



Datum van  
inontvangstneming

:

14/07/2015

**Zaak C-167/15**

**Verzoek om een prejudiciële beslissing**

**Datum van indiening:**

13 april 2015

**Verwijzende rechter:**

Tribunale civile di Roma / Italië

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

24 maart 2015

**Verzoekende partij:**

X

**Verweerder:**

Presidenza del Consiglio dei Ministri

---

HET HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE

Betreft: prejudiciële verwijzing krachtens artikel 267 VWEU inzake de uitlegging van richtlijn 2004/80/EG (artikel 12, lid 2)

IL TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA

TWEEDE CIVIELRECHTELIJKE KAMER

(omissis)

Bij regelmatig betekende dagvaarding heeft mevrouw [X], Italiaans staatsburger, wonend op het nationale grondgebied, aangevoerd:

- dat zij in de nacht van 15 op 16 juli 2007 het slachtoffer is geworden van herhaaldelijk seksueel geweld gepleegd door de heer [Y], Indiaas staatsburger, voor in Italië gepleegde feiten (omissis);
- dat [Y] bij beslissing nr. 582/2009 van de nationale rechterlijke instantie van eerste aanleg schuldig is bevonden aan het misdrijf van seksueel geweld [art. 609 bis codice penale (strafwetboek)] en is

veroordeeld tot een gevangenisstraf van drie jaar en een maand en tot bijkomende straffen alsmede tot een schadevergoeding en tot betaling van de kosten van de procedure aan het slachtoffer, dat zich in het strafproces burgerlijke partij had gesteld;

- dat de veroordeling van eerste aanleg bij beslissing nr. 514/2012 in hoger beroep is bevestigd;
- dat de veroordeelde, toen de beslissing definitief is geworden, niet kon worden gelokaliseerd, waardoor het door het openbaar ministerie tegen hem uitgevaardigde aanhoudingsbevel niet ten uitvoer kon worden gelegd (omissis), en de schadevergoeding niet kon worden betaald aan het slachtoffer, dat zich in de strafprocedure burgerlijke partij had gesteld;

**[Or.2]**

- dat de Italiaanse Staat had geweigerd om de uit het misdrijf voortvloeiende schade in de plaats van de schuldige te vergoeden, hoewel hij daartoe uitdrukkelijk was uitgenodigd;

Het slachtoffer heeft bij het Tribunale ordinario di Roma een vordering ingesteld tegen de Italiaanse Staat, waarmee zij verzoekt:

- dat wordt vastgesteld dat de Italiaanse Staat, in de persoon van de Presidente del Consiglio dei Ministri (voorzitter van de raad van ministers), aansprakelijk is, wegens de onjuiste en onvolledige toepassing van richtlijn 2004/80/EG, voor zover die richtlijn de lidstaten van de Europese Unie vanaf 1 juli 2005 verplicht om een billijke en passende schadeloosstelling te garanderen voor slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven voor wie het onmogelijk is om een volledige schadevergoeding van de dader te verkrijgen;
- dat de Italiaanse Staat wordt veroordeeld tot vergoeding van de materiële en immateriële schade, die is geleden ten gevolge van de onjuiste en onvolledige omzetting van de richtlijn. De Presidenza del Consiglio dei Ministri heeft in de procedure geïntervenieerd en heeft verzocht dat het verzoek niet-ontvankelijk of in elk geval ongegrond wordt verklaard. De verwerende Italiaanse Staat heeft aangevoerd dat:
  - niet was voldaan aan de voorwaarden voor aansprakelijkheid van de Italiaanse Staat wegens niet-omzetting van richtlijn 2004/80/EG, aangezien de Italiaanse Staat binnen de in artikel 18, lid 1, onder e) gestelde eerste termijn, dat wil zeggen 1 juli 2005, een passende regeling in de zin van artikel 12, lid 2, van de richtlijn had getroffen inzake de schadeloosstelling van bijzondere categorieën van slachtoffers van misdrijven (omissis) **[Or.3]** (omissis) *[hierna*

*genoemde wetten*]. De Europese Commissie heeft de Italiaanse Republiek evenwel verweten dat zij de tweede in artikel 18, lid 1, bedoelde termijn (1 januari 2006) niet heeft nageleefd, waarbinnen bepalingen van organisatorische en procedurele aard betreffende bescherming in grensoverschrijdende situaties moesten worden vastgesteld, die bijgevolg op louter interne situaties van toepassing waren (beschikking van 30 januari 2014, C., C-122/13);

- de Italiaanse Staat geen niet-nakoming kan worden verweten met betrekking tot de bepaling van richtlijn 2004/80/EG (artikel 12, lid 2) die, bij gebreke van precisering, niet duidelijk aangeeft voor welke soorten misdrijven in een verplichte schadeloosstelling dient te worden voorzien, en waarbij, op basis van een stelsel van minimumvoorschriften, enkel wordt voorzien in de verplichting voor de staten om een bepaald resultaat te bereiken zonder dat de Italiaanse burger welk recht dan ook wordt toegekend met betrekking tot geweldmisdrijven in het algemeen;
- het verzoek ongegrond is, aangezien de Italiaanse Staat de krachtens de richtlijn op hem rustende verplichtingen bij een nationale wet (decreto legislativo nr. 204/2007) heeft omgezet.

In de loop van het geding heeft de Italiaanse Republiek de verwijzende rechter verzocht het Hof van Justitie te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van richtlijn 2004/80/EG (artikel 12, lid 2). Verzoekster heeft daarmee in wezen ingestemd (omissis).

Gelet op de relevantie van die vraag beschikt de verwijzende rechter als volgt:

Motivering

[Or.4]

### **1. De uitlegging van de richtlijn**

Bij de Italiaanse rechter bij wie het verzoek aanhangig is gemaakt, is de vraag gerezen of richtlijn 2004/80/EG, die in artikel 12, lid 2, ervan, dat is opgenomen in hoofdstuk II, met als opschrift „Nationale regelingen voor schadeloosstelling” bepaalt dat „[a]lle 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” en die geen directe werking heeft, aldus moet worden uitgelegd dat deze:

a1) de lidstaten alleen verplicht om ervoor te zorgen dat burgers van de Unie die in een andere lidstaat wonen, op basis van een vooraf vastgestelde algemene regeling, op grond waarvan de bevoegde autoriteiten en procedures kunnen worden vastgesteld, toegang hebben tot schadeloosstellingsregelingen waarin in voorkomend geval is voorzien in het toepasselijke nationale recht ten gunste van slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven op het eigen grondgebied, onverminderd de nationale beschermingsregeling waarin de lidstaat op eigen initiatief heeft voorzien en zonder minimale inhoudelijke vereisten te stellen voor die bescherming of minimumbedragen van schadeloosstelling te bepalen;

a2) dan wel de lidstaten dergelijke inhoudelijke vereisten en minimumbedragen van schadeloosstelling oplegt en in welke mate;

## **2. Bevoegdheid van het Hof van Justitie**

De toepassing van richtlijn 2004/80/EG onder genoemde voorwaarden wordt ingeroepen door een Italiaanse staatsburger, die, als slachtoffer van het misdrijf van seksueel geweld op het Italiaanse grondgebied, betoogt dat de lidstaat de krachtens artikel 12 van richtlijn 2004/80 op hem rustende verplichting om haar een billijke en passende schadeloosstelling te betalen, niet is nagekomen.

De Italiaanse Staat brengt daartegen in dat de nationale regeling rechtmatig heeft voorzien in maatregelen tot schadeloosstelling ten gunste van slachtoffers van specifieke en duidelijk omschreven misdrijven en niet ten gunste van slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven in het algemeen, zonder dat dit voor de Staat enige schending inhoudt van genoemde richtlijn, die niet in een dergelijke verplichting voorziet.

Het ontgaat de verwijzende rechter niet dat de vraag, in de hierboven gestelde bewoordingen, een vraag van puur intern recht lijkt te zijn en als dusdanig geen vraag lijkt te zijn die aan het Hof van Justitie kan worden voorgelegd.

Het staat immers niet aan het Hof „de verschillen in opvatting over de uitlegging of toepassing van nationale rechtsregels te beslechten” [Europees Hof van Justitie, Informatienota (PB C 297, van 5 december 2009, blz. 1) voor de indiening van prejudiciële verzoeken door de nationale rechters, punt 7].

Vragen betreffende de uitlegging van het gemeenschapsrecht kunnen evenwel rechtsgeldig aan het Hof worden voorgelegd via prejudiciële verwijzing, wanneer het nationale recht de nationale rechters voorschrijft „dat eigen staatsburgers over dezelfde rechten moeten beschikken als die welke een staatsburger van een andere lidstaat in dezelfde situatie aan het Unierecht kan ontlenen” (beschikking Hof van Justitie, Zesde kamer, van 30 januari 2014, C-122/13, punt 15, en arrest Hof van Justitie van 21 februari 2013, *Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia e a.*, C-111/12 punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

**[Or.6]**

Aangezien het Hof voorts „[i]n het kader van de bevoegdheidsverdeling tussen de rechterlijke instanties van de Unie en de nationale rechterlijke instanties [...] acht [moet] slaan op de in de verwijzingsbeslissing omschreven feitelijke en juridische context waarin de prejudiciële vragen moeten worden geplaatst” (punt 16, 30 januari 2014, reeds aangehaald), staat het aan de onderhavige rechter, als verwijzende rechter, uiteen te zetten of een dergelijke verplichting bestaat.

In een soortgelijke zaak, waarin een Italiaanse staatsburger klaagde over niet-omzetting van de betrokken richtlijn door de lidstaat waarvan zij staatsburger was, heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat het niet bevoegd was, doch niet zonder eerst vast te stellen „dat uit de verwijzingsbeslissing zelf niet blijkt dat het Italiaanse recht de verwijzende rechter verplicht om aan C. dezelfde rechten toe te kennen als die welke een staatsburger van een andere lidstaat in dezelfde situatie aan het Unierecht kan ontlene” (reeds aangehaalde beschikking van 30 januari 2014, C-122/13, punt 17).

In die omstandigheden moet worden benadrukt dat in de Italiaanse rechtsorde de verplichting om Italiaanse staatsburgers en staatsburgers van andere lidstaten gelijk te behandelen, uit de grondwet voortvloeit. Andere beginselen die in dat verband eveneens relevant zijn, zijn het beginsel dat de nationale wetgevende macht de uit de communautaire rechtsorde voortvloeiende verplichtingen moet eerbiedigen (artikel 117, lid 1, van de grondwet) en het gelijkheidsbeginsel (artikel 3 van de grondwet). Krachtens die beginselen is de Italiaanse Staat:

- > verplicht om zich te conformeren aan de regeling van de Unie en om de door die regeling erkende rechten in zijn eigen rechtsorde op te nemen;
- > verplicht om op grond van het gelijkheidsbeginsel zich van discriminatie te onthouden door gelijke situaties gelijk te behandelen.

**[Or.7]**

Kortom, de Italiaanse Staat moet het genot van de rechtsposities die voortvloeien uit de toepassing en de uitlegging van het recht van de Unie toekennen aan eigen staatsburgers en aan staatsburgers van andere lidstaten.

Anders zou een situatie van „omgekeerde discriminatie” ten nadele van eigen staatsburgers ontstaan. Dit is het ongewilde en onvermijdelijke gevolg, wanneer een regeling wordt toegepast, waarin twee rechtsordes – de communautaire en de nationale, die elkaar moeten aanvullen – elkaar overlappen.

De toepassing van communautaire voorschriften op subjectieve categorieën die worden gekenmerkt door een grensoverschrijdend element omdat zij aanknopingspunten met meerdere lidstaten hebben, waarbij personen die slechts

onder de nationale rechtsorde vallen worden uitgesloten van de uit die voorschriften voortvloeiende voordelen, discrimineert de eigen staatsburgers en is in strijd met voornoemd gelijkheidsbeginsel.

De regel die de bevoegdheid van het Hof in dit geval bepaalt, is de volgende:

indien een communautaire richtlijn die Italiaanse Staat verplicht om aan staatsburgers van andere lidstaten een schadeloosstelling te verzekeren wanneer zij slachtoffer zijn geweest van een opzettelijk geweldsmisdrijf op het grondgebied van eerstgenoemde lidstaat, moet op grond van het gelijkheidsbeginsel dezelfde behandeling worden gewaarborgd aan de staatsburgers van de Italiaanse Staat wanneer deze op het grondgebied van de lidstaat waarvan zij staatsburger zijn, het slachtoffer zijn geweest van een geweldsmisdrijf.

### **3. Italiaanse regeling**

#### **[Or.8]**

Nadat is bepaald welk het beginsel is waarvan de aangevoerde schending een grond oplevert voor de prejudiciële bevoegdheid van het Hof, zelfs wanneer de toepassing van een interne regeling aan de orde is, dient te worden vooropgesteld welke de kenmerken en de beperkingen zijn van de Italiaanse regeling inzake schadeloosstelling van slachtoffers van geweldsmisdrijven.

De interne Italiaanse regeling voorziet in een schadeloosstelling die aan slachtoffers van welbepaalde misdrijven waarborgt dat de Staat een financiële bijdrage levert. Destijds heeft de Italiaanse Staat ervoor gekozen de situaties te noemen waarin de Italiaanse Staat een bijdrage levert voor bijzondere categorieën van misdrijven „die worden omschreven op basis van bijzondere situaties” [(memorie van toelichting)] van het „Ontwerp van decreto legislativo houdende uitvoering van richtlijn betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven”, dat vervolgens is aangenomen als decreto legislativo nr. 204 van 9 november 2007).

Volgens de Italiaanse Staat brengt de richtlijn in feite tot uiting dat definitief wordt afgestapt „van de vaststelling van minimumnormen” inzake schadeloosstelling ten laste van de staat aan slachtoffers van misdrijven die bindend zijn voor de lidstaten van de Unie (zie ontwerp van voornoemd decreto legislativo).

De richtlijn brengt geen harmonisering mee van de rechtsordes van de lidstaten inzake schadeloosstelling ten laste van de staat voor opzettelijke geweldsmisdrijven, maar verwijst enkel naar de discretionaire vaststelling van interne maatregelen door de lidstaten en tevens naar het „Europees Verdrag inzake de schadeloosstelling van slachtoffers van geweldsmisdrijven, gedaan te Straatsburg op 24 november 1983” (overweging 8 van de richtlijn) dat

uitdrukkelijk bepaalt dat de contracterende partijen in hun wettelijke regelingen of bestuurlijke praktijken moeten voorzien in een vergoedingsregeling voor de schadeloosstelling, met overheidsgeld, van de slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven, die tot ernstig lichamelijk letsel **[Or.9]** of tot de dood hebben geleid of, in elk geval, volgens de criteria en de inkomsten van iedere lidstaat.

De nationale schadeloosstellingsregeling ten laste van de staat bestaat derhalve uit een verscheidenheid aan wettelijke bepalingen waarmee de Staat een antwoord heeft willen bieden op de nadelige gevolgen van misdrijven die vanuit sociaal oogpunt zeer onrustwekkend zijn [legge 13 agosto 1980, n. 466 „Speciali elargizioni a favore di categorie di dipendenti pubblici e di cittadini vittime del dovere o di azioni terroristiche” (wet nr. 466 van 13 augustus 1980 houdende bijzondere vergoedingen voor categorieën van ambtenaren en burgers die het slachtoffer zijn in de uitoefening van hun ambt of het slachtoffer zijn van terroristische acties); legge 20 ottobre 1990, n. 302 „Norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata” (wet nr. 302 van 20 oktober 1990 houdende bepalingen ten gunste van slachtoffers van terrorisme en georganiseerde misdaad); legge 8 agosto 1995, n. 340 „Estensione dei benefici di cui agli articoli 4 e 5 della legge 20 ottobre 1990, n. 302, ai familiari delle vittime del disastro aereo di Ustica del 27 giugno 1980” (wet nr. 320 van 8 augustus 1995 houdende uitbreiding van de in de artikelen 4 en 5 van wet nr. 302 van 20 oktober 1990 bedoelde vergoedingen tot de gezinsleden van de slachtoffers van de vliegramp te Ustica op 27 juni 1980); legge 7 marzo 1996, n. 108 „Disposizioni in materia di usura” (wet nr. 108 van 7 maart 1996 houdende bepalingen inzake woekerpraktijken); legge 31 marzo 1998, n. 70 „Benefici per le vittime della cosiddetta banda della „Uno Bianca”” (wet nr. 70 van 31 maart 1998 houdende vergoedingen voor de slachtoffers van de zogenoemde bende „Uno Bianca”); legge 23 novembre 1998, n. 407, e successive modificazioni „Nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata” (wet nr. 407 van 23 november 1998 en latere wijzigingen houdende nieuwe bepalingen ten gunste van slachtoffers van terrorisme en georganiseerde misdaad); legge 23 febbraio 1999, n. 44, e successive modificazioni „Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell’usura” (wet nr. 44 van 23 februari 1999 en latere wijzigingen houdende bepalingen betreffende het fonds voor solidariteit met slachtoffers van afpersing of woekerpraktijken); legge 22 dicembre 1999, n. 512, e successive modificazioni „Istituzione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso” (wet nr. 512 van 22 december 1999 en latere wijzigingen houdende bepalingen inzake het doorlopend fonds voor solidariteit met slachtoffers van met de maffia verband houdende misdrijven); legge 23 dicembre 2000, n. 388 „Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001” (wet nr. 388 van 23 december 2000 houdende bepalingen inzake vaststelling van de jaarlijkse en meerjaarlijkse begroting van de Staat – begrotingswet 2001) en meer in het bijzonder artikel 82 van die wet; legge 2 aprile 2003, n. 56 „Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 febbraio 2003, n. 13, recante disposizioni urgenti in favore delle vittime del



terrorismo e della criminalità organizzata” (wet nr. 56 van 2 april 2003 houdende omzetting in wet, met wijzigingen, van wetsbesluit nr. 13 van 4 februari 2003 houdende spoedmaatregelen ten gunste van slachtoffers van terrorisme en georganiseerde criminaliteit); legge 24 dicembre 2003, n. 369 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 novembre 2003, n. 337, recante disposizioni urgenti in favore delle vittime militari e civili di attentati terroristici all'estero (wet nr. 369 van 24 december 2003 houdende omzetting in wet, met wijzigingen van wetsbesluit nr. 337 van 28 november 2003 houdende spoedmaatregelen ten gunste van militaire en burgerslachtoffers van terroristische aanslagen in het buitenland; legge 3 agosto 2004, n. 206 „Nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice” (wet nr. 206 van 3 augustus 2004 houdende nieuwe bepalingen ten gunste van slachtoffers van terrorisme en terroristische bloedbaden); legge 30 luglio 2004, n. 208 „Proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali” (wet nr. 208 van 30 juli 2004 houdende verlenging van de deelname van Italië aan internationale missies); legge 20 febbraio 2006, n. 91 „Norme in favore dei familiari superstiti degli aviatori italiani vittime dell'eccidio avvenuto a Kindu l'11 novembre 1961” (wet nr. 91 van 20 februari 2006 houdende bepalingen ten gunste van de overlevende gezinsleden van de piloten die zijn omgekomen in het bloedbad te Kindu op 11 november 1961); legge 23 dicembre 2005, n. 266 „Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006) (wet nr. 266 van 23 december 2005 houdende bepalingen inzake vaststelling van de jaarlijkse en meerjaarlijkse begroting van de Staat – begrotingswet 2006) en meer in het bijzonder artikel 1, leden 562, 563, 564 en 565, met daaruit voortvloeiend decreto del Presidente della Repubblica nr. 243 van 7 juli 2006, n. 243 [Regolamento **[Or.10]** concernente termini e modalità di corresponsione delle provvidenze alle vittime del dovere ed ai soggetti equiparati, ai fini della progressiva estensione dei benefici già previsti in favore delle vittime della criminalità e del terrorismo, a norma dell'articolo 1, comma 565, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (regeling betreffende de termijnen en voorwaarden voor de betaling van steun aan slachtoffers in de uitoefening van hun ambt en gelijkgestelde personen met het oog op de geleidelijke uitbreiding van de vergoedingen waarin reeds is voorzien ten gunste van slachtoffers van criminaliteit en terrorisme, overeenkomstig artikel 1, lid 565, van wet nr. 266 van 23 december 2005)].

Naast die materiële bepalingen bestaat de Italiaanse regeling uit de wet houdende omzetting van de Europese richtlijn (decreto legislativo nr. 204 van 9 november 2007 tot uitvoering van richtlijn 2004/80/EG betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven”).

Gelet op voornoemde overwegingen betreffende de uitlegging van de richtlijn, die wordt beschouwd als een tekst die is vastgesteld om de belemmeringen tussen de lidstaten van het vrije verkeer van personen en diensten op te heffen, en, daarmee samenhangend, om de persoonlijke integriteit van de burger van de Unie te beschermen, heeft laatstgenoemde wet zich er dus toe beperkt de procedurele

aspecten te regelen. Het is dan ook uitgesloten dat op de Italiaanse Staat een verplichting zou rusten om een materiële schadeloosstellingsregeling vast te stellen – verplichting waaraan bij het verstrijken van de termijn van 1 juli 2005 zou moeten zijn voldaan.

De nationale wettelijke regeling heeft dus de nationale bevoegdheden bepaald, met naleving van de termijn van 1 januari 2006 die in de richtlijn was gesteld om te voorzien in een procedure die een gemakkelijke toegang tot schadeloosstelling waarborgt via een mechanisme van samenwerking tussen de staat van herkomst van het slachtoffer en de staat waar de gewelddaad zich heeft voorgedaan en die de schadeloosstelling moet betalen.

De regeling was er namelijk op gericht een uitwisseling van informatie tussen lidstaten, te weten de lidstaat van het slachtoffer en die waar het misdrijf is gepleegd, alsmede een gemakkelijke toegang tot herstelmaatregelen voor het slachtoffer van een misdrijf dat staatsburger van een andere lidstaat van de Unie is, mogelijk te maken.

#### **[Or.11]**

Op basis van die overwegingen heeft de interne regeling aldus twee gevallen geregeld:

- a. het geval waarin op het grondgebied van een andere lidstaat van de Europese Unie een misdrijf is gepleegd dat recht geeft op de schadeloosstelling waarin die lidstaat voorziet, wanneer het slachtoffer duurzaam in Italië verblijft (artikel 1 van voornoemd wetsbesluit);
- b. het geval waarin op het grondgebied van de Italiaanse Staat een misdrijf is gepleegd dat recht geeft op schadeloosstellingen ten laste van de staat waarin de bijzondere wetten voorzien, wanneer het slachtoffer duurzaam verblijft in een andere lidstaat van de Europese Unie (artikel 2 van voornoemd wetsbesluit).

#### **4. Uitlegging van richtlijn 2004/80/EG, waarover in de onderhavige procedure bij de verwijzende rechter twijfel is gerezen.**

Artikel 12 van richtlijn 2004/80/EG, dat is opgenomen in hoofdstuk II, met als opschrift „Nationale regelingen voor schadeloosstelling”, bepaalt in lid 2: „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”.

Bij de verwijzende rechter is twijfel gerezen of die communautaire bepaling een verplichting aan de lidstaten heeft willen opleggen om te voorzien in een regeling

met materiële bepalingen die erop zijn gericht een recht op schadeloosstelling toe te kennen aan slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven in het algemeen en dus ook aan slachtoffers van misdrijven van seksueel geweld, waarvan verzoekster het slachtoffer is geweest.

De volgende overwegingen van de richtlijn pleiten in elk geval in die zin:

**[Or.12]**

(6) Slachtoffers van misdrijven in de Europese Unie moeten aanspraak kunnen maken op een billijke en passende schadeloosstelling wegens letsel, ongeacht de plaats in de Europese Gemeenschap waar het misdrijf is gepleegd.

(7) 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.

(8) De meeste lidstaten hebben al dergelijke schadeloosstellingsregelingen ingevoerd; enkele hebben dat gedaan ter nakoming van hun verplichtingen op grond van het Europees Verdrag van 24 november 1983 inzake de schadeloosstelling van slachtoffers van geweldsmisdrijven.

Gelet op de reeds aangehaalde inhoud van de communautaire bepaling, is bij de verwijzende rechter dus twijfel gerezen over de onjuiste uitvoering die de Italiaanse Staat daaraan heeft gegeven bij wetsbesluit 204/2007 en dus bij een interne wettelijke regeling van procedurele aard die als dusdanig niet bestemd is om een algemene regeling in te voeren van materiële bepalingen die erop zijn gericht een recht op schadeloosstelling toe te kennen aan slachtoffers van geweldsmisdrijven in het algemeen.

De verwijzende rechter is op de hoogte van de aanmaningsbrief van november 2011 waarin de Commissie, naar aanleiding van klachten van personen die in Italië het slachtoffer van een opzettelijk geweldsmisdrijf waren geweest en geen schadeloosstelling hadden verkregen, in nationale of grensoverschrijdende situaties, de Italiaanse autoriteiten herinnert aan de verplichting om een algemene regeling in te voeren die een gelijke toegang tot schadeloosstelling voor alle slachtoffers waarborgt in de zin van artikel 12 van richtlijn 2004/80/EG.

De verwijzende rechter heeft tevens kennis van het daaraanvolgende door de Commissie op 18 oktober 2013 toegezonden met redenen omkleed advies en bijgevolg van het besluit van 16 oktober 2014 van de Europese Commissie **[Or.13]** om tegen Italië bij het Hof van Justitie van de Europese Unie een beroep in te stellen wegens ontoereikende tenuitvoerlegging van de EU-bepalingen inzake schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven.

In dat verband heeft de communautaire instelling aangevoerd dat:

- > volgens voornoemde richtlijn de lidstaten ervoor moeten zorgen dat hun nationale schadeloosstellingsregelingen voorzien in een billijke en passende schadeloosstelling voor slachtoffers van op hun grondgebied gepleegde „opzettelijke geweld misdrijven”;
- > in Italië voor dergelijke misdrijven geen algemene schadeloosstellingsregeling bestaat, aangezien de nationale wetgeving slechts voorziet in de schadeloosstelling van slachtoffers van een aantal opzettelijke geweld misdrijven, zoals terrorisme of georganiseerde misdaad, doch niet voor andere;
- > Italië niet de maatregelen heeft vastgesteld die noodzakelijk zijn om zijn eigen wettelijke regeling te wijzigen teneinde de krachtens de Unieregeling op hem rustende verplichtingen na te komen, en bijgevolg een aantal slachtoffers van opzettelijke geweld misdrijven geen toegang zouden kunnen hebben tot de schadeloosstelling waarop zij recht hebben;
- > indien Italië niet binnen de twee maanden zijn verplichtingen nakomt, de Commissie kan besluiten om bij het Hof van Justitie tegen Italië beroep in te stellen.

Indien wordt aangenomen dat Italië aansprakelijk is, in de hierboven beschreven zin, moet Italië in de onderhavige procedure een schadevergoeding betalen wegens de niet-uitvoering of de onjuiste uitvoering van voornoemde bepaling.

**[Or.14]**

## **5. Prejudiciële vragen**

In die omstandigheden heeft de verwijzende rechter besloten om de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof van Justitie van de Europese Unie om een prejudiciële beslissing te verzoeken over de volgende vragen, waarvan de beantwoording noodzakelijk is voor de beslechting van het geschil:

- 1) Moet richtlijn 2004/80/EG (artikel 12, lid 2) aldus worden uitgelegd dat deze zich verzet tegen een nationale omzettingwet die voor de toekenning van schadeloosstelling ten laste van de staat verwijst naar de bepalingen van bijzondere wetten ten gunste van het slachtoffer van het misdrijf, maar voor slachtoffers van een geweldmisdrijf van gemeen recht niet voorziet in een materiële schadeloosstellingsregeling van algemene strekking en voor grensoverschrijdende situaties slechts de procedurele aspecten voor de toegang tot een dergelijke regeling regelt?

- 2) Moet richtlijn 2004/80/EG (artikel 12, lid 2) aldus worden uitgelegd dat op grond daarvan moet worden voorzien in een materiële beschermingsregeling met een algemene strekking ten laste van de staat of althans in een regeling die een minimuminhoud heeft en, zo ja, volgens welke criteria moet die minimuminhoud dan worden bepaald?

### **OM DEZE REDENEN**

**Beschikt de verwijzende rechter, zonder de zaak definitief te beslechten, gelet op artikel 267 VWEU als volgt:**

- **Het dossier wordt voorgelegd aan het Hof van Justitie, dat wordt verzocht om een prejudiciële beslissing over de in punt 5 hierboven geformuleerde vragen;**
- **Schorst de behandeling van de onderhavige zaak.**

(omissis)

**[Or.15]**

**Rome, 24 maart 2015**

(omissis)