



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

16. juli 2020*

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 2004/80/EF – artikel 12, stk. 2 – nationale ordninger, som garanterer en rimelig og passende erstatning til ofre for forsætlige voldsforbrydelser – anvendelsesområde – offer, der er bosiddende i den medlemsstat, på hvis område den forsætlige voldsforbrydelse er blevet begået – forpligtelse til at lade dette offer være omfattet af den nationale erstatningsordning – begrebet »rimelig og passende erstatning« – medlemsstaternes ansvar i tilfælde af tilsidesættelse af EU-retten«

I sag C-129/19,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol, Italien) ved afgørelse af 29. januar 2019, indgået til Domstolen den 19. februar 2019, i sagen

Presidenza del Consiglio dei Ministri

mod

BV,

procesdeltager:

Procura della Repubblica di Torino,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, R. Silva de Lapuerta, afdelingsformændene J.-C. Bonichot, M. Vilaras (refererende dommer), E. Regan, M. Safjan, P.G. Xuereb, L.S. Rossi og I. Jarukaitis samt dommerne L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader, D. Šváby, C. Lycourgos og N. Piçarra,

generaladvokat: M. Bobek,

justitssekretær: fuldmægtig R. Schiano,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 2. marts 2020,

efter at der er afgivet indlæg af:

– BV ved avvocati V. Zeno-Zencovich, U. Oliva, F. Bracciani og M. Bona,

* Processprog: italiensk.

- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato G. Palatiello,
- Europa-Kommissionen først ved C. Ladenburger, E. Montaguti og M. Heller, derefter ved C. Ladenburger, G. Gattinara, E. Montaguti og M. Heller, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 14. maj 2020,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Rådets direktiv 2004/80/EF af 29. april 2004 om erstatning til ofre for forbrydelser (EUT 2004, L 261, s. 15).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Presidenza del Consiglio dei Ministri (statsministeriet, Italien) og BV vedrørende det spørgsmål om ansvar uden for kontraktforhold, som BV har rejst i en sag anlagt mod Den Italienske Republik på grund af en skade, som BV hævder at have lidt som følge af undladelsen af at gennemføre direktiv 2004/80 i italiensk ret.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Første til tredje, sjette til ottende og tiende betragtning til direktiv 2004/80 har følgende ordlyd:
 - »(1) Et af [Den Europæiske Unions] mål er at fjerne hindringerne for den frie bevægelighed for personer og tjenesteydelser mellem medlemsstaterne.
 - (2) Domstolen slog i [dom af 2. februar 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47)] fast, at når [EU-retten] tillægger fysiske personer ret til at rejse ind i en anden medlemsstat, må beskyttelsen af vedkommendes integritet i den pågældende medlemsstat på lige fod med landets egne statsborgere og personer, som er bosat på dens område, anses for en uadskillelig bestanddel af den pågældendes ret til at bevæge sig frit. Foranstaltninger, der skal lette erstatning til ofre for forbrydelser, bør være et led i virkeliggørelsen af dette mål.
 - (3) På mødet i Tammerfors [(Finland)] den 15. og 16. oktober 1999 opfordrede Det Europæiske Råd til, at der blev udarbejdet minimumsstandarder for beskyttelse af ofrene for kriminalitet, navnlig for ofrenes adgang til domstolene og tilsvarende organer og deres ret til skadeserstatning, herunder dækning af sagsomkostninger.
- [...]
- (6) Ofre for forbrydelser i Den Europæiske Union bør have ret til en rimelig og passende erstatning for de skader, de har lidt, uanset hvor i [Den Europæiske Union] forbrydelsen er begået.
- (7) For at lette adgangen til erstatning til ofre for forbrydelser i grænseoverskridende situationer indfører dette direktiv en samarbejdsordning, der bygger på de enkelte medlemsstaters ordninger for erstatning til ofre for forsætlige voldsforbrydelser begået på deres eget område. Der bør derfor forefindes en erstatningsordning i alle medlemsstater.

(8) De fleste medlemsstater har allerede etableret sådanne erstatningsordninger, en del af dem for at opfylde deres forpligtelser i henhold til den europæiske konvention [...] om erstatning til ofre for voldsforbrydelser[, undertegnet i Strasbourg den 24. november 1983].

[...]

(10) Ofre for forbrydelser vil ofte ikke kunne opnå erstatning fra gerningsmanden, fordi denne ikke har de nødvendige midler til at honorere et domspålæg om erstatning, eller fordi denne er ukendt eller ikke kan retsforfølges.«

4 Direktiv 2004/80 indeholder tre kapitler. Kapitel I med overskriften »Adgang til erstatning i grænseoverskridende situationer« omfatter artikel 1-11. Kapitel II, der har overskriften »Nationale erstatningsordninger«, består af artikel 12. Kapitel III med overskriften »Gennemførelsesbestemmelser« indeholder artikel 13-21.

5 Artikel 1 i direktiv 2004/80 er sålydende:

»Medlemsstaterne sikrer, at en person, der ansøger om erstatning, i de tilfælde, hvor en forsætlig voldsforbrydelse er begået på en anden medlemsstats område end den, hvor den pågældende har sit sædvanlige opholdssted, har ret til at indgive sin ansøgning til en myndighed eller anden instans i denne sidste medlemsstat.«

6 Det fremgår af direktivets artikel 2, at erstatningen udbetales af den kompetente myndighed i den medlemsstat, på hvis område forbrydelsen er begået.

7 Det nævnte direktivs artikel 12 har følgende ordlyd:

»1. De regler om adgang til erstatning i grænseoverskridende situationer, som fastsættes ved dette direktiv, bygger på de enkelte medlemsstaters ordninger for erstatning til ofre for forsætlige voldsforbrydelser begået på deres eget område.

2. Alle medlemsstater sikrer, at der i kraft af deres nationale regler forefindes en ordning for erstatning til ofre for forsætlige voldsforbrydelser begået på deres eget område, som garanterer en rimelig og passende erstatning til ofre.«

8 Artikel 18 i direktiv 2004/80 med overskriften »Gennemførelse« fastsætter følgende i stk. 1:

»Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv inden den 1. januar 2006, med undtagelse af artikel 12, stk. 2, der efterkommes inden den 1. juli 2005. De underretter straks Kommissionen herom.«

Italiensk ret

9 Legge n. 122 – Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2015-2016 (lov nr. 122 om bestemmelser truffet til gennemførelse af forpligtelser som følge af Italiens medlemskab af Den Europæiske Union – EU-lovgivning 2015-2016) af 7. juli 2016 (GURI nr. 158 af 8.7.2016), der trådte i kraft den 23. juli 2016, blev vedtaget af Den Italienske Republik med henblik bl.a. på at efterkomme denne medlemsstats forpligtelse i henhold til artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80.

10 Denne lovs artikel 11 bestemmer i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »lov nr. 122«), at Den Italienske Republik skal betale erstatning til ofre for forsætlige forbrydelser begået mod disse personer ved brug af vold, herunder seksuelle overgreb, eller til ofrets

ydelsesberettigede pårørende i tilfælde af ofrets død som følge af forbrydelsen. Denne erstatning fastsættes efter den tabel, der fastsættes ved ministerielt dekret, som vedtages i henhold til artikel 11, stk. 3, i lov nr. 122, inden for det budget, der er afsat til den særlige fond, som er omhandlet i denne lovs artikel 14, og såfremt visse betingelser, der er fastsat i lovens artikel 12, er opfyldt.

- 11 Denne ret til erstatning tilkommer ligeledes ethvert offer for en forsætlig voldsforbrydelse begået efter den 30. juni 2005 og inden ikrafttrædelsen af lov nr. 122. Et sådant offers ansøgning om erstatning skulle indgives senest den 30. september 2019, idet retten ellers blev fortabt.
- 12 Decreto ministeriale – Determinazione degli importi dell'indennizzo alle vittime dei reati intenzionali violenti (ministerielt dekret om fastsættelse af størrelsen af erstatningen til ofre for forsætlige voldsforbrydelser) af 31. august 2017 (GURI nr. 237 af 10.10.2017), der er vedtaget i henhold til artikel 11, stk. 3, i lov nr. 122, fastsætter i den affattelse, som finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »det ministerielle dekret af 31. august 2017«), erstatningsbeløbene til ofre for forsætlige voldsforbrydelser efter følgende tabel:

»a) Med hensyn til manddrab ydes et fast beløb på 7 200 EUR samt, i tilfælde af manddrab begået af ægtefællen, også separeret eller fraskilt, eller af en person, som har eller har haft en følelsesmæssig forbindelse med ofret, et fast beløb på 8 200 EUR udelukkende til ofrets børn; b) i tilfælde af seksuelle overgreb som omhandlet i straffelovens artikel 609a, medmindre den formildende omstændighed i form af mindre alvor foreligger, ydes et fast beløb på 4 800 EUR; c) med hensyn til andre forbrydelser end de i litra a) og b) nævnte ydes et maksimalt beløb på 3 000 EUR til dækning af læge- og plejeomkostninger«.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 13 Natten mellem den 15. og den 16. oktober 2005 blev BV, som er italiensk statsborger med bopæl i Italien, offer for seksuelle overgreb begået på det italienske område. Gerningsmændene til disse overgreb blev idømt fængselsstraffe og dømt til at betale BV 50 000 EUR i skadeserstatning. Da gerningsmændene imidlertid er på flugt, har dette beløb ikke kunnet opkræves.
- 14 I februar 2009 anlagde BV sag mod statsministeriet ved Tribunale di Torino (retten i Torino, Italien) med påstand om, at det blev fastslået, at Den Italienske Republik havde pådraget sig ansvar uden for kontraktforhold ved ikke at have foretaget en korrekt og fuldstændig gennemførelse af de forpligtelser, som følger af direktiv 2004/80, og navnlig af den i direktivets artikel 12, stk. 2, fastsatte forpligtelse.
- 15 Ved dom af 26. maj 2010 gav Tribunale di Torino (retten i Torino) BV medhold og pålagde statsministeriet at betale hende et beløb på 90 000 EUR med tillæg af lovbestemte renter og sagsomkostninger.
- 16 Statsministeriet iværksatte appel til prøvelse af denne dom ved Corte di appello di Torino (appeldomstolen i Torino, Italien). Ved afgørelse af 23. januar 2012 ændrede den nævnte ret dommen fra Tribunale di Torino (retten i Torino), idet den satte erstatningsbeløbet ned til 50 000 EUR, og stadfæstede i øvrigt denne dom.
- 17 Statsministeriet har iværksat kassationsanke for den forelæggende ret. Ved sin anke har statsministeriet bl.a. gjort gældende, at direktiv 2004/80 ikke er kilde til rettigheder, der kan påberåbes af en unionsborger over for sin bopælsmedlemsstat, for så vidt som det kun vedrører grænseoverskridende situationer og har til formål at sikre ofre for en forsætlig voldsforbrydelse begået på en anden medlemsstats område end den, hvor de har bopæl, adgang til de erstatningsprocedurer, som er fastsat i den medlemsstat, hvor den nævnte forbrydelse er blevet begået.

- 18 Den forelæggende ret er for det første af den opfattelse, at Domstolen i dom af 11. oktober 2016, Kommissionen mod Italien (C-601/14, EU:C:2016:759, præmis 45 og 48-50), bekræftede sin tidligere praksis, hvorefter det med direktiv 2004/80 kun tilsigtes at regulere grænseoverskridende situationer ved at sikre, at et offer for en forsætlig voldsforbrydelse begået i en anden medlemsstat end den, hvor ofret har sit sædvanlige opholdssted, modtager erstatning fra den medlemsstat, hvor forbrydelsen er blevet begået. Den forelæggende ret har af denne retspraksis udledt, at ofre for forsættelige voldsforbrydelser, der er bosat i Italien, ikke umiddelbart og direkte kan påberåbe sig artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80 over for den italienske stat.
- 19 Den forelæggende ret er imidlertid af den opfattelse, at det i medfør af de almindelige principper om ligebehandling og om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, således som disse er sikret ved artikel 18 TEUF og ved artikel 20 og 21 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, er muligt at lægge til grund, at Den Italienske Republik ikke kunne foretage en fuldstændig gennemførelse af direktiv 2004/80 ved at begrænse anvendelsen af den nationale erstatningsordning til kun at gælde de ofre, der befinder sig i grænseoverskridende situationer, for så vidt som en sådan begrænsning ville have underlagt de italienske statsborgere, der bor i Italien, en ubegrundet forskelsbehandling.
- 20 På grundlag af disse betragtninger er den forelæggende ret af den opfattelse, at med henblik på at forhindre forskelsbehandling skal ofre for forsættelige voldsforbrydelser kunne påberåbe sig retten til at være omfattet af erstatningsordningen i den medlemsstat, hvor den pågældende handling er blevet begået, hvad enten de befinder sig i en grænseoverskridende situation eller er bosiddende i denne medlemsstat.
- 21 I det foreliggende tilfælde er nødvendigheden af at undgå en sådan forskelsbehandling fortsat relevant, selv hvis BV skulle have den ret til erstatning, som er anerkendt ved lov nr. 122, der trådte i kraft efter anlæggelsen af hendes søgsmål om ansvar uden for kontraktforhold mod Den Italienske Republik, men som også i forhold til hende finder anvendelse med tilbagevirkende kraft. Inden for rammerne af dette søgsmål har BV nemlig gjort gældende, at hun har lidt en skade som følge af Den Italienske Republiks manglende opfyldelse af forpligtelsen til rettidig gennemførelse af artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80, men har ikke påberåbt sig retten til på grundlag af italiensk ret at opnå den erstatning, der på nuværende tidspunkt er fastsat i lov nr. 122.
- 22 For det andet ønsker den forelæggende ret oplyst, om det ved det ministerielle dekret af 31. august 2017 fastsatte faste beløb på 4 800 EUR i erstatning til ofre for seksuelle overgreb, såsom sagsøgeren i hovedsagen, er rimeligt og passende som omhandlet i artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80.
- 23 Den forelæggende ret har i denne henseende anført, at de italienske domstole i nylige domme har fastsat erstatninger på mellem 10 000 EUR og 200 000 EUR for skade lidt som følge af et seksuelt overgreb. Endvidere har beløbene på den erstatning, som er blevet tilkendt ofre, der havde anlagt søgsmål om ansvar uden for kontraktforhold mod Den Italienske Republik som følge af dennes undladelse af at gennemføre direktiv 2004/80 i national ret, været på mellem 50 000 EUR og 150 000 EUR. Henset til disse beløb kan det nævnte faste beløb på 4 800 EUR anses for »upassende« eller sågar »hånligt«.
- 24 På denne baggrund har Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol, Italien) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Pålægger [EU]-retten – i relation til forsinket (og/eller ufuldstændig) gennemførelse af [direktiv 2004/80], der ikke er self-executing, i den nationale retsorden, og navnlig hvad angår pligten i medfør af direktivet til at indføre en ordning for erstatning til ofre for voldsforbrydelser, hvorefter medlemsstaten i kraft af principperne i Domstolens praksis (bl.a. [dom af 19.11.1991, Francovich m.fl., C-6/90 og C-9/90, EU:C:1991:428, og af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame, C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79]) kan ifalde erstatningsansvar over for personer i

grænseoverskridende situationer, der udgør direktivets personelle anvendelsesområde – at fastsætte et lignende ansvar hos medlemsstaten over for personer i rent interne situationer (der således er bosat i den pågældende medlemsstat), der ikke ville være blevet direkte modtagere af fordelene ved direktivets gennemførelse, men som – med henblik på at undgå en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet/princippet om forbud mod forskelsbehandling i [EU]-retten – burde og kunne have draget fordel af en udvidelse af direktivets effektive virkning (dvs. den nævnte erstatningsordning), såfremt direktivet var blevet rettidigt og fuldstændigt gennemført?

- 2) [Såfremt det foregående spørgsmål besvares bekræftende:] Kan erstatningen til ofre for forsætlige voldsforbrydelser (og navnlig seksuelle overgreb som omhandlet i artikel 609a i codice penale [(den italienske straffelov)]) i henhold til [det ministerielle] dekret af 31. august 2017 (vedtaget i medfør af artikel 11, stk. 3, i [lov nr. 122]) med et fast beløb på 4 800 EUR anses for at være »en rimelig og passende erstatning til ofre« til gennemførelse af artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Hvorvidt det er ufornuddent at træffe afgørelse

- 25 Således som den forelæggende ret har anført, indførte Den Italienske Republik efter anlæggelsen af det søgsmål om ansvar uden for kontraktforhold mod denne medlemsstat, der udgør genstanden for hovedsagen, en ordning for erstatning til ofre for forsætlige voldsforbrydelser begået på det italienske område, uanset om disse er bosiddende i Italien eller ej. Denne ordning dækker ligeledes, med tilbagevirkende kraft, de under disse forbrydelser henhørende handlinger, der er begået efter den 1. juli 2005, og dermed de seksuelle overgreb, som BV var udsat for.
- 26 Ifølge den italienske regering indgav BV en ansøgning om erstatning under den nævnte ordning, og den 14. marts 2019, dvs. efter indgivelsen af nærværende anmodning om præjudiciel afgørelse, blev en afgørelse, hvorved BV blev tildelt en erstatning på 4 800 EUR, der svarer til den ved det ministerielle dekret af 31. august 2017 fastsatte erstatning for de seksuelle overgreb, som hun var udsat for, vedtaget og tilstillet den kompetente myndighed til fuldbyrdelse. Den italienske regering har af denne omstændighed udledt, at hovedsagen nu savner genstand, således at den forelæggende rets spørgsmål er hypotetiske.
- 27 Dette argument kan ikke tiltrædes.
- 28 Således som det fremgår af nærværende doms præmis 16 og 17, er der for den forelæggende ret iværksat kassationsanke til prøvelse af en afgørelse fra Corte di appello di Torino (appeldomstolen i Torino), hvorved Den Italienske Republik blev pålagt at betale BV en erstatning på 50 000 EUR.
- 29 Selv hvis det antages, at den forelæggende ret i forbindelse med kassationsanken kan tage hensyn til faktiske omstændigheder, der er indtrådt efter afsigelsen af den afgørelse, der er genstand for denne appel, dvs. tildelingen i henhold til den italienske erstatningsordning af en erstatning på 4 800 EUR til BV for de seksuelle overgreb, som hun blev udsat for, skal det under alle omstændigheder bemærkes, at anvendelse af foranstaltninger til gennemførelse af et direktiv med tilbagevirkende kraft, såfremt denne anvendelse sker regelmæssigt og fuldt ud, principielt gør det muligt at afhjælpe de skadelige følger af en for sen gennemførelse af dette direktiv og at sikre en passende erstatning for den skade, som de i henhold til direktivet berettigede personer har lidt som følge af denne sene gennemførelse, medmindre de skadelidte godtgør, at de har lidt yderligere tab som følge af, at de ikke i rette tid har kunnet opnå de økonomiske fordele, direktivet sikrer dem, hvilke tab derfor også bør erstattes (jf. i denne retning dom af 24.1.2018, Pantuso m.fl., C-616/16 et C-617/16, EU:C:2018:32, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

- 30 Således som det er blevet anført i nærværende doms præmis 21, er der imidlertid ved det søgsmål, der ligger til grund for tvisten i hovedsagen, og som BV anlagde inden ikrafttrædelsen af lov nr. 122, hvorved hun med tilbagevirkende kraft indrømmes ret til erstatning, nedlagt påstand om, at Den Italienske Republik tilpligtes at erstatte den skade, som hun hævder at have lidt som følge af denne medlemsstats manglende opfyldelse af forpligtelsen til at gennemføre artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80 rettidigt.
- 31 Løsningen af denne tvist forudsætter derfor en undersøgelse af, at om nævnte artikel 12, stk. 2, tillægger borgere såsom BV en rettighed, som de kan påberåbe sig med henblik på at drage en medlemsstat til ansvar for en tilsidesættelse af EU-retten, og i bekræftende fald, om den erstatning på 4 800 EUR, som de italienske myndigheder har besluttet at tildele hende på grundlag af det ministerielle dekret af 31. august 2017, udgør »en rimelig og passende erstatning« som omhandlet i nævnte artikel 12, stk. 2.
- 32 Det følger heraf, at den forelæggende rets spørgsmål fortsat frembyder en interesse for løsningen af tvisten i hovedsagen, og at de ikke kan anses for »hypotetiske«. Det er derfor nødvendigt, at Domstolen besvarer disse.

Det første spørgsmål

- 33 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om EU-retten skal fortolkes således, at ordningen for en medlemsstats ansvar uden for kontraktforhold for den skade, der skyldes en tilsidesættelse af denne ret, finder anvendelse på ofre bosiddende i denne medlemsstat, på hvis område den forsætlige voldsforbrydelse er blevet begået, med den begrundelse, at den nævnte medlemsstat ikke rettidigt gennemførte artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80.
- 34 I denne henseende skal det bemærkes, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at skadelidte borgere har en ret til erstatning for tab, som er forvoldt på grund af tilsidesættelser af EU-retten, der må tilregnes en medlemsstat, såfremt tre betingelser er opfyldt, nemlig at den EU-retlige bestemmelse, der er tilsidesat, har til formål at tillægge dem rettigheder, at tilsidesættelsen af denne bestemmelse er tilstrækkelig kvalificeret, og at der er en direkte årsagsforbindelse mellem denne tilsidesættelse og borgernes tab (jf. i denne retning dom af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame, C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 51, af 30.9.2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, præmis 51, og af 28.7.2016, Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, præmis 22).
- 35 Det er principielt de nationale retsinstanser, der skal anvende betingelserne for, at medlemsstaterne ifalder ansvar for de skader, som borgerne er blevet forvoldt på grund af tilsidesættelser af EU-retten, i overensstemmelse med de anvisninger, som Domstolen har givet herfor (dom af 13.3.2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, C-524/04, EU:C:2007:161, præmis 116, og af 4.10.2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, præmis 95).
- 36 I det foreliggende tilfælde indebærer vurderingen af den første betingelse, som de spørgsmål fra den forelæggende ret, der ligger til grund for den foreliggende sag, netop vedrører, at det skal efterprøves, om artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80 pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at indføre en ordning for erstatning, der garanterer en rimelig og passende erstatning til alle ofre for forsætlige voldsforbrydelser begået på deres respektive områder, og om denne bestemmelse således tillægger alle disse ofre, herunder dem, som er bosiddende på den pågældende medlemsstats område, en ret til at opnå en sådan erstatning.
- 37 Den forelæggende rets første spørgsmål hviler, således som det fremgår af selve spørgsmålets ordlyd, på den forudsætning, at artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80 pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til kun at indføre en ordning for erstatning til de ofre for forsætlige voldsforbrydelser, der befinder sig i en grænseoverskridende situation, hvilket i henhold til direktivets artikel 1 vil sige ofre for forsætlige

voldsforbrydelser, som er begået på en anden medlemsstats område end den, hvor de pågældende har deres sædvanlige opholdssted. På grundlag af denne forudsætning ønsker den forelæggende ret imidlertid oplyst, om denne erstatningsordning med henblik på at forhindre en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling ligeledes skal omfatte de ofre for sådanne forbrydelser, der er bosiddende på den pågældende medlemsstats område.

- 38 Med henblik på prøvelsen af grundlaget for den nævnte forudsætning er det derfor nødvendigt at fortolke artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80. I denne henseende skal der ifølge Domstolens faste praksis ikke blot tages hensyn til denne bestemmelses ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (dom af 26.2.2019, Rimševičs og ECB mod Letland, C-202/18 og C-238/18, EU:C:2019:139, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).
- 39 Hvad for det første angår ordlyden af artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80, skal det fastslås, at denne bestemmelse i generelle termer fastsætter en forpligtelse for medlemsstaterne til at indføre en ordning for erstatning til »ofre for forsætlige voldsforbrydelser begået på deres eget område«, og ikke kun til de ofre, der befinder sig i en grænseoverskridende situation.
- 40 Hvad for det andet angår den sammenhæng, hvori artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80 indgår, skal det bemærkes, at direktivets artikel 12 udgør eneste artikel i direktivets kapitel II, som i overensstemmelse med sin overskrift vedrører »[n]ationale erstatningsordninger«. Til forskel fra overskriften til det nævnte direktivs kapitel I henviser overskriften til direktivets kapitel II ikke specifikt til »grænseoverskridende situationer«.
- 41 Artikel 12, stk. 1, i direktiv 2004/80 fastsætter, at dette direktivs regler om adgang til erstatning i grænseoverskridende situationer »bygger på de enkelte medlemsstaters ordninger for erstatning til ofre for forsætlige voldsforbrydelser begået på deres eget område«.
- 42 Det følger heraf, at EU-lovgiver ikke har valgt, at hver medlemsstat skal indføre en specifik erstatningsordning, der alene er begrænset til de ofre for forsætlige voldsforbrydelser, som befinder sig i en grænseoverskridende situation, men at der til fordel for disse ofre skal anvendes nationale ordninger for erstatning til ofre for forsætlige voldsforbrydelser begået på medlemsstaternes egne områder.
- 43 Følgelig pålægger artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80 hver enkelt medlemsstat en forpligtelse til at indføre en ordning for erstatning til ofre for enhver lovovertrædelse henhørende under forsætlige voldsforbrydelser, som er blevet begået på dens område.
- 44 I denne henseende skal det bemærkes, således som det fremgår af ottende betragtning til direktiv 2004/80, at på tidspunktet for vedtagelsen af dette direktiv var en sådan ordning allerede fastsat i de gældende bestemmelser i de fleste medlemsstater. På det nævnte tidspunkt havde to medlemsstater, således som Kommissionen har anført i sine indlæg for Domstolen, imidlertid endnu ikke indført en ordning for erstatning til ofre for forsætlige voldsforbrydelser begået på deres område.
- 45 En medlemsstat kan imidlertid ikke, såfremt den ikke har fastsat en sådan ordning, opfylde sine forpligtelser med hensyn til adgang til erstatning i grænseoverskridende situationer, således som de følger af direktiv 2004/80, for så vidt som det fremgår af direktivets artikel 12, stk. 1, at reglerne om adgang til erstatning i sådanne situationer »bygger på de enkelte medlemsstaters ordninger for erstatning til ofre for forsætlige voldsforbrydelser begået på deres eget område«.
- 46 Hvad for det tredje angår de med direktiv 2004/80 forfulgte mål henvises der ganske vist i første betragtning til direktivet til EU-lovgivers ønske om at fjerne hindringerne for den frie bevægelighed for personer mellem medlemsstaterne.

- 47 Desuden fremgår det af anden betragtning til dette direktiv – efter at der heri er blevet henvist til den retspraksis, hvorefter det forholder sig således, at når EU-retten tillægger fysiske personer ret til at rejse ind i en anden medlemsstat, må beskyttelsen af vedkommendes integritet i den pågældende medlemsstat på lige fod med landets egne statsborgere og personer, som er bosat på dens område, anses for en uadskillelig bestanddel af den pågældendes ret til at bevæge sig frit (dom af 2.2.1989, Cowan, 186/87, EU:C:1989:47, præmis 17) – at foranstaltninger, der skal lette erstatning til ofre for forbrydelser, bør være et led i virkeliggørelsen af dette mål.
- 48 Der skal imidlertid ligeledes tages hensyn til tredje, sjette, syvende og tiende betragtning til det nævnte direktiv.
- 49 Det fremgår af tredje betragtning til direktiv 2004/80, at Det Europæiske Råd på mødet i Tammerfors den 15. og 16. oktober 1999 opfordrede til, at der blev udarbejdet minimumsstandarder for beskyttelse af ofre for kriminalitet, navnlig for ofrenes adgang til domstolene og tilsvarende organer og deres ret til skadeserstatning.
- 50 I denne henseende fremgår det af sjette betragtning til direktiv 2004/80, at ofre for forbrydelser i Unionen bør have ret til en rimelig og passende erstatning for de skader, de har lidt, uanset hvor i Unionen forbrydelsen er begået. Følgelig, og således som det bliver præciseret i syvende betragtning til direktivet, bør der derfor i alle medlemsstater forefindes en ordning for erstatning til disse ofre.
- 51 Det fremgår i øvrigt af tiende betragtning til direktiv 2004/80, at EU-lovgiver ønskede at tage hensyn til de vanskeligheder, som ofre for forsætlige voldsforbrydelser ofte støder på, når de vil opnå erstatning fra gerningsmanden, uanset om dette skyldes, at sidstnævnte ikke har de nødvendige midler til at honorere et domspålæg om erstatning, eller fordi denne er ukendt eller ikke kan retsforfølges. Således som det bekræftes af de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for den foreliggende sag, kan ofre for disse forbrydelser ligeledes støde på sådanne vanskeligheder, når de er bosiddende i den medlemsstat, hvor lovovertrædelsen fandt sted.
- 52 Det følger af de betragtninger, der er fremført i nærværende doms præmis 39-51, at artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80 fastsætter en forpligtelse for hver enkelt medlemsstat til at indføre en erstatningsordning, som omfatter samtlige ofre for forsætlige voldsforbrydelser begået på deres områder, og ikke kun de ofre, der befinder sig i en grænseoverskridende situation.
- 53 Denne betragtning drages ikke i tvivl af den praksis fra Domstolen, hvorefter det følger af direktiv 2004/80, at der alene ydes erstatning i de tilfælde, hvor forsætlige voldsforbrydelser begås i en medlemsstat, på hvis område ofret befinder sig under udøvelsen af sin ret til fri bevægelighed, således at en rent intern situation ikke er omfattet af dette direktivs anvendelsesområde (jf. i denne retning dom af 28.6.2007, Dell'Orto, C-467/05, EU:C:2007:395, præmis 59, og af 12.7.2012, Giovanardi m.fl., C-79/11, EU:C:2012:448, præmis 37, samt kendelse af 30.1.2014, C., C-122/13, EU:C:2014:59, præmis 12).
- 54 Ved denne praksis begrænsede Domstolen sig nemlig til at præcisere, at den ved kapitel I i direktiv 2004/80 indførte samarbejdsordning alene vedrører adgangen til erstatning i grænseoverskridende situationer, uden dog at fastsætte rækkevidden af dette direktivs artikel 12, stk. 2, som er indeholdt i direktivets kapitel II (jf. i denne retning dom af 11.10.2016, Kommissionen mod Italien, C-601/14, EU:C:2016:759, præmis 49).
- 55 Det følger heraf, at artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80 ikke kun indrømmer retten til at opnå en rimelig og passende erstatning til de ofre for forsætlige voldsforbrydelser begået på en medlemsstats område, der befinder sig i en grænseoverskridende situation som omhandlet i direktivets artikel 1, men også til de ofre, der har deres sædvanlige opholdssted på denne medlemsstats område. Med forbehold af det, der er blevet anført i nærværende doms præmis 29, og forudsat at de øvrige betingelser, som er fastsat i den i nærværende doms præmis 34 anførte retspraksis, er opfyldt, har en

borger derfor ret til erstatning for de skader, som den pågældende har lidt som følge af en medlemsstats tilsidesættelse af sin forpligtelse i henhold til artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80, hvilket gælder, uanset om denne borger befandt sig i en sådan grænseoverskridende situation eller ej, da den pågældende blev offer for en lovovertrædelse, der henhører under forsætlige voldsforbrydelser.

- 56 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at EU-retten skal fortolkes således, at ordningen for en medlemsstats ansvar uden for kontraktforhold for den skade, der skyldes en tilsidesættelse af denne ret, finder anvendelse på ofre bosiddende i denne medlemsstat, på hvis område den forsætlige voldsforbrydelse er blevet begået, med den begrundelse, at den nævnte medlemsstat ikke rettidigt gennemførte artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80.

Det andet spørgsmål

- 57 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80 skal fortolkes således, at en fast erstatning på 4 800 EUR ydet til ofre for seksuelle overgreb i henhold til en national ordning for erstatning til ofre for forsætlige voldsforbrydelser skal anses for »rimelig og passende« i denne bestemmelses forstand.
- 58 For så vidt som direktiv 2004/80 ikke indeholder noget holdepunkt hvad angår størrelsen af den erstatning, der skal anses for at udgøre en »rimelig og passende« erstatning som omhandlet i direktivets artikel 12, stk. 2, og hvad angår fremgangsmåden ved fastsættelsen af en sådan erstatning, skal det fastslås, at denne bestemmelse indrømmer medlemsstaterne et skøn med hensyn hertil.
- 59 I denne henseende skal det fastslås, at den i artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80 omhandlede erstatning i overensstemmelse med direktivets artikel 2 ikke skal betales af selve gerningsmanden til den pågældende vold, men af den kompetente myndighed i den medlemsstat, på hvis område forbrydelsen er begået, gennem en national erstatningsordning, hvis finansielle bæredygtighed er vigtig at sikre med henblik på at garantere en rimelig og passende erstatning til ethvert offer for forsætlige voldsforbrydelser begået på den pågældende medlemsstats område.
- 60 Det skal derfor fastslås, således som generaladvokaten har anført i punkt 137-139 i forslaget til afgørelse, at den i artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80 omhandlede »rimelig[e] og passende« erstatning ikke nødvendigvis skal svare til den erstatning, som gerningsmanden til en lovovertrædelse henhørende under forsætlige voldsforbrydelser skal betale til ofret for denne overtrædelse. Følgelig skal denne erstatning ikke nødvendigvis sikre en fuld erstatning for den økonomiske og ikkeøkonomiske skade, som dette offer har lidt.
- 61 I denne sammenhæng tilkommer det i sidste ende den nationale domstol at sikre i lyset af de nationale bestemmelser, hvorved den pågældende erstatningsordning er blevet indført, at det beløb, som ofre for forsætlige voldsforbrydelser tildeles i medfør af denne ordning, udgør »en rimelig og passende erstatning« som omhandlet i artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80.
- 62 Inden for rammerne af den i artikel 267 TEUF fastsatte procedure skal der imidlertid for at give den forelæggende ret en hensigtsmæssig besvarelse henvises til de relevante elementer til fortolkning af direktivets artikel 12, stk. 2, hvortil der skal tages hensyn med henblik på at foretage den prøvelse, der er anført i den foregående præmis.
- 63 Det skal således bemærkes, at en medlemsstat overskrider det ved artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80 indrømmede skøn, såfremt medlemsstatens nationale bestemmelser fastsætter en erstatning til ofre for forsætlige voldsforbrydelser, der er rent symbolsk eller åbenbart utilstrækkelig i lyset af alvoren af den begåede lovovertrædelses følger for disse ofre.

- 64 Som omhandlet i artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80 udgør den erstatning, der ydes til sådanne ofre, nemlig et bidrag til at erstatte den økonomiske og ikkeøkonomiske skade, som disse ofre har lidt. Et sådant bidrag må anses for værende »rimelig[t] og passende«, såfremt det i tilstrækkelig grad kompenserer for de lidelser, som de har været udsat for.
- 65 Efter denne præcisering skal det desuden bemærkes, at i lyset af karakteristikaene ved den af Den Italienske Republik indførte ordning for erstatning til ofre for forsætlige voldsforbrydelser kan artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80 ikke fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en fast erstatning til sådanne ofre, idet det faste beløb, som hvert offer tildeles, kan variere i forhold til arten af den vold, som de er blevet udsat for.
- 66 En medlemsstat, der vælger en sådan erstatningsordning, skal imidlertid sikre sig, at erstatningstabellen er tilstrækkeligt detaljeret, således at det undgås, at den faste erstatning, der er fastsat for en bestemt form for vold, viser sig at være åbenbart utilstrækkelig i lyset af omstændighederne i en konkret sag.
- 67 Hvad særligt angår seksuelle overgreb skal det bemærkes, at disse kan give anledning til følger, der må regnes blandt de mest alvorlige, der kan forårsages af forsætlige voldsforbrydelser.
- 68 Følgelig, og med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse heraf, synes et fast beløb på 4 800 EUR i erstatning til ofre for seksuelle overgreb ved første øjekast ikke at udgøre »en rimelig og passende erstatning« som omhandlet i artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80.
- 69 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80 skal fortolkes således, at en fast erstatning ydet til ofre for et seksuelt overgreb i henhold til en national ordning for erstatning til ofre for forsætlige voldsforbrydelser ikke kan anses for »rimelig og passende« i denne bestemmelses forstand, såfremt den fastsættes uden hensyntagen til alvoren af den begåede lovovertrædelses følger for ofrene og dermed ikke udgør en tilstrækkelig erstatning for den lidte økonomiske og ikkeøkonomiske skade.

Sagsomkostninger

- 70 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 de 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 (Store Afdeling) for ret:

- 1) **EU-retten skal fortolkes således, at ordningen for en medlemsstats ansvar uden for kontraktforhold for den skade, der skyldes en tilsidesættelse af denne ret, finder anvendelse på ofre bosiddende i denne medlemsstat, på hvis område den forsætlige voldsforbrydelse er blevet begået, med den begrundelse, at den nævnte medlemsstat ikke rettidigt gennemførte artikel 12, stk. 2, i Rådets direktiv 2004/80/EF af 29. april 2004 om erstatning til ofre for forbrydelser.**
- 2) **Artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80 skal fortolkes således, at en fast erstatning ydet til ofre for et seksuelt overgreb i henhold til en national ordning for erstatning til ofre for forsætlige voldsforbrydelser ikke kan anses for »rimelig og passende« i denne bestemmelses forstand, såfremt den fastsættes uden hensyntagen til alvoren af den begåede lovovertrædelses følger for ofrene og dermed ikke udgør en tilstrækkelig erstatning for den lidte økonomiske og ikkeøkonomiske skade.**

Underskrifter