



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

14. november 2018*

Eelotsusetaotlus – Asutamisvabaduse piirangud – Euroopa Kohtu pädevus –
Eelotsusetaotluse vastuvõetavus – Puhtalt riigisisene olukord – Tuhaurtide säilitamisega seotud mis
tahes tulundustegevuse keelavad riigisisised õigusnormid – Proportsionaalsuse test – Riigisiseste
õigusnormide järjepidevus

Kohtuasjas C-342/17,

mille ese on ERTL artikli 267 alusel Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Veneto maakonna halduskohus, Itaalia) 11. mai 2017. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 8. juunil 2017, menetluses

Memoria Srl,

Antonia Dall'Antonia

versus

Comune di Padova,

menetluses osales:

Alessandra Calore,

EUROOPA KOHUS (kolmas koda),

koosseisus: neljanda koja president M. Vilaras kolmanda koja presidendi ülesannetes, kohtunikud J. Malenovský (ettekandja), L. Bay Larsen, M. Safjan ja D. Šváby,

kohtujurist: M. Campos Sánchez-Bordona,

kohtusekretär: ametnik R. Schiano,

arvestades kirjalikku menetlust ja 16. aprilli 2018. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Memoria Srl ja A. Dall'Antonia, esindajad: *avvocato* G. Martini, *avvocato* A. Sitzia ja *avvocato* P. Piva,
- Comune di Padova, esindajad: *avvocato* M. Lotto, *avvocato* V. Mizzoni, *avvocato* A. Sartori ja *avvocato* P. Bernardi,

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

- Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistas *avvocato dello Stato* E. De Bonis,
 - Euroopa Komisjon, esindajad: H. Tserepa-Lacombe ja L. Malferrari,
- olles 21. juuni 2018. aasta kohtuistungil ära kuulunud kohtujuristi ettepaneku, on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb küsimust, kuidas tõlgendada ELTL artikleid 49 ja 56.
- 2 Eelotsusetaotlus esitati ühelt poolt Memoria Srl-i ja A. Dall'Antonia ning teiselt poolt Comune di Padova (Padova kohalik omavalitsus, Itaalia) vahelises kohtuvaidluses, mille ese on viimatinimetatu kehtestatud õigusnormid, mille tulemusel on isikul, kellele tuhaurn on üle antud, keelatud teha tuhaurni hoidmist tasu eest eraõigusliku ettevõtja ülesandeks.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

- 3 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiivi 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul (ELT 2006, L 376, lk 36) põhjenduses 8 on märgitud:

„(8) Käesoleva direktiivi sätteid asutamisvabaduse ja teenuste vaba liikumise kohta tuleks kohaldada üksnes sel määral, mil kõnealused tegevused on avatud konkurentsile, et need sätted ei kohustaks liikmesriike liberaliseerima üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid, erastama selliseid teenuseid osutavaid avalik-õiguslikke isikuid ega kaotama olemasolevaid monopole muudes tegevusvaldkondades või teatavate jaotusteenuste osutamisel.“

- 4 Direktiivi 2006/123 artikli 1 lõike 3 esimese lõigu kohaselt:

„Käesolevas direktiivis ei käsitleta teenuseid osutavate monopolide keelustamist ega liikmesriikide antavat abi, mis on reguleeritud konkurentsikäsitlevate ühenduse eeskirjadega.“

Itaalia õigus

24. detsembri 2012. aasta seadus nr 234

- 5 24. detsembri 2012. aasta seaduse nr 234 – Üldsätted Itaalia osaluse kohta Euroopa Liidu õigusnormide ja poliitika väljatöötamises ja rakendamises (legge n. 234 – Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea; *GURI* nr 3, 4.1.2013) artiklis 53 on sätestatud:

„Itaalia kodanike suhtes ei kohaldata Itaalia norme ega tavadid, millega kaasnevad õiguslikud tagajärjed on diskrimineerivad, võrreldes Itaalia õiguskorras Euroopa Liidu kodanikele tagatud staatuse ja kohtlemisega.“

30. märtsi 2001. aasta seadus nr 130

- 6 30. märtsi 2001. aasta seadus nr 130 – Sätted tuhastamise ja tuha laialipuistamise kohta (legge n. 130 – Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri; *GURI* nr 91, 19.4.2001) artiklis 3 on sätestatud:

„1. Kuue kuu jooksul alates käesoleva seaduse jõustumisest võib [Vabariigi presidendi 10. septembri 1990. aasta dekreeti nr 285, millega kiidetakse heaks kalmistupolitsei määrus (decreto del Presidente della Repubblica n. 285 approvazione del regolamento di polizia mortuaria; *GURI* nr 239, 12.10.1990),] tervishoiuministri ettepanekul pärast siseministri ja justiitsministri ärakuulamist ning pädevate parlamendikomisjonide eelneva arvamuse saamist muuta 23. augusti 1988. aasta seaduse nr 400 (muudetud redaktsioonis) artikli 17 lõike 1 alusel vastu võetud määrusega järgmiste põhimõtete alusel:

[...]

- b) tuhastamisluba antakse lahkunu või tema pereliikmete poolt järgmistel tingimustel avaldatud tahte kohaselt:

[...]

- c) lahkunu tahte kohane tuha laialipuistamine on lubatud ainult konkreetselt selleks otstarbeks ettenähtud kalmistuosas või looduses või eramaal; eramaal võib tuha laialipuistamine toimuda avatud kohas omanike loal ja see ei tohi mingil juhul anda alust tulundustegevuseks; igal juhul on tuha laialipuistamine keelatud asulates [...]; merre, järve ja jõkke puistamine on lubatud seal, kus ei ole paate ega ehitisi;

- d) tuha puistab laiali abikaasa või muu volitatud perekonnaliige, testamenditäitja või sellise punkti b alapunktis 2 nimetatud ühingu seadusliku esindaja, mille liige lahkunu oli, või nimetatud isikute puudumisel omavalitsuse selleks volitatud töötaja;

[...]

- f) tuhaurnide transportimisel ei kohaldata surnu veoks ette nähtud sanitaarseid ettevaatusmeetmeid, kui tervishoiuasutus ei ole määranud teisiti;

[...]

- i) krematooriumidel peavad olema kõrvalruumid, et võimaldada matuserituaali ja lahkunu väarikat ärasaatmist.

[...]“

- 7 Selle seaduse artikli 5 lõige 2 sätestab:

„Kuue kuu jooksul pärast käesoleva seaduse jõustumist kehtestatakse pärast tervishoiuministriga konsulteerimist ja Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) (Itaalia kohalike omavalitsuste riiklik liit), Confederazione nazionale dei servizi (CONFSERVIZI) (Riiklik teenuseosutajate liit) ning selliste kõige suurema esindusega ühingute arvamuse ärakuulamist, kelle üks põhikirjajärgseid eesmärke on tuhastamine, siseministri dekreediga surnute tuhastamise ning tuha konkreetselt selleks otstarbeks ettenähtud kalmistuosas säilitamise või laialipuistamise hinnakiri.“

Vabariigi presidendi 10. septembri 1990. aasta dekreet nr 285

- 8 Vabariigi presidendi 10. septembri 1990. aasta dekreeidi nr 285 artikli 92 lõikes 4 on sätestatud:

„On keelatud rentida hauaplatside alasid füüsilistele või juriidilistele isikutele, kes soovivad nende abil tulu teenida või nendega spekuloida.“

4. märtsi 2010. aasta maakondlik seadus nr 18

- 9 Veneto maakonna 4. märtsi 2010. aasta maakondlik seadus nr 18 kalmistukorralduse kohta (legge regionale n. 18 – Norme in materia funeraria) pani tuhaurnide hoidmise ja omadustega seonduvate eeskirjade kehtestamise ülesande kohalikele omavalitsustele.

Padova omavalitsuse kalmistuteenuste määrus

- 10 Padova omavalitsuse kalmistuteenuste määruse (Padova omavalitsuse 30. novembri 2015. aasta otsusega nr 84 muudetud redaktsioonis) artikkel 52 näeb ette:

„1. Tuhaurn antakse kodus säilitamiseks üle vastavalt lahkunu poolt eluajal kirjalikus dokumendis ettenähtule. Kui selline dokument puudub, võib üleandmist nõuda abikaasa või tema puudumisel kõige lähem sugulane, kes on kindlaks määratud vastavalt tsiviilseadustiku artiklitele 74, 75, 76 ja 77, ning kui sama lähedasi sugulasi on mitu, siis nende absoluutne enamus.

2. Tuvastatud tundmuslike või tänulikkussidemete olemasolul on tuhaurn lubatud üle anda ka eelmise lõike teises lauses nimetatud isikutest erinevatele isikutele pärast õigustatud isikute kirjaliku nõusoleku saamist.

3. Isikul, kellele tuhaurn on üle antud, ei ole mingil juhul lubatud teha tuhaurni hoidmist kolmanda isiku ülesandeks. See keeld kehtib ka lahkunu poolt eluajal tehtud selge tahteavalduse korral.

4. Isik, kellele tuhaurn on üle antud, võib seda hoida ainult oma kodus sellises kohas, mis on kaitstud võimaliku rüvetamise ja varguse eest. Mingil juhul ei tohi teha urni avausi ega auke.

5. Kalmistutalitus võib isikul, kellele tuhaurn on üle antud, igal ajal paluda tuhaurn ette näidata, et selle puutumatus ja säilimist kontrollida.

[...]

9. Juba üle antud urni paigutamist kalmistule võib taotleda igal ajal.

10. Lisaks lõikes 4 sätestatule ei tohi tuhaurnide hoidmisel olla mingil juhul tulu teenimise eesmärki ja seetõttu ei ole lubatud majandustegevus, mis seisneb kas või muu hulgas tuhaurnide hoidmises mis tahes alusel ja mis tahes aja jooksul. See keeld kehtib ka lahkunu poolt eluajal tehtud selge tahteavalduse korral.“

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

- 11 Memoria on 1. detsembril 2014 asutatud äriühing, mis tegeleb tuhaurnide lahkunute peredele lahkunute tuhaurnide hoiuteenuse pakkumisega nende kolumbaariumisse paigaldamiseks vajaliku urnikambri rendilepingu alusel. Seda teenust esitleti kui sellist, mille eesmärk on võimaldada peredel vältida kohustust hoida tuhaurni kodus, pakkudes neile samas kalmistutega võrreldes hõlpsamat

juurdepääsu ruumidele, kus neid urne hoitakse. Paigad, kus tuhaurne hoitakse, on kohad, mis on mõeldud eranditult selleks, et hoida tuhaurne esteetiliselt meeldivas, rahulikus, turvalises ning lahkunute mälestamiseks ja nende eest palvetamiseks sobivas keskkonnas.

- 12 2015. aasta septembrist alates on Memoria avanud eranditult tuhaurnide hoidmiseks mõeldud paigad, mida ta nimetab „mälestamispaikadeks“ ja mis asuvad Padova omavalitsuse eri osades. Lahkunute pereliikmete juurdepääs nendele paikadele eeldab sisekorraeeskirjadega nõustumist; nende eeskirjade kohaselt tuleb eeskätt käituda hästikasvatatult, viisakalt ja väärilt, on keelatud tarbida alkohoolseid jooke ning tuleb kanda viisakaid rõivaid.
- 13 A. Dall'Antonia on Memoria potentsiaalne klient, kes plaanib oma mehe keha tuhastada ja viia tuha ühte nendest paikadest.
- 14 Padova omavalitsusüksus võttis aga vastu 30. novembri 2015. aasta otsuse nr 84, millega muudeti selle omavalitsuse kalmistuteenuste määrust. Tehtud muudatuste tulemusel on sõnaselgelt välistatud võimalus, et isik, kellele tuhaurn on üle antud, kasutaks tuhaurni säilitamiseks väljaspool kodu sellise eraõigusliku ettevõtja teenuseid, mida hallatakse sõltumatult kalmistute munitsipaalitalitusest.
- 15 15. veebruaril 2016 esitasid Memoria ja A. Dall'Antonia Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Veneto maakonna halduskohus, Itaalia) kaebuse, milles palusid tühistada nimetatud otsuse ning Memoria esitas lisaks nõude hüvitada talle selle otsusega tekitatud kahju. Nad väitsid oma kaebuse põhjendamiseks sisuliselt, et asjaomased riigisisised õigusnormid on vastuolus liidu õiguse ja täpsemalt asutamisevabaduse ja teenuste osutamise vabaduse põhimõtetega.
- 16 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib sellega seoses, et ta kahtleb nendele põhimõtetele tuginemise võimalikkuses, kuivõrd asjaomased riigisisised õigusnormid on kohaldatavad ainult Padova omavalitsuse, mitte kogu riigi territooriumil. Ent kui tuleb asuda seisukohale, et nendele põhimõtetele saab tugineda, leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et sellisel juhul on põhjust kahelda asjaomaste riigisiseste õigusnormide kooskõlas nende põhimõtetelega, sest kõnealuseid õigusnorme ei õigusta avaliku korra, avaliku julgeoleku ega rahvatervise kaalutlused.
- 17 Neil asjaoludel otsustas Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Veneto maakonna halduskohus, Itaalia) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:
- „[K]as [ELTL] artikleid 49 ja 56 tuleb tõlgendada nii, et need keelavad kohaldada Padova omavalitsuse kalmistuteenuste määruse [(Padova omavalitsuse 30. novembri 2015. aasta otsusega nr 84 muudetud redaktsioonis)] artikli 52 [sätteid, mis näevad ette järgmist:]
- „Isikul, kellele tuhaurn on üle antud, ei ole mingil juhul lubatud teha tuhaurni hoidmist kolmanda isiku ülesandeks. See keeld kehtib ka lahkunu poolt eluajal tehtud selge tahteavalduse korral“ (lõige 3).
- „Isik, kellele tuhaurn on üle antud, võib seda hoida ainult oma kodus [...]“ (lõige 4).
- „[...] [T]uhaurnide hoidmisel [ei tohi] olla mingil juhul tulu teenimise eesmärki ja seetõttu ei ole lubatud majandustegevus, mis seisneb kas või muu hulgas tuhaurnide hoidmises mis tahes alusel ja mis tahes aja jooksul. See keeld kehtib ka lahkunu poolt eluajal tehtud selge tahteavalduse korral“ (lõige 10)?“
- 18 Euroopa Kohtu president jättis 31. juuli 2017. aasta määrusega rahuldamata eelotsusetaotluse esitanud kohtu taotluse kohaldada käesoleva eelotsusetaotluse puhul Euroopa Kohtu kodukorra artiklis 105 ette nähtud kiirendatud menetlust.

Eelotsuse küsimuse analüüs

Euroopa Kohtu pädevus

- 19 Itaalia valitsus väidab, et Euroopa Kohtul puudub pädevus vastata esitatud küsimusele, sest need liidu õiguse sätted, mille tõlgendamist taotletakse, ei ole põhikohtuasja suhtes kohaldatavad, kuivõrd viimane seondub puhtalt riigisisese olukorraga.
- 20 Kodukorra artikli 94 kohaselt on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne selgitada Euroopa Kohtule, miks on tema menetluses olev kohtuvaidlus vaatamata oma puhtalt riigisisesele laadile seotud ELTL artiklitega 49 ja 56 selliselt, et viimaste tõlgendamine on kohtuvaidluse lahendamiseks vajalik (vt selle kohta 15. novembri 2016. aasta kohtuotsus Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punkt 55).
- 21 Kui seda ei ole selgitatud, tuleb eelotsusetaotlus tunnistada vastuvõetamatuks.
- 22 Seega tuleb Itaalia valitsuse esitatud vastuväidet analüüsida eelotsusetaotluse vastuvõetavuse kontrolli raames.

Eelotsusetaotluse vastuvõetavus

- 23 Tuleb märkida, et kohtuvaidlust – isegi kui selle poolteks on ühe ja sama liikmesriigi kodanikud – tuleb pidada seotuks ELTL artiklitega 49 ja 56 selliselt, et nende sätete tõlgendamine on kohtuvaidluse lahendamiseks vajalik, kui riigisisese õigusnormid kohustavad eelotsusetaotluse esitanud kohut tagama nendele kodanikele samad õigused kui need, mis on liidu õiguse alusel samasuguses olukorras olevatel teiste liikmesriikide kodanikel (vt selle kohta 21. veebruari 2013. aasta kohtuotsus Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia jt, C-111/12, EU:C:2013:100, punkt 35, ning 15. novembri 2016. aasta kohtuotsus Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punkt 52).
- 24 Käesoleval juhul on põhikohtuvaidluse poolteks küll ühelt poolt üks Itaalia õiguse alusel asutatud äriühing ja üks Itaalia kodanik ning teiselt poolt Itaalia territooriumil asuv omavalitsus, ent eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et 24. detsembri 2012. aasta seaduse nr 234 artikli 53 alusel peab ta kohaldama selle äriühingu ja kõnealuse kodaniku suhtes ELTL artikleid 49 ja 56.
- 25 Neil tingimustel tuleb sedastada, et eelotsusetaotluse esitanud kohus on ära näidanud, miks on tema menetluses olev kohtuvaidlus vaatamata oma puhtalt riigisisesele laadile seotud ELTL artiklitega 49 ja 56 selliselt, et taotletud liidu õiguse tõlgendus on selle kohtuvaidluse lahendamiseks vajalik, ja seega, et eelotsusetaotlus on sellega seoses vastuvõetav.
- 26 Lisaks sellele väidavad Padova omavalitsus ja Itaalia valitsus, et eelotsusetaotlus on vastuvõetamatu ka muudel põhjustel.
- 27 Esiteks ei sisalda käesolev eelotsusetaotlus nende väitel kõiki faktilisi ja õiguslikke asjaolusid, mis on vajalikud selleks, et Euroopa Kohus saaks anda tarviliku vastuse esitatud küsimusele. Eelkõige ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohus nende väitel ära toonud Padova omavalitsuse argumente, milles tuuakse esile need üldised huvid, mille kaitseks põhikohtuasjas kõne all olevad õigusnormid kehtestati.
- 28 Sellega seoses tuleb märkida, et vastavalt kodukorra artikli 94 punktidele b ja c peab iga eelotsusetaotlus sisaldama ülevaadet põhikohtuvaidluse suhtes kohaldamisele kuuluvatest riigisisestest õigusnormidest ja selgitust, millist seost näeb eelotsusetaotluse esitanud kohus nimetatud õigusnormide ja nende liidu õigusnormide vahel, mille tõlgendamist ta taotleb.

- 29 Käesoleval juhul on eelotsusetaotluse esitanud kohus tsiteerinud Padova omavalitsuse kalmistuteenuste määruse (Padova omavalitsuse 30. novembri 2015. aasta otsusega nr 84 muudetud redaktsioonis) asjakohaseid sätteid ning täpsustanud, et ERTL artiklite 49 ja 56 tõlgendust taotletakse seetõttu, et kõnealuse määruse õiguspärasus vaidlustati selle väidetava vastuolu alusel teenuste osutamise vabaduse ja asutamisevabaduse põhimõtetega.
- 30 Sellest tuleneb, et eelotsusetaotluse esitanud kohus on täitnud õiguslikult piisavalt oma kohustuse anda ülevaade põhikohtuvaidluse suhtes kohaldamisele kuuluvatest riigisisestest õigusnormidest ja selgitada, milline seos esineb nimetatud õigusnormide ja nende liidu õigusnormide vahel, mille tõlgendamist taotletakse.
- 31 Seega tuleb tagasi lükata asja läbivaatamist takistav asjaolu, millele tuginevad Padova omavalitsus ja Itaalia valitsus.
- 32 Järgmiseks väidab Itaalia valitsus, et eelotsusetaotlus on enneaegne. See valitsus on nimelt seisukohal, et eelotsusetaotluse esitanud kohus oleks pidanud enne Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse esitamist analüüsima, kas põhikohtuasjas kõne all olevad riigisisised õigusnormid keelavad – või mitte – sellise majandustegevuse, mis seisneb tuhaurnide hoidmises ja säilitamises, ning selgitama seejuures välja kõnealuste õigusnormidega taotletavad eesmärgid.
- 33 Sellega seoses tuleb täheldada, et liikmesriigi kohtutel on väga laiaulatuslik pädevus pöörduda Euroopa Kohtusse, kui nad leiavad, et nende lahendada olevas kohtuasjas tekivad küsimused, mis nõuavad liidu õigusnormide tõlgendamist või nende kehtivuse hindamist, mis on vajalik nende menetluses oleva kohtuvaidluse lahendamiseks, ja eeskätt, et neil on vabadus kasutada seda pädevust menetluse mis tahes hetkel, mida nad peavad sobivaks (5. juuli 2016. aasta kohtuotsus Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, punkt 17 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 34 Seega ei saa eelotsusetaotlust tunnistada vastuvõetamatuks ainuüksi seetõttu, et see on esitatud põhikohtumenetluse varajases staadiumis.
- 35 Järelikult tuleb tagasi lükata asja läbivaatamist takistav asjaolu, millele tugineb Itaalia valitsus.
- 36 Lõpetuseks leiab Padova omavalitsus, et kuivõrd põhikohtuasjas kõne all olevad riigisisised õigusnormid seonduvad üksikisiku kõige isiklikemate õiguste staatusega, siis takistavad õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtted igal juhul vaidlustada neid õigusnorme.
- 37 Tuleb siiski märkida, et ehkki õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtete asjakohasus ei ole tingimata välistatud, kujutab nende võimalik vastastikune mõju liikumisvabadustega endast sisulist küsimust. Seega ei piisa lihtsast viitest nendele põhimõtetele tuvastamiseks, et eelotsusetaotlus on tarbetu, kuivõrd vastus sellele on eelotsusetaotluse esitanud kohtule lahendi tegemiseks endiselt vajalik. Seega ei ole selline eelotsusetaotlus vastuvõetamatu.
- 38 Järelikult tuleb tagasi lükata asja läbivaatamist takistav asjaolu, millele tugineb Padova omavalitsus.
- 39 Eelnevast tulenevalt on eelotsusetaotlus vastuvõetav.

Sisulised küsimused

Sissejuhatavad märkused

- 40 Esiteks väitis Euroopa Komisjon kohtuistungil, et põhikohtuasjas kõne all olevaid riigisiseseid õigusnorme ei ole alust analüüsida põhivabadusi käsitlevate EL toimimise lepingu sätete alusel, kuivõrd põhikohtuasja suhtes on kohaldatav direktiiv 2006/123.
- 41 Tuleb siiski täheldada, et sellised riigisiseseid õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas ja mis keelavad eraõiguslikel ettevõtjatel osutada tuhaurnide hoidmise teenust, tingivad vastavalt eelotsusetaotluses esitatud teabele selle, et munitsipaaltalitustel on tuhaurnide säilitamise teenuse osas monopol. Direktiivi 2006/123 artikli 1 lõikest 3 koostoimes selle direktiivi põhjendusega 8 tuleneb aga, et direktiivis ei käsitleta teenuseid osutavate monopolide keelustamist.
- 42 Seega ei kuulu kõnealused õigusnormid direktiivi 2006/123 kohaldamisalasse ja neid tuleb analüüsida ainuüksi aluslepingu sätetest lähtuvalt.
- 43 Teiseks viitas eelotsusetaotluse esitanud kohus oma küsimuses nii ELTL artiklile 49 kui ka artiklile 56.
- 44 Sellega seoses tuleb siiski sedastada, et ainult esimene neist sätetest on põhikohtuvaidluse suhtes kohaldatav. Kui ettevõtja soovib tegeleda tegelikult oma majandustegevusega püsiva tegevuskoha kaudu ja tähtajatult, siis tuleb tema olukorda nimelt analüüsida lähtuvalt asutamisevabadusest, nagu see on määratletud ELTL artiklis 49 (vt eeskätt 29. septembri 2011. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Austria, C-387/10, ei avaldata, EU:C:2011:625, punkt 22, ja 23. veebruari 2016. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Ungari, C-179/14, EU:C:2016:108, punktid 148–150).
- 45 Põhikohtuasjas soovib Memoria aga osutada Padova omavalitsuse territooriumil tuhaurnide hoidmise teenust püsiva tegevuskoha kaudu ja tähtajatult. Sellest tulevalt tuleb asuda seisukohale, et eelotsuse küsimus käsitleb ainult ELTL artikli 49 tõlgendamist.
- 46 Eelnevaga arvestades tuleb esitatud küsimust mõista nii, et eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib sisuliselt teada saada, kas ELTL artiklit 49 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised riigisiseseid õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas ja millega keelatakse isegi lahkunu sõnaselgest tahteavaldusest hoolimata isikul, kellele tuhaurn on üle antud, teha selle hoidmist kolmanda isiku ülesandeks, millest tulenevalt on ta kohustatud säilitama tuhaurni oma kodus, kui ta just ei usalda seda munitsipaalkalmistule, ning mis keelavad lisaks mis tahes tulu teenimise eesmärgiga tegevuse, mis seisneb kas või muu hulgas tuhaurnide hoidmises mis tahes alusel ja mis tahes aja jooksul.

Eelotsuse küsimuse analüüs

- 47 Kohe alustuseks tuleb märkida, et ELTL artikliga 49 on vastuolus kõik riigisiseseid meetmed, mis kujutavad endast asutamisevabaduse piirangut, kui asjaomane piirang ei ole just õigustatud ülekaalukate üldise huvi kaalutlustega (vt selle kohta eeskätt 5. detsembri 2013. aasta kohtuotsus Venturini jt, C-159/12 – C-161/12, EU:C:2013:791, punktid 30 ja 37).
- 48 Esiteks on väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ELTL artikli 49 tähenduses piirang iga riigisisene meede, mis isegi siis, kui see on kohaldatav ilma kodakondsusel põhineva diskrimineerimiseta, takistab liidu kodanikel aluslepinguga tagatud asutamisevabaduse teostamist või muudab selle nende jaoks vähem atraktiivseks (vt selle kohta 28. jaanuari 2016. aasta kohtuotsus Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, punkt 21).

- 49 Võttes arvesse eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud teavet tuleb käesoleval juhul asuda seisukohale, et sellised riigisisised õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas ja mis keelavad liidu kodanikel osutada asjaomases liikmesriigis tuhaurnide hoidmise teenust, takistavad neil kodanikel asuda sellesse liikmesriiki, et seal tuhaurnide hoidmisega tegeleda, ja võivad seega häirida kõnealuseid kodanikke aluslepinguga tagatud asutamisevabaduse teostamisel.
- 50 Seega kujutavad sellised õigusnormid endast asutamisevabaduse piirangut ELTL artikli 49 tähenduses.
- 51 Teiseks saab väljakujunenud kohtupraktika kohaselt asutamisevabaduse piirang olla – eeldusel, et seda kohaldatakse kodakondsuse alusel diskrimineerimata – lubatud ülekaalukatel üldise huvi põhjustel, tingimusel et see on taotletava eesmärgi saavutamise tagamiseks sobiv ega lähe kaugemale selle saavutamiseks vajalikust (vt selle kohta eeskätt 9. märtsi 2017. aasta kohtuotsus Piringer, C-342/15, EU:C:2017:196, punkt 53 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 52 Konkreetsemalt tuleb lisaks ära märkida, et riigisisised õigusnormid on sobivad esiletoodud eesmärgi saavutamise tagamiseks vaid siis, kui need vastavad tõepoolest soovile see eesmärk järjepidevalt ja süstemaatiliselt saavutada (vt selle kohta 10. märtsi 2009. aasta kohtuotsus Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, punkt 55, ja 23. detsembri 2015. aasta kohtuotsus Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, punkt 65).
- 53 Käesoleval juhul väidavad Padova omavalitsus ja Itaalia valitsus, et põhikohtuasjas kõne all olevad riigisisised õigusnormid, mille puhul on tuvastatud, et neid kohaldatakse kodakondsuse alusel diskrimineerimata, on õigustatud ülekaalukate üldise huvi põhjustega, mis seonduvad rahvatervise kaitse, lahkunute mälestuse vastu austuse tagamise vajaduse ning Itaalias valitsevate moraalsete ja religioosete väärtuste kaitsega, millega on vastuolus lahkunute tuha säilitamisega seonduvad äri- ja ilmalikud tegevused ja seega see, et maiste jäänuste hoidmise tegevusel on tulu teenimise eesmärk.
- 54 Sellega seoses tuleb esiteks märkida, et rahvatervise kaitsega seonduvat õigustust puudutavas osas tuleneb Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktikast tõepoolest, et rahvatervise kaitse kuulub liidu õiguses tunnustatud ülekaalukate üldise huvi põhjuste hulka ning et liikmesriikidel on selles valdkonnas ulatuslik kaalutusõigus (vt selle kohta 1. juuni 2010. aasta kohtuotsus Blanco Pérez ja Chao Gómez, C-570/07 ja C-571/07, EU:C:2010:300, punktid 44, 68 ja 106).
- 55 Ent selline eesmärk ei saa õigustada põhikohtuasjas kõne all olevat piirangut, kuivõrd lahkunute tuhk on erinevalt surnukehadest bioloogilisest vaatepunktist inertne, sest see on kuumuse mõjul muutunud steriilseks, nii et selle säilitamine ei saa olla rahvatervise kaalutlustest tulenev kohustus.
- 56 Seetõttu ei võimalda Padova omavalitsuse ja Itaalia valitsuse poolt esiletoodud rahvatervise kaitse eesmärk õigustada põhikohtuasjas kõne all olevate riigisiseste õigusnormidega kehtestatud asutamisevabaduse piiranguid.
- 57 Seoses teiseks eesmärgiga kaitsta austust lahkunute mälestuse vastu tuleb märkida, et ka see võib olla ülekaalukas üldise huvi põhjus.
- 58 Lisaks võib loomulikult asuda seisukohale, et riigisisene õigusnorm, mis keelab eraõiguslikel ettevõtjatel tegeleda tuhaurnide hoidmisega, on sobiv selle eesmärgi saavutamise tagamiseks. Nimelt võib selline keeld ühelt poolt tagada selle, et tuhaurnide hoidmise ülesanne antakse struktuuridele, millel on spetsiifilised kohustused ja mille üle teostatakse spetsiifilist järelevalvet eesmärgiga tagada austus lahkunute mälestuse vastu. Teiselt poolt on see sobiv tagamaks, et kui asjaomased ettevõtjad lõpetavad oma hoiutegevuse, ei hüljata tuhaurne ega puistata nende sisu sobimatul viisil ja sobimatus kohas laiali.

- 59 Sellegipoollest tuleb sedastada, et on olemas vähempiiravaid meetmeid, mis võimaldavad selle eesmärgi saavutada; näiteks kohustus tagada tuhaurnide hoidmine omavalitsuste kalmistute tingimustega analoogsetes tingimustes ning viia tuhaurnid tegevuse lõpetamisel üle avalik-õiguslikule kalmistule või anda need tagasi lahkunu lähedastele.
- 60 Järelikult lähevad põhikohtuasjas kõne all olevad riigisisesed õigusnormid kaugemale sellest, mis on vajalik, et saavutada eesmärk kaitsta austust lahkunute mälestuse vastu.
- 61 Neil tingimustel ei ole kõnealuste õigusnormidega kehtestatud asutamisvabaduse piirangud õigustatud lahkunute mälestuse austamise kaitsega.
- 62 Mis kolmandaks puudutab asjaomases liikmesriigis valitsevaid moraalseid ja religioosseid väärtusi, siis väidab Itaalia valitsus, et nendega on vastuolus surnute säilmete hoiutegevuse tulu teenimise eesmärk.
- 63 Ilma et oleks vaja teha otsust sellise eesmärgi väärtuse kohta, tuleb aga märkida, et 30. märtsi 2001. aasta seaduse nr 130 artikli 5 lõike 2 sõnastusest endast tuleneb, et tuha säilitamise tegevuse puhul kehtib selles liikmesriigis hinnakiri, mille kehtestab siseminister pärast tervishoiuministri ja teatavate ühingutega konsulteerimist.
- 64 Eraõiguslikel ettevõtjatel surnute säilmete hoidmise tegevusega tegeleda lubamise oleks aga võinud seada sõltuvusse sellest samast hinnakirjast, mida ennast kõnealune liikmesriik ei pea ilmselgelt oma moraalsete ja religioossete väärtustega vastuolus olevaks.
- 65 Kuivõrd seda ei ole tehtud, lähevad põhikohtuasjas kõne all olevad õigusnormid seega kaugemale sellest, mis on vajalik esiletoodud eesmärgi saavutamiseks, ning seega ei saa need igal juhul olla kõnealuse eesmärgi alusel õigustatud.
- 66 Eelnevaga arvestades tuleb esitatud küsimusele vastata, et ERTL artiklit 49 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised riigisisesed õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas ja millega keelatakse isegi lahkunu sõnaselgest tahteavaldusest hoolimata isikul, kellele tuhaurn on üle antud, teha selle hoidmist kolmanda isiku ülesandeks, millest tulenevalt on ta kohustatud säilitama tuhaurni oma kodus, kui ta just ei usalda seda munitsipaalkalmistule, ning mis keelavad lisaks mis tahes tulu teenimise eesmärgiga tegevuse, mis seisneb kas või muu hulgas tuhaurnide hoidmises mis tahes alusel ja mis tahes aja jooksul.

Kohtukulud

- 67 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamise seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kolmas koda) otsustab:

ERTL artiklit 49 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised riigisisesed õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas ja millega keelatakse isegi lahkunu sõnaselgest tahteavaldusest hoolimata isikul, kellele tuhaurn on üle antud, teha selle hoidmist kolmanda isiku ülesandeks, millest tulenevalt on ta kohustatud säilitama tuhaurni oma kodus, kui ta just ei usalda seda munitsipaalkalmistule, ning mis keelavad lisaks mis tahes tulu teenimise eesmärgiga tegevuse, mis seisneb kas või muu hulgas tuhaurnide hoidmises mis tahes alusel ja mis tahes aja jooksul.

Allkirjad