Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PEDRA CRUZA VILLALÓNA,
predstavljeni 8. septembra 2011 [1] [i]

Zadeva C-347/10

A. Salemink
proti
Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Rechtbank Amsterdam (Nizozemska))

„Socialna varnost delavcev migrantov – Obvezno zavarovanje – Zavrnitev priznanja dajatev zaradi nezmožnosti za delo – Delavci, zaposleni na plinskih vrtalnih ploščadih v epikontinentalnem pasu, ki meji na teritorialno morje države članice“

Kazalo

I – Pravni okvir 2

A – Mednarodno pravo 2

B – Pravo Unije 3

C – Nacionalno pravo 3

II – Dejansko stanje 3

III – Vprašanje za predhodno odločanje 5

IV – Postopek pred Sodiščem 6

V – Trditve 6

VI – Presoja 7

A – Uvodne ugotovitve 7

B – Mednarodno pravo kot izhodišče: epikontinentalni pas kot področje izvajanja suverenih pooblastil držav 8

1 Jezik izvirnika: španščina.

C – Posledice za pravo Unije 10

D – Pristojnosti Nizozemske v epikontinentalnem pasu 11

E – Morebitna pluralnost sistemov socialne varnosti in njena podlaga 11

F – Pravo Nizozemske kot nacionalno pravo, ki se uporablja v epikontinentalem pasu, ki meji na njeno obalo. Posledice uporabe prava Unije 12

VII – Predlog 14

1. Iz sodne prakse iz zadev Prodest [2] in Aldewereld [3] je mogoče izvesti odgovor na obravnavani primer, ki temelji na merilu posebne povezanosti delovnega razmerja s pravnim redom države članice. Vendar se po drugi strani z vprašanjem, ki ga je postavilo Rechtbank Amsterdam, Sodišču ponuja tudi možnost, da se izreče o statusu epikontinentalnega pasu [4] kot območju, na katerem države članice izvajajo suverenost, in s tem območju, na katerem se uporablja pravo Unije (člen 52(1) PEU).

2. Če je treba epikontinentalni pas za namene uporabe prava Skupnosti na področju pristojnosti, ki so jih na Unijo prenesle države članice, šteti za „ozemlje Unije“ – kot zagovarjam v teh sklepnih predlogih – se pravni položaj delavcev, ki so zaposleni pri izkoriščanju njenih naravnih virov, ne more razlikovati od položaja tistih, ki poklicno dejavnost opravljajo na državnem ozemlju *stricto sensu*. Ali, natančneje, pri ureditvi zavarovanja teh delavcev ne sme biti drugih razlik kot teh, ki se ob upoštevanju Uredbe št. 1408/71 izkažejo za skladne s svoboščinami, zagotovljenimi s pogodbama.

I – Pravni okvir

A – Mednarodno pravo

3. Člen 77(1) KZNPP določa:

„Obalna država izvršuje nad epikontinentalnim pasom suverene pravice zaradi njegovega raziskovanja in izkoriščanja njegovih naravnih bogastev.“

4. Podobno določa člen 2(1) Konvencije o epikontinentalnem pasu (v nadaljevanju: KEP) [5]:

„Obalna država izvršuje nad epikontinentalnim pasom suverene pravice zaradi njegovega raziskovanja in izkoriščanja njegovih naravnih bogastev.“

2 Sodba z dne 12. julija 1984 (237/83, Recueil, str. 3153).

3 Sodba z dne 29. junija 1994 (C-60/93, Recueil, str. I-2991).

4 Prostor, ki v skladu s členom 76(1) Konvencije Združenih narodov o pomorskem mednarodnem pravu (v nadaljevanju: KZNPP), ki je bila podpisana 10. decembra 1982 v Montego Bayu (Jamajka) in je začela veljati 16. novembra 1964 ter jo je Nizozemska ratificirala 28. junija 1996, v imenu Evropske skupnosti pa je bila potrjena s Sklepom Sveta 98/392/ES z dne 23. marca 1998 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 4, zvezek 3, str. 260), „obsega morsko dno in podzemlje v podmorskih prostorih, ki se raztezajo zunaj […] teritorialnega morja prek celotnega naravnega podaljška […] kopenskega območja [obalne države] do zunanjega roba kontinentalnega obrobja, ali do oddaljenosti 200 morskih milj, računajoč od temeljnih črt, od katerih se meri širina teritorialnega morja, kjer zunanji rob kontinentalnega obrobja ne seže do te oddaljenosti“.

5 Konvencija je bila sklenjena v Ženevi 29. aprila 1958 in začela veljati 10. junija 1964 (Združeni narodi, Recueil des Traités, zvezek 499, str. 311).

B – Pravo Unije

5. Člen 13 Uredbe št. 1408/71 določa:[6]

„1. Ob upoštevanju členov 14c in 14f se za osebe, za katere velja ta uredba, uporablja zakonodaja samo ene države članice. Zakonodaja, ki se uporabi, se določi v skladu z določbami tega naslova.

2. V skladu s členi od 14 do 17:

a) za osebo, zaposleno na ozemlju ene države članice, velja zakonodaja te države, tudi če stalno prebiva na ozemlju druge države članice ali če je registrirani sedež ali poslovna enota podjetja ali posameznika, ki osebo zaposluje, na ozemlju druge države članice;

[…]“

C – Nacionalno pravo

6. V skladu s členom 3(1) Ziektewet (zakon o zdravstvenem zavarovanju, v nadaljevanju: ZW) se šteje, da je „delavec“ fizična oseba, mlajša od 65 let, ki je sklenila delovno razmerje po zasebnem ali javnem pravu. Kdor opravlja delo zunaj meja Nizozemske, se v skladu s členom 3(2) ZW ne šteje za delavca, razen če prebiva na Nizozemskem in njegov delodajalec prav tako prebiva tam ali ima tam sedež.

Člen 7(1) Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (zakon o delu in dohodkih po nastopu nezmožnosti za delo, v nadaljevanju: WIA) določa obvezno zavarovanje za zaposlene osebe. V skladu s členom 8(1) WIA pa se kot zaposlena oseba za namene tega zakona šteje „delavec v smislu ZW“.

7. V skladu s členom 18(1) in (2) WIA lahko prostovoljno zavarovanje sklene oseba, mlajša od 65 let, ki je ni mogoče šteti za delavca v smislu ZW, ki ji je prenehalo obvezno zavarovanje, ne prebiva na Nizozemskem in ima z delodajalcem, ki prebiva tam ali ima tam sedež, sklenjeno pogodbo o zaposlitvi za največ pet let.

8. Wet arbeid mijnbouw Noordzee (zakon o rudarskem delu na Severnem morju, v nadaljevanju: WAMN) ne določa obveznega socialnega zavarovanja za delavce, zaposlene na nizozemskem delu epikontinentalnega pasu. Člen 2 tega zakona določa, da se za pogodbo o zaposlitvi zaposlene osebe uporablja nizozemska delovnopravna zakonodaja. Za namene uporabe mednarodnega zasebnega prava se delo, ki ga opravlja neki delavec, obravnava kot delo, opravljeno na ozemlju Nizozemske. V WAMN ni nobene primerljive določbe na področju socialne varnosti.

9. V skladu s členom 7 sporazuma o socialni varnosti med Nizozemsko in Španijo z dne 5. februarja 1974, se za delavce, ki so zaposleni na ozemlju ene od pogodbenic, uporabljajo pravni predpisi te pogodbenice, tudi če prebivajo na ozemlju druge pogodbenice oziroma je njihov delodajalec ali sedež podjetja, pri katerem so zaposleni, na ozemlju druge pogodbenice.

II – Dejansko stanje

10. A. Salemink, nizozemski državljan, je od leta 1996 za nizozemsko podjetje delal kot bolničar na plinski vrtalni ploščadi, postavljeni na epikontinentalnem pasu, ki meji na nizozemske teritorialne vode.

6 Uredba Sveta (EGS) št. 1408/71 z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe, samozaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti, kakor je bila spremenjena in posodobljena z Uredbo Sveta (ES) št. 118/97 z dne 2. decembra 1996 (posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 3, str. 3) in ki je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 1606/98 z dne 29. junija 1998 (posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 3, str. 308).

11. 10. septembra 2004 se je A. Salemink, ki je dotlej prebival na Nizozemskem, preselil v Španijo.

12. Med bivanjem na Nizozemskem je bil A. Salemink vključen v obvezno zavarovanje v skladu z nizozemskimi zakoni, ki se uporabljajo za zaposlene osebe (člen 3 ZW).

13. A. Salemink je bil na svojo pobudo vključen v prostovoljno zavarovanje v skladu z Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (zakon o zavarovanju za primer delovne nezmožnosti, v nadaljevanju: WAO), ki je začelo veljati 4. oktobra 2004.

14. Ker A. Salemink ni plačal ustrezne premije, je Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (zavod za upravljanje zavarovanj zaposlenih oseb, v nadaljevanju: UWV) z odločbo z dne 15. julija 2005 prekinil to zavarovanje z učinkom od 4. decembra 2004. Te odločbe A. Salemink ni izpodbijal.

15. A. Salemink je 15. maja 2006 pri UWV znova zaprosil za vključitev v prostovoljno zavarovanje, vendar je bila njegova prošnja z odločbo z dne 11. julija 2006 zavrnjena, ker je bila vložena prepozno. Pritožbo A. Saleminka zoper to odločbo je UWV 11. marca 2008 zavrnil kot nedopustno, ker je bila vložena po izteku ustreznega roka. A. Salemink te odločbe o nedopustnosti ni izpodbijal.

16. A. Salemink je 24. oktobra 2006 javil bolniški stalež in v zvezi s tem 11. septembra 2007 zaprosil za dajatev v skladu z WIA. Z odločbo z dne 11. oktobra 2007 je UWV zavrnil njegovo zahtevo z utemeljitvijo, da je bil od prenosa svojega prebivališča v Španijo izključen iz obveznega zavarovanja.

17. UWV je z odločbo z dne 12. marca 2008 kot neutemeljen zavrnil ugovor, ki ga je A. Salemink vložil zoper njegovo odločbo z dne 11. oktobra 2007. A. Salemink je zoper to odločbo vložil tožbo.

18. Pred predložitvenim sodiščem A. Salemink ob sklicevanju na Uredbo št. 1408/71 uveljavlja pravico do prejemanja dajatev zaradi nezmožnosti za delo. Meni, da bi moral UWV nizozemski del epikontinentalnega pasu šteti za del nizozemskega ozemlja, pri čemer se sklicuje na zgoraj navedeno sodbo Aldewereld in smernice, ki jim sledi Sociale Verzekeringsbank (zavod za socialno zavarovanje, v nadaljevanju: SVB) in v skladu s katerimi se šteje, da so od 1. januarja 2006 v obvezno zavarovanje vključeni delavci, ki opravljajo poklicno dejavnost na nizozemskem delu epikontinentalnega pasu (tako imenovane „razširjene smernice“).

19. UVW pred predložitvenim sodiščem trdi, da A. Salemink na dan začetka uporabe WIA (24. oktober 2008, dve leti po prijavi bolniškega staleža), ni bil zavarovan v skladu z njim.

20. Poleg tega meni, da se sodba Aldewereld za obravnavani primer ne more uporabiti, ker ne gre za pozitivno navzkrižje pristojnosti, pri katerem se več držav šteje za pristojne, ampak, nasprotno, za negativno navzkrižje. Prav tako naj se ne bi uporabila sodba [7], v kateri je bilo treba odločiti o vprašanju sodne pristojnosti in ne – kot v obravnavanem primeru – o določitvi zakonodaje, ki jo je treba uporabiti.

7 Sodba z dne 27. februarja 2002 (C-37/00, Recueil, str. I-203).

III – Vprašanje za predhodno odločanje

21. Glede na navedeno je predložitveno sodišče prekinilo odločanje in v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je v nasprotju z določbami prava Evropske unije, ki so namenjene uresničevanju prostega gibanja delavcev, zlasti z določbami iz naslovov I in II Uredbe št. 1408/71 ter členov 39 ES in 299 ES (postala člena 45 PDEU in 52 PEU v povezavi s členom 355 PDEU), če delavec, ki zunaj ozemlja Nizozemske opravlja dela na stacionarnem objektu na nizozemskem delu epikontinentalnega pasu za delodajalca s sedežem na Nizozemskem, ni zavarovan v okviru nacionalnih zakonskih zavarovalnih shem samo zato, ker ne prebiva na Nizozemskem, temveč v drugi državi članici (v tem primeru v Španiji), čeprav ima nizozemsko državljanstvo in možnost sklenitve prostovoljnega zavarovanja v glavnem pod enakimi pogoji, kot veljajo za obvezno zavarovanje?“

22. Predložitveno sodišče opozarja, da mu je Komisija z dopisoma z dne 11. julija in z dne 30. septembra 2009 posredovala več ugotovitev v zvezi s postopkom, začetim zoper Nizozemsko zaradi domnevne neizpolnitve obveznosti iz členov 13(2)(a) in 3(1) Uredbe št. 1408/71 in členov od 45 PDEU do 48 PDEU[8]:

a) V zvezi s področjem uporabe Uredbe št. 1408/71 je Komisija potrdila, da je treba glede na to, da v Uredbi ni določb v zvezi s tem, dejavnosti, ki se opravljajo na delu epikontinentalnega pasu, ki pripada neki državi članici, obravnavati kot dejavnosti, ki se opravljajo na ozemlju te države članice, saj tako izhaja iz načel mednarodnega javnega prava o ureditvi epikontinentalnega pasu. Zaradi izkoriščanja naravnih bogastev torej epikontinentalni pas spada k ozemlju Nizozemske, zato se tam uporablja nizozemsko pravo socialne varnosti. Poleg tega lahko geografsko območje uporabe Pogodbe ES presega ozemlje neke države članice, če država članica uveljavlja svoje suverene pravice, kot je Sodišče navedlo v sodbi Kramer z dne 14. julija 1976.

b) Komisija je v zvezi z Uredbo št. 1408/71 ob upoštevanju sodbe Sodišča z dne 29. junija 1994 v zadevi Aldewereld menila, da bi jo bilo v obravnavani zadevi treba uporabiti tudi, če epikontinentalni pas ne bi bil del nizozemskega ozemlja.

c) Nazadnje je Komisija poudarila, da se v skladu s sodno prakso prepovedi diskriminacije v okviru prava Unije lahko uporabijo tudi za poklicne dejavnosti, ki se opravljajo zunaj ozemlja Skupnosti, kadar je delovno razmerje ne glede na to zadostno povezano s tem ozemljem (zgoraj navedeni sodbi Prodest in Aldewereld ter sodba Lopes da Veiga[9]). V tem primeru lahko v skladu s sodbo Weber ugotovimo tesno povezavo z nizozemskim pravnim redom. Komisija meni, da posebna ureditev, ki se uporablja na vrtalnih ploščadih, v praksi posredno vodi k neposredni diskriminaciji, ki je v nasprotju s členom 39(2) ES in členom 3(1) Uredbe št. 1408/71, saj se ta ureditev namreč v skoraj vseh primerih uporablja samo za delavce migrante in ne za nizozemske delavce, ki so zaposleni na istih vrtalnih ploščadih in prebivajo na Nizozemskem. Za to skupino se uporablja splošna nizozemska ureditev o socialni varnosti, kar pomeni, da ima delavec pravico do vseh nizozemskih dajatev iz socialnega zavarovanja. Ker morajo biti delavci, zaposleni na vrtalnih ploščadih, enakopravni z delavci, ki so zaposleni na Nizozemskem, je naložitev zahteve po stalnem prebivališču kot pogoj za dostop do široke zaščite na področju socialne varnosti prikrita oblika diskriminacije na podlagi državljanstva.

23. Predložitveno sodišče poudarja, da je s členom 3(a) ZW pravica do socialnega zavarovanja priznana le, če izhaja iz mednarodnega prava. Predložitveno sodišče se zato sprašuje, koliko mednarodno pravo (zlasti pravo Evropske unije) utemeljuje take pravice.

8 Zadeva Komisija proti Nizozemski (C-141/10); postopek še ni končan (UL C 161, 19. 6. 2010, str. 119).

9 Sodba z dne 27. septembra 1989 (9/88, Recueil, str. 2989).

24. Predložitveno sodišče meni, da bi se lahko sodba Weber razlagala tako, da ozemeljska veljavnost Uredbe št. 1408/71 ni omejena na ozemlje neke države članice Evropske unije, temveč se razširja tudi na epikontinentalni pas. Vendar Rechtbank dvomi, da je ta razlaga pravilna.

25. Poleg tega predložitveno sodišče priznava, da bi bila sporna nacionalna ureditev nezdružljiva z prostim gibanjem delavcev, saj je A. Salemink izgubil prednost, ki jo je imel med prebivanjem na Nizozemskem. Kljub temu se sprašuje, ali bi bila ta nezdružljivost lahko omiljena z dejstvom, da bi A. Salemink lahko sklenil prostovoljno zavarovanje.

IV – Postopek pred Sodiščem

26. Predlog za sprejetje predhodne odločbe je bil pri Sodišču vložen 8. julija 2010.

27. Stališča so predložili A. Salemink, UWV, Komisija in vlade Kraljevine Španije, Helenske republike in Kraljevine Nizozemske.

28. Na obravnavi 14. junija 2011 so ustne navedbe podali zastopniki A. Saleminka, UWV, vlad Kraljevine Španije, Helenske republike in Kraljevine Nizozemske in Komisije.

V – Trditve

29. A. Salemink vztraja pri tem, da je treba uporabiti nizozemsko pravo, in trdi, da je njegov položaj primerljiv s položajem oseb, ki delajo na nizozemski ladji in morajo biti vključene v nizozemski sistem socialne varnosti.

30. UWV, španska, grška in nizozemska vlada in Komisija so se opredelile glede vprašanja ureditve, ki se uporabi za epikontinentalni pas, in, natančneje, glede vprašanja, ali je treba dejavnost, ki se opravlja v tem pasu, šteti za dejavnost, ki se opravlja na ozemlju Nizozemske.

31. UWV in nizozemska vlada zavračata to možnost, pri čemer se po eni strani sklicujeta na omejenost suverenih pravic, ki jih država izvaja v epikontinentalnem pasu, po drugi strani pa na dejstvo, da je ozemeljska veljavnost Uredbe št. 1408/71 omejena na ozemlje držav članic. Poleg tega obe stranki trdita, da se sodna praksa iz sodb Weber in Aldewereld za obravnavani primer ne more uporabiti. Nizozemska vlada v vsakem primeru zagovarja stališče, da čeprav bi se štelo, da je A. Salemink svoje delo opravljal na ozemlju Nizozemske, Uredba št. 1408/71, v kateri so urejene le kolizije zakonov, ne nasprotuje temu, da države članice uporabijo različne ureditve socialnega varstva za položaje, ki so prav tako različni, pri čemer niso obvezane, da v epikontinentalnem pasu uporabijo enako ureditev kot na nizozemskem ozemlju v ožjem pomenu.

32. Nizozemska vlada prav tako zanika, da iz nacionalne zakonodaje izhaja neposredna ali posredna diskriminacija na podlagi državljanstva ali da je z njo ovirano prosto gibanje delavcev. In sicer, prvič, ker državljanstvo ni pogoj za dostop do obveznega zavarovanja in ker lahko oseba, ki se vanj ne more vključiti, vedno sklene prostovoljno zavarovanje ali se, če tega ne želi, sklicuje na določbe WAMN. Drugič, ker v pravu Unije ni določeno, da je treba pravico do obveznega zavarovanja priznati osebam, ki niti ne prebivajo niti ne delajo na Nizozemskem; tudi če bi šlo za razliko v obravnavanju, bi bila ta v vsakem primeru upravičena glede na posebnosti dela na plinskih vrtalnih ploščadih, ki so včasih prenesene v predele epikontinentalnega pasu, ki ne mejijo na Nizozemsko. Nazadnje, nizozemska vlada trdi, da ni mogoče govoriti o omejevanju svobode gibanja (če je do njega prišlo, pa je vseeno upravičeno), ker je A. Saleminku škoda nastala zaradi njegovih dejanj, saj bi lahko sklenil prostovoljno zavarovanje.

33. Komisija ter španska in grška vlada trdijo, da se pravo Unije v celoti uporablja za položaj delavca, ki – kot A. Salemink – dela v epikontinentalnem pasu, ki meji na neko državo članico.

34. Če se za namene uporabe prava Unije epikontinentalni pas ne bi štel za del nizozemskega ozemlja, pa Komisija meni, da je glede na sodno prakso iz zadeve Aldewereld podana dovolj tesna povezava z nizozemskim pravnim redom.

35. Grška vlada se strinja s presojo, da se mora v okviru, v katerem obalna država izvaja svoje pravice nad epikontinentalnim pasom, ta za namene prava, ki se uporabi, prištevati k njenemu ozemlju.

36. Španska vlada trdi, da je obalna država, če ji pripadajo izključne pravice do izkoriščanja na epikontinentalnem pasu, pristojna za vsa vprašanja v zvezi s poklicno dejavnostjo, ki bi se lahko izvajala na tem področju, vključno s temi o vključitvi v socialno varstvo.

37. Komisija ter španska in grška vlada se strinjajo, da je sporna nacionalna zakonodaja diskriminatorna in omejuje svobodo gibanja delavcev. Zlasti Komisija opozarja na tožbo zaradi neizpolnitve, ki je bila iz tega razloga vložena proti nizozemski državi, in poudarja, da možnost sklenitve prostovoljnega zavarovanja pri tem ničesar ne spreminja. V tem smislu razloguje tudi grška vlada, medtem ko španska vlada nazadnje trdi, da v najslabšem primeru za ugotovitev, da je treba uporabiti Uredbo št. 1408/71, zadostuje povezava z ozemljem Unije, in meni, da je za to dovolj, da ima delodajalec A. Saleminka sedež na Nizozemskem.

VI – Presoja

A – Uvodne ugotovitve

38. Menim, da je obravnavana zadeva lahko predmet dveh pristopov z zelo različnim dometom. Po eni strani bi bilo mogoče uporabiti pristop, ki bi ga lahko opredelili kot „ustaljenega“ ter pri katerem ne upoštevamo problematike v zvezi s povezavo epikontinentalnega pasu z „ozemljem“ držav članic in s tem Unije, ampak se osredotočimo izključno na podatek, da je iz poklicne dejavnosti, ki jo opravlja A. Salemink, razvidna tesna povezava s pravnim redom Nizozemske.

39. Iz tega vidika iz nedvoumne sodne prakse iz zadev Prodest in Aldewereld izhaja dovolj razlogov za utemeljitev odgovora na vprašanje predložitvenega sodišča, in sicer v smislu, da je v primeru obstoja delovnega razmerja s podjetjem, ki ima sedež v neki državi članici, za uporabo Uredbe št. 1408/71 neupoštevno, da se delo dejansko opravlja zunaj ozemlja te države članice. V skladu s to sodno prakso, ki je bila potrjena s sodbo Habelt in drugi [10], dovolj tesna povezava med delovnim razmerjem in pravnim redom države članice zadostuje za uporabo določb prava Unije na področju delovnega prava.

40. V obravnavanem primeru bi bilo zato treba ugotoviti, ali je glede na to sodno prakso z delovnim razmerjem, s katerim sta povezana A. Salemink in njegov delodajalec, vzpostavljena – kot se jasno zdi – tolikšna povezanost z Nizozemsko, da zahteva, da mora za dostop do obveznega zavarovanja A. Salemink tudi prebivati na Nizozemskem, dejansko pomeni omejitev njegove svobode gibanja kot delavca.

10 Sodba z dne 18. decembra 2007 (C-396/05, C-419/05 in C-450/05, ZOdl., str. I-11895, točka 122).

41. V okviru drugega mogočega pristopa bi bila mogoča tudi – kot je razvidno iz stališč, ki jih stranke zagovarjajo v tem postopku – neposrednejša obravnava vprašanja z vidika „ozemeljskega statusa“ epikontinentalnega pasu. Lahko bi rekli, da gre za inovativnejši pristop, čeprav kot bo razvidno, le navidezno, saj bi šlo v določenem smislu le za sistematizacijo in konceptualizacijo rešitev, ki jih je Sodišče že razvilo za soočanje z različnimi vprašanji v zvezi z opredelitvijo področja uporabe določb prava Unije.

42. Menim, da mi sodne prakse, na katero se sklicujem zgoraj, ni treba posebej preučiti. Vendar pa bi to zadevo Sodišče lahko izkoristilo kot priložnost, da izpopolni obravnavo tako občutljivega vprašanja, kot je opredelitev „ozemeljskega“ področja izvajanja pristojnosti. Temu namenu služijo preudarki, ki jih navajam v nadaljevanju.

B – Mednarodno pravo kot izhodišče: epikontinentalni pas kot področje izvajanja suverenih pooblastil držav

43. Pravo unije se uporablja v državah članicah (člen 52(1) PEU), s katerih ozemljem je tako opredeljena „ozemeljska veljavnost pogodb“ [11]. Zato ni ločene ali samostojne opredelitve „ozemlja Unije“ [12], ampak je to celota ozemelj držav članic, katerih razmejitev kot fizičen prostor pod suverenostjo držav je mogoče določiti le v okviru mednarodnega prava na podlagi pogodb o določitvi meja [13].

44. Kot fizičen prostor pod suverenostjo države pojem ozemlja zajema ozemlje v ožjem pomenu ter zračni in pomorski prostor. V vsakem primeru gre za območja, na katerih ima vsaka država izključno suverenost in so priznana z mednarodnim pravom, čeprav področje, na katerem lahko države izvajajo svoje suverene pristojnosti, ni omejeno nanje, saj mednarodno pravo pozna tudi eksteritorialne državne pristojnosti. [14]

45. Tako kot se območje, na katerim država izvaja suverenost, ne ujema natanko in nujno z obsegom njenega ozemlja, tudi državne pristojnosti, ki so posledica suverenosti, nimajo vedno znamenj izključnosti in celovitosti, ki so značilna za suvereno oblast. Nasprotno, prav naraščajoča vloga prava v mednarodni skupnosti povzroči stopnjevanje v intenzivnosti izvajanja suverenosti, ki je toliko manjša, kolikor je šibkejša povezanost področja, na katerem se izvaja, z ozemeljsko osnovo države.

46. Zlasti kar zadeva morje kot področje izvajanja suverenosti, mednarodno pravo državam članicam ne priznava polne *potestas*, ki je priznana glede ozemlja v ožjem smislu, in sicer niti glede samega „teritorialnega morja“ [15], nad katerim se v skladu s členom 2(3) KZNPP „[s]uverenost […] izvaja v skladu s to konvencijo in [z] drugimi pravili mednarodnega prava“ in na katerem je zlasti treba spoštovati pravico do neškodljivega prehoda ladij vseh držav (člen 17 KZNPP), iz česar izhaja omejitev načela jurisdikcije obalne države, kot je v sodbi z dne 24. novembra 1992 ugotovilo Sodišče. [16]

11 Ozemeljska veljavnost, ki je v skladu s členom 52(2) PEU „določena v členu 355 Pogodbe o delovanju Evropske unije.“ Ta opredelitev je za obravnavani primer neupoštevna.

12 K. Lenaerts in P. van Nuffel, *European Union Law*, Sweet & Maxwell, tretja izdaja, London, 2011 (12-006).

13 V skladu z mednarodnim pravom meja, ki je določena s pogodbo, „pridobi trajnost, ki je sama pogodba nujno ne določa. Pogodba lahko preneha veljati, ne da bi to vplivalo na nadaljnji obstoj meje“ (sodba Meddržavnega sodišča z dne 3. februarja 1994 v zadevi Libijska arabska džamahirija proti Čadu, Cour internationale de Justice, Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances 1994, str. 37). Iz te trajnosti meja, ki presega veljavnost pogodb, ki jih določajo, je razviden izjemen pomen ozemeljskih meja kot dejavnika stabilnosti mednarodne skupnosti.

14 O tem splošno Julio D. González Campos, Luis I. Sánchez Rodríguez in Paz de Andrés Sáenz de Santa María, *Curso de Derecho Internacional Público*, četrta prenovljena izdaja, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2008.

15 Morski pas ob obali, katerega širina ne presega 12 morskih milj – merjeno od temeljnih črt – določenih v skladu s KZNPP (člena 2 in 3 KZNPP).

16 V zadevi Poulsen (C-286/90, Recueil, str. I-6019, točka 25).

47. Če je suverenost države nad teritorialnim morjem predmet navedenih omejitev, pa se pooblastilo *imperium*, ki je značilno za suvereno državo, z oddaljevanjem od, če poenostavimo, „kopnega“ postopoma relativizira in se – kot bo podrobneje pojasnjeno spodaj – v primeru epikontinentalnega pasu omeji na skupek „suverenih pravic“ z določenimi učinki ter se s približevanjem odprtemu morju skrči na sámo izvajanje določenih svoboščin [17], medtem ko je na odprtem morju vsakršno uveljavljanje suverene oblasti protipravno [18].

48. Kar zadeva zlasti izključno ekonomsko cono [19], pa ima obalna država po eni strani določene suverene pravice, ki so naštete v členu 56(1)(a) KZNPP, „da raziskuje in izkorišča, ohranja ter gospodari z živimi in neživimi naravnimi bogastvi voda nad morskim dnom in tistimi z morskega dna in morskega podzemlja, ter glede drugih dejavnosti za ekonomsko raziskovanje in izkoriščanje cone, kot je pridobivanje energije z izkoriščanjem vode, tokov in vetrov“. Poleg tega ji je priznana jurisdikcija za postavitev in uporabo umetnih otokov, postrojev in naprav, znanstveno raziskovanje morja ter varstvo in ohranitev morskega okolja. Vendar jo mora izvrševati „na podlagi ustreznih določb te konvencije“ [člen 56(1)(b) KZNPP]. K naštetemu se nazadnje prištevajo še „druge pravice in dolžnosti, predvidene v tej konvenciji [člen 56(1)(c) KZNPP]“.

49. Nazadnje, v epikontinentalnem pasu, ki je v obravnavanem primeru zlasti upoštevna [20], obalna država izvaja le suverene pravice „zaradi nje[nega] raziskovanja in izkoriščanja nje[nih] naravnih bogastev“ [21] (člen 77(1) KZNPP). Suverene pravice so v KZNPP označene kot „izključne“ [22] in „neodvisne od dejanske ali fiktivne okupacije ali od kakršnega koli izrecnega razglasa“ (člen 77(2) KZNPP) [23] in v nobenem primeru ne posegajo v pravni položaj voda nad to polico ali zračnega prostora nad temi vodami (člen 78(1) KZNPP) ter ne morejo omejevati plovbe, drugih pravic in svoboščin drugih držav (člen 78(2) KZNPP), zlasti polaganja podmorskih kablov in cevovodov (člen 79 KZNPP).

50. Te so torej suverene pravice, ki so v mednarodnem pomorskem pravu priznane obalnim državam članicam v skladu s KZNPP, s katero sta zavezani tudi Nizozemska in Unija.

51. Take pravice se kot pravni naslovi za zakonito izvajanje javne oblasti prištevajo k skupini pooblastil *imperium*, s katerimi so države članice opredeljene kot subjekti mednarodnega prava, in kar je v tej zvezi pomembno, kot subjekti, ki tvorijo Evropsko unijo.

17 Svoboščine, ki so naštete v členu 87 KZNPP in veljajo „za vse države, tako obalne kot neobalne: […] (a) svobod[a] plovbe; (b) svobod[a] preletanja; (c) svobod[a] polaganja podmorskih kablov in cevovodov […]; (d) svobod[a] postavljanja umetnih otokov in drugih naprav, ki jih dovoljuje mednarodno pravo […]; (e) svobod[a] ribolova […]; (f) svobod[a] znanstvenega raziskovanja […]“

18 V skladu s členom 89 KZNPP „[n]obena država ne more veljavno podrediti katerega koli dela odprtega morja svoji suverenosti“. „Morsko in oceansko dno in njegovo podzemlje zunaj meja državne jurisdikcije“ pomenijo „cono“, ki je opredeljena in urejena v KZNPP, in so bili skupaj s svojim bogastvom razglašeni za skupno dediščino človeštva (člen 136 KZNPP), nad katerimi države ne smejo zahtevati niti izvrševati suverenosti ali suverenih pravic (člen 137(1) KZNPP).

19 Ta „se ne sme raztezati preko 200 morskih milj od temeljnih črt, od katerih se meri širina teritorialnega morja“ (člen 57 KZNPP).

20 Epikontinentalni pas v skladu s členom 76(1) KZNPP „obsega morsko dno in podzemlje v podmorskih prostorih, ki se raztezajo zunaj […] teritorialnega morja prek celotnega naravnega podaljška […] kopenskega območja [obalne države] do zunanjega roba kontinentalnega obrobja, ali do oddaljenosti 200 morskih milj, računajoč od temeljnih črt, od katerih se meri širina teritorialnega morja, kjer zunanji rob kontinentalnega obrobja ne seže do te oddaljenosti.“

21 Kot taka se štejejo tista, ki „sestojijo iz rudnih ter drugih neživih bogastev morskega dna in podzemlja […]“ (člen 77(4) KZNPP).

22 „[…] [V] tem pomenu: če obalna država ne raziskuje epikontinentalnega pasu ali ne izkorišča njegovih bogastev, nihče ne more opravljati teh dejavnosti brez izrecne privolitve obalne države“ (člen 77(2) KZNPP).

23 Kot je ugotovilo Meddržavno sodišče, so to pravice, ki obstajajo *ipso facto* in *ab initio* na podlagi suverenosti države ter kot njena razširitev zaradi raziskovanja morskega dna in izkoriščanja njegovih naravnih bogastev (sodba z dne 20. februarja 1969 v zadevi Epikontinentalni pas Severnega morja, Cour internationale de Justice, Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances 1969, str. 3, točka 19).

52. Poleg suverenosti kot lastnosti, potrebni za izvajanje izključne javne oblasti ob polni jurisdikciji, v skladu z mednarodnim pravom in v okviru njegovega pravnega reda obstajajo še „suverene pravice“, to je pravni naslovi za izvajanje pogojne in omejene javne oblasti na območjih, ki so načeloma izključena iz suverenosti držav. Če je suverenost izraz neke izvirne javne oblasti, ki je priznana in razmejena z mednarodnim pravom, pa suverene pravice izhajajo iz volje mednarodne skupnosti, ki pomeni njihov temelj ter iz katere izhajata njihova vsebina in meja.

53. V obeh primerih, ne glede na to, ali govorimo o suverenosti v ožjem pomenu ali o suverenih pravicah, pa dejstvo, da pripadajo državi, pomeni, da je ta pristojna za izvajanje javne oblasti, to je za pravno ureditev področij stvarnosti, na katera se učinkovito razteza neizpodbitna oblast.

C – Posledice za pravo Unije

54. Kot je navedeno v členu 1 PEU, je Evropska unija rezultat volje držav, ki so jo s prenosom določenih pristojnosti ustanovile za uresničevanje svojih skupnih ciljev. To, ali imajo države članice te pristojnosti na podlagi svoje suverenosti ali izhajajo iz priznanja suverene pravice na podlagi mednarodnega prava, ni upoštevno za razmejitev pristojnosti Unije, ki izvaja natanko te, ki so bile nanjo prenesene (člen 5 PEU), ob pogojih, na podlagi katerih je prenos določen v pogodbah, ter ob upoštevanju vsebine in obsega, v katerem so jih države članice lahko izvajale pred sporazumom z Unijo.

55. Odločilno merilo za opredelitev področja uporabe prava Unije torej izhaja iz obsega pristojnosti, ki jih države članice zakonito izvajajo v okviru mednarodnega prava. Kjer države članice izvajajo javno oblast na področjih pristojnosti, ki so prenesene na Unijo, tam se uporablja pravo Unije ob pogojih, ki jih določa njen pravni red, in neodvisno od izvirnega pravnega naslova za državno pristojnost, ki je bila prenesena na Evropsko unijo; torej ne glede na to, ali je to suverenost države (ki je priznana in varovana z mednarodnim pravom) ali suverena pravica, ki jo prizna mednarodna skupnost.

56. Za rešitev vprašanja, postavljenega v tem postopku, se je zato treba osredotočiti na skupek pristojnosti, ki so dejansko prenesene na Unijo na zadevnem materialnem področju, pri čemer ni upoštevno, ali se te pristojnosti izvajajo na ozemlju Nizozemske *stricto sensu* ali na drugačnem zemljepisnem območju in v okviru suverenih pravic. Z drugimi besedami, za Unijo pomeni „ozemlje“ držav članic področje (ne nujno ozemeljsko v prostorskem ali zemljepisnem smislu) izvajanja njenih pristojnosti. [24]

24 Dejstvo, da gre pri zgodovini državne oblasti v sodobnem obdobju v bistvu za postopno uveljavitev ozemeljske oblasti, napeljuje k izenačenju območja izvajanja državne oblasti z ozemljem, na katerem ta zakonito uveljavlja svojo suverenost (o tem splošno Antonio Manuel Hespanha, „El espacio político“, v *La gracia del Derecho. Economía de la cultura en la Edad Media*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1993, str. 85 in naslednje). Drži, to območje je v osnovi vezano na ozemlje, vendar pa nanj ni omejeno. V okviru mednarodnega prava lahko država svojo oblast projicira onkraj svojega ozemlja, enako kot, v obratnem smislu, zametek nastanka določene pravice mednarodne skupnosti, da iz humanitarnih razlogov poseže v državne zadeve, povzroči omajanje tradicionalne izključnosti, ki je državam priznana pri izvajanju njihovih pristojnosti na lastnem ozemlju (Dimitris Liakopoulos, *L'ingerenza umanitaria nel Diritto internazionale e comunitario*, Cedam, Padova, 2007). Oba pojava sta značilna za prelom v – še do pred kratkim skoraj popolni – skladnosti med ozemljem kot fizičnim prostorom in območjem izvajanja suverenosti. Vendar je bila ta skladnost v resnici posledica zgodovinskega razvoja sodobne države, tako da gre za pojav, ki je bolj naključen kot nujen.
Poleg tega je nujno, da suverenost kot lastnost pravnega reda nedvomno zahteva področje izvajanja pravne oblasti, ki jo utemeljuje. Pravna oblast se kaže v ustvarjanju pravnih pravil, katerih učinkovitost je odvisna od sposobnosti tistega, ki jo upravlja, da uveljavi njene določbe. To, da se ta sposobnost kot učinkovita izkaže zlasti znotraj meja nekega fizičnega ozemlja, pa ne pomeni, da si ne more prizadevati za (in doseči) „eksteritorialno“ učinkovitost. V *sein* pravnega reda kot izrazu nekega *sollen* dejansko ni niti temelja njegovega obstoja niti meja njegovih postulatov, ki so po definiciji vedno idealni, temveč le predmet ravnanj, ki jih je treba urediti. Zato to, da je ta ureditev učinkovita le v mejah nekega ozemlja, ne pomeni, da je pravno veljavna le znotraj njih. Ob tem ne smemo pozabiti, da „teritorialnost ni poseben del vsebine državne oblasti, ampak le pogoj in lastnost te oblasti“ (Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, I, Sirey, Pariz, 1920, str. 4).
Dokaz, da to razlogovanje ni le igra z abstrakcijami, so lahko težave, ki jih imajo države pri uveljavljanju, na primer, nacionalne zakonodaje na področju iger na srečo v dobi interneta. To težavo je obravnaval tudi generalni pravobranilec P. Mengozzi, ki je v točki 79 sklepnih predlogov, predstavljenih 4. marca 2010 v združenih zadevah Markus Stoß in drugi (C-316/07, C-358/07, C-359/07, C-360/07, C-409/07 in C-410/07, ZOdl., str. I-8069), potrdil, da „težave, ki jih ima neka država pri uresničevanju nacionalne zakonodaje, niso upoštevne za presojo njene združljivosti s pravom Unije. Omejitev, ki jo uvaja nacionalna zakonodaja, bo ali združljiva ali nezdružljiva s Pogodbo, pri čemer možnost, da se razvije ravnanje, ki je v nasprotju z nacionalnimi predpisi, ne vpliva na to […]“

57. V tem smislu in skladno s tem je imelo Sodišče v preteklosti možnost, da se ob upoštevanju merila, na katero sem opozoril zgoraj, izreče glede obsega uporabe prava Unije. Tako je ugotovilo, da bi se moralo šteti, da se Direktiva Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst [25] uporablja tudi zunaj teritorialnih voda držav članic, saj so te zaradi izvajanja suverenih pravic nad določenimi območji, odgovorne tudi za ohranjanje biotske raznovrstnosti [26].

D – Pristojnosti Nizozemske v epikontinentalnem pasu

58. V obravnavanem primeru, v katerem ni sporno, da je plinska vrtalna ploščad, na kateri je delal A. Salemink, v epikontinentalnem pasu, ki meji na nizozemsko obalo, prav tako ni sporno, da ta država članica na tem prostoru izvaja suverene pravice „zaradi njegovega raziskovanja in izkoriščanja njegovih naravnih bogastev“ (člen 77(1) KZNPP).

59. Res je, kot je poudaril UWV v točki 13 svojih trditev, da je z mednarodnim pravom obalnim državam priznana le „funkcionalna“ jurisdikcija ali suverenost nad epikontinentalnim pasom, ki pa se ne šteje za sestavni del ozemlja te države. Vendar je ta ugotovitev neupoštevna, saj sta odločilna obseg pristojnosti, ki je priznan obalni državi, in obseg, v katerem je bilo izvajanje te pristojnosti preneseno na Evropsko unijo.

60. Iz pooblastila za izkoriščanje naravnih virov epikontinentalnega pasu izhaja izključna pristojnost za izvajanje dejavnosti izkoriščanja bogastev tega prostora z uporabo delovne sile, za katero mora veljati delovnopravna zakonodaja obalne države.

61. V tem konkretnem okviru, torej za namene izvajanja pristojnosti obalne države na področju delovnih razmerij, je podlaga njene suverenosti načeloma enakovredna tej, ki ji omogoča urejati ta razmerja na lastnem ozemlju.

E – Morebitna pluralnost sistemov socialne varnosti in njena podlaga

62. Nizozemska vlada je v točki 22 pisnih stališč navedla, da šteje, da se v njenem epikontinentalnem pasu polici od leta 1990 uporabljajo zakon o minimalni plači in regresu in določeni davčni zakoni, od leta 2007 pa zakon o delovnem času (Arbeidstijdenwet) in zakon o delovnih pogojih (Arbeidsomstandighedenwet). Vendar pa v točki 23 pisnih stališč trdi, da države v skladu s KZNPP niso obvezane uporabiti istega sistema socialne varnosti za delo, ki se opravlja v epikontinentalnem pasu, in to, ki se izvaja na nacionalnem ozemlju *stricto sensu*.

63. Pravo vprašanje je torej, ali države članice lahko določajo obseg suverenih pravic, ki jih uveljavljajo v epikontinentalnem pasu, v smislu, da lahko svojo javno oblast na tem območju zakonito izvajajo selektivno. Z drugimi besedami, ali lahko države v odvisnosti od tega, ali izvajana javna oblast izhaja iz njihove izvirne suverenosti ali iz suverene pravice, ki jim je priznana z mednarodnim pravom, za isto vsebino uporabijo drugačni pravni ureditvi.

25 UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 102.

26 Sodba z dne 20. oktobra 2005 v zadevi Komisija proti Združenemu kraljestvu (C-6/04, ZOdl., str. I-9017, točka 117). Že prej je bilo v enakem smislu v sodbi z dne 14. julija 1976 v združenih zadevah Kramer in drugi (3/76, 4/76 in 6/76, Recueil, str. 1279, točke od 30 do 33) ugotovljeno, da se določena pristojnost *ratione materiae* Skupnosti nanaša na ribolov na odprtem morju, „v obsegu, v katerem analogna pristojnost pripada državam na podlagi mednarodnega javnega prava“ (točka 31). Splošno o pravu Unije in morskih območij glej Michel Michael, *L'applicabilité du Traité instituant la C.E.E. et du Droit dérivé au plateau continental des États membres*, Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, Pariz, 1984, ter Marc Blanquet in Natalie de Grove-Valdeyron, *„Zones côtières et Droit Communautaire“*, Revue Juridique de l'Environnement, posebna številka 2001, str. od 53 do 84. Zlasti Hans D. Jarass, *Naturschutz in der Ausschließlichen Wirtschaftszone*, Nomos, Baden-Baden, 2002, in Detlef Czybulka, *„Die Anwendung der Umwelthaftungsrichtlinie in der Ausschließlichen Wirtschaftszone und auf dem Festlandsockel“*, Natur und Recht (2008) 30, str. od 304 do 311.

64. Lahko pritrdimo nizozemski vladi, da KZNPP ne zahteva, naj države za delavce v epikontinentalnih pasovih uporabijo določen sistem socialne varnosti. Dejansko Konvencija za države ne določa nobene obveznosti glede vsebine materialnega prava, ki izhaja iz izvajanja suverene pravice, priznane v skladu z njo, ampak preprosto določa pravni naslov za tako izvajanje. Pogoji za vsebino te pravice so zato določeni v pravnem redu obalne države in tudi v pravu Unije, če je država nanjo prenesla ustrezne zakonodajne pristojnosti.

65. Zato je treba ugotoviti, da razlika v izvoru pravnega naslova države članice za izvajanje javne oblasti na področju delovnih razmerjih ne upravičuje razlike v vsebini pravne ureditve teh razmerij. Zato se zaradi pravne ureditve celotnega okvira sistema delovnih razmerij zemljepisni prostori, na katerih države članice zakonito izvajajo suverena pooblastila, z vidika Unije štejejo za del „ozemlja“ teh držav.

66. Drugo vprašanje pa je, ali so glede na značilnosti dela v epikontinentalnem pasu v delovnopravni zakonodaji obalne države članice dopustne prilagoditve in odstopanja od splošne ureditve, ki velja za delo na njenem ozemlju v ožjem smislu, zlasti in kot je tu upoštevno, na področju socialnega varstva delavcev. Vendar je pri tem vedno treba izhajati iz tega, da take prilagoditve ne morejo biti posledica drugačnega obsega pristojnosti, ki jo država izvaja, ali, z drugimi besedami, razlike v lastnostih pravnega pooblastila za urejanje delovnih razmerij. To pooblastilo vedno in izključno pripada javni oblasti države.

67. Z drugimi besedami, do razlike lahko v danem primeru pride zaradi poklicne dejavnosti ne pa zaradi območja suverenosti, na katerem zadevna država članica izvaja svoje pristojnosti.

F – Pravo Nizozemske kot nacionalno pravo, ki se uporablja v epikontinentalem pasu, ki meji na njeno obalo. Posledice uporabe prava Unije

68. Vlada Nizozemske ima prav, ko trdi, da so z Uredbo št. 1408/71 urejene le kolizije zakonov s področja socialne varnosti, ni pa opredeljen določen obseg varstva, ki ga je treba zagotoviti delavcem – za to so namreč pristojne države članice.

69. Ustaljena sodna praksa Sodišča je, da so določbe člena 13(2) Uredbe št. 1408/71 „namenjene le za določanje, katera nacionalna zakonodaja se uporablja za osebe, ki se znajdejo v enem od položajev, navedenih v točkah od (a) do (f) tega člena. Določbe niso predvidene za določanje pogojev upravičenosti ali obveznosti zavarovanja v sistemu socialne varnosti ali na nekaterih področjih takega sistema. Te pogoje, vključno z določbami glede prenehanja zavarovanja, določi vsaka država članica s svojo zakonodajo […]“ [27]

70. V obravnavanem primeru in kot sem pojasnil, bi bilo treba v skladu s členom 13(2)(a) Uredbe št. 1408/71 kot zakonodajo, ki se uporabi za spor o glavni stvari, šteti zakonodajo Nizozemske, saj je A. Salemink oseba, „zaposlen[a] na ozemlju“ te države članice, čeprav prebiva na ozemlju druge države članice. „Ozemlje, na katerem je oseba zaposlena“, je bil epikontinentalni pas, ki meji na Nizozemsko, ki je za namene tega primera, ker gre za območje, na katerem v okviru mednarodnega prava javno oblast izvaja Nizozemska, v tem smislu ozemlje te države članice in zato ozemlje Unije. Gre torej za področje, na katerem se pri izvajanju pristojnosti, ki so bile na Unijo prenesene s pogodbama, uporablja pravo Skupnosti.

27 Sodba z dne 7. julija 2005 v zadevi van Pommeren-Bourgondiën (C-227/03, ZOdl., str. I-6101, točka 33).

71. Čeprav je res, kot zatrjuje nizozemska vlada, da lahko države članice določajo obseg varstva, ki je zagotovljeno delavcem, pa velja tudi, da manevrski prostor držav članic pri določitvi sistema socialne varnosti za delavce ni neomejen, pri čemer je prva in temeljna omejitev prosto gibanje delavcev, ki je zagotovljeno s členom 45 PDEU in ga je treba upoštevati pri razlagi določb Uredbe št. 1408/71 (sodba z dne 30. marca 1993 v zadevi Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank)[28]. Z drugimi besedami, skladne s pravom Unije in zakonite so le tiste razlike v sistemih zavarovanja delavcev, ki ne posegajo v njihovo svobodo gibanja.

72. Nizozemska vlada in UWV sta razliko v obravnavi oseb, ki ne prebivajo na Nizozemskem, v razmerju do teh, ki prebivajo v tej državi članici, utemeljevali s posebnimi značilnostmi delovnih razmerij v epikontinentalnem pasu. Sklicevali sta se zlasti na dinamičnost in raznolikost pogodbenih oblik, ki so v uporabi, in celo na dejstvo, da so ploščadi gibljive in niso vedno postavljene v predelih ob teritorialnem morju.

73. Seveda ni mogoče izključiti, da se lahko s posebnimi značilnostmi dela v epikontinentalnem pasu utemelji posebna ureditev socialne varnosti, ki se razlikuje od te, ki velja za delovna razmerja na nizozemskem ozemlju v ožjem pomenu. Vendar pa ni mogoče spregledati, da v obravnavanem primeru za nizozemskega zakonodajalca ni bila odločilna vrsta zadevnega dela, ampak podatek o prebivališču delavca.

74. V preučevanem primeru razlika v obravnavanju s strani nizozemskega zakonodajalca dejansko temelji izključno na prebivališču. Med vsemi delavci, ki izvajajo svojo dejavnost v epikontinentalnem pasu, je dejavnik, s katerim je utemeljeno razlikovanje med temi, ki so vključeni v splošni sistem in tako uživajo obvezno zavarovanje, in tistimi, ki jim preostane možnost sklenitve prostovoljnega zavarovanja, ali, v danem primeru, prejemanje določenih dodatnih dajatev, okoliščina, ali imajo prebivališče na Nizozemskem ali v drugi državi članici, in sicer tudi, če v obeh primerih delajo za delodajalce s sedežem na Nizozemskem.

75. Tu je treba opozoriti, da sporna razlika ni brez pomena z vidika zadevnih delavcev, in sicer že zato, ker je v urejanje obveznega zavarovanja vedno vključen delodajalec, medtem ko mora v primeru prostovoljnega zavarovanja delavec sam skrbeti za njegovo sklenitev in ohranitev, s čimer postane osebno odgovoren, zaradi česar lahko včasih, kot je razvidno iz spora o glavni stvari, pride do položajev, v katerih so njegovi interesi posebej oškodovani in za katere ni nujno odgovoren sam, kar pa glede na njegov šibkejši položaj v okviru delovnih razmerjih za javne oblasti ne more biti nepomembno. To prav tako ne more biti neupoštevno z vidika prava Unije, če se ta manj ugodni položaj izkaže za posledico razlike v obravnavanju, ki se nanaša le na tiste, ki ne prebivajo na ozemlju države članice v ožjem pomenu.

76. Če povzamemo, nizozemski zakonodajalec je – čeprav na očitno posebnem področju – uporabil razlikovalno merilo, ki je z vidika prostega gibanja delavcev sumljivo.[29] To je poleg tega storil v pravnem okviru, v katerem se delo, ki se opravlja v okviru dejavnosti izkoriščanja Severnega morja, v skladu z nacionalnim pravom šteje za delo, ki se opravlja na ozemlju Nizozemske, saj je pravo, ki ga je treba uporabiti, nizozemski zakon o delovnih razmerjih (člen 2 WAMN). Skratka, podane so okoliščine, v katerih so povezave delovnega razmerja z nizozemskim pravom posebej tesne, tako da z njimi ni mogoče utemeljiti dodatne zahteve – kot je prebivališče delavca – ki pomeni oviro za prosto gibanje oseb, zaposlenih na ozemlju Unije.

28 C-282/91, Recueil, str. I-1221, točka 16.

29 Sumljiv pogoj, na katerega sem opozoril – v drugačnih okoliščinah – tudi v sklepnih predlogih, predstavljenih v zadevi Stewart (sodba z dne 21. julija 2011, C-503/09, ZOdl., str. I-6497, točka 36) in ki je upošteven tudi v obravnavanem primeru, čeprav ima A. Salemink nizozemsko državljanstvo. Gotovo je, da nacionalno pravo, ki ga navaja Rechtbank Amsterdam, zadeva predvsem in v večini tuje delavce. In to do te mere, da trenutno, kot je navedla Komisija, proti Kraljevini Nizozemski poteka postopek zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU (C-141/10), v katerem se poskuša dokazati, da ta država članica s tem, da nekaterih socialnovarstvenih dajatev ne izplačuje državljanom drugih držav članic, ki kot A. Salemink delajo na naftnih ploščadih v nizozemskem epikontinentalnem pasu in ne prebivajo na Nizozemskem ni izpolnila obveznosti do Unije.

77. Menim, da povezava preučenega delovnega razmerja z nizozemskim pravnim redom ni le tesna – kot je Sodišče ugotovilo v primerih del, ki jih v tujini opravljajo delavci, ki prebivajo v državi članici [30] – ampak glede na funkcionalno izenačenost, v danem primeru, med epikontinentalnim pasom in državnim ozemljem, že skoraj sklenjena. Če ozemlje razumemo kot območje, na katerem država z izvajanjem pristojnosti, ki ji zakonito pripadajo v okviru mednarodnega prava, izraža suvereno oblast, je epikontinentalni pas, ki meji na njeno obalo, v tem smislu ozemlje države članice, torej prostor, na katerem ta izvaja izključno pristojnost, v danem primeru, na področju delovnih razmerij, sklenjenih za gospodarsko izkoriščanje epikontinentalnega pasu. In kot državno „ozemlje“ v natanko tem smislu, velja za namene uporabe prava Unije tudi kot „ozemlje“ Unije.

78. Glede na to ujemanje menim, da ne preostane nič drugega, kot da se uporabi ustaljena sodna praksa v zvezi z Uredbo št. 1408/71. Zato je treba opozoriti – kot je bilo ugotovljeno v sodbi z dne 3. marca 1990 v zadevi Kits van Heijningen [31] – da ob opredelitvi pogojev za pravico do vključitve v neki sistem socialne varnosti, države članice ne morejo določiti, da se njihova zakonodaja „ne uporabi za osebe, za katere jo je treba uporabiti […] v skladu z Uredbo št. 1408/71“.

79. Tako je bilo v navedeni zadevi ugotovljeno, da „člen 13(2)(a) Uredbe št. 1408/71 izrecno določa, da za osebo, zaposleno na ozemlju ene države članice, velja zakonodaja te države, tudi če stalno prebiva na ozemlju druge države članice. Ta odločba ne bi imela učinka, če bi se pogoj prebivališča, ki ga določa zakonodaja države članice, na katere ozemlju je oseba zaposlena, za vključitev v sistem socialnega zavarovanja, ki ga zagotavlja, lahko uporabil v razmerju do oseb iz člena 13(2)(a). Glede teh oseb je posledica člena 13(2)(a) ta, da pogoj prebivališča zamenja pogoj, da mora biti oseba zaposlena na ozemlju zadevne države članice“.

VII – Predlog

80. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanje, ki ga je postavilo Rechtbank Amsterdam, odgovori tako:

Določbe prava Evropske unije, ki so namenjene uresničevanju prostega gibanja delavcev, zlasti določbe iz naslovov I in II Uredbe št. 1408/71 ter členov 39 ES in 299 ES (postala člena 45 PDEU in 52 PEU v povezavi s členom 355 PDEU), nasprotujejo temu, da delavec, ki zunaj ozemlja Nizozemske v ožjem pomenu opravlja dela na stacionarnem objektu na nizozemskem delu epikontinentalnega pasu za delodajalca s sedežem na Nizozemskem, ni zavarovan v okviru nacionalnih zakonskih zavarovalnih shem samo zato, ker ne prebiva na Nizozemskem, temveč v drugi državi članici, čeprav ima možnost sklenitve prostovoljnega zavarovanja.

i — Točka 69 tega besedila je bila jezikovno popravljena po njegovi prvotni objavi na spletu.

30 Glej na primer zgoraj navedeno sodbo Habelt in drugi z dne 18. decembra 2007, točka 122.

31 C-2/89, Recueil, str. I-1755, točki 20 in 21.