



Datum van inontvangstneming : 25/04/2013

**Zaak C-122/13**

**Verzoek om een prejudiciële beslissing**

**Datum van indiening:**

15 maart 2013

**Verwijzende rechter:**

Tribunale Ordinario di Firenze / Italië

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

20 februari 2013

**Verzoekende partij:**

Paola C.

**Verwerende partij:**

Presidenza del Consiglio dei Ministri

---

**TRIBUNALE ORDINARIO di FIRENZE**

Tweede civielrechtelijke kamer

In de civielrechtelijke zaak (omissis) tussen C. (omissis) Firenze (omissis), verzoekster, en de **PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI** (kabinet van de Eerste minister) (omissis), onder de auspiciën van de **AVVOCATURA DELLO STATO**, (omissis), verweerder, heeft de rechter (omissis) als volgt beschikt:

Het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt inzake de uitlegging van richtlijn 2004/80/EG verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moet artikel 12 van richtlijn 2004/80/EG aldus worden uitgelegd dat het de lidstaten toestaat te voorzien in de schadeloosstelling voor slachtoffers van een aantal categorieën van opzettelijke geweldsmisdrijven dan wel dat dit artikel de lidstaten verplicht om ter uitvoering van die richtlijn een schadeloosstellingsregeling in te voeren voor slachtoffers van alle opzettelijke geweldsmisdrijven?”

## Voorwerp van het hoofdgeding

1) Met een vordering krachtens artikel 702 bis van het Italiaanse wetboek voor civielrechtelijk procesrecht heeft C. een vordering ingesteld tegen de Presidenza del Consiglio dei Ministri strekkende tot de veroordeling van laatstgenoemde tot vergoeding van de schade, die is vastgesteld op 150 000 EUR, en vooraf vast te stellen dat verweerder aansprakelijk is voor de niet-uitvoering van gemeenschapsrichtlijn 2004/80/EG betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven.

In dit verband heeft C. aangevoerd dat zij slachtoffer is geweest van seksueel geweld, dat is gepleegd door El Makaoui Abderazak en dat de aansprakelijkheid van laatstgenoemde was vastgesteld en bevestigd respectievelijk door het Tribunale en door de Corte di Appello di Firenze. Het arrest van laatstgenoemde is door de Corte di Cassazione (omissis) bevestigd.

### [Or.2]

Verzoekster wees er voorts op dat El Makaoui Abderazak tevens was veroordeeld tot vergoeding van de schade, die voorlopig op 20 000 EUR was vastgesteld en die nooit is betaald, en dat de dader, die momenteel in de gevangenis is, niet solvabel is en geen werk of vaste woonplaats heeft.

Daarom stelde C. (omissis) dat El Makaoui Abderazak, wanneer hij de gevangenis zal verlaten, „niet economisch solvabel zal zijn, te meer omdat hij zal worden verwijderd”, zodat er geen mogelijkheden zijn om een passende vergoeding van de dader te verkrijgen.

In die omstandigheden betoogde verzoekster dat de onderhavige zaak valt onder richtlijn 2004/80/EG (artikel 12), die de lidstaten van de Europese Unie verplicht om een billijke en passende schadeloosstelling te garanderen voor slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven voor wie het onmogelijk is om een schadevergoeding van de daders te verkrijgen. In dit verband ging C. ervan uit dat Italië, niettegenstaande talrijke verzoeken en een in januari 2007 door de Europese Commissie voor het Hof van Justitie ingestelde niet-nakomingsprocedure – die tot de veroordeling van Italië heeft geleid – nog niet de nodige maatregelen had genomen om een passende vergoeding te garanderen voor de slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven, onder wie slachtoffers van seksueel geweld.

2) De Presidenza del Consiglio dei Ministri voerde als verweer aan dat het beroep niet-ontvankelijk en ongegrond moest worden verklaard.

Meer in het bijzonder voerde verweerder aan dat de Italiaanse wetgever de richtlijn had uitgevoerd bij wetsbesluit nr. 204/2007, dat precies als opschrift had: „Uitvoering van richtlijn 2004/80/EG betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven”. Verzoekster vordering was derhalve ongegrond.

Voorts benadrukte de Presidenza del Consiglio dei Ministri dat richtlijn 2004/80/EG, in het licht van de considerans daarvan, – uitsluitend – als doelstelling had de toegang tot schadeloosstelling te regelen van slachtoffers van geweldsmisdrijven in grensoverschrijdende situaties en geen rechten verleende aan burgers ten overstaan van hun eigen staat voor misdrijven die op het grondgebied van die staat zijn gepleegd. De richtlijn verleende C. volgens de Avvocatura dello Stato dus geen enkele bescherming, aangezien het relevante strafbare feit op het Italiaanse grondgebied was gepleegd en het slachtoffer een Italiaanse staatsburger was. Overeenkomstig artikel 12 van de richtlijn betoogde de Avvocatura di Stato voorts dat dit artikel Italië niet verplichtte nieuwe vormen van schadeloosstelling in te voeren ten voordele van slachtoffers van misdrijven die op het nationale grondgebied waren gepleegd aangezien de Italiaanse wetgever reeds had voorzien in een regeling van de betrekkingen tussen de lidstaten en hun respectievelijke staatsburgers.

Ten slotte voerde verweerder aan het feit dat C. niet om tenuitvoerlegging op het vermogen van de dader had verzocht krachtens de uitspraak over de voorlopige schadevordering, de afwijzing van haar vordering tot gevolg had.

### **[Or.3]**

De verwijzende rechter, rechter in eerste aanleg, wenst het Hof krachtens artikel 267 VWEU te verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffende de uitlegging van richtlijn 2004/80/EG (artikel 12). Deze uitlegging is noodzakelijk voor de beslechting van het geschil.

### **Gronden van twijfel over de uitlegging van de Unierechtelijke bepaling**

De in de onderhavige zaak toepasselijke Europese regeling is richtlijn 2004/80/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven. De aan de orde zijnde richtlijn heeft de lidstaten van de Europese Unie de verplichting opgelegd om te voorzien in een schadeloosstelling voor slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven, wanneer het voor hen onmogelijk is om een schadevergoeding van de daders van de strafbare feiten te verkrijgen.

Het lijkt geen twijfel dat in het licht van de considerans van de aan de orde zijnde richtlijn de doelstelling van deze Europese regeling is de invoering van maatregelen om de toegang van slachtoffers van misdrijven tot schadeloosstelling in grensoverschrijdende situaties te vergemakkelijken. In de considerans is namelijk bepaald dat „[s]lachtoffers van misdrijven in de Europese Unie [...] aanspraak [moeten] kunnen maken op een billijke en passende schadeloosstelling wegens letsel, ongeacht de plaats in de Europese Gemeenschap waar het misdrijf is gepleegd.”

Die doelstelling houdt verband met een van de primaire doelstellingen van de Europese Unie, te weten de afschaffing van de belemmeringen van het vrij verkeer van personen en diensten tussen de lidstaten.

Daarom is in de considerans (punten 7, 10 en 12 ervan) bepaald dat „*[b]ij deze richtlijn [...] een systeem van samenwerking [wordt] 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 geweldmisdrijven*” en dat „*[s]lachtoffers van misdrijven [...] [namelijk] vaak geen schadeloosstelling van de dader [kunnen] krijgen, omdat deze niet over de nodige middelen beschikt om gevolg te geven aan een veroordeling tot schadevergoeding of omdat hij niet kan worden opgespoord of vervolgd.*”

Derhalve is bepaald: „*Dit systeem dient ervoor te zorgen dat slachtoffers van misdrijven zich steeds kunnen wenden tot een instantie in de lidstaat waar zij verblijven en dat praktische en taalkundige moeilijkheden in grensoverschrijdende situaties beter kunnen worden verholpen.*”

Bijgevolg zijn de lidstaten verplicht om een of meerdere assistentieverlenende instanties en beslissende instanties op te richten en centrale contactpunten aan te wijzen (artikelen 3 en 16).

Die assistentieverlenende instanties zijn dus gehouden potentiële aanvragers informatie te verlenen over de schadeloosstellingsregeling (artikel 4), de instanties assistentie te verlenen bij het invullen van de aanvraag tot schadeloosstelling (artikel 5), de aanvragen aan de beslissende instantie te verzenden (artikel 6) en de aanvrager raad te verstrekken wanneer aanvullende documenten zijn vereist (artikel 8).

Hoewel buiten twijfel lijkt te staan dat de Europese regeling een systeem van samenwerking wil opzetten om de toegang van slachtoffers van misdrijven tot schadeloosstelling in grensoverschrijdende situaties te vergemakkelijken **[Or.4]**, bestaat er echter meer verschil van mening over de bewoordingen van artikel 12, aangezien dit artikel in het eerste lid ervan naar de afzonderlijke regelingen van de lidstaten verwijst: „*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 geweldmisdrijven.*”

Artikel 12, lid 2, luidt bovendien als volgt: „*Alle lidstaten zorgen ervoor dat hun nationale wetgeving voorziet in een schadeloosstellingsregeling voor slachtoffers van op hun grondgebied gepleegde opzettelijke geweldmisdrijven, die een billijke en passende schadeloosstelling van slachtoffers garandeert.*”

Die bepaling, die in hoofdstuk II is opgenomen, bevestigt meer bepaald dat de Europese richtlijn moet worden uitgevoerd op basis van nationale regelingen, dat wil zeggen op basis van schadeloosstellingsprocedures voor slachtoffers [van strafbare feiten] die in hun eigen staat zijn begaan. In lid 2 van dit artikel is een algemene verplichting voor de lidstaten neergelegd om te voorzien in een schadeloosstelling voor alle slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven, die zijn gepleegd op het grondgebied waar zij verblijven.

Zoals reeds is opgemerkt, is de doelstelling van de richtlijn echter een systeem van samenwerking op te zetten om de toegang van slachtoffers van misdrijven tot schadeloosstelling in grensoverschrijdende situaties te vergemakkelijken.

Derhalve is de juiste uitlegging van dit artikel noodzakelijk voor de verwijzende rechter. In het bijzonder wenst de verwijzende rechter te vernemen of [dit artikel] alle lidstaten verplicht om beschermingsmaatregelen in te voeren voor alle slachtoffers van om het even welk opzettelijk geweldsmisdrijf dan wel of – indien bedoeld lid moet worden uitgelegd in het licht van het eerste lid van dit artikel, waaruit blijkt dat het opzetten van een Europese samenwerkingsprocedure voor de doeltreffende werking ervan vereist dat er nationale schadeloosstellingsregelingen bestaan – artikel 12, lid 2, de individuele lidstaten die niet over passende nationale schadeloosstellingsmaatregelen beschikken, eraan wil herinneren dergelijke maatregelen vast te stellen en hen daarbij de vrijheid laat om de draagwijdte van die maatregelen vast te stellen (wat de keuze betreft van de misdrijven waarvoor moet worden voorzien in een schadeloosstelling van de slachtoffers ervan).

Volgens laatstgenoemde uitlegging laat de richtlijn de regelingen van de afzonderlijke lidstaten met betrekking tot de omvang van de bescherming en dus de draagwijdte van de nationale schadeloosstellingsregeling onverlet.

Indien richtlijn 2004/80/EG daarentegen aldus moet worden uitgelegd dat deze een rechtstreekse verplichting inhoudt voor iedere afzonderlijke lidstaat om te voorzien in een schadeloosstellingsregeling voor alle opzettelijke geweldsmisdrijven, zou Italië zijn verplichtingen niet zijn nagekomen aangezien de Italiaanse regeling helemaal niet voorziet in de bescherming van slachtoffers van alle opzettelijke geweldsmisdrijven, maar de bescherming daarentegen tot een aantal strafbare feiten beperkt.

Opgemerkt zij namelijk dat de door de Italiaanse wetgever voorgeschreven schadeloosstellingsregeling niet voorziet in een schadeloosstelling voor slachtoffers van seksueel geweld, aangezien deze regeling geldt voor slachtoffers van terrorisme, georganiseerde misdaad, afpersing en woekerpraktijken (zie wet [Or.5] nr. 302/1990 voor slachtoffers van terrorisme, wet nr. 340/95 voor slachtoffers van de vliegtuigramp in Ustica, wet nr. 108/1996 inzake woekerpraktijken, wet nr. 407/1998 voor slachtoffers van terrorisme en georganiseerde misdaad, wet nr. 44/1999 voor slachtoffers van afpersing of

woekerpraktijken en wet nr. 512/1999 inzake het doorlopend fonds voor solidariteit met slachtoffers van met de maffia verband houdende misdrijven).

Derhalve dient aan het Hof van Justitie van de Europese Unie de vraag te worden voorgelegd of artikel 12, lid 2, voor zover daarin is bepaald dat „[de] lidstaten [...] ervoor [zorgen] dat hun nationale wetgeving voorziet in een schadeloosstellingsregeling voor slachtoffers van op hun grondgebied gepleegde opzettelijke geweldmisdrijven, die een billijke en passende schadeloosstelling van slachtoffers garandeert” – een verplichting inhoudt om procedures in te voeren die erop gericht zijn aan alle slachtoffers van alle opzettelijke geweldmisdrijven die ingezetenen van het betrokken land zijn, een passende schadeloosstelling te garanderen dan wel of de betrokken bepaling volgens een systematische uitlegging alleen de lidstaten die geen schadeloosstellingsprocedure hebben, verplicht om een dergelijke procedure in te voeren.

De vraag is relevant aangezien Italië alleen in de eerstgenoemde situatie – zelfs nu nog – niet-nakoming van die Unierechtelijke voorschriften kan worden verweten zodat C. recht op een passende schadeloosstelling zou hebben.

Indien daarentegen een meer restrictieve uitlegging van artikel 12, lid 2, wordt gevolgd, volgens welke lidstaten die (reeds) over een herstelregeling beschikken niet onder die bepaling vallen, dan bestaat er geen rechtsgrondslag voor verzoeksters vordering.

Met andere woorden, het is dus noodzakelijk het Europese Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de vraag of de schadeloosstellingsregeling voor slachtoffers van op het grondgebied van een staat gepleegde opzettelijke geweldmisdrijven die in de nationale rechtsorde gold vóór de vaststelling van de betrokken richtlijn, nu deze regeling exhaustief is, de Italiaanse wetgever vrijstelt van de verplichting om nieuwe vormen van schadeloosstelling in te voeren ter bescherming van slachtoffers van misdrijven, die langdurig ingezetenen in Italië zijn.

Om het Hof van Justitie om een prejudiciële beslissing te kunnen verzoeken, is bovendien vereist dat er nog eerdere rechtspraak bestaat waarop de verwijzende rechter kan steunen om de omstreden vraag te beslechten. Eerdere beslissingen van het Hof van Justitie over de juiste uitlegging van artikel 12 van richtlijn 2004/80/EG kunnen niet alle twijfel wegnemen over de vraag die met de onderhavige beschikking aan het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt voorgelegd.

Het Hof van Justitie (arrest van 28 juni 2007, Dell’Orto, Jurisprudentie blz. I-5557) heeft in een zaak betreffende samenwerking op het gebied van justitie en [binnenlandse] zaken als volgt geoordeeld: „Bij de richtlijn wordt een systeem van samenwerking opgezet om de toegang van slachtoffers van misdrijven tot schadeloosstelling in grensoverschrijdende situaties te vergemakkelijken. Zij

*strekt ertoe te verzekeren dat in het geval van een opzettelijk geweldsmisdrijf dat is gepleegd in een andere lidstaat dan die waar het slachtoffer zijn gewone verblijfplaats heeft, het slachtoffer door eerstgenoemde staat schadeloos wordt gesteld.*” Dit arrest roept evenwel slechts de doelstelling van de richtlijn in herinnering [Or.6], die hierboven reeds is aangehaald, te weten het opzetten van werkelijk en eigen Europees netwerk voor de bescherming van slachtoffers van misdrijven, maar doet geen uitspraak over de uitlegging van artikel 12 dat, het zij herhaald, de lidstaten ertoe verplicht te voorzien in een schadeloosstellingsregeling voor slachtoffers van op hun grondgebied gepleegde opzettelijke geweldsmisdrijven zodat slachtoffers een billijke en passende schadeloosstelling wordt gewaarborgd.

Italië is bij arrest van 29 november 2007 van het Hof van Justitie (C-112/07) veroordeeld, maar dit arrest, dat is uitgesproken naar aanleiding van een door de Europese Commissie ingeleide niet-nakomingsprocedure, hoewel het slechts enkele dagen na de inwerkingtreding van wetsbesluit nr. 204/2007 is uitgesproken, gaat niet in op de inhoud van dat wetsbesluit en op de vraag of dit wetsbesluit geschikt is om de gemeenschapsverplichting te vervullen. Het beroep is bij dit arrest evenwel toegewezen omdat de gemeenschapsrichtlijn bij het verstrijken van de termijn voor het uitbrengen van het met redenen omklede advies, niet was uitgevoerd (punten 6 en 7 van het arrest). Daarom kan uit dit arrest niet worden afgeleid welke de juiste uitlegging van richtlijn 2004/80/EG is.

[nationale rechtspraak en belang van prejudiciële verwijzing] (omissis)

Om deze redenen verzoekt de verwijzende rechter het Hof van Justitie inzake de uitlegging van artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80/EG om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

**„Moet artikel 12 van richtlijn 2004/80/EG aldus worden uitgelegd dat het de lidstaten toestaat te voorzien in de schadeloosstelling voor slachtoffers van een aantal categorieën van opzettelijke geweldsmisdrijven dan wel dat dit artikel de lidstaten verplicht om ter uitvoering van die richtlijn een schadeloosstellingsregeling in te voeren voor slachtoffers van alle opzettelijke geweldsmisdrijven?”**

- *schorst* de behandeling van de zaak tot aan de uitspraak over de onderhavige prejudiciële vraag.

(omissis)

[ondertekening] (omissis)

(omissis)

Firenze, 20 februari 2013