Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

14. studenoga 2018.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Ograničenja slobode poslovnog nastana – Nadležnost Suda – Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku – Potpuno unutarnja situacija – Nacionalni propis kojim se zabranjuje svaka djelatnost s ciljem stjecanja dobiti povezana s čuvanjem pogrebnih urni – Test proporcionalnosti – Dosljednost nacionalnog propisa”

U predmetu C-342/17,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Regionalni upravni sud u Venetu, Italija), odlukom od 11. svibnja 2017., koju je Sud zaprimio 8. lipnja 2017., u postupku

Memoria Srl,

Antonia Dall Antonia

protiv

Comune di Padova,

uz sudjelovanje:

Alessandre Calore,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: M. Vilaras, predsjednik četvrtog vijeća, u svojstvu predsjednika trećeg vijeća, J. Malenovský (izvjestitelj), L. Bay Larsen, M. Safjan i D. Šváby, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: R. Schiano, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 16. travnja 2018.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za društvo Memoria Srl i A. Dall’Antoniu, G. Martini, A. Sitzia i P. Piva, *avvocati*,

– za Comune di Padova, M. Lotto, V. Mizzoni, A. Sartori i P. Bernardi, *avvocati*,

– za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju E. De Bonisa, *avvocato dello Stato*,

* Jezik postupka: talijanski

– za Europsku komisiju, H. Tserepa-Lacombe i L. Malferrari, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 21. lipnja 2018.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 49. i 56. UFEU-a.

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Memoria Srl i A. Dall' Antonie, s jedne strane, i Comune di Padova (općina Padova, Italija), s druge strane, u vezi s propisom, koji je potonja donijela, a koji brani osobama kojima je povjerena pogrebna urna da njezinu pohranu, uz plaćanje, povjere privatnom poduzeću.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Uvodna izjava 8. Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (SL 2006., L 376, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 160.), predviđa:

„(8) Prikladno je da se odredbe ove Direktive o slobodi poslovnog nastana i slobodnom kretanju usluga primjenjuju isključivo u onoj mjeri u kojoj su dotične djelatnosti otvorene za tržišno natjecanje, tako da države članice nisu obvezne liberalizirati usluge od općeg gospodarskog interesa, privatizirati državna poduzeća koja pružaju takve usluge ili ukinuti postojeće monopole za druge djelatnosti ili određene distribucijske usluge."

4 U skladu s odredbama članka 1. stavka 3. prvog podstavka Direktive 2006/123:

„Ova se Direktiva ne bavi ukidanjem monopola u području pružanja usluga niti potporama koje dodjeljuju države članice, a koje su obuhvaćene propisima Zajednice o tržišnom natjecanju."

Talijansko pravo

Zakon br. 234 od 24. prosinca 2012.

5 Članak 53. legge n. 234 – Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea (Zakon br. 234 o općim pravilima o sudjelovanju Italije u donošenju i provođenju propisa i politika Europske unije), od 24. prosinca 2012. (GURI br. 3 od 4. siječnja 2013.), propisuje:

„Na talijanske državljane ne primjenjuju se pravila talijanskog prava koja proizvode diskriminatorne učinke u odnosu na uvjete i postupanje koji su talijanskim pravnim poretkom zajamčeni građanima Unije."

Zakon br. 130 od 30. ožujka 2001.

6 Članak 3. legge n. 130 – Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri (Zakon br. 130 o kremiranju i prosipanju pepela), od 30. ožujka 2001. (GURI br. 91 od 19. travnja 2001.), određuje:

„1. Šest mjeseci od stupanja na snagu ovog zakona, [[decreto del Presidente della Repubblica n. 285, approvazione del regolamento di polizia mortuaria (Uredba predsjednika Republike br. 285 kojom se odobrava Uredba o pogrebničkoj djelatnosti), od 10. rujna 1990. (GURI br. 239 od 12. listopada 1990.),] može se izmijeniti uredbom donesenom na temelju članka 17. stavka 1. Zakona br. 400 od 23. kolovoza 1998., koji je izmijenjen na prijedlog ministra zdravstva, nakon provedenog savjetovanja s ministrima unutarnjih poslova i pravosuđa, i nakon donošenja mišljenja nadležnih parlamentarnih odbora, na temelju sljedećih načela:

[…]

(b) suglasnost za kremiranje daje se ovisno o volji koju je pokojnik izrazio za života ili koju član njegove obitelji izrazi u skladu sa sljedećim uvjetima:

[…]

(c) prosipanje pepela, poštujući volju pokojnika, dopušteno je samo na jednom dijelu groblja namijenjenom za tu svrhu, u prirodi ili na privatnom zemljištu; prosipanje na privatnom zemljištu treba učiniti na otvorenom uz odobrenje vlasnika i ne smije se naplaćivati; u svakom slučaju, prosipanje pepela zabranjeno je u naseljenim područjima […]; prosipanje u more, jezera ili vodene tokove dopušteno je u područjima bez plovila i objekata;

(d) prosipanje pepela izvršava bračni drug ili druga ovlaštena osoba koja je član obitelji, izvršitelj oporuke ili pravni zastupnik udruge iz stavka 2. točke (b) čiji je pokojnik bio član ili, ako navedeni ne postoje, osoba koju je općina ovlastila u tu svrhu;

[…]

(f) na prijevoz urne s pepelom ne primjenjuju se preventivne sanitarne mjere predviđene za prijevoz tijela pokojnika, osim ako sanitarna tijela ne odrede drukčije;

[…]

(i) krematorijska dvorana za ispraćaj mora biti uređena na način koji omogućuje održavanje pogrebnog obreda i dostojanstveno odavanje posljednje počasti pokojniku.

[…]"

7 U skladu s člankom 5. stavkom 2. tog zakona:

„Uredbom Ministarstva unutarnjih poslova, uz savjetovanje s ministrom zdravstva i nakon saslušanja Associazione dei comuni italiani (ANCI) (Nacionalno udruženje talijanskih općina), Confederazione nazionale dei servizi (Confservizi) (Nacionalna konfederacija usluga), kao i najzastupljenijih profesionalnih udruženja u čijem se predmetu poslovanja nalaze usluge kremiranja, utvrđuju se u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovoga zakona, tarife koje se primjenjuju na kremiranja tijela pokojnika, kao i na čuvanje i prosipanje pepela na prikladnim mjestima na grobljima."

Uredba predsjednika Republike br. 285, od 10. rujna 1990.

8 U skladu s člankom 92. stavkom 4. Uredbe predsjednika Republike br. 285 od 10. rujna 1990.:

„Nitko ne smije ustupati čestice za privatne grobnice fizičkim ili pravnim osobama koje njima namjeravaju ostvarivati dobit ili špekulirati."

Regionalni zakon br. 18 od 4. ožujka 2010.

9 Legge Regionale n.18 – Norme in materia funeraria, della Regione del Veneto (Regionalni zakon Veneta br. 18 o pogrebničkoj djelatnosti), od 4. ožujka 2010., povjerio je općinama da odrede zahtjeve za pohranu i karakteristike pogrebnih urni.

Uredba općine Padova o pogrebnim uslugama

10 Članak 52. Uredbe općine Padova o pogrebnim uslugama, kako je izmijenjen Odlukom br. 84 općine Padova, od 30. studenoga 2015., predviđa:

„1. Pogrebna urna povjerava se radi njezina čuvanja u domu poštujući pisana pravila koja je pokojnik sastavio za života. Ako ona ne postoje, povjeravanje može zatražiti bračni drug ili, ako ne postoji, najbliži srodnik koji je utvrđen u skladu s člancima 74., 75., 76. i 77. Građanskog zakonika i, ako ih je više, apsolutna većina srodnika.

2. U slučaju utvrđenih emocionalnih veza ili priznanja, urna se također može povjeriti drugim osobama, koje nisu navedene u drugoj rečenici prethodnog stavka, uz uvjet prethodnog pisanog pristanka nositelja prava.

3. Osoba kojoj je povjerena pogrebna urna ne može ni u kojem slučaju čuvanje te urne povjeriti trećoj osobi. Ta zabrana primjenjuje se čak i u slučaju kada je navedeno izričito zatražio pokojnik za vrijeme života.

4. Osoba kojoj je povjerena pogrebna urna mora je čuvati isključivo u svojem domu na mjestu koje je zaštićeno od mogućeg oskvrnuća ili krađe. Otvaranje ili bušenje rupa na urni nije dopušteno ni zbog kojeg razloga.

5. Pogrebne službe mogu u svakom trenutku zahtijevati da osoba kojoj je povjerena pogrebna urna predoči urnu radi provjere njezine cjelovitosti i stanja očuvanosti.

[…]

9. U svakom se trenutku može zahtijevati da se urna koja je povjerena na čuvanje pohrani na groblju.

10. Osim zahtjeva utvrđenih stavkom 4., čuvanje pogrebne urne s ciljem stjecanja dobiti nije dopušteno ni u kojem slučaju te se stoga zabranjuju ekonomske aktivnosti s ciljem, čak i kada nije isključiv, čuvanja pogrebnih urni po bilo kojoj osnovi i u bilo kojem trajanju. Ta zabrana primjenjuje se čak i u slučaju kada je navedeno izričito zatražio pokojnik za vrijeme života."

Glavni postupak i prethodno pitanje

11 Društvo Memoria Srl osnovano je 1. prosinca 2014. te se bavi djelatnošću pružanja obiteljima kremiranih pokojnika usluge pohranjivanja pogrebnih urni u nišama (kolumbarijima) na temelju ugovora o prijenosu mjesta čuvanja. Ta se usluga oglašava kao usluga koja omogućava obiteljima da

izbjegnu potrebu pohranjivanja takvih urni kod sebe, istodobno im pružajući lakši pristup prostorijama u kojima se čuvaju te urne nego što je to u slučaju groblja. Mjesta na kojima se navedene urne čuvaju oglašavaju se kao prostori namijenjeni isključivo za držanje tih urni, u okruženju koje je estetski ugodno, mirno, zaštićeno te prilagođeno za povlačenje u tišinu i molitve u sjećanje na pokojnike.

12 Društvo Memoria otvorilo je u rujnu 2015. prostore namijenjene isključivo za držanje pogrebnih urni, nazvane „mjesta sjećanja", koji su smješteni u različitim područjima općine Padova. Pristup članova obitelji pokojnika tim mjestima uvjetovan je prihvaćanjem internog Pravilnika o ponašanju, koji nalaže, među ostalim, poštovanje pravila pristojnog ophođenja, uljudnosti i dostojanstvenosti, zabranu konzumacije alkoholnih pića i obvezu prikladnog odijevanja.

13 A. Dall'Antonia bila je moguća klijentica društva Memoria koja je namjeravala dati kremirati tijelo svojeg supruga i prenijeti njegov pepeo u jedan od tih prostora.

14 Međutim, općina Padova donijela je Odluku br. 84 od 30. studenoga 2015., kojom je izmijenila općinsku Uredbu o pogrebnim uslugama. Učinjenim izmjenama izričito je ukinuta mogućnost da osoba kojoj je pogrebna urna povjerena na čuvanje koristi usluge privatnog poduzeća, koje se vodi neovisno od općinske službe groblja, u cilju čuvanja te urne izvan obiteljskog doma.

15 Društvo Memoria i A. Dall' Antonia su 15. veljače 2016. podnijeli pred Tribunaleom amministrativo regionale per il Veneto (Regionalni upravni sud za Veneto) tužbu kojom su zahtijevali poništenje navedene odluke, a društvo Memoria naknadu štete koju je pretrpjelo zbog te odluke. U prilog osnovanosti svoje tužbe, u biti tvrde da predmetni nacionalni propis nije u skladu s pravom Unije i, osobito, s načelima slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga.

16 U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev iznosi da je imao dvojbe o primjeni tih načela, s obzirom na to da se predmetni nacionalni propis primjenjuje samo na području općine Padova, a ne i na cjelokupnom državnom području. Nasuprot tomu, ako se ima smatrati da su navedena načela primjenjiva, taj isti sud smatra da onda postoje razlozi za sumnju u usklađenost predmetnog nacionalnog propisa s njima, jer se taj propis ne može opravdati niti jednim razlogom javnog reda, javne sigurnosti ili javnog zdravlja.

17 U tim je okolnostima, Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Regionalni upravni sud za Veneto) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li članke 49. i 56. UFEU-a tumačiti na način da im se protivi primjena sljedećih odredbi članka 52. Uredbe općine Padova o pogrebnim uslugama, [kako je izmijenjena Odlukom br. 84 općine Padova od 30. studenoga 2015. koja predviđa da]:

‚Osoba kojoj je povjerena pogrebna urna ne može ni u kojem slučaju čuvanje te urne povjeriti trećoj osobi. Ta zabrana primjenjuje se čak i u slučaju kada je navedeno izričito zatražio pokojnik za vrijeme života' (stavak 3.).

‚Osoba kojoj je povjerena urna mora je čuvati isključivo u svojem domu […]' (stavak 4.).

, […] Čuvanje pogrebne urne s ciljem stjecanja dobiti nije dopušteno ni u kojem slučaju te se stoga zabranjuju ekonomske aktivnosti s ciljem, čak i kada nije isključiv, čuvanja pogrebnih urni po bilo kojoj osnovi i u bilo kojem trajanju. Ta zabrana primjenjuje se čak i u slučaju kada je navedeno izričito zatražio pokojnik za vrijeme života (stavak 10.)'?"

18 Rješenjem predsjednika Suda od 31. srpnja 2017. odbijen je zahtjev suda koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku da se o ovom zahtjevu odluči u ubrzanom postupku, koji je predviđen u članku 105. Poslovnika Suda.

O prethodnom pitanju

Nadležnost Suda

19 Talijanska vlada tvrdi da Sud nije nadležan za odgovor na postavljeno pitanje jer se odredbe prava Unije čije se tumačenje traži ne primjenjuju u glavnom postupku, a koji se odnosi na potpuno unutarnju situaciju.

20 U skladu s člankom 94. Poslovnika, sud koji je uputio zahtjev mora navesti Sudu u čemu, usprkos njegovu potpuno unutarnjem karakteru, spor koji se pred njim vodi tvori s člancima 49. i 56. UFEU-a vezu, koja čini njihovo tumačenje nužnim za rješenje spora (presuda od 15. studenoga 2016., Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, t. 55.).

21 Zahtjev za prethodnu odluku bez takvih podataka treba proglasiti nedopuštenim.

22 Stoga valja ispitati prigovor koji ističe talijanska vlada u okviru provjere dopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku.

Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

23 Treba podsjetiti da, premda je riječ o sporu između državljana iste države članice, treba smatrati da između spora i članaka 49. i 56. UFEU-a postoji veza koja može učiniti tumačenje tih odredbi nužnim za rješenje tog spora, kad nacionalno pravo nalaže sudu koji je uputio zahtjev da navedenim državljanima omogući korištenje istim pravima koja bi državljani drugih država članica u istoj situaciji imali na temelju prava Unije (vidjeti u tom smislu presude od 21. veljače 2013., Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia i dr., C-111/12, EU:C:2013:100, t. 35., kao i od 15. studenoga 2016., Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, t. 52).

24 U ovom slučaju, glavni se postupak, doduše, odnosi na spor između društva osnovanog prema talijanskom pravu i talijanske državljanke, s jedne strane, i općine koja se nalazi na državnom području Italije, s druge strane, ali sud koji je uputio zahtjev navodi da je, u skladu s člankom 53. Zakona br. 234 od 24. prosinca 2012., dužan omogućiti da to društvo i ta državljanka ostvaruju prava iz članaka 49. i 56. UFEU-a.

25 U tim okolnostima valja zaključiti da je sud koji je uputio zahtjev utvrdio da, unatoč potpuno unutarnjoj prirodi, spor koji se pred njim vodi predstavlja, s člancima 49. i 56. UFEU-a, poveznicu koja čini zatraženo tumačenje prava Unije nužnim za rješenje tog spora i, slijedom toga, da je zahtjev za prethodnu odluku dopušten u tom pogledu.

26 Osim toga, općina Padova i talijanska vlada ističu da je zahtjev za prethodnu odluku također nedopušten iz drugih razloga.

27 Najprije, taj zahtjev ne sadržava sve činjenične i pravne elemente koji su nužni kako bi Sud mogao dati koristan odgovor na postavljeno pitanje. Naime, sud koji je uputio zahtjev nije iznio argumente općine Padova kojima je isticala javne interese radi čije zaštite su donesene odredbe o kojima je riječ u glavnom postupku.

28 U tom pogledu, valja podsjetiti da je, u skladu s člankom 94. točkama (b) i (c) Poslovnika, u zahtjevu za prethodnu odluku potrebno navesti sadržaj nacionalnih odredaba koje se mogu primijeniti u glavnom postupku kao i pojašnjenje veze koja prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev postoji između tih odredaba i odredaba prava Unije čije je tumačenje zatraženo.

29 U ovom je slučaju, sud koji je uputio zahtjev, naveo relevantne odredbe Uredbe općine Padova o pogrebnim uslugama, kako je izmijenjena Odlukom br. 84 općine Padova od 30. studenoga 2015., i precizirao je da je zatraženo tumačenje članaka 49. i 56. UFEU-a jer se osporavala zakonitost te uredbe zbog njezine navodne suprotnosti s načelima slobode pružanja usluga i slobode poslovnog nastana.

30 Iz toga proizlazi da je sud koji je uputio zahtjev u dovoljnoj mjeri ispunio svoju obvezu da navede sadržaj nacionalnih odredaba koje se mogu primijeniti u glavnom postupku kao i vezu koja postoji između tih odredaba i odredaba prava Unije čije je tumačenje zatraženo.

31 Stoga, argument o postojanju zapreke vođenju postupka koji su iznijele općina Padova i talijanska vlada treba odbiti.

32 Nadalje, talijanska vlada tvrdi da je zahtjev za prethodnu odluku preuranjen. Naime, prema mišljenju te vlade, prije nego što je uputio prethodno pitanje Sudu, sud koji je uputio zahtjev trebao je ispitati dopušta li nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku obavljanje ekonomske aktivnosti čiji je cilj pohrana i čuvanje pogrebnih urni i, u tom slučaju, utvrditi ciljeve koji se žele postići tim propisom.

33 U tom pogledu, valja podsjetiti da nacionalni sudovi imaju najširu mogućnost obraćanja Sudu ako smatraju da predmet koji je pred njima u tijeku postavlja pitanja koja zahtijevaju tumačenje ili ocjenu valjanosti odredaba prava Unije nužnih za rješavanje podnesenog im spora, među ostalim, slobodni su koristiti se tom mogućnosti u svakom stadiju postupka kada to smatraju prikladnim (presuda od 5. srpnja 2016., Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, t. 17. i navedena sudska praksa).

34 Posljedično, zahtjev za prethodnu odluku ne može se proglasiti nedopuštenim samo zato što je postavljen u ranoj fazi glavnog postupka.

35 Stoga treba odbiti argument o postojanju zapreke vođenju postupka koji je iznijela talijanska vlada.

36 Konačno, s obzirom na to da se nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku odnosi na status najosobnijih prava pojedinca, općina Padova smatra da načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja, u svakom slučaju, sprečavaju da se spomenuti propis dovede u pitanje.

37 Međutim, iako nije nužno isključeno da načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja mogu biti relevantna, njihovo moguće međudjelovanje sa slobodama kretanja predstavlja meritorno pitanje. Prema tome, samo pozivanje na njih nije dostatno da bi se utvrdilo da zahtjev za prethodnu odluku nije koristan jer je odgovor na njega i dalje potreban sudu koji je uputio zahtjev da bi donio svoju odluku. Dakle, takav zahtjev za prethodnu odluku je dopušten.

38 Slijedom toga, valja odbiti argument o postojanju zapreke vođenju postupka koji je istaknula općina Padova.

39 Iz prethodno navedenog slijedi da je zahtjev za prethodnu odluku dopušten.

Meritum

Uvodna očitovanja

40 Kao prvo, Europska komisija tvrdila je na raspravi da nije potrebno ispitati nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku u pogledu odredbi UFEU-a koje se odnose na temeljne slobode, s obzirom na to da je Direktiva 2006/123 ta koja se primjenjuje u glavnom postupku.

41 Međutim, valja istaknuti da nacionalni propis, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, koji zabranjuje privatnim poduzećima pružanje usluge pohrane pogrebnih urni, kao što to proizlazi iz navoda koji se nalaze u odluci o upućivanju prethodnog pitanja, dodjeljuje monopol općinskim službama na pružanje usluge čuvanja tih urni. Iz članka 1. stavka 3. Direktive 2006/123, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 8., proizlazi da se potonja ipak ne bavi pitanjem ukidanja monopola na pružanje usluga.

42 Posljedično, takav propis ne ulazi u područje primjene Direktive 2006/123 te ga, dakle, treba ispitati samo s obzirom na odredbe Ugovora.

43 Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev pozvao se u svojem pitanju i na članak 49. i na članak 56. UFEU-a.

44 Međutim, u tom pogledu valja utvrditi da je samo prva od tih dviju odredbi primjenjiva na spor u glavnom postupku. Naime, čim operater namjerava stvarno obavljati svoju ekonomsku aktivnost na temelju stalnog poslovnog nastana na neodređeno vrijeme, njegova se situacija mora razmotriti s obzirom na slobodu poslovnog nastana, kako je definirana u članku 49. UFEU-a (presude od 29. rujna 2011., Komisija/Austrija, C-387/10, neobjavljena, EU:C:2011:625, t. 22., i od 23. veljače 2016., Komisija/Mađarska, C-179/14, EU:C:2016:108, t. 148. do 150.).

45 Doista, iz okolnosti glavnog postupka proizlazi da društvo Memoria želi pružati na području općine Padova uslugu pohrane pogrebnih urni na temelju stalnog poslovnog nastana na neodređeno vrijeme. Iz toga slijedi da prethodno pitanje treba promatrati kao da se isključivo odnosi na tumačenje članka 49. UFEU-a.

46 S obzirom na prethodno navedeno, potrebno je postavljeno pitanje shvatiti tako da sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 49. UFEU-a tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, koji čak i unatoč izričitoj volji pokojnika zabranjuje osobi kojoj je povjerena pogrebna urna da pohranu te urne povjeri trećoj osobi, koji joj nameće da je čuva u svojem domu, osim ako je ne povjeri općinskom groblju, i koje usto zabranjuje ekonomske aktivnosti s ciljem, čak i kada nije isključiv, čuvanja pogrebnih urni po bilo kojoj osnovi i u bilo kojem trajanju.

O pitanju

47 Uvodno valja podsjetiti da se članku 49. UFEU-a protivi svaka nacionalna mjera koja predstavlja ograničenje slobode poslovnog nastana, osim ako takvo ograničenje nije opravdano važnim razlozima u općem interesu (vidjeti u tom smislu presudu od 5. prosinca 2013., Venturini i dr., C-159/12 do C-161/12, EU:C:2013:791, t. 30. i 37.).

48 Kao prvo, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, ograničenje u smislu članka 49. UFEU-a predstavlja svaka nacionalna mjera koja, čak i kada se primjenjuje bez diskriminacije na temelju državljanstva, građanima Unije zabranjuje, otežava ili čini manje privlačnim ostvarivanje slobode poslovnog nastana koja je zajamčena Ugovorom (vidjeti u tom smislu presudu od 28. siječnja 2016., Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, t. 21.).

49 U ovom slučaju, uzimajući u obzir navode suda koji je uputio zahtjev, valja utvrditi da nacionalni propis, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, koji zabranjuje građanima Unije pružanje usluge pohrane pogrebnih urni u predmetnoj državi članici, predstavlja prepreku da se ti državljani tamo nastane kako bi obavljali takvu pohranu i stoga može navedenim građanima otežati uživanje slobode poslovnog nastana koja je zajamčena Ugovorom.

50 Stoga takav propis uvodi ograničenje slobode poslovnog nastana u smislu članka 49. UFEU-a.

51 Kao drugo, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, ograničenje slobode poslovnog nastana, ako se primjenjuje bez diskriminacije na temelju državljanstva, može biti opravdano važnim razlozima u općem interesu, pod uvjetom da je prikladno za osiguranje ostvarenja zadanog cilja i da ne prekoračuje ono što je nužno da bi ga se postiglo (vidjeti u tom smislu osobito presudu od 9. ožujka 2017., Piringer, C-342/15, EU:C:2017:196, t. 53. i navedenu sudsku praksu).

52 Konkretnije, treba još podsjetiti da nacionalno zakonodavstvo ne može jamčiti ostvarenje predviđenog cilja, osim ako istinski ne osigurava njegovo ostvarenje i to na sustavan i dosljedan način (vidjeti u tom smislu presude od 10. ožujka 2009., Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, t. 55. i od 23. prosinca 2015., Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, t. 65.).

53 U predmetnom slučaju, općina Padova i talijanska vlada tvrde da je nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku, za koji je nesporno da se primjenjuje bez diskriminacije s obzirom na državljanstvo, opravdan važnim razlozima u općem interesu koji se odnose na zaštitu javnog zdravlja, potrebu da se osigura poštovanje sjećanja na preminule te na zaštitu prevladavajućih moralnih i vjerskih vrijednosti u Italiji, te da se potonjim vrijednostima protivi postojanje poslovnih, svjetovnih djelatnosti koje se odnose na čuvanje pepela preminulih i, dakle, da djelatnosti povezane s pohranjivanjem posmrtnih ostataka mogu biti predmet stjecanja dobiti.

54 U tom pogledu, što se tiče, kao prvo, razloga zaštite javnog zdravlja, iz ustaljene prakse Suda zaista proizlazi da je zaštita javnog zdravlja jedan od važnih razloga u općem interesu koje priznaje pravo Unije i da države članice u tom području raspolažu širokom marginom prosudbe (vidjeti u tom smislu presudu od 1. lipnja 2010., Blanco Pérez i Chao Gómez, C-570/07 i C-571/07, EU:C:2010:300, t. 44., 68. i 106.).

55 Međutim, takav cilj ne može opravdati ograničenje o kojem je riječ u glavnom postupku jer je pogrebni pepeo, za razliku od posmrtnih ostataka, inertan s biološkog gledišta, s obzirom na to da ga je toplina učinila sterilnim, tako da njegova pohrana ne može ovisiti o ograničenju koje nameće javno zdravlje.

56 Posljedično, cilj zaštite javnog zdravlja na koji se pozivaju općina Padova i talijanska vlada nije cilj koji može opravdati ograničenja slobode poslovnog nastana koja je nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku ustanovio.

57 Kao drugo, u odnosu na cilj zaštite poštovanja sjećanja na preminule, valja navesti da on također može predstavljati važan razlog u općem interesu.

58 Osim toga, zaista se može smatrati da je nacionalni propis koji zabranjuje privatnim poduzećima da obavljaju pohranu pogrebnih urni prikladan za ostvarenje tog cilja. Naime, s jedne strane, takva zabrana može osigurati da se pohrana tih urni povjeri strukturama koje podliježu obvezama i posebnim kontrolama za osiguranje poštovanja sjećanja na preminule. S druge strane, ona može osigurati da, u slučaju da predmetna poduzeća prestanu s obavljanjem djelatnosti pohrane, predmetne urne ne budu napuštene ili njihov sadržaj prosipan na neprikladan način i na neprikladnim mjestima.

59 Međutim, potrebno je utvrditi da postoje blaže mjere kojima se može postići navedeni cilj, kao što su to, među ostalim, obveza osiguravanja pohrane pogrebnih urni u uvjetima istovrsnim onima na općinskim grobljima i, u slučaju prestanka djelatnosti, prenošenja tih urni javnom groblju ili vraćanja srodnicima preminule osobe.

60 Posljedično, nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku prekoračuje ono što je nužno za postizanje cilja zaštite poštovanja sjećanja na preminule.

61 U tim se okolnostima, ograničenja slobode poslovnog nastana koja je navedeni propis nametnuo ne mogu opravdati na temelju zaštite poštovanja sjećanja na preminule.

62 Kao treće, u odnosu na prevladavajuće moralne i vjerske vrijednosti u predmetnoj državi članici, talijanska vlada tvrdi da se njima protivi to da djelatnosti pohrane posmrtnih ostataka budu predmet stjecanja dobiti.

63 Međutim, valja istaknuti da proizlazi iz samog teksta članka 5. stavka 2. Zakona br. 130 od 30. ožujka 2001., a da nije potrebno odlučiti o vrijednosti takvog cilja, da je djelatnost čuvanja pogrebnog pepela predmet, u toj državi članici, tarife koju određuje Ministarstvo unutarnjih poslova, nakon savjetovanja s Ministarstvom zdravstva i određenim udrugama.

64 Upravo se za otvaranje djelatnosti čuvanja posmrtnih ostataka privatnim dionicima mogao primijeniti isti tarifni okvir koji, sam po sebi, predmetna država članica, očigledno nije smatrala, protivnim njezinim vjerskim i moralnim vrijednostima.

65 Stoga, s obzirom na to da to nije učinjeno, propis o kojem je riječ u glavnom postupku prekoračuje ono što je nužno za postizanje cilja na koji se poziva i posljedično se ne može, ni u kojem slučaju, opravdati s obzirom na taj cilj.

66 Iz prethodno navedenog proizlazi da na postavljeno pitanje valja odgovoriti da se članak 49. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis, poput onog u glavnom postupku, koji, čak i unatoč izričitoj volji pokojnika, zabranjuje osobi kojoj je pogrebna urna povjerena na čuvanje da trećoj osobi povjeri čuvanje te urne, koji joj nameće da je čuva u svojem domu, osim ako je ne povjeri općinskom groblju, te koji usto zabranjuje ekonomske aktivnosti s ciljem, čak i kada nije isključiv, čuvanja pogrebnih urni po bilo kojoj osnovi i u bilo kojem trajanju.

Troškovi

67 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (treće vijeće) odlučuje:

Članak 49. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis, poput onog u glavnom postupku, koji, čak i unatoč izričitoj volji pokojnika, zabranjuje osobi kojoj je pogrebna urna povjerena na čuvanje da trećoj osobi povjeri čuvanje te urne, koji joj nameće da je čuva u svojem domu, osim ako je ne povjeri općinskom groblju, te koji usto zabranjuje ekonomske aktivnosti s ciljem, čak i kada nije isključiv, čuvanja pogrebnih urni po bilo kojoj osnovi i u bilo kojem trajanju.

Potpisi