Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

14. november 2018 *

»Præjudiciel forelæggelse – restriktion for etableringsfriheden – Domstolens kompetence – formaliteten vedrørende anmodningen om præjudiciel afgørelse – rent intern situation – national lovgivning, der forbyder enhver form for virksomhed med gevinst for øje i forbindelse med opbevaring af askeurner – proportionalitetskriteriet – sammenhæng i den nationale lovgivning«

I sag C-342/17,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (den regionale forvaltningsdomstol for Veneto, Italien) ved afgørelse af 11. maj 2017, indgået til Domstolen den 8. juni 2017, i sagen

Memoria Srl,

Antonia Dall'Antonia

mod

Comune di Padova,

procesdeltager:

Alessandra Calore,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af formanden for Fjerde Afdeling, M. Vilaras, som fungerende formand for Tredje Afdeling, og dommerne J. Malenovský (refererende dommer), L. Bay Larsen, M. Safjan og D. Šváby,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitssekretær: fuldmægtig R. Schiano,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 16. april 2018,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Memoria Srl og **Antonia** Dall'Antonia ved avvocati G. Martini, A. Sitzia og P. Piva,

– Comune di Padova ved avvocati M. Lotto, V. Mizzoni, A. Sartori og P. Bernardi,

* Processprog: italiensk.

– den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato E. De Bonis,

– Europa-Kommissionen ved H. Tserepa-Lacombe og L. Malferrari, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 21. juni 2018,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 49 TEUF og 56 TEUF.

2 Anmodningen er blevet indgivet under en sag mellem Memoria Srl og Antonia Dall'Antonia på den ene side og Comune di Padova (Padova kommune, Italien) på den anden side vedrørende lovgivning, som sidstnævnte har vedtaget, hvorefter det forbydes indehavere af en askeurne at overlade opbevaringen heraf til en privat virksomhed mod betaling.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Følgende fremgår af ottende betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked (EUT 2006, L 376, s. 36):

»(8) Bestemmelserne i dette direktiv vedrørende etableringsfriheden og den frie bevægelighed for tjenesteydelser bør kun finde anvendelse i det omfang, den pågældende virksomhed er åben for konkurrence, og de forpligter derfor ikke medlemsstaterne til enten at liberalisere tjenesteydelser af almen økonomisk interesse eller at privatisere offentlige organer, der udfører sådanne tjenesteydelser, eller at afskaffe eksisterende monopoler vedrørende andre aktiviteter eller en række distributionstjenester.«

4 Artikel 1, stk. 3, første afsnit, i direktiv 2006/123 bestemmer:

»Dette direktiv vedrører hverken afskaffelse af monopoler, der udfører tjenesteydelser, eller støtte bevilget af medlemsstaterne, som er omfattet af de fælles konkurrenceregler.«

Italiensk ret

Lov nr. 234 af 24. december 2012

5 Artikel 53 i legge n. 234 – Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea (lov nr. 234 om generelle regler for Den Italienske Republiks deltagelse i udformning og gennemførelse af Den Europæiske Unions lovgivning og politikker) af 24. december 2012 (GURI nr. 3 af 4.1.2013) bestemmer:

»Bestemmelser i italiensk lovgivning, der bevirker en forskelsbehandling i forhold til behandlingen af andre EU-medlemsstaters statsborgere i medfør af italiensk lovgivning, skal ikke finde anvendelse på italienske statsborgere.«

Lov nr. 130 af 30. marts 2001

6 Artikel 3 i legge n. 130 – Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri (lov nr. 130 om kremering og spredning af aske) af 30. marts 2001 (GURI nr. 91 af 19.4.2001) bestemmer:

»1. De første seks måneder efter vedtagelsen af denne lov kan [decreto del Presidente della Repubblica n. 285 approvazione del regolamento di polizia mortuaria (dekret fra republikkens præsident nr. 285 om godkendelse af bekendtgørelsen for begravelsesmyndighederne) af 10. september 1990 (GURI nr. 239 af 12.10.1990)] ændres ved en bekendtgørelse, der vedtages i overensstemmelse med artikel 17, stk. 1, i den ændrede lov nr. 400 af 23. august 1988 efter forslag fra sundhedsministeriet, høring af indenrigs- og justitsministeriet og udtalelse fra de kompetente parlamentariske udvalg på grundlag af følgende principper:

[…]

b) Der gives tilladelse til kremering, såfremt afdøde eller en af dennes pårørende har udtrykt ønske herom, på følgende betingelser:

[…]

c) Det er kun tilladt at sprede aske efter afdødes ønske i en afdeling af kirkegården, der er beregnet til dette formål, i den frie natur eller på privat område. Spredning på privat område skal ske udendørs med tilladelse fra områdets indehaver og må ikke give anledning til betaling af et vederlag. Det er under alle omstændigheder forbudt at sprede aske i beboelsesområder […]. Det er tilladt at sprede aske i havet, i søer og i vandløb, såfremt der er tale om områder uden fartøjer og bygninger.

d) Spredningen af asken forestås af ægtefællen eller af en anden beføjet pårørende, af bobestyreren eller af den i litra b), nr. 2, omhandlede retlige repræsentant for den forening, som afdøde var medlem af, eller, i mangel heraf, af en person, der af kommunen er bemyndiget hertil.

[…]

f) Transport af urner med aske er ikke underlagt de forebyggende sundhedsforanstaltninger, som gør sig gældende for transport af lig, medmindre sundhedsmyndighederne har oplyst andet.

[…]

i) Der skal være et tilstødende værelse til krematoriet, hvor der kan udføres begravelsesritualer, og hvor det er muligt at vise afdøde den sidste ære med værdighed.

[…]«

7 Denne lovs artikel 5, stk. 2, er affattet således:

»Ved dekret fra indenrigsministeriet i samråd med sundhedsministeriet og efter høring af Associazione nationale dei comuni italiani (ANCI) (den nationale sammenslutning af italienske kommuner) fastsætter Confederazione nazionale dei servizi (Confservizi) (det nationale forbund for tjenesteydelser) og de mest repræsentative foreninger, der beskæftiger sig med kremeringsspørgsmål, fastsættes inden for seks måneder fra ikrafttrædelsen af nærværende lov de takster, der skal finde anvendelse på kremering af afdøde samt på opbevaring og spredning af aske på de dertil egnede områder af kirkegårdene.«

Dekret fra republikkens præsident nr. 285 af 10. september 1990

8 Følgende fremgår af artikel 92, stk. 4, i dekret fra republikkens præsident nr. 285 af 10. september 1990:

»Der må ikke overdrages jord til private kirkegårde til fysiske eller juridiske personer, der tilsigter at anvende jorden i gevinst- eller spekulationsøjemed.«

Regionallov nr. 18 af 4. marts 2010

9 Legge regionale n. 18 – Norme in materia funeraria, della Regione del Veneto (regionallov om begravelser for Venetoregionen) af 4. marts 2010 overdrog kommunerne beføjelsen til at fastsætte regler vedrørende opbevaringen af og kendetegnene ved askeurner.

Bekendtgørelsen om bedemandsvirksomhed fra Comune di Padova

10 Artikel 52 i bekendtgørelsen om bedemandsvirksomhed fra Comune di Padova, som ændret ved afgørelse nr. 84 af 30. november 2015 fra Comune di Padova, bestemmer:

»1. Urnen overgives med henblik på opbevaring i en bolig under overholdelse af de skriftlige bestemmelser, som en nu afdød har truffet, mens den pågældende var i live. Såfremt der ikke foreligger sådanne bestemmelser, kan ægtefællen eller, såfremt der ikke findes en ægtefælle, den nærmeste slægtning som fastsat i medfør af civillovbogens artikel 74-77 eller, såfremt der findes flere slægtninge i samme slægtningeled, et absolut flertal af disse, anmode om overgivelse af urnen.

2. Såfremt der beviseligt består et følelsesmæssigt bånd eller en aftale om overgivelse, kan urnen ligeledes overgives til andre personer end dem, der er omhandlet i det foregående stykkes andet punktum, med forbehold af arvingernes forudgående skriftlige samtykke hertil.

3. Modtageren af urnen må under ingen omstændigheder overdrage opbevaringen heraf til tredjemand. Dette forbud gælder også, selv om dette var afdødes udtrykkelige ønske.

4. Urnen må kun opbevares i modtagerens bolig på et sted, hvor den er beskyttet mod at blive skændet eller fjernet. Der må under ingen omstændigheder laves åbninger eller huller i urnen.

5. De offentlige begravelsestjenester kan til enhver tid kræve, at den person, der opbevarer askeurnen, fremviser den, med henblik på at kontrollere, at den er intakt og velbevaret.

[…]

9. Der kan til enhver tid anmodes om, at den opbevarede urne placeres på en kirkegård.

10. Ud over de i stk. 4 nævnte krav må opbevaringen af askeurner under ingen omstændigheder ske i gevinstøjemed, og der må ikke udøves økonomiske aktiviteter, som vedrører, end ikke delvist, opbevaringen af askeurner uanset grunden og varigheden. Dette forbud gælder også, selv om dette var afdødes udtrykkelige ønske.«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

11 Memoria er et selskab, der blev stiftet den 1. december 2014, hvis virksomhed består i at tilbyde pårørende til afdøde, der er blevet kremeret, en tjenesteydelse i form af opbevaring af deres askeurner i medfør af kontrakter om overdragelse af pladser til opbevaring af urnerne i et kolumbarium. Denne

tjenesteydelse fremstilles som en mulighed, hvorved familierne kan undgå at opbevare sådanne urner hjemme hos dem selv, mens de samtidig tilbydes en nemmere adgang til de lokaler, hvor urnerne opbevares, end adgangen til kirkegården. De steder, hvor urnerne opbevares, beskrives som pladser, der udelukkende er beregnet til opbevaring af askeurner i smukke, beskyttede og reserverede omgivelser, som er særligt velegnede til stille bøn og minde om de afdøde.

12 I september 2015 indviede Memoria disse steder, der udelukkende var beregnet til opbevaring af askeurner, som de benævnte »mindesteder«, og som var placeret i forskellige områder af Padova kommune. De pårørendes adgang til disse steder forudsætter, at de accepterer en intern adfærdskodeks, som bl.a. foreskriver overholdelse af reglerne for god opførsel, korrekthed og anstændighed, forbud mod indtagelse af alkoholholdige drikkevarer samt et påbud om at være korrekt påklædt.

13 Antonia Dall'Antonia er en af Memorias potentielle kunder, som ønsker at lade sin ægtemands jordiske rester kremere og at overføre hans aske til et af disse anlæg.

14 Comune di Padova vedtog imidlertid afgørelse nr. 84 af 30. november 2015, som ændrede denne kommunes bekendtgørelse om bedemandsvirksomhed. De herved indførte ændringer bevirker, at det udtrykkeligt er udelukket for en indehaver af en askeurne at benytte sig af en privat virksomheds tjenesteydelser, som udbydes uafhængigt af de lokale kirkegårdsmyndigheder, med henblik på at lade denne urne opbevare uden for hjemmet.

15 Den 15. februar 2016 anlagde Memoria og Antonia Dall'Antonia sag ved Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (den regionale forvaltningsdomstol for Veneto, Italien) med påstand om annullation af den nævnte afgørelse og for så vidt angår Memoria med påstand om erstatning for det tab, som samme afgørelse har medført. Til støtte for søgsmålet har de i det væsentlige gjort gældende, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning ikke er i overensstemmelse med EU-retten, nærmere bestemt med princippet om etableringsfriheden og princippet om den frie udveksling af tjenesteydelser.

16 I denne henseende har den forelæggende ret anført, at der består tvivl med hensyn til muligheden for at kunne gøre disse principper gældende, for så vidt som den i hovedsagen omhandlede lovgivning ikke finder anvendelse på hele det nationale område, men kun på Padova kommune. Såfremt disse principper skal anses for at kunne gøres gældende, er det derimod den forelæggende rets opfattelse, at der således består tvivl med hensyn til overensstemmelsen af den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning med disse principper, eftersom denne lovgivning hverken er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed.

17 På denne baggrund har Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (den regionale forvaltningsdomstol for Veneto) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 49 og 56 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde fortolkes således, at de er til hinder for anvendelsen af følgende bestemmelser i artikel 52 i bekendtgørelsen om bedemands[virksomhed] fra Comune di Padova[, som ændret ved afgørelse fra Comune di Padova nr. 84 af 30. november 2015]:

»Modtageren må under ingen omstændigheder overdrage opbevaringen af askeurnen til tredjepart. Dette forbud gælder også, selv om dette var den afdødes udtrykkelige ønske« (stk. 3).

»Urnen må kun opbevares i modtagerens bolig […]« (stk. 4).

»[…] Opbevaringen af askeurner må under ingen omstændigheder ske i gevinstøjemed, og der må ikke udøves økonomiske aktiviteter, som vedrører, end ikke delvist, opbevaringen af askeurner uanset grunden og varigheden. Dette forbud gælder også, selv om dette var den afdødes udtrykkelige ønske« (stk. 10)?«

18 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 31. juli 2017 blev anmodningen fra den forelæggende ret om at undergive nærværende sag den fremskyndede procedure, der er fastsat i artikel 105 i Domstolens procesreglement, afslået.

Om det præjudicielle spørgsmål

Om Domstolens kompetence

19 Den italienske regering har gjort gældende, at Domstolen ikke har kompetence til at besvare det forelagte spørgsmål, eftersom de EU-retlige bestemmelser, som ønskes fortolket, ikke finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, idet sidstnævnte omhandler en rent intern situation.

20 I overensstemmelse med procesreglementets artikel 94 påhviler det den forelæggende ret at oplyse Domstolen om, på hvilken måde tvisten – på trods af, at den er af rent intern karakter – frembyder en tilknytning til artikel 49 TEUF og 56 TEUF, som gør fortolkningen heraf nødvendig for løsningen af denne tvist (jf. i denne retning dom af 15.11.2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, præmis 55).

21 Såfremt sådanne oplysninger ikke foreligger, skal det fastslås, at anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke kan antages til realitetsbehandling.

22 Der skal derfor foretages en undersøgelse af den italienske regerings indsigelse inden for rammerne af behandlingen af spørgsmålet om, hvorvidt anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling.

Om formaliteten vedrørende anmodningen om præjudiciel afgørelse

23 Det bemærkes, at en tvist skal anses for at frembyde en tilknytning til artikel 49 TEUF og 56 TEUF, som gør fortolkningen af disse bestemmelser nødvendig for løsningen af denne tvist, selv om tvistens parter er statsborgere i den samme medlemsstat, såfremt den nationale lovgivning pålægger den forelæggende ret at fastslå, at disse statsborgere skal have de samme rettigheder som dem, en statsborger fra en anden medlemsstat vil kunne støtte på EU-retten i en tilsvarende situation (jf. i denne retning dom af 21.2.2013, Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia m.fl., C-111/12, EU:C:2013:100, præmis 35, og af 15.11.2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, præmis 52).

24 I det foreliggende tilfælde er parterne i tvisten i hovedsagen ganske vist et italiensk selskab og en italiensk statsborger på den ene side og en kommune beliggende på det italienske område på den anden side, men den forelæggende ret har anført, at den i medfør af artikel 53 i lov nr. 234 af 24. december 2012 er forpligtet til at fastslå, at dette selskab og denne statsborger kan påberåbe sig artikel 49 TEUF og 56 TEUF.

25 Under disse omstændigheder må det fastslås, at den forelæggende ret har godtgjort, på hvilken måde den verserende tvist, på trods af, at den er af rent intern karakter, frembyder en tilknytning til artikel 49 TEUF og 56 TEUF, som gør fortolkningen af EU-retten nødvendig for løsningen af denne tvist, og at anmodningen om præjudiciel afgørelse derfor i denne henseende kan antages til realitetsbehandling.

26 Comune di Padova og den italienske regering har endvidere gjort gældende, at anmodningen om præjudiciel afgørelse også af andre årsager ikke kan antages til realitetsbehandling.

27 Indledningsvis indeholder anmodningen ikke alle de faktiske og retlige omstændigheder, der er nødvendige for, at Domstolen kan besvare det forelagte spørgsmål på en hensigtsmæssig måde. Den forelæggende ret har navnlig ikke redegjort for de argumenter, som Comune di Padova har fremsat for at belyse de offentlige hensyn, som de i hovedsagen omhandlede bestemmelser er blevet vedtaget for at beskytte.

28 I denne henseende bemærkes, at en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til procesreglementets artikel 94, litra b) og c), skal indeholde ordlyden af de nationale bestemmelser, som vil kunne finde anvendelse i tvisten i hovedsagen, samt en redegørelse for sammenhængen mellem disse bestemmelser og de EU-retlige bestemmelser, som ønskes fortolket.

29 I det foreliggende tilfælde har den forelæggende ret citeret de relevante bestemmelser i bekendtgørelsen om bedemandsvirksomhed fra Comune di Padova, som ændret ved afgørelse fra Comune di Padova nr. 84 af 30. november 2015, og har præciseret, at der ønskes en fortolkning af artikel 49 TEUF og 56 TEUF, for så vidt som lovligheden af nævnte bekendtgørelse bestrides som følge af dens hævdede modstrid med princippet om den frie udveksling af tjenesteydelser og princippet om etableringsfriheden.

30 Heraf følger, at den forelæggende ret i tilstrækkeligt omfang har opfyldt sin forpligtelse til at angive ordlyden af de nationale bestemmelser, som vil kunne finde anvendelse i tvisten i hovedsagen, samt til at redegøre for sammenhængen mellem disse bestemmelser og de EU-retlige bestemmelser, som ønskes fortolket.

31 Den indsigelse om, at anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke kan antages til realitetsbehandling, som Comune di Padova og den italienske regering har rejst, skal derfor forkastes.

32 Den italienske regering har dernæst hævdet, at anmodningen om præjudiciel afgørelse er indgivet for tidligt. Ifølge denne regering skulle den forelæggende ret således, inden den forelagde et præjudicielt spørgsmål for Domstolen, have undersøgt, om den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning forbyder eller tillader udøvelsen af en økonomisk aktivitet, som har til formål at opbevare askeurner, og i denne forbindelse have fastlagt, hvilke mål denne lovgivning forfølger.

33 I denne henseende bemærkes, at de nationale retter har en meget vid adgang til at indbringe spørgsmål for Domstolen, hvis de skønner, at en for dem verserende sag frembyder problemer vedrørende fortolkningen eller gyldigheden af EU-retlige bestemmelser, der er relevante for afgørelsen af den tvist, der verserer for dem, og at de navnlig frit kan udnytte denne adgang på ethvert tidspunkt under proceduren, som de finder passende (dom af 5.7.2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, præmis 17 og den deri nævnte retspraksis).

34 Det kan derfor ikke fastslås, at en anmodning om præjudiciel afgørelse ikke kan antages til realitetsbehandling alene med den begrundelse, at den er indgivet på et tidligt trin af proceduren i hovedsagen.

35 Den indsigelse om, at anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke kan antages til realitetsbehandling, som den italienske regering har rejst, skal derfor forkastes.

36 Det er endelig Comune di Padovas opfattelse, at eftersom den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning vedrører nogle af individets mest personlige rettigheder, er retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning under alle omstændigheder til hinder for, at denne lovgivning kan anfægtes.

37 Selv om det ikke nødvendigvis kan udelukkes, at retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning kan være relevante, udgør deres eventuelle interaktion med den frie bevægelighed imidlertid et materielt spørgsmål. Den blotte omtale heraf er dermed ikke tilstrækkelig til at godtgøre, at en anmodning om præjudiciel afgørelse er uden relevans, idet besvarelsen heraf fortsat kan være nødvendig for den forelæggende ret med henblik på at træffe afgørelse. En sådan anmodning om præjudiciel afgørelse skal derfor ikke afvises fra realitetsbehandling.

38 Den indsigelse om, at anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke kan antages til realitetsbehandling, som Comune di Padova har rejst, skal følgelig forkastes.

39 Det følger af det ovenstående, at anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling.

Om realiteten

Indledende bemærkninger

40 For det første har Kommissionen i retsmødet gjort gældende, at det er ufornødent at behandle den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning i forhold til de af EUF-traktatens bestemmelser, der vedrører de grundlæggende friheder, eftersom det er direktiv 2006/123, der finder anvendelse på hovedsagen.

41 Det bemærkes imidlertid, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, som forbyder private virksomheder at levere en tjenesteydelse, der består i opbevaring af askeurner, bevirker, at de lokale myndigheder får et monopol på at tilbyde opbevaring af sådanne urner, således som det fremgår af oplysningerne i forelæggelsesafgørelsen. Det fremgår imidlertid af artikel 1, stk. 3, i direktiv 2006/123, sammenholdt med ottende betragtning hertil, at direktivet ikke vedrører afskaffelse af monopoler, der udfører tjenesteydelser.

42 En sådan lovgivning er dermed ikke omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2006/123 og skal derfor behandles alene på baggrund af traktatens bestemmelser.

43 For det andet har den forelæggende ret i sit spørgsmål henvist til både artikel 49 TEUF og 56 TEUF.

44 I denne henseende skal det imidlertid bemærkes, at det kun er den første af disse bestemmelser, der finder anvendelse i tvisten i hovedsagen. Når en erhvervsdrivende rent faktisk har til hensigt at udøve sin økonomiske virksomhed ved hjælp af en fast indretning i et ikke nærmere angivet tidsrum, skal denne erhvervsdrivendes situation nemlig vurderes på baggrund af etableringsfriheden, således som denne er defineret i artikel 49 TEUF (jf. bl.a. dom af 29.9.2011, Kommissionen mod Østrig, C-387/10, ikke trykt i Sml., EU:C:2011:625, præmis 22, og af 23.2.2016, Kommissionen mod Ungarn, C-179/14, EU:C:2016:108, præmis 148-150).

45 I hovedsagen fremgår det, at Memoria på Padova kommunes område ønsker at levere en tjenesteydelse, der består i opbevaring af askeurner, ved hjælp af en fast indretning i et ikke nærmere angivet tidsrum. Det følger heraf, at det præjudicielle spørgsmål skal anses for at vedrøre fortolkningen af artikel 49 TEUF.

46 Henset til det ovenstående skal det forelagte spørgsmål forstås således, at den forelæggende ret nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 49 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, som på trods af, at det var afdødes udtrykkelige ønske, forbyder indehaveren af en askeurne at overdrage opbevaringen heraf til tredjemand, som

pålægger indehaveren at opbevare urnen i sin bolig, medmindre den overgives til en lokal kirkegård, og som endvidere forbyder enhver aktivitet med gevinst for øje, der vedrører, endog delvist, opbevaringen af askeurner, uanset af hvilken grund og varighed.

Om spørgsmålet

47 Indledningsvis bemærkes, at artikel 49 TEUF er til hinder for enhver national foranstaltning, som udgør en restriktion for etableringsfriheden, medmindre en sådan restriktion er begrundet i tvingende almene hensyn (jf. i denne retning dom af 5.12.2013, Venturini m.fl., C-159/12 – C-161/12, EU:C:2013:791, præmis 30 og 37).

48 For det første fremgår det af fast retspraksis, at enhver national foranstaltning, som ganske vist finder anvendelse uden forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, men som forbyder eller gør det vanskeligere eller mindre attraktivt for unionsborgerne at udøve den i traktaten sikrede etableringsfrihed, udgør en restriktion for etableringsfriheden (jf. i denne retning dom af 28.1.2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, præmis 21).

49 Henset til de oplysninger, som den forelæggende ret har fremlagt, skal det i det foreliggende tilfælde fastslås, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, som i den omhandlede medlemsstat forbyder unionsborgerne at levere en tjenesteydelse, der består i opbevaring af askeurner, er til hinder for, at unionsborgerne etablerer sig dér med henblik på at udøve en sådan opbevaringsvirksomhed, og nævnte lovgivning kan således gøre det vanskeligere for unionsborgerne at udøve etableringsfriheden som sikret ved traktaten.

50 Denne lovgivning indfører følgelig en restriktion for etableringsfriheden som omhandlet i artikel 49 TEUF.

51 Det følger for det andet af fast retspraksis, at en restriktion for etableringsfriheden, såfremt den anvendes på en måde, der ikke er udtryk for forskelsbehandling på grund af nationalitet, kan begrundes i tvingende almene hensyn, forudsat at den er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, den forfølger, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå formålet (jf. i denne retning dom af 9.3.2017, Piringer, C-342/15, EU:C:2017:196, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

52 Det bemærkes nærmere bestemt, at en national lovgivning navnlig kun er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det påberåbte formål, hvis den faktisk forfølger formålet hermed på en konsekvent og systematisk måde (jf. i denne retning dom af 10.3.2009, Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, præmis 55, og af 23.12.2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, præmis 65).

53 I det foreliggende tilfælde har Comune di Padova og den italienske regering gjort gældende, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, hvorom det er ubestridt, at den finder anvendelse uden forskelsbehandling på grund af nationalitet, er begrundet i tvingende almene hensyn vedrørende beskyttelse af den offentlige sundhed, nødvendigheden af at sørge for respekten for de afdødes minde samt beskyttelse af de i Italien fremherskende moralske og religiøse værdier, som er til hinder for udøvelsen af kommerciel og verdslig virksomhed i forbindelse med opbevaringen af asken af afdøde og dermed for, at virksomhed, der består i opbevaring af jordiske rester, sker med gevinst for øje.

54 Hvad i denne henseende for det første angår begrundelsen om beskyttelse af den offentlige sundhed følger det ganske vist af Domstolens faste praksis, at beskyttelsen af den offentlige sundhed udgør et af de tvingende almene hensyn, som er anerkendt i EU-retten, og at medlemsstaterne råder over en vid skønsbeføjelse på dette område (jf. i denne retning dom af 1.6.2010, Blanco Pérez og Chao Gómez, C-570/07 og C-571/07, EU:C:2010:300, præmis 44, 68 og 106).

55 Et sådant formål kan imidlertid ikke begrunde den i hovedsagen omhandlede restriktion, for så vidt som aske i modsætning til jordiske rester er et inaktivt stof biologisk set, da varmen har gjort det sterilt, således at opbevaringen heraf ikke kan udgøre en forpligtelse, som følger af hensynet til den offentlige sundhed.

56 Formålet om beskyttelse af den offentlige sundhed, som Comune di Padova og den italienske regering har gjort gældende, kan følgelig ikke begrunde de restriktioner for etableringsfriheden, som er indført ved den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning.

57 Hvad for det andet angår formålet om beskyttelse af respekten for de afdødes minde kan dette formål ligeledes udgøre et tvingende alment hensyn.

58 Endvidere kan en national lovgivning, som forbyder private virksomheder at opbevare askeurner, ganske vist anses for at sikre virkeliggørelsen af dette formål. Dels kan et sådant forbud sikre, at opbevaringen af urnerne sker i anlæg, der er undergivet specifikke krav og kontroller, som skal sikre respekten for de afdødes minde. Dels er forbuddet i tilfælde af, at de pågældende virksomheder indstiller deres opbevaringsvirksomhed, egnet til at sikre, at de omhandlede urner ikke efterlades, eller at deres indhold ikke spredes på en uhensigtsmæssig måde på et uhensigtsmæssigt sted.

59 Det skal imidlertid fastslås, at der findes mindre indgribende foranstaltninger, der gør det muligt at virkeliggøre nævnte formål, såsom bl.a. en forpligtelse til at sikre en opbevaring af askeurner under tilsvarende betingelser som dem, der gælder for de kommunale kirkegårde, og en forpligtelse til i tilfælde af virksomhedsophør at overflytte urnerne til en offentlig kirkegård eller at give dem tilbage til den afdødes pårørende.

60 Den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning går følgelig ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå formålet om at beskytte respekten for de afdødes minde.

61 På denne baggrund kan de restriktioner for etableringsfriheden, der er indført ved nævnte lovgivning, ikke begrundes på baggrund af beskyttelsen af respekten for de afdødes minde.

62 Hvad for det tredje angår de i den omhandlede medlemsstats fremherskende moralske og religiøse værdier har den italienske regering gjort gældende, at disse værdier er til hinder for, at opbevaring af jordiske rester sker med gevinst for øje.

63 Uden at det herved er fornødent at tage stilling til, om et sådant formål er anerkendelsesværdigt, bemærkes det imidlertid, at det fremgår af selve ordlyden af artikel 5, stk. 2, i lov nr. 130 af 30. marts 2001, at opbevaringen af aske af afdøde i denne medlemsstat er undergivet en takstfastsættelse, der foretages af indenrigsministeriet i samråd med sundhedsministeriet og bestemte foreninger.

64 Private aktørers adgang til opbevaring af jordiske rester ville således kunne undergives denne samme takstordning, der tydeligvis ikke af den omhandlede medlemsstat anses for i sig selv at være i strid med dennes moralske og religiøse værdier.

65 Da dette ikke er tilfældet, går den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning derfor ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå det påberåbte formål, og denne lovgivning kan følgelig under alle omstændigheder ikke begrundes ud fra dette hensyn.

66 Det følger af det ovenstående, at det forelagte spørgsmål skal besvares med, at artikel 49 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, som på trods af, at det var afdødes udtrykkelige ønske, forbyder indehaveren af en askeurne at overdrage opbevaringen heraf til tredjemand, som pålægger indehaveren at opbevare urnen i sin bolig,

medmindre den overgives til en lokal kirkegård, og som endvidere forbyder enhver aktivitet med gevinst for øje, der vedrører, endog delvist, opbevaringen af askeurner, uanset af hvilken grund og varighed.

Sagsomkostninger

67 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

Artikel 49 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, som på trods af, at det var afdødes udtrykkelige ønske, forbyder indehaveren af en askeurne at overdrage opbevaringen heraf til tredjemand, som pålægger indehaveren at opbevare urnen i sin bolig, medmindre den overgives til en lokal kirkegård, og som endvidere forbyder enhver aktivitet med gevinst for øje, der vedrører, endog delvist, opbevaringen af askeurner, uanset af hvilken grund og varighed.

Underskrifter