



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
της 21ης Ιουνίου 2018¹

Υπόθεση C-342/17

**Memoria Srl,
Antonia Dall'Antonia
κατά
Comune di Padova,
παρισταμένης της:
Alessandra Calore**

[αίτηση του Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto
(περιφερειακού διοικητικού δικαστηρίου του Βένετο, Ιταλία)
για την έκδοση προδικαστικής απόφασης]

«Προδικαστική παραπομπή – Παραδεκτό – Κατάσταση αμιγώς εσωτερική – Περιορισμοί στην ελευθερία εγκαταστάσεως – Κανονιστική ρύθμιση απαγορεύουσα κάθε κερδοσκοπική δραστηριότητα σχετικά με τη φύλαξη τεφροδόχων»

1. Για πολύ διαφορετικούς λόγους (θρησκευτικούς, πολιτισμικούς, υγειονομικούς), όλοι οι πολιτισμοί κλήθηκαν να αντιμετωπίσουν το ζήτημα της μεταχείρισεως των ανθρωπίνων λειψάνων. Από αμνημονεύτων χρόνων, πολλοί από τους πολιτισμούς αυτούς προέκριναν τον ενταφιασμό του νεκρού (*sit tibi terra levis*) σε κοιμητήρια ή νεκροταφεία, όπου λαμβάνει χώρα η ταφή του, υμνείται και τιμάται η μνήμη του. Κατά τους τελευταίους αιώνες, οι χώροι αυτοί τελούν υπό τη διαχείριση δημοσίων αρχών, κατά κανόνα δημοτικών.

2. Όλο συχνότερη, ωστόσο, είναι η καύση ή αποτέφρωση των νεκρών. Στον βαθμό κατά τον οποίον αίρονται οι επιφυλάξεις, κατά το μάλλον ή το ήττον παραδοσιακές, για τη χρησιμοποίηση της τεχνικής² αυτής και υποστηρίζονται, συνακόλουθα, τα πλεονεκτήματά της (οικονομικά, κοινωνικά, καταλήψεως χώρων και λοιπά), η πρακτική της καύσεως εξαπλώνεται, γεγονός που δημιουργεί νέας τάξεως ζητήματα, όπως τα σχετικά με τη φύλαξη της τέφρας.

3. Γύρω από τον θάνατο έχει αναπτυχθεί ένα σύνθετο δίκτυο υπηρεσιών *κηδεύσεως*. Οι περισσότερες παρέχονται από ιδιωτικές επιχειρήσεις, οι οποίες προσφέρουν στους οικείους του θανόντος την επαγγελματική τους συνεργασία, ιδίως, για τη μεταφορά της σορού, από τις οικείες ή τα νεκροστάσια, καθώς και για λοιπές δραστηριότητες και διαδικασίες, εγγενείς στις κηδείες, που προηγούνται της

¹ Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ισπανική.

² Ακόμη και η Ρωμαιοκαθολική Εκκλησία, καίτοι εμμένει «στην προτίμησή της υπέρ της ταφής των σωμάτων», δεν έχει, εντούτοις, να προβάλει δογματικούς λόγους προς αποφυγή της πρακτικής της καύσεως. Βλ. επιτροπή για τη διδασκαλία της πίστεως, *Οδηγίες Ad resurgendum cum Christo για την ταφή των νεκρών και τη φύλαξη της τέφρας σε περίπτωση καύσεως*, της 15ης Αυγούστου 2016.

ταφής. Πέραν των υπηρεσιών αυτών κηδεύσεως υφίστανται οι εν στενή εννοία *ταφικές* υπηρεσίες³, οι οποίες αναπτύσσονται εντός της περιμέτρου του νεκροταφείου και περιλαμβάνουν, ιδίως, την καύση ή την ταφή των νεκρών ή των τεφρών και τη φύλαξη των λειψάνων⁴. Οι τελευταίες αυτές υπηρεσίες είθισται να υπάγονται κατ' αποκλειστικότητα στην αρμοδιότητα των δημοσίων αρχών, κατά κανόνα των δημοτικών.

4. Σε ορισμένα κράτη μέλη έχουν επιτραπεί, ωστόσο, ιδιωτικά κοιμητήρια, ενώ σε άλλα (μεταξύ των οποίων, η Ιταλία) επιτρέπεται η ανάθεση της διαχείρισεως των δημοσίων νεκροταφείων σε εμπορικές εταιρίες. Θα μπορούσε, υπό το πρίσμα αυτό, να γίνει λόγος, για κάποιου βαθμού *ιδιωτικοποίησης* των κοιμητηρίων, μη απαλλαγμένη αντιρρήσεων, οι οποίες εστιάζονται στη δημιουργούμενη από τις πρωτοβουλίες αυτές «πολιτισμική ρήξη». Στη διαμάχη συμφύρονται εκτιμήσεις ανθρωπολογικής τάξεως με άλλες που τάσσονται υπέρ της διατηρήσεως των δημοσίων κοιμητηρίων, εν είδει κοινών αγαθών που αντικατοπτρίζουν την ιστορική μνήμη ορισμένης κοινότητας.

5. Στην υπό κρίση προδικαστική παραπομπή υφίσταται διχογνωμία ακριβώς περί του εάν ο Δήμος της ιταλικής πόλεως της Πάδοβας δύναται να επιτρέπει τη φύλαξη των τεφροδόχων που περιέχουν την τέφρα από την καύση αποκλειστικώς και μόνο στα δημοτικά κοιμητήρια (οσάκις οι οικείοι δεν αποφασίζουν να τις φυλάξουν στις οικίες τους).

6. Προκειμένου να απαντήσει στο αιτούν δικαστήριο, το Δικαστήριο θα πρέπει να εξετάσει, υπό το πρίσμα των ελευθεριών εγκαταστάσεως και παροχής υπηρεσιών, την απαγόρευση αναπτύξεως της δραστηριότητας αυτής από ιδιωτικές επιχειρήσεις. Εάν παραστεί αναγκαίο, θα πρέπει να αναζητήσει τους λόγους που θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν τον περιορισμό, οι οποίοι μπορούν να απορρέουν είτε από απαιτήσεις συνδεόμενες με τη δημόσια υγεία (απαντώμενες ευρέως στη νομολογία του) είτε από το αίσθημα ευσεβείας προς τους νεκρούς, ζήτημα επί του οποίου το Δικαστήριο, εάν δεν απατώμαι, δεν έχει μέχρι σήμερα αποφανθεί.

I. Νομικό πλαίσιο

A. Δίκαιο της Ένωσης

1. ΣΛΕΕ

7. Το άρθρο 49 ρυθμίζει την ελευθερία εγκαταστάσεως ως εξής:

«Στο πλαίσιο των κατωτέρω διατάξεων, οι περιορισμοί της ελευθερίας εγκαταστάσεως των υπηκόων ενός κράτους μέλους στην επικράτεια ενός άλλου κράτους μέλους απαγορεύονται. Η απαγόρευση αυτή εκτείνεται επίσης στους περιορισμούς για την ίδρυση πρακτορείων, υποκαταστημάτων ή θυγατρικών εταιρειών από τους υπηκόους ενός κράτους μέλους που είναι εγκατεστημένοι στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους.

3 Με τις προτάσεις στην υπόθεση *Adolf Truley* (C-373/00, EU:C:2002:207, σημείο 52), η οποία αφορούσε την ανάθεση από δημοτική επιχείρηση συμβάσεως προμήθειας εξοπλισμών φερέτρων, ο γενικός εισαγγελέας S. Alber συμμερίστηκε τις παρατηρήσεις της Αυστριακής Κυβερνήσεως, η οποία πρότεινε επίσης «τη διάκριση μεταξύ των υπηρεσιών κηδεύσεως εν στενή εννοία (διοίκηση νεκροταφείων, άνοιγμα και κλείσιμο του τάφου, ενταφιασμός της σορού ή της στάχτης, πραγματοποίηση εκταφών), τις οποίες παρέχει ο Δήμος της Βιέννης, και των υπηρεσιών κηδεύσεως εν ευρεία εννοία (έκθεση του νεκρού, οργάνωση της τελετής, μεταφορά της σορού, πλύσιμο, ντύσιμο και τοποθέτηση του νεκρού στο φέρετρο, φροντίδα του τάφου, χορήγηση εγγράφων, δημοσίευση στις εφημερίδες αγγελτηρίων θανάτου), τις οποίες παρέχει η Bestattung Wien. Μόνον αυτές οι εν στενή εννοία υπηρεσίες κηδεύσεως αποτελούν ανάγκη γενικού συμφέροντος».

4 Με την απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2003, *Adolf Truley* (C-373/00, EU:C:2003:110, σκέψεις 51 έως 56), το Δικαστήριο δέχθηκε την ύπαρξη διαφορών μεταξύ των μεν και των δε υπηρεσιών, καίτοι, στην υπόθεση εκείνη, η διάκριση αυτή δεν ήταν κρίσιμη για τους σκοπούς της επιλύσεως της διαφοράς.

Η ελευθερία εγκαταστάσεως περιλαμβάνει την ανάληψη και την άσκηση μη μισθωτών δραστηριοτήτων, καθώς και τη σύσταση και τη διαχείριση επιχειρήσεων, και ιδίως εταιρειών κατά την έννοια του άρθρου 54, δεύτερη παράγραφος, σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που ορίζονται από τη νομοθεσία της χώρας εγκαταστάσεως για τους δικούς της υπηκόους, με την επιφύλαξη των διατάξεων του κεφαλαίου της παρούσας Συνθήκης που αναφέρονται στην κυκλοφορία κεφαλαίων.»

8. Το άρθρο 56, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, ρυθμίζει τα της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών ως εξής:

«Στο πλαίσιο των κατωτέρω διατάξεων, οι περιορισμοί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στο εσωτερικό της Ένωσης απαγορεύονται όσον αφορά τους υπηκόους των κρατών μελών που είναι εγκατεστημένοι σε κράτος μέλος άλλο από εκείνο του αποδέκτου της παροχής.»

2. Οδηγία 2006/123/EK⁵

9. Κατά το άρθρο 1:

«1. Η παρούσα οδηγία θεσπίζει τις γενικές διατάξεις που διευκολύνουν την άσκηση της ελευθερίας εγκατάστασης των παρόχων υπηρεσιών και την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών, διατηρώντας ταυτόχρονα υψηλό ποιοτικό επίπεδο υπηρεσιών.

2. Η παρούσα οδηγία δεν αφορά την ελευθέρωση των υπηρεσιών γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος που επιφυλάσσονται αποκλειστικά σε δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς ούτε την ιδιωτικοποίηση δημόσιων φορέων παροχής υπηρεσιών.

3. Η παρούσα οδηγία δεν αφορά την κατάργηση μονοπωλίων παροχής υπηρεσιών ούτε τις ενισχύσεις τις οποίες χορηγούν τα κράτη μέλη και οι οποίες διέπονται από τους κοινοτικούς κανόνες περί ανταγωνισμού.

[...]»

10. Κατά το άρθρο 2:

«1. Η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται στις υπηρεσίες παρόχων εγκατεστημένων σε κράτος μέλος.

2. Η παρούσα οδηγία δεν εφαρμόζεται στις ακόλουθες δραστηριότητες:

α) στις μη οικονομικές υπηρεσίες γενικού [συμφέροντος]·

[...]».

⁵ Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά (ΕΕ 2006, L 376, σ. 36).

B. Εθνικό δίκαιο

1. Νόμος 234/2012⁶

11. Το άρθρο 53 προβλέπει ότι οι κανόνες της ιταλικής έννομης τάξεως ή οι εσωτερικές πρακτικές που εισάγουν δυσμενείς διακρίσεις σε σχέση με τις συνθήκες και τη μεταχείριση που η ιταλική έννομη τάξη διασφαλίζει στους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν έχουν εφαρμογή στους Ιταλούς πολίτες.

2. Νόμος 130/2001⁷

12. Το άρθρο 3 ορίζει τα εξής:

«1. Εντός έξι μηνών από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου, ο [κανονισμός του 1990] δύναται να τροποποιηθεί με κανονισμό θεσπιζόμενο κατ' εφαρμογήν του άρθρου 17, παράγραφος 1, του νόμου 400, της 23ης Αυγούστου 1998, όπως έχει τροποποιηθεί, μετά από πρόταση του Υπουργού Υγείας, κατόπιν διαβουλεύσεως με τον Υπουργό Εσωτερικών και Δικαιοσύνης και κατόπιν γνωμοδοτήσεως των αρμόδιων κοινοβουλευτικών επιτροπών, επί τη βάσει των ακόλουθων αρχών:

a) [...]

b) η άδεια για την αποτέφρωση παρέχεται λαμβανομένης υπόψη της ρητώς εκφρασθείσας εν ζωή βουλήσεως του θανόντος ή της δηλούμενης με κάποιον από τους ακόλουθους τρόπους βουλήσεως μέλους της οικογενείας του:

[...]

c) η διασπορά της τέφρας, σύμφωνα με τη βούληση του θανόντος, επιτρέπεται μόνο σε τμήμα του κοιμητηρίου προοριζόμενο για τους σκοπούς αυτούς, στην ύπαιθρο ή σε ιδιωτικό χώρο. Η διασπορά της τέφρας σε ιδιωτικό χώρο πρέπει να πραγματοποιείται υπαιθρίως με την άδεια του ιδιοκτήτη, χωρίς να επιτρέπεται η καταβολή αντιτίμου. Σε κάθε περίπτωση, απαγορεύεται η διασπορά τέφρας σε κατοικημένες περιοχές [...]. Επιτρέπεται η διασπορά στη θάλασσα, σε νερά λιμνών και σε υδατορεύματα σε σημεία όπου δεν υφίστανται σκάφη και κατασκευές·

d) η διασπορά της τέφρας πραγματοποιείται από τον/την σύζυγο ή από άλλο εξουσιοδοτημένο μέλος της οικογένειας, από τον εκτελεστή της διαθήκης ή από τον νόμιμο εκπρόσωπο της διεπόμενης από το στοιχείο b), σημείο 2, του παρόντος άρθρου, ενώσεως της οποίας ο θανών ήταν μέλος και, ελλείψει αυτών, από πρόσωπο το οποίο εξουσιοδοτεί ο δήμος προς τον σκοπό αυτόν

[...]

f) η μεταφορά της τεφροδόχου δεν υπόκειται στα υγειονομικά μέτρα προλήψεως που ισχύουν για τη μεταφορά των σορών, υπό την επιφύλαξη αντίθετων οδηγιών των υγειονομικών αρχών·

[...]

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 (νόμος της 24ης Δεκεμβρίου 2012, περί γενικών κανόνων σχετικά με τη συμμετοχή της Ιταλικής Δημοκρατίας στη διαμόρφωση και την εφαρμογή της νομοθεσίας και των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, GURI αριθ. 3 της 4ης Ιανουαρίου 2013, στο εξής: νόμος 234/2012).

7 Legge 30 marzo 2001, n.° 130, Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri (νόμος 130/2001, της 30ής Μαρτίου, περί καύσεως και διασποράς της τέφρας, GURI αριθ. 91 της 19ης Απριλίου 2001, στο εξής: νόμος 130/2001).

- ι) πρέπει να υπάρχει παρακείμενη στο αποτεφρωτήριο αίθουσα κατάλληλα διευθετημένη ώστε να είναι δυνατή η πραγματοποίηση επιμνημόσυνων δεήσεων και η απότιση, με αξιοπρέπεια, ύστατου φόρου τιμής στον θανόντα.»

3. Βασιλικό διάταγμα του 1934⁸

13. Το άρθρο 343 ορίζει τα εξής:

«Η αποτέφρωση των σορών πραγματοποιείται σε εγκεκριμένο από την περιφέρεια αποτεφρωτήριο, κατόπιν εισηγήσεως του περιφερειακού ιατρού. Το δημαρχείο παρέχει δωρεάν το αναγκαίο τμήμα γης για την κατασκευή του αποτεφρωτηρίου εντός του κοιμητηρίου. Η τέφρα με τα υπολείμματα της αποτεφρώσεως μπορούν να τοποθετούνται σε κοιμητήριο, παρεκκλήσι ή ναό ιδιοκτησίας νομικού προσώπου, ή σε ιδιωτικό τεφροφυλάκιο μόνιμης κατασκευής, το οποίο είναι προφυλαγμένο από πιθανές βεβηλώσεις.»

4. Αστυνομικός κανονισμός του 1990 για τη μεταχείριση των νεκρών⁹

14. Τα άρθρα του 90 έως 95 αφορούν την παραχώρηση ιδιωτικών τάφων στα κοιμητήρια. Το άρθρο 92, παράγραφος 4, απαγορεύει την παραχώρηση τεμαχίων γης για ιδιωτικούς τάφους σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα που επιδιώκουν την άντληση οφέλους ή την κερδοσκοπική εκμετάλλευσή τους.

5. Περιφερειακός νόμος του Βένετο του 2010, σχετικά με την ταφή των νεκρών¹⁰

15. Το άρθρο του 1, παράγραφος 1, ορίζει τα εξής:

«Ο παρών νόμος ρυθμίζει τις πτυχές που αφορούν την προστασία της δημόσιας υγείας στο πεδίο των σχετικών με τον θάνατο κάθε προσώπου λειτουργιών και υπηρεσιών, με σεβασμό της αξιοπρέπειας, των θρησκευτικών και πολιτιστικών πεποιθήσεων και του δικαιώματος όλων να μπορούν να επιλέγουν ελεύθερα μεταξύ ενταφιασμού ή αποτεφρώσεως.»

16. Το άρθρο 49, παράγραφος 2, ορίζει τα εξής:

«Κατόπιν αιτήσεως, η σφραγισμένη τεφροδόχος μπορεί να παραδοθεί στα εξουσιοδοτημένα πρόσωπα προς φύλαξή της στο κοιμητήριο ή σε ιδιωτικό χώρο ή για τη διασπορά της.»

⁸ Regio Decreto 27 luglio 1934, n. 1265, Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie (βασιλικό διάταγμα περί κωδικοποιήσεως των υγειονομικών νόμων, GURI αριθ. 186 της 9ης Αυγούστου 1934, στο εξής: βασιλικό διάταγμα του 1934).

⁹ Decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285, approvazione del regolamento di polizia mortuaria (προεδρικό διάταγμα της 10ης Σεπτεμβρίου 1990, αριθ. 285, σχετικά με την έγκριση του αστυνομικού κανονισμού για τη μεταχείριση των νεκρών, GURI αριθ. 239 της 12ης Οκτωβρίου 1990).

¹⁰ Legge Regionale n.18, Norme in materia funeraria, della Regione del Veneto (περιφερειακός νόμος του Βένετο περί κανόνων ταφής, BUR αριθ. 21 της 9ης Μαρτίου 2010).

6. Δημοτικός κανονισμός της Πάδοβας περί των υπηρεσιών κοιμητηρίων¹¹

17. Το άρθρο 52 («Παράδοση της τεφροδόχου προς φύλαξη της σε οικία»), όπως τροποποιήθηκε με την απόφαση 2015/0084 του δημοτικού συμβουλίου, έχει ως εξής:

«1. Η παράδοση της τεφροδόχου προς φύλαξη της σε οικία πραγματοποιείται τηρουμένων των εν ζωή γραπτών διατάξεων βουλήσεως του θανόντος. Ελλείψει τέτοιων διατάξεων, η παράδοση μπορεί να ζητηθεί από τον/την σύζυγο ή, ελλείψει αυτού/αυτής, από τον στενότερο συγγενή, όπως αυτός καθορίζεται σύμφωνα με τα άρθρα 74, 75, 76 και 77 του Αστικού Κώδικα, και, σε περίπτωση πλειόνων τέτοιων συγγενών, από την απόλυτη πλειοψηφία τους.

[...]

3. Εν ουδεμία περιπτώσει επιτρέπεται στον θεματοφύλακα να αναθέσει σε τρίτον τη φύλαξη της τεφροδόχου. Η απαγόρευση αυτή ισχύει ακόμη και σε περίπτωση αντίθετης βουλήσεως του θανόντος την οποία είχε ρητώς εκφράσει εν ζωή.

4. Είναι υποχρεωτική η φύλαξη της τεφροδόχου αποκλειστικώς στην οικία του θεματοφύλακα, σε χώρο προφυλαγμένο από τυχόν βεβηλώσεις ή κλοπές. Επ' ουδενί λόγω επιτρέπονται τα ανοίγματα ή οι οπές στην τεφροδόχο.

5. Η υπηρεσία κοιμητηρίων μπορεί ανά πάσα στιγμή να ζητήσει την προσκόμιση της τεφροδόχου από τον θεματοφύλακα προκειμένου να ελέγξει την ακεραιότητα και την κατάσταση διατηρήσεώς της.

[...]

9. Μπορεί, ανά πάσα στιγμή, να ζητηθεί η τοποθέτηση σε κοιμητήριο της τεφροδόχου που είχε δοθεί προς φύλαξη.

10. Πέραν των απαιτήσεων της παραγράφου 4, η φύλαξη τεφροδόχων εν ουδεμία περιπτώσει δύναται να έχει κερδοσκοπικό χαρακτήρα και, ως εκ τούτου, δεν επιτρέπονται οικονομικές δραστηριότητες που έχουν ως αντικείμενο, έστω και μη αποκλειστικό, τη φύλαξη τεφροδόχων για οποιονδήποτε λόγο και για οποιοδήποτε χρονικό διάστημα. Η απαγόρευση αυτή ισχύει ακόμη και σε περίπτωση αντίθετης βουλήσεως του θανόντος την οποία είχε ρητώς εκφράσει εν ζωή.»

II. Διαφορά της κύριας δίκης και προδικαστικό ερώτημα

18. Η εταιρία Memoria Srl συνεστήθη την 1η Δεκεμβρίου 2014 με σκοπό την παροχή στο κοινό υπηρεσιών φυλάξεως τεφροδόχων.

19. Η Memoria Srl παρείχε στις οικογένειες των αποτεφρωθέντων τη δυνατότητα φυλάξεως των τεφροδόχων σε χώρους διαφορετικούς από τις οικίες ή τα κοιμητήρια, στους οποίους θα μπορούσαν να αποτίουν φόρο τιμής και να εκφράζουν τον σεβασμό τους στη μνήμη των αγαπημένων τους προσώπων. Οι χώροι αυτοί παρουσιάζονταν ως μέρη προοριζόμενα για την αποκλειστική φύλαξη των εν λόγω τεφροδόχων σε χώρους αισθητικώς ευχάριστους, ήσυχους, προστατευμένους και ειδικώς κατάλληλους για την ενθύμηση και την προσευχή στη μνήμη των θανόντων. Οι οικείοι συνήπταν, προς τον σκοπό αυτόν, συμβάσεις παραχωρήσεως του δικαιώματος χρήσεως των τεφροφυλακίων (εντοιχισμένων μικρών κελιών σε ειδικό θάλαμο) εντός των οποίων φυλάσσονταν οι τεφροδόχοι.

¹¹ Delibera del Consiglio Comunale di Padova n. 2015/0084 del 30/11/2015 (απόφαση του δημοτικού συμβουλίου της Πάδοβας αριθ. 2015/0084, της 30ής Νοεμβρίου 2015, τοιχοκολληθείσα στους επίσημους πίνακες του δήμου από 4/12/2015 έως 18/12/2015).

20. Από τον Σεπτέμβριο του 2015, η Memoria Srl άρχισε να λειτουργεί τους προαναφερθέντες ταφικούς χώρους με την ονομασία «luoghi della memoria» (τόποι μνήμης) σε διάφορες συνοικίες της πόλεως της Πάδοβας. Η πρόσβαση των μελών της οικογένειας του θανόντος στους χώρους αυτούς τελούσε υπό τον όρο της αποδοχής ενός εσωτερικού κώδικα συμπεριφοράς, ο οποίος επέβαλλε την τήρηση κανόνων ευγενείας, ευπρέπειας και σεβασμού, την απαγόρευση καταναλώσεως αλκοολούχων ποτών και την υποχρέωση ευπρεπούς ενδυμασίας.

21. Η Antonia Dall'Antonia ήταν δυνητικός πελάτης της Memoria Srl, καθόσον σκόπευε να αποτεφρώσει το σώμα του συζύγου της και να μεταφέρει την τέφρα του σε μία από τις εν λόγω εγκαταστάσεις.

22. Στις 30 Νοεμβρίου 2015 το Consiglio Comunale di Padova (δημοτικό συμβούλιο της Πάδοβας) έλαβε την υπ' αριθ. 2015/0084 απόφαση, με την οποία τροποποιήθηκε ο δημοτικός κανονισμός για τις υπηρεσίες ταφής και κοιμητηρίων¹². Με την τροποποίηση αυτή αποκλείστηκε η δυνατότητα του θεματοφύλακα να προσφεύγει σε ιδιωτικές εμπορικές υπηρεσίες, η διαχείριση των οποίων πραγματοποιείται εκτός του συνήθους πεδίου των δημοτικών υπηρεσιών ταφής και κοιμητηρίων.

23. Στις 15 Φεβρουαρίου 2016 η Memoria Srl και η A. Dall'Antonia προσέφυγαν στο Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (περιφερειακό διοικητικό δικαστήριο του Βένετο, Ιταλία) αιτούμενες την ακύρωση της αποφάσεως 2015/0084 του δημοτικού συμβουλίου της Πάδοβας, καθώς επίσης αποζημίωση για τις ζημίες που υπέστη η Memoria Srl. Επικαλέστηκαν, εν συνόψει, την ασυμβατότητα της αποφάσεως αυτής με το δίκαιο της Ένωσης και, ιδίως, με τις αρχές της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών.

24. Το αιτούν δικαστήριο εκφράζει τις αμφιβολίες του ως προς τη δυνατότητα εφαρμογής των αρχών αυτών σε μέτρο που ισχύει αποκλειστικώς στο έδαφος του Δήμου της Πάδοβας και δεν επηρεάζει το σύνολο του ιταλικού πληθυσμού. Φρονεί, επιπλέον, ότι δεν φαίνεται να υφίστανται λόγοι δημοσίας τάξεως, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας ικανοί να δικαιολογήσουν τον περιορισμό αυτόν.

25. Υπό τις περιστάσεις αυτές, το εν λόγω δικαστήριο υποβάλλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Πρέπει τα άρθρα 49 και 56 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι αντιτίθενται στην εφαρμογή των ακόλουθων διατάξεων του άρθρου 52 του κανονισμού περί των υπηρεσιών κοιμητηρίων του Δήμου της Πάδοβας:

“Εν ουδεμία περιπτώσει επιτρέπεται στον θεματοφύλακα να αναθέσει σε τρίτον τη φύλαξη της τεφροδόχου. Η απαγόρευση αυτή ισχύει ακόμη και σε περίπτωση αντίθετης βουλήσεως του θανόντος την οποία είχε ρητώς εκφράσει εν ζωή (παράγραφος 3).

Είναι υποχρεωτική η φύλαξη της τεφροδόχου αποκλειστικώς στην οικία του θεματοφύλακα (παράγραφος 4).

[...]

Η φύλαξη τεφροδόχων εν ουδεμία περιπτώσει δύναται να έχει κερδοσκοπικό χαρακτήρα και, ως εκ τούτου, δεν επιτρέπονται οικονομικές δραστηριότητες που έχουν ως αντικείμενο, έστω και μη αποκλειστικό, τη φύλαξη τεφροδόχων για οποιονδήποτε λόγο και για οποιοδήποτε χρονικό διάστημα. Η απαγόρευση αυτή ισχύει ακόμη και σε περίπτωση αντίθετης βουλήσεως του θανόντος την οποία είχε ρητώς εκφράσει εν ζωή (παράγραφος 10)”»

¹² Βλ. το περιεχόμενό της στο σημείο 17 των παρουσών προτάσεων.

26. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν η Memoria Srl, ο Δήμος της Πάδοβας, η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή. Όλοι οι ανωτέρω, με εξαίρεση τον Δήμο της Πάδοβας, παρέστησαν στην επ' ακροατηρίου συζήτηση της 16ης Απριλίου 2018, κατά την οποία το Δικαστήριο κάλεσε τους διαδίκους να διατυπώσουν την άποψή τους σε σχέση με την ενδεχόμενη εφαρμογή της οδηγίας 2006/123.

III. Ανάλυση του προδικαστικού ερωτήματος

27. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο να διευκρινίσει εάν εθνικός κανόνας απαγορεύων την παροχή υπηρεσιών φυλάξεως τεφροδόχων από ιδιωτικές επιχειρήσεις συνάδει με τα άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ.

28. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, το γεγονός ότι το αιτούν δικαστήριο περιόρισε τα ερωτήματά του σε ορισμένες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης δεν εμποδίζει το Δικαστήριο να του παράσχει όλα τα στοιχεία ερμηνείας του δικαίου της Ένωσης που ενδέχεται να του είναι χρήσιμα για την εκδίκαση της υποθέσεως της οποίας έχει επιληφθεί¹³.

29. Εξάλλου, το Δικαστήριο, το οποίο καλείται να δώσει χρήσιμη απάντηση στο αιτούν δικαστήριο, είναι αρμόδιο να παράσχει, με βάση τη δικογραφία της κύριας δίκης και τις γραπτές και προφορικές παρατηρήσεις που του υποβλήθηκαν, στοιχεία που θα επιτρέψουν στο εθνικό δικαστήριο να αποφανθεί¹⁴.

30. Βάσει των ανωτέρω, σύμφωνα με τα στοιχεία της δικογραφίας και όσα προεβλήθησαν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η απαγόρευση παροχής υπηρεσιών φυλάξεως τεφροδόχων από ιδιωτικές επιχειρήσεις πρέπει επίσης να εξεταστεί υπό το πρίσμα της οδηγίας 2006/123.

A. Επί του παραδεκτού της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως

31. Η Ιταλική Κυβέρνηση και ο Δήμος της Πάδοβας βάλλουν κατά του παραδεκτού της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως, για δύο, κυρίως¹⁵, λόγους: α) πρόκειται για αμιγώς εσωτερική διαφορά χωρίς διασυνοριακά στοιχεία και β) το αιτούν δικαστήριο δεν παρέθεσε στη διάταξή του όλα τα πραγματικά και νομικά στοιχεία της διαφοράς που είναι κρίσιμα προκειμένου το Δικαστήριο να δώσει χρήσιμη απάντηση στο ερώτημά του.

32. Η πρώτη ένσταση συνίσταται στο ότι η διαφορά της κύριας δίκης αφορά μια αμιγώς εσωτερική κατάσταση, ξένη προς το πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης: μια ιταλική εταιρία προσφεύγει κατά του Δήμου της Πάδοβας εξαιτίας της εφαρμογής δημοτικής ρυθμίσεως, ισχύουσας μόνο στην επικράτειά του. Δεν υφίσταται, συνεπώς, κανένα σημείο διασυνοριακής συνδέσεως ώστε να μπορούν να υποβληθούν ερωτήματα σχετικά με τις θεμελιώδεις ελευθερίες της εσωτερικής αγοράς¹⁶.

13 Αποφάσεις της 30ής Ιανουαρίου 2018, X και Visser (C-360/15 και C-31/16, EU:C:2018:44, σκέψη 55), και της 14ης Νοεμβρίου 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, σκέψη 28 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

14 Αποφάσεις της 30ής Ιανουαρίου 2018, X και Visser (C-360/15 και C-31/16, EU:C:2018:44, σκέψη 56), και της 1ης Οκτωβρίου 2015, Trijber και Harmsen (C-340/14 και C-341/14, EU:C:2015:641, σκέψη 55 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

15 Η Ιταλική Κυβέρνηση φαίνεται, επιπλέον, να υποστηρίζει ότι η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως θα μπορούσε να είναι απαράδεκτη ως πρόωρη. Αρκεί να σημειωθεί ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, στο εθνικό δικαστήριο εναπόκειται να αποφασίσει σε ποιο στάδιο της διαδικασίας πρέπει να υποβάλει το προδικαστικό ερώτημα (αποφάσεις της 21ης Σεπτεμβρίου 2017, Malta Dental Technologists Association και Reynaud, C-125/16, EU:C:2017:707, σκέψη 29, και της 17ης Απριλίου 2007, AG-COS.MET, C-470/03, EU:C:2007:213, σκέψη 45). Σύμφωνα με τον Δήμο της Πάδοβας, η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δεν είναι παραδεκτή διότι η απάντηση του Δικαστηρίου θα ήταν άνευ αποτελέσματος, καθ' ο μέρος οι αρχές της ασφάλειας δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης θα εμποδίζουν την αμφισβήτηση του καθεστώτος ατομικού δικαιώματος του προσώπου, όπως το σχετικό με τη διατήρηση της τέφρας του. Ωστόσο, οι διατάξεις της Συνθήκης ΛΕΕ που διέπουν τις ελευθερίες εγκαταστάσεως και κυκλοφορίας υπηρεσιών παράγουν άμεσο κάθετο αποτέλεσμα, οι δε αρχές της ασφάλειας δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν από το εθνικό δικαστήριο ως πρόφαση για την εφαρμογή εθνικών κανόνων αντίθετων προς τις διατάξεις αυτές (απόφαση της 19ης Απριλίου 2016, DI, C-441/14, EU:C:2016:278, σκέψη 42).

16 Η Ιταλική Κυβέρνηση επικαλείται συναφώς την απόφαση της 13ης Φεβρουαρίου 2014, Airport Shuttle Express κ.λπ. (C-162/12 και C-163/12, EU:C:2014:74, σκέψεις 42 και 43).

33. Υπό το πρίσμα της νομολογίας του Δικαστηρίου περί αμιγώς εσωτερικών καταστάσεων, όπως αυτή συστηματοποιήθηκε προσφάτως με την απόφαση *Ullens de Schooten*¹⁷, η ένσταση αυτή θα έπρεπε να απορριφθεί.

34. Είναι αληθές ότι, ως γενικός κανόνας, «οι διατάξεις της Συνθήκης ΛΕΕ περί ελευθερίας εγκαταστάσεως, περί ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και περί ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων δεν εφαρμόζονται σε καταστάσεις όπου όλα τα σχετικά στοιχεία περιορίζονται στο εσωτερικό ενός και μόνον κράτους μέλους»¹⁸.

35. Ωστόσο, το Δικαστήριο δέχεται εξαιρέσεις στον κανόνα αυτόν, θεωρώντας εαυτό αρμόδιο να απαντήσει σε προδικαστικά ερωτήματα που εγείρονται στο πλαίσιο αμιγώς εσωτερικών διαφορών και χωρίς εμφανή διασυνοριακά στοιχεία, οσάκις συντρέχουν οι εν λόγω εξαιρέσεις.

36. Η πρώτη από τις εξαιρέσεις αυτές αφορά τις προδικαστικές παραπομπές στις οποίες ο εσωτερικός κανόνας επεκτείνει στους πολίτες του οικείου κράτους μέλους τα ίδια δικαιώματα που οι κανόνες της Ένωσης χορηγούν στους πολίτες άλλων κρατών μελών, με σκοπό να αποφευχθεί η καλούμενη αντίστροφη διάκριση (διάκριση *à rebours*).

37. Κατά το Δικαστήριο, «η ερμηνεία των θεμελιωδών ελευθεριών που προβλέπονται στα άρθρα 49, 56 ή 63 ΣΛΕΕ μπορεί να έχει σημασία στο πλαίσιο υποθέσεως της οποίας όλα τα στοιχεία περιορίζονται στο εσωτερικό ενός μόνον κράτους μέλους, σε περίπτωση που το εθνικό δίκαιο επιβάλλει στο αιτούν δικαστήριο να αναγνωρίσει υπέρ υπηκόου του κράτους μέλους, στη δικαιοδοσία του οποίου υπάγεται το εν λόγω δικαστήριο, τα ίδια δικαιώματα με εκείνα τα οποία θα αντλούσε από το δίκαιο της Ένωσης υπήκοος άλλου κράτους μέλους ευρισκόμενος στην ίδια κατάσταση»¹⁹.

38. Στην υπό κρίση υπόθεση, το εθνικό δικαστήριο ορθώς φρονεί ότι το άρθρο 53 του νόμου 234/2012 απαγορεύει την αντίστροφη δυσμενή διάκριση και επάγεται την εφαρμογή του άρθρου 49 ΣΛΕΕ στους Ιταλούς πολίτες, ακόμη και σε αμιγώς εσωτερικές καταστάσεις, όπως το Δικαστήριο είχε ήδη την ευκαιρία να επιβεβαιώσει²⁰.

39. Άλλη από τις εξαιρέσεις που αναφέρονται ρητώς στην απόφαση *Ullens de Schooten* είναι αυτή που αφορά «διατάξε[ις] εφαρμοζόμεν[ε]ς όχι μόνο σε ημεδαπούς υπηκόους, αλλά και σε υπηκόους άλλων κρατών μελών, [οσάκις] η απόφαση την οποία θα εκδώσει το αιτούν δικαστήριο κατόπιν της αποφάσεως του Δικαστηρίου θα παραγάγει έννομα αποτελέσματα και έναντι των υπηκόων άλλων κρατών μελών, οπότε παρίσταται δικαιολογημένη η απάντηση στα ερωτήματα που έχουν υποβληθεί σχετικά με τις θεμελιώδεις ελευθερίες, παρά το γεγονός ότι όλα τα στοιχεία της διαφοράς της κύριας δίκης περιορίζονται στο εσωτερικό ενός μόνον κράτους μέλους»²¹.

40. Όπως αναφέρει το αιτούν δικαστήριο, αναπαράγοντας τα επιχειρήματα των προσφευγουσών της κύριας δίκης, δεν δύναται να αποκλειστεί το ενδεχόμενο οικονομικός φορέας άλλου κράτους μέλους, όπου επιτρέπεται η φύλαξη τεφροδόχων σε ειδικούς χώρους τους οποίους διαχειρίζονται εμπορικές εταιρίες, να αποφασίσει, στο μέλλον, να αναπτύξει τη δραστηριότητά του στο ιταλικό έδαφος. Ουδόλως μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο πολίτης άλλου κράτους μέλους να θελήσει να χρησιμοποιήσει υπηρεσίες αυτού του είδους στο ιταλικό έδαφος.

17 Απόφαση της 15ης Νοεμβρίου 2016 (C-268/15, EU:C:2016:874, στο εξής: απόφαση *Ullens de Schooten*).

18 Βλ., επ' αυτού, τις αποφάσεις *Ullens de Schooten* (σκέψη 47), της 30ής Ιουνίου 2016, *Admiral Casinos & Entertainment* (C-464/15, EU:C:2016:500, σκέψη 21), και της 20ής Μαρτίου 2014, *Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona* (C-139/12, EU:C:2014:174, σκέψη 42).

19 Βλ., επ' αυτού, τις αποφάσεις *Ullens de Schooten* (σκέψη 52), της 5ης Δεκεμβρίου 2000, *Guimont* (C-448/98, EU:C:2000:663, σκέψη 23), και της 21ης Ιουνίου 2012, *Susisalo* κ.λπ. (C-84/11, EU:C:2012:374, σκέψη 20).

20 Απόφαση της 21ης Φεβρουαρίου 2013, *Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia* κ.λπ. (C-111/12, EU:C:2013:100, σκέψη 35).

21 Απόφαση *Ullens de Schooten* (σκέψη 51), και της 8ης Μαΐου 2013, *Libert* κ.λπ. (C-197/11 και C-203/11, EU:C:2013:288, σκέψη 35).

41. Φρονώ, επομένως, ότι από τη διάταξη περί παραπομπής προκύπτει, έστω και συνοπτικά, κάποιου βαθμού σύνδεση μεταξύ, αφενός, του αντικειμένου ή των περιστάσεων της διαφοράς και, αφετέρου, των άρθρων 49 και 56 ΣΛΕΕ²².

42. Στα ανωτέρω πρέπει να προστεθεί ένα συγκεκριμένο επιχείρημα ως προς την ενδεχόμενη²³ επιρροή της οδηγίας 2006/123, ορισμένοι εκ των κανόνων της οποίας (αυτοί του κεφαλαίου III, περί ελευθερίας εγκαταστάσεως των παρόχων υπηρεσιών) «έχουν την έννοια ότι εφαρμόζονται και σε κατάσταση της οποίας όλα τα κρίσιμα στοιχεία περιορίζονται στο εσωτερικό ενός και μόνου κράτους μέλους»²⁴.

43. Το Δικαστήριο έχει κρίνει συναφώς ότι:

- «[Σ]τις εν λόγω διατάξεις [του κεφαλαίου III της οδηγίας 2006/123] δεν τίθεται καμία προϋπόθεση σχετική με την ύπαρξη στοιχείου αλλοδαπότητας.»
- «[Τ]ο άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας [2006/123] προβλέπει, γενικώς, χωρίς να προβαίνει σε διάκριση μεταξύ των δραστηριοτήτων υπηρεσιών που περιλαμβάνουν στοιχείο αλλοδαπότητας και των δραστηριοτήτων υπηρεσιών που ουδόλως εμφανίζουν τέτοιο στοιχείο, ότι η εν λόγω οδηγία εφαρμόζεται στις “υπηρεσίες παρόχων εγκατεστημένων σε κράτος μέλος”.»
- «[Τ]ο άρθρο 4, σημείο 2, και το άρθρο 4, σημείο 5, της οδηγίας 2006/123, τα οποία ορίζουν, αντιστοίχως, τις έννοιες του “παρόχου υπηρεσιών” και της “εγκαταστάσεως”, δεν κάνουν καμία αναφορά σε διασυνοριακό στοιχείο.»
- «[Η] ερμηνεία κατά την οποία οι διατάξεις του κεφαλαίου III της οδηγίας 2006/123 εφαρμόζονται όχι μόνο στον πάροχο υπηρεσιών ο οποίος επιθυμεί να εγκατασταθεί σε άλλο κράτος μέλος αλλά και σε εκείνον που επιθυμεί να εγκατασταθεί στο δικό του κράτος μέλος συνάδει προς τους σκοπούς που επιδιώκονται με την οδηγία αυτή.»
- «Η διαπίστωση κατά την οποία οι διατάξεις του κεφαλαίου III της οδηγίας 2006/123 εφαρμόζονται και σε αμιγώς εσωτερικές καταστάσεις ενισχύεται και από την εξέταση των προπαρασκευαστικών εργασιών της οδηγίας αυτής.»²⁵.

44. Ως εκ τούτου, η πρώτη ένσταση περί απαραδέκτου δεν μπορεί να γίνει δεκτή.

45. Εξίσου απορριπτέα είναι και η δεύτερη ένσταση περί απαραδέκτου, με την οποία προσάπτεται ότι η διάταξη περί παραπομπής δεν περιλαμβάνει τα απαραίτητα πραγματικά και νομικά στοιχεία ώστε να είναι δυνατή η απόφαση του Δικαστηρίου. Συγκεκριμένα, η Ιταλική Κυβέρνηση και ο Δήμος της Πάδοβας αναφέρουν ότι η παράθεση της εφαρμοστέας ιταλικής νομοθεσίας περιορίζεται στον δημοτικό κανονισμό περί ταφικών υπηρεσιών, χωρίς να περιγράφεται το ιεραρχικά ανώτερο εσωτερικό νομικό πλαίσιο, εθνικής και τοπικής εμβέλειας, εντός του οποίου εντάσσεται ο εν λόγω κανονισμός.

22 Απόφαση Ullens de Schooten (σκέψη 54).

23 Για τους σκοπούς του παραδεκτού της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως, αρκεί να υφίστανται αμφιβολίες ως προς τη δυνατότητα εφαρμογής της οδηγίας 2006/123, ακόμη και αν η αίτηση αυτή απορριφθεί τελικώς κατόπιν επί της ουσίας αναλύσεώς της.

24 Απόφαση της 30ής Ιανουαρίου 2018, X και Visser (C-360/15 και C-31/16, EU:C:2018:44, σκέψη 110).

25 Απόφαση της 30ής Ιανουαρίου 2018, X και Visser (C-360/15 και C-31/16, EU:C:2018:44, σκέψεις 99 έως 108).

46. Φρονώ, αντιθέτως, ότι το αιτούν δικαστήριο έχει εκθέσει επαρκώς τα βασικά στοιχεία του εθνικού δικαίου εκ των οποίων απορρέει η απαγόρευση παροχής ιδιωτικών υπηρεσιών φυλάξεως τεφροδόχων, για τους σκοπούς της εξετάσεώς τους υπό το πρίσμα των κανόνων του δικαίου της Ένωσης την ερμηνεία των οποίων ζητεί. Οι προϋποθέσεις του άρθρου 94 του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου πληρούνται και η διάταξη περί παραπομπής συμμορφούται προς τις απαιτήσεις που απορρέουν από τη σχετική νομολογία²⁶.

47. Το γεγονός ότι το αιτούν δικαστήριο αναφέρεται μόνο στα επιχειρήματα των προσφευγουσών της κύριας δίκης και όχι σε αυτά του Δήμου της Πάδοβας δεν μεταβάλλει το συμπέρασμα αυτό, καθόσον η επιλογή να περιληφθούν τα μεν ή τα δε εντάσσεται στο περιθώριο εκτιμήσεως που διαθέτει το εθνικό δικαστήριο κατά τη διατύπωση του προδικαστικού ερωτήματός του.

48. Επομένως, φρονώ ότι το προδικαστικό ερώτημα πρέπει να θεωρηθεί παραδεκτό.

B. Επί της ουσίας

49. Πρέπει καταρχάς, στην υπό κρίση υπόθεση, να αποσαφηνιστεί εάν είναι δυνατόν να θιγούν οι κανόνες περί ελευθερίας εγκαταστάσεως ή οι σχετικοί με την ελευθερία κυκλοφορίας υπηρεσιών. Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, πρέπει, εν συνεχεία, να εξεταστεί η εφαρμογή της οδηγίας 2006/123 ή των κανόνων του πρωτογενούς δικαίου οι οποίοι διέπουν τις ελευθερίες αυτές (άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ).

50. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, σκοπός της ελευθερίας εγκαταστάσεως την οποία εγγυάται το άρθρο 49 ΣΛΕΕ είναι να παρέχεται η δυνατότητα σε υπήκοο κράτους μέλους να συστήσει εγκατάσταση σε άλλο κράτος μέλος ώστε να ασκήσει εκεί τις δραστηριότητές του και να ενισχύσει με τον τρόπο αυτό την οικονομική και κοινωνική αλληλοδιείσδυση στο εσωτερικό της Ένωσης στον τομέα των μη μισθωτών δραστηριοτήτων.

51. Η ελευθερία αυτή, αποσκοπεί, επομένως, στο να παράσχει τη δυνατότητα σε φυσικό ή νομικό πρόσωπο να μετέχει, με σταθερό και συνεχή τρόπο, στην οικονομική ζωή άλλου κράτους μέλους εκτός του κράτους προελεύσεώς του και να αποκομίζει συναφώς οφέλη ασκώντας στο κράτος μέλος υποδοχής οικονομική δραστηριότητα με τη δημιουργία σταθερής εγκαταστάσεως και για αόριστο χρονικό διάστημα²⁷.

52. Όσον αφορά την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών την οποία κατοχυρώνει το άρθρο 56 ΣΛΕΕ, αυτή καλύπτει όλες τις περιπτώσεις κατά τις οποίες οι υπηρεσίες δεν προσφέρονται κατά τρόπο σταθερό και συνεχή από επαγγελματική κατοικία εντός του κράτους μέλους προορισμού²⁸.

53. Στο πλαίσιο της διαφοράς της κύριας δίκης, η Memoria Srl επιθυμεί να παρέχει υπηρεσίες φυλάξεως τεφροδόχων, μέσω μόνιμης εγκαταστάσεως και για αόριστο χρονικό διάστημα, στον Δήμο της Πάδοβας. Η επιδίωξή της εντάσσεται, επομένως, στο πεδίο της ελευθερίας εγκαταστάσεως²⁹.

²⁶ Το Δικαστήριο έχει επανειλημμένως κρίνει ότι στα σχετικά με την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης ερωτήματα, τα οποία, κατά τεκμήριο, υποβάλλονται λυσιτελώς, το εθνικό δικαστήριο προσδιορίζει, με δική του ευθύνη το πραγματικό και κανονιστικό πλαίσιο, του οποίου την ακρίβεια δεν οφείλει να ελέγξει το Δικαστήριο. Το Δικαστήριο δύναται να αρνηθεί να αποφανθεί επί προδικαστικού ερωτήματος υποβληθέντος από εθνικό δικαστήριο μόνον οσάκις, μεταξύ άλλων λόγων, δεν διαθέτει τα πραγματικά και νομικά στοιχεία που είναι αναγκαία προκειμένου να δώσει χρήσιμη απάντηση στα ερωτήματα που του υποβλήθηκαν. Βλ., ιδίως, αποφάσεις της 21ης Σεπτεμβρίου 2017, Malta Dental Technologists Association και Reynaud (C-125/16, EU:C:2017:707, σκέψη 28), και της 6ης Σεπτεμβρίου 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, σκέψη 20 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

²⁷ Αποφάσεις της 23ης Φεβρουαρίου 2016, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (C-179/14, EU:C:2016:108, σκέψη 148), και της 12ης Σεπτεμβρίου 2006, Cadbury Schweppes και Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, EU:C:2006:544, σκέψεις 53 και 54 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

²⁸ Αποφάσεις της 23ης Φεβρουαρίου 2016, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (C-179/14, EU:C:2016:108, σκέψη 150), της 30ής Νοεμβρίου 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, σκέψη 22), και της 29ης Απριλίου 2004, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (C-171/02, EU:C:2004:270, σκέψη 25).

²⁹ Η δραστηριότητα αυτή αποτελεί υποκατηγορία των ταφικών υπηρεσιών και των υπηρεσιών που παρέχουν τα γραφεία τελετών, τις οποίες το Δικαστήριο έχει σε διάφορες περιπτώσεις εξετάσει υπό το πρίσμα των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων ή ΦΠΑ. Βλ. αποφάσεις της 27ης Φεβρουαρίου 2003, Adolf Truley (C-373/00, EU:C:2003:110), και της 6ης Μαΐου 2010, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-94/09, EU:C:2010:253).

54. Ενδεχόμενος περιορισμός της ελευθερίας αυτής μπορεί να εξεταστεί κατ' αντιπαραβολή με κανόνα του παράγωγου δικαίου (οδηγία 2006/123) ή με το πρωτογενές δίκαιο (άρθρο 49 ΣΛΕΕ).

55. Εφόσον ο περιορισμός αυτός εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2006/123, δεν πρέπει να υποβληθεί, επιπροσθέτως, στη βάσανο του άρθρου 49 ΣΛΕΕ. Η ταυτόχρονη εξέταση εθνικού μέτρου υπό το πρίσμα των διατάξεων της οδηγίας 2006/123 και αυτών της Συνθήκης ΛΕΕ θα ισοδυναμούσε με μια κατά περίπτωση εξέταση, δυνάμει του πρωτογενούς δικαίου, και θα αποδυνάμωνε την πραγματοποιηθείσα από την εν λόγω οδηγία στοχοθετημένη εναρμόνιση³⁰.

1. Ένταξη της επίμαχης δραστηριότητας στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2006/123

56. Η επόμενη αμφιβολία έγκειται στο εάν η υπηρεσία φυλάξεως τεφροδόχων εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2006/123, σκοπός της οποίας είναι να διευκολύνει την άσκηση της ελευθερίας εγκαταστάσεως των παρόχων υπηρεσιών και την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών.

57. Υπέρ του εφαρμοστέου της οδηγίας 2006/123 θα συνηγορούσε μια πρώτη ανάγνωση του άρθρου της 2. Κατά την παράγραφο του 1, η οδηγία «εφαρμόζεται στις υπηρεσίες παρόχων εγκατεστημένων σε κράτος μέλος». Οι εξαιρέσεις στον κανόνα αυτόν περιλαμβάνονται στις παραγράφους 2 και 3, χωρίς καμία να αφορά, τουλάχιστον ρητώς, τις ταφικές υπηρεσίες, γενικώς, ούτε τις σχετικές με τη φύλαξη τεφροδόχων, ειδικώς³¹.

58. Λαμβανομένου υπόψη ότι η υπηρεσία φυλάξεως τεφροδόχων από τη Memoria Srl θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως οικονομική δραστηριότητα για ίδιο λογαριασμό, παρεχόμενη έναντι αντιτίμου³², η ένταξή της στη γενική ρήτρα (παράγραφος 1 του άρθρου 2) και όχι στις ρήτρες παρεκκλίσεως (παράγραφοι 2 και 3) θα συνηγορούσε υπέρ της υπαγωγής της στις διατάξεις της οδηγίας 2006/123.

59. Ωστόσο, κατά το άρθρο της 1, παράγραφος 3, η οδηγία 2006/123 «δεν αφορά την κατάργηση μονοπωλίων παροχής υπηρεσιών». Η αιτιολογική σκέψη 8 της οδηγίας παρέχει ορισμένες διευκρινίσεις ως προς το σημείο αυτό: «[ο]ι διατάξεις της [εν λόγω] οδηγίας σχετικά με την ελευθερία εγκατάστασης και την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών θα πρέπει να εφαρμόζονται μόνον κατά τον βαθμό που οι σχετικές δραστηριότητες είναι ανοικτές στον ανταγωνισμό και, επομένως, δεν υποχρεώνουν τα κράτη μέλη να [...] να καταργήσουν υφιστάμενα μονοπώλια [...]»³³.

60. Η απόφαση του Δήμου της Πάδοβας εξαιρεί από τον ανταγωνισμό μεταξύ ιδιωτικών φορέων την παροχή της υπηρεσίας φυλάξεως τεφροδόχων, καθιστώντας την αντικείμενο μονοπωλίου. Το μονοπώλιο ανατίθεται στην επιφορτισμένη με τη διαχείριση ταφικών υπηρεσιών δημοτική επιχείρηση. Στον ίδιον αυτόν βαθμό, εμποδίζει άλλες επιχειρήσεις, όπως η Memoria Srl, να έχουν πρόσβαση στην εν λόγω δραστηριότητα.

30 Απόφαση της 16ης Ιουνίου 2015, Rina Services κ.λπ. (C-593/13, EU:C:2015:399, σκέψη 38): «μία τέτοια ερμηνεία αντιβαίνει στο συμπέρασμα που συνάγει ο νομοθέτης της Ένωσης στην αιτιολογική σκέψη 6 της οδηγίας 2006/123, κατά το οποίο η εξάλειψη των εμποδίων που παρακωλύουν την ελευθερία εγκαταστάσεως δεν μπορεί να γίνει μόνο με την άμεση εφαρμογή του άρθρου 49 ΣΛΕΕ, λόγω, μεταξύ άλλων, της εξαιρετικά πολύπλοκης κατά περίπτωση εξετάσεως των εμποδίων της ελευθερίας αυτής. Το να γίνει δεκτό ότι οι απαιτήσεις που “απαγορεύονται” βάσει του άρθρου 14 της οδηγίας αυτής μπορούν παρά ταύτα να δικαιολογηθούν βάσει του πρωτογενούς δικαίου θα ισοδυναμούσε ακριβώς με την επαναφορά μιας τέτοιας κατά περίπτωση εξετάσεως, δυνάμει της Συνθήκης ΛΕΕ, για το σύνολο των περιορισμών στην ελευθερία εγκαταστάσεως». Βλ., επίσης, την απόφαση της 30ής Ιανουαρίου 2018, X και Visser (C-360/15 και C-31/16, EU:C:2018:44, σκέψη 96).

31 Το συμπέρασμα αυτό ενισχύεται από την αιτιολογική σκέψη 33 της οδηγίας 2006/123, κατά την οποία η έννοια της υπηρεσίας περιλαμβάνει ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων που μεταβάλλονται διαρκώς. Αναφέρει ότι μεταξύ αυτών συγκαταλέγονται υπηρεσίες που παρέχονται τόσο σε επιχειρήσεις όσο και σε καταναλωτές.

32 Το άρθρο 4, σημείο 1, της οδηγίας 2006/123 αναφέρει ότι, για τους σκοπούς της τελευταίας, ως «υπηρεσία» νοείται «κάθε μη μισθωτή οικονομική δραστηριότητα, που παρέχεται κατά κανόνα έναντι αμοιβής, κατά το άρθρο 57 ΣΛΕΕ».

33 Βλ. τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Υ. Βοτ στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (C-179/14, EU:C:2015:619, σημεία 184 έως 190). Στο σημείο 188 αναφέρει: «όταν μια δραστηριότητα δεν είναι ανοικτή στον ανταγωνισμό, ιδίως διότι ασκείται από υφιστάμενο δημόσιο μονοπώλιο, εκφεύγει του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας 2006/123». Το αυτό, κατά την άποψή μου, ισχύει και στην περίπτωση κατά την οποία το μονοπώλιο παροχής υπηρεσιών εγκαθιδρύεται μετά την έναρξη εφαρμογής της οδηγίας 2006/123.

61. Ο αποκλεισμός από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2006/123 των εν λόγω μονοπωλίων υπηρεσιών διακηρύσσεται από το προαναφερθέν άρθρο 1, παράγραφος 3, σε συνδυασμό με την αιτιολογική σκέψη 8 της οδηγίας αυτής. Ως εκ τούτου, στο κεφάλαιο III της οδηγίας 2006/123, το οποίο περιέχει τους εφαρμοστέους ειδικώς στην ελευθερία εγκαταστάσεως κανόνες, ουδεμία διάταξη υφίσταται που να έχει εφαρμογή στα εν λόγω μονοπώλια, τα οποία δημιουργούνται δυνάμει εθνικής κανονιστικής ρυθμίσεως. Πράγματι:

- Τα άρθρα 9 έως 13 αναφέρονται στα συστήματα αδειοδοτήσεως για την άσκηση ορισμένης δραστηριότητας υπηρεσιών, τα οποία διακρίνονται σαφώς από τις περιπτώσεις κατά τις οποίες η πρόσβαση στη δραστηριότητα αυτή απαγορεύεται για όλους τους οικονομικούς φορείς πλην του δικαιούχου του μονοπωλίου.
- Τα άρθρα 14 και 15 διακρίνουν μεταξύ των απαιτήσεων που απαγορεύονται και αυτών που υπόκεινται σε αξιολόγηση. Αυτές που απαγορεύονται (άρθρο 14, σημεία 1 έως 8) δεν μπορούν να δικαιολογηθούν και τα κράτη μέλη οφείλουν να προβούν στην κατά προτεραιότητα και συστηματική κατάργησή τους. Απαγόρευση, όπως αυτή του Δήμου της Πάδοβας δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής καμίας εκ των απαιτήσεων αυτών.
- Όσον αφορά τις απαιτήσεις που υπόκεινται σε αξιολόγηση (άρθρο 15, παράγραφος 1), εναπόκειται στα κράτη μέλη να εξετάσουν εάν στην έννομη τάξη τους προβλέπονται οι απαριθμούμενες στην παράγραφο 2 του άρθρου αυτού απαιτήσεις και να πράξουν ό,τι χρειάζεται προκειμένου αυτές να καταστούν συμβατές με τις προβλεπόμενες στην παράγραφο 3 προϋποθέσεις περί μη εισαγωγής διακρίσεων, αναγκαιότητας και αναλογικότητας. Η απαγόρευση κερδοσκοπικής ασκήσεως της δραστηριότητας φυλάξεως τεφροδόχων, επιβληθείσα σε όλους τους οικονομικούς φορείς πλην του ορισθέντος από τον Δήμο της Πάδοβας, δεν εμπίπτει ούτε σε κάποια από τις απαιτήσεις αυτές που υπόκεινται σε αξιολόγηση.

62. Εν συνόψει, φρονώ ότι μονοπώλιο παροχής υπηρεσιών φυλάξεως τεφροδόχων, όπως το επίμαχο στη διαφορά της κύριας δίκης, δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2006/123.

2. Άμεση εφαρμογή των κανόνων της Συνθήκης ΛΕΕ

63. Εάν ο περιορισμός της ελευθερίας εγκαταστάσεως δεν διέπεται από κανόνα εναρμονίσεως του παράγωγου δικαίου, τότε πρέπει να εξεταστεί βάσει του πρωτογενούς δικαίου³⁴. Συγκεκριμένα, βάσει του άρθρου 49 ΣΛΕΕ και της νομολογίας του Δικαστηρίου που το έχει επισταμένως ερμηνεύσει.

64. Εσωτερική κανονιστική ρύθμιση επιτρέπεται μόνο σε έναν και μόνον εξουσιοδοτημένο οικονομικό φορέα να ασκεί τη δραστηριότητα της φυλάξεως τεφροδόχων συνιστά, *eo ipso*, ανυπέρβλητο εμπόδιο για την παροχή της υπηρεσίας αυτής από οποιαδήποτε άλλη επιχείρηση. Ο θεματοφύλακας ορισμένης τεφροδόχου μπορεί να προσφύγει, για τη φύλαξή της εκτός της οικίας του, μόνο στον φορέα που είναι επιφορτισμένος με τη δημοτική υπηρεσία κοιμητηρίων, χωρίς να έχει τη δυνατότητα να απευθυνθεί σε κανέναν άλλον πάροχο της υπηρεσίας αυτής.

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, σ. 49.

65. Υπό τις συνθήκες αυτές, στον βαθμό κατά τον οποίον υποβάλλει την άσκηση της δραστηριότητας σε καθεστώς αποκλειστικότητας υπέρ ενός και μόνον φορέα, ο Δήμος της Πάδοβας περιορίζει την ελευθερία εγκαταστάσεως καθώς και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών³⁵. Το άρθρο 37 ΣΛΕΕ δεν έχει εφαρμογή στα μονοπώλια παροχής υπηρεσιών³⁶.

66. Σύμφωνα με τα άρθρα 14 και 106, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, η παροχή της υπηρεσίας φυλάξεως τεφροδόχων, όπως ρυθμίζεται από τους εθνικούς κανόνες³⁷, θα μπορούσε να εντάσσεται στην κατηγορία των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος ή αυτήν των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος μη οικονομικού χαρακτήρα³⁸.

67. Πρέπει να ληφθεί υπόψη, στο πλαίσιο της πρώτης από τις περιπτώσεις αυτές, ότι «οι εθνικές, περιφερειακές και τοπικές αρχές διαθέτουν ευρεία διακριτική ευχέρεια όταν παρέχουν, αναθέτουν και οργανώνουν» τις υπηρεσίες αυτές, σε συνάρτηση με «τις διαφορές στις ανάγκες και τις προτιμήσεις των χρηστών που είναι δυνατόν να προκύψουν από τις εκάστοτε γεωγραφικές, κοινωνικές ή πολιτισμικές συνθήκες»³⁹.

68. Εάν, αντιθέτως, επρόκειτο για υπηρεσία γενικού συμφέροντος μη οικονομικού χαρακτήρα, το άρθρο 2 του Πρωτοκόλλου (αριθ. 26) σχετικά με τις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος, προσαρτημένο στη Συνθήκη της Λισσαβώνας, διακηρύσσει, με ιδιαιτέρως εναργείς όρους, ότι «[ο]ι διατάξεις των Συνθηκών ουδόλως επηρεάζουν την αρμοδιότητα των κρατών μελών όσον αφορά την παροχή, την ανάθεση και την οργάνωση» των εν λόγω υπηρεσιών⁴⁰.

69. Ωστόσο, τα έγγραφα της δικογραφίας δεν παρέχουν επαρκή στοιχεία για την εξαγωγή ασφαλούς συμπεράσματος, ιδίως εάν ληφθεί υπόψη ότι οι εθνικές αρχές οφείλουν να προσδιορίζουν με αυστηρότητα τους σκοπούς που ανατίθενται στους παρόχους των εν λόγω υπηρεσιών. Εναπόκειται, επομένως, στο αιτούν δικαστήριο να αποσαφηνίσει το σημείο αυτό⁴¹.

70. Εάν κλίνει προς την εφαρμογή του άρθρου 106 ΣΛΕΕ, θα πρέπει να επαληθεύσει περαιτέρω εάν η επίμαχη δραστηριότητα υπόκειται στους λοιπούς κανόνες των Συνθηκών (συμπεριλαμβανομένων των σχετικών με την ελευθερία εγκαταστάσεως και τους περιορισμούς της), όπερ θα συντρέχει κατά κανόνα, εκτός εάν «η εφαρμογή των κανόνων αυτών [...] εμποδίζει νομικά ή πραγματικά την εκπλήρωση της ιδιαίτερης αποστολής» που έχει ανατεθεί στην επιφορτισμένη με τη διαχείριση της υπηρεσίας επιχείρηση.

35 Απόφασις της 23ης Φεβρουαρίου 2016, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (C-179/14, EU:C:2016:108, σκέψη 164), και της 21ης Σεπτεμβρίου 1999, Läära κ.λπ. (C-124/97, EU:C:1999:435, σκέψη 29).

36 Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, τόσο από τη θέση του άρθρου 37 στο κεφάλαιο της Συνθήκης που αφορά την κατάργηση των ποσοτικών περιορισμών όσο και από τη χρησιμοποιούμενη ορολογία συνάγεται ότι η εν λόγω διάταξη αφορά το εμπόριο και όχι τα μονοπώλια παροχής υπηρεσιών (απόφαση της 4ης Μαΐου 1988, Bodson, 30/87, EU:C:1988:225, σκέψη 10).

37 Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Ιταλική Κυβέρνηση αναγνώρισε ότι η απόφαση του Δήμου της Πάδοβας ήταν σύμφωνη με την εθνική νομοθεσία, καθ' ο μέρος αμφότερες απαγορεύουν την παράδοση τεφροδόχων στο πλαίσιο κερδοσκοπικής δραστηριότητας. Κατά τη Memoria Srl, αντιθέτως, η επιβληθείσα από τον δήμο αυτόν απαγόρευση δεν βρίσκει έρεισμα στους κανόνες εθνικής εμβέλειας.

38 Με την απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2003, Adolf Truley (C-373/00, EU:C:2003:110), το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι η ταφή των νεκρών και οι δραστηριότητες των εργολάβων κηδεών μπορούν να «εξυπηρετούν πράγματι» ανάγκη γενικού συμφέροντος. Προσέθεσε ότι η «ύπαρξη αναπτυγμένου ανταγωνισμού δεν οδηγεί αφ' εαυτής στο συμπέρασμα ότι δεν υφίσταται ανάγκη γενικού συμφέροντος μη βιομηχανικού ή εμπορικού χαρακτήρα» (σκέψη 66, η υπογράμμιση δική μου).

39 Άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου (αριθ. 26) σχετικά με τις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος, προσαρτημένο στη Συνθήκη της Λισσαβώνας.

40 Η υπογράμμιση δική μου.

41 Στην ίδια αυτή κατεύθυνση, η απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2003, Adolf Truley (C-373/00, EU:C:2003:110), αναφέρει στο διατακτικό της ότι «[ε]ναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εκτιμήσει αν υπάρχει τέτοια ανάγκη [γενικού συμφέροντος], λαμβάνοντας υπόψη το σύνολο των σχετικών νομικών και πραγματικών δεδομένων, όπως οι περιστάσεις υπό τις οποίες συστάθηκε ο οικείος οργανισμός και οι συνθήκες υπό τις οποίες ασκεί τη δραστηριότητά του».

71. Είτε με τον ένα είτε με τον άλλο τρόπο, πρέπει να καθορισθεί εάν ο περιορισμός αυτός του δικαιώματος εγκαταστάσεως μπορεί να δικαιολογηθεί από λόγους «δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας και δημοσίας υγείας» ή από (άλλους) επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου. Θα αναφερθώ αποκλειστικώς και μόνο στους λόγους που προβλήθηκαν στο πλαίσιο της διαφοράς της κύριας δίκης.

α) Δημόσια υγεία

72. Οι εθνικές αρχές οι οποίες προσφεύγουν στη αιτιολόγηση αυτή οφείλουν να αποδείξουν ότι η εθνική ρύθμιση ανταποκρίνεται στην αρχή της αναλογικότητας, δηλαδή ότι ο εδραζόμενος στον λόγο αυτόν περιορισμός είναι αναγκαίος για την επίτευξη του σκοπού που επικαλούνται και ότι ο σκοπός αυτός δεν θα μπορούσε να επιτευχθεί με απαγορεύσεις ή περιορισμούς μικρότερης εμβέλειας ή με ηπιότερες επιπτώσεις για το εμπόριο εντός της Ένωσης. Το κράτος μέλος που επικαλείται την εξαίρεση της δημόσιας υγείας οφείλει να προσκομίσει κατάλληλες αποδείξεις ή ανάλυση της καταλληλότητας και της αναλογικότητας του περιοριστικού μέτρου που λαμβάνεται από το κράτος μέλος αυτό, καθώς και συγκεκριμένα στοιχεία που να μπορούν να στηρίξουν την επιχειρηματολογία του⁴².

73. Κατά την άποψή μου, στην υπό κρίση υπόθεση δεν προσκομίστηκαν τέτοιου είδους αποδεικτικά στοιχεία, ουδόλως δε πληρούνται το κριτήριο της αναλογικότητας. Όπως επισημαίνει η Επιτροπή, εν αντιθέσει προς τη σορό, η τέφρα αποτελεί, από βιολογικής απόψεως, αδρανές υλικό και δεν συνιστά κίνδυνο για τη δημόσια υγεία. Η διαδικασία αποτεφρώσεως, η οποία ολοκληρώνεται με την παράδοση της τέφρας του θανόντος στους οικείους του, εξαλείφει τον κίνδυνο αυτόν.

74. Είναι αληθές ότι η άνευ ελέγχου διασπορά της τέφρας που περιέχεται στις τεφροδόχους θα μπορούσε να έχει αρνητικό αντίκτυπο, περιορισμένης σημασίας, στη δημόσια υγεία. Για την αποτροπή του, θα αρκούσε να απαιτηθεί από τις παρέχουσες την υπηρεσία φυλάξεως των τεφροδόχων ιδιωτικές επιχειρήσεις η τήρηση ανάλογων προϋποθέσεων με αυτές που ισχύουν για τα δημόσια κοιμητήρια. Θα επρόκειτο για εναλλακτική λύση λιγότερο περιοριστική της ελευθερίας εγκαταστάσεως από την πλήρη απαγόρευση ασκήσεως της δραστηριότητας αυτής από ιδιωτικές επιχειρήσεις⁴³.

β) Σεβασμός στη μνήμη των νεκρών

75. Ο Δήμος της Πάδοβας επικαλείται, προς δικαιολόγηση της ρυθμίσεώς του, την «προστασία του αισθήματος ευσεβείας προς τους νεκρούς και τη διασφάλιση της ησυχίας και του σεβασμού της αξιοπρέπειας στο αστικό περιβάλλον των χώρων ταφής».

42 Βλ. απόφαση της 23ης Δεκεμβρίου 2015, Scotch Whisky Association κ.λπ. (C-333/14, EU:C:2015:845, σκέψεις 53 και 54 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία) όσον αφορά την εξαίρεση της δημόσιας υγείας στο πεδίο της ελεύθερης κυκλοφορίας εμπορευμάτων, η επίκληση της οποίας ισχύει αναλογικώς στο πλαίσιο του άρθρου 52 ΣΛΕΕ. Στην ίδια αυτή κατεύθυνση, η απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 2003, Lindman (C-42/02, EU:C:2003:613, σκέψη 25).

43 Πράγματι, σύμφωνα με δημοσιογραφικές πληροφορίες, η ιδιωτική δραστηριότητα φυλάξεως των τεφροδόχων πραγματοποιείται, σε ορισμένα κράτη μέλη, ακόμη και από αθλητικούς συλλόγους, οι οποίοι διαθέτουν, ή πρόκειται να κατασκευάσουν, τεφροφυλάκια εντός των εγκαταστάσεών τους για τη φύλαξη των αποτεφρωμένων λειψάνων των οπαδών τους. Τούτο συμβαίνει στην Ισπανία (Atlético de Madrid, Real Club Betis Balompié, Espanyol de Barcelona και Barcelona Fútbol Club), τη Γερμανία (Hamburger SV) και το Ηνωμένο Βασίλειο (Everton Football Club).

76. Ο σεβασμός στους νεκρούς αποτελεί κοινή αξία την οποία συμμερίζονται ευρέως οι κοινωνίες όλων των κρατών μελών⁴⁴. Δεν μπορεί, εκ προοιμίου, να αποκλειστεί ότι η αξία αυτή ενδέχεται να δικαιολογεί έναν περιορισμό στην ελευθερία εγκαταστάσεως⁴⁵, όπως αυτός που επάγεται η απαγόρευση της εμπορικής δραστηριότητας φυλάξεως τεφροδόχων.

77. Ωστόσο, κατά την υποβολή της θεωρητικής αυτής δικαιολογήσεως στον έλεγχο αναλογικότητας, ανακύπτουν δύο, τουλάχιστον, δυσκολίες. Η πρώτη έγκειται στο ότι ο σεβασμός των λειψάνων θα μπορούσε να διασφαλισθεί καταλλήλως και από ιδιωτική επιχείρηση, στον βαθμό κατά τον οποίον η επιχείρηση αυτή θα υποχρεούτο να παρέχει την υπηρεσία υπό συνθήκες ανάλογες με αυτές που ισχύουν για τα δημοτικά κοιμητήρια⁴⁶. Υφίστανται, επομένως, εναλλακτικά μέτρα λιγότερο περιοριστικά από την απαγόρευση ασκήσεως της δραστηριότητας αυτής από εμπορικές επιχειρήσεις.

78. Δεύτερον, ουδείς λόγος υφίσταται για τον οποίον ο οφειλόμενος προς τους νεκρούς σεβασμός θα μειωνόταν σε περίπτωση κατά την οποίαν οι παρέχουσες την υπηρεσία φυλάξεως τεφροδόχων ιδιωτικές επιχειρήσεις ετίθεντο υπό πτώχευση ή υπό άλλου τύπου εκκαθάριση, ή έπαυαν τη δραστηριότητά τους. Το ενδεχόμενο, στις καταστάσεις αυτές, οι τεφροδόχοι να βρεθούν χωρίς προστασία ή έλεγχο είναι ένας κίνδυνος τον οποίον οι ιταλικές αρχές θα μπορούσαν να εξουδετερώσουν επιβάλλοντας στις εν λόγω επιχειρήσεις την υποχρέωση να μεταφέρουν τις τεφροδόχους στα δημόσια κοιμητήρια ή να τις επιστρέφουν στους δικαιούχους τους.

79. Πρέπει να υπομνησθεί ότι το άρθρο 52, παράγραφοι 5 και 9, του δημοτικού κανονισμού της Πάδοβας περί ταφικών υπηρεσιών επιτρέπει τη φύλαξη των τεφροδόχων από τους οικείους του θανόντος στις οικίες τους, καίτοι οι δημοτικές ταφικές υπηρεσίες δύνανται ανά πάσα στιγμή να ζητήσουν από τον θεματοφύλακα την προσκόμισή τους, προκειμένου να ελέγξουν την ακεραιότητα και την κατάσταση διατηρήσεώς τους. Επιπλέον, μπορεί, ανά πάσα στιγμή, να ζητηθεί η τοποθέτηση σε κοιμητήριο της τεφροδόχου που είχε δοθεί προς φύλαξη.

80. Οι ίδιες αυτές υποχρεώσεις, σε συνδυασμό με αυτήν της επιστροφής των τεφροδόχων στα δημοτικά κοιμητήρια ή στους οικείους του θανόντος, θα μπορούσαν να επιβληθούν στις επιχειρήσεις, προκειμένου να προληφθεί ο κίνδυνος απώλειας της προστασίας τους ενόψει του κλεισίματος ή της εκκαθαρίσεως της επιχειρήσεως. Για άλλη μια φορά, υφίσταται εναλλακτικό μέτρο λιγότερο περιοριστικό από την πλήρη απαγόρευση ασκήσεως της δραστηριότητας αυτής από τις εν λόγω επιχειρήσεις.

γ) Ιταλική δημόσια τάξη

81. Η Ιταλική Κυβέρνηση εξέθεσε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι οι κυρίαρχες στη χώρα αυτή ηθικές και πολιτισμικές αξίες, όπως αντικατοπτρίζονται στις παραδόσεις της, δεν επιτρέπουν την άσκηση των συνδεόμενων με τη διατήρηση των λειψάνων δραστηριοτήτων με κερδοσκοπικό σκοπό. Ο δικαιολογητικός λόγος του υιοθετηθέντος από τον Δήμο της Πάδοβας μέτρου, το οποίο είναι σύμφωνο

⁴⁴ Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση υπήρξε αντιπαράθεση ως προς το εάν η προστασία της ανθρώπινης αξιοπρέπειας (άρθρο 2 ΣΕΕ και άρθρο 1 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης) μπορεί να επεκταθεί στους νεκρούς. Φρονώ ότι, για τους σκοπούς της επίλυσεως της υπό κρίση διαφοράς, δεν είναι αναγκαίο να δοθεί κατηγορηματική απάντηση στο ερώτημα αυτό, το οποίο υπερβαίνει τα όρια της εν λόγω διαφοράς. Το γεγονός ότι οι νεκροί δεν είναι πλέον κάτοχοι δικαιωμάτων δεν σημαίνει, κατά την άποψή μου, ότι η αξιοπρέπειά τους, ενόσω ήταν ζωντανοί, δεν μπορεί επίσης να τύχει δέουσας αναγνώρισεως, νομικώς προστατευόμενης, μετά τον θάνατό τους. Πράγματι, αυτό είναι το έσχατο θεμέλιο της νομικής απαντήσεως, αστικής ή ποινικής φύσεως, σε συγκεκριμένες συμπεριφορές (παραδείγματος χάριν, στην άρνηση ειδεχθών εγκλημάτων) που επάγονται περιφρόνηση των θυμάτων.

⁴⁵ Η Επιτροπή αναγνώρισε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι θα μπορούσε να πρόκειται για θεμιτή δικαιολογία, αν και εκτίμησε ότι η απαγόρευση είναι δυσανάλογη.

⁴⁶ Βλ. στο σημείο 20 των παρούσων προτάσεων τα μέτρα που είχε λάβει η Memoria Srl για τη διασφάλιση του decorum και ενός αξιοπρεπούς περιβάλλοντος στους χώρους της.

με την απαγόρευση σε εθνικό επίπεδο⁴⁷, εδράζεται, επομένως, κατά την άποψή της, στο γεγονός ότι, σύμφωνα με την κλίμακα αξιών της ιταλικής κοινωνίας, οι τεφροδόχοι που περιέχουν την τέφρα από την αποτέφρωση αποτελούν, στην πραγματικότητα, *extra commercium* αγαθά, η δε μεταχείρισή τους δεν συνάδει με τον εγγενή στις εμπορικές συναλλαγές κερδοσκοπικό χαρακτήρα.

82. Εάν επρόκειτο πράγματι περί τούτου, θα μπορούσε να γίνει λόγος για ίδια της Δημοκρατίας της Ιταλίας αξιολογικής φύσεως επιφύλαξη, την οποία δεν πρέπει κατ' ανάγκην να συμμερίζονται τα λοιπά κράτη μέλη⁴⁸. Καίτοι δεν μπορεί να συγκριθεί με την εν προκειμένω εξεταζόμενη απαγόρευση, το Δικαστήριο έκρινε δικαιολογημένη την απόλυτη απαγόρευση παροχής υπηρεσιών λαχειοφόρων αγορών και λοιπών παιγνίων επί χρήμασι, ισχύουσα στο Ηνωμένο Βασίλειο, μεταξύ άλλων, για «λόγους ηθικής, θρησκευτικής ή πολιτιστικής τάξεως»⁴⁹.

83. Υπενθυμίζω το προηγούμενο αυτό διότι η έννοια «δημόσια τάξη», η οποία έγινε δεκτή από το Δικαστήριο στην προαναφερθείσα υπόθεση καθώς και σε άλλες προγενέστερες και μεταγενέστερες, επιτρέπει να αναγνωριστεί «στις αρμόδιες εθνικές αρχές περιθώριο εκτιμήσεως, μέσα στα όρια που θέτει η Συνθήκη»⁵⁰. Οσάκις κράτος μέλος κρίνει απαραίτητο να απαγορευθεί η εμπορευματοποίηση ορισμένων υπηρεσιών, όπως οι επίμαχες, διότι τη θεωρεί ασύμβατη με θεμελιώδεις αξίες ή συμφέροντα της κοινωνίας του, η ανάλυση περί του νομίμου χαρακτήρα της δεν μπορεί να μη λάβει υπόψη τις απαιτήσεις της εθνικής «έννομης τάξεως».

84. Εκ νέου, ελλείπει λοιπών στοιχείων εκτιμήσεως στη διάταξη περί παραπομπής, το αιτούν δικαστήριο θα πρέπει να αποσαφηνίσει εάν, κατά την εσωτερική έννομη τάξη, η επίμαχη απαγόρευση εντάσσεται, πράγματι, μεταξύ αυτών που απορρέουν από την ιταλική «δημόσια τάξη», υπό την προεκτεθείσα έννοια, και εάν είναι η μόνη κατάλληλη, από απόψεως αναλογικότητας, να διασφαλίσει, στον τομέα αυτόν, τις αξίες από τις οποίες διαπνέεται.

IV. Πρόταση

85. Κατόπιν των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα του Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (περιφερειακού διοικητικού δικαστηρίου του Βένετο, Ιταλία) ως εξής:

«Το άρθρο 49 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης αντιτίθεται, κατ' αρχήν, σε εθνική ρύθμιση, όπως η επίμαχη στη διαφορά της κύριας δίκης, δυνάμει της οποίας απαγορεύεται, για λόγους δημόσιας υγείας ή λόγω του αισθήματος ευσεβείας προς τους νεκρούς, η άσκηση της δραστηριότητας φυλάξεως τεφροδόχων από κερδοσκοπικές επιχειρήσεις, καθόσον είναι εφικτή η προσφυγή, ως προς την παροχή της εν λόγω υπηρεσίας, σε λιγότερο περιοριστικούς τρόπους οι οποίοι διασφαλίζουν εξίσου τους σκοπούς αυτούς.

Η προαναφερθείσα απαγόρευση θα μπορούσε, ωστόσο, να δικαιολογηθεί από λόγους εθνικής δημοσίας τάξεως, οι οποίοι αφορούν την προστασία θεμελιωδών πολιτισμικών ή ηθικών συμφερόντων ή αξιών ευρέως συμμεριζόμενων στο οικείο κράτος μέλος, εφόσον είναι αναγκαία για τη διαφύλαξή τους και δεν υφίσταται η δυνατότητα προσφυγής σε άλλα μέτρα λιγότερο αυστηρά που έχουν τον ίδιο σκοπό, όπερ εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να διαπιστώσει.»

47 Βλ. υποσημείωση 37 των παρούσων προτάσεων.

48 Απόφαση της 14ης Οκτωβρίου 2004, Omega (C-36/02, EU:C:2004:614): «[δ]εν απαιτείται [...] το περιοριστικό μέτρο που επέβαλαν οι αρχές κράτους μέλους να ανταποκρίνεται σε μια αντίληψη την οποία να συμμερίζονται όλα τα κράτη μέλη, όσον αφορά τον τρόπο προστασίας του θεμελιώδους δικαιώματος ή του συγκεκριμένου *θεμιτού συμφέροντος*» (σκέψη 37, η υπογράμμιση δική μου).

49 Απόφαση της 24ης Μαρτίου 1994, Schindler (C-275/92, EU:C:1994:119, σκέψη 60).

50 Απόφαση της 14ης Οκτωβρίου 2004, Omega (C-36/02, EU:C:2004:614, σκέψη 31).