



Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTA MANUELA KAMPOSA SANČESA-BORDONAS [*MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA*] SECINĀJUMI,
sniegti 2018. gada 21. jūnijā¹

Lieta C-342/17

***Memoria Srl,
Antonia Dall'Antonia
pret
Comune di Padova,
piedaloties
Alessandra Calore***

(*Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto* (Venēcijas Reģionālā administratīvā tiesa, Itālija)
lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu)

Prejudiciāls jautājums – Pieņemamība – Pilnībā iekšēja situācija – Brīvības veikt uzņēmējdarbību ierobežojumi – Noteikumi, ar ko aizliedz jebkādu ar pelnu urnu uzglabāšanu saistītu darbību pelņas gūšanas nolūkā

1. Ļoti dažādu (religisku, kulturālu, higiēnisku) iemeslu dēļ visām civilizācijām ir bijis jāsaskaras ar rīcību ar personu mirstīgajām atliekām. Kopš neatminamiem laikiem daudzas no tām ir izvēlējušās mirušo aprakšanu (*sit tibi terra levis*) kapsētās vai apbedījumu vietās, kurās notiek viņu apbedīšana un piemiņas godināšana. Pēdējo gadsimtu gaitā šīs vietas parasti uzturēja valsts iestādes, visbiežāk pašvaldības.
2. Tomēr arvien biežāk tiek pielietota kremācija jeb liķu sadedzināšana. Zūd vairāk vai mazāk tradīcijās balstītai pretestībai pret šīs metodes izmantošanu² un attiecīgi vairāk tiekot aizstāvētām tās priekšrocībām (ekonomiskām, sociālām, vietas aizņemšanas un citām), kremēšanas prakse kļūst plašāk pielietojama, un tas rada jaunus jautājumus, kā tie, kas attiecas uz pelnu uzglabāšanu.

1 Orģinālvaloda – spāņu.

2 Tajā skaitā Romas katoļu baznīca, lai arī tā joprojām dod "priekšroku miesas apbedīšanai", neatrod doktrinālus iemeslus, lai kavētu kremācijas praktizēšanu. Skat. 2016. gada 15. augusta Ticības Mācības kongregācijas *Instrukciju Ad resurgendum cum Christo par mirušo apbedīšanu un pišļu saglabāšanu kremēšanas gadījumā*.

3. Ap nāves faktu ir izveidojies sarežģīts *apbedīšanas* pakalpojumu tīkls. Lielāko daļu no tiem ir uzņēmušies privātie uzņēmumi, kas piedāvā mirušās personas radniekiem savu profesionālo iesaisti, konkrēti, mirstīgo atlieku pārvešanā no mājām vai bērnu namiem, un citās darbībās un ar bērēm saistītās procedūrās pirms apbedīšanas. Blakus šiem apbedīšanas pakalpojumiem pastāv *apbedīšanas* pakalpojumi šaurākā nozīmē³, kas notiek kapsētas teritorijā un kas ietver tostarp kremāciju vai mirstīgo atlieku vai pelnu apglabāšanu [aprakšanu] un mirstīgo atlieku glabāšanu⁴. Šie pēdējie minētie pakalpojumi bieži ir tieši valsts iestāžu, parasti pašvaldību, ekskluzīvā kompetencē.

4. Tomēr dažās dalībvalstīs šīs darbības ir nodotas privāto kapsētu pārziņā un vēl citās dalībvalstīs (tostarp Itālijā) sabiedrisko pakalpojumu pārvaldību uztic komercsabiedrībām. No šī viedokļa varētu runāt par kapsētu zināmu *privatizāciju*, kas izraisa pretrunīgus viedokļus, kuros tiek uzvērta “kultūras sašķelšana”, kas ir šādas iniciatīvas sekas. Strīdus situācijā tiek jaukti kopā antropoloģiska rakstura apsvērumi ar citiem apsvērumiem, kuros tiek aizstāvēta publisko kapsētu kā sabiedriska labuma, kas atspoguļo sabiedrības vēsturisko atmiņu, pastāvēšana.

5. Konkrēti šajā lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu jautājums ir par to, vai Itālijas pilsētas Padujas pašvaldība var rezervēt pelnu urnu uzglabāšanas pēc kremācijām (ja radnieki neizlemj uzglabāt tās savos mājokļos) tiesības, tās piešķirot vienīgi pašvaldības kapsētām.

6. Lai atbildētu iesniedzējtiesai, Tiesai vajadzēs aizliegumu privātiem uzņēmumiem veikt šo darbību pretnostatīt brīvībai veikt uzņēmējdarbību un sniegt pakalpojumus. Attiecīgajā gadījumā būs jāpārbauda iemesli, ar kuriem varētu pamatot šo ierobežojumu, neatkarīgi no tā, vai tie izriet no prasībām, kas ir saistītas ar sabiedrības veselību (un kas ir labi pazīstamas tās judikatūrā) vai *pietas* – cieņu pret mirušajiem, par ko Tiesa, ja vien es neklūdos, līdz šim nav lēmusi.

I. Tiesiskais regulējums

A. Savienības tiesības

1. LESD

7. LESD 49. pantā brīvība veikt uzņēmējdarbību ir regulēta šādi:

“Ievērojot šē turpmāk izklāstītos noteikumus, aizliedz ierobežojumus kādas dalībvalsts pilsoņu brīvībai veikt uzņēmējdarbību citā dalībvalstī. Tāpat aizliedz ierobežojumus attiecībā uz to, kā dalībvalstu pilsoņi, kas izveidojuši uzņēmumu kādā dalībvalstī, atver šā uzņēmuma pārstāvniecības, filiāles vai meitasuzņēmumus citās dalībvalstīs.

Brīvība veikt uzņēmējdarbību ietver tiesības sākt un izvērst darbības kā pašnodarbinātām personām, kā arī dibināt un vadīt uzņēmumus, jo īpaši sabiedrības, kas definētas 54. panta otrajā daļā, ar tādiem pašiem nosacījumiem, kādus saviem pilsoņiem paredz tās valsts tiesību akti, kurā notiek šī uzņēmējdarbība, ņemot vērā šā Līguma nodaļu par kapitālu.”

3 Secinājumos lietā *Adolf Truley* (C-373/00, EU:C:2002:207), 52. punktā, kas bija par to, ka pašvaldības iestāde piešķir ligumslēgšanas tiesības par zārku aksesuāru piegādi, ģenerālvokāts Z. Albērs [S. Alber] atkārtoja Austrijas valdības apsvērumus, kas arī piedāvāja “nošķirt apbedīšanas pakalpojumus šaurākā nozīmē (kapsētu apsaimniekošana, kapa atvēršana un aizvēršana, mirstīgo atlieku vai pelnu apglabāšana, ekshumāciju veikšana), kuras veic Vīnes pašvaldība, un apbedīšanas pakalpojumus plašākā nozīmē (bēru ceremonija (apstāvēšana), bēru rituāli, mirstīgo atlieku pārvešana, mirstīgo atlieku mazgāšana un apģērbšana un ievietošana zārkā, kapavietu iegāde, dokumentu kārtošana un paziņojumu (sēru vēsts) publikācija), kuras īsteno *Bestattung Wien*. Tikai apbedīšanas pakalpojumi šaurākā nozīmē ir vispārējas vajadzības”.

4 2003. gada 27. februāra spriedumā *Adolf Truley* (C-373/00, EU:C:2003:110) 51.–56. punktā Tiesa lēma, ka pastāv atšķirības starp abiem pakalpojumiem, lai arī attiecīgajā lietā tam nebija nozīmes sprieduma pieņemšanai.

8. LESD 56. panta pirmajā daļā pakalpojumu brīva aprīte ir noteikta šādi:

“Kā paredz šie turpmāk izklāstītie noteikumi, Savienībā aizliedz pakalpojumu sniegšanas brīvības ierobežojumus to dalībvalstu pilsoņiem, kas veic uzņēmējdarbību kādā dalībvalstī, bet sniedz pakalpojumus citas dalībvalsts personai.”

2. *Direktīva 2006/123/EK*⁵

9. Saskaņā ar 1. pantu:

“1. Šajā direktīvā ir paredzēti vispārīgi noteikumi, lai atvieglinātu to, kā pakalpojumu sniedzēji īsteno brīvību veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu brīvu aprīti, vienlaikus saglabājot augstu pakalpojumu kvalitātes līmeni.

2. Šī direktīva neattiecas ne uz vispārējās ekonomiskās nozīmes pakalpojumu liberalizāciju, kurus var sniegt vienīgi publiskas vai privātas struktūras, nedz arī uz tādu publisko struktūru privatizāciju, kuras sniedz pakalpojumus.

3. Šī direktīva neattiecas ne uz pakalpojumu sniedzēju monopolu likvidēšanu, nedz uz dalībvalstu piešķirtu atbalstu, uz ko attiecas Kopienas konkurences noteikumi.

[..]”

10. Saskaņā ar 2. pantu:

“1. Šo direktīvu piemēro pakalpojumiem, ko sniedz pakalpojumu sniedzēji, kuri veic uzņēmējdarbību kādā dalībvalstī.

2. Šo direktīvu nepiemēro šādām darbībām:

a) vispārējās nozīmes pakalpojumiem, kas nav saimnieciski pakalpojumi;

[..]”

B. Valsts tiesību akti

1. *Likums Nr. 234/2012*⁶

11. 53. pantā ir noteikts, ka Itālijas pilsoņiem nav piemērojami noteikumi vai prakse, kas izriet no Itālijas iekšējām tiesībām, kuras rada diskriminējošu iedarbību salīdzinājumā ar nosacījumiem un pieeju, kura Itālijas tiesību sistēmā tiek piemērota Eiropas Savienības pilsoņiem.

5 Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2006/123/EK (2006. gada 12. decembris) par pakalpojumiem iekšējā tirgū (OV 2006 L 376, 36. lpp.).

6 Legge 24 dicembre 2012, n. 234, Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea (2013. gada 4. janvāra GURI Nr. 3, turpmāk tekstā – “Likums Nr. 234/2012”).

2. Likums Nr. 130/2001⁷

12. 3. pantā ir noteikts:

“1. Sešu mēnešu laikā no šī likuma spēkā stāšanās [1990. gada noteikumus] var grozīt ar noteikumiem, kas ir pieņemti, piemērojot 1998. gada 23. augusta Likuma Nr. 400 grozītās versijas 17. panta 1. punktu, pēc veselības ministra ierosinājuma, pēc iekšlietu ministra un tieslietu ministra uzklaušanās un pēc kompetento parlamentāro komisiju atzinuma saņemšanas, pamatojoties uz šādiem principiem:

a) [..]

b) atļauju veikt kremāciju piešķir saskaņā ar gribu, kuru dzīves laikā ir izteikusi mirusī persona vai kuru ir izteicis tās ģimenes loceklis, saskaņā ar turpmāk izklāstīto kārtību:

[..]

c) pelnu izkaisīšana pēc mirušās personas vēlēšanās ir atļauta tikai kapsētas teritorijā, kas ir paredzēta šim nolūkam, brīvā dabā vai uz privātas zemes; izkaisīšana uz privātas zemes ir veicama brīvā dabā ar īpašnieka atļauju un bez atlīdzības; katrā ziņā pelnu izkaisīšana ir aizliegta apdzīvotās vietās [..]; izkaisīšana jūrā, ezeru ūdeņos un ūdenstecēs ir atļauta vietās, kurās nav kuģu un ēku;

d) pelnus izkaisa [mirušās personas] laulātais vai cits pilnvarots ģimenes loceklis, testamenta izpildītājs vai b) apakšpunkta 2. punktā noteiktās apvienības, kuras biedrs ir bijis mirušais, juridiskais pārstāvis, un, ja tādu nav, tad to izdara persona, kuru tam ir pilnvarojusi pašvaldība;

[..];

f) uz urnas pārvadāšanu nav attiecināmas profilaktiskās higiēnas prasības, kādas attiecas uz mirstīgo atlieku pārvadāšanu, ja vien veselības aizsardzības iestādes nav norādījušas citādi;

[..]

i) krematorijas uzgaidāmajai telpai ir jābūt tādai, lai veiktu bērnu rituālus un pēdējo reizi ar cieņu godinātu mirušo.”

3. Karaļa 1934. gada dekrēts⁸

13. 343. pantā ir noteikts:

“Mirstīgās atliekas tiek kremētas prefekta atļauju saņēmušā krematorijā pēc apspriešanās ar provinces ārstu [Veselības dienesta ierēdņi]. Pašvaldība kapsētās bez maksas piešķir zemes gabalu, kas ir nepieciešams krematorijas celtniecībai. Pelnu urnas ar pilnīgas kremācijas atliekām var tikt glabātas kapsētā, juridiskai personai piederošā kapelā vai baznīcā vai privātā kolumbārijā, kas ir stabils un drošs pret jebkāda veida profanāciju.”

⁷ Legge 30 marzo 2001, n.° 130, Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri (2001. gada 30. marta Likums par kremāciju un pelnu izkaisīšanu, 2001. gada 19. aprīļa GURI Nr. 91; turpmāk tekstā – “Likums Nr. 130/2001”).

⁸ Regio Decreto 27 luglio 1934, n. 1265, Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie (Karaļa dekrēts, ar ko apstiprina konsolidēto sanitāro likumu; 1934. gada 9. augusta GURI Nr. 186; turpmāk tekstā – “Karaļa 1934. gada dekrēts”).

4. 1990. gada Noteikumi par sanitāro policiju⁹

14. Noteikumu 90. līdz 95. pants ir par privāto kapavietu piešķiršanu kapsētās. 92. panta 4. punktā ir aizliegts piešķirt zemes gabalus privātajām kapavietām fiziskām vai juridiskām personām, kuru mērķis ir gūt labumu vai spekulēt ar tām.

5. 2010. gada Venēcijas reģionālais likums par apbedīšanu¹⁰

15. Likuma 1. panta 1. punktā ir paredzēts:

“Šis likums nosaka jautājumus par sabiedrības veselības aizsardzību ar jebkuras personas nāvi saistīto funkciju un pakalpojumu jomā, ievērojot cieņu, reliģisko un kultūras pārliecību un katra tiesības brīvi izvēlēties apbedīšanu vai kremāciju.”

16. 49. panta 2. punktā ir norādīts:

“Pēc pieteikuma slēgtā urna var tikt nodota pilnvarotām personām uzglabāšanai kapsētā, uzglabāšanai privātā vidē vai izkaisīšanai.”

6. Padujas pašvaldības Noteikumi par apbedīšanas pakalpojumiem¹¹

17. 52. pantā (“Urnu uzglabāšana mājoklī”), kurā ar pašvaldības lēmumu Nr. 2015/0084 ir izdarīti grozījumi, ir noteikts šādi:

“1. Urnas uzglabāšana mājoklī ir veicama, ievērojot mirušās personas dzīves laikā atstātos rakstiskos noteikumus. Ja šādu noteikumu nav, tad uzglabāšanu var pieprasīt laulātais vai, ja tāda nav, tuvākais radnieks, kas ir nosakāms atbilstoši Civilt kodeksa 74., 75., 76. un 77. pantam, un, ja tādi ir vairāki, tad to izlemj ar tuvāko radnieku absolūtu balsu vairākumu.

[..]

3. Personai, kurai uzticēta urna, nekādā gadījumā nav atļauts nodot trešajām personām uzglabāt apbedīšanas urnu. Minētais aizliegums ir spēkā arī gadījumā, ja griba ir konkrēti pausta mirušās personas dzīves laikā.

4. Personai, kurai ir uzticēta urna, tā jāuzglabā savā mājoklī vietā, kas ir pasargāta pret iespējamu profanāciju vai aplaupīšanu. Urnā nekādu iemeslu dēļ nav atļauts taisīt atveres vai caurumus.

5. Kapsētu dienests var jebkurā brīdī pieprasīt urnas uzglabātājam uzrādīt urnu, lai pārbaudītu tās integritāti un glabāšanas stāvokli.

[..]

9. Uzglabāšanai nodoto urnu jebkurā brīdī var lūgt glabāt kapsētā.

9 Decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285, approvazione del regolamento di polizia mortuaria (Noteikumi par sanitāro policiju, 1990. gada 12. oktobra GURI Nr. 239).

10 Legge Regionale n. 18 del 4 marzo 2010, Norme in materia funeraria, della Regione del Veneto (Venēcijas reģionālais likums par noteikumiem apbedīšanas jomā; 2010. gada 9. marta BUR Nr. 21).

11 2015. gada 30. novembra Delibera del Consiglio Comunale di Padova Nr. 2015/0084 (2015. gada 4. decembra līdz 18. decembra Albo Pretorio).

10. Papildus 4. punktā noteiktajām prasībām nekādā gadījumā nav atļauts uzglabāt apbedīšanas urnas peļņas nolūkos, un tāpēc nav atļauta saimnieciskā darbība, kuras priekšmets, kaut arī ne vienīgais, ir apbedīšanas urnu uzglabāšana jebkādā statusā un jebkura ilguma laikposmu. Minētais aizliegums ir spēkā arī gadījumā, ja griba ir skaidri pausta mirušās personas dzīves laikā.”

II. Pamatlieta un prejudiciālais jautājums

18. Sabiedrība *Memoria Srl* ir dibināta 2014. gada 1. decembrī, lai piedāvātu sabiedrībai pelnu urnu uzglabāšanas pakalpojumus.

19. *Memoria Srl* piedāvāja ģimenēm, kuru mirušie radnieki bija kremēti, iespēju uzglabāt pelnu urnas vietās, kas nav mājoklis vai kapsēta, kurās varētu īstenot piemiņas un cieņas pasākumus mīļotajiem aizsaulē aizgājušajiem. Tās izziņoja kā vietas, kas ir paredzētas vienīgi apbedīšanas urnu glabāšanai estētiski pievilcīgās, savrupās, aizsargātās vietās, kas it īpaši ir piemērotas, lai iegrimtu lūgšanā mirušo piemiņai. Šajā nolūkā ģimenes locekļi noslēdza līgumus par nišu (kolumbāriju) urnu uzglabāšanai lietošanas tiesību nodošanu.

20. No 2015. gada septembra *Memoria Srl* atklāja minētās pelnu uzglabāšanas vietas, ko tā nosauca par “luoghi della memoria” (piemiņas vietas) un kas atradās vairākos Padujas pilsētas rajonos. Lai mirušās personas ģimenes locekļi varētu piekļūt šīm vietām, tiem bija jāpiekrīt iekšējās kārtības kodeksam, kas ietvēra pieklājības un cieņas normu ievērošanu, aizliegumu lietot alkoholiskos dzērienus un pienākumu valkāt pienācīgu apģērbu.

21. *Antonia Dall'Antonia* bija *Memoria Srl* potenciālā kliente, jo bija ielāņojusi kremēt sava vīra mirstīgās atliekas un nodot pelnus vienā no šīm vietām.

22. 2015. gada 30. novembrī *Consiglio Comunale di Padova* (Padujas pašvaldības padome) pieņēma Lēmumu Nr. 2015/0084, ar ko grozīja pašvaldības Noteikumus par apbedīšanas pakalpojumiem¹². Ar šiem grozījumiem personām, kurām glabāšanā ir nodotas pelnu urnas, tika aizliegts izmantot privātos komercpakalpojumus ārpus parastajiem apbedīšanas pakalpojumiem un pašvaldības kapsētām.

23. 2016. gada 15. februārī *Memoria Srl* un *A. Dall'Antonia* iesniedza prasību *Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto* (Venēcijas Reģionālā administratīvā tiesa, Itālija), lūdzot atcelt Padujas pašvaldības padomes Lēmumu Nr. 2015/0084, kā arī atlīdzināt *Memoria Srl* nodarītos zaudējumus. Īsumā – tās atsaucās uz šī lēmuma neatbilstību Savienības tiesību normām, konkrēti, brīvības veikt uzņēmējdarbību principam un brīvības sniegt pakalpojumus principam.

24. Iesniedzējtiesa pauž savas šaubas par šo principu piemērojamību lēmumam, kas ir spēkā tikai Padujas pašvaldības teritorijā un kas neattiecas uz visiem Itālijas iedzīvotājiem. Tā arī uzskata, ka nešķiet pastāvam sabiedriskās kārtības, sabiedrības drošības un sabiedrības veselības aizsardzības iemesli, ar kuriem varētu pamatot šo ierobežojumu.

25. Tādējādi iesniedzējtiesa uzdod Tiesai šādu prejudiciālu jautājumu:

“Vai Līguma par Eiropas Savienības darbību 49. un 56. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka tie liedz piemērot šādas Padujas pašvaldības Noteikumu par apbedīšanas pakalpojumiem 52. panta normas:

“Personai, kurai uzticēta urna, nekādā gadījumā nav atļauts nodot trešajām personām uzglabāt apbedīšanas urnu. Minētais aizliegums ir spēkā arī gadījumā, ja griba ir konkrēti pausta mirušās personas dzīves laikā (3. punkts).

¹² Skat. to saturu šo secinājumu 17. punktā.

Urnu ir pienākums uzglabāt tikai personas, kurai uzticēta urna, mājokli (4. punkts).

[..]

Nekādā gadījumā nav atļauts uzglabāt apbedīšanas urnas peļņas nolūkos, un tāpēc nav atļauta saimnieciskā darbība, kuras priekšmets, kaut arī ne vienīgais, ir apbedīšanas urnu uzglabāšana jebkurā statusā un jebkura ilguma laikposmu. Minētais aizliegums ir spēkā arī gadījumā, ja griba ir skaidri pausta mirušās personas dzīves laikā (10. punkts)”?

26. Rakstveida apsvērumus iesniedza *Memoria Srl*, Padujas pašvaldība, Itālijas valdība un Komisija. Visi, izņemot Padujas pašvaldību, ieradās uz tiesas sēdi, kas notika 2018. gada 16. aprīlī, kurā Tiesa aicināja lietas dalībniekus izteikt savu viedokli par Direktīvas 2006/123 iespējamo piemērošanu.

III. Prejudiciālā jautājuma analīze

27. Iesniedzējtiesa lūdz Tiesai izlemt, vai valsts tiesību norma, kas aizliedz privātiem uzņēmumiem sniegt pelnu urnu uzglabāšanas pakalpojumu, ir saderīga ar LESD 49. un 56. pantu.

28. Saskaņā ar Tiesas pastāvīgo judikatūru apstākļi, ka iesniedzējtiesa jautājumus ir formulējusi vienīgi par noteiktu Savienības tiesību normu interpretāciju, Tiesai neliedz sniegt tai visus Savienības tiesību interpretācijas elementus, kas tai var būt noderīgi, izspriežot izskatāmo lietu¹³.

29. Turklāt Tiesas, kas ir aicināta sniegt iesniedzējtiesai noderīgu atbildi, kompetencē ir sniegt iesniedzējtiesai norādes, kuras izriet no pamatlietas materiāliem, kā arī no tai iesniegtajiem rakstveida un mutvārdu apsvērumiem¹⁴.

30. No šāda viedokļa atbilstoši informācijai, kas ir ietverta lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu, un debatēm, kas notika tiesas sēdē, aizliegums privātiem uzņēmumiem sniegt pelnu urnu uzglabāšanas pakalpojumus ir jāpārbauda arī Direktīvas 2006/123 kontekstā.

A. Par lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu pieņemamību

31. Itālijas valdība un Padujas pašvaldība uzskata, ka lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu nav pieņemams galvenokārt¹⁵ divu iemeslu dēļ: a) ir runa par pilnībā iekšēju tiesvedību bez pārrobežu elementiem un b) iesniedzējtiesa nav ietvērusi savā lēmumā visus attiecīgos faktiskos un tiesiskos elementus, lai Tiesa varētu pienācīgi sniegt atbildi.

13 Spriedumi, 2018. gada 30. janvāris, *X un Visser* (C-360/15 un C-31/16, EU:C:2018:44), 55. punkts, un 2017. gada 14. novembris, *Lounes* (C-165/16, EU:C:2017:862), 28. punkts un tajā minētā judikatūra.

14 Spriedumi, 2018. gada 30. janvāris, *X un Visser* (C-360/15 un C-31/16, EU:C:2018:44), 56. punkts, un 2015. gada 1. oktobris, *Trijber un Harmsen* (C-340/14 un C-341/14, EU:C:2015:641), 55. punkts un tajā minētā judikatūra.

15 Itālijas valdība norāda arī, ka lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu varētu būt nepieņemams, jo ir iesniegts par ātru. Atliek tikai norādīt, ka saskaņā ar Tiesas pastāvīgo judikatūru valsts tiesa ir tā, kurai jāizlemj, kurā procesa stadijā tai ir jāuzdod prejudiciāls jautājums Tiesai (spriedumi, 2017. gada 21. septembris, *Malta Dental Technologists Association* un *Reynaud*, C-125/16, EU:C:2017:707, 29. punkts, un 2007. gada 17. aprīlis, *AG-COS.MET*, C-470/03, EU:C:2007:213, 45. punkts).

Padujas pašvaldība uzskata, ka lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu nav pieņemams, jo Tiesas atbilde būtu nenoderīga, tāpēc ka tiesiskās noteiktības un tiesiskās palāvības principi nepieļautu tādu personas individuālu tiesību statusa apšaubīšanu kā tās pelnu uzglabāšana. Tomēr LESD normas, kas nosaka brīvību veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvību, rada tiešu vertikālu iedarbību, un tiesiskās noteiktības un tiesiskās palāvības principi nevar būt par iemeslu valsts tiesai piemērot valsts normas, kas ir pretrunā šiem noteikumiem (spriedums, 2016. gada 19. aprīlis, *DI*, C-441/14, EU:C:2016:278, 42. punkts).

32. Pirmais iebildums ir, ka pamatlieta ir par pilnībā iekšēju situāciju, kas nav saistīta ar Savienības tiesību piemērošanu: Itālijas sabiedrībai ir strīds ar Padujas pašvaldību par pašvaldības tiesiskā regulējuma piemērošanu, kas ir spēkā tikai tās teritorijā. Tādējādi nebūtu nekāda pārrobežu elementu konteksta, lai uzdotu jautājumus, kas ir saistīti ar pamatbrīvībām iekšējā tirgū¹⁶.

33. Ņemot vērā Tiesas judikatūru par pilnībā iekšējām situācijām, kas nesēn ir apkopota spriedumā *Ullens de Schooten*¹⁷, šis iebildums būtu noraidāms.

34. Parasti patiešām “LESD normas attiecībā uz brīvību veikt uzņēmējdarbību un kapitāla brīvu apriti nav piemērojamas situācijā, kad visi elementi skar tikai vienu dalībvalsti”¹⁸.

35. Tomēr Tiesa pieļauj izņēmumus no šī noteikuma, uzņemoties kompetenci atbildēt uz prejudiciālajiem jautājumiem, kas ir uzdoti pilnībā iekšējos strīdos un bez acīmredzamiem pārrobežu elementiem jautājumu uzdošanas brīdī.

36. Pirmais no šiem izņēmumiem attiecas uz lūgumiem sniegt prejudiciālu nolēmumu, kuros valsts tiesību norma attiecinā uz saviem pilsoņiem tādas pašas tiesības, kādas Savienības tiesību normas piešķir citu dalībvalstu pilsoņiem, lai izvairītos no atgriezeniskās diskriminācijas (*à rebours* diskriminācijas).

37. Tiesa uzskata, ka “LESD 49., 56. vai 63. pantā paredzēto pamatbrīvību interpretācija var izrādīties atbilstoša lietā, kurā visi elementi ir saistīti ar vienu vienīgu dalībvalsti, ja valsts tiesībās ir noteikts, ka tiesai ir jāpiešķir tās dalībvalsts valstspiederīgajam, kurā atrodas tiesa, tādas pašas tiesības, kādas citas dalībvalsts valstspiederīgajam šādā pašā situācijā izriet no Savienības tiesībām”¹⁹.

38. Šajā lietā valsts tiesa pamatoti uzskata, ka Likuma Nr. 234/2012 53. pants aizliedz atgriezenisko diskrimināciju un nozīmē, ka uz Itālijas valstspiederīgajiem ir attiecināms LESD 49. pants, tostarp pilnībā iekšējās situācijās, kā Tiesai jau ir bijusi iespēja apstiprināt²⁰.

39. Otrs izņēmums, kas ir izskaidrots spriedumā *Ullens de Schooten*, attiecas uz “tiesību norm[ām] [..], kas ir piemērojamas ne tikai attiecīgās valsts valstspiederīgajiem, bet arī citu dalībvalstu valstspiederīgajiem, [ja] nolēmums, ko šī tiesa pieņems pēc tās prejudiciālā nolēmuma, radīs sekas arī attiecībā uz šiem pēdējiem minētajiem valstspiederīgajiem, kas pamato to, ka tā atbild uz jautājumiem, kas tai ir uzdoti saistībā ar likuma normām par pamatbrīvībām, kaut arī visi pamatlietas elementi ir saistīti ar vienu vienīgu dalībvalsti”²¹.

40. Kā norāda iesniedzējtiesa, atkārtojot prasības iesniedzēju argumentus pamatlietā, nav izslēdzams, ka tirgus dalībnieks no citas dalībvalsts, kurā ir atļauta pelnu urnu uzglabāšana komercsabiedrību pārvaldītās vietās, nolemtu nākotnē veikt savu darbību Itālijas teritorijā. Nav izslēdzams arī tas, ka citas dalībvalsts pilsonis vēlētos iespēju izmantot līdzīgus pakalpojumus Itālijas teritorijā.

41. Es uzskatu, ka lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu, lai arī tikai īsumā, tomēr atspoguļo saikni starp pamatlietas apstākļiem un LESD 49. un 56. pantu²².

16 Itālijas valdība pamatojumam atsaucas uz 2014. gada 13. februāra spriedumu *Airport Shuttle Express* u.c. (C-162/12 un C-163/12, EU:C:2014:74), 42. un 43. punkts.

17 Spriedums, 2016. gada 15. novembris (C-268/15, EU:C:2016:874; turpmāk tekstā – “spriedums *Ullens de Schooten*”).

18 Šajā nozīmē skat. spriedumus *Ullens de Schooten*, 47. punkts; 2016. gada 30. jūnijs, *Admiral Casinos & Entertainment* (C-464/15, EU:C:2016:500), 21. punkts, un 2014. gada 20. marts, *Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona* (C-139/12, EU:C:2014:174), 42. punkts.

19 Šajā nozīmē skat. spriedumus *Ullens de Schooten*, 52. punkts; 2000. gada 5. decembris, *Guimont* (C-448/98, EU:C:2000:663), 23. punkts, un 2012. gada 21. jūnijs, *Susisalo* u.c. (C-84/11, EU:C:2012:374), 20. punkts.

20 Spriedums, 2013. gada 21. februāris, *Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia* u.c. (C-111/12, EU:C:2013:100), 35. punkts.

21 Spriedumi, *Ullens de Schooten*, 51. punkts, un 2013. gada 8. maijs, *Libert* u.c. (C-197/11 un C-203/11, EU:C:2013:288), 35. punkts.

22 Spriedums *Ullens de Schooten*, 54. punkts.

42. Papildus iepriekš minētais ir jāpapildina ar īpašu argumentu par iespējamo²³ Direktīvas 2006/123 ietekmi, kuras dažas normas (III nodaļas noteikumi par pakalpojumu sniedzēju brīvību veikt uzņēmējdarbību) “ir jāinterpretē tādējādi, ka tie ir piemērojami arī situācijā, kad visi atbilstošie apstākļi ir saistīti tikai ar vienas dalībvalsts teritoriju”²⁴.

43. Tiesa šajā ziņā ir lēmusi:

- “Šo [Direktīvas 2006/123 III nodaļas] noteikumu formulējumā nav paredzēts neviens nosacījums par ārēja elementa esamību.”
- “[Direktīvas 2006/123] 2. panta 1. punktā vispārīgos vārdos, nenošķirot tādas pakalpojumu darbības, kuras ietver ārēju elementu, no pakalpojumu darbībām, kurām nav nekāda ārēja elementa, ir noteikts, ka šo direktīvu piemēro “pakalpojumiem, ko sniedz pakalpojumu sniedzēji, kuri veic uzņēmējdarbību kādā dalībvalstī”.
- “Tādā pašā veidā Direktīvas 2006/123 4. panta 2. punktā un 4. panta 5. punktā, kuros attiecīgi ir definēti “pakalpojumu sniedzēja” un “uzņēmējdarbības veikšanas” jēdzieni, nav nekādas norādes par pārrobežu elementu.”
- “Tāda interpretācija, ka Direktīvas 2006/123 III nodaļas noteikumi ir piemērojami ne tikai pakalpojumu sniedzējam, kas vēlas veikt uzņēmējdarbību citā dalībvalstī, bet arī pakalpojumu sniedzējam, kas vēlas veikt uzņēmējdarbību savā dalībvalstī, atbilst šajā direktīvā izvirzītajiem mērķiem.”
- “Konstatējumu, ka Direktīvas 2006/123 III nodaļas noteikumi ir piemērojami arī pilnībā iekšējām situācijām, vēl vairāk pastiprina šīs direktīvas sagatavošanas darbu izvērtējums.”²⁵

44. Tāpēc pirmais nepieņemamības iebildums nav pieņemams.

45. Noraidāms ir arī otrs iebildums, kurā ir norādīts, ka lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu nav ietverti faktiskie un tiesiskie elementi, kas ir nepieciešami, lai Tiesa varētu pieņemt nolēmumu. Konkrētāk, Itālijas valdība un Padujas pašvaldība norāda, ka piemērojamā Itālijas tiesiskā regulējuma izklāsts ietver tikai pašvaldības Noteikumus par apbedīšanas pakalpojumiem, bet tajā nav aprakstīts valsts un reģionālā līmeņa tiesiskais regulējums ar augstāku juridisko spēku, kurā tie iekļaujas.

46. Gluži pretēji, es uzskatu, ka iesniedzējtiesa ir pietiekami izklāstījusi būtiskos valsts tiesību elementus, kas nosaka pelnu urnu uzglabāšanas privāto pakalpojumu aizliegumu, lai pārbaudītu to atbilstību Savienības tiesību normām, kuru interpretācija tai ir nepieciešama. Tiesas Reglamenta 94. panta prasības ir ievērotas un lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu atbilst prasībām, kas izriet no judikatūras šajā jautājumā²⁶.

47. Tas, ka iesniedzējtiesa ir minējusi tikai prasītāju argumentus pamatlietā un nav minējusi Padujas pašvaldības argumentus, nemaina šo secinājumu, jo iespēja iekļaut vienus vai otrs argumentus ir daļa no valsts tiesas rīcības brīvības, formulējot prejudiciālo jautājumu.

23 Attiecībā uz lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu pieņemamību ir pietiekami, ja pastāv šaubas par Direktīvas 2006/123 piemērojamību, lai arī tā būtības analīze beigās to izslēdz.

24 Spriedums, 2018. gada 30. janvāris, *X un Visser (C-360/15 un C-31/16, EU:C:2018:44)*, 110. punkts.

25 Spriedums, 2018. gada 30. janvāris, *X un Visser (C-360/15 un C-31/16, EU:C:2018:44)*, 99.–108. punkts.

26 Tiesa ir vairākkārt norādījusi, ka uz jautājumiem par Savienības tiesību interpretāciju, uz kuriem attiecas atbilstības pieņēmums, valsts tiesa uz savu atbildību nosaka faktiskos apstākļus un tiesisko regulējumu, kuru precizitāte Tiesai nav jāpārbauda. Tiesa var atteikties lemt par valsts tiesas iesniegto lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu tikai tad, ja Tiesai nav zināmi tostarp faktiskie un tiesiskie apstākļi, kas nepieciešami, lai sniegtu noderīgu atbildi uz tai uzdotajiem jautājumiem. Skat. it īpaši spriedumus, 2017. gada 21. septembris, *Malta Dental Technologists Association un Reynaud (C-125/16, EU:C:2017:707)*, 28. punkts, un 2016. gada 6. septembris, *Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630)*, 20. punkts un tajā minētā judikatūra.

48. Tādēļ es uzskatu, ka prejudiciālais jautājums ir pieņemams.

B. Par lietas būtību

49. Vispirms ir nepieciešams noskaidrot, vai šajā lietā varētu būt skartas tiesību normas par brīvību veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvību. Ja tā ir, nākamais solis būtu izanalizēt Direktīvas 2006/123 vai primāro tiesību aktu normu, kas regulē šīs brīvības (LESD 49. un 56. pants), piemērošanu.

50. Saskaņā ar Tiesas iedibināto judikatūru LESD 49. pantā garantētās brīvības veikt uzņēmējdarbību mērķis ir ļaut dalībvalsts pilsonim citā dalībvalstī izveidot uzņēmumu, lai tur veiktu savu darbību un tādējādi veicinātu ekonomisku un sociālu mijiedarbību Savienībā pašnodarbināto darbības jomā.

51. Šim nolūkam ar brīvību veikt uzņēmējdarbību ir paredzēts ļaut fiziskai vai juridiskai personai stabili un ilgstoši iesaistīties tādas dalībvalsts saimnieciskajā dzīvē, kas nav viņa izcelsmes valsts, un gūt no tā labumu, ar pastāvīga uzņēmuma starpniecību un uz nenoteiktu laiku efektīvi veicot uzņemošajā dalībvalstī saimniecisko darbību²⁷.

52. Runājot par LESD 56. pantā paredzēto pakalpojumu sniegšanas brīvību, tā ietver visus pakalpojumus, kas netiek piedāvāti stabilā un ilgstošā veidā no mērķa dalībvalsts profesionālās darbības bāzes vietas²⁸.

53. Pamatlietā *Memoria Srl* mērķis ir sniegt pelnu urnu uzglabāšanas pakalpojumu kā pastāvīgam pakalpojumu sniedzējam uzņēmumam, kas uz nenoteiktu laiku iekārtojies Padujas pašvaldībā. Tās prasījums attiecas uz brīvību veikt uzņēmējdarbību²⁹.

54. Iespējams šīs brīvības ierobežojums ir pārbaudāms, pretstatot to atvasināto tiesību normai (Direktīva 2006/123) vai primāro tiesību normām (LESD 49. pants).

55. Ja minētais ierobežojums ietilptu Direktīvas 2006/123 piemērošanas jomā, nevajadzētu papildus to pārbaudīt LESD 49. panta izpratnē. Vienlaicīga valsts pasākuma pārbaude, ņemot vērā Direktīvas 2006/123 un LESD noteikumus, nozīmētu ieviest katra atsevišķa gadījuma izvērtēšanu atbilstoši primāro tiesību normām un padarītu neefektīvu šīs direktīvas īstenoto mērķtiecīgo saskaņošanu³⁰.

1. Attiecīgās darbības atbilstība Direktīvas 2006/123 piemērošanas jomai

56. Pastāv šaubas, vai pelnu urnu uzglabāšanas pakalpojums ietilpst Direktīvas 2006/123, kuras mērķis ir sekmēt pakalpojumu sniedzēju brīvības veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu aprites brīvības izmantošanu, piemērošanas jomā.

27 Spriedumi, 2016. gada 23. februāris, Komisija/Ungārija (C-179/14, EU:C:2016:108), 148. punkts, un 2006. gada 12. septembris, *Cadbury Schweppes* un *Cadbury Schweppes Overseas* (C-196/04, EU:C:2006:544), 53. un 54. punkts un tajos minētā judikatūra.

28 Spriedumi, 2016. gada 23. februāris, Komisija/Ungārija (C-179/14, EU:C:2016:108), 150. punkts; 1995. gada 30. novembris, *Gebhard* (C-55/94, EU:C:1995:411), 22. punkts, un 2004. gada 29. aprīlis, Komisija/Portugāle (C-171/02, EU:C:2004:270), 25. punkts.

29 Šī darbība ir apbedīšanas pakalpojumu apakš kategorija, par kuriem Tiesa ir lēmusi vairākkārt publiskā iepirkuma un PVN normu gaismā. Skat. spriedumus, 2003. gada 27. februāris, *Adolf Truley* (C-373/00, EU:C:2003:110), un 2010. gada 6. maijs, Komisija/Francija (C-94/09, EU:C:2010:253).

30 Spriedums, 2015. gada 16. jūnijs, *Rina Services u.c.* (C-593/13, EU:C:2015:399), 38. punkts: "šāda interpretācija būtu pretrunā Savienības likumdevēja secinājumam Direktīvas 2006/123 preambulas 6. apsvērumā, ka uzņēmējdarbības brīvības šķēršļus nevar likvidēt, tikai ļaujoties uz LESD 49. panta tiešo piemērošanu, jo tos izskatīt katrā gadījumā atsevišķi būtu ļoti sarežģīti. Ja atzītu, ka atbilstoši šīs direktīvas 14. pantam "neatļautās" darbības varētu tomēr tikt pamatotas ar primārām tiesībām, tiktu darīts tieši tas, ka atkārtoti tiktu ieviesta šāda pārbaude katrā gadījumā atsevišķi atbilstoši LESD attiecībā uz visiem uzņēmējdarbības brīvības ierobežojumiem". Skat. arī spriedumu, 2018. gada 30. janvāris, *X* un *Visser* (C-360/15 un C-31/16, EU:C:2018:44), 96. punkts.

57. Pirmais acu uzmetiens Direktīvas 2006/123 2. pantam liecina par labu direktīvas piemērojamībai. Saskaņā ar tā 1. punktu direktīvu “piemēro pakalpojumiem, ko sniedz pakalpojumu sniedzēji, kuri veic uzņēmējdarbību kādā dalībvalstī”. Izņēmumi no šī noteikuma ir paredzēti 2. un 3. punktā, un nevienā no tiem nav nepārprotami norādīti ne apbedīšanas pakalpojumi vispār, ne konkrēti pelnu urnu uzglabāšana³¹.

58. Ņemot vērā to, ka *Memoria Srl* pelnu urnu glabāšanas pakalpojums varētu tikt kvalificēts kā pašnodarbināta saimnieciskā darbība par atlīdzību³², tā ietveršana vispārējos noteikumos (2. panta 1. punkts), nevis izņēmuma noteikumos (2. un 3. punkts) atbalstītu to, ka tam ir piemērojama Direktīva 2006/123.

59. Tomēr saskaņā ar Direktīvas 2006/123 1. panta 3. punktu tā “neattiecas [...] uz pakalpojumu sniedzēju monopoli likvidēšanu”. Direktīvas preambulas 8. apsvērumā ir sniegti skaidrojumi par šo punktu, proti, ka “ir lietderīgi tos šīs direktīvas noteikumus, kas attiecas uz brīvību veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu brīvu apriti, piemērot tikai tiktāl, ciktāl attiecīgās darbības ir atvērtas konkurencei, lai tie neliktu dalībvalstīm [...] atcelt pastāvošos monopoli”³³.

60. Ar Padujas pašvaldības lēmumu pelnu urnu uzglabāšanas pakalpojuma sniegšanu izņem no privāto uzņēmumu konkurences aprites, padarot to par monopola priekšmetu. Monopols tiek piešķirts pašvaldības uzņēmumam, kas ir atbildīgs par apbedīšanas pakalpojumu sniegšanu. Tādējādi citiem uzņēmumiem, kā, piemēram, *Memoria Srl*, tiek liegta pieeja šai darbībai.

61. Tas, ka uz pakalpojumu sniegšanas monopoliem neattiecas Direktīva 2006/123, ir noteikts jau minētajā 1. panta 3. punktā, lasot to kopsakarā ar preambulas 8. apsvērumu. No tā izriet, ka Direktīvas 2006/123 III nodaļā, kurā ir ietvertas tiesību normas konkrēti par brīvību veikt uzņēmējdarbību, nav neviena noteikuma, kas būtu piemērojams šiem monopoliem, kuri ir izveidoti saskaņā ar valsts noteikumiem. Proti:

- 9.–13. pants attiecas uz atļauju sistēmām piekļuvei pakalpojumu darbības veikšanai, kas noteikti atšķiras no gadījumiem, kuros piekļuve šai darbībai ir aizliegta visiem uzņēmumiem, izņemot monopola uzņēmumu.
- 14. un 15. pantā izšķir neatļautas prasības un novērtējamas prasības. Neatļautās prasības (14. panta 1.–8. punkts) nevar būt par pamatojumu, un dalībvalstīm tās ir prioritāri un sistemātiski jāatceļ. Nevienam no minēto prasību veidiem neatbilst tāds aizliegums, kādu ir noteikusi Padujas pašvaldība.
- Attiecībā uz novērtējamām prasībām (15. panta 1. punkts) dalībvalstīm ir jāpārbauda, vai saskaņā ar to tiesību sistēmu tiek piemērota kāda no 2. punktā minētajām prasībām, un jānodrošina, ka visas šādas prasības atbilst nediskriminēšanas, nepieciešamības un samērīguma nosacījumiem, kas ir noteikti 3. punktā. Pelnu uzglabāšanas darbības peļņas nolūkos aizliegums, kas ir noteikts citiem tirgus dalībniekiem, kuri nav Padujas pašvaldības noteiktais tirgus dalībnieks, arī nav ietverams nevienā no prasībām, kas ir jāizvērtē.

62. Rezumējot es uzskatu, ka pelnu urnu uzglabāšanas pakalpojumu sniegšanas monopols, kāds ir aplūkots pamatlietā, neietilpst Direktīvas 2006/123 piemērošanas jomā.

31 Šo secinājumu pamato Direktīvas 2006/123 preambulas 33. apsvēruma, saskaņā ar kuru pakalpojumi ietver plašu darbību klāstu, kas pastāvīgi mainās. Šeit ir skaidri norādīts, ka šādu darbību vidū ir pakalpojumi, ko sniedz gan uzņēmumiem, gan patērētājiem.

32 Direktīvas 2006/123 4. panta 1. punktā ir noteikts, ka šīs direktīvas nolūkos “pakalpojums” ir “jebkāda pašnodarbināta saimnieciskā darbība, parasti par atlīdzību, kā minēts LESD 57. pantā”.

33 Skat. ģenerālvokāta Ī. Bota [Y. Bot] secinājumu lietā Komisija/Ungārija (C-179/14, EU:C:2015:619) 184. līdz 190. punktu. 188. punktā ir noteikts: “Ja darbība nav atvērta konkurencei, it īpaši tāpēc, ka to veic jau pastāvošs valsts monopols, šī darbība neattiecas uz Direktīvas 2006/123 piemērošanas jomu.” Manuprāt, tā ir arī tad, ja pakalpojumu sniegšanas monopols tiek ieviests pēc Direktīvas 2006/123 spēkā stāšanās.

2. LESD noteikumu tieša piemērošana

63. Ja tas nav reglamentēts atvasināto tiesību saskaņošanas tiesību aktā, brīvības veikt uzņēmējdarbību ierobežojuma pārbaude ir veicama, vērsties pie primāro tiesību normām³⁴, konkrētāk, pie LESD 49. panta un Tiesas judikatūras, kurā tā ir vairākkārt interpretēta.

64. Valsts tiesiskais regulējums, kas ļauj īstenot pelnu urnu uzglabāšanas pakalpojumu tikai vienam tirgus dalībniekam, nozīmē *eo ipso* nepārvaramu šķērslī šī pakalpojuma sniegšanai jebkuram citam uzņēmumam. Pelnu urnas glabātājs var vērsties tikai pie pašvaldības kapsētu dienesta, lai varētu to glabāt ārpus mājokļa, bet viņam nav iespējas vērsties pie neviena cita šī pakalpojuma sniedzēja.

65. Šajos apstākļos, piemērojot darbības īstenošanai ekskluzīvu sistēmu par labu vienam tirgus dalībniekam, Padujas pašvaldība ierobežo brīvību veikt uzņēmējdarbību un arī pakalpojumu sniegšanas brīvību³⁵. Pakalpojumu sniegšanas monopoliem nav piemērojams LESD 37. pants³⁶.

66. Saskaņā ar LESD 14. pantu un 106. panta 2. punktu pelnu urnu uzglabāšanas pakalpojuma sniegšana atbilstoši valsts tiesiskajam regulējumam³⁷ varētu atbilst vispārējas nozīmes saimnieciskiem pakalpojumiem vai vispārējas nozīmes pakalpojumiem, kas nav saimnieciski pakalpojumi³⁸.

67. Pirmajā no šiem pieņēmumiem būs jāņem vērā “valsts, reģionālo un vietējo iestāžu būtiskā nozīme un lielā rīcības brīvība, nodrošinot, pasūtot un organizējot” šos pakalpojumus, ņemot vērā “atšķirīgās patērētāju vajadzības un izvēles, ko var radīt atšķirīgs ģeogrāfiskais stāvoklis un sociālie un kultūras apstākļi”³⁹.

68. Ja, gluži pretēji, tas būtu vispārējas nozīmes pakalpojums, kas nav saimniecisks pakalpojums, 26. protokola par sabiedriskiem pakalpojumiem, kas ir Lisabonas līguma pielikums, 2. pantā ar īpašu noteiktību ir paredzēts, ka “līgumu noteikumi *nekādā veidā* neskar dalībvalstu kompetenci nodrošināt, pasūtīt un organizēt” minētos pakalpojumus⁴⁰.

69. Tomēr dokumentos, kas ir lietas materiālos, nav pietiekamu pierādījumu, lai izdarītu drošu secinājumu, it īpaši, ja tiek konstatēts, ka valsts iestādēm ir rūpīgi jānosaka mērķi, kas ir uzdoti šo pakalpojumu sniedzējiem. Šis jautājums ir jāizvērtē iesniedzējtiesai⁴¹.

70. Ja tiek izvēlēts piemērot LESD 106. pantu, tad arī vajadzēs pārbaudīt, vai attiecīgā darbība atbilst pārējām Līgumu normām (tostarp normām, kuras ir saistītas ar brīvību veikt uzņēmējdarbību un tās ierobežojumiem), kas notiktu parasti, “ja [vien] šo noteikumu piemērojums [...] netraucē veikt [...] konkrētos uzdevumus”, kuri ir uzticēti uzņēmumam, kas ir atbildīgs par pakalpojuma pārvaldību.

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, 49. lpp.

35 Spriedumi, 2016. gada 23. februāris, Komisija/Ungārija (C-179/14, EU:C:2016:108), 164. punkts, un 1999. gada 21. septembris, *Läärä* u.c. (C-124/97, EU:C:1999:435), 29. punkts.

36 Saskaņā ar Tiesas judikatūru gan no 37. panta atrašanās līguma nodaļā par kvantitatīvo ierobežojumu aizliegumu starp valstīm, gan no izmantotās terminoloģijas izriet, ka tajā ir noteikumi par preču kustību, tas nav attiecināms uz pakalpojumu sniegšanas monopoli (spriedums, 1988. gada 4. maijs, *Bodson*, 30/87, EU:C:1988:225, 10. punkts).

37 Tiesas sēdē Itālijas valdība atzina, ka Padujas pašvaldības lēmums bija atbilstošs valsts tiesiskajam regulējumam, jo abos ir aizliegta pelnu urnu nodošana peļņas gūšanas darbības ietvaros. *Memoria Srl* gluži pretēji uzskata, ka šis pašvaldības noteiktajam aizliegumam nav pamatojuma valsts līmeņa tiesību normās.

38 2003. gada 27. februāra spriedumā *Adolf Truley* (C-373/00, EU:C:2003:110) Tiesa atzina, ka apbedīšanas pakalpojumi var “patiešām atbilst” vispārējām vajadzībām. Tika atzīmēts arī, ka “attīstītas konkurences pastāvēšana pati par sevi nepieļauj secināt, ka nepastāv vispārējas vajadzības, kam nav rūpnieciska vai komerciāla rakstura” (66. punkts, oriģinālajā tekstā bez izcēluma).

39 26. protokola par sabiedriskiem pakalpojumiem, kas ir Lisabonas līguma pielikums, 1. pants.

40 Oriģinālajā tekstā bez izcēluma.

41 Par šo jautājumu 2003. gada 27. februāra sprieduma *Adolf Truley* (C-373/00, EU:C:2003:110) rezolūtivajā daļā Tiesa nosprieda, ka “iesniedzējtiesai ir jāizvērtē, vai pastāv šāda [vispārēja] vajadzība, ņemot vērā visus attiecīgos tiesiskos un faktiskos elementus, kā, piemēram, apstākļus, kas pastāvēja attiecīgā uzņēmuma dibināšanas laikā, un noteikumus, saskaņā ar kuriem tas īsteno savu darbību”.

71. Tā vai citādi ir jānoskaidro, vai brīvības veikt uzņēmējdarbību ierobežojumu var pamatot ar “sabiedriskās kārtības, sabiedrības drošības un sabiedrības veselības aizsardzības” iemesliem vai (citiem) primāriem vispārējo interešu iemesliem saskaņā ar Tiesas judikatūru. Es atsaukšos tikai uz tiem iemesliem, kas ir norādīti šajā lietā.

a) Sabiedrības veselība

72. Valsts iestādēm, kas atsaucas uz šo pamatojumu, ir jāpierāda, ka to tiesiskais regulējums atbilst samērīguma principam, proti, ka ierobežojums, kas ir pamatots ar minēto iemeslu, ir nepieciešams, lai sasniegtu izvirzīto mērķi, un šo mērķi nevar sasniegt ar mazākiem aizliegumiem vai ierobežojumiem, vai to, kas mazākā mērā ietekmē komercdarbību Savienībā. Dalībvalstij, kas atsaucas uz izņēmumu sabiedrības veselības iemeslu dēļ, ir jāiesniedz piemēroti pierādījumi vai jāpārbauda pieņemtā ierobežojošā pasākuma piemērotība un samērīgums, kā arī precīzi dati, ar kuriem tiktu pamatoti tās apgalvojumi⁴².

73. Es uzskatu, ka šajā lietā tas nav pierādīts, kā arī ierobežojums neatbilst samērīguma principam. Kā norāda Komisija, atšķirībā no mirstīgajām atliekām pelni no bioloģiskā viedokļa ir inerts materiāls un neapdraud sabiedrības veselību. Kremācijas process, kas noslēdzas ar mirušā pelnu atdošanu ģimenes locekļiem, izslēdz šādu apdraudējumu.

74. Taisnība, ka nekontrolēta pelnu izkaisīšana no pelnu urnām varētu radīt kādas nelielas neērtības sabiedrības veselībai. Lai to novērstu, pietiktu ar to, ka privātajiem uzņēmumiem pieprasītu sniegt urnu glabāšanas pakalpojumu, kas atbilst tādiem pašiem nosacījumiem, kādi ir pašvaldības kapsētās. Tā būtu brīvību veikt uzņēmējdarbību mazāk ierobežojoša alternatīva nekā šīs darbības veikšanas pilnīgs aizliegums privātiem uzņēmumiem⁴³.

b) Par mirušo piemiņu

75. Paduļas pašvaldība min “*pietas* [cieņas] sajūtas pret mirušajiem aizsardzību un apbedījumu vietu miera un cieņas nodrošināšanu pilsētvidē” kā iemeslu sava tiesiskā regulējuma pamatojumam.

76. Cieņa pret mirušajiem ir visu dalībvalstu sabiedrību kopīga un plaši izplatīta vērtība⁴⁴. *A priori* nav izslēdzams, ka ar to varētu pamatot tādu brīvības veikt uzņēmējdarbību ierobežojumu⁴⁵ kā pelnu urnu uzglabāšanas komercdarbības aizliegums.

42 Skat. spriedumu, 2015. gada 23. decembris, *Scotch Whisky Association* u.c. (C-333/14, EU:C:2015:845), 53. un 54. punkts un tajos minētā judikatūra par atkāpi no preču brīvas aprites sabiedrības veselības dēļ, atsauce, uz kuru ir piemērojama LESD 52. panta ietvaros. Par šo jautājumu spriedums, 2003. gada 13. novembris, *Lindman* (C-42/02, EU:C:2003:613), 25. punkts.

43 Saskaņā ar preses paziņojumiem faktiski atsevišķās dalībvalstīs urnu uzglabāšanas privāto darbību veic pat sporta klubi, kas ir iekārtojuši vai paredz iekārtot kolumbārijus to teritorijās, lai uzglabātu savu atbalstītāju kremētās mirstīgās atliekas. Tā tas ir Spānijā (*Atlético de Madrid*, *Real Club Betis Balompié*, *Espanyol de Barcelona* un *Barcelona Fútbol Club*), Vācijā (*Hamburger SV*) un Apvienotajā Karalistē (*Everton Football Club*).

44 Tiesas sēdē tika apspriests, vai cilvēka cieņas aizsardzība (LES 2. pants un Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 1. pants) ir attiecināma uz mirušām personām. Es uzskatu, ka šīs lietas atrisināšanai nav nepieciešams sniegt kategorisku atbildi uz šo jautājumu, kas pārsniedz lietas robežas. Tas, ka mirušie vairs nav tiesību turētāji, manuprāt, nenozīmē, ka viņu cieņai, kamēr viņi bija dzīvi, nevarētu būt arī attiecīga projekcija, kas ir tiesiski aizsargājama pēc viņu nāves. Faktiski tas ir pēdējais civiltiesisks vai krimināltiesisks juridisks atbildes pamatojums attiecībā uz noteiktu rīcību (piemēram, smagu noziegumu noliegšana), no kuras izriet nievājoša attieksme pret bojāgājušajiem.

45 Komisija tiesas sēdē atzina, ka tas varētu būt derīgs pamatojums, lai arī uzskatīja, ka aizliegums ir nesamērīgs.

77. Tomēr, veicot samērīguma pārbaudi šim hipotētiskajam pamatojumam, rodas vismaz divas problēmas. Pirmā problēma ir tāda, ka attiecībā uz mirstīgajām atliekām to atbilstoši varētu nodrošināt arī privāts uzņēmums, ja tam tiktu izvirzītas prasības, lai pakalpojums tiek sniegts ar tādiem pašiem nosacījumiem, kādi ir pašvaldības kapsētās⁴⁶. Tādējādi pastāv alternatīvi pasākumi, kas ir mazāk ierobežojoši nekā šīs darbības aizliegums komercuzņēmumiem.

78. Otrkārt, apsvērumi par cieņu pret mirušajiem netiktu ignorēti, ja privātie uzņēmumi, kas sniedz pelnu urnu uzglabāšanas pakalpojumus, nonāktu maksātnespējas stāvoklī vai cita veida likvidācijas situācijā vai izbeigtu darbību. Iespējamība, ka šajās situācijās pelnu urnas paliktu bez aizsardzības un kontroles, ir risks, ko Itālijas iestādes varētu novērst, uzdodot šiem uzņēmumiem nodot urnas publiskajām kapsētām vai atgriezt tās to turētājiem.

79. Jāatceras, ka Padujas pašvaldības Noteikumu par apbedīšanas pakalpojumiem 52. panta 5. un 9. punktā mirušā ģimenes locekļiem ir atļauta pelnu urnu uzglabāšana viņu mājokļos, lai arī pašvaldības apbedīšanas dienesti jebkurā brīdī var pieprasīt glabātājam to uzrādīt, lai pārbaudītu tās veselumu un saglabāšanas stāvokli. Turklāt jebkurā brīdī glabāšanā nodoto urnu var pieprasīt glabāt kapsētā.

80. Šie paši pienākumi kopā ar pienākumu nodot urnas pašvaldības kapsētām vai ģimenes locekļiem var tikt noteikti uzņēmumiem, lai novērstu risku, ka šīs urnas paliktu bez aizsardzības uzņēmuma slēgšanas vai likvidācijas gadījumā. Atkārtoti uzsvēršu, ka ir iespējams alternatīvs pasākums, kas ir mazāk ierobežojošs nekā pilnīgs šīs darbības aizliegums šādiem uzņēmumiem.

c) Itālijas sabiedriskā kārtība

81. Itālijas valdība tiesas sēdē izklāstīja, ka šajā valstī pastāvošajām morālajām un kultūras vērtībām, kas atspoguļojas tās tradīcijās, pretrunā ir tas, ka darbības, kas ir saistītas ar mirstīgo atlieku uzglabāšanu, varētu būt peļņas gūšanas objekts. Padujas pašvaldības pieņemtā pasākuma tiesiskais pamats atbilst aizliegumam valsts līmenī⁴⁷, un tas izriet no tā, ka saskaņā ar Itālijas sabiedrības vērtību skalu urnas, kurās pēc kremācijas ir ievietoti pelni, patiesībā ir no civiltiesiskās apgrozības izslēgtas lietas un rīcība ar tām nav savienojama ar peļņas gūšanas nolūku, kas ir raksturīgs komercdarbībai.

82. Ja tā patiešām būtu, varētu runāt par īpašu Itālijas Republikas vērtību izpratni, ko nav obligāti jāpieņem citām dalībvalstīm⁴⁸. Lai arī tā nav salīdzināma ar šajā lietā aplūkojamo aizliegumu, Tiesa uzskatīja, ka absolūts aizliegums loterijas un citu azartspēļu organizēšanai, kas ir spēkā Apvienotajā Karalistē tostarp “morāles, reliģijas vai kultūras apsvērumu” dēļ, ir pamatots⁴⁹.

83. Es aplūkoju šo precedentu, jo “sabiedriskās kārtības” jēdziens, ko Tiesa ir pieņēmusi šajā lietā un citās iepriekšējās un turpmākajās lietās, atzīst “valstu kompetento iestāžu izvērtēšanas pilnvaras tādā apjomā, kā to nosaka EK līgums”⁵⁰. Ja dalībvalsts uzskata par nepieciešamu noteiktu pakalpojumu komercializācijas aizliegšanu, kā tas ir pamatlietā, pasludinot to par nesaderīgu ar tās sabiedrības pamatvērtībām vai interesēm, to atbilstības Eiropas Savienības tiesībām analīze nevar iztikt bez valsts “sabiedriskās kārtības” prasībām.

46 Skat. šo secinājumu 20. punktā profilaktiskos pasākumus, kurus *Memoria Srl* bija pieņēmusi, lai aizsargātu uzvedības un cieņas normas savās novietnēs.

47 Skat. šo secinājumu 37. zemsvītras piezīmi.

48 Spriedums, 2004. gada 14. oktobris, *Omega* (C-36/02, EU:C:2004:614): “Nav nepieciešams, lai dalībvalsts iestāžu noteiktais ierobežojošais pasākums atbilstu visām dalībvalstīm kopīgai izpratnei par pasākumiem, kas nepieciešami pamattiesību vai attiecīgās *legitīmās intereses* aizsardzībai.” (37. punkts; oriģināls bez izcēluma)

49 Spriedums, 1994. gada 24. marts, *Schindler* (C-275/92, EU:C:1994:119), 60. punkts.

50 Spriedums, 2004. gada 14. oktobris, *Omega* (C-36/02, EU:C:2004:614), 31. punkts.

84. Atkārtot, ka, tā kā trūkst citu lietas elementu, kas neparādās lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu, iesniedzējtiesai vajadzēs noskaidrot, vai valsts iekšējā tiesību sistēmā pamatlietas aizliegums patiešām ir starp tiem aizliegumiem, kas rodas no jau izklāstītajiem Itālijas “sabiedriskās kārtības” apsvērumiem, un vai tas ir vienīgais piemērotais un samērīgais aizliegums šīs jomas pamatā esošo vērtību ievērošanas nodrošināšanai.

IV. Secinājumi

85. Ņemot vērā iepriekš minēto, ierosinu Tiesai uz *Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto* (Venēcijas Reģionālā administratīvā tiesa, Itālija) uzdoto prejudiciālo jautājumu atbildēt šādi:

Līguma par Eiropas Savienības darbību 49. pants principā nepieļauj tādu valsts tiesisko regulējumu, kāds ir aplūkots pamatlietā, saskaņā ar kuru sabiedrības veselības iemeslu vai *pietas* – cieņas pret mirušajiem dēļ – uzņēmumiem ir aizliegts sniegt pelnu urnu uzglabāšanas pakalpojumu peļņas gūšanas nolūkā, jo ir iespējams paredzēt mazāk ierobežojošus noteikumus šī pakalpojuma sniegšanai, kas arī nodrošina šo mērķu sasniegšanu.

Minētais aizliegums tomēr varētu tikt pamatots ar valsts sabiedriskās kārtības iemesliem, kas attiecas uz attiecīgajā dalībvalstī būtisku un plaši izplatītu kultūras interešu vai morālo vērtību aizsardzību, ja būtu obligāti nepieciešams tās ievērot un nebūtu iespējas noteikt citus mazāk ierobežojošus pasākumus ar tādu pašu mērķi; tas ir jāpārbauda iesniedzējtiesai.