



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZ-BORDONE
od 21. lipnja 2018.¹

Predmet C-342/17

**Memoria Srl,
Antonia Dall'Antonia
protiv
Comune di Padova,
uz sudjelovanje:
Alessandre Calore**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto
(Regionalni upravni sud u Venetu, Italija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Dopuštenost – Potpuno unutarnja situacija – Ograničenja slobode poslovnog nastana – Propis kojim se zabranjuje svaka djelatnost s ciljem stjecanja dobiti povezana s čuvanjem pogrebnih urni”

1. Sve su se civilizacije zbog vrlo različitih razloga (vjerskih, kulturnih, zdravstvenih) morale pobrinuti za zbrinjavanje posmrtnih ostataka pokojnikâ. Mnoge su se od njih od pamtivijeka odlučivale za pokapanje trupla (*sit tibi terra levis*) na grobljima, na koja se odlazi na njihove grobove, čuva sjećanje na njih i odaje im se počast. Posljednjih stoljeća tim su prostorima najčešće upravljala tijela javne vlasti, obično općine.

2. Međutim, sve je češće kremiranje ili spaljivanje trupla. U mjeri u kojoj nestaju bojazni, više ili manje tradicionalne, od upotrebe te tehnike² i u mjeri u kojoj se, s druge strane, ističu njezine prednosti (gospodarske, društvene, prostorne i druge), praksa kremiranja sve je raširenija, što dovodi do novih dvojbi kao što su one povezane s čuvanjem pepela.

1 Izvorni jezik: španjolski

2 Iako Rimokatolička Crkva i dalje „daje prednost ukopu tijela”, čak ni ona u svojem nauku ne pronalazi razloge za izbjegavanje prakse kremiranja. Vidjeti Kongregaciju za nauk vjere, *Naputak Ad resurgendum cum Christo, o pokapanju pokojnika i čuvanju pepela u slučaju kremiranja*, od 15. kolovoza 2016.

3. Kad je riječ o smrti, stvorena je složena mreža usluga *posmrtnih pripomoći*. Većinu tih usluga pružaju privatni poduzetnici, koji profesionalno surađuju s obitelji pokojnika, osobito u pogledu prijevoza posmrtnih ostataka iz domova ili mrtvačnica i u pogledu drugih radnji i formalnosti povezanih s pogrebnim obredom, a prije pogreba. Uz te usluge posmrtnih pripomoći postoje i *pogrebne* usluge u užem smislu³ koje se obavljaju u krugu groblja i osobito obuhvaćaju kremiranje ili ukop trupla ili pepela te čuvanje posmrtnih ostataka⁴. Za potonje su usluge najčešće zadužena isključivo tijela javne vlasti, obično općine.

4. Međutim, u nekim državama članicama dopuštena su privatna groblja, dok se u drugima (među njima i u Italiji) upravljanje javnim grobljima dodjeljuje trgovačkim društvima. S tog bi se gledišta moglo govoriti o stanovitoj *privatizaciji* groblja, uz koju se povezuju prijepori koji se očituju u „kulturnom srazu” koji takve inicijative podrazumijevaju. U okviru tog prijepora isprepliću se antropološka razmatranja s onima koja zagovaraju opstanak javnih groblja kao javnih dobara koja odražavaju povijest neke zajednice.

5. Upravo je u ovom zahtjevu za prethodnu odluku sporno može li općina talijanskog grada Padove povjeravanje urni s pepelom koji nastane kremiranjem ograničiti na općinska groblja (ako članovi obitelji odluče da ih neće čuvati u svojim domovima).

6. Kako bi odgovorio sudu koji je uputio zahtjev, Sud će morati ispitati zabranu privatnim poduzetnicima da obavljaju tu djelatnost u odnosu na slobodu poslovnog nastana i slobodu pružanja usluga. Ovisno o slučaju, trebat će ispitati razloge zbog kojih bi se to ograničenje moglo opravdati, neovisno o tome proizlaze li iz zahtjeva koji se odnose na javno zdravlje (koji su dobro poznati u njegovoj sudskoj praksi) ili iz odavanja počasti pokojnicima o čemu Sud, ako ne griješim, još nije odlučivao.

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. UFEU

7. Člankom 49. UFEU-a sloboda poslovnog nastana uređuje se na sljedeći način:

„U okviru niže navedenih odredaba, ograničavanje slobode poslovnog nastana državljana jedne države članice na državnom području druge države članice zabranjuje se. Ta se zabrana odnosi i na ograničavanje osnivanja zastupništava, podružnica ili društava kćeri od strane državljana bilo koje države članice s poslovnim nastanom na državnom području bilo koje druge države članice.

Sloboda poslovnog nastana uključuje pravo pokretanja i obavljanja djelatnosti kao samozaposlene osobe te pravo osnivanja i upravljanja poduzećima, osobito trgovačkim društvima u smislu drugog stavka članka 54., sukladno uvjetima koje pravo zemlje u kojoj se taj poslovni nastan ostvaruje utvrđuje za svoje državljane, a podložno odredbama poglavlja koje se odnosi na kapital.”

3 U mišljenju u predmetu Adolf Truley (C-373/00, EU:C:2002:207, t. 52.), koji se odnosio na postupak javne nabave koji je općinsko poduzeće provelo u vezi s opremom za ljesove, nezavisni odvjetnik S. Alber ponovio je očitovanja austrijske vlade koja je također predložila da se „razlikuju pogrebne usluge u užem smislu (upravljanje grobljima, otvaranje i zatvaranje grobnica, pokapanje trupla ili pepela, provođenje ekshumacija), koje obavlja grad Beč, i pogrebne usluge u širem smislu (bdijenje, pogrebni obred, prijevoz trupla, pranje, oblačenje i postavljanje u lijes, održavanje grobnog mjesta, ishođenje potvrda i objavljivanje osmrtnica u novinama), koje obavlja Bestattung Wien. Samo pogrebne usluge u užem smislu ispunjavaju potrebu u općem interesu”.

4 U presudi od 27. veljače 2003., Adolf Truley (C-373/00, EU:C:2003:110, t. 51. do 56.), Sud je prihvatio razlike između tih dviju usluga, iako je to u navedenom predmetu bilo nevažno za donošenje presude.

8. Člankom 56. prvim stavkom UFEU-a sloboda kretanja usluga definira se na sljedeći način:

„U okviru odredaba navedenih u nastavku, zabranjuju se ograničenja slobode pružanja usluga unutar Unije u odnosu na državljane država članica s poslovnim nastanom u državi članici koja nije država osobe kojoj su usluge namijenjene.”

2. *Direktiva 2006/123/EZ*⁵

9. U skladu s člankom 1.:

„1. Ovom Direktivom određuju se opće odredbe kojima se pružateljima usluga olakšava ostvarivanje slobode poslovnog nastana te slobodno kretanje usluga uz istodobno održavanje visokog stupnja kvalitete tih usluga.

2. Ova se Direktiva ne odnosi na liberalizaciju usluga od općeg gospodarskog interesa, rezerviranih za javna ili privatna tijela, niti na privatizaciju javnih tijela koja pružaju usluge.

3. Ova se Direktiva ne bavi ukidanjem monopola u području pružanja usluga niti potporama koje dodjeljuju države članice, a koje su obuhvaćene propisima Zajednice o tržišnom natjecanju.

[...]”

10. U skladu s člankom 2.:

„1. Ova se Direktiva primjenjuje na usluge koje dostavljaju pružatelji s poslovnim nastanom u državi članici.

2. Ova se Direktiva ne primjenjuje na sljedeće djelatnosti:

(a) negospodarske usluge od općeg interesa;

[...]”.

B. Nacionalno pravo

1. *Zakon br. 234/2012*⁶

11. Člankom 53. predviđa se da se na talijanske državljane ne primjenjuju pravila ili prakse talijanskog prava koji proizvode diskriminatorne učinke u odnosu na uvjete i postupanje koji su talijanskim pravnim poretom zajamčeni građanima Europske unije.

5 Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (SL 2006., L 376, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 160.)

6 Legge 24 dicembre 2012, n.º 234, Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea (Zakon br. 234 od 24. prosinca 2012. o općim pravilima o sudjelovanju Italije u donošenju i provođenju propisa i politika Europske unije, GURI br. 3 od 4. siječnja 2013.; u daljnjem tekstu: Zakon br. 234/2012)

2. Zakon br. 130/2001⁷

12. Člankom 3. propisuje se:

„1. Šest mjeseci od stupanja na snagu ovog zakona, [Uredba iz 1990.] može se izmijeniti uredbom donesenom na temelju članka 17. stavka 1. izmijenjenog Zakona br. 400 od 23. kolovoza 1998., na prijedlog Ministarstva zdravstva, nakon provedenog savjetovanja s Ministarstvom unutarnjih poslova i Ministarstvom pravosuđa, i nakon donošenja mišljenja nadležnih parlamentarnih odbora, na temelju sljedećih načela:

(a) [...]

(b) suglasnost za kremiranje daje se ovisno o volji koju je pokojnik izrazio za života ili koju član obitelji izrazi u skladu sa sljedećim uvjetima:

[...]

(c) raspršivanje pepela, poštujući volju pokojnika, dopušteno je samo na jednom dijelu groblja namijenjenom za tu svrhu, u prirodi ili na privatnom zemljištu; raspršivanje na privatnom zemljištu treba učiniti na otvorenom uz odobrenje vlasnika i ne smije se naplaćivati; u svakom slučaju, raspršivanje pepela zabranjeno je u naseljenim područjima [...]; raspršivanje u more, jezera ili vodene tokove dopušteno je u područjima bez plovila i objekata;

(d) raspršivanje pepela izvršava bračni drug ili druga ovlaštena osoba koja je član obitelji, izvršitelj oporuke ili pravni zastupnik udruge iz stavka 2. točke (b) čiji je pokojnik bio član ili, ako navedeni ne postoje, osoba koju je općina ovlastila u tu svrhu;

[...];

(f) na prijevoz urne s pepelom ne primjenjuju se preventivne zdravstvene mjere predviđene za prijevoz trupla, osim ako zdravstvena tijela ne odrede drukčije;

[...]

(i) u krematoriju treba postojati dvorana za ispraćaj kako bi se omogućilo održavanje pogrebnog obreda i dostojanstveno odavanje posljednje počasti pokojniku.”

3. Kraljevski dekret iz 1934.⁸

13. Člankom 343. utvrđuje se sljedeće:

„Kremiranje trupla provodi se u krematoriju koji je odobrio prefekt, nakon provedenog savjetovanja s pokrajinskim liječnikom. Općina besplatno ustupa česticu na groblju potrebnu za gradnju krematorija. Pogrebne urne s ostacima nakon dovršenog kremiranja mogu se pohraniti na groblju, u kapeli ili hramu koji pripada pravnoj osobi ili u privatnom kolumbariju sa stalnom namjenom i koji je zaštićen od svakog oskvrnuća.”

⁷ Legge 30 marzo 2001, n.° 130, Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri (Zakon br. 130 od 30. ožujka 2001. o kremiranju i raspršivanju pepela; GURI br. 91 od 19. travnja 2001.; u daljnjem tekstu: Zakon br. 130/2001)

⁸ Regio Decreto 27 luglio 1934, n. 1265, Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie (Kraljevski dekret kojim se potvrđuje pročišćeni tekst zakonâ u području zdravstva; GURI br. 186 od 9. kolovoza 1934.; u daljnjem tekstu: Kraljevski dekret iz 1934.)

4. Uredba o pogrebničkoj djelatnosti iz 1990.⁹

14. Njezini članci 90. do 95. odnose se na dodjelu privatnih grobnica na grobljima. Člankom 92. stavkom 4. zabranjuje se dodjela čestica za privatne grobnice fizičkim osobama koje njima namjeravaju ostvariti dobit ili špekulirati.

5. Regionalni zakon Veneta o pogrebima iz 2010.¹⁰

15. Članak 1. stavak 1. glasi kako slijedi:

„Ovim se zakonom uređuju aspekti koji se odnose na zaštitu javnog zdravlja u području zadaća i usluga povezanih sa smrću svake osobe uz poštovanje dostojanstva, vjerskih i kulturnih uvjerenja te prava svih ljudi na slobodan izbor načina pokopa ili kremiranja.”

16. Člankom 49. stavkom 2. predviđa se:

„Zapečaćena urna može na zahtjev biti povjerena osobama ovlaštenima za njezino pohranjivanje na groblju, za njezino pohranjivanje u privatnom prostoru ili za raspršivanje.”

6. Uredba Općine Padova o pogrebnim uslugama¹¹

17. Članak 52. („Pohranjivanje urni za potrebe čuvanja u domu”), kako je izmijenjen Općinskom odlukom br. 2015/0084, glasi kako slijedi:

„1. Povjeravanje pogrebne urne radi njezina čuvanja u domu dodjeljuje se poštujući pisana pravila koja je pokojnik sastavio za života. Ako ona ne postoje, povjeravanje može zatražiti bračni drug ili, ako ne postoji, najbliži srodnik koji je utvrđen u skladu s člancima 74., 75., 76. i 77. Građanskog zakonika i, ako ih je više, apsolutna većina srodnika.

[...]

3. Osoba kojoj je povjerena pogrebna urna ne može ni u kojem slučaju čuvanje te urne povjeriti trećoj osobi. Ta zabrana primjenjuje se čak i u slučaju kada je navedeno izričito zatražio pokojnik za vrijeme života.

4. Osoba kojoj je povjerena pogrebna urna mora je čuvati isključivo u svojem domu na mjestu koje je zaštićeno od mogućeg oskrvuća ili krađe. Otvaranje ili bušenje rupa na urni nije dopušteno ni zbog kojeg razloga.

5. Pogrebne službe mogu u svakom trenutku zahtijevati da osoba kojoj je povjerena pogrebna urna predoči urnu radi provjere njezine cjelovitosti i stanja očuvanosti.

[...]

9. U svakom se trenutku može zahtijevati da se urna koja je povjerena na čuvanje pohrani na groblju.

9 Decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285, approvazione del regolamento di polizia mortuaria (Uredba o pogrebnoj službi, GURI br. 239 od 12. listopada 1990.)

10 Legge Regionale n.18 del 4 marzo 2010, Norme in materia funeraria, della Regione del Veneto (Regionalni zakon Veneta o pogrebnim pravilima; BUR br. 21 od 9. ožujka 2010.)

11 Delibera del Consiglio Comunale di Padova n. 2015/0084 del 30/11/2015 (Albo Pretorio od 4/12/2015 do 18/12/2015)

10. Osim zahtjeva utvrđenih stavkom 4., čuvanje urne s ciljem stjecanja dobiti nije dopušteno ni u kojem slučaju te se stoga zabranjuju ekonomske aktivnosti s ciljem, čak i kada nije isključiv, čuvanja pogrebnih urni po bilo kojoj osnovi i u bilo kojem trajanju. Ta zabrana primjenjuje se čak i u slučaju kada je navedeno izričito zatražio pokojnik za vrijeme života”.

II. Nacionalni spor i prethodno pitanje

18. Društvo Memoria Srl osnovano je 1. prosinca 2014. s ciljem pružanja javnosti usluge čuvanja pogrebnih urni.

19. Memoria Srl je obiteljima čiji su pokojnici bili kremirani pružala mogućnost pohranjivanja pogrebnih urni na mjestima koja nisu domovi ili groblja, a na kojima se mogu prisjetiti svojih najmilijih koji su preminuli i odati im počast. Oglašavali su ih kao prostore namijenjene isključivo držanju tih urni u okruženju koje je estetski ugodno, izdvojeno, zaštićeno i osobito prikladno za povlačenje u tišinu i molitvu u sjećanje na pokojnike. Članovi obitelji u tu su svrhu potpisali ugovore o prijenosu prava na korištenje niša (kolumbarija) u kojima su se držale urne.

20. Memoria Srl je u rujnu 2015. otvorila navedene pogrebne prostore, koje je nazivala „*luoghi della memoria*” (mjesto sjećanja), smještene u različitim područjima grada Padove. Ulazak članova obitelji pokojnika na ta mjesta bio je uvjetovan prihvaćanjem internog kodeksa ponašanja, kojim se nalagalo poštovanje pravila pristojnog ophođenja, uljudnosti i dostojanstvenosti, zabrana konzumacije alkoholnih pića i obveza prikladnog odijevanja.

21. Antonia Dall'Antonia bila je potencijalna klijentica društva Memoria Srl jer je namjeravala kremirati tijelo svojeg supruga i prenijeti pepeo u jedan od tih prostora.

22. Consiglio Comunale di Padova (Općinsko vijeće Padove) donio je 30. studenoga 2015. Odluku br. 2015/0084 kojom je izmijenjena Općinska uredba o pogrebnim uslugama¹². Tom je izmjenom ukinuta mogućnost da osoba kojoj se pogrebne urne povjere na čuvanje može obavljati privatne komercijalne usluge, koje se pružaju izvan uobičajenog okvira pogrebničkih djelatnosti i općinskih groblja.

23. Memoria Srl i A. Dall'Antonia podnijeli su 15. veljače 2016. tužbu pred Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Regionalni upravni sud u Venetu, Italija) i zahtijevali poništenje Odluke br. 2015/0084 Općinskog vijeća Padove kao i naknadu štete prouzročene društvu Memoria Srl. Ukratko, naveli su da ta odluka nije u skladu s odredbama prava Unije i, osobito, s načelima slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga.

24. Sud koji je uputio zahtjev iznosi dvojbe u pogledu primjene tih načela s obzirom na to da se ta odluka primjenjuje samo na području Općine Padova i da se ne odnosi na cjelokupno talijansko stanovništvo. Osim toga, smatra da ne postoje razlozi javnog reda, javne sigurnosti ili javnog zdravlja kojima bi se to ograničenje moglo opravdati.

25. U tim okolnostima, navedeni sud upućuje Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Trebaju li članke 49. i 56. Ugovora o funkcioniranju Europske unije tumačiti na način da im se protivi primjena sljedećih odredbi članka 52. Uredbe Općine Padova o pogrebnim uslugama:

„Osoba kojoj je povjerena pogrebna urna ne može ni u kojem slučaju čuvanje te urne povjeriti trećoj osobi. Ta zabrana primjenjuje se čak i u slučaju kada je navedeno izričito zatražio pokojnik za vrijeme života (stavak 3.).

¹² Njezin se sadržaj navodi u točki 17. ovog mišljenja.

Osoba kojoj je povjerena pogrebna urna može ju čuvati isključivo u svojem domu (stavak 4.)

[...]

Čuvanje urne s ciljem stjecanja dobiti nije dopušteno ni u kojem slučaju te se stoga zabranjuju ekonomske aktivnosti s ciljem, čak i kada nije isključiv, čuvanja pogrebnih urni po bilo kojoj osnovi i u bilo kojem trajanju. Ta zabrana primjenjuje se čak i u slučaju kada je navedeno izričito zatražio pokojnik za vrijeme života (stavak 10.)?”

26. Pisana očitovanja podnijele su Memoria Srl, Općina Padova, talijanska vlada i Komisija. Na raspravi održanoj 16. travnja 2018., na kojoj je Sud pozvao stranke da se očituju o mogućoj primjeni Direktive 2006/123, sudjelovali su svi osim Općine Padova.

III. Analiza prethodnog pitanja

27. Sud koji je uputio zahtjev od Suda traži da razjasni je li nacionalno pravilo kojim se privatnim poduzetnicima onemogućava da pružaju usluge čuvanja pogrebnih urni u skladu s člancima 49. i 56. UFEU-a.

28. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, okolnost da je sud koji je uputio zahtjev ograničio svoja prethodna pitanja na tumačenje određenih odredbi prava Unije ne sprječava Sud da mu pruži sve elemente tumačenja prava Unije koji mogu biti korisni za donošenje odluke u predmetu koji se vodi pred njim¹³.

29. Osim toga, pozvan na davanje korisnog odgovora sudu koji je uputio zahtjev, Sud je ovlašten dati naznake koje proizlaze iz spisa predmeta u glavnom postupku kao i podnesenih pisanih i usmenih očitovanja¹⁴.

30. S tog gledišta, u skladu s informacijama iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku i diskusije na raspravi, zabranu privatnim poduzetnicima da pružaju usluge čuvanja pogrebnih urni treba ispitati i u odnosu na Direktivu 2006/123.

A. Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

31. Talijanska vlada i Općina Padova osporavaju dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku u osnovi¹⁵ zbog dvaju razloga: (a) riječ je o potpuno unutarnjem sporu bez prekograničnih elemenata i (b) sud koji je uputio zahtjev u svojoj odluci nije naveo sve činjenične i pravne elemente spora koji su relevantni kako bi Sud mogao dati koristan odgovor.

13 Presude od 30. siječnja 2018., X i Visser (C-360/15 i C-31/16, EU:C:2018:44, t. 55.) i od 14. studenoga 2017., Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, t. 28. i navedena sudska praksa)

14 Presude od 30. siječnja 2018., X i Visser (C-360/15 i C-31/16, EU:C:2018:44, t. 56.) i od 1. listopada 2015., Trijber i Harmsen (C-340/14 i C-341/14, EU:C:2015:641, t. 55. i navedena sudska praksa)

15 Čini se da talijanska vlada, osim toga, navodi da bi zahtjev za prethodnu odluku mogao biti nedopušten jer je preuranjeno podnesen. Dovoljno je navesti da je, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, na nacionalnom sudu da odluči u kojem je stadiju postupka potrebno uputiti prethodno pitanje (presude od 21. rujna 2017., Malta Dental Technologists Association i Reynaud, C-125/16, EU:C:2017:707, t. 29. i od 17. travnja 2007., AG-COS.MET, C-470/03, EU:C:2007:213, t. 45.).

Općina Padova tvrdi da zahtjev za prethodnu odluku nije dopušten jer bi odgovor Suda bio bespredmetan, s obzirom na to da bi načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja onemogućila dovodenje u pitanje statusa pojedinačnog prava osobe, kao što je to pravo na pohranjivanje pepela. Međutim, odredbe UFEU-a kojima se uređuju slobode poslovnog nastana i kretanja usluga imaju izravan vertikalni učinak te nacionalni sud ne može načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja upotrijebiti kao izliku za primjenu nacionalnih pravila protivnih tim odredbama (presuda od 19. travnja 2016., DI, C-441/14, EU:C:2016:278, t. 42.).

32. Prvi je prigovor to da se glavni postupak odnosi na potpuno unutarnju situaciju koja nije obuhvaćena područjem primjene prava Unije: talijansko društvo pokrenulo je spor protiv Općine Padova zbog primjene općinskog propisa koji je na snazi samo na njezinu području. Stoga ne postoji nikakva prekogranična poveznica za postavljanje pitanja koja se odnose na temeljne slobode na unutarnjem tržištu¹⁶.

33. U skladu sa sudskom praksom Suda u pogledu potpuno unutarnjih situacija, kako je nedavno usustavljena u presudi Ullens de Schooten¹⁷, taj bi prigovor trebalo odbiti.

34. Točno je da se, kao opće pravilo, „odredbe Ugovora o FEU-u u području slobode poslovnog nastana, slobodnog pružanja usluga i slobodnog kretanja kapitala ne primjenjuju u situaciji u kojoj se svi elementi ograničavaju na unutarnja pitanja jedne države članice”¹⁸.

35. Međutim, Sud dopušta izuzeća od tog pravila te se proglašava nadležnim za odgovaranje na prethodna pitanja upućena u potpuno unutarnjim sporovima i bez očitih prekograničnih elemenata, kada se ona pojave.

36. Prvo od tih izuzeća odnosi se na zahtjeve u okviru kojih unutarnje pravilo svojim državljanima pruža ista prava koja pravila Unije daju državljanima drugih država članica, s ciljem izbjegavanja takozvane obrnute diskriminacije (diskriminacija *à rebours*).

37. Prema mišljenju se Suda „tumačenje temeljnih sloboda predviđenih u člancima 49., 56. odnosno 63. UFEU-a može pokazati relevantnim u predmetu čiji su svi elementi ograničeni unutar jedne države članice kad nacionalno pravo sudu koji je uputio zahtjev nalaže da državljaninu države članice kojoj pripada taj sud omogući korištenje istim pravima kao što su ona koja bi državljanin druge države članice u istoj situaciji imao na temelju prava Unije”¹⁹.

38. Nacionalni sud u ovom predmetu opravdano smatra da se člankom 53. Zakona br. 234/2012 zabranjuje obrnuta diskriminacija te da podrazumijeva primjenu članka 49. UFEU-a na talijanske državljane, uključujući u potpuno unutarnjim situacijama, kao što je to Sud već imao prilike potvrditi²⁰.

39. Drugo izuzeće navedeno u presudi Ullens de Schooten odnosi se na „odredbe primjenjive kako na nacionalne državljane tako i na državljane drugih država članica, ako će odluka koju će taj sud donijeti nakon odluke Suda donesene u prethodnom postupku proizvesti učinke i u odnosu na potonje državljane, što opravdava odgovor na pitanja koja su mu postavljena u vezi s odredbama Ugovora koje se odnose na temeljne slobode, unatoč činjenici da su svi elementi spora u glavnom postupku ograničeni unutar jedne države članice”²¹.

40. Kao što navodi sud koji je uputio zahtjev, preuzimajući argumente tužitelja u glavnom postupku, ne treba isključiti da bi gospodarski subjekt iz druge države članice koja dopušta čuvanje urni u prostorima kojima upravljaju trgovačka društva u budućnosti mogao odlučiti svoju djelatnost obavljati na talijanskom državnom području. Ne može se isključiti ni to da bi državljanin druge države članice želio imati mogućnost korištenja sličnih usluga na talijanskom državnom području.

16 Talijanska vlada u potporu svojim tvrdnjama poziva se na presudu od 13. veljače 2014., *Airport Shuttle Express* i dr. (C-162/12 i C-163/12, EU:C:2014:74, t. 42. i 43.).

17 Presuda od 15. studenoga 2016. (C-268/15, EU:C:2016:874, u daljnjem tekstu: presuda Ullens de Schooten)

18 U tom smislu vidjeti presude Ullens de Schooten, t. 47.; od 30. lipnja 2016., *Admiral Casinos & Entertainment* (C-464/15, EU:C:2016:500, t. 21.) i od 20. ožujka 2014., *Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona* (C-139/12, EU:C:2014:174, t. 42.).

19 U tom smislu vidjeti presude od 15. studenoga 2016., Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, t. 52.), od 5. prosinca 2000., *Guimont* (C-448/98, EU:C:2000:663, t. 23.) i od 21. lipnja 2012., *Susisalo* i dr. (C-84/11, EU:C:2012:374, t. 20.).

20 Presuda od 21. veljače 2013., *Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia* i dr. (C-111/12, EU:C:2013:100, t. 35.)

21 Presude od 15. studenoga 2016., Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, t. 51.) i od 8. svibnja 2013., *Libert* i dr. (C-197/11 i C-203/11, EU:C:2013:288, t. 35.)

41. Stoga smatram da iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, iako sažeto, proizlazi određena povezanost između predmeta ili okolnosti spora i članaka 49. i 56. UFEU-a²².

42. Prethodno navedenom valja dodati poseban argument o mogućem²³ utjecaju Direktive 2006/123, čija određena pravila (ona iz poglavlja III. o slobodi poslovnog nastana za pružatelje usluga) „treba tumačiti na način da se primjenjuju i na situaciju u kojoj su svi relevantni elementi ograničeni na samo jednu državu članicu”²⁴.

43. Sud je u tom pogledu utvrdio da:

- „U tekstu spomenutih odredbi [iz poglavlja III. Direktive 2006/123] ne navodi [se] nijedan uvjet u vezi s postojanjem prekograničnog elementa”.
- „Članak 2. stavak 1. [Direktive 2006/123] određuje na općenit način, bez provođenja razlike između uslužnih djelatnosti koje sadrže prekogranični element i djelatnosti koje su lišene takvog elementa, da se ta direktiva primjenjuje na ‚usluge koje dostavljaju pružatelji s poslovnim nastanom u državi članici”.
- „Članak 4. točka 2. i članak 4. točka 5. Direktive 2006/123, koji definiraju pojmove ‚pružatelj’ i ‚poslovni nastan’, ne spominju prekogranični element”.
- „Tumačenje prema kojem se odredbe poglavlja III. Direktive 2006/123 primjenjuju ne samo na pružatelja usluge koji se želi poslovno nastaniti u drugoj državi članici nego i na onog koji se želi poslovno nastaniti u vlastitoj državni članici u skladu je s ciljevima te direktive”.
- „Utvrđenje da se odredbe poglavlja III. Direktive 2006/123 primjenjuju i u potpuno unutarnjim situacijama također potvrđuje ispitivanje pripremnih akata te direktive”²⁵.

44. Stoga se prvi prigovor nedopuštenosti ne može prihvatiti.

45. Odbiti se može i drugi argument kojim se tvrdi da u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku nisu sadržani činjenični i pravni elementi koji su potrebni kako bi Sud mogao donijeti odluku. Talijanska vlada i Općina Padova osobito ističu da je navođenje primjenjivog talijanskog zakonodavstva ograničeno na općinsku Uredbu o pogrebnim uslugama te se ne opisuje unutarnji, nacionalni i regionalni, zakonodavni okvir više razine, čiji je ona dio.

46. Suprotno tomu, smatram da je sud koji je uputio zahtjev u dovoljnoj mjeri istaknuo osnovne elemente nacionalnog prava kojima se utvrđuje zabrana privatnih usluga čuvanja pogrebnih urni kako bi ih se preispitalo u odnosu na pravila prava Unije čije tumačenje zahtijeva. Zahtjevi iz članka 94. Poslovnika Suda ispunjeni su i zahtjev za prethodnu odluku u skladu je sa zahtjevima koji proizlaze iz sudske prakse u tom području²⁶.

22 Presuda Ullens de Schooten, t. 54.

23 Za potrebe dopuštenosti zahtjeva dovoljno je da postoje dvojbe o primjenjivosti Direktive 2006/123, čak i ako se one u konačnici odbace nakon ispitivanja merituma.

24 Presuda od 30. siječnja 2018., X i Visser (C-360/15 i C-31/16, EU:C:2018:44, t. 110.)

25 Presuda od 30. siječnja 2018., X i Visser (C-360/15 i C-31/16, EU:C:2018:44, t. 99. do 108.)

26 Sud je više puta utvrdio da kod pitanja o tumačenju prava Unije, koja uživaju pretpostavku relevantnosti, nacionalni sud pod vlastitom odgovornošću utvrđuje pravni i činjenični okvir, čiju točnost Sud nije dužan provjeravati. Sud može odbiti odlučivati o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud samo ako Sud, među ostalim, ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi se mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja. Osobito vidjeti presude od 21. rujna 2017., Malta Dental Technologists Association i Reynaud (C-125/16, EU:C:2017:707, t. 28.) i od 6. rujna 2016., Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, t. 20. i navedena sudska praksa).

47. Okolnost da se sud koji je uputio zahtjev pozvao samo na argumente tužiteljâ u glavnom postupku, a ne na argumente Općine Padova ne utječe na navedeni zaključak jer mogućnost uključivanja jednih ili drugih argumenata ulazi u marginu prosudbe nacionalnog suda prilikom oblikovanja zahtjeva za prethodnu odluku.

48. Stoga smatram da je zahtjev za prethodnu odluku dopušten.

B. Meritum

49. Najprije treba razjasniti mogu li u ovom predmetu biti povrijeđena pravila koja se odnose na slobodu poslovnog nastana ili na slobodu kretanja usluga. Ako mogu, nakon toga treba ispitati primjenu Direktive 2006/123 ili pravilâ primarnog prava kojima se uređuju te slobode (članci 49. i 56. UFEU-a).

50. Iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da je cilj slobode poslovnog nastana, zajamčene u članku 49. UFEU-a, omogućiti državljaninu države članice da uspostavi poslovni nastan u drugoj državi članici kako bi u njoj obavljao svoje djelatnosti i na taj način poticati gospodarsku i društvenu isprepletenost unutar Unije u području samostalnih aktivnosti.

51. Tom se slobodom stoga želi omogućiti fizičkoj ili pravnoj osobi da stalno i neprekinuto sudjeluje u gospodarskom životu države članice koja nije njezina država članica podrijetla i da iz toga stekne dobit stvarno obavljajući gospodarsku djelatnost u državi članici odredišta preko stalne poslovne jedinice i na neodređeno razdoblje²⁷.

52. Što se tiče slobode pružanja usluga propisane člankom 56. UFEU-a, ona obuhvaća sve usluge koje se ne nude stalno i neprekinuto iz sjedišta u državi članici odredišta²⁸.

53. U glavnom postupku Memoria Srl nastoji olakšati pružanje usluge čuvanja pogrebnih urni u općini Padova preko stalne poslovne jedinice i na neodređeno razdoblje. Njezin zahtjev stoga ulazi u područje slobode poslovnog nastana²⁹.

54. Moguće ograničenje te slobode može se dopustiti ako ona nije u skladu s pravilom sekundarnog prava (Direktiva 2006/123) ili primarnog prava (članak 49. UFEU-a).

55. Ako navedeno ograničenje ulazi u područje primjene Direktive 2006/123, na njega ne treba dodatno primjenjivati filter članka 49. UFEU-a. Istodobno ispitivanje nacionalne mjere s obzirom na odredbe Direktive 2006/123 i odredbe UFEU-a predstavljalo bi uvođenje ispitivanja svakog slučaja zasebno na temelju primarnog prava, čime bi se ugrozilo ciljano usklađivanje koje se provodi spomenutom direktivom³⁰.

27 Presude od 23. veljače 2016., Komisija/Mađarska (C-179/14, EU:C:2016:108, t. 148.) i od 12. rujna 2006., Cadbury Schweppes i Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, EU:C:2006:544, t. 53. i 54. i navedena sudska praksa)

28 Presude od 23. veljače 2016., Komisija/Mađarska (C-179/14, EU:C:2016:108, t. 150.), od 30. studenoga 1995., Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, t. 22.) i od 29. travnja 2004., Komisija/Portugal (C-171/02, EU:C:2004:270, t. 25.)

29 Ta djelatnost ulazi u potkategoriju pogrebnih usluga i pogrebnih obreda, o kojima je Sud više puta odlučivao u kontekstu pravila o javnoj nabavi ili o PDV-u. Vidjeti presude od 27. veljače 2003., Adolf Truley (C-373/00, EU:C:2003:110) i od 6. svibnja 2010., Komisija/Francuska (C-94/09, EU:C:2010:253).

30 Presuda od 16. lipnja 2015., Rina Services i dr. (C-593/13, EU:C:2015:399, t. 38.): „takvo tumačenje bilo bi protivno zaključku koji je zakonodavac Unije donio u uvodnoj izjavi 6. Direktive 2006/123, prema kojem se uklanjanje zapreka slobodi poslovnog nastana ne može izvršiti isključivo uz neposrednu primjenu članka 49. UFEU-a jer bi, među ostalim, pojedinačno rješavanje slučajeva zapreka toj slobodi bilo iznimno komplicirano. Kada bi se priznalo da ‚zabranjeni‘ zahtjevi na temelju članka 14. te direktive ipak mogu biti opravdani na temelju primarnog prava, to bi upravo dovelo do ponovnog uvođenja takva ispitivanja od slučaja do slučaja na temelju UFEU-a, za sva ograničenja slobode poslovnog nastana“. Vidjeti i presudu od 30. siječnja 2018., X i Visser (C-360/15 i C-31/16, EU:C:2018:44, t. 96.).

1. Obuhvaćenost sporne djelatnosti Direktivom 2006/123

56. Sljedeća je dvojba ulazi li usluga čuvanja pogrebnih urni u područje primjene Direktive 2006/123, čiji je cilj pružateljima usluga olakšati ostvarivanje slobode poslovnog nastana te slobodno kretanje usluga.

57. Članak 2. Direktive 2006/123 bi na prvo čitanje išao u prilog njezinoj primjeni. U skladu s njegovim stavkom 1., ta se direktiva „primjenjuje na usluge koje dostavljaju pružatelji s poslovnim nastanom u državi članici”. Izuzeća od tog pravila navedena su u stavcima 2. i 3., pri čemu nijedno od njih, barem izrijeckom, ne obuhvaća pogrebne usluge općenito, kao ni konkretno uslugu čuvanja pogrebnih urni³¹.

58. Budući da bi se usluga čuvanja pogrebnih urni koju pruža društvo Memoria Srl mogla okvalificirati kao samostalna gospodarska djelatnost koja se obavlja za naknadu³², njezino uključivanje u opću odredbu (članak 2. stavak 1.), a ne u odredbu o izuzećima (stavci 2. i 3.) išlo bi u prilog tomu da se na nju primjenjuju odredbe Direktive 2006/123.

59. Međutim, u skladu s njezinim člankom 1. stavkom 3., Direktiva 2006/123 „ne bavi [se] ukidanjem monopola u području pružanja usluga”. U uvodnoj izjavi 8. Direktive navedena su određena pojašnjenja u tom pogledu: „prikladno je da se [njezine] odredbe o slobodi poslovnog nastana i slobodnom kretanju usluga primjenjuju isključivo u onoj mjeri u kojoj su dotične djelatnosti otvorene za tržišno natjecanje, tako da države članice nisu obvezne [...] ukinuti postojeće monopole”³³.

60. Odlukom Općine Padova ukida se tržišno natjecanje među privatnim subjektima u pogledu pružanja usluga čuvanja pogrebnih urni, čime ono postaje predmet monopola. Monopol se dodjeljuje općinskom poduzeću zaduženom za upravljanje pogrebnim uslugama. U tom se smislu drugim poduzetnicima poput društva Memoria Srl onemogućava pristup toj djelatnosti.

61. Činjenica da monopoli u području pružanja usluga ne ulaze u područje Direktive 2006/123 istaknuta je u već navedenom članku 1. stavku 3., u vezi s njezinom uvodnom izjavom 8. Stoga se u poglavlju III. Direktive 2006/123, koje sadržava pravila koja se primjenjuju posebno na slobodu poslovnog nastana, ne navodi nijedna odredba primjenjiva na te monopole uspostavljene nacionalnim zakonodavstvom. Naime:

- Članci 9. do 13. odnose se na sustave davanja ovlasti pristupa obavljanju uslužne djelatnosti, koji se jasno razlikuju od slučajeva u kojima se pristup toj djelatnosti zabranjuje svim subjektima, osim onome tko ima monopol.
- Člancima 14. i 15. razlikuju se zahtjevi koji su predmet zabrane i ocjenjivanja. Zabranjeni zahtjevi (članak 14. točke 1. do 8.) ne mogu se opravdati te ih države članice trebaju u najkraćem mogućem roku postupno ukloniti. Nijednim od njih nije obuhvaćena zabrana kao što je to ona Općine Padova.
- Kad je riječ o zahtjevima koji se trebaju ocijeniti (članak 15. stavak 1.), na državama je članicama da ispitaju predviđa li njihov pravni sustav neki od zahtjeva iz stavka 2. tog članka te da osiguraju da su ti zahtjevi usklađeni s uvjetima nediskriminacije, nužnosti i proporcionalnosti, kakvi su

31 Taj zaključak potvrđuje uvodna izjava 33. Direktive 2006/123, u skladu s kojom usluge obuhvaćaju najrazličitije djelatnosti koje su predmet stalnih promjena. Njome se izričito navodi da te djelatnosti obuhvaćaju usluge koje se pružaju poduzećima i potrošačima.

32 Članak 4. točka 1. Direktive 2006/123 navodi da je „usluga”, za potrebe te direktive, „svaka samostalna gospodarska djelatnost koja se obično obavlja za naknadu, kako je spomenuto u članku 57. Ugovora”.

33 Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika Y. Bota u predmetu Komisija/Mađarska (C-179/14, EU:C:2015:619, t. 184. do 190.). U točki 188. navedeno je: „ako djelatnost nije otvorena za tržišno natjecanje, osobito zato što se obavlja u okviru postojećeg javnog monopola, ta djelatnost nije obuhvaćena područjem primjene Direktive 2006/123”. Smatram da je to slučaj i kada se monopol u području pružanja usluga uspostavi nakon stupanja na snagu Direktive 2006/123.

predviđeni u stavku 3. istog članka. Tim zahtjevima koji se trebaju ocijeniti nije obuhvaćena zabrana djelatnosti čuvanja pogrebnih urni s ciljem stjecanja dobiti, koja se odnosi na sve subjekte osim onih koje odredi Općina Padova.

62. Ukratko, smatram da monopol u području pružanja usluga čuvanja pogrebnih urni kao što je onaj u glavnom postupku ne ulazi u područje primjene Direktive 2006/123.

2. Izravna primjena odredbi UFEU-a

63. Ako ograničenje nije uređeno usklađujućim propisom sekundarnog prava, njegovo ispitivanje u odnosu na slobodu poslovnog nastana treba provesti u skladu s primarnim pravom³⁴. Konkretno, u skladu s člankom 49. UFEU-a i sudskom praksom Suda koji je to pitanje opširno protumačio.

64. Nacionalno zakonodavstvo koje obavljanje djelatnosti čuvanja pogrebnih urni dopušta jednom ovlaštenom subjektu samo po sebi podrazumijeva nepremostivu prepreku pružanju te usluge za bilo kojeg drugog poduzetnika. Osoba kojoj je povjerena pogrebna urna može se obratiti samo općinskoj službi nadležnoj za groblja kako bi je pohranila izvan doma, ali se ne može obratiti nijednom drugom pružatelju navedene usluge.

65. U tim okolnostima, time što obavljanje gospodarske djelatnosti povjerava isključivo jednom subjektu, Općina Padova ograničava slobodu poslovnog nastana i slobodu pružanja usluga³⁵. Na monopole u području pružanja usluga ne primjenjuje se članak 37. UFEU-a³⁶.

66. U skladu s člankom 14. i člankom 106. stavkom 2. UFEU-a, obavljanje djelatnosti čuvanja urni, kako je uređeno nacionalnim pravilima³⁷, moglo bi potpadati pod kategoriju usluga od općeg gospodarskog interesa ili negospodarskih usluga od općeg interesa³⁸.

67. U prvom od tih slučajeva treba uzeti u obzir „široko diskrecijsko pravo nacionalnih, regionalnih i lokalnih tijela u pružanju, naručivanju i organiziranju” tih usluga ovisno o „razli[ci] potreba i sklonosti korisnika koje mogu proizlaziti iz različitih geografskih, socijalnih i kulturnih okolnosti”³⁹.

68. Ako je, suprotno tomu, riječ o negospodarskoj usluzi od općeg interesa, članak 2. Protokola (br. 26) o uslugama od općeg interesa, priloženog Ugovoru iz Lisabona, veoma odlučno navodi da „odredbe Ugovora *ni na koji način* ne utječu na nadležnost država članica za pružanje, naručivanje i organiziranje” tih usluga⁴⁰.

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., str. 49.

35 Presude od 23. veljače 2016., Komisija/Mađarska (C-179/14, EU:C:2016:108, t. 164.) i od 21. rujna 1999., Läärä i dr. (C-124/97, EU:C:1999:435, t. 29.)

36 U skladu sa sudskom praksom Suda, iz mjesta članka 37. Ugovora u poglavlju o zabrani količinskih ograničenja i iz upotrijebljenih izraza u toj odredbi proizlazi da se njome predviđa trgovina robom te da se ne odnosi na monopol u području pružanja usluga (presuda od 4. svibnja 1988., Bodson, 30/87, EU:C:1988:225, t. 10.).

37 Talijanska je vlada na raspravi priznala da je odluka Općine Padova u skladu s nacionalnim zakonodavstvom s obzirom na to da oba propisa onemogućavaju predaju pogrebnih urni u okviru djelatnosti s ciljem stjecanja dobiti. Memoria Srl pak smatra da zabrana koju je naložila navedena općina nije u skladu s pravilima na nacionalnoj razini.

38 U presudi od 27. veljače 2003., Adolf Truley (C-373/00, EU:C:2003:110), Sud je priznao da pogrebne djelatnosti i djelatnosti pogrebnih obreda mogu „zaista ispunjavati” potrebu u općem interesu. Dodao je da „postojanje razvijenog tržišnog natjecanja samo po sebi ne može dovesti do zaključka da ne postoji potreba u općem interesu koja nije industrijske ili trgovačke naravi” (točka 66., bez isticanja u izvorniku).

39 Članak 1. Protokola (br. 26) o uslugama od općeg interesa, priloženog Ugovoru iz Lisabona

40 Bez isticanja u izvorniku

69. Međutim, dokumenti iz spisa ne pružaju dostatne podatke kako bi se sa sigurnošću donio zaključak, osobito ako se uzme u obzir da nacionalna tijela trebaju strogo definirati ciljeve utvrđene za pružatelje tih usluga. Stoga je na sudu koji je uputio zahtjev da razjasni to pitanje⁴¹.

70. Ako se odluči za primjenu članka 106. UFEU-a, ipak će trebati provjeriti podliježe li sporna djelatnost drugim pravilima sadržanima u Ugovorima (među ostalim, onima povezanim sa slobodom poslovnog nastana i njihovim ograničenjima), što će se u pravilu dogoditi, osim ako „primjena takvih pravila ne sprečava, *de iure* ili *de facto*, obavljanje posebnih zadaća” dodijeljenih poduzetniku kojem je povjereno obavljanje usluga.

71. Bez obzira na odabrani način, treba utvrditi može li se to ograničenje prava na poslovni nastan opravdati razlozima „javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja” ili (drugim) važnim razlozima u općem interesu, u skladu sa sudskom praksom Suda. Osvrnut ću se samo na one koji su navedeni u sporu.

a) Javno zdravlje

72. Nacionalna tijela koja se pozivaju na to opravdanje trebaju dokazati da njihov propis poštuje načelo proporcionalnosti, odnosno da je ograničenje koje se temelji na tom razlogu nužno za ostvarenje predviđenog cilja i da taj cilj ne bi bilo moguće ostvariti blažim zabranama ili ograničenjima odnosno zabranama ili ograničenjima kojima se manje ugrožava trgovina unutar Unije. Država članica koja se pozove na izuzeće u pogledu javnog zdravlja mora dostaviti primjerene dokaze ili analizu prikladnosti i proporcionalnosti mjere ograničavanja i precizne elemente kojima se potkrepljuje njezina argumentacija⁴².

73. Smatram da to u ovom predmetu nije dokazano te da nije zadovoljen test proporcionalnosti. Kao što navodi Komisija, za razliku od posmrtnih ostataka, pepeo je s biološkog gledišta inertna tvar i ne predstavlja opasnost za javno zdravlje. Postupkom kremiranja, nakon kojeg se pepeo pokojnika predaje članovima obitelji, uklanja se ta opasnost.

74. Točno je da bi nekontrolirano raspršivanje pepela koji se nalazi u pogrebnim urnama moglo dovesti do određenih manjih neugodnosti za javno zdravlje. Kako bi se te neugodnosti otklonile, dovoljno je od privatnih poduzetnika koji pružaju usluge čuvanja urni zahtijevati da poštuju uvjete slične onima na javnim grobljima. Ta bi mogućnost u manjoj mjeri ograničavala slobodu poslovnog nastana od potpune zabrane privatnim poduzetnicima da obavljaju tu djelatnost⁴³.

b) Odavanje počasti pokojnicima

75. Općina Padova poziva se na „zaštitu osjećaja pijeteta prema pokojnicima i osiguranje mira i poštovanja dostojanstva grobnih mjesta u gradskom području” kao razlog za opravdanje svojeg propisa.

41 U tom smislu, Sud je u izreci presude od 27. veljače 2003. u predmetu Adolf Truley (C-373/00, EU:C:2003:110) utvrdio da je „na sudu koji je uputio zahtjev da utvrdi postoji li takva potreba [u općem interesu] uzimajući u obzir sve relevantne pravne i činjenične elemente, kao što su okolnosti u kojima je osnovan predmetni subjekt i uvjeti u kojima obavlja svoju djelatnost”.

42 Vidjeti presudu od 23. prosinca 2015. u predmetu Scotch Whisky Association i dr. (C-333/14, EU:C:2015:845, t. 53. i 54.) i tamo navedenu sudsku praksu u pogledu izuzeća zbog javnog zdravlja u području slobodnog kretanja robe, čije se pozivanje može primijeniti u okviru članka 52. UFEU-a. U tom smislu vidjeti presudu od 13. studenoga 2003., Lindman (C-42/02, EU:C:2003:613, t. 25.).

43 Naime, prema novinskim izvješćima, u nekim državama članicama privatnu djelatnost čuvanja urni obavljaju čak i sportski klubovi, koji su dopustili, ili to predviđaju učiniti, kolubarije u svojim prostorima kako bi pohranili kremirane posmrtno ostatke svojih sljedbenika. To je slučaj u Španjolskoj (Atlético de Madrid, Real Club Betis Balompíe, Espanyol de Barcelona i Barcelona Fútbol Club), Njemačkoj (Hamburger SV) i Ujedinjenoj Kraljevini (Everton Football Club).

76. Poštovanje pokojnika zajednička je vrijednost koju u velikoj mjeri dijele društva svih država članica⁴⁴. Ne može se odmah isključiti da bi se njome moglo opravdati ograničenje slobode poslovnog nastana⁴⁵, kao što je ograničenje kojim se zabranjuje poslovna djelatnost čuvanja pogrebnih urni.

77. Međutim, primjenom testa proporcionalnosti na to hipotetsko opravdanje javljaju se barem dvije poteškoće. Prva je da bi poštovanje posmrtnih ostataka na odgovarajući način mogao zajamčiti i privatni poduzetnik, ako se od njega zatraži da uslugu pruži u uvjetima koji su slični onima na javnim grobljima⁴⁶. Stoga postoje druge manje ograničavajuće mjere od zabrane te djelatnosti trgovcima.

78. Kao drugo, ne postoji razlog zbog kojeg bi se potrebna briga za pokojnike smanjila ako privatni poduzetnici koji pružaju uslugu čuvanja pogrebnih urni proglašavaju stečaj ili drugu vrstu likvidacije, ili zatvore svoje poslovanje. Mogućnost da pogrebne urne u tim situacijama ostanu nezaštićene i bez nadzora rizik je koji bi talijanske vlasti mogle spriječiti na način da navedenim poduzetnicima nalože obvezu prijenosa urni na javna groblja ili vraćanja osobama kojima su povjerene.

79. Valja podsjetiti da se člankom 52. stavcima 5. i 9. Uredbe Općine Padova o pogrebnim uslugama članovima obitelji pokojnika dopušta čuvanje pogrebnih urni u njihovim domovima, iako pogrebne službe mogu u svakom trenutku zahtijevati da osoba kojoj je povjerena pogrebna urna predoči urnu radi provjere njezine cjelovitosti i stanja očuvanosti. Osim toga, u svakom se trenutku može zahtijevati da se urna koja je povjerena na čuvanje pohrani na groblju.

80. Te iste obveze, zajedno s obvezom vraćanja urni na općinska groblja ili članovima obitelji, mogu se naložiti poduzetnicima kako bi se spriječila mogućnost da te urne ostanu bez zaštite uslijed zatvaranja ili stečaja poduzetnika. Još jednom ističem da je moguća manje ograničavajuća alternativna mjera od potpune zabrane navedene djelatnosti takvim poduzetnicima.

c) Talijanski javni poredak

81. Talijanska vlada na raspravi je istaknula da se prevladavajuće moralne i kulturne vrijednosti u toj zemlji, koje se očituju u njezinim tradicijama, protive tomu da djelatnosti povezane s pohranjivanjem posmrtnih ostataka mogu biti predmet stjecanja dobiti. Stoga bi se opravdanje mjere koju je donijela Općina Padova, koja je u skladu sa zabranom na nacionalnoj razini⁴⁷, temeljilo na tomu da su, prema vrijednosnom sustavu talijanskog društva, urne u kojima se nalazi pepeo nakon kremiranja u biti dobra *extra commercium* i da rukovanje njima ne može biti predmet djelatnosti s ciljem stjecanja dobiti svojstven za trgovački promet.

82. Ako je doista tako, moglo bi se govoriti o vrijednosnom ograničenju svojstvenom za Talijansku Republiku, koje nužno ne trebaju prihvatiti druge države članice⁴⁸. Iako nije usporediva sa zabranom koja se ispituje u ovom predmetu, Sud je smatrao opravdanom potpunu zabranu usluga lutrije i drugih igara na sreću, koja je na snazi u Ujedinjenoj Kraljevini, među ostalim, zbog „moralnih, vjerskih ili kulturnih razloga”⁴⁹.

44 Na raspravi se razmatralo može li se zaštita ljudskog dostojanstva (članak 2. UEU-a i članak 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima) proširiti na pokojnike. Smatram da za rješavanje ovog spora nije nužno dati kategorički odgovor na to pitanje, koje prelazi njegove granice. Smatram da to što pokojnici više nisu nositelji prava ne znači da se njihovo dostojanstvo, koje su imali za vrijeme života, također ne može odraziti na odgovarajući način, koji se pravno može zaštititi, nakon njihove smrti. Naime, to je temelj građanskopravnog ili kaznenopravnog odgovora na određena postupanja (primjerice, negiranje teških zločina) koja podrazumijevaju nepoštovanje prema smrtno stradalim žrtvama.

45 Komisija je na raspravi priznala da bi to moglo biti valjano opravdanje, iako je utvrdila da je zabrana neproporcionalna.

46 Vidjeti u točki 20. ovog mišljenja mjere opreza koje je Memoria Srl poduzela radi očuvanja *decoruma* i dostojanstva u svojim prostorima.

47 Vidjeti bilješku 37. ovog mišljenja.

48 Presuda od 14. listopada 2004., Omega (C-36/02, EU:C:2004:614): „nije nužno da mjera ograničavanja koju su donijela tijela jedne države članice odgovara shvaćanju koje je zajedničko svim državama članicama u pogledu načina zaštite temeljnog prava ili *legitimnog interesa* o kojemu je riječ” (točka 37., moje isticanje).

49 Presuda od 24. ožujka 1994., Schindler (C-275/92, EU:C:1994:119, t. 60.)

83. Navodim tu odluku jer pojam „javnog poretka”, koji je Sud prihvatio u tom predmetu i u drugim prethodnim i sljedećim predmetima, dopušta da se „nadležnim nacionalnim tijelima prizna margina prosudbe u okviru granica koje im određuje Ugovor⁵⁰”. Kada država članica smatra neophodnim zabraniti stavljanje na tržište određenih usluga, poput onih u ovom predmetu, jer smatra da nije u skladu s temeljnim vrijednostima ili interesima njezina društva, u okviru se procjene usklađenosti te zabrane s pravom Unije ne mogu zanemariti zahtjevi nacionalnog „javnog poretka”.

84. Ponovno, u nedostatku drugih elemenata prosudbe koji nisu sadržani u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, sud koji je uputio zahtjev trebat će razjasniti je li sporna zabrana, u njegovu nacionalnom pravnom poretku, doista obuhvaćena zabranama koje proizlaze iz talijanskog „javnog poretka” u već navedenom smislu i je li jedina prikladna kako bi se u tom području na proporcionalan način poštovala vrijednosti na kojima se temelji.

IV. Zaključak

85. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem Sudu da na prethodno pitanje koje je uputio Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Regionalni upravni sud u Venetu, Italija) odgovori na sljedeći način:

„Članku 49. Ugovora o funkcioniranju Europske unije načelno se protivi nacionalno pravilo poput onoga u glavnom postupku u skladu s kojim se poduzetnicima, zbog razloga javnog zdravlja ili odavanja počasti pokojnicima, zabranjuje djelatnost čuvanja pogrebnih urni s ciljem stjecanja dobiti s obzirom na to da je moguće uspostaviti manje ograničavajuće načine pružanja te usluge kojima se također osiguravaju ti ciljevi.

Međutim, navedeno bi se ograničenje moglo opravdati razlozima nacionalnog javnog poretka, koji odgovaraju zaštiti temeljnih kulturnih ili moralnih interesa ili vrijednosti koje su zajedničke u odnosnoj državi članici, ako je to potrebno za njihovo poštovanje i ako ne postoji mogućnost uspostave drugih manje ograničavajućih mjera za iste potrebe, a što treba provjeriti sud koji je uputio zahtjev”.

50 Presuda od 14. listopada 2004., Omega (C-36/02, EU:C:2004:614, t. 31.)