



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 14. novembra 2018*

„Predhodno odločanje – Omejitve svobode ustanavljanja – Pristojnost Sodišča – Dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe – Povsem notranji položaj – Nacionalna ureditev, s katero je prepovedana vsakršna pridobitna dejavnost, povezana s shranjevanjem mrliških žar – Test sorazmernosti – Doslednost nacionalne ureditve“

V zadevi C–342/17,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (deželno upravno sodišče za Benečijo, Italija) z odločbo z dne 11. maja 2017, ki je prispela na Sodišče 8. junija 2017, v postopku

Memoria Srl,

Antonia Dall'Antonia

proti

Comune di Padova,

ob udeležbi

Alessandre Calore,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi M. Vilaras, predsednik četrtega senata v funkciji predsednika tretjega senata, J. Malenovský (poročevalec), L. Bay Larsen, M. Safjan in D. Šváby, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Campos Sánchez-Bordona,

sodni tajnik: M. R. Schiano, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 16. aprila 2018,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Memoria Srl in A. Dall'Antonia G. Martini, A. Sitzia in P. Piva, avvocati,
- za Comune di Padova M. Lotto, V. Mizzoni, A. Sartori in P. Bernardi, avvocati,
- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj z E. De Bonisom, avvocato dello Stato,

* Jezik postopka: italijanščina.

– za Evropsko komisijo H. Tserepa-Lacombe in L. Malferrari, agenta,
po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 21. junija 2018
izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 49 in 56 PDEU.
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Memoria Srl in Antonio Dall'Antonia na eni strani ter Comune di Padova (občina Padova, Italija) na drugi strani, zaradi predpisov, ki jih je slednja sprejela in ki osebam, ki jim je mrliška žara izročena v hrambo, prepovedujejo, da bi njeno shranjevanje poverile zasebnemu podjetju za plačilo.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 V uvodni izjavi 8 Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL 2006, L 376, str. 36) je navedeno:

„(8) Primerno je, da bi določbe te direktive o svobodi ustanavljanja in prostem pretoku storitev veljale le do te mere, kolikor so zadevne dejavnosti odprte za konkurenco, tako da ne obvezujejo držav članic, da liberalizirajo storitve splošnega gospodarskega pomena ali privatizirajo javne subjekte, ki zagotavljajo take storitve, ali odpravijo obstoječe monopole za druge dejavnosti ali nekatere distribucijske storitve.“

- 4 Člen 1(3), prvi pododstavek, Direktive 2006/123 določa:

„Ta direktiva ne obravnava odprave monopolov, ki opravljajo storitve, niti pomoči, ki jih dodeljujejo države članice in za katere veljajo pravila Skupnosti o konkurenci.“

Italijansko pravo

Zakon št. 234 z dne 24. decembra 2012

- 5 Člen 53 legge n. 234 – Norme generali sulla partecipazione alla formazione e dell'Italia all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea (zakon št. 234 o splošnih določbah o sodelovanju Italijanske republike pri oblikovanju in izvajanju predpisov in politik Evropske unije) z dne 24. decembra 2012 (GURI št. 3 z dne 4. januarja 2013) določa:

„Za italijanske državljane se ne uporabljajo določbe italijanskega pravnega reda, ki povzročajo diskriminacijo v zvezi s pogoji in obravnavo, ki so z italijanskim pravnim redom zagotavljeni državljanom Unije.“

Zakon št. 130 z dne 30. marca 2001

- 6 Člen 3 legge n. 130 – Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle Ceneri (zakon št. 130 o upepelitvi in raztrosu pepela) z dne 30. marca 2001 (GURI št. 91 z dne 19. aprila 2001) določa:

„1. V šestih mesecih po začetku veljavnosti tega zakona se [decreto del Presidente della Repubblica n. 285, approvazione del regolamento di polizia mortuaria (odlok predsednika republike št. 285 o potrditvi uredbe o pogrebni in pokopališki dejavnosti) z dne 10. septembra 1990 (GURI št. 239 z dne 12. oktobra 1990)] na predlog ministrstva za zdravje po posvetu z ministrstvom za notranje zadeve in za pravosodje ter na podlagi mnenja ustreznih parlamentarnih komisij lahko spremeni z uredbo, sprejeto na podlagi člena 17(1) zakona št. 400 z dne 23. avgusta 1988, kakor je bil spremenjen, ob upoštevanju teh načel:

[...]

- (b) dovoljenje za upepelitev se da na podlagi volje pokojnika, ki jo je ta izrazil v času življenja ali ki jo njegov družinski član izkaže na podlagi:

[...]

- (c) raztros pepela po volji pokojnika je dovoljen le na za to določenem prostoru na pokopališču, v naravi ali na zasebnem zemljišču; raztros na zasebnem zemljišču se na podlagi dovoljenja lastnika zemljišča opravi na prostem in ne sme biti podlaga za plačilo; raztros pepela je v vsakem primeru prepovedan v naseljenih območjih [...]; raztros na morju, jezerih in rekah je dovoljen v območjih brez ladij in objektov;

- (d) raztros pepela opravi zakonski partner ali drug pooblaščen družinski član, izvršitelj oporoke ali zakoniti zastopnik združenja iz točke (b), podtočka 2, v katerega je bil pokojnik včlanjen, oziroma – če takih oseb ni – oseba, ki jo za to pooblasti občina;

[...]

- (f) za prevoz žare s pepelom ukrepi za varovanje zdravja, določeni za prevoz trupel, veljajo le, če tako določijo zdravstveni organi;

[...]

- (i) v upepeljevalnici mora biti na razpolago čakalnica, primerna za izvedbo pogrebnih obredov in dostojen izraz poslednjega slovesa.

[...]“

- 7 Člen 5(2) tega zakona določa:

„Z odlokom ministrstva za notranje zadeve, po posvetovanju z ministrom za zdravje ter po posvetovanju z Associazione dei comuni italiani (ANCI) (nacionalno združenje italijanskih občin), Confederazione nazionale dei servizi (Confservizi) (nacionalna zveza služb) in najbolj reprezentativnimi združenji, ki se v okviru svojih dejavnosti ukvarjajo z vprašanji upepelitve, se v šestih mesecih od datuma začetka veljavnosti tega zakona določijo pristojbine, ki se uporabljajo za upepelitev trupel ter za shranjevanje in raztros pepela na ustreznih mestih na pokopališčih.“

Odlok predsednika republike št. 285 z dne 10. septembra 1990

- 8 Člen 92(4) odloka predsednika republike št. 285 z dne 10. septembra 1990 določa:

„Nihče ne sme dodeliti parcel za zasebne grobove fizičnim ali pravnim osebam, ki nameravajo z njimi ustvarjati dobiček ali špekulirati.“

Deželni zakon št. 18 z dne 4. marca 2010

- 9 V skladu z Legge regionale n. 18 – Norme in materia funeraria, della Regione del Veneto (zakon dežele Benečija št. 18 o pokopališki dejavnosti) z dne 4. marca 2010 je občinam prepuščeno, da določijo zahteve za hrambo in značilnosti mrliških žar.

Uredba občine Padova o pokopaliških storitvah

- 10 Člen 52 uredbe občine Padova o pokopaliških storitvah, kakor je bila spremenjena z odločbo občine Padova št. 84 z dne 30. novembra 2015, določa:

„1. Mrliška žara se za shranjevanje na domu poveri na podlagi pisnih navodil, ki jih je pokojnik sestavil v času življenja. Če takih navodil ni, lahko izročitev žare zahteva zakonski partner, ali če ga ni, najbližji sorodnik, določen v skladu s členi 74, 75, 76 in 77 civilnega zakonika, oziroma absolutna večina takih sorodnikov, če jih je več.

2. V primeru dokazanih čustvenih vezi ali hvaležnosti se hramba žare lahko poveri drugim osebam, ki niso osebe, navedene v drugem stavku prejšnjega odstavka, ob upoštevanju predhodnega pisnega soglasja upravičencev.

3. Oseba, ki se ji mrliška žara izroči v hrambo, njenega shranjevanja v nobenem primeru ne sme poveriti tretjim osebam. Ta prepoved velja tudi, če je pokojnik v času življenja izrecno izrazil takšno voljo.

4. Oseba, ki se ji mrliška žara izroči v hrambo, mora to na domu shranjevati na mestu, kjer je varna pred morebitnim oskrunjenjem ali odstranitvijo. Iz nobenega razloga se v žari ne sme napraviti odprtina ali luknja.

5. Pokopališka služba lahko vselej zahteva, da ji oseba, ki ji je bila mrliška žara izročena v hrambo, to predloži zaradi preverjanja celosti in ohranjenosti.

[...]

9. Vselej se lahko zahteva, da se žara, izročena v hrambo, umesti na pokopališče.

10. Poleg zahtev iz odstavka 4 se zahteva tudi, da se shranjevanje mrliških žar nikakor ne sme izvajati s pridobitnim namenom, zato niso dovoljene gospodarske dejavnosti, katerih – čeprav ne izključni – predmet bi bil shranjevanje mrliških žar na kakršni koli podlagi in za kakršno koli obdobje. Ta prepoved velja tudi, če je pokojnik v času življenja izrecno izrazil takšno voljo.“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

- 11 Memoria je družba, ustanovljena 1. decembra 2014, katere dejavnost je ponujanje družinam, katerih pokojniki so bili upepeljeni, storitev shranjevanja mrliških žar na podlagi pogodb o uporabi prostorov za shranjevanje žar v žarnih nišah. Ta storitev je predstavljena kot storitev, ki družinam omogoča, da

se izognejo shranjevanju takšnih žar na domu, hkrati pa jim omogoča lažji dostop do prostorov, kjer so te žare shranjene, kot je to na pokopališču. Kraji, kjer se takšne žare hranijo, so predstavljeni kot mesta, ki so namenjena izključno njihovem shranjevanju v estetsko prijetnih, mirnih in zaščitениh prostorih, ki so primerni za razmišljanje in molitev v spomin na pokojnike.

- 12 Družba Memoria Srl je septembra 2015 odprla žarne vežice, namenjene izključno shranjevanju mrliških žar, poimenovane „kraji spomina“, ki so bile razporejene v različnih četrtih občine Padova. Člani družine pokojnika imajo do teh vežic dostop, če so sprejeli notranji kodeks vedenja, v skladu s katerim se zahtevajo zlasti olikanost, obzirnost in dostojnost ter v skladu s katerim je prepovedano uživanje alkoholnih pijač in obstaja obveznost nošenja primernih oblačil.
- 13 A. Dall'Antonia je potencialna stranka družbe Memoria, ker je nameravala upepeliti truplo svojega moža in pepel prenesti v eno od teh vežic.
- 14 Vendar je občina Padova sprejela odločbo št. 84 z dne 30. novembra 2015, s katero je bila uredba o pokopaliških storitvah te občine spremenjena. Posledica sprememb je izrecna izključitev možnosti, da bi oseba, ki ji je mrliška žara izročena, za shranjevanje te žare zunaj doma uporabila storitve zasebne družbe, ki se ponujajo neodvisno od občinske pokopališke službe.
- 15 Družba Memoria in A. Dall'Antonia sta 15. februarja 2016 pri Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (deželno upravno sodišče za Benečijo, Italija) vložili tožbo, s katero sta predlagali razglasitev ničnosti navedene odločbe in, v zvezi z družbo Memoria, povračilo škode, nastale zaradi te odločbe. V podporo svoji tožbi v bistvu trdita, da zadevna nacionalna ureditev ni v skladu s pravom Unije ter, natančneje, z načeloma svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev.
- 16 V zvezi s tem predložitveno sodišče izraža dvome glede možnosti sklicevanja na ti načeli, ker se zadevna nacionalna ureditev ne uporablja na celotnem nacionalnem ozemlju, temveč samo v občini Padova. Nasprotno, če je za ti načeli treba šteti, da se je nanju mogoče sklicevati, pa po mnenju sodišča obstajajo razlogi za dvom o skladnosti zadevne nacionalne ureditve s tema načeloma, saj naj te ureditve ne bi bilo mogoče utemeljiti z nobenim razlogom javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja.
- 17 V teh okoliščinah je Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (deželno upravno sodišče za Benečijo) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:
„[A]li je treba člena 49 in 56 PDEU razlagati tako, da nasprotujeta uporabi naslednjih določb člena 52 uredbe o pokopaliških storitvah občine Padova[, kakor je bila spremenjena z odločbo občine Padova št. 84 z dne 30. novembra 2015, ki določajo]:

,Oseba, ki se ji mrliška žara izroči v hrambo, njenega shranjevanja v nobenem primeru ne sme poveriti tretjim osebam. Ta prepoved velja tudi, če je pokojnik v času življenja izrecno izrazil takšno voljo' (odstavek 3).

,Oseba, ki se ji mrliška žara izroči v hrambo, to lahko shranjuje izključno na domu [...]‘ (odstavek 4).

,[...] Shranjevanje mrliških žar se nikakor ne sme izvajati s pridobitnim namenom in zato niso dovoljene gospodarske dejavnosti, katerih – čeprav ne izključni – predmet bi bil shranjevanje mrliških žar na kakršni koli podlagi in za kakršno koli obdobje. Ta prepoved velja tudi, če je pokojnik v času življenja izrecno izrazil takšno voljo (odstavek 10)‘“
- 18 S sklepom predsednika Sodišča z dne 31. julija 2017 je bil predlog predložitvenega sodišča, naj se ta predlog za sprejetje predhodne odločbe obravnava po hitrem postopku iz člena 105 Poslovnika Sodišča, zavrnen.

Vprašanje za predhodno odločanje

Pristojnost Sodišča

- 19 Italijanska vlada trdi, da Sodišče ni pristojno za odgovor na postavljeno vprašanje, ker se določbe prava Unije, za razlago katerih je zaproseno, ne uporabljajo za spor o glavni stvari, ker se slednji nanaša na povsem notranji položaj.
- 20 Predložitveno sodišče mora Sodišču v skladu s členom 94 Poslovnika pojasniti, kako je spor, v katerem mora odločiti, kljub njegovi povsem notranji naravi povezan s členoma 49 in 56 PDEU, zaradi česar bi bila za rešitev tega spora potrebna njuna razlaga (glej v tem smislu sodbo z dne 15. novembra 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, točka 55).
- 21 Brez teh navedb je treba predlog za sprejetje predhodne odločbe razglasiti za nedopusten.
- 22 Zato je treba preučiti ugovor italijanske vlade v okviru preverjanja dopustnosti predloga za sprejetje predhodne odločbe.

Dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 23 Poudariti je treba, da je treba za spor, čeprav gre za spor med državljani iste države članice, šteti, da izkazuje zvezo s členoma 49 in 56 PDEU, ki bi lahko povzročila, da je razlaga teh določb nujna za rešitev tega spora, kadar je z nacionalnim pravom predložitvenemu sodišču naloženo, naj tem državljanom prizna enake pravice, kot bi jih na podlagi prava Unije imeli državljani druge države članice, ki so v enakem položaju (glej v tem smislu sodbi z dne 21. februarja 2013, Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia in drugi, C-111/12, EU:C:2013:100, točka 35, in z dne 15. novembra 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, točka 52).
- 24 V obravnavani zadevi gre sicer za spor med družbo italijanskega prava in italijansko državljanke na eni strani ter občino v Italiji na drugi strani, vendar predložitveno sodišče navaja, da mora v skladu s členom 53 zakona št. 234 z dne 24. decembra 2012 tej družbi in tej državljanke priznati pravice iz členov 49 in 56 PDEU.
- 25 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da je predložitveno sodišče pojasnilo, zakaj kljub povsem notranji naravi spora, v katerem mora odločiti, med tem sporom ter členoma 49 in 56 PDEU obstaja zveza, zaradi česar bi bila za rešitev tega spora potrebna zahtevana razlaga prava Unije, in da je zato predlog za sprejetje predhodne odločbe v zvezi s tem dopusten.
- 26 Poleg tega občina Padova in italijanska vlada trdita, da je predlog za sprejetje predhodne odločbe nedopusten tudi iz drugih razlogov.
- 27 Prvič, ta predlog naj ne bi vseboval vseh dejanskih in pravnih elementov, ki so potrebni za to, da lahko Sodišče na zastavljeno vprašanje koristno odgovori. Predložitveno sodišče naj zlasti ne bi predstavilo trditev občine Padova, s katerimi naj bi bil izpostavljen javni interes, za varstvo katerega so bile sprejete določbe iz postopka v glavni stvari.
- 28 V zvezi s tem je treba opozoriti, da mora predlog za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 94(b) in (c) Poslovnika vsebovati vsebino nacionalnih določb, ki naj bi se uporabile v sporu o glavni stvari, ter zvezo, ki po mnenju predložitvenega sodišča obstaja med temi določbami in določbami prava Unije, za razlago katerih je zaproseno.

- 29 V obravnavani zadevi se je predložitveno sodišče sklicevalo na upoštevne določbe uredbe o pokopaliških storitvah občine Padova, kakor je bila spremenjena z odločbo občine Padova št. 84 z dne 30. novembra 2015, in pojasnilo, da se zaproša za razlago členov 49 in 56 PDEU, ker se izpodbija zakonitost te uredbe zaradi domnevne neskladnosti z načeloma svobode opravljanja storitev in svobode ustanavljanja.
- 30 Iz tega sledi, da je predložitveno sodišče pravno zadostno izpolnilo svojo obveznost navedbe vsebine nacionalnih določb, ki naj bi se uporabile v sporu o glavni stvari, ter zvezo med temi določbami in določbami prava Unije, za razlago katerih je zaprošeno.
- 31 Zato je treba zavrniti ugovor nedopustnosti, ki sta ga vložili občina Padova in italijanska vlada.
- 32 Dalje, italijanska vlada trdi, da je bil predlog za sprejetje predhodne odločbe vložen prezgodaj. Ta vlada namreč meni, da bi predložitveno sodišče, preden bi Sodišču postavilo vprašanje za predhodno odločanje, moralo preveriti, ali nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari prepoveduje ali dopušča opravljanje gospodarske dejavnosti, katere predmet je shranjevanje mrliških žar, in ob tem opredeliti cilje, ki jim ta ureditev sledi.
- 33 V zvezi s tem je treba opozoriti, da imajo nacionalna sodišča najširšo diskrecijsko pravico glede predložitve vprašanja Sodišču, če ugotovijo, da se v zadevi, o kateri odločajo, postavljajo vprašanja glede razlage ali presoje veljavnosti določb prava Unije, ki so potrebne za rešitev spora, o katerem odločajo, in natančneje, da lahko to možnost uporabijo, kadar koli to v okviru postopka ocenijo za primerno (sodba z dne 5. julija 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, točka 17 in navedena sodna praksa).
- 34 Zato predloga za sprejetje predhodne odločbe ni mogoče razglasiti za nedopustnega samo zato, ker je bil vložen v zgodnji fazi postopka v glavni stvari.
- 35 Zato je treba ugovor nedopustnosti, ki ga je podala italijanska vlada, zavrniti.
- 36 Nazadnje občina Padova meni, da načeli pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj vsekakor nasprotujeta temu, da se izpodbija nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari, ker se ta nanaša na najbolj osebne pravice posameznikov.
- 37 Vendar čeprav ni nujno izključeno, da bi načeli pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj lahko bili pomembni, je njuna morebitna interakcija s svoboščinami prostega pretoka materialnopravno vprašanje. Zato zgolj njuna omemba ne more zadostovati za ugotovitev, da predlog za sprejetje predhodne odločbe ni smiseln, ker je odgovor na vprašanje za predhodno odločanje še vedno nujen, zato da predložitveno sodišče odloči v sporu. Zato tak predlog za sprejetje predhodne odločbe ni nedopusten.
- 38 Torej je treba ugovor nedopustnosti, na katerega se sklicuje občina Padova, zavrniti.
- 39 Iz zgoraj navedenega je razvidno, da je predlog za sprejetje predhodne odločbe dopusten.

Vsebinska presoja

Uvodne ugotovitve

- 40 Prvič, Evropska komisija je na obravnavi trdila, da nacionalne ureditve iz postopka v glavni stvari ni treba preučiti glede na določbe Pogodbe DEU v zvezi s temeljnimi svoboščinami, saj se v postopku v glavni stvari uporablja Direktiva 2006/123.

- 41 Vendar je treba poudariti, da je posledica nacionalne ureditve – kot je ta v postopku v glavni stvari, ki zasebnim podjetjem prepoveduje opravljanje storitev shranjevanja mrliških žar – kot je razvidno iz navedb v predložitveni odločbi, podelitev monopola občinskim službam za zagotavljanje storitev shranjevanja teh žar. Vendar iz člena 1(3) Direktive 2006/123 v povezavi z uvodno izjavo 8 te direktive izhaja, da slednja ne obravnava odprave monopolov na področju opravljanja storitev.
- 42 Zato takšna ureditev ni zajeta s področjem uporabe Direktive 2006/123 in jo je torej treba preučiti le glede na določbe Pogodbe.
- 43 Drugič, predložitveno sodišče se je v svojem vprašanju sklicevalo tako na člen 49 PDEU kot tudi na člen 56 PDEU.
- 44 Vendar je treba v zvezi s tem ugotoviti, da se samo prva od teh določb uporabi v postopku v glavni stvari. Kadar namreč gospodarski subjekt namerava dejansko opravljati svojo gospodarsko dejavnost prek stalne poslovne enote in za nedoločen čas, je treba njegov položaj preučiti glede na svobodo ustanavljanja, kakor je opredeljena v členu 49 PDEU (glej zlasti sodbi z dne 29. septembra 2011, Komisija/Avstrija, C-387/10, neobjavljena, EU:C:2011:625, točka 22, in z dne 23. februarja 2016, Komisija/Madžarska, C-179/14, EU:C:2016:108, točke od 148 do 150).
- 45 Zdi pa se, da družba Memoria v sporu o glavni stvari želi na območju občine Padova opravljati storitev shranjevanja mrliških žar prek stalne poslovne enote in za nedoločen čas. Iz tega izhaja, da je treba vprašanje za predhodno odločanje razumeti tako, da se nanaša na razlago zgolj člena 49 PDEU.
- 46 Glede na zgoraj navedeno je treba postavljeno vprašanje razumeti tako, da predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 49 PDEU razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki osebi, ki ji je mrliška žara izročena v hrambo, prepoveduje, da bi kljub izrecno izraženi volji pokojnika shranjevanje te žare poverila tretjim osebam, in ki tej osebi nalaga, da jo shranjuje na svojem domu, razen če jo shrani na mestnem pokopališču, poleg tega pa prepoveduje vsakršno dejavnost, ki se opravlja s pridobitnim namenom, katere predmet – čeprav ne izključni – bi bil shranjevanje mrliških žar na kakršni koli podlagi in za kakršno koli obdobje.

Vprašanje

- 47 Najprej je treba spomniti, da člen 49 PDEU nasprotuje vsem nacionalnim ukrepom, ki pomenijo omejitev svobode ustanavljanja, razen če je ta omejitev upravičena zaradi nujnih razlogov v splošnem interesu (glej v tem smislu zlasti sodbo z dne 5. decembra 2013, Venturini in drugi, od C-159/12 do C-161/12, EU:C:2013:791, točki 30 in 37).
- 48 Prvič, v skladu z ustaljeno sodno prakso pomeni omejitev v smislu člena 49 PDEU vsak nacionalni ukrep, ki bi – tudi če se uporabi brez diskriminacije na podlagi državljanstva – prepovedoval, oviral ali zmanjšal privlačnost izvrševanja svobode ustanavljanja s strani državljanov Unije, ki je zagotovljena s Pogodbo (glej v tem smislu sodbo z dne 28. januarja 2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, točka 21).
- 49 V obravnavanem primeru je ob upoštevanju navedb predložitvenega sodišča treba ugotoviti, da nacionalna ureditev, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki državljanom Unije v zadevni državi članici prepoveduje opravljanje storitve shranjevanja mrliških žar, nasprotuje temu, da bi ti državljani tam ustanovili podjetje z namenom takšnega shranjevanja, in zato te državljane lahko ovira pri svobodi ustanavljanja, ki jo zagotavlja Pogodba.
- 50 Zato ta ureditev uvaja omejitev svobode ustanavljanja v smislu člena 49 PDEU.

- 51 Drugič, v skladu z ustaljeno sodno prakso je omejitev svobode ustanavljanja lahko utemeljena z nujnimi razlogi v splošnem interesu, če se uporablja brez diskriminacije na podlagi državljanstva, pod pogojem, da je primerna za uresničitev zelenega cilja in ne presega tega, kar je nujno potrebno, da se ta cilj doseže (glej v tem smislu zlasti sodbo z dne 9. marca 2017, Piringer, C-342/15, EU:C:2017:196, točka 53 in navedena sodna praksa).
- 52 Natančneje, treba je še opozoriti, da je nacionalna zakonodaja primerna za uresničitev navedenega cilja le, če resnično zagotavlja, da se ta cilj doseže dosledno in sistematično (glej v tem smislu sodbi z dne 10. marca 2009, Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, točka 55, in z dne 23. decembra 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, točka 65).
- 53 V obravnavanem primeru občina Padova in italijanska vlada trdita, da je nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari, za katero ni sporno, da se uporablja brez diskriminacije na podlagi državljanstva, utemeljena z nujnimi razlogi v splošnem interesu, ki se nanašajo na varovanje javnega zdravja, na nujnost, da se zagotovi ustrezno spoštovanje spomina na pokojne, ter na varstvo moralnih in verskih vrednot, ki prevladujejo v Italiji, saj slednje nasprotujejo obstoju poslovnih in posvetnih dejavnosti v zvezi s shranjevanjem posmrtnih ostankov ter temu, da bi bile dejavnosti, povezane s shranjevanjem posmrtnih ostankov, lahko pridobitne.
- 54 Glede tega, na prvem mestu, v zvezi z utemeljitvijo na podlagi varovanja javnega zdravja iz ustaljene sodne prakse Sodišča resda izhaja, da je varovanje javnega zdravja med nujnimi razlogi v splošnem interesu, ki jih priznava pravo Unije, in da imajo države članice na tem področju široko diskrecijsko pravico (glej v tem smislu sodbo z dne 1. junija 2010, Blanco Pérez in Chao Gómez, C-570/07 in C-571/07, EU:C:2010:300, točke 44, 68 in 106).
- 55 Vendar tak cilj ne more upravičiti omejitve iz postopka v glavni stvari, ker je pepel, za razliko od posmrtnih ostankov, z biološkega vidika neaktivna snov, saj je zaradi toplote postal sterilen, tako da njegovo shranjevanje ne more pomeniti omejitve, ki temelji na preudarkih v zvezi z javnim zdravjem.
- 56 Zato cilj varovanja javnega zdravja, na katerega se sklicujeta občina Padova in italijanska vlada, ni primeren, da bi se z njim upravičile omejitve svobode ustanavljanja, uvedene z nacionalno ureditvijo iz postopka v glavni stvari.
- 57 Drugič, kar zadeva cilj varstva ustreznega spoštovanja spomina na pokojnike, je lahko tudi ta nujni razlog v splošnem interesu.
- 58 Poleg tega se sicer lahko šteje, da je nacionalna ureditev, ki zasebnim podjetjem prepoveduje opravljanje shranjevanja mrljskih žar, primerna za zagotovitev uresnitve tega cilja. Namreč, na eni strani lahko taka prepoved zagotavlja, da je shranjevanje teh žar poverjeno strukturam, za katere veljajo obveznosti in nad katerimi se izvaja poseben nadzor, s čimer naj bi se zagotovilo ustrezno spoštovanje spomina na pokojne. Na drugi strani je s tem mogoče zagotoviti, da v primeru, da bi zadevna podjetja prenehala opravljati dejavnost shranjevanja, zadevne žare ne bi bile zapuščene oziroma njihova vsebina ne bi bila na neprimeren način in na neprimernih krajih raztrošena.
- 59 Vendar je treba ugotoviti, da obstajajo manj omejevalni ukrepi, ki omogočajo uresničitev navedenega cilja, kot so zlasti obveznost zagotavljanja shranjevanja mrljskih žar pod enakimi pogoji, kot veljajo za občinska pokopališča, in – v primeru prenehanja opravljanja dejavnosti – prenosa teh žar na javna pokopališča oziroma njihove vrnitve sorodnikom preminulega.
- 60 Zato nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari presega tisto, kar je nujno za uresničitev cilja varstva ustreznega spoštovanja spomina na pokojnike.
- 61 V teh okoliščinah omejitev svobode ustanavljanja, uvedenih z navedeno ureditvijo, ni mogoče utemeljiti z vidika varstva primernega spoštovanja spomina na pokojnike.

- 62 Tretjič, v zvezi z moralnimi in verskimi vrednotami, ki prevladujejo v zadevni državi članici, italijanska vlada trdi, da te nasprotujejo temu, da bi bile dejavnosti, povezane s shranjevanjem posmrtnih ostankov, lahko pridobitne.
- 63 Vendar je treba opozoriti, ne da bi se bilo treba opredeliti glede pomena takega cilja, da je iz samega besedila člena 5(2) zakona št. 130 z dne 30. marca 2001 razvidno, da za dejavnost shranjevanja pepela pokojnikov v tej državi članici veljajo pristojbine, ki jih določi ministrstvo za notranje zadeve po posvetovanju z ministrstvom za zdravje in nekaterimi združenji.
- 64 Za odprtje dostopa do dejavnosti shranjevanja posmrtnih ostankov zasebnim subjektom pa bi lahko veljal enak cenovni okvir, za katerega zadevna država članica očitno ne meni, da je v nasprotju z njenimi moralnimi in verskimi vrednotami.
- 65 Ker to ni tako, ta nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari presega tisto, kar je nujno za uresničitev navedenega cilja, in je v nobenem primeru ni mogoče utemeljiti glede na ta cilj.
- 66 Iz navedenega izhaja, da je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 49 PDEU razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki osebi, ki ji je mrliška žara izročena v hrambo, prepoveduje, da bi kljub izrecno izraženi volji pokojnika shranjevanje te žare poverila tretjim osebam, in ki tej osebi nalaga, da jo shranjuje na svojem domu, razen če jo shrani na mestnem pokopališču, poleg tega pa prepoveduje vsakršno dejavnost, ki se opravlja s pridobitnim namenom, katere predmet – čeprav ne izključni – bi bil shranjevanje mrliških žar na kakršni koli podlagi in za kakršno koli obdobje.

Stroški

- 67 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški navedenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

Člen 49 PDEU je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki osebi, ki ji je mrliška žara izročena v hrambo, prepoveduje, da bi kljub izrecno izraženi volji pokojnika shranjevanje te žare poverila tretjim osebam, in ki tej osebi nalaga, da jo shranjuje na svojem domu, razen če jo shrani na mestnem pokopališču, poleg tega pa prepoveduje vsakršno dejavnost, ki se opravlja s pridobitnim namenom, katere predmet – čeprav ne izključni – bi bil shranjevanje mrliških žar na kakršni koli podlagi in za kakršno koli obdobje.

Podpisi