



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 14 november 2018 *

”Begäran om förhandsavgörande – Inskränkningar i etableringsfriheten – Domstolens behörighet – Huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning – Rent inhemsk situation – Nationell lagstiftning som förbjuder all vinstdrivande verksamhet knuten till förvaring av gravurnor – Proportionalitetstest – Den nationella lagstiftningens inre sammanhang”

I mål C-342/17,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (regional förvaltningsdomstol i Veneto, Italien) genom beslut av den 11 maj 2017, som inkom till domstolen den 8 juni 2017, i målet

Memoria Srl,

Antonia Dall’Antonia

mot

Comune di Padova,

ytterligare deltagare i rättegången:

Alessandra Calore,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av ordföranden på fjärde avdelningen M. Vilaras tillika tillförordnad ordförande på tredje avdelningen, samt domarna J. Malenovský (referent), L. Bay Larsen, M. Safjan och D. Šváby,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitiesekreterare: handläggaren R. Schiano,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 16 april 2018,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Memoria Srl och A. Dall’Antonia, genom G. Martini, A. Sitzia och P. Piva, avvocati,
- Comune di Padova, genom M. Lotto, V. Mizzoni, A. Sartori och P. Bernardi, avvocati,

* Rättegångsspråk: italienska.

- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av E. De Bonis, avvocato dello Stato,
- Europeiska kommissionen, genom H. Tserepa-Lacombe och L. Malferrari, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 21 juni 2018 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF.
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan Memoria Srl och Antonia Dall'Antonia och å andra sidan Comune di Padova (Padua kommun, Italien), angående en lagstiftning som kommunen antagit och som innebär att innehavare av en gravurna inte, mot betalning, kan överlåta förvaringen av den till ett privat företag.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 3 Skäl 8 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT L 376, 2006, s. 36) har följande lydelse:

"(8) De bestämmelser i detta direktiv som rör etableringsfriheten och den fria rörligheten för tjänster bör endast tillämpas om den berörda verksamheten är öppen för konkurrens, så att medlemsstaterna inte tvingas att liberalisera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, att privatisera offentliga enheter som tillhandahåller sådana tjänster eller att avskaffa existerande monopol för andra verksamheter eller vissa distributionstjänster."
- 4 Artikel 1.3 första stycket i direktiv 2006/123 har följande lydelse:

"I detta direktiv behandlas inte avskaffandet av tjänstemonopol och inte heller statligt stöd från medlemsstater vilket omfattas av gemenskapens konkurrensregler."

Italiensk rätt

Lag nr 234 av den 24 december 2012

- 5 I artikel 53 i legge n. 234 – Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea (lag nr 234 om allmänna regler om Republiken Italiens medverkan i upprättandet och genomförandet av Europeiska unionens lagstiftning och politik), av den 24 december 2012 (GURI nr 3, av den 4 januari 2013), föreskrivs följande:

"Nationella regler med diskriminerande verkan i förhållande till de villkor och den behandling som enligt den italienska rättsordningen garanteras EU-medborgare, är inte tillämpliga på italienska medborgare."

Lag nr 130 av den 30 mars 2001

- 6 I artikel 3 i lag nr 130 – Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri (lag nr 130 om kremering och spridande av aska), av den 30 mars 2001 (GURI nr 91, av den 19 april 2001), föreskrivs följande:

”1. Sex månader efter denna lags ikraftträdande kan [decreto del Presidente della Repubblica n. 285 approvazione del regolamento di polizia mortuaria (presidentdekret nr 285 om godkännande av förordningen om begravningsföreskrifter), av den 10 september 1990 (GURI n° 239, av den 12 oktober 1990), ändras genom en förordning som ska antas med tillämpning av artikel 17.1 i lag nr 400, av den 23 augusti 1988, i dess ändrade lydelse, på förslag av hälsoministern, efter samråd med inrikesministern och justitieministern och efter att ha hört behöriga parlamentsutskott, med utgångspunkt i följande principer:

...

- b) Tillstånd för kremering ska ges i enlighet med den avlidna personens önskan, uttryckt under dennes livstid eller meddelad av en familjemedlem på en av följande sätt:

...

- c) Spridning av aska, i enlighet med den avlidna personens önskemål, är endast tillåten på den del av kyrkogården som är avsedd för detta ändamål, i naturen eller på privat mark; spridning på privat mark ska ske utomhus och med ägarens tillstånd och får inte ske mot vederlag; spridning av aska är under alla omständigheter förbjuden i bebodda områden ...; spridning i havet, i sjöar och i vattendrag är tillåten i områden utan båtar och utan bebyggelse.

- d) Askan ska spridas av maken eller maken eller av annan behörig familjemedlem, av testamentsexekutorn eller av den rättsliga representanten för den förening som avses i led b punkt 2 ovan, i vilken den avlidne var medlem eller, i avsaknad härav, av en person som av kommunen har getts behörighet för detta ändamål.

...

- f) Transport av urnan med aska är inte underkastad de förebyggande sanitära åtgärder som gäller för transport av avlidna personer, om inte annat anges av hälsomyndigheterna.

...

- i) I krematoriet ska ett väntrum iordningställas så att begravningsceremonier kan hållas och den avlidne kan visas en sista hedersbetygelse.”

...”

- 7 I artikel 5.2 i nämnda lag föreskrivs följande:

”Inrikesministern ska genom dekret, efter samråd med hälsoministern och efter att ha hört Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) (Den nationella föreningen för italienska kommuner), Confederazione nazionale dei servizi (Confservizi) (Centralorganisation på tjänsteområdet) och de mest representativa föreningarna vars sociala målsättningar inbegriper frågor om kremering, inom sex månader från den dag då nämnda lag träder i kraft fastställa de avgifter som ska tas ut för kremering av avlidna, samt för förvaring och spridande av aska på för ändamålet lämpliga områden på kyrkogårdar.”

Presidentdekret nr 285 av den 10 september 1990

- 8 I artikel 92.4 i presidentdekret nr 285 av den 10 september 1990 föreskrivs följande:

”Upplåtande av privata gravplatser till fysiska eller juridiska personer som avser att använda dem i vinstsyfte eller för spekulation är förbjuden.”

Regional lag nr 18 av den 4 mars 2010

- 9 Legge regionale n. 18 – Norme in materia funeraria, della Regione del Veneto (regional lag nr 18 om begravingar, i regionen Veneto), av den 4 mars 2010, ger kommunerna i uppdrag att utfärda föreskrifter om förvaring av gravurnor och om hur dessa ska vara beskaffade.

Padua kommuns förordning om begravingstjänster

- 10 I artikel 52 i Paduas kommuns förordning om begravingstjänster, i dess lydelse enligt Padua kommuns beslut nr 84 av den 30 november 2015, föreskrivs följande:

”1. Förvaring av gravurnan i en bostad ska ske i enlighet med den avlidna personens skriftliga anvisningar. I avsaknad av skriftliga anvisningar får beslut om förvaring fattas av maken eller maken eller, i avsaknad härav, av den närmaste släktingen enligt artiklarna 74–77 i civillagen eller, om det finns flera sådana, av en absolut majoritet av dem.

2. I händelse av affektiva eller etablerade band, kan förvaringen av gravurnan även anförtros andra personer än dem som avses i föregående punkt andra meningen, under förutsättning att rättsinnehavarna har gett sitt skriftliga samtycke därtill.

3. Innehavaren av urnan får under inga omständigheter överlåta förvaringen av den till tredjeman. Detta förbud gäller även för det fall den avlidne under sin livstid har uttryckt en sådan önskan.

4. Innehavaren av urnan är skyldig att förvara den uteslutande i sin egen bostad, på en plats som är skyddad från eventuell skändning eller eventuellt bortförande. Under inga omständigheter får öppningar eller hål göras i urnan.

5. Begravingstjänsten får när som helst begära att innehavaren av urnan visar upp den, för att kontrollera dess skick och förvaring.

...

9. Innehavaren kan när som helst ombes att placera den förvarade urnan på en kyrkogård.

10. Utöver kraven i punkt 4 får gravurnor under inga omständigheter förvaras i vinstdrivande syfte. Följaktligen är det inte tillåtet att utöva näringsverksamhet som, om än inte uteslutande, består i förvaring av gravurnor, oavsett skälen för och varaktigheten av denna förvaring. Detta förbud gäller även för det fall den avlidne under sin livstid har uttryckt en sådan önskan.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

- 11 Memoria är ett företag som bildades den 1 december 2014 och som erbjuder familjemedlemmar till kremerade avlidna förvaring av gravurnor med stöd av ett avtal om överlåtelse av plats för förvaring av urnor i nischer (gravurnekammare). Tjänsten beskrivs som en möjlighet för familjer att slippa förvara urnorna i hemmet, samtidigt som de lättare ska ha tillgång till de lokaler där de förvaras än

vad kyrkogårdar kan erbjuda. De platser där urnorna förvaras beskrivs som utrymmen särskilt avsedda för förvaring av urnor, i en estetiskt tilltalande, lugn och skyddad miljö som är särskilt lämpad för andakt och bön till minne av de avlidna.

- 12 I september 2015 öppnade Memoria Srl dessa utrymmen för enbart gravurnor, som det kallade minnesplatser, i olika kvarter i Padua kommun. Familjemedlemmarna hade tillträde till dessa platser förutsatt att de godkände en intern uppförandekod, med krav på att iaktta regler för gott uppförande, korrekthet och värdighet, förbud mot förtäring av alkoholhaltiga drycker och skyldighet att bära lämplig klädsel.
- 13 Antonia Dall'Antonia är en potentiell kund till Memoria, eftersom hon kan tänka sig att kremera kvarlevorna av sin make och överföra askan till en av dessa anläggningar.
- 14 Padua kommun antog emellertid beslut nr 84, av den 30 november 2015, om ändring av kommunens begravningsföreskrifter. Genom dessa ändringar infördes ett uttryckligt förbud för innehavare av en gravurna att använda sig av tjänster från privata företag, utanför den kommunala kyrkogårdstjänsten, i syfte att förvara urnan utanför hemmet.
- 15 Den 15 februari 2016, väckte Memoria och Antonia Dall'Antonia talan vid Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (regional förvaltningsdomstol i Veneto, Italien) om ogiltigförklaring av nämnda beslut och, vad Memoria beträffar, om ersättning för den skada företaget orsakats till följd av detta beslut. Parterna har till stöd för sin talan gjort gällande att den nationella lagstiftningen i fråga inte är förenlig med unionsrätten och, närmare bestämt, principerna om etableringsfrihet och om frihet att tillhandahålla tjänster.
- 16 Den hänskjutande domstolen har ställt sig tveksam till att det går att åberopa dessa principer med hänsyn till att den aktuella nationella lagstiftningen inte är tillämplig i hela landet, utan enbart i Padua kommun. Däremot, om dessa principer ska anses kunna åberopas, anser den hänskjutande domstolen att det, i så fall, finns skäl att ifrågasätta den nationella lagstiftningens förenlighet med dessa principer, eftersom den inte är motiverad med hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa.
- 17 Mot denna bakgrund beslutade Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (regional förvaltningsdomstol i Veneto) att vilandeförklara målet och att ställa följande frågor till domstolen:

"Ska artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF tolkas så, att de utgör hinder för att tillämpa följande bestämmelser i artikel 52 i förordningen om begravnings-tjänster, antagen av Comune di Padova[, i dess lydelse enligt Padua kommuns beslut nr 84 av den 30 november 2015, i vilket följande föreskrivs]:

'Innehavaren av urnan får under inga omständigheter överlåta förvaringen av den till tredjeman. Detta förbud gäller även för det fall den avlidne under sin livstid har uttryckt en sådan önskan' (punkt 3).

'Innehavaren av urnan är skyldig att förvara den uteslutande i sin egen bostad ...' (punkt 4).

'... [G]ravurnor [får] under inga omständigheter förvaras i vinstdrivande syfte. Följaktligen är det inte tillåtet att utöva näringsverksamhet som, om än inte uteslutande, består i förvaring av gravurnor, oavsett skälen för och varaktigheten av denna förvaring. Detta förbud gäller även för det fall den avlidne under sin livstid har uttryckt en sådan önskan' (punkt 10)?"
- 18 Genom beslut meddelat av EU-domstolens ordförande den 31 juli 2017 avslogs den hänskjutande domstolens ansökan om skyndsamt handläggning av målet om förhandsavgörande enligt artikel 105 i domstolens rättegångsregler.

Prövning av tolkningsfrågan

Domstolens behörighet

- 19 Den italienska regeringen har gjort gällande att EU-domstolen saknar behörighet att besvara den fråga som ställts, eftersom de unionsrättsliga bestämmelser som begärs tolkade inte är tillämpliga på det nationella målet med hänsyn till att det rör en rent inhemsk situation.
- 20 Enligt artikel 94 i rättegångsreglerna ankommer det på den hänskjutande domstolen att ange för EU-domstolen på vilket sätt det mål som anhängiggjorts vid den, trots att det avser en rent intern situation, har ett samband med artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF som gör att en tolkning av dessa artiklar är nödvändig för att avgöra tvisten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 november 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punkt 55).
- 21 I avsaknad av sådana uppgifter ska begäran om förhandsavgörande avvisas.
- 22 Den italienska regeringens invändning om rättegångshinder ska därför prövas inom ramen för prövningen av om begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning.

Huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning

- 23 Domstolen påpekar att en tvist, även om den uppstått mellan medborgare i en och samma medlemsstat, ska anses ha ett samband med artiklarna 49 och 56 FEUF som gör att en tolkning av dessa bestämmelser är nödvändig för att avgöra tvisten, när den hänskjutande domstolen, enligt nationell rätt är skyldig att tillerkänna nationella medborgare samma rättigheter som dem som medborgare i andra medlemsstater, som befinner sig i samma situation, har enligt unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 februari 2013, Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia m.fl., C-111/12, EU:C:2013:100, punkt 35, och dom av den 15 november 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punkt 52).
- 24 Tvisten i det nationella målet rör förvisso å ena sidan ett enligt italiensk rätt bildat företag och en italiensk medborgare och å andra sidan en kommun belägen i Italien, men den hänskjutande domstolen har uppgett att den, enligt artikel 53 i lag nr 234 av den 24 december 2012, är skyldig att låta såväl företaget som medborgaren komma i åtnjutande av artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF.
- 25 EU-domstolen konstaterar därför att den hänskjutande domstolen har angett varför det mål som anhängiggjorts vid den, trots dess rent inhemska karaktär, har ett samband med artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF som gör att den begärda tolkningen av unionsrätten är nödvändig för att kunna avgöra tvisten och att begäran om förhandsavgörande därför kan tas upp till sakprövning.
- 26 Padua kommun och den italienska regeringen har gjort gällande att begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till prövning även av andra skäl.
- 27 För det första innehåller den inte samtliga faktiska och rättsliga omständigheter som krävs för att domstolen ska kunna ge ett användbart svar på den ställda frågan. Den hänskjutande domstolen har bland annat inte uppgett de argument som Padua kommun anfört i syfte att lyfta fram de allmänintressen som de i det nationella målet aktuella bestämmelserna är ägnade att skydda.
- 28 Det ska i det avseendet påpekas att det följer av artikel 94 b och c i rättegångsreglerna att en begäran om förhandsavgörande ska innehålla såväl lydelsen av de nationella bestämmelser som kan vara tillämpliga på det nationella målet som det samband som den hänskjutande domstolen har funnit föreligga mellan dessa bestämmelser och de unionsrättsliga bestämmelser som önskas tolkade.

- 29 Den hänskjutande domstolen har i förevarande fall återgett de relevanta bestämmelserna i Padua kommuns förordning om begravningsföreskrifter, i dess lydelse enligt Padua kommuns beslut nr 84 av den 30 november 2015, och angett att en tolkning av artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF begärs med hänsyn till att giltigheten av denna förordning ifrågasatts såsom påstått oförenlig med principerna om frihet att tillhandahålla tjänster och etableringsfrihet.
- 30 Den hänskjutande domstolen har därför fullgjort kravet på att ange såväl lydelsen av de nationella bestämmelser som kan vara tillämpliga i det nationella målet som det samband som den funnit föreligga mellan dessa bestämmelser och de unionsrättsliga bestämmelser som önskas tolkade.
- 31 Den invändning om rättegångshinder som Padua kommun och den italienska regeringen har ingett ska således ogillas.
- 32 Den italienska regeringen har vidare gjort gällande att begäran om förhandsavgörande har framställts för tidigt. Enligt denna regering borde den hänskjutande domstolen, innan den ställde en fråga till EU-domstolen, ha undersökt om den i det nationella målet aktuella lagstiftningen förbjuder eller tillåter ekonomisk verksamhet i form av förvaring av och omsorg om gravurnor och, i samband därmed, identifiera syftena med denna lagstiftning.
- 33 Det ska i det avseendet påpekas att en nationell domstol har en mycket vittgående möjlighet att hänskjuta en fråga till EU-domstolen, om den bedömer att det i ett mål som pågår inför den har uppkommit frågor som kräver ett avgörande avseende tolkningen eller giltigheten av unionsrätten för att den ska kunna döma i målet. En nationell domstol får dessutom utnyttja denna möjlighet när helst den finner det lämpligt under förfarandet (se dom av den 5 juli 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, punkt 17 och där angiven rättspraxis).
- 34 En begäran om förhandsavgörande kan inte avvisas enbart av det skälet att den har framställts i ett för tidigt skede i det nationella förfarandet.
- 35 Den italienska regeringens invändning om rättegångshinder ska således ogillas.
- 36 Padua kommun anser slutligen att i den mån den i det nationella målet aktuella lagstiftningen rör enskilda personers mest intima rättigheter, utgör principerna om rättssäkerhet och skydd för berättigade förväntningar hinder för att ifrågasätta denna lagstiftning.
- 37 Även om det inte nödvändigtvis är uteslutet att principerna om rättssäkerhet och skydd för berättigade förväntningar kan vara relevanta, är deras eventuella samspel med den fria rörligheten en sakfråga. Enbart ett åberopande av dessa principer räcker således inte för att slå fast att en begäran om förhandsavgörande saknar mening, då ett svar på denna fortfarande behövs för att den hänskjutande domstolen ska kunna avgöra tvisten. En sådan begäran om förhandsavgörande ska alltså inte avvisas.
- 38 Den invändning om rättegångshinder som Padua kommun har anfört ska följaktligen ogillas.
- 39 Av det ovan anförda följer att begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning.

Prövning i sak

Inledande synpunkter

- 40 Europeiska kommissionen har, under förhandlingen, för det första gjort gällande att den i det nationella målet aktuella lagstiftningen inte ska prövas mot bakgrund av bestämmelser om grundläggande rättigheter i EUF-fördraget, eftersom det är direktiv 2006/123 som är tillämpligt på det nationella målet.
- 41 Domstolen påpekar emellertid att en nationell lagstiftning, såsom den som avses i det nationella målet, som innebär att privata företag inte får tillhandahålla tjänsten att förvara gravurnor, har till verkan, såsom framgår av uppgifterna i beslutet om hänskjutande, ett ge den kommunala tjänsteverksamheten på området monopol på att tillhandahålla tjänsten att förvara dessa urnor. Det framgår av artikel 1.3 och skäl 8 i direktiv 2006/123 att avskaffandet av monopol för tillhandahållande av tjänster inte behandlas i detta direktiv.
- 42 Sådan lagstiftning omfattas således inte av tillämpningsområdet för direktiv 2006/123 och ska således prövas enbart utifrån bestämmelserna i fördraget.
- 43 Den hänskjutande domstolen har för det andra, i sin fråga, hänvisat till såväl artikel 49 FEUF som artikel 56 FEUF.
- 44 Domstolen konstaterar emellertid i det avseendet att enbart den första av dessa bestämmelser är tillämplig i det nationella målet. Så snart en ekonomisk aktör har för avsikt att på ett effektivt sätt bedriva sin ekonomiska verksamhet genom att inrätta ett fast driftställe på obestämd tid, ska denna persons situation prövas mot etableringsfriheten, såsom den fastställs i artikel 49 FEUF (se, bland annat, dom av den 29 september 2011, kommissionen/Österrike, C-387/10, ej publicerad, EU:C:2011:625, punkt 22, och dom av den 23 februari 2016, kommissionen/Ungern, C-179/14, EU:C:2016:108, punkterna 148–150).
- 45 I det nationella målet förefaller det som om Memoria önskar tillhandahålla tjänsten att förvara gravurnor i Padua kommun genom inrättande av ett fast driftställe på obestämd tid. Härav följer att tolkningsfrågan ska förstås på så sätt, att den enbart avser tolkningen av artikel 49 FEUF.
- 46 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den ställda frågan förstås på så sätt, att den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida artikel 49 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som avses i det nationella målet, som, till och med mot den avlidnes uttryckliga vilja, innebär att innehavaren av en gravurna inte får låta tredjeman förvara urnan, som kräver att den ska bevaras i hemmet, såvida den inte överlämnas till en kommunal kyrkogård, och som dessutom förbjuder all vinstdrivande verksamhet som, om än inte uteslutande, består i förvaring av gravurnor, oavsett skälen för och varaktigheten av denna förvaring.

Prövning av frågan

- 47 Det ska inledningsvis erinras om att artikel 49 FEUF utgör hinder för varje nationell åtgärd som utgör en inskränkning av etableringsfriheten, såvida inte en sådan inskränkning är motiverad av tvingande skäl av allmänintresse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 december 2013, Venturini m.fl., C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:791, punkterna 30 och 37).

- 48 För det första framgår det av fast rättspraxis att varje nationell åtgärd som, även om den tillämpas utan diskriminering på grund av nationalitet, förbjuder, gör det svårare eller mindre attraktivt för unionsmedborgare att utöva den etableringsfrihet som garanteras genom fördraget utgör en inskränkning i den mening som avses i artikel 49 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 januari 2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, punkt 21).
- 49 Mot bakgrund av de uppgifter som den hänskjutande domstolen har ingett ska det i förevarande fall konstateras att en nationell lagstiftning, såsom den som avses i det nationella målet, som innebär ett förbud för unionsmedborgare att tillhandahålla tjänsten att förvara gravurnor i den berörda medlemsstaten inskränker möjligheten för dessa medborgare att etablera sig där och tillhandahålla sådan förvaring och är därför ägnad att försvåra för dem att utöva den etableringsrätt som garanteras genom fördraget.
- 50 Bestämmelserna i fråga innebär således en inskränkning i etableringsfriheten, i den mening som avses i artikel 49 FEUF.
- 51 För det andra framgår det av fast rättspraxis att en inskränkning i etableringsfriheten, om den tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt med avseende på nationalitet, kan anses vara motiverad av tvingande skäl av allmänintresse förutsatt att den är ägnad att uppnå det eftersträvade målet och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detsamma (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 mars 2017, Piring, C-342/15, EU:C:2017:196, punkt 53 och där angiven rättspraxis).
- 52 Det ska i synnerhet påpekas att en nationell lagstiftning endast är ägnad att säkerställa förverkligandet av det åberopade målet, om den på allvar svarar mot önskan att uppnå detta på ett sammanhängande och systematiskt sätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 mars 2009, Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, punkt 55, och dom av den 23 december 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, punkt 65).
- 53 Padua kommun och den italienska regeringen har i förevarande fall gjort gällande att den i det nationella målet aktuella lagstiftningen, som, vilket är utrett, tillämpas utan diskriminering på grund av nationalitet, är motiverad av tvingande hänsyn till det allmänna intresset att skydda folkhälsan, behovet av att garantera vördnaden för de avlidna samt intresset av att skydda de moraliska och religiösa värden som är förhärskande i Italien, vilka står i strid med förekomsten av vinstdrivande och icke-religiös verksamhet i form av förvaring av askan från avlidna och således med att dessa verksamheter för förvaring av mänskliga kvarlevor bedrivs i vinstsyfte.
- 54 I det avseendet, vad för det första beträffar motiveringen med hänsyn till folkhälsan, framgår det visserligen av domstolens fasta praxis att skydd för folkhälsan återfinns bland de tvingande allmänintressen som erkänns i unionsrätten och att medlemsstaterna har ett stort utrymme för skönmässig bedömning på det området (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juni 2010, Blanco Pérez och Chao Gómez, C-570/07 och C-571/07, EU:C:2010:300, punkterna 44, 68 och 106).
- 55 Ett sådant intresse kan dock inte motivera den inskränkning som avses i det nationella målet i den mån askan från avlidna personer, till skillnad från lekamen, är biologiskt inert, då askan blivit steril av värmen. Förvaringen av askan kan därför inte påstås utgöra ett krav som motiveras av hänsyn till folkhälsan.
- 56 Syftet att skydda folkhälsan som Padua kommun och den italienska regeringen har åberopat kan således inte motivera de inskränkningar i etableringsfriheten som införts genom den nationella lagstiftning som avses i det nationella målet.
- 57 Vad för det andra beträffar syftet att skydda vördnaden för de avlidna, kan även detta syfte betraktas som ett tvingande skäl av allmänintresse.

- 58 En nationell lagstiftning som förbjuder privata företag att förvara gravurnor kan förvisso garantera att detta syfte uppnås. Förbudet garanterar dels att förvaringen av dessa urnor anförtros strukturer som underkastas särskilda skyldigheter och kontroller som är ägnade att säkerställa att vördnaden för de avlidna respekteras, dels, för det fall de berörda företagen upphör med sin verksamhet, att de aktuella urnorna inte överges eller deras innehåll sprids på ett olämpligt sätt och på olämpliga platser.
- 59 Det finns emellertid mindre ingripande åtgärder för att uppnå detta mål, såsom, bland annat, en skyldighet att se till att urnorna förvaras på liknande villkor som dem som gäller för kommunala kyrkogårdar och krav på att urnorna överförs till en allmän kyrkogård eller återlämnas till de närstående till den avlidna för det fall verksamheten upphör.
- 60 Den i det nationella målet aktuella lagstiftningen går således utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet att skydda vördnaden för de avlidna.
- 61 Under dessa förhållanden kan de inskränkningar i etableringsfriheten som införts genom nämnda lagstiftning inte anses vara motiverade av hänsyn till skyddet för vördnaden av de avlidna.
- 62 Vad för det tredje avser de moraliska och religiösa värden som är förhärskande i den berörda medlemsstaten, har den italienska regeringen gjort gällande att dessa är oförenliga med att verksamhet knuten till förvaring av mänskliga kvarlevor drivs i vinstsyfte.
- 63 Utan att behöva pröva värdet av ett sådant syfte ska det erinras om att det emellertid framgår av själva lydelsen i artikel 5.2 i lag nr 130 av den 30 mars 2001 att verksamhet knuten till förvaring av aska efter avlidna personer, i denna medlemsstat beläggs med en avgift som fastställs av inrikesministern, efter samråd med hälsoministern och vissa organisationer.
- 64 Om privata aktörer hade fått bedriva verksamhet knuten till förvaring av mänskliga kvarlevor skulle de ha kunnat underkastas samma avgiftssystem, vilket den berörda medlemsstaten uppenbarligen inte i sig anser vara oförenligt med dessa moraliska och religiösa värden.
- 65 Eftersom så inte har skett går den aktuella nationella lagstiftningen utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det åberopade syftet och kan således, och i vilket fall som helst, inte anses motiverad mot bakgrund av detta.
- 66 Av det anförda följer att den ställda frågan ska bevaras enligt följande. Artikel 49 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som avses i det nationella målet, som, till och med mot den avlidnes uttryckliga vilja, innebär att innehavaren av en gravurna inte får låta tredjeman förvara urnan, som kräver att den ska bevaras i hemmet, såvida den inte överlämnas till en kommunal kyrkogård, och som dessutom förbjuder all vinstdrivande verksamhet som, om än inte uteslutande, består i förvaring av gravurnor, oavsett skälen för och varaktigheten av denna förvaring.

Rättegångskostnader

- 67 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

Artikel 49 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som avses i det nationella målet, som, till och med mot den avlidnes uttryckliga vilja, innebär att innehavaren av en gravurna inte får låta tredjeman förvara urnan, som kräver att den ska

bevaras i hemmet, såvida den inte överlämnas till en kommunal kyrkogård, och som dessutom förbjuder all vinstdrivande verksamhet som, om än inte uteslutande, består i förvaring av gravurnor, oavsett skälen för och varaktigheten av denna förvaring.

Underskrifter