



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Dritte Kammer)

14. November 2018*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit – Zuständigkeit des Gerichtshofs – Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens – Rein interner Sachverhalt – Nationale Regelung, die auf Gewinnerzielung gerichtete Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Urnenaufbewahrung verbietet – Verhältnismäßigkeitsprüfung – Kohärenz der nationalen Regelung“

In der Rechtssache C-342/17

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Regionales Verwaltungsgericht für Venetien, Italien) mit Entscheidung vom 11. Mai 2017, beim Gerichtshof eingegangen am 8. Juni 2017, in dem Verfahren

Memoria Srl,

Antonia Dall’Antonia

gegen

Comune di Padova,

Beteiligte:

Alessandra Calore,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten der Vierten Kammer M. Vilaras in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Dritten Kammer sowie der Richter J. Malenovský (Berichterstatte), L. Bay Larsen, M. Safjan und D. Šváby,

Generalanwalt: M. Campos Sánchez-Bordona,

Kanzler: R. Schiano, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 16. April 2018,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

– der Memoria Srl und von Frau Dall’Antonia, vertreten durch G. Martini, A. Sitzia und P. Piva, avvocati,

* Verfahrenssprache: Italienisch.

- der Comune di Padova, vertreten durch M. Lotto, V. Mizzoni, A. Sartori und P. Bernardi, avvocati,
- der italienischen Regierung, vertreten durch G. Palmieri als Bevollmächtigte im Beistand von E. De Bonis, avvocato dello Stato,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch H. Tserepa-Lacombe und L. Malferrari als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 21. Juni 2018

folgendes

Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung der Art. 49 und 56 AEUV.
- 2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Memoria Srl und Frau Antonia Dall'Antonia einerseits und der Comune di Padova (Gemeinde Padua, Italien) andererseits wegen einer von der Letztgenannten erlassenen Regelung, die es den Empfängern einer Ascheurne verbietet, diese von einem privaten Unternehmen gegen Bezahlung aufbewahren zu lassen.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

- 3 Der achte Erwägungsgrund der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. 2006, L 376, S. 36) sieht vor:

„Die Bestimmungen dieser Richtlinie über die Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit sollten nur insoweit Anwendung finden, als die betreffenden Tätigkeiten dem Wettbewerb offen stehen, so dass sie die Mitgliedstaaten weder verpflichten, Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu liberalisieren, noch öffentliche Einrichtungen, die solche Dienstleistungen anbieten, zu privatisieren, noch bestehende Monopole für andere Tätigkeiten oder bestimmte Vertriebsdienste abzuschaffen.“

- 4 Art. 1 Abs. 3 Unterabs. 1 der Richtlinie 2006/123 bestimmt:

„Diese Richtlinie betrifft weder die Abschaffung von Dienstleistungsmonopolen noch von den Mitgliedstaaten gewährte Beihilfen, die unter die gemeinschaftlichen Wettbewerbsvorschriften fallen.“

Italienisches Recht

Gesetz Nr. 234 vom 24. Dezember 2012

- 5 Art. 53 der Legge n. 234, Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea (Gesetz Nr. 234 über allgemeine Regelungen zur Teilnahme der Italienischen Republik an der Schaffung und Umsetzung der Regelungen und der Politiken der Europäischen Union) vom 24. Dezember 2012 (GURI Nr. 3 vom 4. Januar 2013) bestimmt:

„Die Vorschriften des italienischen Rechts, die im Vergleich zu den durch die italienische Rechtsordnung garantierten Bedingungen für Unionsangehörige und zu deren Behandlung diskriminierende Wirkungen haben, sind auf italienische Staatsangehörige nicht anwendbar.“

Gesetz Nr. 130 vom 30. März 2001

- 6 Art. 3 des Legge n. 130, Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri (Gesetz Nr. 130 über die Einäscherung und das Verstreuen der Asche) vom 30. März 2001 (GURI Nr. 91 vom 19. April 2001) bestimmt:

„1. In den sechs Monaten nach der Verkündung dieses Gesetzes kann das Decreto del Presidente della Repubblica n. 285, approvazione del regolamento di polizia mortuaria (Dekret des Präsidenten der Republik Nr. 285 über die Bestattungspolizeiverordnung) vom 10. September 1990 (GURI Nr. 239 vom 12. Oktober 1990) auf Vorschlag des Gesundheitsministeriums und nach Anhörung der Innen- und Justizministerien sowie nach Stellungnahme der zuständigen Ausschüsse des Parlaments durch eine Verordnung, die in Anwendung von Art. 17 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 400 vom 23. August 1988 in seiner geänderten Fassung erlassen wird, auf der Grundlage der folgenden Prinzipien geändert werden:

...

- b) Die Genehmigung zur Einäscherung richtet sich nach dem zu Lebzeiten ausdrücklich erklärten oder von einem Familienangehörigen nach folgenden Bestimmungen geäußerten Willen des Verstorbenen:

...

- c) Das Verstreuen der Asche nach dem Willen des Verstorbenen ist nur auf einem für diesen Zweck reservierten Bereich des Friedhofs, in freier Natur oder auf einem privaten Grundstück möglich. Auf einem privaten Grundstück darf die Asche nur im Freien und mit Genehmigung des Eigentümers verstreut werden, und es darf keine Vergütung hierfür gezahlt werden. Auf jeden Fall ist das Verstreuen der Asche in bewohnten Gebieten verboten ... Das Verstreuen im Meer, in Seen und in Fließgewässern ist nur in Bereichen ohne Schiffe und Bauwerke zulässig.

- d) Das Verstreuen der Asche erfolgt durch den Ehepartner oder einen anderen befugten Familienangehörigen, durch den Testamentsvollstrecker oder durch den gesetzlichen Vertreter der unter Buchst. b Nr. 2 geregelten Vereinigung, der der Verstorbene angehörte, bzw., falls diese nicht zur Verfügung stehen, durch eine zu diesem Zweck von der Gemeinde ernannte Person;

...

- f) Sofern nicht von den Gesundheitsbehörden anders angeordnet, gelten für den Transport der Ascheurnen nicht die für den Leichentransport vorgesehenen vorbeugenden Gesundheitsmaßnahmen;

...

- i) Im Krematorium muss ein Warteraum bereitgestellt werden, um die Durchführung der Bestattungsriten und eine letzte würdevolle Ehrung des Verstorbenen zu ermöglichen;

...“

- 7 In Art. 5 Abs. 2 dieses Gesetzes heißt es:

„Mit Dekret des Innenministeriums werden in Abstimmung mit dem Gesundheitsministerium und nach Anhörung der Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) (nationale Vereinigung der italienischen Gemeinden), der Confederazione nazionale dei servizi (Confservizi) (nationaler Dienstleistungsverband) und der repräsentativsten Vereinigungen, zu deren Gegenstand Fragen der Einäscherung gehören, innerhalb von sechs Monaten ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes die für die Einäscherung von Leichen und für die Aufbewahrung und das Verstreuen von Asche an geeigneten Orten auf dem Friedhof geltenden Tarife festgelegt.“

Dekret des Präsidenten der Republik Nr. 285 vom 10. September 1990

- 8 Art. 92 Abs. 4 des Dekrets des Präsidenten der Republik Nr. 285 vom 10. September 1990 lautet:

„Niemand darf ein Nutzungsrecht für private Grabstätten an natürliche oder juristische Personen übertragen, die damit Gewinn erzielen oder Handel treiben möchten.“

Regionalgesetz Nr. 18 vom 4. März 2010

- 9 Die Legge regionale n. 18 – Norme in materia funeraria, della Regione del Veneto (Regionalgesetz Nr. 18 der Region Venetien über Bestattungen) vom 4. März 2010 übertrug den Gemeinden die Aufgabe, die Vorschriften über die Aufbewahrung und die Merkmale von Ascheurnen festzulegen.

Gemeindeverordnung von Padua über Bestattungsdienste

- 10 Art. 52 der Gemeindeverordnung von Padua über Bestattungsdienste in der durch den Beschluss der Gemeinde Padua Nr. 84 vom 30. November 2015 geänderten Fassung sieht vor:

„1. Die Urne wird unter Beachtung der zu Lebzeiten erfolgten schriftlichen Anweisungen des Verstorbenen zur Aufbewahrung in einer Wohnung übergeben. Liegen solche Anweisungen nicht vor, kann die Übergabe zur Aufbewahrung vom Ehepartner oder, falls kein Ehepartner existiert, von dem nach Art. 74, 75, 76 und 77 des Zivilgesetzbuches bestimmten nächsten Verwandten bzw., falls es sich dabei um mehrere Personen handelt, von ihrer absoluten Mehrheit beantragt werden.

2. Im Fall nachweislicher emotionaler Beziehungen oder bei nachweislicher Erkenntlichkeit darf die Urne – vorbehaltlich der vorherigen schriftlichen Genehmigung der Rechtsnachfolger – auch von anderen Personen als den im zweiten Satz des vorstehenden Absatzes genannten aufbewahrt werden.

3. In keinem Fall ist es dem Empfänger gestattet, die Aschenurne durch Dritte aufbewahren zu lassen. Dieses Verbot gilt auch dann, wenn der Verstorbene zu Lebzeiten ausdrücklich einen entsprechenden Wunsch geäußert hat.

4. Der Empfänger darf die Urne ausschließlich bei sich zu Hause an einem vor Schändung oder Entwendung geschützten Ort aufbewahren. Auf keinen Fall dürfen Öffnungen oder Löcher an der Urne angebracht werden.

5. Die Bestattungsdienste können den Verwahrer jederzeit auffordern, die Urne vorzuzeigen, um ihre Unversehrtheit und ihren Erhaltungszustand sicherzustellen.

...

9. Es kann jederzeit gefordert werden, dass die zur Aufbewahrung übergebene Urne in einem Friedhof aufgestellt wird.

10. Abgesehen von den in Abs. 4 genannten Voraussetzungen darf die Aufbewahrung von Aschenurnen auf keinen Fall der Gewinnerzielung dienen, so dass wirtschaftliche Tätigkeiten, die – ausschließlich oder nicht – die Aufbewahrung von Aschenurnen zu welchem Zweck und über welchen Zeitraum auch immer betreffen, verboten sind. Dieses Verbot gilt auch dann, wenn der Verstorbene zu Lebzeiten ausdrücklich einen entsprechenden Wunsch geäußert hat.“

Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefrage

- 11 Memoria ist eine am 1. Dezember 2014 gegründete Gesellschaft, deren Tätigkeit darin besteht, den Familien der Verstorbenen, die eingeäschert wurden, einen Dienst zur Aufbewahrung ihrer Ascheurnen mittels Verträgen zur Überlassung von Nischen/Kammern in einem Kolumbarium anzubieten. Dieser Dienst wird so dargestellt, dass er den Familien ermöglichen solle, es zu vermeiden, solche Urnen bei sich zuhause aufzubewahren, und ihnen zugleich einen einfacheren Zugang zu den Orten biete, an denen die Urnen aufbewahrt würden, als auf einem Friedhof. Nach Angaben des Unternehmens sollten diese Urnen in ausschließlich hierfür bestimmten ästhetisch ansprechenden, ruhigen und geschützten Räumlichkeiten, die für die Andacht, das Gebet und das Andenken an die Verstorbenen besonders geeignet sind, aufbewahrt werden.
- 12 Ab September 2015 eröffnete Memoria ausschließlich für Ascheurnen bestimmte Begräbnisstätten, die sie „Orte des Gedenkens“ nennt und die über mehrere Viertel der Gemeinde Padua verteilt sind. Um Zugang zu diesen Räumlichkeiten zu erhalten, müssen die Familienangehörigen des Verstorbenen einen internen Verhaltenskodex annehmen, der die Einhaltung der Regeln der guten Erziehung, der Ordnung und der Würde und eine Pflicht zum Tragen angemessener Kleidung vorschreibt und den Genuss alkoholischer Getränke verbietet.
- 13 Frau Dall'Antonia ist eine potenzielle Kundin von Memoria, die beabsichtigt, die Leiche ihres Ehemanns einäschern zu lassen und seine Asche in eine dieser Räumlichkeiten zu überführen.
- 14 Die Gemeinde Padua erließ jedoch den Beschluss Nr. 84 vom 30. November 2015, mit dem die Gemeindeverordnung über Bestattungsdienste abgeändert wurde. Mit den vorgenommenen Änderungen wurde es Empfängern einer Ascheurne ausdrücklich untersagt, Dienste eines nicht zum gewöhnlichen gemeindlichen Bestattungsdienst gehörenden privaten Unternehmens in Anspruch zu nehmen, um diese Urne außerhalb des häuslichen Bereichs aufzubewahren.
- 15 Am 15. Februar 2016 erhoben Memoria und Frau Dall'Antonia beim Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Verwaltungsgericht für die Region Venetien, Italien) Klage auf Aufhebung dieses Beschlusses und, was Memoria betrifft, auf Ersatz des aufgrund dieses Beschlusses erlittenen Schadens. Zur Stützung ihrer Klage machen sie im Wesentlichen geltend, dass die in Rede stehende nationale Regelung mit dem Unionsrecht und insbesondere mit den Grundsätzen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs unvereinbar sei.
- 16 In diesem Zusammenhang hat das vorlegende Gericht Zweifel hinsichtlich der Möglichkeit der Geltendmachung dieser Grundsätze, da die in Rede stehende nationale Regelung nicht auf das gesamte nationale Hoheitsgebiet anwendbar ist, sondern nur auf die Gemeinde Padua. Können diese Grundsätze hingegen zulässigerweise geltend gemacht werden, bestehen nach Ansicht dieses Gerichts

aber begründete Zweifel an der Vereinbarkeit der in Rede stehenden nationalen Regelung mit diesen Grundsätzen, da diese nicht aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt werden könne.

- 17 Unter diesen Umständen hat das Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Verwaltungsgericht für die Region Venetien) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Sind die Art. 49 und 56 AEUV dahin auszulegen, dass sie der Anwendung der folgenden Bestimmungen des Art. 52 der Verordnung über Bestattungsdienste der Gemeinde Padua in der durch den Beschluss Nr. 84 der Gemeinde Padua vom 30. November 2015 geänderten Fassung entgegenstehen, die Folgendes vorsehen:

„In keinem Fall ist es dem Empfänger gestattet, die Aschenurne durch Dritte aufbewahren zu lassen. Dieses Verbot gilt auch dann, wenn der Verstorbene zu Lebzeiten ausdrücklich einen entsprechenden Wunsch geäußert hat (Abs. 3).

Der Empfänger darf die Urne ausschließlich bei sich zu Hause aufbewahren (Abs. 4) ...

... In keinem Fall darf die Aufbewahrung von Aschenurnen der Gewinnerzielung dienen, so dass wirtschaftliche Tätigkeiten, die – ausschließlich oder nicht – die Aufbewahrung von Aschenurnen zu welchem Zweck und über welchen Zeitraum auch immer betreffen, verboten sind. Dieses Verbot gilt auch dann, wenn der Verstorbene zu Lebzeiten ausdrücklich einen entsprechenden Wunsch geäußert hat (Abs. 10).“?

- 18 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 31. Juli 2017 ist der Antrag des vorlegenden Gerichts, das Vorabentsuchungsersuchen dem beschleunigten Verfahren nach Art. 105 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs zu unterwerfen, zurückgewiesen worden.

Zur Vorlagefrage

Zur Zuständigkeit des Gerichtshofs

- 19 Die italienische Regierung macht geltend, dass der Gerichtshof für die Beantwortung der vorgelegten Frage nicht zuständig sei, da die Bestimmungen des Unionsrechts, um deren Auslegung ersucht werde, auf den Ausgangsrechtsstreit nicht anwendbar seien, der einen rein internen Sachverhalt betreffe.
- 20 Nach Art. 94 der Verfahrensordnung ist es Sache des vorlegenden Gerichts, dem Gerichtshof anzugeben, inwieweit der bei ihm anhängige Rechtsstreit trotz seines rein innerstaatlichen Charakters einen Anknüpfungspunkt bezüglich der Art. 49 und 56 AEUV aufweist, der ihre Auslegung für die Entscheidung dieses Rechtsstreits erforderlich macht (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 15. November 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, Rn. 55).
- 21 Mangels solcher Angaben ist das Vorabentsuchungsersuchen für unzulässig zu erklären.
- 22 Daher ist die Einrede der italienischen Regierung im Rahmen der Prüfung der Zulässigkeit des Vorabentsuchungsersuchens zu prüfen.

Zur Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens

- 23 Auch wenn Staatsangehörige desselben Mitgliedstaats einander gegenüberstehen, weist ein Rechtsstreit einen Anknüpfungspunkt zu den Art. 49 und 56 AEUV auf, der die Auslegung dieser Bestimmungen für die Entscheidung dieses Rechtsstreits erforderlich machen kann, wenn das nationale Recht dem vorlegenden Gericht vorschreibt, diesen Staatsangehörigen die gleichen Rechte zuzuerkennen, wie sie den Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten in gleicher Lage aufgrund des Unionsrechts zustünden (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 21. Februar 2013, *Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia* u. a., C-111/12, EU:C:2013:100, Rn. 35, und vom 15. November 2016, *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, Rn. 52).
- 24 Im vorliegenden Fall stehen im Ausgangsrechtsstreit zwar eine Gesellschaft nach italienischem Recht und eine italienische Staatsangehörige einer Gemeinde mit Sitz im Hoheitsgebiet Italiens gegenüber, das vorlegende Gericht weist aber darauf hin, dass es nach Art. 53 des Gesetzes Nr. 234 vom 24. Dezember 2012 verpflichtet sei, zugunsten dieser Gesellschaft und dieser Staatsangehörigen die Art. 49 und 56 AEUV anzuwenden.
- 25 Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass das vorlegende Gericht dargelegt hat, inwieweit der bei ihm anhängige Rechtsstreit trotz seines rein innerstaatlichen Charakters einen Anknüpfungspunkt zu den Art. 49 und 56 AEUV aufweist, der die Auslegung des Unionsrechts, um die ersucht wird, für die Entscheidung dieses Rechtsstreits erforderlich macht, und dass das Vorabentscheidungsersuchen daher insoweit zulässig ist.
- 26 Außerdem tragen die Gemeinde Padua und die italienische Regierung vor, dass das Vorabentscheidungsersuchen auch aus anderen Gründen unzulässig sei.
- 27 Zunächst enthalte dieses Ersuchen nicht alle tatsächlichen und rechtlichen Angaben, die erforderlich seien, um dem Gerichtshof eine sachdienliche Beantwortung der Vorlagefrage zu ermöglichen. Insbesondere habe das vorlegende Gericht die Argumente der Gemeinde Padua nicht dargelegt, die die öffentlichen Interessen, zu deren Schutz die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Bestimmungen erlassen worden seien, beleuchten sollten.
- 28 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 94 Buchst. b und c der Verfahrensordnung jedes Vorabentscheidungsersuchen den Wortlaut der möglicherweise im Ausgangsverfahren anwendbaren nationalen Bestimmungen und die Verbindung angeben muss, die das vorlegende Gericht zwischen diesen und den Bestimmungen des Unionsrechts, um deren Auslegung ersucht wird, herstellt.
- 29 Im vorliegenden Fall hat das vorlegende Gericht die maßgeblichen Bestimmungen der Verordnung über Bestattungsdienste der Gemeinde Padua in der durch den Beschluss Nr. 84 der Gemeinde Padua vom 30. November 2015 geänderten Fassung zitiert und erläutert, dass um die Auslegung der Art. 49 und 56 AEUV ersucht werde, da die Rechtmäßigkeit dieser Verordnung wegen ihrer angeblichen Unvereinbarkeit mit den Grundsätzen des freien Dienstleistungsverkehrs und der Niederlassungsfreiheit bestritten werde.
- 30 Daraus folgt, dass das vorlegende Gericht seine Verpflichtung, den Inhalt der möglicherweise im Ausgangsverfahren anwendbaren nationalen Bestimmungen und die Verbindung, die zwischen diesen und den Bestimmungen des Unionsrechts besteht, um deren Auslegung ersucht wird, anzugeben, rechtlich hinreichend erfüllt hat.
- 31 Daher ist die Unzulässigkeitseinrede der Gemeinde Padua und der italienischen Regierung zurückzuweisen.

- 32 Ferner trägt die italienische Regierung vor, das Vorabentscheidungsersuchen sei vorzeitig erfolgt. Das vorlegende Gericht hätte nämlich prüfen müssen, ob die im Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit zum Zweck der Urnenaufbewahrung verbiete oder zulasse, und bei dieser Gelegenheit die mit dieser Regelung verfolgten Ziele ermitteln müssen, bevor es dem Gerichtshof eine Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt habe.
- 33 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die nationalen Gerichte ein unbeschränktes Recht zur Vorlage an den Gerichtshof haben, wenn sie der Auffassung sind, dass eine bei ihnen anhängige Rechtssache Fragen der Auslegung oder der Gültigkeit der unionsrechtlichen Bestimmungen aufwirft, deren Beantwortung für die Entscheidung des ihnen unterbreiteten Rechtsstreits erforderlich ist, und dass es ihnen insbesondere freisteht, diese Möglichkeit in jedem Moment des Verfahrens, den sie für geeignet halten, wahrzunehmen (Urteil vom 5. Juli 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, Rn. 17 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 34 Daher kann ein Vorabentscheidungsersuchen nicht allein deshalb für unzulässig erklärt werden, weil es in einem frühen Stadium des Ausgangsverfahrens gestellt wurde.
- 35 Die Unzulässigkeitseinrede der italienischen Regierung ist daher zurückzuweisen.
- 36 Schließlich ist die Gemeinde Padua der Ansicht, dass jedenfalls die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes einer Infragestellung dieser Regelung entgegenstünden, da die im Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung die höchstpersönlichen Rechte des Einzelnen betreffe.
- 37 Wenn auch nicht notwendigerweise ausgeschlossen ist, dass die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes relevant sein können, so stellt ihr etwaiges Zusammenspiel mit den Verkehrsfreiheiten eine materiell-rechtliche Frage dar. Deshalb genügt ihre bloße Erwähnung nicht für die Feststellung, dass ein Vorabentscheidungsersuchen nicht zweckdienlich ist, da dessen Beantwortung für die Entscheidung des vorlegenden Gerichts weiterhin erforderlich ist. Somit ist ein solches Vorabentscheidungsersuchen nicht unzulässig.
- 38 Daher ist die Unzulässigkeitseinrede der Gemeinde Padua zurückzuweisen.
- 39 Folglich ist das Vorabentscheidungsersuchen zulässig.

In der Sache

Vorbemerkungen

- 40 Erstens hat die Europäische Kommission in der mündlichen Verhandlung vorgetragen, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung nicht anhand der Bestimmungen des AEU-Vertrags zu den Grundfreiheiten zu prüfen sei, da im Ausgangsverfahren die Richtlinie 2006/123 anwendbar sei.
- 41 Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass eine nationale Regelung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende, die privaten Unternehmen verbietet, einen Urnenaufbewahrungsdienst anzubieten, zur Folge hat, wie aus den Angaben der Vorlageentscheidung hervorgeht, den städtischen Urnenaufbewahrungsdiensten ein Monopol einzuräumen. Aus Art. 1 Abs. 3 der Richtlinie 2006/123 im Licht ihres achten Erwägungsgrundes ergibt sich, dass diese die Abschaffung von Dienstleistungsmonopolen nicht betrifft.
- 42 Folglich fällt eine solche Regelung nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2006/123 und ist daher allein anhand der Bestimmungen des Vertrags zu prüfen.

- 43 Zweitens hat das vorlegende Gericht in seiner Frage sowohl auf Art. 49 AEUV als auch auf Art. 56 AEUV Bezug genommen.
- 44 Insoweit ist jedoch festzustellen, dass nur die erste dieser beiden Bestimmungen im Ausgangsrechtsstreit anwendbar ist. Wenn nämlich ein Wirtschaftsteilnehmer seine wirtschaftliche Tätigkeit mittels einer festen Einrichtung im Aufnahmemitgliedstaat auf unbestimmte Zeit tatsächlich ausüben will, ist seine Situation anhand der Niederlassungsfreiheit, wie sie in Art. 49 AEUV definiert wird, zu prüfen (vgl. u. a. Urteile vom 29. September 2011, Kommission/Österreich, C-387/10, nicht veröffentlicht, EU:C:2011:625, Rn. 22, und vom 23. Februar 2016, Kommission/Ungarn, C-179/14, EU:C:2016:108, Rn. 148 bis 150).
- 45 Es scheint jedoch, dass Memoria im Ausgangsverfahren einen Urnenaufbewahrungsdienst auf unbestimmte Zeit und mittels einer festen Einrichtung in der Gemeinde Padua anbieten möchte. Folglich ist die Vorlagefrage dahin zu verstehen, dass sie allein die Auslegung von Art. 49 AEUV betrifft.
- 46 Nach alledem ist die Vorlagefrage so zu verstehen, dass das vorlegende Gericht wissen möchte, ob Art. 49 AEUV dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden entgegensteht, die es dem Empfänger einer Ascheurne trotz des ausdrücklichen Wunsches des Verstorbenen verbietet, sie durch Dritte aufbewahren zu lassen, ihn verpflichtet, sie bei sich zu Hause aufzubewahren, es sei denn, er lässt sie auf einem städtischen Friedhof aufbewahren, und die ferner jede mit Gewinnerzielungsabsicht ausgeübte Tätigkeit untersagt, die – ausschließlich oder nicht – die Aufbewahrung von Ascheurnen zu welchem Zweck und über welchen Zeitraum auch immer betrifft.

Zur Frage

- 47 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass Art. 49 AEUV jeder nationalen Maßnahme entgegensteht, die eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit darstellt, es sei denn, eine solche Beschränkung ist durch zwingende Erwägungen des Allgemeininteresses zu rechtfertigen (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteil vom 5. Dezember 2013, Venturini u. a., C-159/12 bis C-161/12, EU:C:2013:791, Rn. 30 und 37).
- 48 Erstens stellt nach ständiger Rechtsprechung jede nationale Maßnahme, die zwar ohne Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit anwendbar ist, die aber die Ausübung der durch den Vertrag garantierten Niederlassungsfreiheit durch die Unionsangehörigen untersagt, behindert oder weniger attraktiv macht, eine Beschränkung im Sinne von Art. 49 AEUV dar (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 28. Januar 2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, Rn. 21).
- 49 Im vorliegenden Fall ist unter Berücksichtigung der Ausführungen des vorlegenden Gerichts festzustellen, dass eine nationale Regelung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende, die den Unionsangehörigen verbietet, einen Urnenaufbewahrungsdienst im betreffenden Mitgliedstaat anzubieten, dem entgegensteht, dass diese sich dort niederlassen, um einer solchen Aufbewahrung nachzugehen, und dass sie daher geeignet ist, die Ausübung der durch den Vertrag garantierten Niederlassungsfreiheit durch die Unionsangehörigen zu behindern.
- 50 Daher begründet eine solche Regelung eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit im Sinne von Art. 49 AEUV.
- 51 Zweitens kann nach ständiger Rechtsprechung eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit, sofern sie ohne Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit anwendbar ist, durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein, sofern sie geeignet ist, die Erreichung des mit ihr

verfolgten Ziels zu gewährleisten, und nicht über das zu seiner Erreichung erforderliche Maß hinausgeht (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteil vom 9. März 2017, Piringer, C-342/15, EU:C:2017:196, Rn. 53 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 52 Insbesondere ist auch daran zu erinnern, dass eine nationale Regelung nur dann geeignet ist, die Verwirklichung des geltend gemachten Ziels zu gewährleisten, wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, es in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 10. März 2009, Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, Rn. 55, und vom 23. Dezember 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, Rn. 65).
- 53 Im vorliegenden Fall machen die Gemeinde Padua und die italienische Regierung geltend, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung – die unbestritten ohne Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit anwendbar ist – durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses am Schutz der öffentlichen Gesundheit, am Erfordernis, die gebührende Achtung des Andenkens an die Verstorbenen sicherzustellen, und am Schutz der in Italien vorherrschenden moralischen und religiösen Werte gerechtfertigt sei, wobei letztere den mit der Aufbewahrung der Asche verbundenen geschäftlichen und gesellschaftlichen Tätigkeiten und daher der Aufbewahrung der sterblichen Überreste mit Gewinnerzielungsabsicht entgegenstünden.
- 54 Insoweit ist, was erstens die mit dem Schutz der öffentlichen Gesundheit begründete Rechtfertigung angeht, nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs der Schutz der öffentlichen Gesundheit zwar einer der im Unionsrecht anerkannten zwingenden Gründe des Allgemeininteresses und verfügen die Mitgliedstaaten in diesem Bereich über einen weiten Ermessensspielraum (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 1. Juni 2010, Blanco Pérez und Chao Gómez, C-570/07 und C-571/07, EU:C:2010:300, Rn. 44, 68 und 106).
- 55 Jedoch kann ein solches Ziel die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Beschränkung nicht rechtfertigen, da die Asche, anders als die sterblichen Überreste, vom biologischen Gesichtspunkt aus inert ist, da sie durch die Hitze steril wird, so dass ihre Aufbewahrung keine auf Erwägungen der öffentlichen Gesundheit beruhende Verpflichtung darstellen kann.
- 56 Folglich ist das von der Gemeinde Padua und der italienischen Regierung vorgebrachte Ziel des Schutzes der öffentlichen Gesundheit nicht geeignet, die durch die im Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung eingeführten Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit zu rechtfertigen.
- 57 Was zweitens das Ziel des Schutzes der gebührenden Achtung des Andenkens an die Verstorbenen betrifft, so kann auch dieses einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellen.
- 58 Außerdem kann zwar von einer nationalen Regelung, die privaten Unternehmen verbietet, die Aufbewahrung von Ascheurnen anzubieten, angenommen werden, dass sie die Erreichung dieses Ziels gewährleistet. Zum einen kann ein solches Verbot nämlich garantieren, dass die Aufbewahrung dieser Urnen Strukturen übertragen wird, die Pflichten und spezifischen Kontrollen unterliegen, die die gebührende Achtung des Andenkens an die Verstorbenen sicherstellen sollen. Zum anderen lässt sich damit gewährleisten, dass die fraglichen Urnen im Fall der Beendigung der Aufbewahrungstätigkeiten durch die betreffenden Unternehmen nicht aufgegeben werden oder ihr Inhalt nicht in unangemessener Weise und an unangemessenen Orten verstreut wird.
- 59 Es ist jedoch festzustellen, dass es weniger einschränkende Maßnahmen gibt, um dieses Ziel zu erreichen, wie insbesondere die Pflicht, die Urnenaufbewahrung unter gleichen Bedingungen wie auf den Friedhöfen der Gemeinde sicherzustellen und im Fall der Beendigung der Geschäftstätigkeit die Urnen auf einen öffentlichen Friedhof zu bringen oder sie den Angehörigen des Verstorbenen zurückzugeben.

- 60 Daher geht die im Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung über das hinaus, was zur Erreichung des Ziels des Schutzes der gebührenden Achtung des Andenkens an die Verstorbenen erforderlich ist.
- 61 Unter diesen Umständen können die durch diese Regelung eingeführten Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit im Hinblick auf den Schutz der gebührenden Achtung des Andenkens an die Verstorbenen nicht gerechtfertigt werden.
- 62 Was drittens die in dem betreffenden Mitgliedstaat vorherrschenden moralischen und religiösen Werte angeht, trägt die italienische Regierung vor, dass diese Werte einer Aufbewahrung der sterblichen Überreste mit Gewinnerzielungsabsicht entgegenstünden.
- 63 Ohne dass jedoch über den Wert eines solchen Ziels entschieden zu werden braucht, ist darauf hinzuweisen, dass schon aus dem Wortlaut von Art. 5 Abs. 2 des Gesetzes Nr. 130 vom 30. März 2001 hervorgeht, dass die Aufbewahrung der Asche von Verstorbenen in diesem Mitgliedstaat Gebühren unterliegt, die vom Innenministerium in Abstimmung mit dem Gesundheitsministerium und bestimmten Vereinigungen festgelegt werden.
- 64 Die Öffnung der Aufbewahrung sterblicher Überreste für private Akteure hätte jedoch derselben gebührenrechtlichen Regelung unterstellt werden können, die der betreffende Mitgliedstaat für sich genommen offenbar nicht als seinen moralischen und religiösen Werten widersprechend ansieht.
- 65 Da dies nicht geschehen ist, geht die im Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung über das hinaus, was zur Erreichung des geltend gemachten Ziels erforderlich ist und kann folglich jedenfalls nicht im Licht dieses Ziels gerechtfertigt werden.
- 66 Nach alledem ist auf die Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 49 AEUV dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden entgegensteht, die es dem Empfänger einer Ascheurne trotz des ausdrücklichen Wunsches des Verstorbenen verbietet, sie durch Dritte aufbewahren zu lassen, ihn verpflichtet, sie bei sich zu Hause aufzubewahren, es sei denn, er lässt sie auf einem städtischen Friedhof aufbewahren, und die ferner jede mit Gewinnerzielungsabsicht ausgeübte Tätigkeit untersagt, die – ausschließlich oder nicht – die Aufbewahrung von Ascheurnen zu welchem Zweck und über welchen Zeitraum auch immer betrifft.

Kosten

- 67 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Dritte Kammer) für Recht erkannt:

Art. 49 AEUV ist dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden entgegensteht, die es dem Empfänger einer Ascheurne trotz des ausdrücklichen Wunsches des Verstorbenen verbietet, sie durch Dritte aufbewahren zu lassen, ihn verpflichtet, sie bei sich zu Hause aufzubewahren, es sei denn, er lässt sie auf einem städtischen Friedhof aufbewahren, und die ferner jede mit Gewinnerzielungsabsicht ausgeübte Tätigkeit untersagt, die – ausschließlich oder nicht – die Aufbewahrung von Ascheurnen zu welchem Zweck und über welchen Zeitraum auch immer betrifft.

Unterschriften