



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

14 november 2018*

„Prejudiciële verwijzing – Beperkingen van de vrijheid van vestiging – Bevoegdheid van het Hof –
Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing – Zuiver interne situatie –
Nationale regelgeving die elke winstgevende activiteit in verband met de bewaring van asbussen
verbiedt – Evenredigheidstoets – Coherentie van de nationale regelgeving”

In zaak C-342/17,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de
Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (bestuursrechter in eerste aanleg Veneto, Italië) bij
beslissing van 11 mei 2017, ingekomen bij het Hof op 8 juni 2017, in de procedure

Memoria Srl,

Antonia Dall’Antonia

tegen

Comune di Padova,

in tegenwoordigheid van:

Alessandra Calore,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: M. Vilaras, president van de Vierde kamer, waarnemend voor de president van
de Derde kamer, J. Malenovský (rapporteur), L. Bay Larsen, M. Safjan en D. Šváby, rechters,

advocaat-generaal: M. Campos Sánchez-Bordona,

griffier: R. Schiano, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 16 april 2018,

gelet op de opmerkingen van:

- Memoria Srl en Antonia Dall’Antonia, vertegenwoordigd door G. Martini, A. Sitzia en P. Piva,
avvocati,

* Procestaal: Italiaans.

- Comune di Padova, vertegenwoordigd door M. Lotto, V. Mizzoni, A. Sartori en P. Bernardi, avvocati,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door E. De Bonis, avvocato dello Stato,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door H. Tserepa-Lacombe en L. Malferrari als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 21 juni 2018,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 49 en 56 VWEU.
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Memoria Srl en Antonia Dall'Antonia, enerzijds, en Comune di Padova (gemeente Padua, Italië), anderzijds, over door deze gemeente vastgestelde regelgeving die verbiedt dat een ontvanger van een asbus deze tegen betaling in bewaring geeft aan een particuliere onderneming.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 Overweging 8 van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB 2006, L 376, blz. 36) bepaalt:

„(8) Het is passend dat de bepalingen van deze richtlijn betreffende de vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van diensten alleen van toepassing zijn voor zover de betrokken activiteiten voor concurrentie opengesteld zijn, zodat zij de lidstaten niet verplichten diensten van algemeen economisch belang te liberaliseren of openbare inrichtingen die dergelijke diensten aanbieden te privatiseren, dan wel bestaande monopolies voor andere activiteiten of bepaalde distributiediensten op te heffen.”

- 4 Artikel 1, lid 3, eerste alinea, van richtlijn 2006/123 luidt als volgt:

„Deze richtlijn heeft geen betrekking op de afschaffing van dienstverrichtende monopolies, noch op steunmaatregelen van de lidstaten die onder de communautaire mededingingsvoorschriften vallen.”

Italiaans recht

Wet nr. 234 van 24 december 2012

- 5 Artikel 53 van legge n. 234 – Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea (wet nr. 234 houdende algemene regels voor de deelname van Italië aan het opstellen en de uitvoering van de wetgeving en het beleid van de Europese Unie), van 24 december 2012 (GURI nr. 3 van 4 januari 2013), bepaalt:

„Voorschriften van de Italiaanse rechtsorde die discriminerende effecten meebrengen ten opzichte van de voorwaarden die gelden voor en de behandeling van onderdanen van de Europese Unie in de Italiaanse rechtsorde, zijn niet van toepassing op Italiaanse staatsburgers.”

Wet nr. 130 van 30 maart 2001

- 6 Artikel 3 van legge n. 130 – Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri (wet nr. 130 inzake crematie en asverstrooiing), van 30 maart 2001 (GURI nr. 91 van 19 april 2001), bepaalt:

„1. Binnen zes maanden na de inwerkingtreding van deze wet kan [decreto del Presidente della Repubblica n. 285 – Approvazione del regolamento di polizia mortuaria (decreet nr. 285 van de president van de Republiek houdende goedkeuring van de mortuariumpolitieverordening), van 10 september 1990 (GURI nr. 239 van 12 oktober 1990),] op voorstel van de minister van Volksgezondheid, na raadpleging van de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie en na advies van de bevoegde parlementaire commissies op grond van de volgende beginselen worden gewijzigd door een verordening die is vastgesteld in overeenstemming met artikel 17, lid 1, van wet nr. 400 van 23 augustus 1988, zoals gewijzigd:

[...]

- b) toestemming om te cremen wordt verleend op basis van de wil die de overledene tijdens zijn leven heeft uitgedrukt of die een familielid heeft geuit op een van de volgende wijzen:

[...]

- c) asverstrooiing, in overeenstemming met de wil van de overledene, is enkel toegestaan in een speciaal daartoe voorbehouden deel van de begraafplaats, in de natuur of op privéterrein; de verstrooiing op privéterrein moet in de openlucht met toestemming van de eigenaar gebeuren en mag geen aanleiding geven tot vergoeding; in elk geval is asverstrooiing verboden in woongebieden [...]; verstrooiing op zee, in meren en in rivieren is toegestaan in de gebieden zonder vaartuigen en zonder bouwwerken;

- d) de as wordt verstrooid door de echtgenoot of een ander daartoe gemachtigd familielid, door de executeur-testamentair of de wettelijke vertegenwoordiger van de vereniging bedoeld onder b), punt 2, waarvan de overledene lid was en bij gebreke daarvan door een daartoe door de gemeente gemachtigde persoon;

[...]

- f) voor het vervoer van de asbus gelden niet de voor het vervoer van lijken vastgestelde hygiënevoorschriften, tenzij de gezondheidsinstanties anders bepalen;

[...]

- i) in het crematorium moet een wachtzaal worden ingericht waar de begrafenisrituelen kunnen worden uitgevoerd en waardig afscheid kan worden genomen van de overledene.

[...]"

- 7 Artikel 5, lid 2, van deze wet bepaalt:

„Bij decreet van de minister van Binnenlandse Zaken, na raadpleging van de minister van Volksgezondheid en na raadpleging van de Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) (nationale vereniging van de Italiaanse gemeenten), de Confederazione nazionale dei servizi (Confservizi) (nationale confederatie betreffende diensten) alsmede de verenigingen die het meest representatief zijn en onder meer aangelegenheden inzake crematie als maatschappelijk doel hebben, worden binnen zes maanden na inwerkingtreding van deze wet de toe te passen tarieven voor de crematie van lijken en voor de bewaring en verstrooiing van de assen op een passend deel van de begraafplaatsen vastgesteld.”

Decreet nr. 285 van de president van de Republiek van 10 september 1990

- 8 Artikel 92, lid 4, van decreet nr. 285 van de president van de Republiek van 10 september 1990 bepaalt:

„Verboden is de concessie van percelen voor particuliere graven aan natuurlijke of rechtspersonen die in dat verband winst willen maken of willen speculeren.”

Regionale wet nr. 18 van 4 maart 2010

- 9 Krachtens legge regionale n. 18 – Norme in materia funeraria, della Regione del Veneto (regionale wet van Veneto nr. 18 houdende regels inzake lijkbezorging) van 4 maart 2010 zijn de gemeenten bevoegd om de voorschriften inzake de bewaring en de kenmerken van asbussen vast te stellen.

Verordening van de gemeente Padua inzake begraafplaatsdiensten

- 10 Artikel 52 van de verordening van de gemeente Padua inzake begraafplaatsdiensten, zoals gewijzigd bij besluit nr. 84 van de gemeente Padua van 30 november 2015, bepaalt:

„1. Het recht om de asbus thuis te bewaren wordt toegekend met inachtneming van de schriftelijke bepalingen die de overledene bij leven heeft opgesteld. Bij ontstentenis daarvan kan dat recht worden gevraagd door de echtgenoot of bij gebreke daarvan door de meest naaste verwant die is bepaald in overeenstemming met de artikelen 74, 75, 76 en 77 van het burgerlijk wetboek en, indien er meerdere verwanten in dezelfde graad zijn, door de absolute meerderheid van hen.

2. In het geval van een vastgestelde band van affectie of erkentelijkheid, kan het recht om de asbus te bewaren ook worden toegekend aan andere personen dan die welke bedoeld in de tweede volzin van het vorige lid, onder voorbehoud van voorafgaande schriftelijke toestemming van de rechtsopvolgers.

3. Het is de ontvanger van een asbus niet toegestaan om derden te verzoeken de asbus te bewaren. Dit verbod geldt ook indien de overledene een dergelijke wens bij leven uitdrukkelijk te kennen heeft gegeven.

4. De asbus mag uitsluitend worden bewaard in de woning van de ontvanger ervan, op een plaats die beveiligd is tegen eventuele ontheiliging of diefstal. Om geen enkele reden mogen er openingen of gaten in de asbus worden gemaakt.

5. De begraafplaatsdiensten kunnen op elk ogenblik eisen dat de asbus door de bewaarder wordt getoond zodat zij kunnen nagaan of deze nog intact is en wat de staat van bewaring ervan is.

[...]

9. Op elk moment kan worden gevraagd dat de in bewaring gegeven asbus op een begraafplaats wordt geplaatst.

10. Naast de in lid 4 vastgestelde vereisten mag er bij de bewaring van asbussen geen sprake zijn van een winstoogmerk. Economische activiteiten die – zelfs niet-uitsluitend – de bewaring van asbussen op ongeacht welke grond en voor ongeacht welke tijdsduur tot voorwerp hebben, zijn derhalve niet toegestaan. Dit verbod geldt ook indien de overledene een dergelijke wens bij leven uitdrukkelijk te kennen heeft gegeven.”

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

- 11 Memoria is een op 1 december 2014 opgerichte vennootschap, die de families van gecremeerde overledenen een dienst van bewaring van hun asbussen aanbiedt door middel van overeenkomsten waarbij het gebruiksrecht van de nissen (columbaria) waar de asbussen worden bewaard, wordt overgedragen. Deze dienst beoogt families de mogelijkheid te bieden om dergelijke asbussen niet thuis te bewaren en hun een gemakkelijkere toegang te verlenen tot de ruimten waar deze asbussen worden bewaard dan bij begraafplaatsen. De plaatsen waar die asbussen worden bewaard, worden voorgesteld als ruimten die uitsluitend bedoeld zijn om hen te ontvangen in een esthetisch aangename, discrete, afgeschermd omgeving die geschikt is om er een rustig moment van gebed ter nagedachtenis van de overledenen door te brengen.
- 12 Vanaf september 2015 opende Memoria ruimten die uitsluitend bestemd waren voor de bewaring van asbussen, die zij „plaatsen van herinnering” noemde en die in verschillende stadsdelen van de gemeente Padua waren gevestigd. De familieleden van de overledene kregen toegang tot deze plaatsen op voorwaarde dat zij een interne gedragscode aanvaardden, die naleving vereiste van de regels van goed, correct en waardig gedrag, het gebruik van alcoholhoudende dranken verbood en verplichtte gepaste kleding te dragen.
- 13 Dall'Antonia was een potentiële klant van Memoria, aangezien zij voornemens was het lichaam van haar overleden echtgenoot te laten cremeren en de as naar een van die ruimten te laten overbrengen.
- 14 Op 30 november 2015 stelde de gemeente Padua evenwel besluit nr. 84 vast, dat de verordening van deze gemeente inzake begraafplaatsdiensten wijzigde. De wijzigingen hebben als gevolg dat uitdrukkelijk de mogelijkheid wordt uitgesloten dat de persoon die een asbus in bewaring krijgt, een beroep doet op een particuliere onderneming, die wordt beheerd buiten het kader van de gemeentelijke begraafplaatsen, met het oog op de bewaring van deze asbus buiten de huiselijke kring.
- 15 Op 15 februari 2016 hebben Memoria en Dall'Antonia bij de Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (bestuursrechter in eerste aanleg Veneto, Italië) beroep ingesteld strekkende tot nietigverklaring van dat besluit en tot vergoeding van de door Memoria geleden schade. Ter staving van dit beroep voeren zij in wezen aan dat de betrokken nationale regelgeving niet in overeenstemming is met het Unierecht, en in het bijzonder met de beginselen van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten.
- 16 In dit verband vraagt de verwijzende rechter zich af of deze beginselen kunnen worden aangevoerd, aangezien de betrokken nationale regelgeving niet van toepassing is in het gehele nationale grondgebied, maar alleen in de gemeente Padua. Indien daarentegen wordt geoordeeld dat deze beginselen kunnen worden aangevoerd, is deze rechter van mening dat er reden is om te twijfelen aan

de verenigbaarheid van de betrokken nationale regelgeving met die beginselen, aangezien die regelgeving niet gerechtvaardigd wordt door enige reden van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.

- 17 Tegen deze achtergrond heeft de Tribunale amministrativo regionale per il Veneto de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moeten de artikelen 49 en 56 VWEU aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan de toepassing van de volgende bepalingen van artikel 52 van de verordening van de gemeente Padua inzake begraafplaatsdiensten[, zoals gewijzigd bij besluit nr. 84 van de gemeente Padua van 30 november 2015, die bepalen]:

„Het is de ontvanger van een asbus niet toegestaan om derden te verzoeken de asbus te bewaren. Dit verbod geldt ook indien de overledene een dergelijke wens bij leven uitdrukkelijk te kennen heeft gegeven’ (lid 3).

„De asbus mag uitsluitend worden bewaard in de woning van de ontvanger ervan [...]’ (lid 4).

„[...] [B]ij de bewaring van asbussen [mag er] geen sprake zijn van een winstoogmerk. Economische activiteiten die – zelfs niet-uitsluitend – de bewaring van asbussen op ongeacht welke grond en voor ongeacht welke tijdsduur tot voorwerp hebben, zijn derhalve niet toegestaan. Dit verbod geldt ook indien de overledene een dergelijke wens bij leven uitdrukkelijk te kennen heeft gegeven’ (lid 10)?”

- 18 Bij beschikking van de president van het Hof van 31 juli 2017 is het verzoek van de verwijzende rechter om de onderhavige prejudiciële verwijzing te behandelen volgens de versnelde procedure van artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof afgewezen.

Beantwoording van de prejudiciële vraag

Bevoegdheid van het Hof

- 19 De Italiaanse regering betoogt dat het Hof niet bevoegd is om te antwoorden op de gestelde vraag, aangezien de Unierechtelijke bepalingen waarvan om uitlegging wordt verzocht, niet van toepassing zijn op het hoofdgeding, dat betrekking heeft op een zuiver interne situatie.
- 20 Overeenkomstig artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering dient de verwijzende rechter aan het Hof duidelijk te maken in welk opzicht er in het bij hem aanhangige geschil, ondanks het zuiver nationale karakter daarvan, sprake is van aanknopingspunt met de artikelen 49 en 56 VWEU, zodat de uitlegging ervan noodzakelijk is voor de beslechting van dat geschil (zie in die zin arrest van 15 november 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punt 55).
- 21 Bij gebreke van dergelijke verduidelijkingen moet het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk worden verklaard.
- 22 Het door de Italiaanse regering geuite bezwaar dient dus te worden onderzocht in het kader van de toetsing van de ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing.

Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing

- 23 In herinnering dient te worden gebracht dat een geschil, ook tussen burgers van dezelfde lidstaat, moet worden geacht een aanknopingspunt te hebben met de artikelen 49 en 56 VWEU waardoor de uitlegging van die bepalingen noodzakelijk is voor de beslechting van het geschil, wanneer het

ationale recht de verwijzende rechter voorschrijft een burger van zijn lidstaat dezelfde rechten toe te kennen als een burger van een andere lidstaat in dezelfde situatie aan het Unierecht zou ontlelen (zie in die zin arresten van 21 februari 2013, *Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia e.a.*, C-111/12, EU:C:2013:100, punt 35, en 15 november 2016, *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, punt 52).

- 24 In casu heeft het hoofdgeding weliswaar betrekking op een geschil tussen een vennootschap naar Italiaans recht en een Italiaanse burger, enerzijds, en een gemeente die gelegen is op het grondgebied van Italië, anderzijds, maar de verwijzende rechter stelt dat hij krachtens artikel 53 van wet nr. 234 van 24 december 2012 verplicht is om deze vennootschap en deze burger toe te staan een beroep te doen op de artikelen 49 en 56 VWEU.
- 25 In deze omstandigheden moet worden vastgesteld dat de verwijzende rechter heeft aangetoond in welk opzicht er in het bij hem aanhangige geschil, ondanks het zuiver nationale karakter daarvan, sprake is van een aanknoping met de artikelen 49 en 56 VWEU, zodat de gevraagde uitlegging van het Unierecht noodzakelijk is voor de beslechting van dit geschil, en dat het verzoek om een prejudiciële beslissing derhalve in dit opzicht ontvankelijk is.
- 26 Bovendien betogen de gemeente Padua en de Italiaanse regering dat het verzoek om een prejudiciële beslissing tevens niet-ontvankelijk is om andere redenen.
- 27 Om te beginnen zou dit verzoek niet alle elementen, feitelijk en rechtens, bevatten die noodzakelijk zijn om het Hof in staat te stellen een zinvol antwoord te geven op de gestelde vraag. De verwijzende rechter heeft met name niet de argumenten van de gemeente Padua uiteengezet die betrekking hebben op de algemene belangen voor de bescherming waarvan de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bepalingen werden vastgesteld.
- 28 In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat overeenkomstig artikel 94, onder b) en c), van het Reglement voor de procesvoering in elk verzoek om een prejudiciële beslissing de inhoud van de nationale bepalingen die op het hoofdgeding van toepassing kunnen zijn, alsook het verband tussen deze bepalingen en de Unierechtelijke bepalingen waarvan om uitlegging wordt verzocht, moeten worden uiteengezet.
- 29 In casu heeft de verwijzende rechter de relevante bepalingen van de verordening van de gemeente Padua inzake begraafplaatsdiensten, zoals gewijzigd bij besluit nr. 84 van de gemeente Padua van 30 november 2015, aangehaald en gepreciseerd dat de uitlegging van de artikelen 49 en 56 VWEU werd gevraagd omdat de rechtmatigheid van deze verordening betwist werd wegens de vermeende strijdigheid ervan met de beginselen van het vrij verrichten van diensten en de vrijheid van vestiging.
- 30 Bijgevolg heeft de verwijzende rechter rechtens afdoende voldaan aan zijn verplichting om de inhoud van de nationale bepalingen die op het hoofdgeding van toepassing kunnen zijn alsmede het verband tussen deze bepalingen en de Unierechtelijke bepalingen waarvan om uitlegging wordt verzocht, uiteen te zetten.
- 31 Derhalve dient de door de gemeente Padua en de Italiaanse regering opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid te worden verworpen.
- 32 Voorts stelt de Italiaanse regering dat het verzoek om een prejudiciële beslissing voorbarig is. Volgens deze regering had de verwijzende rechter immers, alvorens een prejudiciële vraag aan het Hof te stellen, moeten onderzoeken of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regelgeving de uitoefening van een economische activiteit bestaande in het bewaren van asbussen verbiedt of toestaat en had hij daarbij moeten vaststellen welke doelstellingen door deze regelgeving worden nagestreefd.

- 33 In dit verband moet in herinnering worden gebracht dat de nationale rechterlijke instanties de meest uitgebreide bevoegdheid hebben om zich tot het Hof te wenden indien zij menen dat een bij hen aanhangig geding vragen over de uitlegging of de geldigheid van bepalingen van het recht van de Unie opwerpt waarover ter beslechting van het hun voorgelegde geschil moet worden beslist. De nationale rechterlijke instanties mogen die bevoegdheid overigens uitoefenen op elk tijdstip in de procedure dat zij daarvoor geschikt achten (arrest van 5 juli 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, punt 17 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 34 Bijgevolg kan een verzoek om een prejudiciële beslissing niet niet-ontvankelijk worden verklaard louter op grond dat het in een vroeg stadium van de hoofdprocedure is ingediend.
- 35 Derhalve dient de door de Italiaanse regering opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid te worden verworpen.
- 36 Ten slotte is de gemeente Padua van mening dat, aangezien de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regelgeving betrekking heeft op de hoogstpersoonlijke rechten van een individu, de beginselen van rechtszekerheid en bescherming van het gewettigd vertrouwen hoe dan ook eraan in de weg staan dat deze regelgeving in vraag wordt gesteld.
- 37 Weliswaar is het niet noodzakelijkerwijs uitgesloten dat de beginselen van rechtszekerheid en van bescherming van het gewettigd vertrouwen relevant kunnen zijn, maar de eventuele interactie ervan met het vrije verkeer betreft een inhoudelijke kwestie. Het louter aanvoeren van deze beginselen volstaat dus niet als bewijs dat een verzoek om een prejudiciële beslissing niet ter zake dienend is aangezien de beantwoording van de vraag noodzakelijk blijft voor de verwijzende rechter om uitspraak te kunnen doen. Bijgevolg is een dergelijk verzoek om een prejudiciële beslissing niet niet-ontvankelijk.
- 38 Bijgevolg dient door de gemeente Padua opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid te worden verworpen.
- 39 Uit het voorgaande volgt dat het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk is.

Ten gronde

Opmerkingen vooraf

- 40 Ten eerste heeft de Europese Commissie ter terechtzitting betoogd dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regelgeving niet dient te worden getoetst aan de bepalingen van het VWEU inzake de fundamentele vrijheden, aangezien richtlijn 2006/123 van toepassing is op het hoofdgeding.
- 41 Evenwel dient te worden opgemerkt dat nationale regelgeving als die in het hoofdgeding, die particuliere ondernemingen verbiedt om een dienst van bewaring van asbussen te verstrekken, ertoe leidt – zoals blijkt uit de gegevens van de verwijzingsbeslissing – dat een monopolie op het verrichten van de dienst van bewaring van asbussen wordt toegekend aan de gemeentelijke diensten. Uit artikel 1, lid 3, van richtlijn 2006/123, gelezen in het licht van overweging 8 van deze richtlijn, vloeit voort dat deze richtlijn geen betrekking heeft op de afschaffing van dienstverrichtende monopolies.
- 42 Bijgevolg valt dergelijke regelgeving niet binnen de werkingssfeer van richtlijn 2006/123. Zij moet uitsluitend aan de bepalingen van het Verdrag worden getoetst.
- 43 Ten tweede heeft de verwijzende rechter in zijn vraag verwezen naar zowel artikel 49 VWEU als artikel 56 VWEU.

- 44 In dit verband moet evenwel worden vastgesteld dat enkel de eerste van deze twee bepalingen van toepassing is op het hoofdgeding. Wanneer een marktdeelnemer daadwerkelijk en voor onbepaalde tijd door middel van een duurzame vestiging een economische activiteit wil uitoefenen, moet zijn situatie immers worden onderzocht in het licht van de vrijheid van vestiging, zoals bepaald in artikel 49 VWEU (zie met name arresten van 29 september 2011, Commissie/Oostenrijk, C-387/10, niet gepubliceerd, EU:C:2011:625, punt 22, en 23 februari 2016, Commissie/Hongarije, C-179/14, EU:C:2016:108, punten 148-150).
- 45 In het hoofdgeding wenst Memoria blijkbaar op het grondgebied van de gemeente Padua een dienst van bewaring van asbussen te verstrekken door middel van een duurzame vestiging voor onbepaalde tijd. Hieruit volgt dat de prejudiciële vraag moet worden geacht betrekking te hebben op de uitlegging van artikel 49 VWEU.
- 46 Gelet op het voorgaande dient de prejudiciële vraag zo te worden begrepen dat de verwijzende rechter in wezen vraagt of artikel 49 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan nationale regelgeving als in het hoofdgeding, die zelfs niettegenstaande de uitdrukkelijke wens van de overledene verbiedt dat de ontvanger van een asbus een derde verzoekt deze te bewaren, die hem verplicht om de asbus in zijn woning te bewaren tenzij hij een gemeentelijke begraafplaats daarmee belast, en die voorts elke activiteit verbiedt die met winstoogmerk wordt verricht en – zelfs niet-uitsluitend – de bewaring van asbussen op ongeacht welke grond en voor ongeacht welke tijdsduur tot voorwerp heeft.

Over de vraag

- 47 Om te beginnen dient eraan te worden herinnerd dat artikel 49 VWEU zich verzet tegen elke nationale maatregel die een beperking vormt van de vrijheid van vestiging, tenzij een dergelijke beperking haar rechtvaardiging vindt in dwingende redenen van algemeen belang (zie in die zin met name arrest van 5 december 2013, Venturini e.a., C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:791, punten 30 en 37).
- 48 In de eerste plaats vormt volgens vaste rechtspraak een beperking in de zin van artikel 49 VWEU, elke nationale maatregel die, zelfs wanneer hij zonder discriminatie op grond van nationaliteit van toepassing is, de uitoefening van de in het Verdrag gewaarborgde vrijheid van vestiging door burgers van de Unie verbiedt, belemmert of minder aantrekkelijk maakt (zie in die zin arrest van 28 januari 2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, punt 21).
- 49 Gelet op de verklaringen van de verwijzende rechter moet in casu worden vastgesteld dat nationale regelgeving als in het hoofdgeding, die burgers van de Unie verbiedt om een dienst van bewaring van asbussen te verstrekken in de betrokken lidstaat, eraan in de weg staat dat deze burgers zich daar vestigen om een dergelijke bewaring te verrichten en dus de uitoefening van de in het Verdrag gewaarborgde vrijheid van vestiging door deze burgers kan belemmeren.
- 50 Dergelijke regelgeving levert dus een beperking van de vrijheid van vestiging in de zin van artikel 49 VWEU op.
- 51 In de tweede plaats kunnen volgens vaste rechtspraak beperkingen van de vrijheid van vestiging die zonder discriminatie op grond van nationaliteit van toepassing zijn, worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang, op voorwaarde dat zij geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder gaan dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken (zie in die zin met name arrest van 9 maart 2017, Piringer, C-342/15, EU:C:2017:196, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 52 Meer in het bijzonder dient eraan te worden herinnerd dat nationale wetgeving slechts geschikt is om de verwezenlijking van het betrokken doel te waarborgen, wanneer zij de verwezenlijking van dat doel daadwerkelijk coherent en systematisch nastreeft (zie in die zin arresten van 10 maart 2009, Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, punt 55, en 23 december 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, punt 65).
- 53 In casu betogen de gemeente Padua en de Italiaanse regering dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regelgeving, waarvan vaststaat dat deze zonder discriminatie op grond van nationaliteit van toepassing is, wordt gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang die verband houden met de bescherming van de volksgezondheid, de noodzaak om te waken over het respect voor de nagedachtenis van de overledenen en de bescherming van de heersende morele en religieuze waarden in Italië, waarbij laatstgenoemde waarden zich verzetten tegen commerciële en wereldse activiteiten in verband met de bewaring van de assen van de overledenen en dus tegen het feit dat de activiteiten in verband met de bewaring van stoffelijke resten een winstoogmerk hebben.
- 54 Wat ten eerste de rechtvaardiging in verband met de bescherming van de volksgezondheid betreft, vloeit uit vaste rechtspraak van het Hof voort dat de bescherming van de volksgezondheid een van de door het Unierecht erkende dwingende redenen van algemeen belang is en dat de lidstaten op dit gebied over een ruime beoordelingsmarge beschikken (zie in die zin arrest van 1 juni 2010, Blanco Pérez en Chao Gómez, C-570/07 en C-571/07, EU:C:2010:300, punten 44, 68 en 106).
- 55 Een dergelijke doelstelling kan evenwel de beperking die in het hoofdgeding aan de orde is, niet rechtvaardigen, aangezien assen van overledenen, anders dan stoffelijke resten, uit biologisch oogpunt een inerte stof zijn – aangezien zij steriel geworden zijn door de hoge temperatuur –, zodat de bewaring ervan geen beperking kan vormen die vereist is op grond van overwegingen in verband met de volksgezondheid.
- 56 Bijgevolg kan de door de gemeente Padua en de Italiaanse regering aangevoerde doelstelling van bescherming van de volksgezondheid de beperkingen van de vrijheid van vestiging die in de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regelgeving zijn vastgesteld, niet rechtvaardigen.
- 57 Wat ten tweede de doelstelling van bescherming van het respect voor de nagedachtenis van de overledenen betreft, dient te worden opgemerkt dat deze doelstelling tevens een dwingende reden van algemeen belang kan vormen.
- 58 Voorts kan zeker worden geoordeeld dat met nationale regelgeving die verbiedt dat particuliere ondernemingen de activiteit van bewaring van asbussen uitoefenen, kan worden gewaarborgd dat deze doelstelling wordt verwezenlijkt. Om te beginnen kan met een dergelijk verbod immers worden gewaarborgd dat het recht op bewaring van deze asbussen wordt toegekend aan structuren die onderworpen zijn aan verplichtingen en specifieke controles die erop gericht zijn het respect voor de nagedachtenis van de overledenen te verzekeren. Verder kan daarmee worden gewaarborgd dat bij stopzetting van de dienst van bewaring door de betrokken ondernemingen, de betrokken asbussen niet worden achtergelaten of de inhoud ervan niet wordt verstrooid op een ongepaste wijze en plaats.
- 59 Evenwel dient te worden vastgesteld dat er minder beperkende maatregelen bestaan om deze doelstelling te verwezenlijken, zoals met name de verplichting om de bewaring van de asbussen te waarborgen in soortgelijke omstandigheden als die van de gemeentelijke begraafplaatsen en de verplichting om bij stopzetting van de activiteit de asbussen over te brengen naar een publieke begraafplaats of terug te geven aan de verwanten van de overledene.
- 60 Bijgevolg gaat de betrokken nationale regelgeving verder dan nodig is voor de verwezenlijking van de doelstelling van bescherming van het respect voor de nagedachtenis van de overledenen.

- 61 In deze omstandigheden zijn de in die regelgeving vastgestelde beperkingen van de vrijheid van vestiging niet gerechtvaardigd op grond van de bescherming van het respect voor de nagedachtenis van de overledenen.
- 62 Wat ten derde de heersende morele en religieuze waarden in de betrokken lidstaat betreft, betoogt de Italiaanse regering dat deze zich ertegen verzetten dat activiteiten in verband met bewaring van stoffelijke resten een winstoogmerk hebben.
- 63 Zonder dat uitspraak hoeft te worden gedaan over de waarde van een dergelijke doelstelling, dient evenwel te worden opgemerkt dat uit de bewoordingen zelf van artikel 5, lid 2, van wet nr. 130 van 30 maart 2001 blijkt dat in die lidstaat de minister van Binnenlandse Zaken, na raadpleging van de minister van Volksgezondheid en bepaalde verenigingen, de tarieven vaststelt die van toepassing zijn op de activiteit van bewaring van de assen van overledenen.
- 64 Indien de activiteiten in verband met de bewaring van stoffelijke resten waren opengesteld voor particuliere actoren, dan had dezelfde tariefregeling, die door de betrokken lidstaat duidelijk niet in strijd wordt geacht met zijn morele en religieuze waarden, verplicht kunnen worden gesteld.
- 65 Bij gebreke daarvan gaat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regelgeving derhalve verder dan nodig is voor de verwezenlijking van de aangevoerde doelstelling, zodat zij in elk geval niet gerechtvaardigd is op deze grond.
- 66 Uit het voorgaande volgt dat op de gestelde vraag dient te worden geantwoord dat artikel 49 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan nationale regelgeving als in het hoofdgeding, die zelfs niettegenstaande de uitdrukkelijke wens van de overledene verbiedt dat de ontvanger van een asbus een derde verzoekt deze te bewaren, die hem verplicht om de asbus in zijn woning te bewaren tenzij hij een gemeentelijke begraafplaats daarmee belast, en die voorts elke activiteit verbiedt die met winstoogmerk wordt verricht en – zelfs niet-uitsluitend – de bewaring van asbussen op ongeacht welke grond en voor ongeacht welke tijdsduur tot voorwerp heeft.

Kosten

- 67 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 49 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan nationale regelgeving als in het hoofdgeding, die zelfs niettegenstaande de uitdrukkelijke wens van de overledene verbiedt dat de ontvanger van een asbus een derde verzoekt deze te bewaren, die hem verplicht om de asbus in zijn woning te bewaren tenzij hij een gemeentelijke begraafplaats daarmee belast, en die voorts elke activiteit verbiedt die met winstoogmerk wordt verricht en – zelfs niet-uitsluitend – de bewaring van asbussen op ongeacht welke grond en voor ongeacht welke tijdsduur tot voorwerp heeft.

ondertekeningen