



# Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

14 päivänä marraskuuta 2018\*

Ennakkoratkaisupyyntö – Sijoittautumisvapauden rajoitukset – Unionin tuomioistuimen toimivalta – Ennakkoratkaisupyyntöön tutkittavaksi ottaminen – Täysin jäsenvaltion sisäinen tilanne – Kansallinen sääntely, jolla kielletään kokonaan tuhkauurnien säilyttämiseen liittyvä voittoa tavoitteleva toiminta – Oikeasuhteisuuden arviointi – Kansallisen sääntelyn johdonmukaisuus

Asiassa C-342/17,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Veneton alueellinen hallintotuomioistuin, Italia) on esittänyt 11.5.2017 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 8.6.2017, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

**Memoria Srl** ja

**Antonia Dall'Antonia**

vastaan

**Comune di Padova,**

**Alessandra Caloren**

osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto)

toimien kokoonpanossa: neljännen jaoston puheenjohtaja M. Vilaras, joka hoitaa kolmannen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit J. Malenovský (esittelevä tuomari), L. Bay Larsen, M. Safjan ja D. Šváby,

julkisasiamies: M. Campos Sánchez-Bordona,

kirjaaja: hallintovirkamies R. Schiano,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 16.4.2018 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

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

\* Oikeudenkäyntikieli: italia.

- Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajinaan E. De Bonis, avvocato dello Stato,
  - Euroopan komissio, asiamiehinään H. Tserepa-Lacombe ja L. Malferrari,
- kuultuaan julkisasiamiehen 21.6.2018 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,  
on antanut seuraavan

### **tuomion**

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa kantajina ovat Memoria Srl ja Antonia Dall'Antonia ja vastaajana on Comune di Padova (Padovan kunta, Italia) ja jossa on kyse viimeksi mainitun antamasta sääntelystä, jolla kielletään se, että tuhkauurna annetaan säilytettäväksi maksua vastaan yksityiselle yritykselle.

### **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

#### ***Unionin oikeus***

- 3 Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY (EUVL 2006, L 376, s. 36) 8 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(8) Tämän direktiivin sijoittautumisvapautta ja palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevia säännöksiä on syytä soveltaa ainoastaan siltä osin kuin asianomainen toiminta on avointa kilpailulle, joten niillä ei velvoiteta jäsenvaltioita vapauttamaan yleistä taloudellista etua koskevia palveluja eikä yksityistämään kyseisiä palveluja tarjoavia julkisyhteisöjä eikä myöskään poistamaan nykyisiä monopoleja muiden toiminta-alojen tai tiettyjen jakelupalvelujen osalta.”

- 4 Direktiivin 2006/123 1 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä ei käsitellä palveluja tarjoavien monopolien purkamista eikä jäsenvaltioiden myöntämää tukea, jota koskevat yhteisön kilpailusäännöt.”

#### ***Italian oikeus***

*24.12.2012 annettu laki nro 234*

- 5 Italian osallistumisesta Euroopan unionin lainsäädännön ja politiikan laatimiseen ja täytäntöönpanoon 24.12.2012 annetun lain nro 234 (Legge n. 234, Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea) (GURI nro 3, 4.1.2013) 53 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Italian kansalaisiin ei sovelleta Italian lainsäädäntöön perustuvia sääntöjä tai käytäntöjä, joilla on syrjiviä vaikutuksia verrattuna Italian oikeusjärjestyksessä Euroopan unionin kansalaisiin sovellettaviin edellytyksiin ja kohteluun.”

30.3.2001 annettu laki nro 130

- 6 Tuhkausta ja tuhkan sirottelua koskevista säännöksistä 30.3.2001 annetun lain nro 130/2001 (Legge n. 130, Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri) (GURI nro 91, 19.4.2001) 3 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. [Hautauspolitiikasta annetun asetuksen hyväksymisestä 10.9.1990 annettua tasavallan presidentin asetusta nro 285 (Decreto del Presidente della Repubblica nro 285, approvazione del regolamento di polizia mortuaria, GURI nro 239, 12.10.1990)] voidaan kuuden kuukauden kuluessa tämän lain hyväksymisestä muuttaa 23.8.1988 annetun lain nro 400, sellaisena kuin se on muutettuna, 17 §:n 1 momentin mukaisesti annetulla asetuksella terveysministerin esityksestä, sen jälkeen kun sisä- ja oikeusministeriä on kuultu ja toimivaltaiset parlamentin valiokunnat ovat antaneet lausuntonsa, seuraavien periaatteiden perusteella:

--

- b) tuhkauslupa annetaan, jos vainaja on elinaikanaan ilmaissut tätä koskevan toiveensa tai hänen perheenjäsenensä on esittänyt tällaisen toiveen, seuraavien yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti:

--

- c) tuhkan sirotteleminen vainajan toiveen mukaisesti on sallittua vain tätä tarkoitusta varten varatulla hautausmaan alueella, luonnossa tai yksityisalueella; jos tuhka sirotellaan yksityisalueelle, se on suoritettava ulkona omistajan luvalla eikä se saa johtaa toimintaan, jossa tavoitellaan voittoa; tuhkan sirotteleminen on joka tapauksessa kiellettyä asuinalueilla – –; tuhkan sirotteleminen mereen, järviin ja jokiin on sallittua alueilla, joissa ei ole uivia rakenteita eikä rakennuksia;

- d) tuhkan sirottelee puoliso tai joku toinen perheenjäsen, jolle tämä tehtävä on uskottu, testamentin täytäntöönpanija tai 2 momentin b kohdassa tarkoitettun järjestön, johon vainaja kuului, laillinen edustaja taikka, jos tällaista henkilöä ei ole, henkilö, jonka kunta on valtuuttanut tähän tehtävään;

--

- f) tuhkaurnan kuljetukseen ei kohdisteta ehkäiseviä hygieniatoimenpiteitä, joista säädetään ruumiiden kuljetuksen osalta, elleivät terveysviranomaiset toisin ilmoita;

--

- i) krematoriossa on oltava odotushuone, jossa voidaan pitää muistotilaisuus ja jättää vainajalle viimeinen tervehdys arvokkaalla tavalla.

--”

- 7 Tämän lain 5 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”Sisäministerin asetuksella yhteisymmärryksessä terveysministerin kanssa ja sen jälkeen, kun Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) (Italian kuntien kansallinen yhdistys), Confederazione nazionale dei servizi (Confservizi) (Kansallinen palveluliitto) sekä sellaisia edustavimpia yhdistyksiä, jotka käsittelevät jäsentensä tuhkauskysymyksiä, on kuultu, vahvistetaan kuuden kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta hinnasto, jota sovelletaan ruumiiden tuhkaamiseen sekä tuhkien säilyttämiseen tai sirottelamiseen hautausmaiden asianmukaisilla alueilla.”

*10.9.1990 annettu tasavallan presidentin asetus nro 285*

- 8 10.9.1990 annetun tasavallan presidentin asetuksen nro 285 92 artiklan 4 momentissa säädetään seuraavaa:

”Kukaan ei voi luovuttaa yksityisiä hautausalueita luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille voiton tavoittelua tai keinottelua varten.”

*4.3.2010 annettu alueellinen laki nro 18*

- 9 Veneton alueen hautaussäännöksistä 4.3.2010 annetulla alueellisella lailla nro 18 (Legge Regionale nro 18, Norme in materia funeraria, della Regione del Veneto) annettiin kuntien tehtäväksi vahvistaa tuhkauurnien säilyttämistä ja ominaisuuksia koskevat säännökset.

*Padovan kunnan hautauspalveluja koskeva ohjesääntö*

- 10 Padovan kunnan hautauspalveluja koskevan ohjesäännön, sellaisena kuin se on muutettuna 30.11.2015 annetulla Padovan kunnan päätöksellä nro 84, 52 §:n sanamuoto on seuraava:

”1. Tuhka-uurna annetaan säilytettäväksi asunnossa vainajan elinaikanaan kirjallisesti antamien määräysten mukaisesti. Ellei tällaisia määräyksiä ole, puoliso tai, mikäli puolisoa ei ole, lähin sukulainen, joka määritetään siviililain (codice civile) 74, 75, 76 ja 77 §:n nojalla, voi pyytää uurna säilytettäväkseen, ja, mikäli tällaisia henkilöitä on useita, he tekevät asiasta päätöksen ehdottomalla enemmistöllä.

2. Urnan säilytys voidaan, jos tunneside tai kunnioitussuhde on osoitettu, antaa myös muiden kuin edellisen momentin toisessa virkkeessä tarkoitettujen henkilöiden tehtäväksi perillisten kirjallisella ennakkosuostumuksella.

3. Henkilö, jolle uurna luovutetaan säilytettäväksi, ei saa missään tapauksessa pyytää kolmansia osapuolia huolehtimaan tuhkauurnan säilyttämisestä. Tämä kielto on voimassa siinäkin tapauksessa, että vainaja olisi elinaikanaan esittänyt tästä nimenomaisen toiveen.

4. Henkilön, jolle uurna luovutetaan säilytettäväksi, on säilytettävä se asunnossaan paikassa, jossa se on suojattu mahdollisilta häpäisyyiltä tai anastuksilta. Urnaa ei saa millään perusteella avata eikä vahingoittaa.

5. Hautausviranomaiset voivat milloin tahansa vaatia säilyttäjää esittämään tuhkauurnan varmistaakseen, että siihen ei ole kajottu ja että sitä on säilytetty asianmukaisesti.

– –

9. Säilytettäväksi annettu uurna voidaan milloin hyvänsä vaatia sijoitettavaksi hautausmaalle.

10. Edellä 4 momentissa vahvistettujen vaatimusten lisäksi tuhkauurnia ei saa missään tapauksessa säilyttää voiton tavoittelemiseksi, joten sellainen liiketoiminta ei ole sallittua, jonka kohteena on tuhkauurnien säilyttäminen millä tahansa perusteella ja minkä tahansa ajanjakson ajan, vaikka tämä ei olisi liiketoiminnan yksinomaisena tarkoituksena. Tämä kielto on voimassa siinäkin tapauksessa, että vainaja olisi elinaikanaan esittänyt tästä nimenomaisen toiveen.”

## Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

- 11 Memoria perustettiin 1.12.2014, ja se tarjoaa perheille, joiden vainajat on tuhattu, tuhkauurnien säilytyspalvelua sopimuksilla, joilla luovutetaan urnien säilytyspaikkoja uurnaholveissa. Tämän palvelun esitetään mahdollistavan sen, että perheet välttyvät säilyttämästä tuhkauurnia kotonaan ja voivat päästä tiloihin, joissa näitä urnia säilytetään, helpommin kuin hautausmaalle. Tuhkauurnien säilytyspaikkojen esitetään olevan alueita, jotka on tarkoitettu yksinomaan tuhkauurnien säilyttämiseen ympäristössä, joka on esteettisesti miellyttävä, hillitty, suojattu ja asianmukainen mietiskelyyn ja rukoilemiseen vainajien muistoksi.
- 12 Memoria otti syyskuusta 2015 alkaen käyttöön yksinomaan tuhkauurnien säilyttämiseen tarkoitettuja alueita, joita se kutsuu ”muistopaikoiksi” ja jotka sijaitsevat Padovan kunnan eri alueilla. Vainajan perheenjäsenen pääsy näihin paikkoihin edellyttää, että he hyväksyvät sisäisen käyttäytymissäännösten, jossa määrätään noudattamaan hyvän kasvatuksen, hyvien tapojen ja arvokkaan käytöksen mukaisia sääntöjä, kielletään alkoholijuomien käyttö ja veloitetaan pukeutumaan asianmukaiseen asuun.
- 13 Antonia Dall'Antonia oli Memorian potentiaalinen asiakas, koska hänellä oli aikomus tuhkata aviomiehensä ruumis ja siirtää tuhka yhteen näistä yksiköistä.
- 14 Padovan kunta teki kuitenkin päätöksen nro 84, jolla muutettiin tämän kunnan hautauspalveluja koskevaa ohjesääntöä. Tällä muutoksella poistettiin nimenomaisesti se mahdollisuus, että henkilö, jolle tuhkauurna luovutettiin säilytettäväksi, voisi käyttää sellaisen yksityisen yrityksen palveluja, jota johdetaan kunnan hautausmaapalveluihin nähden itsenäisesti, tuhkauurnan säilyttämiseksi kodin ulkopuolella.
- 15 Memoria ja Dall'Antonia nostivat 15.2.2016 Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Veneton alueellinen hallintotuomioistuin, Italia) kanteen, jossa vaaditaan kyseisen päätöksen kumoamista ja Memorialle tästä päätöksestä aiheutuneen vahingon korvaamista. Kanteensa tueksi ne väittävät lähinnä, että kyseessä oleva kansallinen säännöstö on ristiriidassa unionin oikeuden ja tarkemmin ottaen sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteiden kanssa.
- 16 Tältä osin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ilmaisee epävarmuutensa siitä, voidaanko periaatteisiin vedota, koska kyseessä olevaa kansallista säännöstöä ei sovelleta koko Italian alueella vaan yksinomaan Padovan kunnassa. Jos on katsottava, että kyseisiin periaatteisiin voidaan vedota, sama tuomioistuin puolestaan arvioi, että tällöin on syytä epäillä kyseessä olevan kansallisen säännösten yhteensopivuutta niiden kanssa, sillä tätä säännöstöä ei voida oikeuttaa millään yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvällä syyllä.
- 17 Tässä tilanteessa Tribunale amministrativo regionale per il Veneto on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä Padovan kunnan hautauspalveluja koskevan ohjesäännön[, sellaisena kuin se on muutettuna 30.11.2015 annetulla Padovan kunnan päätöksellä nro 84,] 52 §:n seuraavien määräysten soveltamiselle:

’Henkilö, jolle urna luovutetaan säilytettäväksi, ei saa missään tapauksessa pyytää kolmansia osapuolia huolehtimaan tuhkauurnan säilyttämisestä. Tämä kielto on voimassa siinäkin tapauksessa, että vainaja olisi elinaikanaan esittänyt tästä nimenomaisen toiveen’ (3 momentti).

’Henkilön, jolle urna luovutetaan säilytettäväksi, on säilytettävä se asunnossaan – –’ (4 momentti).

' – Tuhkauurnia ei saa missään tapauksessa säilyttää voiton tavoittelemiseksi, joten sellainen liiketoiminta ei ole sallittua, jonka kohteena on tuhkauurnien säilyttäminen millä tahansa perusteella ja minkä tahansa ajanjakson ajan, vaikka tämä ei olisi liiketoiminnan yksinomaisena tarkoituksena. Tämä kielto on voimassa siinäkin tapauksessa, että vainaja olisi elinaikanaan esittänyt tästä nimenomaisen toiveen' (10 momentti)?"

- 18 Unionin tuomioistuimen presidentin 31.7.2017 antamalla määräyksellä hylättiin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämä pyyntö, joka koskee asian käsittelemistä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 105 artiklan mukaisessa nopeutetussa menettelyssä.

## **Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu**

### ***Unionin tuomioistuimen toimivalta***

- 19 Italian hallitus väittää, ettei unionin tuomioistuin ole toimivaltainen vastaamaan esitettyyn kysymykseen, sillä unionin oikeuden säännöksiä, joiden tulkintaa pyydetään, ei voida soveltaa pääasiassa, koska siinä on kyse täysin jäsenvaltion sisäisestä tilanteesta.
- 20 Työjärjestyksen 94 artiklan mukaan ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen on ilmoitettava unionin tuomioistuimelle, millä tavalla sen käsiteltävänä oleva oikeusriita – huolimatta siitä, että kaikki sen osatekijät rajoittuvat yhden jäsenvaltion sisälle – sisältää sellaisen liittymän SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaan, jonka vuoksi niiden tulkinta on välttämätöntä tämän oikeusriidan ratkaisemiseksi (ks. vastaavasti tuomio 15.11.2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, 55 kohta).
- 21 Ellei tällaisia tietoja ei ole esitetty, ennakkoratkaisupyynnö on jätettävä tutkimatta.
- 22 Näin ollen on tutkittava Italian hallituksen ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamisen edellytysten tutkinnan yhteydessä esittämä vastalause.

### ***Ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen***

- 23 On muistutettava, että oikeusriidan, vaikka sen asianosaiset ovat saman jäsenvaltion kansalaisia, voidaan katsoa sisältävän sellaisen liittymän SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaan, jonka vuoksi niiden tulkinta on välttämätöntä tämän oikeusriidan ratkaisemiseksi, kun kansallisessa oikeudessa veloitetaan ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin myöntämään kyseisen jäsenvaltion kansalaisille samat oikeudet kuin muiden jäsenvaltioiden kansalaisilla olisi unionin oikeuden perusteella samanlaisessa tilanteessa (ks. vastaavasti tuomio 21.2.2013, Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia ym., C-111/12, EU:C:2013:100, 35 kohta ja tuomio 15.11.2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, 52 kohta).
- 24 Nyt käsiteltävässä asiassa pääasian kantajina ovat todellakin Italian oikeuden mukaisesti perustettu yhtiö ja Italian kansalainen ja vastaajana on Italiassa sijaitseva kunta, mutta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ilmoittaa, että 24.12.2012 annetun lain nro 234 53 §:n nojalla sen on sovellettava SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa tämän yhtiön ja tämän kansalaisen hyväksi.
- 25 Näissä olosuhteissa on todettava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on osoittanut, millä tavalla sen käsiteltävänä oleva oikeusriita – huolimatta siitä, että kaikki sen osatekijät rajoittuvat yhden jäsenvaltion sisälle – sisältää sellaisen liittymän SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaan, jonka vuoksi pyydetty unionin oikeuden tulkinta on välttämätöntä tämän oikeusriidan ratkaisemiseksi, ja tämän seurauksena on katsottava, että ennakkoratkaisupyynnö on tältä osin otettava tutkittavaksi.

- 26 Padovan kunta ja Italian hallitus väittävät lisäksi, ettei ennakkoratkaisupyyntöä voida ottaa tutkittavaksi muilla perusteilla.
- 27 Aluksi ne väittävät, ettei tämä ennakkoratkaisupyyntö sisällä kaikkia tarvittavia tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotta unionin tuomioistuin voisi vastata esitettyyn kysymykseen hyödyllisesti. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole niiden mukaan esitellyt Padovan kunnan väitteitä, joilla pyritään valaisemaan yleisiä etuja, joiden suojaamiseksi pääasiassa kyseessä oleva sääntely on annettu.
- 28 Tältä osin on muistutettava, että työjärjestyksen 94 artiklan b ja c alakohdan mukaan ennakkoratkaisupyyntöön on sisällytettävä pääasiassa mahdollisesti sovellettaviksi tulevien kansallisten säännösten sisältö sekä ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen toteama yhteys näiden säännösten ja unionin oikeuden niiden säännösten, joiden tulkintaa pyydetään, välillä.
- 29 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin lainasi Padovan kunnan hautauspalveluja koskevan ohjesäännön, sellaisena kuin se on muutettuna 30.11.2015 annetulla Padovan kunnan päätöksellä nro 84, merkityksellisiä säännöksiä ja täsmensi, että SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan tulkintaa pyydetään siltä osin kuin tämän ohjesäännön laillisuus on riitautettu sen vuoksi, että se on väitteen mukaan palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden periaatteiden vastainen.
- 30 Tästä seuraa, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täytti oikeudellisesti riittävällä tavalla velvoitteensa esitellä pääasiassa mahdollisesti sovellettaviksi tulevien kansallisten säännösten sisältö sekä olemassa oleva yhteys näiden säännösten ja unionin oikeuden niiden säännösten, joiden tulkintaa pyydetään, välillä.
- 31 Näin ollen Padovan kunnan ja Italian hallituksen esittämä oikeudenkäyntiväite on hylättävä.
- 32 Tämän jälkeen Italian hallitus väittää, että ennakkoratkaisupyyntö on esitetty liian aikaisin. Italian hallituksen mukaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen olisi ennen ennakkoratkaisukysymyksen esittämistä pitänyt tutkia, kielletäänkö vai sallitaanko pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa säännöstössä sellaisen taloudellisen toiminnan harjoittaminen, jonka tarkoituksena on tuhkauurnien säilyttäminen, ja tässä yhteydessä yksilöidä tämän säännösten tavoitteet.
- 33 Tältä osin on muistutettava, että kansallisilla tuomioistuimilla on mitä laajimmat mahdollisuudet saattaa asia unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, jos ne katsovat, että niiden käsiteltävänä olevassa asiassa on kysymys unionin oikeuden säännösten tai määräysten tulkinnasta tai pätevyyden arvioinnista, joita tarvitaan niiden käsiteltäväksi saatetun riita-asian ratkaisemisessa, ja että ne voivat vapaasti käyttää tätä mahdollisuutta missä tahansa asianmukaiseksi katsomassaan oikeudenkäyntimenettelyn vaiheessa (tuomio 5.7.2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, 17 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 34 Tämän vuoksi ennakkoratkaisupyyntöä ei pidä jättää tutkimatta pelkästään sillä perusteella, että se on esitetty varhaisessa vaiheessa pääasian oikeudenkäyntimenettelyä.
- 35 Näin ollen Italian hallituksen esittämä oikeudenkäyntiväite on hylättävä.
- 36 Padovan kunta katsoo lopuksi, että koska pääasiassa kyseessä oleva kansallinen säännöstö liittyy yksilön henkilökohtaisimpiin oikeuksiin, oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteet ovat joka tapauksessa esteenä sille, että tämä säännöstö voitaisiin kyseenalaistaa.
- 37 Vaikka ei ole välttämättä poissuljettua, että oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteet voivat olla merkityksellisiä, niiden mahdollinen vuorovaikutus liikkuvuusvapauksien kanssa on kuitenkin aineellinen kysymys. Pelkkä vetoaminen näihin periaatteisiin ei näin ollen ole riittävää osoittamaan,

ettei ennakkoratkaisupyynnön ole hyödyllinen, sillä siihen annettava vastaus on yhä välttämätön, jotta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi antaa ratkaisunsa. Tällainen ennakkoratkaisupyynnön voidaan siis ottaa tutkittavaksi.

- 38 Tämän vuoksi Padovan kunnan esittämä oikeudenkäyntiväite on hylättävä.  
39 Edellä esitetystä seuraa, että ennakkoratkaisupyynnön on otettava tutkittavaksi.

### *Asiakysymys*

#### *Alustavia huomautuksia*

- 40 Ensinnäkin Euroopan komissio väitti istunnossa, ettei pääasiassa kyseessä olevaa kansallista säännöstöä ole tutkittava perusvapauksiin liittyvien EUT-sopimuksen määräysten valossa, koska pääasiassa sovelletaan direktiiviä 2006/123.
- 41 On kuitenkin todettava, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisella kansallisella säännöstöllä, jossa yksityisiä yrityksiä kielletään tarjoamasta tuhkauurnien säilytyspalvelua, kunnan viranomaisille myönnetään – kuten ennakkoratkaisupyynnössä esitetystä ilmenee – monopoliasema näiden uurnien säilytyspalvelun tarjoamisessa. Direktiivin 2006/123 1 artiklan 3 kohdasta, luettuna yhdessä tämän direktiivin kahdeksannen perustelukappaleen valossa, ilmenee, ettei tässä direktiivissä käsitellä palveluja tarjoavien monopolien purkamista.
- 42 Tämän vuoksi tällainen säännöstö ei kuulu direktiivin 2006/123 soveltamisalaan ja sitä on näin ollen tarkasteltava pelkästään EUT-sopimuksen määräysten valossa.
- 43 Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on viitannut kysymyksessään sekä SEUT 49 artiklaan että SEUT 56 artiklaan.
- 44 Tältä osin on kuitenkin todettava, että pääasiassa on sovellettava näistä määräyksistä ainoastaan ensimmäistä. Kun talouden toimija pyrkii harjoittamaan tosiasiallisesti pysyväisluonteista taloudellista toimintaa kiinteästä toimipaikasta käsin, sen tilannetta on tarkasteltava SEUT 49 artiklassa määritellyn sijoittautumisvapauden puitteissa (ks. mm. tuomio 29.9.2011, komissio v. Itävalta, C-387/10, ei julkaistu, EU:C:2011:625, 22 kohta ja tuomio 23.2.2016, komissio v. Unkari, C-179/14, EU:C:2016:108, 148–150 kohta).
- 45 Pääasiassa Memoria haluaa tarjota Padovan kunnassa tuhkauurnien säilytyspalvelua pysyväisluonteisesti kiinteästä toimipaikasta käsin. Tästä seuraa, että ennakkoratkaisukysymyksen on katsottava koskevan pelkästään SEUT 49 artiklaa.
- 46 Edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on ymmärrettävä ennakkoratkaisukysymyksellään tiedustelevan lähinnä, onko SEUT 49 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa kielletään jopa vainajan nimenomaisesta tahdosta huolimatta tuhkauurnan haltijaa antamasta tämän uurnan säilyttämistä kolmannen tehtäväksi ja jossa hänet veloitetaan säilyttämään uurna asunnossaan, ellei sitä anneta säilytettäväksi kunnalliselle hautausmaalle, ja jossa lisäksi kielletään kaikki toiminta, jolla tavoitellaan voittoa ja jonka kohteena on tuhkauurnien säilyttäminen millä tahansa perusteella ja minkä tahansa ajanjakson ajan, vaikka tämä ei olisi toiminnan yksinomaisena tarkoituksena.



*Kysymyksen arviointi*

- 47 Aluksi on muistutettava, että SEUT 49 artiklassa kielletään kaikki kansalliset toimenpiteet, joilla rajoitetaan sijoittautumisvapautta, paitsi jos tällainen rajoitus voidaan oikeuttaa yleisen edun mukaisilla pakottavilla syillä (ks. vastaavasti mm. tuomio 5.12.2013, Venturini ym., C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:791, 30 ja 37 kohta).
- 48 Ensimmäiseksi on todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 49 artiklassa tarkoitettuna rajoituksena on pidettävä sellaisia kansallisia toimenpiteitä, joilla kielletään unionin kansalaista käyttämästä EUT-sopimuksessa taattua sijoittautumisvapautta, haitataan sitä tai tehdään siitä vähemmän houkuttelevaa, vaikka kyseisiä toimenpiteitä sovellettaisiinkin ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää (ks. vastaavasti tuomio 28.1.2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, 21 kohta).
- 49 Kun otetaan huomioon ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen antamat tiedot, nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen säännöstö, jossa kielletään unionin kansalaisia tarjoamasta tuhkauurnien säilytyspalvelua kyseessä olevassa jäsenvaltiossa, estää sen, että nämä kansalaiset sijoittautuvat tuohon jäsenvaltioon harjoittaakseen siellä tällaista säilytystoimintaa, ja on näin ollen omiaan tekemään näille kansalaisille vaikeammaksi käyttää EUT-sopimuksessa taattua sijoittautumisvapautta.
- 50 Kyseinen säännöstö rajoittaa näin ollen SEUT 49 artiklassa tarkoitettua sijoittautumisvapautta.
- 51 Toiseksi on todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sijoittautumisvapauden rajoitus, jota sovelletaan ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää, voi olla oikeutettavissa yleisen edun mukaisilla pakottavilla syillä, jos sillä voidaan taata tavoitellun päämäärän toteutuminen ja jos sillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi (ks. vastaavasti mm. tuomio 9.3.2017, Piringer, C-342/15, EU:C:2017:196, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 52 Tarkemmin ottaen on vielä muistutettava, että kansallinen lainsäädäntö on omiaan takaamaan esitetyn tavoitteen toteutumisen vain, jos se tosiasiallisesti vastaa tavoitteeseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla (ks. vastaavasti tuomio 10.3.2009, Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, 55 kohta ja tuomio 23.12.2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, 65 kohta).
- 53 Nyt käsiteltävässä asiassa Padovan kunta ja Italian hallitus väittävät, että pääasiassa kyseessä oleva kansallinen säännöstö, jota kiistatta sovelletaan ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää, on oikeutettavissa yleisen edun mukaisilla pakottavilla syillä, jotka liittyvät kansanterveyteen, tarpeeseen huolehtia vainajien muiston asianmukaisesta kunnioittamisesta sekä Italiassa vallitsevien sellaisten moraaliarvojen ja uskonnollisten arvojen suojaamiseen, jotka ovat esteenä vainajien tuhkien säilyttämiseen liittyvälle liiketoiminnalle ja maalliselle toiminnalle ja näin ollen sille, että vainajien maallisten jäännösten säilytystoimintaa harjoitetaan voittoa tavoitellen.
- 54 Ensinnäkin kansanterveyteen liittyvän oikeuttamisperusteen osalta on totta, että unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa, että kansanterveys on yksi unionin oikeudessa tunnustetuista yleisen edun mukaisista pakottavista syistä ja että jäsenvaltioilla on tällä alalla laaja harkintavalta (ks. vastaavasti tuomio 1.6.2010, Blanco Pérez ja Chao Gómez, C-570/07 ja C-571/07, EU:C:2010:300, 44, 68 ja 106 kohta).
- 55 Tällaisella tavoitteella ei kuitenkaan voida oikeuttaa pääasiassa kyseessä olevaa rajoitusta, koska tuhka, toisin kuin maalliset jäännökset, on biologisesti inertti aine, sillä kuumuus on tehnyt siitä steriiliä, joten tuhkan säilyttäminen ei voi edustaa kansanterveyden suojaamisen kannalta pakottavaa vaatimusta.

- 56 Tämän vuoksi Padovan kunnan ja Italian hallituksen esittämä kansanterveyden suojaamisen tavoite ei ole omiaan oikeuttamaan pääasiassa kyseessä olevalla kansallisella säännöstöllä sijoittautumisvapaudelle asetettuja rajoituksia.
- 57 Toiseksi tarpeesta huolehtia vainajien muiston asianmukaisesta kunnioittamisesta on todettava, että myös se voi olla yleisen edun mukainen pakottava syy.
- 58 On totta, että voidaan katsoa, että kansallisella säännöstöllä, jossa yksityisyrityksiä kielletään harjoittamasta tuhkauurnien säilytystoimintaa, voidaan taata tämän tavoitteen toteutuminen. Yhtäältä tällaisella kiellolla voidaan taata, että näiden urnien säilyttäminen annetaan tahoille, joita koskevat erityiset velvoitteet ja tarkastukset, joiden tarkoituksena on vainajien muiston asianmukaisen kunnioittamisen takaaminen. Toisaalta sillä voidaan taata, että tilanteessa, jossa kyseessä olevat yritykset luovuttavat säilytystoimintansa, kyseessä olevia urnia ei hylätä tai niiden sisältöä ei levitetä epäasianmukaisella tavalla ja tarkoitukseen soveltumattomille alueille.
- 59 On kuitenkin todettava, että on olemassa vähemmän rajoittavia toimenpiteitä, joilla kyseinen tavoite voidaan saavuttaa, kuten muun muassa velvollisuus taata tuhkauurnien säilyttäminen vastaavissa olosuhteissa kuin kunnallisilla hautausmailla ja luovutustilanteessa siirtää nämä urnat julkiselle hautausmaalle tai palauttaa ne vainajan läheisille.
- 60 Tämän vuoksi pääasiassa kyseessä olevalla kansallisella säännöstöllä ylitetään se, mikä on tarpeen vainajien muiston asianmukaisen kunnioittamisen takaamista koskevan päämäärän saavuttamiseksi.
- 61 Näissä olosuhteissa kyseisellä säännöstöllä asetettuja sijoittautumisvapauden rajoituksia ei voida oikeuttaa vainajien muiston asianmukaisen kunnioittamisen takaamisella.
- 62 Kolmanneksi kyseessä olevassa jäsenvaltiossa vallitsevista moraaliarvoista ja uskonnollisista arvoista Italian hallitus väittää, että ne ovat esteenä sille, että maallisten jäännösten säilytystoimintaa voitaisiin harjoittaa voittoa tavoitellen.
- 63 Ilman, että on tarpeen lausua tällaisen tavoitteen arvosta, on kuitenkin korostettava, että 30.3.2001 annetun lain nro 130 5 §:n 2 momentin sanamuodosta ilmenee, että hautaustuhkien säilyttämiselle on tässä jäsenvaltiossa vahvistettu hinnasto, jonka sisäministeriö vahvistaa terveysministeriötä ja tiettyjä yhdistyksiä kuultuaan.
- 64 Siihen, että maallisten jäännösten säilytystoiminta avataan yksityisille toimijoille, olisi voitu soveltaa samaa hintasääntelyä, jota kyseessä oleva jäsenvaltio ei nähtävästi sellaisenaan pidä moraaliarvojensa ja uskonnollisten arvojensa vastaisena.
- 65 Koska näin ei ole tehty, pääasiassa kyseessä olevalla kansallisella säännöstöllä ylitetään se, mikä on tarpeen esitetyn päämäärän saavuttamiseksi, eikä säännöstö tämän vuoksi voi missään tapauksessa olla oikeutettu sen valossa.
- 66 Edellä esitetystä seuraa, että ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että SEUT 49 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa kielletään jopa vainajan nimenomaisesta tahdosta huolimatta tuhkauurnan haltijaa antamasta tämän urnan säilyttämistä kolmannen tehtäväksi ja jossa hänet velvoitetaan säilyttämään urna asunnossaan, ellei sitä anneta säilytettäväksi kunnalliselle hautausmaalle, ja jossa lisäksi kielletään kaikki toiminta, jolla tavoitellaan voittoa ja jonka kohteena on tuhkauurnien säilyttäminen millä tahansa perusteella ja jolla tahansa ajanjakson ajan, vaikka tämä ei olisi toiminnan yksinomaisten tarkoituksena.

## Oikeudenkäyntikulut

- 67 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

**SEUT 49 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa kielletään jopa vainajan nimenomaisesta tahdosta huolimatta tuhkauurnan haltijaa antamasta tämän uurnan säilyttämistä kolmannen tehtäväksi ja jossa hänet velvoitetaan säilyttämään uurna asunnossaan, ellei sitä anneta säilytettäväksi kunnalliselle hautausmaalle, ja jossa lisäksi kielletään kaikki toiminta, jolla tavoitellaan voittoa ja jonka kohteena on tuhkauurnien säilyttäminen millä tahansa perusteella ja minkä tahansa ajanjakson ajan, vaikka tämä ei olisi toiminnan yksinomaisena tarkoituksena.**

Allekirjoitukset