

Zaak C-129/19

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

19 februari 2019

Verwijzende rechter:

Corte suprema di cassazione (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

29 januari 2019

Verzoekster tot cassatie:

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Verweerster in cassatie:

BV

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Cassatieberoep van de Presidenza del Consiglio dei Ministri (voorzitterschap van de ministerraad, Italië) tegen het arrest van de Corte d'appello di Torino (rechter in tweede aanleg Turijn, Italië), waarbij deze rechter de beslissing in eerste aanleg van de Tribunale di Torino (rechter in eerste aanleg Turijn, Italië) vrijwel volledig heeft bevestigd, bij welke beslissing is erkend dat een in Italië woonachtige Italiaanse staatsburger die slachtoffer is van een opzettelijk geweldsmisdrijf, het recht heeft om door de Italiaanse Staat te worden vergoed voor de schade die zij heeft geleden wegens niet-omzetting van richtlijn 2004/80/EG in het Italiaans recht.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

De prejudiciële verwijzing krachtens artikel 267 VWEU betreft de niet-nakoming van de verplichting tot omzetting van richtlijn 2004/80/EG van de Raad van

29 april 2004 betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven (hierna: „richtlijn”), inzonderheid wat betreft artikel 12, lid 2.

Prejudiciële vragen

Het Hof wordt verzocht, [in het licht van de omstandigheden van het hoofdeding, die erin bestaan dat een Italiaans staatsburger, die haar vaste woonplaats in Italië heeft, een schadevordering tegen de Staat als wetgever heeft ingesteld wegens de niet-uitvoering en/of onjuiste uitvoering en/of ontoereikende uitvoering van de verplichtingen waarin richtlijn 2004/80/EG van de Raad van 29 april 2004 „betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven” voorziet, en met name in het licht van de in artikel 12, lid 2, vervatte verplichting voor de lidstaten om vóór 1 juli 2005 (zoals bepaald in artikel 18, lid 1) een algemene schadeloosstellingsregeling in te voeren die een passende en billijke schadeloosstelling moet waarborgen voor slachtoffers van opzettelijke geweldmisdrijven (waaronder het misdrijf van seksueel geweld, waarvan verzoekster het slachtoffer is geworden) in gevallen waarin de slachtoffers geen volledige vergoeding voor de door hun geleden schade kunnen verkrijgen van de personen die rechtstreeks verantwoordelijk zijn] uitspraak te doen over de vraag of:

- a) het [Unie]recht – ten aanzien van de situatie van niet-tijdige (en/of onvolledige) omzetting in nationaal recht van richtlijn 2004/80/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven – die „non self executing” (geen directe werking heeft) –, voor wat betreft de door deze richtlijn vereiste invoering van een schadeloosstellingsregeling voor slachtoffers van geweldmisdrijven, die ten aanzien van personen in grensoverschrijdende situaties, waarop de richtlijn uitsluitend betrekking heeft, de aansprakelijkheid van de lidstaat voor de veroorzaakte schade op grond van de in de rechtspraak van het Hof van Justitie (waaronder de arresten *Francovich* en *Brasserie du Pêcheur en Factortame III*) verankerde beginselen met zich meebrengt – bepaalt dat moet worden voorzien in een vergelijkbare aansprakelijkheid van de lidstaat jegens personen die zich niet in een grensoverschrijdende situatie bevinden (die dus ingezetenen van die lidstaat zijn) en niet de rechtstreekse adressaten van de uit de uitvoering van de richtlijn voortvloeiende voordelen zijn, maar die, teneinde schending van het gelijkheidsbeginsel/non-discriminatiebeginsel in het kader van dit [Unie]recht te vermijden, in aanmerking hadden kunnen en moeten komen voor een uitbreiding van het nuttig effect van deze richtlijn (dan wel van de voormelde schadeloosstellingsregeling) indien de richtlijn tijdig en volledig was omgezet?
- indien de vorige vraag bevestigend wordt beantwoord:

- b) kan de schadeloosstelling voor slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven (en met name van het misdrijf van seksueel geweld overeenkomstig artikel 609-*bis* van het wetboek van strafrecht) van het besluit van de minister van Binnenlandse Zaken van 31 augustus 2017 [dat is uitgevaardigd op grond van artikel 11, lid 3, van wet nr. 122 van 7 juli 2016 houdende bepalingen inzake de niet-nakoming van verplichtingen voortvloeiende uit het lidmaatschap van Italië van de Europese Unie – Europese wet 2015 – 2016] en de wijzigingen daarvan (bij artikel 6 van wet nr. 167 van 20 november 2017, en bij artikel 1, leden 593-596, van wet nr. 145 van 30 december 2018) ten belope van een vast bedrag van 4 800 EUR worden aangemerkt als een „billijke en passende schadeloosstelling van slachtoffers” overeenkomstig artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Richtlijn 2004/80/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven (inzonderheid overwegingen 2, 6 en 14 en de artikelen 12 en 18)

Artikel 18 VWEU

Artikelen 20, 21 en 51 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Aangevoerde nationale bepalingen

Artikel 609-*bis* van de codice penale (Italiaans wetboek van strafrecht) - Seksueel geweld

Legge 7 luglio 2016, n. 122 *Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2015-2016*, (wet nr. 122 van 7 juli 2016 houdende bepalingen ter nakoming van de verplichtingen die voortvloeien uit het lidmaatschap van Italië van de Europese Unie - Europese wet 2015-2016), die in werking is getreden op 23 juli 2016, zoals eerst gewijzigd bij artikel 6 van legge 20 novembre 2017, n. 167 *Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2017* (wet nr. 167 van 20 november 2017 houdende bepalingen ter nakoming van de verplichtingen die voortvloeien uit het lidmaatschap van Italië van de Europese Unie - Europese wet 2017), en laatst bij artikel 1, leden 593-596, van legge 30 dicembre 2018, n. 145 *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021* (wet nr. 145 van 30 december 2018 inzake de voorlopige overheidsbegroting voor het boekjaar 2019 en de meerjarenbegroting voor de periode 2019-2021). Met name:

- artikel 11, dat in lid 1 bepaalt dat „een slachtoffer van een opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf en in ieder geval van het misdrijf als bedoeld in artikel 603-bis codice penale, met uitzondering van de misdrijven als bedoeld in de artikelen 581 en 582, recht heeft op schadeloosstelling door de Staat, behalve in geval van verzwarende omstandigheden als bedoeld in artikel 583 van het wetboek van strafrecht”. Volgens lid 2 wordt de schadeloosstelling wegens moord, seksueel geweld of zeer ernstige lichamelijke verwondingen aan het slachtoffer uitgekeerd of, ingeval van overlijden van het slachtoffer ten gevolge van het misdrijf, aan zijn rechthebbenden, en wordt het bedrag daarvan vastgesteld bij ministerieel besluit als bedoeld in artikel 11, lid 3. Voor andere dan voormelde misdrijven wordt de schadeloosstelling daarentegen uitgekeerd ter vergoeding van de medische en verpleegkosten.

Decreto del Ministro dell'interno 31 agosto 2017 *Determinazione degli importi dell'indennizzo alle vittime dei reati intenzionali violenti* (besluit van de minister van Binnenlandse zaken van 31 augustus 2017 houdende vaststelling van het bedrag van de schadeloosstelling voor slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven). Bij dat besluit wordt het bedrag van de schadeloosstelling voor slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven als volgt vastgesteld: „a) voor het misdrijf moord: een vast bedrag van 7 200 EUR, en indien de moord is gepleegd door de echtgenoot/echtgenote – ook indien zij feitelijk of wettelijk zijn gescheiden – of door een persoon waarmee de gelaedeerde een affectieve band heeft of had, een vast bedrag van 8 200 EUR dat uitsluitend bestemd is voor de kinderen van het slachtoffer; b) voor het misdrijf seksueel geweld van artikel 609-bis codice penale: behoudens wanneer sprake is van verzachtende omstandigheden wegens geringe ernst, een vast bedrag van 4 800 EUR; c) voor andere misdrijven dan die onder a) en b): een bedrag van hoogstens 3 000 EUR ter vergoeding van de medische en verpleegkosten” (artikel 1).

Artikel 1218 codice civile (Italiaans burgerlijk wetboek): „De schuldenaar die niet precies de verschuldigde prestatie verricht, is verplicht tot schadevergoeding indien hij niet aantoont dat de niet-uitvoering of vertraging te wijten is aan het feit dat hij de prestatie wegens een aan hem niet- toerekenbare reden niet kon verrichten.”

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 In oktober 2005 is een Italiaans staatsburger van Roemeense afkomst, die haar vaste woonplaats in Italië heeft (hierna: „BV”), in Turijn het slachtoffer geworden van een opzettelijk geweldsmisdrijf (seksueel geweld) dat werd gepleegd door twee Roemeense staatsburgers. Laatstgenoemden zijn bij beslissing van de strafrechter, die in kracht van gewijsde is gegaan, voor dat misdrijf veroordeeld tot een gevangenisstraf van tien jaar en zes maanden en tot schadeloosstelling, waarvan het definitieve bedrag in een afzonderlijke procedure moet worden vastgesteld, waarbij aan BV onmiddellijk uitvoerbare voorlopige schadeloosstelling ten bedrage van 50 000 EUR werd toegekend. Het slachtoffer

is er evenwel niet in geslaagd om dit bedrag te verkrijgen van de daders van het misdrijf omdat zij nog voortvluchtig zijn.

- 2 In februari 2009 heeft BV de Presidenza del Consiglio dei Ministri (voorzitterschap van de Ministerraad, Italië; hierna: „PCM”) voor de Tribunale di Torino (rechter in eerste aanleg Turijn, Italië) gedaagd met het verzoek dat zij burgerlijk aansprakelijk worden gesteld voor het niet omzetten en/of de onjuiste en/of ontoereikende omzetting van de verplichtingen van richtlijn 2004/80.
- 3 De PCM heeft verzocht om afwijzing van het verzoek met als betoog dat: richtlijn 2004/80/EG uitsluitend betrekking heeft op grensoverschrijdende situaties; de tekst van artikel 12, lid 2, zo onduidelijk is dat de nationale wetgever moet worden verzocht om vaststelling van de strafbare feiten op basis waarvan de in deze bepaling geregelde schadeloosstelling moeten worden bepaald, en van de hoogte van het aan het slachtoffer toe te kennen passende bedrag; Italië reeds voorziet in een soortgelijke schadeloosstellingsregeling voor slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven, maar slechts voor bepaalde specifieke gevallen, zoals met name terroristische misdrijven en door de maffia gepleegde misdrijven, alsmede misdrijven in de vorm van woeker en afpersing.
- 4 Bij vonnis van 26 mei 2010 stelde de Tribunale di Torino ten gronde vast dat de PCM, wegens de niet-omzetting van richtlijn 2004/80, zijn verplichtingen niet was nagekomen en veroordeelde hem tot betaling van een bedrag van 90 000 EUR aan BV.
- 5 Tegen dat vonnis heeft de PCM hoger beroep ingesteld bij de Corte d’appello di Torino (rechter in tweede aanleg Turijn, Italië). Bij een op 23 januari 2012 bekendgemaakt arrest heeft de Corte d’appello bevestigd dat de Italiaanse Staat in gebreke was gebleven wegens niet-nakoming van de verplichting waarin artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80 voorziet. De Corte d’appello heeft het hoger beroep van de PCM slechts gedeeltelijk toegewezen door het aan BV te betalen bedrag te verlagen tot 50 000 EUR.
- 6 Tegen het arrest van de Corte d’appello di Torino heeft de PCM cassatieberoep ingesteld. De behandeling van de zaak voor de Corte di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië) is geschorst in afwachting van de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) in het kader van de inbreukprocedure die de Europese Commissie op 22 december 2014 tegen de Italiaanse Republiek heeft ingeleid (zaak C-601/14), en van het verzoek van de Tribunale di Roma (rechter in eerste aanleg Rome, Italië) om een prejudiciële beslissing, dat deze rechter bij beschikking van 24 maart 2015 heeft ingediend, over de uitlegging van artikel 12, lid 2, van voornoemde richtlijn.
- 7 Nadat de twee voornoemde gedingen waren beslecht [de eerste met het arrest van het Hof (Grote kamer) van 11 oktober 2016, C-601/14, en het tweede met de beschikking van de president van het Hof van 28 februari 2017, nadat de

verwijzende Tribunale het verzoek om een prejudiciële verwijzing had ingetrokken], werd het geding hervat.

Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding

- 8 De PCM betoogt dat niet is voldaan aan de voorwaarden rechtens om de Staat aansprakelijk te kunnen stellen voor de schade door de omzetting van richtlijn 2004/80 in nationaal recht. Meer bepaald stelt de PCM dat inwoners van een bepaalde staat aan de richtlijn, en inzonderheid aan artikel 12, geen rechten kunnen ontlenuen waarop zij zich rechtstreeks kunnen beroepen tegen de staat waarvan zij onderdaan zijn daar de richtlijn uitsluitend betrekking heeft op „grensoverschrijdende situaties”, aangezien zij moet waarborgen dat de persoon die in een andere lidstaat dan zijn woonstaat slachtoffer wordt van een opzettelijk geweldsmisdrijf, toegang heeft tot de schadeloosstellingsprocedures die van toepassing zijn op de plaats waar het misdrijf is gepleegd. Voorts betoogt de PCM dat het aan BV toegekende bedrag van de schadeloosstelling te hoog is.
- 9 Aangaande de bedragen die zijn toegekend door andere bodemrechters die, in gevallen waarin personen slachtoffer waren geworden van het misdrijf seksueel geweld, vorderingen tegen de Italiaanse Staat tot vergoeding van de schade ten gevolge van niet-omzetting van richtlijn 2004/80 hebben toegewezen, verwijst BV naar de veroordelingen tot betaling van 70 000 EUR en 150 000 EUR, door de Corte d’appello di Milano bij arrest nr. 1653 van 18 april 2017 zijn uitgesproken.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

Eerste prejudiciële vraag

- 10 De Corte di cassazione merkt op dat volgens de bestaande vaste rechtspraak van het Hof het beginsel van de buitencontractuele aansprakelijkheid van de Staat voor schade die particulieren lijden door de aan de Staat toerekenbare schending van het Unierecht een integrerend bestanddeel van de rechtsorde van de Unie is, en dat benadeelde particulieren recht hebben op een schadevergoeding uit hoofde van die aansprakelijkheid, mits is voldaan aan drie voorwaarden, te weten: 1) de geschonden rechtsregel moet ertoe strekken aan particulieren rechten toe te kennen; 2) er moet sprake zijn van een voldoende gekwalificeerde schending zijn; 3) er moet een direct causaal verband bestaan tussen de schending van de op de staat rustende verplichting en de door de benadeelde personen geleden schade.
- 11 Volgens de Corte suprema di cassazione moet voor de prejudiciële vraag onder a) met name worden stilgestaan bij de eerste van genoemde voorwaarden. Het lijkt immers geen twijfel dat in de onderhavige zaak aan de twee andere voorwaarden is voldaan, aangezien het Hof (in zijn arrest in zaak C-601/14) heeft geoordeeld dat de Italiaanse staat was tekortgeschoten in de uitvoering van de bij artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80 voorgeschreven verplichting, en er een causaal

verband bestaat tussen de door BV aangevoerde schade door ontijdige en/of onvolledige uitvoering van die verplichting en deze niet-nakoming.

- 12 De Corte di cassazione benadrukt dat het Hof, in zijn arrest in zaak C-601/14, heeft vastgesteld dat „de Italiaanse Republiek, door niet alle noodzakelijke maatregelen te nemen ter waarborging, in grensoverschrijdende situaties, van een schadeloosstellingsregeling voor slachtoffers van alle op haar grondgebied gepleegde opzettelijke geweldsmisdrijven, de krachtens artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80 op haar rustende verplichting niet is nagekomen”.
- 13 Zoals blijkt uit de uitlegging door het Hof van de algehele draagwijdte van richtlijn 2004/80 (zie punten 36 tot en met 44 van het arrest in zaak C-601/14), is het Hof daarbij ervan uitgegaan dat artikel 12, lid 2, van deze richtlijn „aldus [moet] worden uitgelegd dat het beoogt de Unieburger te waarborgen dat hij aanspraak kan maken op een billijke en passende schadevergoeding wegens letsel dat hij oploopt op het grondgebied van de lidstaat waar hij zich bevindt in het kader van de uitoefening van zijn recht op vrij verkeer, door aan iedere lidstaat de verplichting op te leggen te voorzien in een schadeloosstellingsregeling voor slachtoffers van om het even welk op zijn grondgebied gepleegd opzettelijk geweldsmisdrijf” (punt 45).
- 14 Aangaande de opmerking van de Italiaanse Republiek over de beperkte draagwijdte van de uit richtlijn 2004/80 voortvloeiende verplichtingen (punt 48), heeft het Hof in het arrest in zaak C-601/14 erop gewezen dat het weliswaar heeft „geoordeeld dat richtlijn 2004/80 alleen voorziet in schadeloosstelling bij een opzettelijk geweldsmisdrijf dat is gepleegd in een lidstaat waar het slachtoffer zich in het kader van de uitoefening van zijn recht op vrij verkeer bevindt, zodat een zuiver interne situatie niet binnen de werkingssfeer van deze richtlijn valt” (punt 49), maar dat neemt niet weg dat het Hof aldus „enkel heeft gepreciseerd dat het door richtlijn 2004/80 vastgestelde samenwerkingsstelsel uitsluitend betrekking heeft op de toegang tot schadeloosstelling in grensoverschrijdende situaties, evenwel zonder uit te sluiten dat artikel 12, lid 2, van deze richtlijn iedere lidstaat verplicht om, teneinde het door deze richtlijn beoogde doel te waarborgen in dergelijke situaties, een nationale regeling vast te stellen ter waarborging van een schadeloosstelling voor slachtoffers van alle opzettelijke geweldsmisdrijven op zijn grondgebied” (punt 49; zie ook punt 50).
- 15 Volgens de Corte di cassazione ligt het arrest in zaak C-601/14 in de lijn van de eerdere arresten van het Hof, waarin het steeds heeft geoordeeld dat richtlijn 2004/80 uitsluitend ertoe strekt „grensoverschrijdende situaties” te regelen (zie arresten van het Hof van 28 juni 2007, Dell’Orto, C-467/05, punten 57 en 59, en 12 juli 2012, Giovanardi, C-79/11, punt 37, en de beschikking van het Hof van 30 januari 2014, Paola C., C-122/13, punten 12 en 13).
- 16 De nakoming door de Italiaanse staat van de verplichting, te voorzien in een schadeloosstellingsregeling voor de slachtoffers van „alle” opzettelijke geweldsmisdrijven (dus ook voor de slachtoffers van seksueel geweld) die op zijn

grondgebied zijn gepleegd, moet dus, louter op grond van richtlijn 2004/80, worden geacht ertoe te strekken geen „zuiver interne situaties” maar „grensoverschrijdende situaties” te regelen. Hieruit volgt dat artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80, voor zover deze bepaling door de Italiaanse staat is geschonden, alleen ten aanzien van „grensoverschrijdende situaties” een onmiddellijke en rechtstreekse voorwaarde voor toegang tot schadevergoeding uit hoofde van onrechtmatige daad van de Staat als wetgever vormt, en dus niet onmiddellijk en rechtstreeks kan worden ingeroepen door slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven, die hun vaste woonplaats in Italië hebben.

- 17 De prejudiciële vraag onder a) is derhalve relevant aangezien een ontkenkend antwoord tot gevolg zou kunnen hebben dat en heeft voor de vraag of BV recht heeft op schadevergoeding.
- 18 De prejudiciële vraag is ook van belang in het licht van de recentelijk ingevoerde wet nr. 122 van 7 juli 2016, waarin juist naar aanleiding van de inbreukprocedure is voorzien in „het recht op schadeloosstelling geval van seksueel geweld” en waaraan bij wet nr. 167 van 2017 terugwerkende kracht is verleend, zodat de wet nr. 122 van 7 juli 2016 ook van toepassing is op opzettelijke geweldsmisdrijven die „na 30 juni 2005 en voor de inwerkingtreding van deze wet” zijn gepleegd, en de termijnen voor de indiening van vorderingen tot toekenning van schadeloosstelling bij wet nr. 145 van 2018 zijn heropend.
- 19 Hoewel de gevolgen van wet nr. 122 van 2016 aan BV ten goede kunnen komen, is de prejudiciële vraag toch relevant aangezien BV een beroep doet op het recht op vergoeding voor de schade wegens niet-nakoming door de Staat van de verplichting om het Unierecht tijdig om te zetten, en geen aanspraak op de destijds op grond van voornoemde wet vastgestelde schadevergoeding doet gelden op grond van het nationaal recht.
- 20 Het betreft inzonderheid een schadevordering tegen de Staat als wetgever wegens schending van het Unierechtelijke gelijkheids- en/of non-discriminatiebeginsel ingevolge de tardieve en/of onjuiste en/of onvolledige omzetting van de verplichtingen van richtlijn 2004/80.
- 21 In dit verband verwijst de Corte di cassazione naar de vaste rechtspraak van het Hof inzake de grondrechten (arrest van 12 december 2002, Caballero, C-442/00, punt 30) waartoe „in het bijzonder het algemene beginsel van gelijkheid en non-discriminatie behoort” [arresten van 12 december 2002, Caballero, C-442/00, punt 30; 7 september 2006, Cordero Alonso, C-81/05, punt 45, en beschikking van het Hof van 16 januari 2008, Molinari e.a., in de gevoegde zaken C-128/07 – C-131/07, punt 24).
- 22 Het gelijkheidsbeginsel is uitdrukkelijk verankerd in artikel 20 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”). Het beginsel van non-discriminatie op grond van nationaliteit was reeds opgenomen in artikel 18

VEU (voorheen artikel 12 EG-Verdrag) en staat eveneens in artikel 21, lid 2, van het Handvest.

- 23 De Corte di cassazione wijst op de juridische waarde van het Handvest en de toepassing ervan (arresten van 22 december 2010, DEB, C-279/09, punt 30, en 15 november 2011, Murat Dereci, C[-]256/11, punt 71), en herinnert eraan dat de lidstaten de in het kader van de Unie vastgestelde grondrechten slechts dienen te eerbiedigen wanneer zij binnen de werkingssfeer van het Unierecht optreden, waarbij het begrip „ten uitvoer brengen van het Unierecht” als bedoeld in artikel 51 van het Handvest het bestaan van een voldoende band vereist (arresten van 29 mei 1997, Kremzow, C-299/95, punt 16, en 6 maart 2014, Siragusa, C-206/13, punten 24 en 25).
- 24 Het bestaan van voornoemde samenhang of band met de rechtsorde van de Unie werd tevens noodzakelijk geacht in de context van een beroep wegens buitencontractuele aansprakelijkheid dat wegens vermeende schending van het Unierecht tegen een lidstaat was ingesteld, op grond t dat een burger van die lidstaat rechten zou kunnen ontlenen aan de in artikel 49, 56 en 63 VWEU neergelegde fundamentele vrijheden (arrest van het Hof van 15 november 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, punten 52 en 53).
- 25 In dit arrest heeft het Hof erop gewezen dat „de uitlegging van de in de artikelen 49, 56 en 63 VWEU neergelegde fundamentele vrijheden van belang kan zijn in een zaak waarvan alle aspecten zich binnen één lidstaat afspelen, wanneer het nationale recht de verwijzende rechter voorschrijft een burger van zijn lidstaat dezelfde rechten toe te kennen als een burger van een andere lidstaat in dezelfde situatie aan het Unierecht zou ontlenen” (punt 52) en „[d]it geldt ook in gevallen waarin de feiten van het hoofdgeding weliswaar niet binnen de directe werkingssfeer van het Unierecht vallen, maar de bepalingen van dat recht van toepassing zijn op grond van de nationale wettelijke regeling, waarin ten aanzien van situaties waarvan alle aspecten zich binnen één lidstaat afspelen, is gekozen voor dezelfde aanpak als in het Unierecht” [arresten van het Hof van (15 november 2016, Ullens de Schooten), C-268/15, punt 53 en dictum; 20 september 2018, Fremoluc NV, C-343/17, punten 20- 24; 7 november 2018, K, C-380/17, punt 34, en 7 november 2018, C, C-257/17, punt 31).
- 26 Zoals door het Hof in zijn arrest in zaak C-601/14 is vastgesteld, diende de Italiaanse staat in de onderhavige zaak in overeenstemming met het Unierecht op te treden, op grond waarvan hij, binnen een bepaalde termijn, uitvoering diende te geven aan de verplichting om een algemene schadeloosstellingsregeling in te voeren voor slachtoffers van op hun grondgebied gepleegde opzettelijke geweldsmisdrijven.
- 27 Die verplichting, die bedoeld was om onmiddellijk en rechtstreeks grensoverschrijdende situaties te regelen teneinde het vrije verkeer van de ingezetenen van andere lidstaten te bevorderen, was evenwel zo geformuleerd dat de

algemene schadeloosstellingsregeling noodzakelijkerwijs ook van toepassing is ten aanzien van personen die hun vaste woonplaats in Italië hebben.

- 28 Volgens de Corte di cassazione zou de Italiaanse Staat, uit hoofde van het algemene gelijkheidsbeginsel (als zodanig) en/of het beginsel van non-discriminatie op grond van nationaliteit – welke beginselen grondrechten van de Unie zijn (artikel 18 VEU en de artikelen 20 en 21 van het Handvest) –, onmiddellijk en rechtstreeks gehouden kunnen zijn tot deze – in de zin van artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80 indirecte – uitbreiding van de gevolgen, omdat de Italiaanse Staat, juist vanwege deze beginselen/rechten, de richtlijn niet tijdig ten uitvoer kon brengen, waardoor de schadeloosstellingsregeling slechts op grensoverschrijdende situaties van toepassing was en staatsburgers met vaste woonplaats op het Italiaanse grondgebied ongerechtvaardigd werden gediscrimineerd.
- 29 Onder verwijzing naar het arrest van het Hof van 2 februari 1989, Cowan, C-186/87, punt 19, is de Corte di cassazione is, van oordeel dat het Hof, gelet op de waarde die aan de fundamentele verdragsvrijheden wordt toegekend (waaronder de vrijheid van verkeer, die relevant is voor de onderhavige zaak), zelfstandige en specifieke waarde lijkt toe te kennen aan het recht van gelijke behandeling (dat in casu verband houdt met het beginsel van non-discriminatie op grond van nationaliteit).
- 30 In deze optiek vormt het algemene gelijkheidsbeginsel, als uiting van de grondwettelijke tradities van de lidstaten, de ruggengraat van de rechtsorde van de Unie.
- 31 Het gelijkheidsbeginsel en/of het beginsel van non-discriminatie op grond van nationaliteit scheppen als grondrechten van de Unie dus het noodzakelijke verband tussen de voornoemde „zuiver interne situaties” en het Unierecht.
- 32 Door dit verband en gelet op de band tussen de inbreuk op de in artikel 18 VEU en in artikel 20 en artikel 21, lid 2, van het Handvest vervatte grondbeginselen van de Unie die en het vastgestelde verzuim van de Italiaanse Staat om de verplichting van artikel 12, lid 2, van de richtlijn tijdig ten uitvoer te brengen, acht de Corte di cassazione het noodzakelijk de prejudiciële vraag onder a) aan het Hof voor te leggen.

Tweede prejudiciële vraag

- 33 Indien de eerste prejudiciële vraag bevestigend wordt beantwoord, heeft de mogelijke aansprakelijkheid van de Italiaanse Staat wegens schending van het Unierecht tot gevolg dat ook de vraag onder b) moet worden beantwoord.
- 34 Volgens de rechtspraak van het Hof kan de schade ook in een specifieke vorm worden vergoed, mits de betrokken nationale bepalingen door de nationale wetgever met terugwerkende kracht volledig in overeenstemming met het

Unierecht worden gebracht, voor zover dit volstaat om de nadelige gevolgen van de schending van het Unierecht te verhelpen, tenzij evenwel wordt aangetoond dat betrokkene mogelijkwijs nog meer schade heeft geleden doordat hij niet tijdig de door de bepaling gewaarborgde voordelen kon genieten (arrest van het Hof van 10 juli 1997, Maso e.a., C-373/95, punten 39-42).

- 35 Het basiscriterium voor de beoordeling en de begroting van de schade die de benadeelde persoon heeft geleden door de niet-nakoming van de Staat in de vorm van de tardieve uitvoering van richtlijn 2004/80, is het bedrag van de schadeloosstelling waarop de benadeelde persoon als slachtoffer van een opzettelijk geweldsmisdrijf oorspronkelijk recht zou hebben gehad.
- 36 Volgens het Unierecht moet de schadeloosstelling billijk en passend zijn (in die zin: overweging 6 en artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80; zie ook de conclusie van de advocaat-generaal van 12 april 2016 in zaak C-601/14, punten 86 en 87).
- 37 Daarom is de aan het Hof gevraagde uitlegging van het „billijke” en „passende” karakter van de schadeloosstelling als bedoeld in artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80 relevant om te beoordelen of de door de bodemrechter gehanteerde criteria bij de begroting van de door BV aangevoerde schade rechtens juist waren.
- 38 De Corte di cassazione herinnert eraan dat bij het op grond van artikel 11, lid 3, van wet nr. 122 van 2016 vastgestelde besluit van de minister van Binnenlandse Zaken van 31 augustus 2017 ten aanzien van het misdrijf seksueel geweld voorziet in een vast bedrag aan schadeloosstelling van 4 800 EUR. Deze schadeloosstelling wordt betaald uit een gemeenschappelijk fonds, dat is opgericht om ook slachtoffers van maffiamisdrijven, afpersing en woeker schadeloos te stellen.
- 39 Meer in het algemeen en voornamelijk bij gebrek aan voor de hand liggende precieze aanwijzingen in richtlijn 2004/80, is de Corte di cassazione van oordeel dat ten aanzien van de in de richtlijn vervatte criteria betreffende het billijke en passende karakter van de schadeloosstelling een principieel standpunt kan worden ingenomen.
- 40 Het criterium van billijkheid lijkt bedoeld te zijn om te waarborgen dat de schadeloosstelling (en dus de hoogte van het bedrag ervan) met name rekening houdt met de intrinsieke ernst van het misdrijf seksueel geweld, en de slachtoffers, gelet op het feit dat zij evenwaardig zijn, in een situatie brengt waarin een gelijke behandeling wordt betracht. De wetgever heeft trouwens, in het kader van de regeling van wet nr. 122 van 2016, de ernst van dat misdrijf erkend aangezien hij ten aanzien van de toegang tot het voornoemde gemeenschappelijke fonds zowel aan „slachtoffers van seksueel geweld” als aan slachtoffers van „moord” voorrang wou geven (artikel 11, lid 3).
- 41 Het criterium van de passendheid lijkt daarentegen te vereisen dat de schadeloosstelling wordt afgestemd op het slachtoffer, door rekening te houden met de relevante – objectieve en subjectieve – omstandigheden van het misdrijf.

- 42 In deze context moet volgens de Corte di cassazione rekening worden gehouden met verschillende gevallen waarin de schadeloosstelling uit het voornoemde gemeenschappelijke fonds is betaald. Wet nr. 302 van 1990 bepaalde bijvoorbeeld dat personen die ingevolge terreurdaden of georganiseerde criminaliteit blijvend invalide zijn geworden, recht hebben op een schadeloosstelling van „hoogstens 200 000 EUR, op basis van het percentage vastgestelde invaliditeit”.
- 43 Vervolgens verwijst deze wet naar de nationale rechtspraak over de criteria die de bodemrechter in een civielrechtelijke procedure moet hanteren bij de begroting van de vergoeding voor de schade ingevolge seksueel geweld. Deze criteria zijn vastgesteld op basis van de ernst van de schending van de morele en fysieke integriteit op seksueel gebied, de daaruit voortvloeiende psychische moeilijkheden en de gevolgen voor de individuele geestelijke gesteldheid en de sociale relaties, de gevolgen op korte en lange termijn en de invloed van het misdrijf op de persoonlijkheid van het slachtoffer. Louter ter indicatie wordt erop gewezen dat uit recente rechtspraak blijkt dat de door de bodemrechters begrote bedragen ter zake van schade ingevolge seksueel geweld variëren van 10 000 EUR (aan een minderjarige, maar alleen voor immateriële schade) tot 200 000 EUR (aan een minderjarige). In een zaak van poging tot seksueel geweld tegen een meerderjarige is een bedrag van 15 000 EUR vastgesteld.
- 44 De Corte di cassazione is zich ervan bewust dat anders dan voor de context waarin de wetgever over een – ruime – beoordelingsbevoegdheid beschikt om de schadeloosstellingsregeling van richtlijn 2004/80 volledig vorm te geven, die van de vergoeding voor persoonlijke schade onderworpen is aan het beginsel van de volledige schadeloosstelling van de nadelige gevolgen voor het slachtoffer van het misdrijf.
- 45 Aangezien de, weliswaar ruime, beoordelingsbevoegdheid van de wetgever echter hoe dan ook moet voldoen aan de door artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80 voorgeschreven criteria van billijkheid en passendheid, zou er volgens de Corte di cassazione, wat het bedrag van de schadeloosstelling betreft, een wezenlijke overeenstemming moeten zijn tussen deze criteria en de bovenstaande criteria die als richtsnoer dienen bij de billijke begroting van de immateriële schade ingevolge seksueel geweld, ook al kan daarmee niet de vereiste overeenstemming tussen het door de dader verschuldigde bedrag en het aan het slachtoffer uitgekeerde bedrag worden bereikt.
- 46 Volgens de Corte di cassazione heeft de Italiaanse wetgever bij de aanpassing van de schadeloosstellingen die overeenkomstig de bovenvermelde wetten kunnen worden uitgebreid, als richtsnoer voor de begroting van de schadeloosstelling billijke (voor de vaststelling van de bedragen naargelang de ernst van de geweldsmisdrijven waarvoor schadeloosstelling moet worden verleend) en passende (door de nadruk te leggen op een begroting waarbij ook de concrete omstandigheden van het misdrijf in aanmerking worden genomen) gehanteerd.

Wat daarentegen de Italiaanse bepaling betreft waarop de prejudiciële vraag onder b) betrekking heeft, kan men zich afvragen of het daarbij vastgestelde bedrag van 4 800 EUR aan schadeloosstelling – aangezien het de uitkering van een vast (en dus kennelijk „niet-passend”) en belachelijk laag bedrag (en dus een „onbillijke”) betreft – niet in strijd is met de voorschriften van artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80.

WERKDOCUMENT