



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
М. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
представено на 21 юни 2018 година¹

Дело C-342/17

Memoria Srl
Antonia Dall'Antonia
срещу
Comune di Padova
встъпила страна:
Alessandra Calore

(Преюдициално запитване, отправено от Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto
(Районен административен съд Венето, Италия))

„Преюдициално запитване — Допустимост — Изцяло вътрешно положение —
Ограничения върху свободата на установяване — Правна уредба, която забранява всякаква
икономическа дейност, свързана със съхраняването на погребални урни“

1. По най-разнообразни причини (религиозни, културни, здравни) всички цивилизации е трябвало да се справят с третирането на тленните останки на починалите. От незапомнени времена много от тях са избрали погребването на починалите (*sit tibi terra levis*) в гробища или на свети места, където се извършва погребението, правят се възпоменания и се почита паметта им. През последните векове тези места се управляват от публичните органи, обикновено общинските.
2. Все повече обаче зачестява кремацията или изгарянето на телата. С отпадането на повече или по-малко традиционните резерви по отношение на използването на този метод² и съответно защитаването на предимствата му (икономически, социални, заемане на място и други) кремирането се разпространява, което поражда нови въпроси като свързаните със съхраняването на пепелта.
3. Около смъртта е изтъкана сложна мрежа от *погребални* услуги. Повечето от тях се извършват от частни предприятия, които оказват професионално съдействие на членовете на семейството на починалото лице по-специално за превоза на тленните останки от домовете или траурните зали и за други присъщи на погребалната церемония дейности и процедури преди

¹ Език на оригиналния текст: испански.

² Дори Римокатолическата църква, макар да запазва „предпочитанието си към погребването на телата“, не намира доктринални причини, за да предотврати кремирането. Вж. Конгрегация за доктрината на вярата, Указание *Ad resurgendum cum Christo* относно погребването на починалите лица и съхраняването на пепелта при кремация от 15 август 2016 г.

погребението. Наред с тези траурни услуги се предоставят *погребалните* услуги в тесен смисъл³, които се извършват в периметъра на гробището и включват по-специално кремацията или погребването на телата или пепелта и съхраняването на тленните останки⁴. Последните услуги често зависят изцяло от публичните органи, обикновено общински.

4. В някои държави членки обаче са разрешени частните гробища, а в други (сред които Италия) управлението на държавните гробища се възлага на търговски предприятия. В това отношение може да става въпрос за определена *приватизация* на гробищата, нелишена от полемика, в която се подчертава „културното разединение“, до което водят тези инициативи. В спора са смесени съображения от антропологическо естество с други, защитаващи запазването на обществените гробища като общо имущество, което отразява историческата памет на едно общество.

5. Предмет на настоящото преюдициално запитване е да се установи именно дали италианската община Падуа може да запази за общинските гробища съхраняването на урните с пепелта от кремацията (когато членовете на семейството решат да не ги съхраняват в домовете си).

6. За да отговори на запитващата юрисдикция, Съдът трябва да съпостави забраната за извършване на посочената дейност от частни предприятия и свободите на установяване и на предоставяне на услуги. При необходимост следва да разгледа съображенията, които могат да обосноват ограничението, независимо дали произтичат от изискванията, свързани с общественото здраве (добре известни в съдебната му практика), или от отдаването на почит на починалите, по което, ако не греша, Съдът не се е произнасял досега.

I. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. ДФЕС

7. Член 49 ДФЕС урежда свободата на установяване по следния начин:

„В рамките на следващите разпоредби ограниченията върху свободата на установяване на граждани на държава членка на територията на друга държава членка се забраняват. Тази забрана се прилага също и по отношение на ограниченията за създаване на търговски представителства, клонове или дъщерни дружества от граждани на всяка държава членка, установили се на територията на друга държава членка.

Свободата на установяване включва правото на достъп до и упражняване на дейност като самостоятелно заето лице, както и да се създават и ръководят предприятия, в частност дружества по смисъла на член 54, втора алинея при условията, определени от правото на държавата, където се извършва установяването за нейните собствени граждани, при спазването на разпоредбите на главата относно капиталите“.

3 В заключението си по дело Adolf Truley (C-373/00, EU:C:2002:207, т. 52) относно възлагането от общинско предприятие на поръчка за доставка на оборудване за ковчези генералният адвокат Alber изтъква доводите на австрийското правителство, което също предлага „погребалните услуги в тесен смисъл (управление на гробищата, отваряне и затваряне на гробове, погребване на тялото или пепелта, извършване на ексумации), за които посочва, че се извършват от община Виена, да се разграничават от погребалните услуги в широк смисъл (бдение, погребални церемонии, превозване на тялото, тоалет, обличане, поставяне на тялото в ковчег, придобиване на гробове, обработка на документи и публикуване на некролози), които се извършват от Bestattung Wien. Само погребалните услуги в тесен смисъл са нужди от обществен интерес“.

4 В решение от 27 февруари 2003 г., Adolf Truley (C-373/00, EU:C:2003:110, т. 51—56), Съдът приема разликите между едните и другите услуги, макар че по посоченото дело тя е ирелевантна за диспозитива.

8. Член 56, първа алинея ДФЕС разглежда свободата на движение на услуги, както следва:

„В следващите разпоредби се забраняват ограниченията на свободното предоставяне на услуги в рамките на Съюза по отношение на гражданите на държавите членки, които са се установили в държава членка, различна от тази, в която се намира лицето, за което са предназначени услугите“.

2. Директива 2006/123/ЕО⁵

9. Съгласно член 1:

„1. Настоящата директива установява общи разпоредби за улесняване упражняването на свободата на установяване за доставчиците на услуги и свободното движение на услуги, като същевременно се запазва високото качество на услугите.

2. Настоящата директива не се прилага относно либерализацията на услугите от общ икономически интерес, запазени за публични или частни субекти, нито относно приватизацията на публични субекти, които предоставят услуги.

3. Настоящата директива не се прилага относно премахването на монополи, предоставящи услуги, нито относно помощи, предоставяни от държави членки, които са предмет на правилата на Общността относно конкуренцията.

[...]“.

10. Член 2 гласи:

„1. Настоящата директива се прилага за услуги, предоставяни от доставчици, установени в държава членка.

2. Настоящата директива не се прилага спрямо следните дейности:

а) нестопански услуги от общ интерес;

[...]“.

Б. Националното право

1. Закон № 234/2012⁶

11. Член 53 предвижда, че към италианските граждани не са приложими нормите или практиките от националното право на Италия, пораждащи дискриминационни последици във връзка с гарантираните в италианския правен ред положение и третиране на граждани на Съюза.

⁵ Директива на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар (ОВ L 376, 2006 г., стр. 36; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 58, стр. 50).

⁶ Legge 24 dicembre 2012, n. 234, Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea (Закон № 234 от 24 декември 2012 г., Обща уредба на участието на Италия в приемането и прилагането на законодателството и политиките на Европейския съюз (GURI № 3 от 4 януари 2013 г., наричан по-нататък „Закон № 234/2012“).

2. Закон № 130/2001⁷

12. Член 3 гласи:

„1. През шестте месеца след обнародването на този закон [Наредбата от 1990 г.] може да бъде изменена с наредба, приета в съответствие с член 17, параграф 1 от изменения Закон № 400 от 23 август 1998 г., по предложение на Министерство на здравеопазването след изслушване на Министерство на вътрешните работи и Министерство на правосъдието и след получаване на становище от компетентните парламентарни комисии въз основа на следните принципи:

a) [...]

b) разрешението за извършване на кремацията се издава в зависимост от изявената воля на починалия приживе или на член на семейството му при следните условия:

[...]

c) разпръскването на пепелта по волята на починалото лице е разрешено само в определено за тази цел място в гробището, на открито или в частен имот; разпръскването в частен имот трябва да се извърши на открито с разрешението на собственика, за което не се заплаща възнаграждение; при всички случаи разпръскването на пепелта е забранено в населени места [...]; разпръскването в морето, водите на езерата и водните потоци е разрешено на места, където няма плавателни съдове и сгради;

d) разпръскването на пепелта се извършва от съпруга или друг упълномощен член на семейството, от изпълнителя на завещанието или законния представител на асоциацията, уредена в буква b), точка 2, в която починалото лице е членувало, а при липсата на такива, от упълномощено за тази цел лице от общината;

[...];

f) превозът на урната с пепелта не подлежи на предпазните здравни мерки, предвидени за превоза на телата, освен ако няма указание на здравните органи в обратен смисъл;

[...]

i) в крематориума трябва да се осигури приемна зала, приспособена за извършването на траурните ритуали и отдаването на последна почит на починалото лице при зачитане на достойнството“.

⁷ Legge 30 marzo 2001, n. 130, Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri (Закон № 130/2001 от 30 март 2001 г. за кремацията и разпръскването на пепелта; GURI № 91 от 19 април 2001 г., наричан по-нататък „Закон № 130/2001“).

3. *Кралски декрет от 1934 г.*⁸

13. Член 343 предвижда:

„Кремирането на телата се извършва в крематориум, одобрен от префекта, след консултация с областния лекар. Общината предоставя безвъзмездно необходимия парцел в гробищния парк за построяването на крематориума. Погребалните урни с останките от кремацията могат да се поставят в гробище, параклис или храм, принадлежащ на юридическо лице, или в частен колумбарий с трайно предназначение и защита срещу оскверняване“.

4. *Указ за погребалните полицейски служби от 1990 г.*⁹

14. Членове 90—95 от него се отнасят за предоставянето на частни гробове в гробищата. Член 92, параграф 4 забранява предоставянето на парцели за частни гробове на физически или юридически лица, които целят да реализират печалба или да спекулират с тях.

5. *Регионален закон на Венето в областта на погребенията от 2010 г.*¹⁰

15. Член 1, параграф 1 от него гласи:

„Този закон урежда аспектите на защитата на общественото здраве при изпълнението на задачите и услугите, свързани със смъртта на всяко лице, при зачитане на достойнството, религиозните и културните убеждения и правото на всеки да може свободно да избере начин на погребване или кремация“.

16. Член 49, параграф 2 предвижда:

„След подаването на молба запечатаната урна може да бъде предадена на упълномощени лица за съхраняването ѝ в гробището, на частно място или за разпръскване [на пепелта]“.

6. *Наредбата на община Падуа за погребалните услуги*¹¹

17. Член 52 („Предаване на урната за съхраняването ѝ в жилище“), изменен с Решение № 2015/0084, гласи:

„1. Погребалната урна се предава за съхранението ѝ в жилище в съответствие с писмените разпореждания на починалото лице приживе. Ако няма такива, съхраняването може да бъде поискано от съпруга или, при липсата на такъв, от най-близкия роднина, определен в съответствие с членове 74, 75, 76 и 77 от Гражданския кодекс, а ако те са няколко, от абсолютното им мнозинство.

[...]

8 Regio Decreto 27 luglio 1934, n. 1265, Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie (Кралски декрет за приемане на консолидиран текст на законите в областта на здравеопазването; GURI № 186 от 9 август 1934 г., наричан по-нататък „Кралски декрет от 1934 г.“).

9 Decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285, approvazione del regolamento di polizia mortuaria (Указ за погребалните полицейски служби, GURI № 239 от 12 октомври 1990 г.).

10 Legge Regionale n. 18 del 4 marzo 2010, Norme in materia funeraria, della Regione del Veneto (Регионален закон на Венето в областта на погребенията; BUR № 21 от 9 март 2010 г.).

11 Delibera del Consiglio Comunale di Padova n. 2015/0084 del 30/11/2015 (Решение на общинския съвет на Падуа № 2015/0084 от 30 ноември 2015 г. (Albo Pretorio del 4/12/2015 al 18/12/2015)).

3. Лицето, което съхранява погребалната урна, в никакъв случай не може да възлага съхранението ѝ на трети лица. Тази забрана важи и в случай че починалото лице изрично е изявило волята си приживе.

4. Урната се държи задължително само в дома на лицето, което я съхранява, на място, защитено от евентуално оскверняване или кражба. По никакви причини не могат да се оставят отвори или процепи в урната.

5. Погребалната служба може по всяко време да поиска представянето на погребалната урна от лицето, което я съхранява, за да провери нейната цялост и състояние на запазване.

[...]

9. Във всеки един момент може да се поиска поставянето на предадената за съхранение урна в гробище.

10. В допълнение към предвидените в параграф 4 изисквания съхраняването на погребалните урни в никакъв случай не може да се извършва с търговски цели. Поради това не са разрешени икономически дейности, чийто макар и неизключителен предмет е съхраняването на погребални урни, независимо от основанията и срока. Тази забрана важи и в случай че починалото лице изрично е изявило волята си приживе“.

II. Спорът в националното производство и преюдициалният въпрос

18. Дружество Memoria Srl е учредено на 1 декември 2014 г. с цел да предлага на обществеността услуги по съхранение на погребални урни.

19. Memoria Srl предоставя на семействата на кремираните починали лица възможността да съхраняват погребалните урни на места, различни от дома или гробищата, където могат да почитат паметта на починалите си близки. Рекламира ги като места, предназначени изключително за съхраняването на погребални урни в естетично и приятно уредена среда, с ограничен достъп, която е охранявана и е специално приспособена за събирания с цел молитва за възпоменание на починалите. За тази цел членовете на семейството подписват договори за прехвърляне правото на ползване на нишите (колумбариите), в които се съхраняват урните.

20. От септември 2015 г. Memoria Srl отваря посочените гробищни места, наричани „luoghi della memoria“ (места за възпоменание), разположени в редица квартали в град Падуа. Достъпът до тези места на членовете на семейството на починалото лице е обусловен от приемането на вътрешен кодекс за поведение, който налага спазването на правилата за добро възпитание, благоприличие и почтеност, забраната за консумиране на алкохолни напитки и изискването за прилично облекло.

21. Г-жа Antonia Dall'Antonia е потенциален клиент на Memoria Srl, тъй като желае тялото на съпруга ѝ да бъде кремирано и пепелта да бъде пренесена на едно от посочените места.

22. На 30 ноември 2015 г. Consiglio Comunale di Padova (Общински съвет Падуа) приема Решение № 2015/0084, с което изменя Общинската наредба за погребални услуги¹². С това изменение се изключва възможността лицето, което съхранява погребалните урни, да ползва услугите на частни търговски предприятия, управлявани независимо от общата система на общинската погребална служба.

¹² Вж. съдържанието му в точка 17 от настоящото заключение.

23. На 15 февруари 2016 г. Memoria Srl и г-жа Dall'Antonia сезират Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Районен административен съд Венето) с искане за отмяна на Решение № 2015/0084 на Общински съвет Падуа и за обезщетение за вредите, понесени от Memoria Srl. В основни линии изтъкват неговата несъвместимост с разпоредбите на правото на Съюза, и по-специално с принципите на свобода на установяване и свободно предоставяне на услуги.

24. Запитващата юрисдикция изразява съмнения относно приложимостта на тези принципи към мярка, която има действие единствено на територията на община Падуа и не се отнася за цялото население на Италия. Освен това счита, че не е видно да са налице съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве, които да са от естество да обосноват това ограничение.

25. В този контекст запитващата юрисдикция отправя до Съда следния преюдициален въпрос:

„Трябва ли членове 49 и 56 от Договора за функционирането на Европейския съюз да се тълкуват в смисъл, че не допускат прилагането на следните разпоредби от член 52 от Наредбата за погребалните услуги на община Падуа:

„Лицето, което съхранява погребалната урна, в никакъв случай не може да възлага съхранението ѝ на трети лица. Тази забрана важи и в случай че починалото лице изрично е изявило волята си приживе (трети параграф).

Урната се държи задължително само в дома на лицето, което я съхранява (четвърти параграф).

[...]

Съхраняването на погребалните урни в никакъв случай не може да се извършва с търговски цели и поради това не са разрешени икономически дейности, чийто, макар и неизключителен предмет, е съхраняването на погребални урни, независимо от основанията и срока. Тази забрана важи и в случай че починалото лице изрично е изявило волята си приживе (десети параграф)?“.

26. Писмени становища представят Memoria Srl, община Падуа, италианското правителство и Комисията. Всички те, с изключение на община Падуа, се явяват на съдебното заседание, проведено на 16 април 2018 г., на което Съдът поканва страните да вземат становище относно евентуалното прилагане на Директива 2006/123.

III. Анализ на преюдициалния въпрос

27. Запитващата юрисдикция приканва Съда да изясни дали национална разпоредба, която не допуска предоставянето от частни предприятия на услуги по съхранение на погребални урни, е в съответствие с членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС.

28. Съгласно постоянната съдебна практика обстоятелството, че запитващата юрисдикция е ограничила въпросите си само до някои разпоредби от правото на Съюза, не е пречка Съдът да ѝ предостави всички насоки за тълкуване на правото на Съюза, които могат да бъдат полезни за решаване на делото, с което е сезирана¹³.

¹³ Решения от 30 януари 2018 г., X и Visser (C-360/15 и C-31/16, EU:C:2018:44, т. 55) и от 14 ноември 2017 г., Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, т. 28 и цитираната съдебна практика).

29. Освен това Съдът, от който се иска да бъде полезен с отговора си на запитващата юрисдикция, е компетентен да ѝ даде насоки, които са изведени от преписката по главното производство и от представените пред него писмени и устни становища¹⁴.

30. От тази гледна точка, с оглед на съдържащите се данни в акта за преюдициално запитване и на обсъжданията по време на съдебното заседание, забраната за предоставяне от частни предприятия на услуги по съхранение на погребалните урни трябва да бъде съпоставена и с Директива 2006/123.

А. По допустимостта на преюдициалния въпрос

31. Италианското правителство и община Падуа оспорват допустимостта на преюдициалния въпрос главно¹⁵ по две причини: а) касае се за изцяло вътрешен спор без трансгранични елементи; б) запитващата юрисдикция не е посочила в акта си всички релевантни фактически и правни обстоятелства по производството, за да може Съдът да даде подходящ отговор.

32. Първото възражение се състои в обстоятелството, че главното производство се отнася до изцяло вътрешно положение, което не попада в приложното поле на правото на Съюза: спор между италианско дружество и община Падуа относно прилагането на общинска правна уредба, която има действие само на нейна територия. Следователно няма никакъв трансграничен фактор на привръзка, за да се отправят въпроси, свързани с основните свободи на вътрешния пазар¹⁶.

33. С оглед практиката на Съда относно изцяло вътрешните положения, систематизирана наскоро в решение *Ullens de Schooten*¹⁷, това възражение трябва да бъде отхвърлено.

34. Вярно е, че като общо правило „разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС относно свободата на установяване, свободното предоставяне на услуги и свободното движение на капитали не се прилагат към положение, което във всичките си аспекти е свързано само с една държава членка“¹⁸.

35. Съдът обаче допуска изключения от това правило при наличието им, като приема, че е компетентен да отговаря на преюдициални въпроси, повдигнати по изцяло вътрешни спорове без явни трансгранични елементи.

14 Решения от 30 януари 2018 г., *X и Visser* (C-360/15 и C-31/16, EU:C:2018:44, т. 56) и от 1 октомври 2015 г., *Trijber и Harmsen* (C-340/14 и C-341/14, EU:C:2015:641, т. 55 и цитираната съдебна практика).

15 Изглежда италианското правителство освен това твърди, че преюдициалното запитване е недопустимо поради преждевременното му отправяне. Достатъчно е да се отбележи, че съгласно постоянната практика на Съда национална юрисдикция решава на кой етап от производството да постави преюдициален въпрос (решения от 21 септември 2017 г., *Malta Dental Technologists Association и Reynaud*, C-125/16, EU:C:2017:707, т. 29 и от 17 април 2007 г., *AG-COS.MET*, C-470/03, EU:C:2007:213, т. 45).

Според община Падуа преюдициалното запитване не е допустимо, тъй като отговорът на Съда би бил неприложим, тъй като принципите на правната сигурност и на оправдани правни очаквания не допускат да се поставя под въпрос статутът на едно индивидуално право, каквото е правото на съхраняване на пепелта. Разпоредбите на ДФЕС, уреждащи свободите на установяване и на предоставяне на услуги, обаче имат вертикален директен ефект и принципите на правната сигурност и на оправданите правни очаквания не могат да бъдат използвани от национален съд като претекст за прилагане на противоречащи на тези разпоредби национални норми (решение от 19 април 2016 г., *DI*, C-441/14, EU:C:2016:278, т. 42).

16 В подкрепа на становището си италианското правителство се позовава на решение от 13 февруари 2014 г., *Airport Shuttle Express* и др. (C-162/12 и C-163/12, EU:C:2014:74, т. 42 и 43).

17 Решение от 15 ноември 2016 г. (C-268/15, EU:C:2016:874, наричано по-нататък „решение *Ullens de Schooten*“).

18 Вж. в този смисъл решения *Ullens de Schooten*, т. 47, от 30 юни 2016 г., *Admiral Casinos & Entertainment* (C-464/15, EU:C:2016:500, т. 21) и от 20 март 2014 г., *Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona* (C-139/12, EU:C:2014:174, т. 42).

36. Първото от тези изключения се отнася до преюдициалните запитвания, по които национална разпоредба предоставя на местните граждани същите права, които разпоредбите на Съюза предоставят на гражданите на други държави членки, с цел да се избегне така наречената „обратна дискриминация“ (дискриминация *à rebours*).

37. Според Съда „при случай, който във всичките си аспекти е свързан само с една държава членка, тълкуването на основните свободи, предвидени в член 49 ДФЕС, 56 ДФЕС или 63 ДФЕС, може да се окаже нужно, когато националното право задължава запитващата юрисдикция да даде възможност на гражданите на съответната държава членка да се ползват от същите права, които гражданин на друга държава членка, намиращ се в същото положение, би могъл да получи въз основа на правото на Съюза“¹⁹.

38. В разглеждания случай националният съд правилно приема, че член 53 от Закон № 234/2012 забранява обратната дискриминация и води до прилагането на член 49 ДФЕС по отношение на италианските граждани, дори при изцяло вътрешни положения, което Съдът също е имал повод да потвърди²⁰.

39. Друго изключение от пояснените в решение *Ullens de Schooten* е свързано с „разпоредби, които се прилагат не само към местните граждани, но и към гражданите на други държави членки, [когато] решението, което тази юрисдикция ще приеме след постановяването на решението на Съда по преюдициалното запитване, ще има действие и спрямо гражданите на други държави членки, което е основание Съдът да се произнесе по поставените му въпроси от гледна точка на разпоредбите на Договора относно основните свободи, въпреки че всички аспекти на спора по главното производство са свързани само с една държава членка“²¹.

40. Както запитващата юрисдикция посочва, възприемайки доводите на жалбоподателите в главното производство, не е изключено икономически оператор на друга държава членка, която допуска съхраняването на урни на управлявани от търговски дружества места, да реши да осъществява в бъдеще дейността си на територията на Италия. Не е изключено и гражданин на друга държава членка да поиска да има възможност да ползва подобни услуги на територията на Италия.

41. Ето защо смятам, че от акта за преюдициално запитване личи, макар и в незначителна степен, някаква връзка между предмета или обстоятелствата на спора и членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС²².

42. Към изложеното следва да се добави конкретен довод относно евентуалното²³ въздействие на Директива 2006/123, някои разпоредби от която (разпоредбите на глава III относно свободата на установяване за доставчиците) „трябва да се тълкуват в смисъл, че се прилагат и за положение, при което всички релевантни елементи настъпват в границите само на една държава членка“²⁴.

19 Вж. в този смисъл решения *Ullens de Schooten*, т. 52, от 5 декември 2000 г., *Guimont* (C-448/98, EU:C:2000:663, т. 23) и от 21 юни 2012 г., *Susisalo* и др. (C-84/11, EU:C:2012:374, т. 20).

20 Решение от 21 февруари 2013 г., *Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia* и др. (C-111/12, EU:C:2013:100, т. 35).

21 Решения *Ullens de Schooten*, т. 51 и от 8 май 2013 г., *Libert* и др. (C-197/11 и C-203/11, EU:C:2013:288, т. 35).

22 Решение *Ullens de Schooten*, т. 54.

23 За целите на допустимостта на преюдициалното запитване е достатъчно да има съмнения относно приложимостта на Директива 2006/123, дори в крайна сметка да бъдат отхвърлени в резултат на анализа по същество.

24 Решение от 30 януари 2018 г., *X и Visser* (C-360/15 и C-31/16, EU:C:2018:44, т. 110).

43. В това отношение Съдът е постановил, че:

- „Текстът на споменатите разпоредби [на глава III от Директива 2006/123] не съдържа никакво условие за наличието на външен елемент“.
- „Член 2, параграф 1 от [Директива 2006/123] предвижда общо, без да разграничава дейностите по предоставяне на услуги, съдържащи външен елемент, и дейностите по предоставяне на услуги, без какъвто и да било елемент от такова естество, че Директивата се прилага за „услуги, предоставяни от доставчици, установени в държава членка.“
- „Член 4, точка 2 и член 4, точка 5 от Директива 2006/123, които съответно дефинират понятията „доставчик“ и „установяване“, не упоменават никакъв трансграничен елемент“.
- „Тълкуването, че разпоредбите на глава III от Директива 2006/123 се прилагат не само за доставчика, който желае да се установи в друга държава членка, но и за този, който желае да се установи в собствената си държава членка, е в съответствие с преследваните от тази директива цели“.
- „Констатацията, че разпоредбите на глава III от Директива 2006/123 се прилагат и при изцяло вътрешни положения, се потвърждава също от запознаването с подготвителните работи във връзка с Директивата“²⁵.

44. Следователно първото възражение за недопустимост не може да бъде прието.

45. Второто възражение, с което се твърди, че преюдициалното запитване не съдържа необходимите фактически и правни обстоятелства по производството, за да може Съдът да се произнесе, също следва да бъде отхвърлено. По-специално, италианското правителство и община Падуа посочват, че представянето на приложимото италианско законодателство се свежда до Общинската наредба за погребални услуги, но липсва описание на вътрешната, националната и регионалната правна уредба с по-висок ранг, от която тя е част.

46. Противно на това твърдение, считам, че запитващата юрисдикция е представила достатъчно основни елементи на националното право, които определят забраната за частни услуги по съхранение на погребални урни, с цел да бъдат съпоставени с разпоредбите на правото на Съюза, от чието тълкуване се нуждае. Включени са реквизитите по член 94 от Процедурния правилник на Съда и преюдициалното запитване отговаря на изискванията, произтичащи от съдебната практика в тази област²⁶.

47. Обстоятелството, че запитващата юрисдикция изтъква само доводите на жалбоподателите в главното производство, без тези на община Падуа, не променя този извод, тъй като правото на преценка на националната юрисдикция обхваща възможността да включи едни или други доводи при формулирането на преюдициалния си въпрос.

48. Ето защо смятам, че преюдициалното запитване трябва да бъде допуснато.

²⁵ Решение от 30 януари 2018 г., X и Visser (C-360/15 и C-31/16, EU:C:2018:44, т. 99—108).

²⁶ Съдът нееднократно е постановявал, че по отношение на въпросите, свързани с тълкуването на правото на Съюза, които се ползват с презумпция за релевантност, националният съд определя съгласно своите правомощия нормативната и фактическата рамка, проверката на чиято точност не е задача на Съда. Съдът може да откаже да се произнесе по отправено от национална юрисдикция преюдициално запитване само ако по-специално не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси. Вж. по-специално решения от 21 септември 2017 г., Malta Dental Technologists Association и Reynaud (C-125/16, EU:C:2017:707, т. 28) и от 6 септември 2016 г., Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, т. 20 и цитираната съдебна практика).

Б. По съществуването на спора

49. Преди всичко в разглеждания случай е необходимо да се установи дали разпоредбите относно свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги могат да бъдат нарушени. Ако е така, следващата стъпка би била да се анализира прилагането на Директива 2006/123 или на разпоредбите на първичното право, които уреждат посочените свободи (членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС).

50. Съгласно постоянната практика на Съда целта на закрепената в член 49 ДФЕС свобода на установяване е да се позволи на гражданин на държава членка да създаде структура в друга държава членка, за да упражнява в нея дейността си и да допринесе по този начин за взаимното икономическо и социално обвързване в рамките на Съюза в областта на осъществяваните от самостоятелно заети лица дейности.

51. Следователно тази свобода трябва да позволи на физическо или юридическо лице да участва трайно и продължително в икономическия живот на държава членка, различна от държавата му по произход, и да извлече полза от това, като действително осъществява стопанска дейност в приемащата държава членка, установявайки се в нея трайно и за неопределен период²⁷.

52. Що се отнася до свободното предоставяне на услуги, закрепено в член 56 ДФЕС, то обхваща всички услуги, които не се предоставят трайно и продължително от място на стопанска дейност в държавата членка по местоназначение²⁸.

53. В главното производство Memoria Srl цели да предоставя услугата по съхранение на погребални урни, установявайки се трайно и продължително в община Падуа. Следователно искането му се вписва в контекста на свободата на установяване²⁹.

54. Евентуалното ограничаване на тази свобода може да бъде проверено чрез съпоставянето му с разпоредба на вторичното право (Директива 2006/123) или с първичното право (член 49 ДФЕС).

55. Ако ограничението попада в приложното поле на Директива 2006/123, не би трябвало да се подлага и на проверката по отношение на член 49 ДФЕС. Едновременното разглеждане на национална мярка с оглед разпоредбите на Директива 2006/123 и на Договора за функционирането на ЕС, би означавало да се въведе разглеждане на всеки отделен случай на основание на първичното право, с което целенасочената хармонизация, въведена с тази директива, би била поставена под съмнение³⁰.

27 Решения от 23 февруари 2016 г., Комисия/Унгария (C-179/14, EU:C:2016:108, т. 148) и от 12 септември 2006 г., Cadbury Schweppes и Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, EU:C:2006:544, т. 53 и 54 и цитираната съдебна практика).

28 Решения от 23 февруари 2016 г., Комисия/Унгария (C-179/14, EU:C:2016:108, т. 150), от 30 ноември 1995 г., Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, т. 22) и от 29 април 2004 г., Комисия/Португалия (C-171/02, EU:C:2004:270, т. 25).

29 Тази дейност е подкатегория на погребалните услуги и услугите, предоставяни от погребалните служби, които Съдът многократно е разглеждал с оглед на разпоредбите относно обществените поръчки или ДДС. Вж. решения от 27 февруари 2003 г., Adolf Truley (C-373/00, EU:C:2003:110) и от 6 май 2010 г., Комисия/Франция (C-94/09, EU:C:2010:253).

30 Решение от 16 юни 2015 г., Rina Services и др. (C-593/13, EU:C:2015:399, т. 38): „подобно тълкуване би противоречало на извода, направен от законодателя на Съюза в съображение 6 от Директива 2006/123, че бариерите пред свободата на установяване не могат да бъдат премахнати единствено чрез прякото прилагане на член 49 ДФЕС, по-специално поради изключителната сложност на разглеждането им като отделни случаи. Ако се допусне, че „забранените“ съгласно член 14 от тази директива изисквания все пак могат да бъдат обосновани въз основа на първичното право, това би означавало именно да се въведе отново такова разглеждане за всеки конкретен случай въз основа на ДФЕС по отношение на всички ограничения на свободата на установяване“. Вж. също решение от 30 януари 2018 г., X и Visser (C-360/15 и C-31/16, EU:C:2018:44, т. 96).

1. Включване на спорната дейност в Директива 2016/123

56. Последващото съмнение е дали услугата по съхранение на погребални урни попада в приложното поле на Директива 2006/123, чиято цел е улесняване упражняването на свободата на установяване за доставчиците на услуги и свободното движение на услуги.

57. Приложимостта ѝ може да се подкрепи при първоначалния прочит на член 2 от Директива 2006/123. Съгласно член 1 от нея тя се „прилага за услуги, предоставяни от доставчици, установени в държава членка“. Изключенията от това правило се съдържат в параграфи 2 и 3 и никое от тях не обхваща, поне не изрично, погребалните услуги като цяло, нито в частност услугата по съхранение на погребални урни³¹.

58. Като се има предвид, че услугата по съхранение на погребални услуги, предоставяна от Memoria Srl, би могла да се определи като стопанска дейност, извършвана от самостоятелно заето лице, осъществявана срещу възнаграждение³², включването ѝ в общата разпоредба (член 2, параграф 1), а не в предвиждащите изключение разпоредби (параграфи 2 и 3) е в подкрепа на попадането ѝ в приложното поле на Директива 2006/123.

59. Съгласно член 1, параграф 3 от нея обаче Директива 2006/123 „не се прилага относно премахването на монополи, предоставящи услуги“. Съображение 8 от Директивата внася повече яснота по този въпрос: „[у]местно е [нейните] разпоредби относно свободата на установяване и свободното движение на услуги да се прилагат само до степеня, до която въпросните дейности са отворени за конкуренция, така че да не задължават държавите членки [...] да премахват съществуващи монополи“³³.

60. Наредбата на община Падуа изважда предоставянето на услугата по съхранение на погребални урни от конкуренцията между частните оператори и я превръща в обект на монопол. Монополът е предоставен на общинското предприятие, на което е възложено управлението на погребалните услуги. По този начин тя възпрепятства достъпа до тази дейност на други предприятия като Memoria Srl.

61. Обстоятелството, че монополите, предоставящи услуги, са извън обхвата на Директива 2006/123, е посочено във вече споменатия член 1, параграф 3 във връзка със съображение 8 от нея. Следователно в глава III от Директива 2006/123, която съдържа правилата, приложими конкретно за свободата на установяване, няма нито една разпоредба, приложима за посочените монополи, създадени от национална правна уредба. Всъщност:

- Членове 9—13 се отнасят до разрешителните режими за достъп до упражняването на дадена дейност по предоставянето на услуги, които ясно се различават от случаите, при които достъпът до тази дейност е забранен за всички оператори, с изключение на монополиста.
- Членове 14 и 15 разграничават забранените изисквания от изискванията, които подлежат на оценка. Забранените (член 14, точки 1—8) не могат да бъдат обосновани и държавите членки трябва да ги премахват приоритетно и системно. Забрана като тази на община Падуа не намира място в никое от тези изисквания.

31 Това заключение се потвърждава от съображение 33 от Директива 2006/123, съгласно което услугите, обхванати от нея, засягат широка гама от непрекъснато променящи се дейности. Посочва изрично, че сред тези дейности са включително услугите, насочени както към бизнеса, така и към потребителите.

32 Член 4, точка 1 от Директива 2006/123 предвижда, че за нейните цели „услуга“ означава „всяка стопанска дейност, извършвана от самостоятелно заето лице, обичайно осъществявана срещу възнаграждение, както е посочено в член 57 ДФЕС“.

33 Вж. заключението на генералния адвокат Вот по дело Комисия/Унгария (C-179/14, EU:C:2015:619, т. 184—190). В т. 188 посочва, че: „когато определена дейност не е отворена за конкуренция, в частност тъй като се извършва от съществуващ държавен монопол, тази дейност е изключена от приложното поле на Директива 2006/123“. Според мен такъв е случаят и когато се създава монопол върху предоставянето на услуги след влизането в сила на Директива 2006/123.

— Що се отнася до изискванията, които подлежат на оценка (член 15, параграф 1), държавите членки проверяват дали в техните правни системи съществуват някои от изискванията по параграф 2 от същия член и гарантират, че те са съвместими с условията за недискриминация, необходимост и пропорционалност, заложиени в параграф 3 от този член. Забраната за извършване на дейността по съхранение на погребални урни с търговски цели, наложена на оператори, различни от определения от община Падуа, не попада и в нито едно от тези изисквания, подлежащи на оценка.

62. Като цяло считам, че в приложното поле на Директива 2006/123 не попада монопол върху предоставянето на услуги по съхранение на погребални урни като разглеждания в главното производство.

2. Пряко прилагане на разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС

63. Ако разпоредбата за хармонизиране от вторичното право не урежда ограничението на свободата на установяване, неговата проверка следва да се извърши въз основа на първичното право³⁴. По-специално на член 49 ДФЕС и на практиката на Съда, който многократно го е тълкувал.

64. Национална правна уредба, която допуска дейността по съхранение на погребални урни да се извършва само от един-единствен оправомощен оператор, сама по себе си възпрепятства непреодолимо предоставянето на тази услуга от което и да е друго предприятие. Лицето, което съхранява погребалната урна, може да се обърне само към титуляря на общинските погребални услуги за съхраняването ѝ извън дома си, без да разполага с възможността да ангажира друг доставчик на тези услуги.

65. При това положение с прилагането на режим на изключителни права в полза на един-единствен оператор за упражняването на дейността община Падуа ограничава както свободата на установяване, така и на свободното предоставяне на услуги³⁵. По отношение на монополите върху предоставянето на услуги не се прилага член 37 ДФЕС³⁶.

66. Съгласно член 14 ДФЕС и член 106, параграф 2 ДФЕС извършването на дейността по съхранение на урни, както е уредено в националните норми³⁷, може да се причисли към категорията на услугите от общ икономически интерес или към тази на нестопанските услуги от общ интерес³⁸.

67. Следва да се има предвид, че при първата от тези хипотези „националните, регионалните и местните органи имат дискреционна власт за предоставяне, възлагане и организиране“ на тези услуги според „разликите в потребностите и предпочитанията на ползвателите, които могат да произтичат от различни географски, социални и културни условия“³⁹.

34 Michel, V. Le champ d'application de la directive „services“: entre cohérence et régression?“. La directive „services“ en principe(s) et en pratique. Bruylant, 2011, p. 49.

35 Решения от 23 февруари 2016 г., Комисия/Унгария (C-179/14, EU:C:2016:108, т. 164) и от 21 септември 1999 г., Lääre и др. (C-124/97, EU:C:1999:435, т. 29).

36 Съгласно практиката на Съда както от систематичното място на член 37 в главата от Договора относно забраната за количествени ограничения, така и от използваната терминология следва, че той се отнася за търговията със стоки и не се прилага по отношение на монопола върху предоставянето на услуги (решение от 4 май 1988 г., Bodson, 30/87, EU:C:1988:225, т. 10).

37 В съдебното заседание италианското правителство признава, че наредбата на община Падуа е в съответствие с националното законодателството, доколкото и двете не допускат предоставянето на погребалните урни за извършването на дейност с търговски цели. Обратно, според Memoria Srl наложената от посочената община забрана не се основава на националните норми.

38 В решение от 27 февруари 2003 г., Adolf Truley (C-373/00, EU:C:2003:110), Съдът приема, че погребалните дейности могат „действително да отговарят“ на нужди от обществен интерес. Добавя, че „наличието на развита конкуренция само по себе си не би позволило да се направи извод за липсата на нужда от обществен интерес, чийто характер не е промишлен или търговски“ (т. 66, курсивът е мой).

39 Член 1 от Протокола (№ 26) относно услугите от общ интерес, приложен към Договора от Лисабон.

68. Обратно, ако е нестопанска услуга от общ интерес, в член 2 от Протокола (№ 26) относно услугите от общ интерес, приложен към Договора от Лисабон, се посочва с особено силни думи, че „разпоредбите на Договорите *по никакъв начин* не засягат компетентността на държавите членки да предоставят, възлагат и организират“ посочените услуги⁴⁰.

69. Материалите по делото обаче не предоставят достатъчно данни, за да се направи несъмнен извод, особено като се има предвид, че националните органи следва точно да определят целите, чието изпълнение е възложено на доставчиците на посочените услуги. Ето защо запитващата юрисдикция следва да установи това обстоятелство⁴¹.

70. Ако избере приложимостта на член 106 ДФЕС, по-нататък следва да провери дали разглежданата дейност е подчинена на останалите разпоредби, съдържащи се в Договорите (в частност на правилата на свободата на установяване и нейните ограничения), какъвто по правило е случаят, освен ако „прилагането на тези правила не пречатства юридически или фактически изпълнението на специфичните задачи“, които са възложени на предприятието, натоварено с управлението на услугата.

71. По един или друг начин трябва да се установи дали това ограничаване на правото на установяване може да бъде обосновано от съображения „за обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве“ или от (други) императивни съображения от общ интерес съгласно практиката на Съда. Ще се спра само на изтъкнатите в производството.

а) Обществено здраве

72. Националните органи, които се позовават на това съображение, трябва да докажат, че правната им уредба съответства на принципа на пропорционалност, тоест че е необходима за осъществяването на набелязаната цел и че последната не може да бъде постигната чрез забрани или ограничения, които имат по-малък обхват или които в по-малка степен засягат търговията в рамките на Общността. Държава членка, която се позовава на изключението, свързано с общественото здраве, следва да представи подходящи доказателства или анализ на годността и пропорционалността на приетата от тази държава ограничителна мярка, както и точни данни в подкрепа на доводите ѝ⁴².

73. Според мен в разглеждания случай тези доказателства не са представени, нито е преминал тестът за пропорционалност. Както посочва Комисията, за разлика от тленните останки от биологична гледна точка пепелта е инертен материал и не представлява опасност за общественото здраве. Процесът на кремация, който приключва с предаването на пепелта на починалия на членовете на семейството, премахва посочената опасност.

⁴⁰ Курсивът е мой.

⁴¹ В този смисъл в диспозитива на решение от 27 февруари 2003 г., *Adolf Truley* (C-373/00, EU:C:2003:110), се посочва, че „запитващата юрисдикция следва да прецени дали съществува такава нужда [от общ интерес], като вземе предвид всички релевантни правни и фактически елементи, като обстоятелствата, предхождащи създаването на съответната организация, и условията, при които тя упражнява дейността си“.

⁴² Вж. решение от 23 декември 2015 г., *Scotch Whisky Association* и др. (C-333/14, EU:C:2015:845, т. 53 и 54, и цитираната съдебна практика), относно изключението, свързано с общественото здраве в областта на свободното движение на стоки, която е приложима във връзка с член 52 ДФЕС. В същия смисъл е решение от 13 ноември 2003 г., *Lindman* (C-42/02, EU:C:2003:613, т. 25).

74. Вярно е, че неконтролираното разпръскване на пепелта от погребалните урни би могло да породи незначителна опасност за общественото здраве. За нейното отстраняване е достатъчно да се изисква от частните предприятия, предоставящи услугата по съхранение на урните, да спазват условия като прилаганите по отношение на обществените гробища. Това е алтернативна възможност, която ограничава свободата на установяване в по-малка степен, отколкото пълната забрана за упражняване на тази дейност от частни предприятия⁴³.

б) Почитане паметта на починалите

75. Община Падуа изтъква „защитата на почитането на паметта на починалите, гарантирането на спокойствието и зачитането на достойнството в градската среда, в която се намират гробищата“, като основание за обосноваване на правната си уредба.

76. Отдаването на почит на починалите е обща ценност, която е широко възприета от обществата във всички държави членки⁴⁴. Не е изключено а priori да може да обоснове ограничение на свободата на установяване⁴⁵ като забраната за извършване на търговска дейност по съхранение на погребални урни.

77. При подлагането на тази хипотетична обосновка на теста за пропорционалност обаче възникват най-малкото два проблема. Първият се състои в това, че зачитането на тленните останки би могло да се гарантира по подходящ начин и от частно предприятие, като бъде задължено да предоставя услугата при условия като прилаганите по отношение на общинските гробища⁴⁶. Следователно има алтернативни мерки, които са по-малко ограничителни, отколкото забраната за извършване на тази дейност от търговски предприятия.

78. На второ място, не е задължително дължимата почит на починалите да намалее, когато частните предприятия, извършващи услугата по съхранение на погребалните урни, изпаднат в неплатежоспособност, ликвидация или преустановят дейността си. Вероятността погребалните урни да се окажат незащитени и неконтролирани в тези случаи е риск, който италианските органи биха могли да неутрализират, като задължат посочените предприятия да занесат урните в публичните гробища или да ги върнат на притежателите им.

79. Следва да се припомни, че член 52, параграфи 5 и 9 от Наредбата на община Падуа за погребалните услуги допуска погребалните урни да се съхраняват от членовете на семейството на починалия в домовете им, като общинската погребална служба може по всяко време да поиска представянето на погребалната урна от лицето, което я съхранява, за да провери нейната цялост и състояние на запазване. Освен това във всеки един момент може да се поиска поставянето на предадената за съхранение урна в гробище.

43 Всъщност според информацията в медиите в някои държави членки частната дейност по съхранение на урните се извършва дори от спортни клубове, които са изградили или планират да изградят колумбарии в обектите си, в които да съхраняват тленните останки на свои кремирани привърженици. Така е в Испания (Atlético de Madrid, Real Club Betis Balompié, Espanyol de Barcelona и Barcelona Fútbol Club), в Германия (Hamburger SV) и в Обединеното кралство (Everton Football Club).

44 В съдебното заседание се обсъжда дали защитата на човешкото достойнство (член 2 ДЕС и член 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз) може да се приложи и за починалите. Не считам, че за разрешаването на настоящия спор е необходимо да се дава категоричен отговор на този въпрос, който надхвърля пределите му. Обстоятелството, че починалите престават да притежават права, според мен не означава, че тяхното достойнство приживе не може да продължи да бъде правно защитавано по подходящ начин и след смъртта им. Всъщност на това в крайна сметка почиват правните, гражданските или наказателните действия в отговор на някои прояви (например отричането на проявите на жестокост), които предполагат незачитане на мъртвите.

45 В съдебното заседание Комисията признава, че би могло да бъде валидна обосновка, но приема, че забраната е непропорционална.

46 Вж. точка 20 от настоящото заключение относно установените от Memoria Srl предпазни мерки за спазване на благоприличие и зачитане на достойнството в обектите му.

80. Същите тези задължения, наред със задължението за връщане на урните в общинските гробища или на членовете на семейството, биха могли да бъдат наложени на предприятията, за да се предотврати рискът те да се окажат незащитени при закриване или ликвидация на предприятието. Отново е възможна алтернативна мярка, която е по-малко ограничителна, отколкото абсолютната забрана за извършване на тази дейност от такива предприятия.

в) *Италианският обществен ред*

81. В съдебното заседание италианското правителство посочва, че доминиращите в страната морални и културни ценности, отразени в традициите ѝ, не позволяват дейностите, свързани със запазването на тленните останки, да бъдат източник на печалба. Следователно приетата от община Падуа мярка, съвместима със забраната на национално равнище⁴⁷, би се основавала, с оглед на скалата на ценностите на италианското общество, на обстоятелството, че урните с пепелта от кремацията всъщност са вещи *extra commercium* и третирането им е несъвместимо с характерния за търговията стремеж за печалба.

82. Ако действително е така, може да се касае за изключение, свързано с нравствения порядък, типично за Италианската република, което не е задължително да е прието от други държави членки⁴⁸. Въпреки че не може да бъде сравнявана с разглежданата забрана, Съдът приема за обоснована абсолютната действаща в Обединеното кралство забрана на услуги, свързани с лотарии и други хазартни игри, в частност по „съображения от морално, религиозно и културно естество“⁴⁹.

83. Ще разгледам този съдебен прецедент, тъй като понятието „обществен ред“, прието от Съда по посоченото дело, както и в предишни и следващи дела, допуска да се признае „на компетентните национални органи свобода на преценка в установените с Договора рамки“⁵⁰. Когато държава членка счете за необходимо да забрани комерсиализирането на някои услуги като разглежданите в главното производство, тъй като ги счита за несъвместими с ценности или основни интереси на своето общество, при анализа на съответствието [на забраната] с правото на Съюза не може да не бъдат отчетени изискванията, свързани с националния „обществен ред“.

84. При липсата на други елементи за преценка, които не се съдържат в акта за преюдициално запитване, отново запитващата юрисдикция следва прецени дали във вътрешния ѝ правен ред разглежданата забрана наистина спада към произтичащите от италианския „обществен ред“ в горепосочения смисъл и дали тя е единствената подходяща пропорционална [забрана] за зачитането на закрепените в него ценности в тази област.

47 Вж. бележка под линия 37 от настоящото заключение.

48 Решение от 14 октомври 2004 г., Omega (C-36/02, EU:C:2004:614): „не е задължително ограничителна мярка, приета от органите на държава членка, да съответства на споделяна от всички държави членки концепция относно способите за закрила на съответното основно право или *законен интерес*“ (т. 37, курсивът е мой).

49 Решение от 24 март 1994 г., Schindler (C-275/92, EU:C:1994:119, т. 60).

50 Решение от 14 октомври 2004 г., Omega (C-36/02, EU:C:2004:614, т. 31).

IV. Заключение

85. С оглед на изложеното предлагам на Съда да отговори на поставения от Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Районен административен съд Венето) преюдициален въпрос по следния начин:

„Член 49 от Договора за функционирането на Европейския съюз по принцип не допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която по съображения, свързани с общественото здраве или с отдаването на почит на починалите, забранява дейността по съхранение на погребални урни да се извършва от търговски дружества, след като е възможно да се използват по-малко ограничителни начини за предоставянето на тази услуга, които да гарантират по същия начин постигането на тези цели.

Посочената забрана би могла обаче да бъде обоснована със съображения, свързани с националния обществен ред и със защитата на основни културни или морални интереси или ценности, широко възприети в съответната държава членка, ако тя е необходима за зачитането им и не е възможно да бъдат приети други по-малко ограничителни мерки с една и съща цел, което запитващата юрисдикция следва да провери“.