



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

Y. BOT

van 12 april 2016*

Zaak C-601/14

**Europese Commissie
tegen**

Italiaanse Republiek

„Niet-nakoming — Richtlijn 2004/80/EG — Schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven — Artikel 12 — Geen algemene schadeloosstellingsregeling voor slachtoffers van elk type op Italiaans grondgebied gepleegd opzettelijk geweldsmisdrijf — Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht”

1. Met haar beroep verzoekt de Europese Commissie het Hof om vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door geen schadeloosstellingsregeling op te zetten voor slachtoffers van alle op haar grondgebied gepleegde opzettelijke geweldsmisdrijven, niet heeft voldaan aan haar verplichting op grond van artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven**.

2. De Italiaanse Republiek voorziet in haar nationale recht slechts uitsluitend voor bepaalde opzettelijke geweldsmisdrijven, zoals terroristische handelingen en misdrijven die verband houden met de mafia, in een dergelijke schadeloosstelling.

3. In deze conclusie zal ik uiteenzetten waarom dit beroep wegens niet-nakoming volgens mij gegrond is.

I – Toepasselijke bepalingen

A – Unierecht

4. Overweging 3 van richtlijn 2004/80 geeft aan dat „[d]e Europese Raad [...] op 15 en 16 oktober 1999 in Tampere [heeft] opgeroepen tot het opstellen van minimumnormen voor de bescherming van slachtoffers van misdrijven, in het bijzonder inzake de toegang van slachtoffers van misdrijven tot de rechter en hun recht op schadevergoeding, met inbegrip van de proceskosten”.

5. Volgens overweging 6 van deze richtlijn moeten „[s]lachtoffers van misdrijven in de Europese Unie [...] aanspraak kunnen maken op een billijke en passende schadeloosstelling wegens letsel, ongeacht de plaats in de Europese Gemeenschap waar het misdrijf is gepleegd”.

* Oorspronkelijke taal: Frans.

** PB 2004, L 261, blz. 15.

6. Overweging 7 van deze richtlijn luidt als volgt:

„Bij deze richtlijn wordt een systeem van samenwerking opgezet om de toegang van slachtoffers van misdrijven tot schadeloosstelling in grensoverschrijdende situaties te vergemakkelijken; dit systeem dient te functioneren op basis van de schadeloosstellingsregelingen van de lidstaten voor slachtoffers van op hun grondgebied gepleegde opzettelijke geweldsmisdrijven. In alle lidstaten dient derhalve een schadeloosstellingsregeling voorhanden te zijn.”

7. Artikel 1 van richtlijn 2004/80 bepaalt in hoofdstuk I ervan, met als opschrift „Toegang tot schadeloosstelling in grensoverschrijdende situaties”, het volgende:

„De lidstaten zorgen ervoor dat, wanneer een opzettelijk geweldsmisdrijf is gepleegd in een andere lidstaat dan de lidstaat waar de aanvrager van de schadeloosstelling zijn gewone verblijfplaats heeft, de aanvrager het recht heeft zijn aanvraag bij een instantie of een ander orgaan in deze lidstaat van verblijf in te dienen.”

8. Hoofdstuk II, met als opschrift „Nationale regelingen voor schadeloosstelling”, bestaat uit één artikel. Dit artikel 12 luidt als volgt:

„1. De voorschriften van deze richtlijn betreffende de toegang tot schadeloosstelling in grensoverschrijdende situaties functioneren op basis van de schadeloosstellingsregelingen van de lidstaten voor slachtoffers van op hun grondgebied gepleegde opzettelijke geweldsmisdrijven.

2. Alle lidstaten zorgen ervoor dat hun nationale wetgeving voorziet in een schadeloosstellingsregeling voor slachtoffers van op hun grondgebied gepleegde opzettelijke geweldsmisdrijven, die een billijke en passende schadeloosstelling van slachtoffers garandeert.”

9. Tot slot bepaalt artikel 18 van deze richtlijn het volgende:

„1. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om vóór 1 januari 2006 aan deze richtlijn te voldoen, met uitzondering van artikel 12, lid 2, waaraan vóór 1 juli 2005 moet worden voldaan. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.

2. De lidstaten kunnen bepalen dat de bepalingen die nodig zijn om aan deze richtlijn te voldoen, enkel van toepassing zijn op aanvragers wier letsels het gevolg zijn van misdrijven die na 30 juni 2005 zijn gepleegd.

[...]”

B – *Italiaans recht*

10. Richtlijn 2004/80 is in Italiaans recht omgezet bij decreto legislativo n. 204 – attuazione della direttiva 2004/80/CE relativa all’indennizzo delle vittime di reato (wetsbesluit nr. 204 houdende toepassing van richtlijn 2004/80/EG betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven) van 9 november 2007^{***} en decreto ministeriale n. 222 – regolamento ai sensi dell’articolo 7 del decreto legislativo n. 204/2007 (ministerieel besluit nr. 222 houdende regeling in de zin van artikel 7 van wetsbesluit nr. 204/2007) van 23 december 2008^{****}.

^{***} Gewoon supplement bij GURI nr. 261 van 9 november 2007; hierna: „wetsbesluit nr. 204/2007”.

^{****} GURI nr. 108 van 12 mei 2009.

11. De Italiaanse Republiek heeft in haar verweerschrift een alomvattende opsomming gegeven van de bijzondere wetten met betrekking tot de toekenning van schadeloosstellingen door de Staat aan slachtoffers van bepaalde vormen van opzettelijke geweldsmisdrijven.

12. Het betreft de volgende bijzondere wetten:

- legge n. 466 – recante norme in ordine a speciali elargizioni a favore di categorie di dipendenti pubblici e di cittadini vittime del dovere o di azioni terroristiche (wet nr. 466 tot vaststelling van regels met betrekking tot bijzondere schadeloosstellingen ten behoeve van bepaalde categorieën van ambtenaren en burgers die slachtoffer zijn geworden in de uitoefening van hun ambt of door terrorisme) van 13 augustus 1980**** (artikelen 3 en 4);
- legge n. 302 – recante norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (wet nr. 302 houdende maatregelen voor slachtoffers van terrorisme en georganiseerde misdaad) van 20 oktober 1990***** (artikelen 1 en 3 tot en met 5);
- decreto legge n. 419 – recante istituzione del Fondo di sostegno per le vittime di richieste estorsive, convertito dalla legge 18 febbraio 1992, n. 172 (wetsbesluit nr. 419 tot oprichting van het hulpfonds voor slachtoffers van afpersing, omgezet bij wet nr. 172 van 18 februari 1992) van 31 december 1991***** (artikel 1);
- legge n. 340 – recante norme per l'estensione dei benefici di cui agli articoli 4 e 5 della legge n. 302/1990, ai familiari delle vittime del disastro aereo di Ustica (wet nr. 340 houdende vaststelling van de regels voor de uitbreiding tot de familieleden van de slachtoffers van de vliegcrash bij Ustica van de schadevergoeding waarin is voorzien in de artikelen 4 en 5 van wet nr. 302/1990) van 8 augustus 1995***** (artikel 1, dat verwijst naar de artikelen 4 en 5 van wet nr. 302/1990);
- legge n. 108 – recante disposizioni in materia di usura (wet nr. 108 houdende vaststelling van bepalingen inzake woekerpraktijken) van 7 maart 1996***** (artikelen 14 en 15);
- legge n. 70 – recante benefici per le vittime della cosiddetta „Banda della Uno Bianca” (wet nr. 70 inzake schadeloosstelling van de slachtoffers van de „bende van de witte Fiat Uno”) van 31 maart 1998***** (artikel 1, dat verwijst naar de artikelen 1 en 4 van wet nr. 302/1990);
- legge n. 407 – recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (wet nr. 407 tot vaststelling van nieuwe maatregelen ten behoeve van slachtoffers van terrorisme en georganiseerde misdaad) van 23 november 1998***** (artikel 2);
- legge n. 44 – recante disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura (wet nr. 44 houdende bepalingen betreffende het solidariteitsfonds voor slachtoffers van afpersing en woekerpraktijken) van 23 februari 1999***** (artikelen 3 en 6 tot en met 8);

**** GURI nr. 230 van 22 augustus 1980.

***** GURI nr. 250 van 25 oktober 1990.

***** GURI nr. 49 van 28 februari 1992.

***** GURI nr. 192 van 18 augustus 1995.

***** Gewoon supplement bij GURI nr. 58 van 9 maart 1996.

***** GURI nr. 80 van 6 april 1998.

***** GURI nr. 277 van 26 november 1998.

***** GURI nr. 51 van 3 maart 1999.

- decreto del presidente della Repubblica n. 510 – regolamento recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (presidentieel besluit nr. 510 tot vaststelling van nieuwe maatregelen ten behoeve van slachtoffers van terrorisme en georganiseerde misdaad) van 28 juli 1999 ***** (artikel 1);
- legge n. 512 – recante istituzione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso (wet nr. 512 tot oprichting van het doorlopende fonds voor solidariteit met slachtoffers van maffia-achtige misdrijven) van 22 december 1999 ***** (artikel 4);
- decreto legge n. 13 – recante disposizioni urgenti in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, convertito con modificazioni dalla legge n. 56/2003 (wetsbesluit nr. 13 houdende spoedmaatregelen ten behoeve van slachtoffers van terrorisme en georganiseerde misdaad, na wijziging omgezet bij wet nr. 56/2003) van 4 februari 2003 *****;
- legge n. 228 – recante misure contro la tratta di persone, che istituisce il Fondo per le misure anti-tratta e uno speciale programma di assistenza per le vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale (wet nr. 228 houdende maatregelen tegen mensenhandel, tot oprichting van het fonds voor maatregelen tegen mensenhandel en houdende bepalingen voor het instellen van een speciaal hulpprogramma voor slachtoffers van strafbare feiten, zoals bedoeld in de artikelen 600 en 601 van het wetboek van strafrecht) van 11 augustus 2003 *****, zoals gewijzigd bij decreto legislativo n. 24, articolo 6 (wetsbesluit nr. 24, artikel 6) van 4 maart 2014 *****;
- decreto legge n. 337 – recante disposizioni urgenti in favore delle vittime militari e civili di attentati terroristici all'estero, convertito con modificazioni dalla legge n. 369/2003 (wetsbesluit nr. 337 betreffende spoedmaatregelen ten behoeve van militaire en burgerslachtoffers van in het buitenland gepleegde aanslagen, na wijziging omgezet bij wet nr. 369/2003) van 28 november 2003 ***** (artikel 1);
- legge n. 206 – recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice (wet nr. 206 tot vaststelling van nieuwe regels ten gunste van slachtoffers van terrorisme en slachtpartijen van terroristische aard) van 3 augustus 2004 ***** (artikel 1);
- legge n. 266 – legge finanziaria 2006 (wet nr. 266 inzake de begroting 2006) van 23 december 2005 *****, waarvan artikel 1, leden 563 tot en met 565, bepalingen bevat over de steunbetalingen aan personen die in de uitoefening van hun ambt slachtoffer zijn geworden, aan gelijkgestelde personen en aan hun familieleden;
- legge n. 91 – recante norme in favore dei familiari superstiti degli aviatori italiani vittime dell'eccidio avvenuto a Kindu l'11 novembre 1961 (wet nr. 91 houdende maatregelen ten gunste van de nabestaanden van de Italiaanse piloten die het slachtoffer waren van de moordpartij in Kindu op 11 november 1961) van 20 februari 2006 *****;

***** GURI nr. 4 van 7 januari 2000.

***** GURI nr. 6 van 10 januari 2000.

***** GURI nr. 80 van 5 april 2003.

***** GURI nr. 195 van 23 augustus 2003.

***** GURI nr. 60 van 13 maart 2014.

***** GURI nr. 8 van 12 januari 2004.

***** GURI nr. 187 van 11 augustus 2004.

***** Gewoon supplement bij GURI nr. 302 van 29 december 2005.

***** GURI nr. 62 van 15 maart 2006.

- decreto del presidente della Repubblica n. 243 – regolamento concernente termini e modalità di corresponsione delle provvidenze alle vittime del dovere ed ai soggetti equiparati (presidentieel besluit nr. 243 betreffende de termijnen en de voorwaarden voor de steunbetalingen aan de personen die in de uitoefening van hun ambt of beroep slachtoffer zijn geworden en aan gelijkgestelde personen) van 7 juli 2006 *****;
- decreto legge n. 187 – recante misure urgenti in materia di sicurezza, convertito con modificazioni dalla legge n. 217/2010 (wetsbesluit nr. 187 houdende dringende veiligheidsmaatregelen, na wijziging omgezet bij wet nr. 217/2010) van 12 november 2010 *****, waaronder, in overeenstemming met artikel 2 bis ervan, de oprichting van het „burgerlijk solidariteitsfonds” voor slachtoffers van criminele handelingen tijdens of door sportmanifestaties of andere manifestaties.

13. Wetsbesluit nr. 204/2007 verwijst met betrekking tot de materiële voorwaarden voor toekenning van schadeloosstellingen ten laste van de Italiaanse Staat naar de specifieke wetten waarin de vormen van schadeloosstelling van slachtoffers van op het nationale grondgebied gepleegde misdrijven zijn vastgesteld. Niet alle typen opzettelijke geweldsmisdrijven vallen echter onder deze bijzondere wetten. Zo bestaat er geen bijzondere wet die een billijke en passende schadeloosstelling in de zin van artikel 12 van richtlijn 2004/80 waarborgt voor slachtoffers van seksueel geweld.

II – Precontentieuze procedure

14. Bij brief van 20 juni 2011 heeft de Commissie aan de Italiaanse Republiek laten weten dat zij van mening was dat, volgens haar in strijd met de eis van artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80, de Italiaanse wetgeving niet voorzag in een schadeloosstellingsregeling voor slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven. In antwoord op deze brief heeft de Italiaanse Republiek bij brief van 11 oktober 2011 bij de Commissie aangegeven, dat zij van mening was dat deze richtlijn de lidstaten een grote beoordelingsvrijheid gaf bij het omzetten van die bepaling.

15. Op 25 november 2011 heeft de Commissie, die nog steeds van mening was dat de Italiaanse Republiek die richtlijn slecht had omgezet, haar een aanmaningsbrief gezonden en haar uitgenodigd haar opmerkingen hieromtrent in te dienen.

16. In haar antwoord van 14 mei 2012 kondigde de Italiaanse Republiek een wetsontwerp aan tot instelling van een algemene schadeloosstelling. Dit voorstel regelde de instelling van een solidariteitsfonds voor de schadeloosstelling van de slachtoffers van op het nationale grondgebied gepleegde opzettelijke geweldsmisdrijven, met de dood of ernstig of zeer ernstig lichamelijk letsel tot gevolg. Aangezien niet was aangegeven wanneer dit voorstel in een wet zou worden omgezet, heeft de Commissie de precontentieuze procedure niet kunnen afronden. De Italiaanse autoriteiten zijn hiervan op hoogte gesteld tijdens een vergadering op 25 november 2012.

17. Bij brief van 24 januari 2013 heeft de Italiaanse Republiek de Commissie laten weten dat vanwege de regeringscrisis en de voortijdige ontbinding van het Italiaanse parlement die daar het gevolg van was, het niet mogelijk was geweest het wetsvoorstel aan te nemen, maar dat dat het geval zou zijn na het aantreden van de nieuwe regering. Deze brief was niet voorzien van enig formeel tijdschema voor de inwerkingtreding van de wet.

***** GURI nr. 183 van 8 augustus 2006.

***** GURI nr. 265 van 12 november 2010.

18. Bij brief van 12 juli 2013 heeft de Italiaanse Republiek de Commissie geïnformeerd over het feit dat het Tribunale ordinario di Firenze (rechtbank van Florence, Italië) het Hof een prejudiciële vraag had gesteld over de uitlegging van artikel 12 van richtlijn 2004/80 [de zaak die heeft geleid tot de beschikking van 30 januari 2014, C. (C-122/13, EU:C:2014:59)], en zij stelde dan ook voor om de beslissing van het Hof in die zaak af te wachten alvorens de door Commissie begonnen procedure voort te zetten.

19. Op 17 oktober 2013 heeft de Commissie een met redenen omkleed advies uitgebracht, dat op 18 oktober 2013 aan de Italiaanse Republiek werd betekend, waarin de Italiaanse autoriteiten werd verzocht binnen een termijn van twee maanden de noodzakelijke maatregelen te nemen teneinde zich te houden aan artikel 12 van richtlijn 2004/80.

20. In haar op 18 december 2013 door de Commissie ontvangen antwoord heeft de Italiaanse Republiek er nogmaals op gewezen dat zij het opportuun acht de beslissing van het Hof in zaak C-122/13 af te wachten, teneinde rekening te houden met eventuele aanwijzingen van het Hof met betrekking tot artikel 12 van richtlijn 2004/80.

21. In een beschikking***** heeft het Hof in die zaak vastgesteld dat het kennelijk onbevoegd was om een antwoord te geven op de vraag van het Tribunale ordinario di Firenze (rechtbank van Florence). Daarop heeft de Commissie besloten om dit beroep wegens niet-nakoming bij het Hof aanhangig te maken op grond van artikel 258, tweede alinea, VWEU.

III – Beroep

22. Met haar beroep vordert de Commissie dat het Hof:

- vaststelt dat de Italiaanse Republiek, door niet alle noodzakelijke maatregelen te treffen ter waarborging van een schadeloosstellingsregeling voor de slachtoffers van alle op haar grondgebied gepleegde opzettelijke geweldsmisdrijven, haar verplichtingen ingevolge artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80 niet is nagekomen, en
- de Italiaanse Republiek verwijst in de kosten.

23. De Italiaanse Republiek verzoekt het Hof:

- het beroep te verwerpen, en
- de Commissie te verwijzen in de kosten.

24. Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 27 april 2015, heeft de Raad van de Europese Unie verzocht om toelating tot interventie aan de zijde van de Commissie. Bij beschikking van 22 mei 2015 heeft de president van het Hof dat verzoek ingewilligd.

IV – Argumenten van partijen

25. De Commissie verwijt de Italiaanse Republiek dat haar rechtsorde voorziet in een schadeloosstellingsregeling voor uitsluitend de slachtoffers van bepaalde opzettelijke geweldsmisdrijven, terwijl volgens haar artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80 voorschrijft dat een dergelijke schadeloosstellingsregeling voor slachtoffers van al dit soort misdrijven wordt opgezet.

***** Zie beschikking van 30 januari 2014, C. (C-122/13, EU:C:2014:59).

26. De Commissie herinnert er bijgevolg aan dat volgens de overwegingen 2 en 6 ervan, richtlijn 2004/80 tot doel heeft te waarborgen dat slachtoffers van misdrijven in de Unie recht hebben op een billijke en passende schadeloosstelling wegens letsel, ongeacht de plaats in de Unie waar het misdrijf is gepleegd. Het zou hier gaan om het logische gevolg van het vrije verkeer van personen.

27. Zij legt vervolgens uit dat deze richtlijn een samenwerkingsprocedure invoert met als doel die slachtoffers in staat te stellen gemakkelijker toegang te krijgen tot schadeloosstelling in grensoverschrijdende situaties. Hoofdstuk I van die richtlijn stelt daarom de regels vast met betrekking tot de toegang tot schadeloosstelling in dergelijke situaties, terwijl hoofdstuk II van die richtlijn, dat uit alleen artikel 12 bestaat, de bepalingen vermeldt die van toepassing zijn op de nationale schadeloosstellingsregelingen. Deze regelingen zouden derhalve de basis vormen voor het goed functioneren van de samenwerkingsprocedure. Artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80 zou daarom de lidstaten voorschrijven zich van een dergelijke regeling te voorzien.

28. In dat verband zou het niet volstaan dat de lidstaten die geen schadeloosstellingsregeling kennen, zich van een dergelijke regeling voorzien. Volgens de Commissie moeten de lidstaten zich er namelijk van verzekeren dat de op hun grondgebied ingestelde schadeloosstellingsregeling voor slachtoffers beschikt over de eigenschappen die richtlijn 2004/80 oplegt, namelijk dat deze een billijke en passende schadeloosstelling waarborgt en de in deze richtlijn bedoelde categorie van misdrijven dekt. De Commissie verduidelijkt dat die richtlijn betrekking heeft op een welbepaald type misdrijven, namelijk opzettelijke geweldsmisdrijven.

29. Met betrekking tot meer in het bijzonder die notie is de Commissie in wezen van mening dat hoewel richtlijn 2004/80 geen definitie geeft van dat type misdrijven, en dit overlaat aan de nationale wetgever, artikel 12, lid 2, van die richtlijn de lidstaten niettemin geen enkele beoordelingsmarge laat, wat betreft de werkingssfeer van de nationale schadeloosstellingsregeling. Dit toepassingsbereik zou bijgevolg slechts kunnen overeenstemmen met alle opzettelijke geweldsmisdrijven die als zodanig zijn gedefinieerd in het materiële strafrecht van iedere lidstaat.

30. De enige beoordelingsmarge waarover de lidstaten zouden beschikken om een schadeloosstellingsregeling voor slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven op te zetten, zoals verlangd door de Uniewetgever, zou bestaan in het kwalificeren van misdrijven als opzettelijk en gewelddadig. In andere woorden, de Commissie is van mening dat telkens wanneer een misdrijf in het nationale strafrecht wordt gedefinieerd als een opzettelijk geweldsmisdrijf, dit automatisch wordt geschikt onder de categorie misdrijven waarvoor richtlijn 2004/80 voorschrijft dat een schadeloosstellingsregeling voor slachtoffers moet worden vastgesteld. Als voorbeeld geeft de Commissie aan dat, gelet op hun bestanddelen, misdrijven als moord of seksueel geweld per definitie niet kunnen worden uitgesloten van de werkingssfeer van deze richtlijn.

31. Deze analyse zou worden bevestigd door de lezing van het op 24 november 1983 te Straatsburg ondertekende Europees Verdrag inzake de schadeloosstelling van slachtoffers van geweldsmisdrijven, aangezien overweging 8 van richtlijn 2004/80 duidelijk is geïnspireerd door dat verdrag. Volgens dit verdrag zouden de gevallen van seksueel geweld deel uitmaken van de categorie opzettelijke geweldsmisdrijven, waarmee zou zijn bewezen dat alle misdrijven die waarlijk opzettelijk en gewelddadig zijn noodzakelijkerwijs onder die categorie moeten worden geschikt.

32. De Commissie legt eveneens uit dat geen enkele bepaling van richtlijn 2004/80 slechts bepaalt dat de lidstaten het recht op schadeloosstelling kunnen beperken tot slachtoffers van bepaalde opzettelijke geweldsmisdrijven. Volgens haar zou een dergelijke beperking neerkomen op de aanvaarding dat, zelfs als zij alle als opzettelijke geweldsmisdrijven zouden worden beschouwd, alleen bepaalde misdrijven een gevoel van kwetsbaarheid zouden opwekken, trauma's veroorzaken, financiële moeilijkheden met zich mee brengen, het dagelijkse leven verstoren of de toekomst van de slachtoffers op het spel zetten, en aldus een schadeloosstelling door de lidstaat zouden rechtvaardigen.

33. Ware men overigens van mening dat de lidstaten een beoordelingsmarge hebben wat betreft de keuze aan opzettelijke geweldsmisdrijven die het voorwerp kunnen zijn van een schadeloosstelling door de Staat op grond van artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80, dan zou dat volgens de Commissie neerkomen op het invoeren van een onderscheid tussen slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven in de Unie voor zover de schadeloosstelling ten gevolge van een misdrijf uit die categorie zou kunnen verschillen van de ene lidstaat tot de andere, al naargelang hij een uitgebreide bescherming biedt of, zoals op het Italiaanse grondgebied, een beperkte bescherming van het recht op schadeloosstelling. Daarnaast zou dit aan het stelsel van grensoverschrijdende samenwerking, dat bij deze richtlijn is opgezet, elk praktisch nut ontnemen.

34. De Commissie legt ten slotte uit dat de door haar voorgestelde uitlegging niet tot gevolg heeft dat de eigen bevoegdheden van de nationale wetgever worden aangetast, aangezien hierdoor niet de kwesties worden geregeld met betrekking tot de uitbreiding van de overeengekomen bescherming voor wat betreft de vergoedbare schade (immateriële schade, materiële schade, langdurige invaliditeit, ziekte en psychische schade), de mate van opzettelijkheid (aandacht voor lichamelijk letsel door nalatigheid), de voorwaarden voor toegang tot de schadeloosstelling (slachtoffer en familieleden van het slachtoffer), de vorm van schadeloosstelling (door de dader of een aanvullende schadeloosstelling door de lidstaat, de werkgever of een verzekering), de hoogte van de schadeloosstelling (een tabel die voor elk type schade een vooraf bepaalde geldelijke waarde vaststelt, verlaging van de schadeloosstelling bij gedeeltelijke eigen schuld) en de procedurele voorwaarden om toegang te krijgen tot schadeloosstelling (termijn voor de voorbereiding en/of indiening van het verzoek tot schadeloosstelling).

35. De Italiaanse Republiek geeft allereerst aan dat zij zich in een vergevorderd stadium bevindt wat betreft de uitwerking van een wetsvoorstel op het gebied dat het voorwerp vormt van dit beroep.

36. Vervolgens zet zij de redenen uiteen waarom zij van mening is dat de door de Commissie verdedigde uitlegging onjuist is. De Italiaanse Republiek baseert zich aldus op de rechtsgrondslag van richtlijn 2004/80 om de verplichting af te bakenen die op grond van artikel 12, lid 2, ervan op de lidstaten rust. Zij herinnert eraan dat die richtlijn bij gebreke van specifieke bepalingen is vastgesteld op grond van artikel 308 EG (huidig artikel 352 VWEU). Dit heeft volgens de Italiaanse Republiek tot gevolg dat de Unie bij de vaststelling van die richtlijn in 2004, evenmin als vandaag de dag, bevoegd was om regels vast te stellen omtrent de procedurele behandeling en eigenlijk gemeenrechtelijke geweldsmisdrijven, en zelfs niet wat betreft de bijzondere vermogensrechtelijke gevolgen ervan. Ik begrijp dat de Italiaanse Republiek van mening is dat, voor zover richtlijn 2004/80 is gebaseerd op artikel 308 EG en zij beoogt het vrije verkeer van burgers mogelijk te maken, de Unie de lidstaten niet kan voorschrijven een algemene schadeloosstellingsregeling voor slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven op te zetten, maar zich enkel kan beperken tot het voorschrijven aan die staten rekening te houden met grensoverschrijdende situaties op dat gebied door Unieburgers toegang te geven tot de schadeloosstellingsregeling waarin eventueel in het nationale recht is voorzien. In andere woorden, artikel 12, lid 2, van deze richtlijn zou geen enkele verplichting scheppen om een schadeloosstellingsregeling op te zetten voor slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven.

37. De Italiaanse Republiek is bijgevolg van mening dat niet kan worden vastgesteld dat zij in gebreke is gebleven, aangezien het nationale recht, dat reeds voorziet in meerdere vormen van schadeloosstelling voor verscheidene opzettelijke geweldsmisdrijven, onderdanen van andere lidstaten toegang geeft tot deze vormen van schadeloosstelling.

38. Als het Hof het standpunt van de Commissie deelt dat artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80 de lidstaten verplicht een algemene schadeloosstellingsregeling vast te stellen voor alle opzettelijke geweldsmisdrijven, zou wat bijgevolg de Italiaanse Republiek betreft de geldigheid van die verplichting moeten worden nagegaan, omdat deze bij geen enkele specifieke Verdragsbepaling is vastgesteld en zij ook niet kan worden afgeleid uit de frase „subsidiare bevoegdheden” in de zin van artikel 308 EG, aangezien dit artikel niet op grond van het proportionaliteitsbeginsel kan leiden tot uitbreiding van de bevoegdheden van de Unie tot zuiver binnenlandse kwesties. Terwijl de Italiaanse Republiek herinnert

aan de rechtspraak van het Hof dat „[d]aar geen enkele bepaling van het VWEU uitdrukkelijk in die mogelijkheid voorziet, [...] een lidstaat zich niet met succes op de onwettigheid van een tot hem gerichte richtlijn [kan] beroepen als verweer in een niet-nakomingsberoep dat is gesteund op niet-uitvoering van diezelfde richtlijn” ******, is zij evenwel van mening dat artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80 een bijzonder ernstig en voor de hand liggend gebrek in de zin van die rechtspraak vertoont, waardoor zij zich bijgevolg op de onwettigheid van die bepaling kan beroepen *****.

39. Voor het geval het Hof mocht oordelen dat die bepaling de lidstaten voorschrijft een algemene schadeloosstellingsregeling op te zetten voor slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven, voert de Italiaanse Republiek aan dat die staten toch een beoordelingsvrijheid behouden bij het bepalen van welke misdrijven opzettelijke geweldsmisdrijven in de zin van artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80 zijn en aldus het voorwerp kunnen zijn van een schadeloosstelling door de Staat.

40. In dit verband legt de Italiaanse Republiek uit dat, in tegenstelling tot de andere bepalingen van richtlijn 2004/80 die tot in detail bepalen wat de verplichtingen van de lidstaten zijn, artikel 12, lid 2, ermee volstaat aan te geven dat het door deze bepaling geraakte misdrijf zowel opzettelijk als gewelddadig van aard moet zijn. Het zou dus aan iedere lidstaat zijn om in hun nationale recht precies de situaties aan te geven die het voorwerp kunnen zijn van een schadeloosstelling op grond van die bepaling alsmede de basiscriteria voor het berekenen van deze schadeloosstelling. De lidstaten zouden bijgevolg een zeer ruime beoordelingsvrijheid hebben bij het opzetten van een schadeloosstellingsregeling voor slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven en zouden derhalve die schadeloosstelling kunnen beperken tot bepaalde misdrijven en haar ook doen afhangen van bepaalde voorwaarden, zoals het onderzoek naar de handelwijze van het slachtoffer dat, zelfs door onvoorzichtigheid, het misdrijf heeft gefaciliteerd of uitgelokt of het bewijs van insolventabiliteit van de dader.

41. Deze uitlegging vindt steun in de analyse van de voorbereidende werkzaamheden die hebben geleid tot de vaststelling van richtlijn 2004/80. Zo geeft de Italiaanse Republiek aan dat de Commissie in haar ontwerprichtlijn ***** de minimumnormen bepaalde voor de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven en nauwkeurig de persoonlijke en de territoriale werkingssfeer van de richtlijn aangaf door een definitie te geven van de begrippen „slachtoffers”, „opzettelijke misdrijven” en „persoonlijk letsel”. Volgens de Italiaanse Republiek voorzag de ontwerprichtlijn in andere, uiterst gedetailleerde normen, bedoeld als voorbereiding op het opzetten van een uniforme schadeloosstellingsregeling voor slachtoffers van misdrijven. Een vergelijking van dit voorstel met de huidige tekst van richtlijn 2004/80 toont aan dat het doel dat was gericht op het vaststellen van minimumnormen is losgelaten om rekening te houden met de bevoegdheden van de lidstaten op het gebied van het strafrecht en dat van de overheidsuitgaven.

42. In repliek legt de Commissie uit dat het beroep op artikel 308 EG alleen het feit bewijst dat, bij gebreke van expliciete en specifieke aan de instellingen van de Unie voorbehouden bevoegdheden, de vaststelling van de maatregelen in richtlijn 2004/80 noodzakelijk werd geacht door een bij unanimiteit van zijn lidstaten, waaronder begrepen de Italiaanse Republiek, genomen besluit van de Raad om een van de doelstellingen van de Unie te bereiken. In casu betreft de doelstelling die deze richtlijn, met name door middel van de in artikel 12, lid 2, opgelegde verplichting, beoogt te bereiken, het wegnemen van beletsels voor het vrije verkeer van personen en diensten.

***** Arrest van 5 maart 2015, Commissie/Luxemburg (C-502/13, EU:C:2015:143, punt 56).

***** Arrest van 5 maart 2015, Commissie/Luxemburg (C-502/13, EU:C:2015:143, punt 56).

***** Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven [COM(2002) 562 definitief; hierna: „ontwerprichtlijn”].

43. Voor de Commissie zijn de enige redenen die het beroep op artikel 308 EG als rechtsgrondslag ongeldig kunnen maken die welke verband houden met het eerbiedigen van de in de Verdragen gestelde voorwaarden, namelijk de noodzaak dat de vast te stellen handeling een van de door de Verdragen beoogde doelstellingen verwezenlijkt, het feit dat het optreden kan plaatsvinden binnen het kader van de in de Verdragen omschreven vormen van beleid en het feit dat in de Verdragen niet in de daartoe vereiste handelingsbevoegdheid is voorzien. De Italiaanse Republiek toont in haar verweerschrift niet aan dat aan deze voorwaarden niet wordt voldaan en stelt slechts vast dat de gebrekkige bevoegdheid van de Unie op het gebied van het strafrecht en de procedures niet kan worden opgeheven op grond van artikel 308 EG.

44. De Commissie herinnert eraan dat met de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie de Unie is uitgerust met een specifieke bevoegdheid op het gebied van de justitiële samenwerking in strafzaken, waaronder met name begrepen de onderlinge aanpassing van de wettelijke en regelgevende bepalingen van de lidstaten in bepaalde specifieke elementen van de strafvordering (artikel 82, lid 2, VWEU), in het kader van de bepaling van strafbare feiten en sancties in verband met vormen van bijzonder zware criminaliteit (artikel 83, lid 1, VWEU) alsmede in het kader van een doeltreffende uitvoering van beleid van de Unie op een gebied waarop harmonisatiemaatregelen zijn vastgesteld (artikel 83, lid 2, VWEU). Zij voegt er echter aan toe dat de bevoegdheid om op dergelijke gebieden maatregelen vast te stellen afhankelijk is van het feit dat zij noodzakelijk moeten zijn voor het vergemakkelijken van de wederzijdse erkenning van vonnissen en rechterlijke beslissingen alsook de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken met een grensoverschrijdende dimensie.

45. De Commissie leidt hieruit af, zoals de Italiaanse Republiek aanvoert, dat de Unie niet bevoegd is zich te mengen in het strafprocesrecht en het materiële strafrecht van de lidstaten, voor zover dit verder gaat dan hetgeen waarin in de hiervoor genoemde bepalingen is voorzien. De lidstaten blijven derhalve als enige bevoegd om onder twee voorwaarden strafbare feiten te omschrijven en de daarmee verbonden straffen vast te stellen. Ten eerste kan deze bevoegdheid slechts worden uitgeoefend in verband met die vormen van criminaliteit die niet zijn opgesomd in artikel 83, lid 1, tweede alinea, VWEU, namelijk terrorisme, mensenhandel en seksuele uitbuiting van vrouwen en kinderen, illegale drugshandel, illegale wapenhandel, het witwassen van geld, corruptie, de vervalsing van betaalmiddelen, computercriminaliteit en de georganiseerde criminaliteit. Ten tweede kan die bevoegdheid slechts worden uitgeoefend met betrekking tot strafbare feiten en de daarmee verbonden straffen die de Uniewetgever nodig acht ter versterking van de uitvoering van harmonisatiewetgeving die is vastgesteld op andere terreinen waarop de Unie bevoegd is.

46. Bijgevolg deelt de Commissie de zienswijze van de Italiaanse Republiek, namelijk dat de lidstaten als enige bevoegd blijven voor wat betreft het omschrijven van de gedragingen die naar gemeenrecht criminele activiteiten vormen en van de ermee verbonden straffen.

47. De Commissie is evenwel van mening dat de aspecten met betrekking tot de steun aan en de bescherming van slachtoffers van misdrijven niet onder die exclusieve bevoegdheid vallen. Volgens haar vindt de schadeloosstelling van slachtoffers door de lidstaten van richtlijn 2004/80 haar grondslag in het bestaan van een burgerlijke rechtsvordering die is gestoeld op de wettelijke aansprakelijkheid van de dader. De schadeloosstelling van het slachtoffer heeft derhalve een civielrechtelijk, en niet een strafrechtelijk, karakter. De Commissie haalt in dat verband de toelichting bij de ontwerp-richtlijn aan, die vermeldt dat „[h]et civielrechtelijke karakter van de schadeloosstelling door de staat [...] duidelijk [blijkt] uit het feit dat deze erop gericht is particulieren een financieel voordeel toe te kennen, zonder het oogmerk het gedrag van de dader te bestraffen of enig rechtstreeks voordeel aan de maatschappij te verschaffen”. *****

***** Punt 5.1.

48. De Commissie stelt overigens dat uit het arrest van 2 februari 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47), volgt dat de onderdanen van de lidstaten het recht hebben te worden beschermd tegen de risico's van geweldsmisdrijven en de financiële vergoeding te verkrijgen die is bepaald door het recht van de lidstaat op het grondgebied waarvan de geweldsmisdrijven zijn gepleegd, zelfs in het geval dat die staat niet hun lidstaat van herkomst is. Dit arrest toont aan dat er een verband bestaat tussen de vrijheid van verkeer en het recht op bescherming van de lichamelijke integriteit, ongeacht of in dit verband de schadeloosstelling via de staat wordt toegekend en ten laste komt van de overheidsbegroting. Zo is het juist omdat de lichamelijke integriteit beoogt het vrije verkeer van personen tot stand te brengen dat het nodig is maatregelen vast te stellen die bedoeld zijn om de schadeloosstelling van slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven te vergemakkelijken door toegang tot de nationale schadeloosstellingsregelingen mogelijk te maken.

49. De Commissie voegt eraan toe dat tijdens de voorbereidende werkzaamheden die hebben geleid tot de vaststelling van richtlijn 2004/80, een grote ongelijkheid tussen de lidstaten werd waargenomen met betrekking tot de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven, aangezien sommige lidstaten eenvoudigweg in het geheel geen schadeloosstellingsregeling hadden. Deze ongelijkheid leidde dan ook tot verschillen in behandeling tussen personen, al naargelang hun woonplaats of de plaats waar het misdrijf had plaatsgevonden, waarbij nog eens vaker sprake was van ongelijkheid in grensoverschrijdende situaties zodat de Unieburgers ervan werden weerhouden hun vrijheid van verkeer uit te oefenen.

50. De Commissie concludeert hieruit dat de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven niet kan worden beschouwd als een kwestie die onder de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten valt. Aan deze vaststelling kan niet worden afgedaan door de aan de lidstaten opgelegde verplichting om een schadeloosstellingsregeling vast te stellen voor slachtoffers van geweldsmisdrijven, waaronder alle bij het nationale recht bepaalde vormen van opzettelijke geweldsmisdrijven vallen. Voor de Commissie kan de noodzaak om de beletsels voor het vrije verkeer van personen weg te nemen door hun lichamelijke integriteit beschermen en te waarborgen dat zij een schadevergoeding kunnen krijgen wanneer die integriteit wordt aangetast, niet ophouden bij de verplichting voor lidstaten die niet een dergelijke schadeloosstellingsregeling hebben, om er een op te zetten. Volgens de Commissie heeft de Uniewetgever het begrip opzettelijke geweldsmisdrijven voldoende ruim geacht om alle meest voorkomende vormen van eventuele aantasting van de lichamelijke integriteit van personen te kunnen omvatten.

51. Daarom is voor de Commissie artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80, volgens de door haar voorgestelde uitlegging, niet aangetast door enige geldigheidsfout en nog minder door een zo ernstig en overduidelijk gebrek dat de gehele richtlijn als onbestaand is te beschouwen.

52. In haar dupliek bevestigt de Italiaanse Republiek dat, bij ontbreken van Verdragsbepalingen op dit gebied, de schadeloosstelling van slachtoffers van gewone opzettelijke geweldsmisdrijven onder de bevoegdheid valt die, in overeenstemming met het beginsel van bevoegdheidstoedeling van artikel 5, lid 2, VWEU, is voorbehouden aan de lidstaten.

53. Volgens de Italiaanse Republiek vormt het ontbreken in het Italiaanse recht van een algemene schadeloosstellingsregeling voor slachtoffers van alle op Italiaans grondgebied gepleegde opzettelijke geweldsmisdrijven noch een feitelijke belemmering noch een belemmering voor de uitoefening van de vrijheid van verkeer van de Unieburger. Het nastreven van het doel van het vrije verkeer van personen kan derhalve geen rechtvaardiging vormen voor een inmenging van de Uniewetgever op dit gebied.

54. Bovendien is de Italiaanse Republiek van mening dat de Commissie een onjuiste lezing heeft gegeven van het arrest van 2 februari 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47). Zij voert namelijk aan dat in dit arrest het Hof slechts heeft bevestigd dat de schadeloosstelling moet worden uitgebreid ten gunste van slachtoffers van misdrijven die in de uitoefening van hun recht van vrij verkeer naar Frankrijk gaan. Uit dat arrest zou niet kunnen worden afgeleid dat de lidstaten, wanneer die nog niet bestaat, een algemene schadeloosstellingsregeling voor slachtoffers van gewone opzettelijke geweldsmisdrijven moeten opzetten.

55. Daarnaast herinnert de Italiaanse Republiek eraan dat op grond van artikel 352, lid 3, VWEU de op basis van dit artikel vastgestelde handelingen, zoals richtlijn 2004/80, „in gevallen waarin de Verdragen zulks uitsluiten geen harmonisatie van de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inhouden”. Artikel 12, lid 2, van die richtlijn, moet dus in overeenstemming met artikel 352 VWEU worden uitgelegd, zonder de bevoegdheid van de Unie uit te breiden en zonder een harmonisatie op te leggen van de wettelijke en regelgevende bepalingen van de lidstaten op het gebied van de schadeloosstelling van slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven. De Italiaanse Republiek verduidelijkt namelijk dat een dergelijke harmonisatie niet kan worden bepaald voor alleen de in artikel 83, lid 1, tweede alinea, VWEU opgesomde „euromisdrijven”, en niet voor gewone misdrijven.

56. De Italiaanse Republiek voert ook aan dat artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80 niet op haar van toepassing kan zijn. Zij is namelijk van mening dat die bepaling alleen voor de lidstaten die er geen hadden de verplichting stelt om een schadeloosstellingsregeling op te zetten voor slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven. Op de datum van inwerkingtreding van die richtlijn had de Italiaanse Republiek echter al een dergelijke schadeloosstellingsregeling.

57. De Raad, die heeft geïntervenieerd aan de zijde van de Commissie, is van mening dat uit het arrest van 2 februari 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47), blijkt dat enerzijds het vergemakkelijken van de grensoverschrijdende toegang tot de nationale schadeloosstellingsregelingen voor slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven en anderzijds het waarborgen dat alle lidstaten een dergelijke regeling hebben, samen het doel veilig stellen van het vrije verkeer van personen en diensten. Wat betreft het noodzakelijke karakter van een dergelijk optreden van de Unie, is de Raad van mening dat zijn beoordeling een beroep doet op politieke, economische alsook technische criteria en dus valt onder de beoordelingsbevoegdheid van de instellingen van de Unie die rechtsgeldig kunnen beoordelen of dat het geval was.

58. Als artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80 dus in die zin moest worden uitgelegd dat het voor de lidstaten de verplichting meebrengt tot het instellen van een algemene schadeloosstellingsregeling voor alle vormen van opzettelijke geweldsmisdrijven in grensoverschrijdende situaties, zou bijgevolg het doel van het wegnemen van beletsels voor het vrije verkeer van personen en diensten niet worden bereikt, voor zover in sommige lidstaten voor bepaalde vormen van opzettelijke geweldsmisdrijven geen schadeloosstelling mogelijk zou kunnen zijn.

V – Beoordeling

A – Ontvankelijkheid van het beroep

59. De Italiaanse Republiek betwist de ontvankelijkheid van dit beroep. Zij is namelijk van mening dat het voorwerp van dit beroep niet overeenkomt met het met redenen omklede advies waarin de Commissie bepaalde typen misdrijven heeft genoemd, waarvoor de Italiaanse Republiek geen schadeloosstellingsregeling zou hebben ingesteld, terwijl de Commissie haar verwijt niet een dergelijke regeling te hebben vastgesteld voor alle opzettelijke geweldsmisdrijven. Het voorwerp van het beroep zou dus zijn uitgebreid.

60. Deze exceptie van niet-ontvankelijkheid kan niet slagen. Bij lezing van het met redenen omklede advies is het namelijk duidelijk dat de Commissie de Italiaanse Republiek verwijt niet te voorzien in een schadeloosstellingsregeling voor alle opzettelijke geweldsmisdrijven. Zo wordt vanaf paragraaf 1 van dit advies aangegeven dat de Commissie op basis van verklaringen die tussen 2009 en 2013 zijn ontvangen, tot de conclusie is gekomen dat de Italiaanse Republiek niet over een algemene schadeloosstellingsregeling beschikt voor slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven. De Italiaanse regeling voorziet namelijk in een dergelijke schadeloosstelling voor bepaalde opzettelijke geweldsmisdrijven, waaronder die welke verband houden met terrorisme en georganiseerde criminaliteit, „maar niet voor al die misdrijven”. Uit deze paragraaf blijkt dat de Commissie uitdrukkelijk doelt op het ontbreken van een algemene schadeloosstellingsregeling voor slachtoffers van alle opzettelijke geweldsmisdrijven.

61. Het is waar, zoals de Italiaanse Republiek aanvoert, dat op de bladzijden 5 en 8 van het met redenen omklede advies de Commissie in het bijzonder het ontbreken ter sprake brengt van een dergelijke regeling voor slachtoffers van moord en zware mishandeling die niet tot de gevallen behoren waarin in speciale wetten is voorzien, alsook voor slachtoffers van verkrachting en andere ernstige misdrijven van seksuele aard. Het lijdt naar mijn mening echter geen twijfel dat de Commissie door in het bijzonder die misdrijven te noemen, slechts een voorbeeld geeft van misdrijven die volgens haar onder het begrip opzettelijke geweldsmisdrijven vallen en die daarom de Italiaanse Republiek ertoe zouden moeten brengen een schadeloosstellingsregeling in te stellen voor de slachtoffers ervan. Voor het overige geeft de Commissie ook op bladzijde 5 van dit advies, in antwoord op de zienswijze van de Italiaanse Republiek, aan dat nu de tekst van artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80 de toepassing ervan niet beperkt tot bepaalde opzettelijke geweldsmisdrijven, dit wil zeggen dat het verwijst naar al dit soort misdrijven, hetgeen wij ook terugvinden op bladzijde 6 van dit advies. *****

62. Vooral de conclusie van het met redenen omklede advies laat geen ruimte voor twijfel. De Commissie geeft er namelijk duidelijk aan dat door niet in overeenstemming met artikel 12, leden 1 en 2, van richtlijn 2004/80 de noodzakelijke maatregelen te nemen ter waarborging van een schadeloosstellingsregeling voor slachtoffers van „alle” op haar grondgebied gepleegde opzettelijke geweldsmisdrijven, de Italiaanse Republiek niet heeft voldaan aan haar verplichting op grond van artikel 258, eerste alinea, VWEU.

63. Derhalve moet worden vastgesteld dat de Commissie het voorwerp van dit beroep wegens niet-nakoming niet heeft uitgebreid en dat het derhalve ontvankelijk moet worden verklaard.

B – Gegrondheid van het beroep

64. Met haar beroep wegens niet-nakoming is de Commissie van mening dat Italië, door een schadeloosstellingsregeling in te stellen die van toepassing is op slachtoffers van niet alle, maar alleen bepaalde opzettelijke geweldsmisdrijven waarvan de dader niet-kredietwaardig of onbekend is, en welke regeling derhalve in strijd is met artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80, niet aan haar verplichtingen heeft voldaan.

65. De Italiaanse Republiek van haar kant is van mening dat deze bepaling het aan de lidstaten overlaat om te beslissen welke van dit type misdrijven op hun grondgebied het voorwerp kunnen zijn van een schadeloosstelling door de staat.

***** Op deze bladzijde wordt namelijk vermeld dat de verwijzing naar het Europees Verdrag inzake de schadeloosstelling van slachtoffers van geweldsmisdrijven aantoont dat het doel van die richtlijn, zoals dat reeds bij dat verdrag was bepaald, het waarborgen van openbare schadeloosstellingsregelingen is voor alle opzettelijke geweldsmisdrijven en niet alleen voor sommige ervan.

66. In dit verband ben ik net als de Commissie van mening dat die bepaling stelt dat de slachtoffers van alle typen opzettelijke geweldsmisdrijven, zoals in het nationale recht omschreven, moeten kunnen profiteren van de nationale schadeloosstellingsregeling en dat een lidstaat niet kan kiezen welke van dergelijke misdrijven in zijn strafrecht aanleiding kunnen geven tot een schadeloosstelling door de staat.

67. De rechtvaardiging voor deze zienswijze ligt naar mijn mening in de bewoordingen zelf van de teksten waarop in mijn ogen de rechtmatigheid en de gegrondheid van richtlijn 2004/80 zijn gebaseerd alsook in het corpus van die richtlijn zelf.

68. Artikel 3, lid 2, VEU verplicht namelijk tot een dergelijke uitlegging. Deze bepaling stelt dat „[d]e Unie [...] burgers een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen [biedt], waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is”. Bijgevolg is de verwijzing naar het vrije verkeer van personen in overweging 1 van richtlijn 2004/80, waar reeds naar is verwezen in het arrest van 2 februari 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47), des te meer gerechtvaardigd omdat dit onontbeerlijk is voor de constructie van deze ruimte, een doel dat de Unie zich heeft gesteld. Die ruimte zou derhalve, als de schadeloosstelling voor, door al dan niet-geïdentificeerde daders veroorzaakte, schade van opzettelijke geweldsmisdrijven niet gegarandeerd was, ontegenzeggelijk worden beroofd van het aspect „veiligheid”.

69. Het oordeel lijkt eveneens gerechtvaardigd dat om de werkelijkheid en de samenhang van deze interne ruimte te waarborgen, de Unieburger die zich erin beweegt, er eerst, ongeacht de lidstaat waar hij zich begeeft, op een vergelijkbare manier moet worden behandeld. Op het terrein dat ons bezighoudt kan dit resultaat gemakkelijk worden bereikt zonder dat het nodig is over te gaan tot een onderlinge aanpassing, laat staan een harmonisatie, van de nationale wetgevingen. Het is namelijk zonneklaar dat het begrip opzettelijk misdrijf een strafrechtelijk basisbegrip is dat in alle wetgevingen van de lidstaten voorkomt. Wat geweld betreft, dit is een feitelijk begrip waarvan de enige moeilijkheid tot begrip niet in de kenschetsing ervan ligt, maar in de mate waarin het schade aan lijf of goed of geestelijke schade tot gevolg heeft en in de gevolgen daarvan, vragen die in het bijzonder onder de gerechtelijkgeneeskundige expertise vallen en zodoende onder de bevoegdheid van de feitenrechter.

70. Vanuit dit oogpunt is de situatie voor de zich verplaatsende Unieburger duidelijk. Hij heeft de garantie dat hij, als hij gebruikmaakt van zijn recht van vrij verkeer, wanneer hij het slachtoffer is van een opzettelijk geweldsmisdrijf in de lidstaat waar hij naartoe is gegaan, de bevoegde autoriteiten in die staat om een schadeloosstelling zal kunnen vragen wanneer de dader van dat misdrijf in gebreke blijft, net zoals hij dat zou hebben kunnen doen als het misdrijf had plaatsgevonden op het grondgebied van de lidstaat waar hij zijn woonplaats heeft.

71. Het op gelijke wijze als strafbaar beschouwen van gewelddadig gedrag vormt op zichzelf een bescherming. Als een persoon slachtoffer wordt van een dergelijk misdrijf, zullen de bestaande strafwetten in de lidstaten hem in staat stellen een vergoeding te verkrijgen van de schade die voortvloeit uit de handelingen die het materiële bestanddeel van het gepleegde misdrijf vormen.

72. Meestal zal de persoonlijke vordering tot vergoeding van de schade, gewoonlijk „burgerlijke rechtsvordering” genoemd, zonder dat deze haar uitsluitende gerichtheid op vergoeding van de persoonlijke schade verliest, samen met de strafrechtelijke vordering, „strafvordering” ***** genaamd, worden uitgeoefend. Dit is een gunst die in het algemeen aan het slachtoffer wordt geboden om de uitoefening van zijn vordering tot schadeloosstelling qua procedure te vergemakkelijken. *****

73. Wanneer de dader van het misdrijf onbekend of niet-kredietwaardig is, hebben de lidstaten een schadeloosstelling ingesteld door een openbare instelling of een speciaal fonds die of dat de schadeloosstelling van ernstige schade garandeert, waarbij de drempel waar vanaf schadeloosstelling mogelijk is, ter beoordeling van de lidstaten is gelaten.

74. De gelijke behandeling wordt gewaarborgd door de door de lidstaten erkende algemene aard van het beginsel van schadeloosstelling voor misdrijven waarvan de dader kredietwaardig is. Het feit dat bij onbekendheid of niet-kredietwaardigheid van de dader bepaalde lidstaten de schadeloosstelling uit de publieke middelen slechts garanderen voor sommige van die misdrijven, doet afbreuk aan die gelijke behandeling.

75. Deze omstandigheid brengt namelijk een ongelijkheid op twee niveaus tot stand, te weten ten eerste in de nationale rechtsorde en ten tweede, hetgeen in het kader van dit beroep onze eerste zorg is, in het kader van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, aangezien bijvoorbeeld in een lidstaat het slachtoffer schadeloos zou worden gesteld voor tetraplegie als deze het gevolg was van een door een terrorist afgevuurde kogel, maar niet als degene die het schot had gelost een gewapende roofoverval had gepleegd, terwijl in het buurland, dat wil zeggen misschien enkele tientallen meters verderop, in beide gevallen de schadeloosstelling zou zijn gegarandeerd. Een dergelijke uitkomst is billijk noch passend.

76. De Uniewetgever heeft die situatie derhalve om de in de vorige punten genoemde redenen willen rechtzetten.

77. Het beoogde doel is dan ook bereikt met artikel 12 van richtlijn 2004/80. Dit artikel, waarvan de structuur mij volstrekt coherent lijkt, richt zich op de nationale schadeloosstellingsregelingen. Lid 1 van dit artikel legt het beginsel neer op grond waarvan het door deze richtlijn uitgevoerde samenwerkingsmechanisme met betrekking tot de schadeloosstelling van slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven in grensoverschrijdende situaties functioneert op basis van de geldende regelingen in de lidstaten. Te dien einde roept lid 2 van dit artikel voor de lidstaten de verplichting in het leven om een dergelijke regeling te hebben ter waarborging van een billijke en passende schadeloosstelling voor slachtoffers van die misdrijven. De Uniewetgever was namelijk van mening dat het noodzakelijk was dat alle lidstaten een dergelijke schadeloosstelling hebben opdat de toegang ertoe in grensoverschrijdende situaties wordt vergemakkelijkt. *****

78. Artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80 verwijst uitsluitend naar de schadeloosstelling van het slachtoffer. Het legt de lidstaten dus slechts de verplichting op het beginsel te erkennen van het recht op schadeloosstelling van alle slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven die als zodanig in het nationale recht worden gekwalificeerd.

***** Zie de website van de Commissie op het volgende adres:
http://ec.europa.eu/civiljustice/comp_crime_victim/comp_crime_victim_ec_nl.htm

***** Het kan overigens gebeuren dat het slachtoffer de keuze heeft tussen deze manier van procederen en die waarbij het zijn vordering rechtstreeks bij een civiele rechter instelt.

***** Zie de Raadsdocumenten 7752/04, 7209/04 (blz. 9) en 8694/04 (blz. II). Dit noodzakelijke tegenwicht was al door de Commissie ter sprake gebracht in haar voorstel voor een richtlijn, aangezien zij aangaf dat „[h]et dient benadrukt dat [de toegang tot schadeloosstelling in grensoverschrijdende situaties en de mogelijkheid om in het algemeen een schadeloosstelling te verkrijgen] nauw met elkaar verbonden zijn. Als de mogelijkheid van vergoeding door de staat niet in alle lidstaten bestaat, kan [een dergelijke] toegang [...] niet worden verbeterd” (punt 3.2).

79. Dientengevolge is de bescherming van het slachtoffer in grensoverschrijdende situaties gewaarborgd via een eenvoudige „afspiegeling” van hetgeen er op nationaal vlak bestaat.

80. In tegenstelling tot hetgeen de Italiaanse Republiek aanvoert^{*****}, moeten de lidstaten een regeling hebben ingesteld betreffende het recht op schadeloosstelling voor alle slachtoffers van op hun grondgebied gepleegde en bij hun nationale wetten van een strafmaat voorziene opzettelijke geweldsmisdrijven, opdat, wanneer een dergelijk misdrijf in grensoverschrijdende situaties wordt gepleegd, die regeling correct en doeltreffend kan worden toegepast onder de voorwaarden van richtlijn 2004/80.

81. De rechtvaardiging voor een dergelijke schadeloosstellingsregeling voor slachtoffers van alle opzettelijke geweldsmisdrijven berust, meer nog dan op een notie van solidariteit, op het idee dat het plegen van het misdrijf en de verwezenlijking van de schade die het met zich meebrengt, het gevolg zijn van een tekortschieten van de staat in zijn beschermende rol. Zoals het Europees Parlement uitlegt in zijn verslag over het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven^{*****} „[dient d]e schadeloosstelling van het slachtoffer [...] niet alleen om de geleden materiële en morele schade zoveel mogelijk te verlichten, maar ook om bij te dragen tot de oplossing van het sociale conflict dat door het misdrijf is ontstaan, en om de toepassing van een rationeel en correct strafrechtelijk beleid mogelijk te maken”^{*****}.

82. In geen enkel geval kan deze uitlegging van artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80 de geldigheid ervan in twijfel trekken. Mij kan niet worden tegengeworpen dat deze richtlijn hierdoor binnendringt in het domein dat was voorbehouden aan de lidstaten. Niet alleen is de rechtsgrondslag van die richtlijn adequaat gekozen met betrekking tot het verwezenlijken van een van de doelstellingen van de Unie, maar ook de door mij in overweging gegeven uitlegging benoemt noch wijzigt enig misdrijf.

83. De reeds volgens het Italiaanse recht bepaalde misdrijven blijven onaangeroerd, zowel qua aantal als qua inhoud. Onder toepassing van richtlijn 2004/80 is de Italiaanse Republiek geenszins verplicht tot het benoemen of wijzigen van misdrijven die in de invulling van haar strafrechtelijk bestel reeds bestaan als opzettelijke geweldsmisdrijven, noch tot het benoemen van nieuwe misdrijven. Het lijkt geen twijfel dat het omschrijven van een misdrijf en van de straf die erop staat tot de soevereine bevoegdheid van de lidstaten behoort, onder de voorbehouden die de rechtspraak van het Hof in herinnering heeft geroepen en die zijn genoemd in het arrest van 2 februari 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47).

84. Zo ook heeft het verbeteren van de gelijke behandeling van slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven door de door mij in overweging gegeven uitlegging, niet tot gevolg dat dit een harmonisatie van de schadeloosstellingsregelingen met zich meebrengt.

85. Al behelsde het voorstel van de Commissie oorspronkelijk de instelling van minimumnormen met betrekking tot met name het bepalen van de hoogte van de toegekende schadeloosstelling^{*****}, uit de debatten is uiteindelijk gebleken dat het instellen van dergelijke normen niet kon gebeuren op basis van artikel 308 EG.

^{*****} Zie punt 36 van deze conclusie.

^{*****} Document A5-0330/2003.

^{*****} Zie blz. 39 van dit verslag. Het Parlement neemt hier in werkelijkheid de bewoordingen over van de toelichting op het Europees Verdrag inzake de schadeloosstelling van slachtoffers van geweldsmisdrijven (zie punt 7 van deze toelichting).

^{*****} Zie de artikelen 4 e.v. van het voorstel voor een richtlijn.

86. Het vaststellen van de hoogte van de schadeloosstelling met het oog op de geleden schade – blijvende invaliditeit, volledige arbeidsongeschiktheid voor de duur van minimaal een maand, tijdelijke arbeidsongeschiktheid voor de duur van minder dan een maand – en ook het vaststellen van eventuele plafonds blijven derhalve de bevoegdheid van de lidstaten alleen.

87. De schadeloosstelling zal evenwel billijk en passend moeten zijn, zoals vereist in artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80, waarbij in geval van twijfel de nationale rechter in dat verband het Hof kan raadplegen.

88. De enige verplichting die richtlijn 2004/80 de lidstaten oplegt, is het instellen van een schadeloosstelling voor slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven wanneer de dader onbekend of niet-kredietwaardig is, en dit ter verwezenlijking van een van de doeleinden van de Unie.

89. Gelet op het voorgaande denk ik dat het verwijt aan de Italiaanse Republiek dat zij geen schadeloosstellingsregeling heeft ingesteld voor slachtoffers van op haar grondgebied gepleegde opzettelijke geweldsmisdrijven, gegrond is.

VI – Conclusie

90. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging:

- vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door geen schadeloosstellingsregeling in te stellen voor slachtoffers van alle op haar grondgebied gepleegde opzettelijke geweldsmisdrijven, niet heeft voldaan aan de op haar rustende verplichting op grond van artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven, en
- de Italiaanse Republiek te verwijzen in de kosten.