

Geanonimiseerde versie

Vertaling

C-284/24 - 1

Zaak C-284/24

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

23 april 2024

Verwijzende rechter:

High Court (Ierland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

12 april 2024

Eisende partij:

LD

Verwerende partijen:

Criminal Injuries Compensation Tribunal

Minister for Justice and Equality

Ierland

Attorney General

[OMISSIS]

DE HIGH COURT

[OMISSIS]

[Nationale vermeldingen]

[OMISSIS]

**INZAKE EEN VERWIJZING NAAR HET HOF VAN JUSTITIE VAN
DE EUROPESE UNIE KRACHTENS ARTIKEL 267 VAN HET**

VERDRAG BETREFFENDE DE WERKING VAN DE EUROPESE UNIE

[OMISSIS] [vermelding van de partijen]

[OMISSIS] [Stadia in de nationale procedure in het kader waarvan de onderhavige verwijzingsbeslissing is genomen.]

[OMISSIS] Onder aanhouding, op 28 juli 2023, van de uitspraak met het oog op de vaststelling van een formeel verzoek aan het Hof van Justitie van de Europese Unie om een prejudiciële beslissing [OMISSIS]

Na het elektronisch aanmaken op 22 maart 2024 van een in bijlage aangehecht schriftelijk vonnis

Na aanlevering door partijen [OMISSIS] van ondersteunende stukken ter facilitering van een formele verwijzing naar het Hof van Justitie van de Europese Unie, die aan voornoemd schriftelijk vonnis zijn gehecht [OMISSIS] [OMISSIS] [OMISSIS] en drie medische verslagen betreffende de verwondingen van [eiser] bevatten [OMISSIS]

GELAST overeenkomstig artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, dat de vragen die zijn uiteengezet [OMISSIS] in het schriftelijke vonnis van de [High] Court van 22 maart 2024 [OMISSIS] worden verwezen naar het Hof van Justitie van de Europese Unie voor een [prejudiciële] beslissing, te weten[:]

[OMISSIS] [herhaling van de hieronder gestelde vragen]

EN GELAST dat de behandeling van de onderhavige zaak wordt geschorst in afwachting van de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

De [High] Court [OMISSIS] houdt de beslissing over de tot op heden gemaakte kosten aan.

[OMISSIS]

[OMISSIS] [Naam van de griffier]

GRIFFIER

Gedaan: 22 april 2024

[OMISSIS] [Vertegenwoordigers van partijen]

Voornoemd vonnis

[OMISSIS]

DE HIGH COURT

[2024] IEHC 171

[OMISSIS]

22 MAART 2024

[OMISSIS] [nationaal rolnummer]

[OMISSIS] [vermelding van de partijen]

HET VERWIJZENDE GERECHT

- 1 De onderhavige verwijzing wordt gedaan door de High Court of Ireland [OMISSIS] (hierna: „*verwijzende rechter*”) [OMISSIS].
- 2 [OMISSIS] [Gegevens voor betekening.]

PARTIJEN IN HET HOOFDGEDING

- 3 [OMISSIS]

VOORWERP VAN HET GESCHIL

- 4 De onderhavige (uitgebreide) procedure heeft betrekking op een verzoek van [eiser], ingediend bij het Criminal Injuries Compensation Tribunal (orgaan dat beslist over vergoeding van letselschade ten gevolge van een misdrijf; hierna: „Criminal Injuries Compensation Tribunal”), om schadeloosstelling uit hoofde van de Scheme of Compensation for Personal Injuries Criminally Inflicted (regeling voor vergoeding van letselschade door een misdrijf; hierna: „regeling”).
- 5 De regeling is een buitenwettelijk instrument waarbij de [Ierse] Staat thans uitvoering geeft aan zijn verplichtingen uit hoofde van richtlijn 2004/80/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven (hierna: „richtlijn 2004/80”)¹. De eerste verweerder, de Criminal Injuries Compensation Tribunal, is het met de uitvoering van de regeling belaste nationale orgaan. De tweede verweerder is het ministerie dat de taak heeft de

¹ Al is de regeling van aanzienlijk oudere datum dan de richtlijn.

doeltreffende toepassing van de regeling door de Criminal Injuries Compensation Tribunal te verzekeren. De derde verweerder is de rechtspersoon die in rechte verantwoordelijk is voor de handelingen van de tweede verweerder, alsmede van de functionarissen en vertegenwoordigers daarvan. De vierde verweerder is de door de Ierse grondwet aangewezen wetsdienaar die hier gedagvaard is in zijn functie van vertegenwoordiger van de Staat. De vier verweerders zullen in het onderstaande worden aangeduid als „verweerders” en/of de „Staat”.

- 6 Het vraagstuk dat de noodzaak van een prejudiciële verwijzing in de onderhavige procedure heeft doen rijzen is, of de uitsluiting van de schadeloosstellingsregeling van „algemene schade”, waaronder pijn en leed, afbreuk doet aan het recht van [eiser] op billijke en passende schadeloosstelling in de zin van artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80. Alle partijen voor de verwijzende rechter zijn het eens over de wenselijkheid van een prejudiciële verwijzing.

FEITELIJKE ACHTERGROND

Mishandeling

- 7 [Eiser], een in Spanje geboren gekwalificeerd software engineer, werd op 12 juli 2015 in Ierland het slachtoffer van ernstige mishandeling toen hij voor zijn huis op straat werd aangevallen door een groep personen. Drie personen, waarvan er twee minderjarig waren, zijn vervolgd en veroordeeld ter zake van verschillende daarbij gepleegde delicten. [Eiser] heeft de identiteit van zijn minderjarige aanvallers niet kunnen achterhalen.
- 8 [Eiser] heeft door deze geweldpleging aanzienlijk en permanent oogletsel alsook ander letsel opgelopen. In het namens hem bij de Criminal Injuries Compensation Tribunal ingediende verzoekschrift heeft zijn raadsman dit letsel nader omschreven als volgt:

„[Eiser] werd aangevallen door een groep van vier personen, die hem gewelddadig tegen de grond trapt en hem in die positie vervolgens ongeveer 20 minuten bleven schoppen. [Eiser] heeft tijdens deze aanval het bewustzijn verloren. Hij heeft verschillende verwondingen aan zijn ogen opgelopen, waaronder een fractuur van de oogkas onder het linkeroog, zeer dicht bij de gezichtszenuw. Hij moest aan zijn oog geopereerd worden en heeft het gezichtsvermogen in zijn linkeroog deels verloren. Hij ziet nu ook dubbel, doordat de oogspier van zijn plaats is geraakt. De kaak van [eiser] was gebroken en een stuk van een tand afgebroken. [Eisers] linkerschouder was gekneusd. Hij moest zijn linkerarm enige tijd in een mitella dragen en heeft de arm niet meer volledig kunnen bewegen. Verder is hij gewond geraakt aan zijn middel en borstkas. [Eiser] lijdt ten gevolge van de aanval ook aan mentale problemen en is angstig [...].

De huidige klachten van [eiser] zijn pijn en gedeeltelijk verlies van het gezichtsvermogen aan het linkeroog. Hij ziet nog steeds dubbel met beide

ogen, vooral 's ochtends bij het wakker worden. Zijn linkerarm kan hij nog steeds niet helemaal bewegen. Hij heeft doorlopend mentale klachten en is angstig. Zijn tand mist nog altijd een stukje. (...)

[Eiser] is na het incident niet op zijn werk verschenen (...).

Hij werd ontslagen en is op het moment werkloos”².

Verzoek van [eiser] op grond van de regeling

9 Op 1 oktober 2015 heeft [eiser] bij de Criminal Injuries Compensation Tribunal een aanvraag voor schadeloosstelling uit hoofde van de regeling ingediend. Op 14 februari 2019 werd [eiser] in kennis gesteld van het besluit van de Criminal Injuries Compensation Tribunal (hierna: „besluit”) waarbij hem uit hoofde van de regeling een schadeloosstelling ten bedrage van EUR 645,65 werd toegekend.

10 In het besluit werd onder meer het volgende overwogen:

„[Eiser] heeft letsel en schade geleden ten gevolge van een gewelddadige aanval en mishandeling op 12 juli 2015 in de stad Dublin, waar hij voor zijn huis op straat werd aangevallen door een groep personen, waaronder minderjarigen, aan enkele van wie verschillende delicten zijn tenlastegelegd. [Eiser] heeft tot op heden geen vergoeding ontvangen.

De Criminal Injuries Compensation Tribunal acht aangetoond dat de uitgaven om vergoeding waarvan wordt verzocht rechtstreeks zijn toe te schrijven aan geweldsmisdrijven en dat het verzoek onder de bepalingen van de algemene regeling valt (...).

De Criminal Injuries Compensation Tribunal tekent aan dat [eiser] niet heeft verzocht om vergoeding van uitgaven ten gevolge van verwondingen aan zijn gebit.

De Criminal Injuries Compensation Tribunal kent [eiser] een bedrag van 645,62 EUR toe voor uitgaven die rechtstreeks zijn toe te schrijven aan de geweldsmisdrijven waarover hij zich beklaagt, waaronder die welke zijn bewezen.

De Criminal Injuries Compensation Tribunal is volgens de regeling niet bevoegd tot toekenning van een vergoeding voor contant geld dat tijdens de aanval van [eiser] is gestolen of van schadeloosstelling voor andere vermogensschade.”

² Tijdens de procedure voor de verwijzende rechter heeft eiser drie medische rapporten overgelegd met meer details over zijn verwondingen. [OMISSIS]

- 11 De brief van 14 februari 2019 van de Criminal Injuries Compensation Tribunal bevatte geen analyse van het toegekende bedrag. De raadslieden van [eiser] hebben op 3 april 2019 hierom verzocht. Bij brief van 10 april 2019 heeft de Criminal Injuries Compensation Tribunal de raadslieden van [eiser] de analyse doen toekomen, als volgt:

| | |
|--|--------------------|
| <i>„Kosten voor vervanging van rijbewijs</i> | <i>EUR 44,20</i> |
| <i>Kosten voor vervanging van bril</i> | <i>EUR 339,00</i> |
| <i>Medicijnen</i> | <i>EUR 28,82</i> |
| <i>Ziekenhuis</i> | <i>EUR 100,00</i> |
| <i>Reiskosten</i> | <i>EUR 133,63</i> |
| <i>Totaal</i> | <i>EUR 645,65”</i> |

- 12 [Eiser] had slechts uitgaven ten bedrage van EUR 645,65 opgevoerd, zodat het voor gedane uitgaven toegekende bedrag overeenstemt met het ingediende verzoek. Overeenkomstig de bepalingen van de regeling werd slechts een vergoeding toegekend voor de uitgaven van [eiser] en geen schadeloosstelling voor algemene schade, zoals pijn en leed, ongeacht het door de geweldpleging veroorzaakte aanzienlijke en nog bestaande letsel.

Procedure

- 13 [Eiser] heeft op 2 augustus 2019 een volledige procedure aanhangig gemaakt, en onder meer gevorderd:
- *Een verklaring dat de regeling niet-verenigbaar is met de verplichting van de Staat krachtens richtlijn 2004/80/EG van de Raad van 29 april 2004 en/of de artikelen 1 en/of 3 en/of 4 en/of 7 en/of 9 van het Handvest van de grondrechten omdat de regeling, door algemene schade, waaronder pijn en leed, van vergoeding uit te sluiten geen billijke en passende schadeloosstelling biedt.*
 - *Een verklaring dat [eiser] als slachtoffer van een misdrijf, wiens recht op schadeloosstelling de Staat behoort te waarborgen, gerechtigd is tot een vergoeding voor pijn en leed.*

NATIONALE REGELING

- 14 De regeling is een niet-wettelijk, administratiefrechtelijk instrument dat wordt gefinancierd door jaarlijkse en afgebakende subsidiebedragen, en is opgezet om in passende gevallen schadeloosstelling toe te kennen aan slachtoffers van door een misdrijf toegebracht letsel.

- 15 De noodzaak van een dergelijke regeling is gerezen doordat slachtoffers van een misdrijf niet over een reële en doeltreffende rechtsgang beschikten met betrekking tot hun letselschade (mede omdat de daders niet altijd geïdentificeerd kunnen worden of over onvoldoende middelen beschikken om schadevergoeding te betalen in het geval zij in een andere procedure aansprakelijk werden gehouden). De historische achtergrond van de vaststelling van de regeling in 1974 hing samen met terroristische bomaanslagen in Dublin aan het einde van 1972 en het begin van 1973.
- 16 Sinds 1 oktober 1972 kan eenieder die letsel heeft opgelopen ten gevolge van een geweldmisdrijf dat binnen de rechtsmacht van de Ierse Staat valt, verzoeken om een toekenning op grond van de regeling. De regeling was opgesteld met de bedoeling dat deze begrijpelijk was voor iemand met weinig of geen juridische kennis, en dat eenieder voor zich, zonder de noodzaak van rechtsbijstand, een verzoek bij de Criminal Injuries Compensation Tribunal kon indienen.
- 17 De Criminal Injuries Compensation Tribunal is op 8 mei 1974 ingesteld met de taak de regeling toe te passen en aanvragen te behandelen; het is van ouder datum dan richtlijn 2004/80. De regeling is sinds de vaststelling ervan twee maal gewijzigd, in 1986 (deze versie is van toepassing in de onderhavige procedure^[OMISSIS]) en in 2021^[OMISSIS].
- 18 Punt 1 van de regeling bepaalt dat een vergoeding voor letselschade kan worden uitgekeerd „wanneer het letsel rechtstreeks is toe te schrijven aan een geweldmisdrijf [...]”. In de oorspronkelijke opzet voorzag de regeling in de vergoeding van algemene schade, waaronder pijn en leed, maar deze werd in 1986 afgeschaft omdat dit in een periode van diepe economische recessie te belastend was voor de staatskas.
- 19 Na de wijziging van 1986 voorzag de regeling in uitkering van een „ex gratia” betaling aan een slachtoffer bij wijze van schadeloosstelling. Met name bepaalde punt 6 ervan, dat de Criminal Injuries Compensation Tribunal schadeloosstelling zal toekennen op basis van de bepalingen van de Civil Liability Act 1995 (wet inzake de wettelijke aansprakelijkheid) (zoals gewijzigd), met dien verstande dat geen schadeloosstelling wordt uitgekeerd:
- a) *als bestraffende, morele of verzwaarde schadevergoeding;*
 - b) *met betrekking tot het onderhoud van een kind dat is geboren uit een slachtoffer van een seksueel delict;*
 - c) *met betrekking tot het verlies of de afname van de levensverwachting;*
 - d) *wanneer het slachtoffer is overleden, aan de nalatenschap van het slachtoffer, of*
 - e) *voor op of na 1 april 1986 geleden letsel, met betrekking tot pijn en leed.” (Onderstreping toegevoegd.)*

- 20 De regeling stelt geen bovengrens aan de uit te keren schadeloosstelling. Juridische kosten en uitgaven komen niet voor vergoeding in aanmerking.
- 21 Het primaire geschil in de procedure betreft het verbod op uitkering van schadeloosstelling ter zake van schade bestaande uit pijn en leed van het slachtoffer en de verenigbaarheid daarvan met artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80.

JURIDISCHE CONTEXT

Unierecht

Richtlijn 2004/80

- 22 Artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80 verplicht de lidstaten om de rechten van slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven in binnenlandse zowel als grensoverschrijdende gevallen te waarborgen door het bieden van een „*billijke en passende schadeloosstelling*” in de volgende bewoordingen:

„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.”

- 23 De overwegingen van richtlijn 2004/80 omschrijven de doelstellingen die eraan ten grondslag liggen als volgt:

„(1) Een van de doelstellingen van de Europese Gemeenschap is het uit de weg ruimen van belemmeringen voor het vrij verkeer van personen en diensten tussen de lidstaten.

[...]

(3) De Europese Raad heeft op 15 en 16 oktober 1999 in Tampere 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.

[...]

(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.

[...]

(10) Slachtoffers van misdrijven kunnen vaak geen schadeloosstelling van de dader 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.”

Unierechtspraak

- 24 Het Hof heeft slechts beperkt aandacht besteed aan artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80. Hoewel er geen zaken zijn waarin rechtstreeks en afdoende wordt ingegaan op het primaire geschilpunt in de onderhavige procedure, namelijk of en in welke mate schadeloosstelling moet worden toegekend voor materiële en immateriële verliezen en schade, waaronder pijn en leed, biedt het recente arrest van het Hof van Justitie in de zaak *Presidenza del Consiglio dei Ministri* (C-129/19) nuttige aanwijzingen.

Billijke en passende schadeloosstelling

- 25 In de zaak *Presidenza del Consiglio dei Ministri* had de verwijzende rechter om een preliminaire beslissing verzocht over onder meer de vraag of een forfaitaire schadeloosstelling van 4 800 EUR die op grond van een nationale schadeloosstellingsregeling voor slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven wordt toegekend aan de slachtoffers van seksueel geweld, als „*billijk en passend*” in de zin van artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80 kon worden aangemerkt.
- 26 Het Hof oordeelde dat, hoewel richtlijn 2004/80 zich niet verzet tegen een forfaitaire schadeloosstelling, het forfaitaire bedrag van 4 800 EUR niet leek te beantwoorden aan de eis van een „*billijke en passende schadeloosstelling*” in de zin van artikel 12, lid 2. Het Hof motiveerde dit oordeel met een uiteenzetting van de volgende beginselen:

(i) De lidstaten beschikken over een beoordelingsmarge over het bedrag van de uit te keren schadeloosstelling of over de wijze waarop die schadeloosstelling moet worden bepaald (*punten 58 en 61*).

(ii) De schadeloosstelling moet worden betaald door de bevoegde instantie van de lidstaat op het grondgebied waarvan het misdrijf is gepleegd, via een nationale schadeloosstellingsregeling „*waarvan de financiële levensvatbaarheid moet worden gewaarborgd om elk slachtoffer van een [...] opzettelijk geweldsmisdrijf een billijke en passende schadeloosstelling te garanderen*” (*punt 59*).

(iii) De in artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80 bedoelde „*billijke en passende schadeloosstelling*” komt niet noodzakelijkerwijs overeen met de

schadevergoeding die ten laste van de dader van een opzettelijk geweldsmisdrijf aan het slachtoffer van dat misdrijf kan worden toegekend. Het bedrag van deze schadeloosstelling „*hoeft er dus niet noodzakelijkerwijs voor te zorgen dat de materiële en immateriële schade van dat slachtoffer volledig wordt vergoed*”. (Punt 60)

27 Het Hof heeft voorts de volgende, voor de uitlegging van artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80 „relevante factoren” uiteengezet waarmee door de lidstaten rekening moet worden gehouden om te verzekeren dat slachtoffers van een opzettelijk geweldsmisdrijf een „*billijke en passende*” schadeloosstelling ontvangen:

(i) Een lidstaat zou zijn door artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80 verleende beoordelingsmarge overschrijden „*indien bij de nationale bepalingen van die lidstaat wordt voorzien in een schadeloosstelling voor slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven die louter symbolisch of kennelijk onvoldoende is gelet op de ernstige gevolgen die het misdrijf voor deze slachtoffers heeft*”. (Punt 63 - *onderstreping toegevoegd*)

(ii) De door artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80 aan de slachtoffers toegekende schadeloosstelling „*draagt [...] bij tot de vergoeding van hun materiële en immateriële schade*”. (Punt 64 - *onderstreping toegevoegd*)

(iii) De bijdrage tot de vergoeding van materiële en immateriële schade, „*kan als ‚billijk en passend’ worden beschouwd als zij in voldoende mate het lijden van de slachtoffers compenseert*”. (Punt 64 - *onderstreping toegevoegd*)

(iv) Artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80 verzet zich niet tegen de uitkering van forfaitaire bedragen als schadeloosstelling indien het bedrag kan variëren „*naargelang van de aard van het geweld in kwestie*” om te vermijden dat een bedrag wordt toegekend dat „*kennelijk ontoereikend*” is. (Punten 65 en 66)

(v) Een forfaitaire schadeloosstelling kan niet als „*billijk en passend*” worden aangemerkt indien geen rekening wordt gehouden met de „*ernstige gevolgen die het misdrijf voor de slachtoffers heeft*”. (Punt 69)

(vi) De schadeloosstelling moet „*in voldoende mate*” bijdragen tot „*de vergoeding van de materiële en immateriële schade*”. (Punt 69 - *onderstreping toegevoegd*)

28 De advocaat-generaal merkte in de zaak Presidenza del Consiglio dei Ministri op dat de achterliggende reden en logica voor schadeloosstelling uit hoofde van richtlijn 2004/80 anders zijn dan die voor schadevergoeding op grond van het nationale recht inzake onrechtmatige daad. Volgens dat nationale recht wordt de dader over het algemeen veroordeeld tot betaling van volledige schadeloosstelling of restitutie, en het toegekende bedrag behoort een zo nauwkeurig mogelijke

afspiegeling te zijn van de volledige vergoeding van de door het slachtoffer geleden schade. De logica van de schadeloosstelling uit hoofde van richtlijn 2004/80 is echter die van (algemene en geldelijke) overheidssteun aan slachtoffers van misdrijven, die niet berust op een of andere vorm van tekortkoming van de autoriteiten van de lidstaten.

- 29 De advocaat-generaal heeft in dezelfde zaak voorts opgemerkt dat het vereiste dat de schadeloosstelling billijk en passend is de beoordelingsmarge van de lidstaten weliswaar beperkt, maar dat die beperking niettemin van „bijzonder geringe aard” is. Richtlijn 2004/80 kent de lidstaten derhalve ongetwijfeld een zekere beoordelingsmarge toe bij de formulering van hun respectieve schadeloosstellingsregelingen. In de onderhavige zaak stelt de verwijzende rechter evenwel ter discussie of de lidstaten in hun respectieve regelingen voor schadeloosstelling van slachtoffers van een opzettelijk geweldsmisdrijf de vergoeding van immateriële schade, waaronder pijn en leed, wel geheel mogen uitsluiten.

Immateriële schade of letsel

- 30 In het arrest Presidenza del Consiglio dei Ministri is het Hof niet nader ingegaan op de vraag welke schade of letsel als „immaterieel” kan worden aangemerkt. Tot op heden lijkt het Hof zich in de context van richtlijn 2004/80 hierover niet te hebben gebogen.
- 31 Het Hof heeft enige aandacht aan het begrip „immateriële” schade besteed waar schadevergoeding werd gevorderd op grond van artikel 340 VWEU, en in de context van gegevensbescherming.
- 32 In zijn conclusie bij het arrest Europese Unie/Kendrion NV (C-150/17, EU:C:2018:612), dat een vordering tot schadevergoeding uit hoofde van artikel 340 VWEU betrof, wijdde de advocaat-generaal (op blz. 12 van zijn conclusie) een iets uitgebreidere beschouwing aan het begrip immateriële schade. In punt 105 e.v. merkte de advocaat-generaal op:

„105. Vergoeding op grond van artikel 340 VWEU is, voor zover als mogelijk, erop gericht het vermogen van de benadeelde terug te brengen in de staat waarin het zich vóór de onrechtmatige gedraging van de instelling van de Unie bevond. Daarom worden geldelijke verliezen die een direct gevolg zijn van dat gedrag normaal gesproken vergoed via de betaling van een bedrag dat gelijk is aan deze verliezen.

106. Dat [berekening van een bedrag dat gelijk is aan de verliezen] is echter onmogelijk als deze verliezen de vorm hebben van niet-financiële, immateriële schade. In de meeste rechtsstelsels verwijst het begrip ‚immateriële’ schade naar de soorten schade die niet-stoffelijk van aard zijn en waaraan niet gemakkelijk een economische waarde kan worden gegeven, aangezien hiervoor strikt genomen geen marktwaarde bestaat. Typische voorbeelden van dergelijke schade zijn onder andere pijn en leed,

emotioneel leed, aantasting van het leven of van de relatie met anderen. Immateriële schade heeft in wezen betrekking op verschillende vormen van lichamelijk en/of geestelijk letsel.

[...]

108. Wordt een geldelijke (en niet-symbolische) vergoeding als de meest passende vorm van herstel in een bepaalde zaak beschouwd, dan is het bepalen van de hoogte van het toe te kennen bedrag geen eenvoudige taak. De rechter die in een dergelijk geval bevoegd is, moet een bedrag ramen dat adequaat de door het slachtoffer geleden schade weerspiegelt, zonder degene die onwettig heeft gehandeld onnodig te straffen. Bij gebreke van klaarblijkelijke of algemeen aanvaarde economische maatstaven kan de rechter enkel houvast vinden in algemene beginselen zoals billijkheid, rechtvaardigheid en evenredigheid enerzijds, en voorspelbaarheid, rechtszekerheid en gelijke behandeling anderzijds.

109. Het is dus onvermijdelijk dat de rechter over een aanzienlijke manoeuvreerruimte beschikt wat betreft de vraag of er sprake is van immateriële schade, wat de beste manier is om deze schade adequaat te vergoeden en, in voorkomend geval, hoe het toe te kennen bedrag moet worden berekend.”

- 33 In het arrest *Österreichische Post* (Immateriële schade ten gevolge van de verwerking van persoonsgegevens) (zaak C-300/21) heeft het Hof zich voor de eerste maal over immateriële schade uitgesproken in de context van artikel 82 van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (hierna: „AVG”). Het Hof tekende aan dat de AVG geen bepalingen bevatte over de regels inzake de vaststelling van de schadevergoeding waarop een betrokkene recht zou hebben. Bij ontbreken van Unierechtelijke regels ter zake is het derhalve aan de nationale rechtsstelsels van de lidstaten om nadere voorschriften te geven met betrekking tot dergelijke vorderingen, met name de criteria voor de vaststelling van de omvang van de uit te keren schadeloosstelling, voor zover de Unierechtelijke beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid in acht worden genomen. In het arrest *Natsionlna Agentsia Za Prihodite* (C-340/21, EU:C:2023:986) heeft het Hof bevestigd dat het begrip „*immateriële schade*” ook ziet op de situatie dat een betrokkene gegronde vrees heeft voor toekomstige verspreiding of misbruik van sommige van zijn of haar persoonsgegevens door derden.
- 34 On 20 april 2009 heeft de Commissie aan de Raad, het Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité verslag uitgebracht over de toepassing van richtlijn 2004/80. Het verslag bevatte de uitkomsten van een onderzoek naar de toenmalige stand van de tenuitvoerlegging van deze richtlijn in de lidstaten in het tijdvak tussen 1 januari 2006 en 31 december 2008. In het verslag stond onder

meer dat de grote meerderheid van de lidstaten voorziet in schadeloosstelling voor zowel letsel als overlijden en dat de grote meerderheid van lidstaten ook ziekte en mentaal letsel in hun regelingen opneemt. De conclusie was dat de nationale regelingen in een billijke en passende schadeloosstelling voor slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven voorzien en dat richtlijn 2004/80 door de lidstaten in grote mate wordt nageleefd.

Nationaal recht

Nationale wetgeving

- 35 De regeling is niet bij wet vastgelegd. Het betreft een administratiefrechtelijke procedure die slachtoffers van een misdrijf de mogelijkheid biedt schadeloosstelling te vragen aan de Staat. Vast staat dat de regeling van ouder datum is dan de richtlijn.

Nationale rechtspraak

Relevante nationale rechtspraak betreffende het bestaan van een recht op schadeloosstelling voor pijn en leed uit hoofde van richtlijn 2004/80

- 36 De Court of Appeal (rechter in tweede aanleg) van Ierland is in de zaken Doyle v The Criminal Injuries Compensation Tribunal & Ors. en Kelly v The Criminal Injuries Compensation Tribunal & Ors. [2020] IECA 342 (hierna: „Doyle/Kelly”) vrij uitgebreid ingegaan op het arrest van het Hof in de zaak Presidenza del Consiglio dei Ministri. De verzoekende partijen hadden de regeling op een aantal gronden aangevochten en betoogden onder meer dat de uitsluiting van pijn en leed als grond voor schadeloosstelling in strijd was met artikel 12, lid 2, van de richtlijn.
- 37 De verzoekende partijen voerden aan dat de rechter zich moest laten leiden door de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid en dat deze door het arrest van het Hof in Presidenza del Consiglio dei Ministri werd gemachtigd om te verzekeren dat „enige rekening wordt gehouden met de ernst van de gevolgen van de schade die is geleden door de slachtoffers” van een opzettelijk misdrijf, door vergoeding van „algemene” schade mogelijk te maken. De verwerende partijen betoogden dat de uitspraken van het Hof over „billijke en passende” schadeloosstelling (in de punten 58 en 61) gelezen dienden te worden in de context van de Italiaanse regeling, die in forfaitaire vergoedingen voorzag. De regeling in Ierland kent daarentegen geen bovengrens, en maakt vergoeding mogelijk van allerlei kosten, met inbegrip van derving van toekomstig inkomen.
- 38 In punt 69 van zijn arrest bevestigde de Court of Appeal dit, met de overweging: „Er bestaat geen twijfel meer dat [richtlijn 2004/80] inderdaad een Unierechtelijk recht op schadeloosstelling door de Staat” verleent aan slachtoffers van een opzettelijk geweldsmisdrijf.

- 39 Gezien de „*belangrijke verduidelijking*” door het Hof van de reikwijdte van de richtlijn en de bevestiging van een Unierechtelijk recht op schadeloosstelling, merkte [de rechter van de Court of Appeal] op dat onder meer de omvang van dat recht, en „*met name de uitsluiting van pijn en leed van de mogelijkheid tot schadeloosstelling in de Ierse regeling [...]*” in beschouwing moesten worden genomen.
- 40 De Court of Appeal merkte op dat het arrest Presidenza del Consiglio dei Ministri elementen bevatte ter staving van zowel de standpunten van de verzoekende als van de verwerende partijen. De elementen die gunstiger waren voor de standpunten van de verweerders werden samengevat als volgt (punt 129):

„De verwijzingen in het arrest naar de beoordelingsmarge voor de lidstaten, de noodzaak om de financiële levensvatbaarheid van de nationale regelingen te waarborgen, het feit dat de schadeloosstelling niet hoeft overeen te komen met de vergoeding waartoe de daadwerkelijke pleger kan worden veroordeeld en dat het verbod betrekking heeft op iets dat ‚louter symbolisch’ of ‚kennelijk onvoldoende’ is, en het feit dat regelingen die forfaitaire bedragen hanteren in beginsel worden toegestaan, wegen in het voordeel van het standpunt van de Staat.”

- 41 Met betrekking tot het standpunt van de verzoekende partijen, wees de Court of Appeal op de „*herhaalde verwijzingen*” in het arrest Presidenza del Consiglio dei Ministri naar zowel materiële als immateriële schade, en verklaarde (in punt 129) dat:

„De duidelijke en herhaalde verwijzingen naar zowel ‚immateriële’ als materiële schade zouden kunnen worden beschouwd als argumenten voor de mening van verzoekers dat schadeloosstelling voor pijn en leed niet op voorhand kan worden uitgesloten.”

- 42 In punt 129 oordeelde de Court of Appeal als volgt:

„Naar mijn oordeel biedt de zaak Presidenza del Consiglio dei Ministri veel aanwijzingen over de elementen van ‚billijke en passende ‚schadeloosstelling’ maar geeft deze niet definitief aan of een lidstaat enige schadeloosstelling moet bieden voor pijn en leed.” (Onderstreping toegevoegd.)

- 43 De Court of Appeal oordeelde dat wellicht een prejudiciële verwijzing door een Ierse rechter nodig zou zijn ter beslechting van het vraagstuk of de regeling moet voorzien in de toekenning van zowel speciale als algemene schadevergoeding (voor materiële en immateriële schade); het was echter niet bereid om tot een dergelijke verwijzing over te gaan, onder meer omdat het dit prematuur achtte.

Relevante nationale rechtspraak betreffende „immateriële” schade

44 De vraag welke schade door een slachtoffer van een opzettelijk geweldsmisdrijf moet worden geleden om als „*immateriële*” schade te worden aangemerkt, is in het Ierse recht niet beantwoord. Dat wekt geen verbazing, nu de regeling niet voorziet in vergoeding van zodanige schade. Hier wordt echter aangetekend dat de reikwijdte van „*immateriële*” schade in de afgelopen tijd bij de Ierse Circuit Court (regionale rechter in eerste aanleg) aan de orde is gekomen in de context van gegevensbescherming.

45 In de zaak *Kaminski v Ballymaguire Foods Limited* [2023] IECC 5, was [de rechter] overtuigd dat de door de verweerder begane schending van artikel 117 van de Data Protection Act 2018 (wet gegevensbescherming) en/of de AVG bij de [eiser] tot ernstig ongemak en slaapverlies had geleid, waardoor hij recht had op vergoeding van immateriële schade. De Circuit Court gaf een opsomming van de toepasselijke factoren bij de bepaling van vergoedingen voor immateriële schade, waaronder de volgende:

„Voor het vorderen van schadeloosstelling is er geen ondergrens voor de ernst van de immateriële schade. Schadeloosstelling voor immateriële schade wordt echter niet toegekend voor „overstuur zijn”.

Er moet een verband zijn tussen de schending van de gegevenswetgeving en de gevorderde schadevergoeding.

Immateriële schade moet werkelijk bestaan en niet van speculatieve aard zijn.

De omvang van de schade moet worden aangetoond. Ondersteunend bewijsmateriaal is zeer wenselijk. Bij, bijvoorbeeld, een vordering tot vergoeding van schade wegens spanning en angsten is onafhankelijk bewijs, zoals een psychologisch rapport of medische bewijsstukken, gewenst [...].”

Relevante nationale rechtspraak betreffende de functie en beoordeling van vergoeding voor pijn en leed

46 De functie van vergoeding voor algemene schade (of niet-geldelijke schade) wegens pijn en leed kwam aan de orde in het arrest van de Ierse Supreme Court (hoogste rechter) in de zaak *Sinnott v Quinnsworth* [1984] ILRM 523, waarin de Chief Justice (president van het gerecht) het volgende overwoog (blz. 531):

„Vergoeding van algemene schade is bedoeld als redelijke en billijke geldelijke vergoeding van de [eiser] voor pijn, leed, ongemak en het ontberen van geneugten van het leven die het letsel bij hem heeft veroorzaakt en nog zal veroorzaken.”

47 In haar witboek „*Compensating the Victims of Crime*” (vergoeding voor slachtoffers van misdrijven) [OMISSIS] heeft de Law Reform Commission (commissie voor wetgevingshervorming) opgemerkt dat het een slachtoffer van een misdrijf vrijstaat een procedure aan te spannen tegen de persoon die ervan

wordt beschuldigd hem letsel te hebben toegebracht, aangezien een strafbaar feit als geweldpleging of mishandeling normaliter ook als een onrechtmatige daad wordt aangemerkt.

- 48 Met betrekking tot de bepaling van de door de dader te betalen schadevergoeding heeft de Court of Criminal Appeal (strafrechter in tweede aanleg) in de zaak *The People (DPP) v Lyons* [2014] IECCA 27, verklaard:

„Het is welhaast een axioma dat degene die, door het begaan van een strafbaar feit, een ander letsel of schade toebrengt daardoor een op zichzelf staande en duidelijk te onderscheiden civiele aansprakelijkheid in het leven roept voor de volledige schadeloosstelling. Deze civiele aansprakelijkheid staat los van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de veroordeelde persoon.”

- 49 Afgezien van de mogelijkheid van bestraffende schadevergoeding, zal het bedrag van de vergoeding die de dader in het kader van zijn aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad moet betalen, waarschijnlijk worden bepaald onder verwijzing naar de Personal Injury Guidelines (richtsnoeren letselschade), die door de Judicial Council in 2021 zijn vastgesteld en waarin de vergoedingen worden gecatalogiseerd naar gelang het niveau dat voor verschillende soorten letsel gepast en gerechtvaardigd wordt geacht.

- 50 In zijn arrest *DPP v Stephen Duffy* [2023] IESC 1, heeft de Supreme Court gewezen op het belang van het -arrest *Presidenza del Consiglio dei Ministri* en opgemerkt, in punt 67:

„Het Hof [van Justitie van de EU] heeft ook gezegd dat de ‚billijke en passende‘ schadeloosstelling voor slachtoffers van misdrijven niet noodzakelijkerwijs overeen hoefde te komen met het bedrag dat een dader zou moeten betalen ter volledige schadeloosstelling. Het betrof eerder een bijdrage tot het herstel van geleden materiële en immateriële schade. De lidstaten mochten voorts verzekeren dat hun regelingen financieel levensvatbaar waren. De toegekende schadeloosstelling moest echter rekening houden met de ernst van de gevolgen van het misdrijf voor het slachtoffer en mocht niet ‚louter symbolisch of kennelijk onvoldoende‘ zijn.”

NOODZAAK VAN DE PREJUDICIËLE VERWIJZING

- 51 In het licht van al het bovenstaande acht de verwijzende rechter het nodig dat wordt opgehelderd of de richtlijn van de lidstaten verlangt dat slachtoffers schadeloosstelling ontvangen voor zowel materiële als immateriële schade. Vormen de „relevante factoren” die het Hof in het arrest *Presidenza del Consiglio dei Ministri* heeft geformuleerd minimumnormen om te waarborgen dat een schadeloosstellingsregeling slachtoffers van een opzettelijk misdrijf „billijke en passende” schadeloosstelling biedt in de zin van artikel 12, lid 2?

- 52 Zo ja, dan acht de verwijzende rechter tevens opheldering nodig met betrekking tot de soorten schade die onder het begrip „*immateriële schade*” vallen, en met name of hieronder ook „*pijn en leed*” van het slachtoffer moet worden verstaan. Kortom: moeten de lidstaten enige vorm van schadeloosstelling bieden voor pijn en leed?
- 53 Ten slotte heeft het arrest Presidenza del Consiglio dei Ministri duidelijk gemaakt dat „*billijke en passende schadeloosstelling*” als bedoeld in de richtlijn niet noodzakelijkerwijs hoeft overeen te komen met het bedrag dat volgens de Personal Injury Guidelines kan worden gevorderd van de pleger van het misdrijf in kwestie. De verwijzende rechter acht echter opheldering nodig over de verhouding tussen volledige schadeloosstelling (namelijk de vergoeding die waarschijnlijk aan het slachtoffer zal worden toegekend indien gevorderd van de dader), enerzijds, en het bedrag dat voor de toepassing van de richtlijn een „*billijke en passende schadeloosstelling*” zou vormen, anderzijds.

MOTIVERING VAN DE VERWIJZING

- 54 Alle partijen voor de verwijzende rechter betogen dat voor een beslissing over de hierboven beschreven, in de procedure gerezen vraagstukken de bijstand van het Hof noodzakelijk is met betrekking tot de uitlegging van artikel 12, lid 2, van de richtlijn.
- 55 De verwijzende rechter is het ermee eens dat na het arrest van het Hof in de zaak Presidenza del Consiglio dei Ministri, nader dient te worden opgehelderd of de regeling, die uitkering van schadeloosstelling voor pijn en leed bij een niet-fatale afloop verbiedt, onverenigbaar is met de verplichtingen die krachtens artikel 12, lid 2, van de richtlijn op de Staat rusten, en zo ja, welke criteria de verwijzende rechter moet toepassen bij de vaststelling van een vergoeding voor „*pijn en leed*”.
- 56 De verwijzende rechter is ervan op de hoogte gebracht dat er ongeveer 17 afzonderlijke zaken bij de Ierse High Court aanhangig zijn waarin dezelfde kwestie aan de orde is. De bijstand die het Hof in de onderhavige procedure kan geven zal ook die zaken ten goede komen.
- 57 Om recht te kunnen doen met betrekking tot de in de procedure gerezen en hierboven beschreven vraagstukken, heeft de verwijzende rechter behoefte aan de bijstand van het Hof met betrekking tot de uitlegging van artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80 en de beantwoording van onderstaande specifieke vragen.

DE PREJUDICIËLE VRAGEN

- a) Vereist de door artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80/EG aan de lidstaten opgelegde verplichting om te voorzien in een „*billijke en passende schadeloosstelling*” voor slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven, dat een slachtoffer vergoeding ontvangt voor zowel materiële als immateriële schade in de zin van het arrest Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19, EU:C:2020:566)?

- b) Zo ja, welke soorten schade vallen dan onder „*immateriële schade*”?
- c) Vallen met name „*pijn en leed*” van een slachtoffer onder „*immateriële schade*”?
- d) Indien het antwoord op vraag a) en vraag c) bevestigend luidt, in welke verhouding moet de „*billijke en passende schadeloosstelling*” die uit hoofde van richtlijn 2004/80 wordt toegekend dan staan tot de schadevergoeding die aan dat slachtoffer zou worden toegekend in een civiele procedure tegen de dader als pleger van een onrechtmatige daad, in aanmerking nemende dat de lidstaten de financiële levensvatbaarheid van hun regelingen moeten waarborgen?
- e) Kan de schadeloosstelling die bij de „*Scheme of Compensation for Personal Injuries Criminally Inflicted*” (regeling voor vergoeding van letselschade door misdrijf) is ingesteld voor slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven worden aangemerkt als een „*billijke en passende schadeloosstelling voor slachtoffers*” in de zin van artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80, wanneer een slachtoffer een bedrag van 645,65 EUR wordt toegekend als schadeloosstelling voor ernstig oogletsel met een permanente visuele beperking tot gevolg?

STANDPUNT VAN DE VERWIJZENDE RECHTER

- 58 In de aanbevelingen van het Hof van Justitie aan de nationale rechterlijke instanties over het aanhangig maken van prejudiciële procedures (PB 2019, C380, blz. 1) staat dat de verwijzende rechter beknopt kan vermelden hoe de prejudiciële vragen zijns inziens zouden moeten worden beantwoord, omdat een dergelijke aanwijzing voor het Hof nuttig kan zijn.
- 59 Het standpunt van de verwijzende rechter over de in de bovenstaande vragen a) tot en met c) opgeworpen vraagstukken is als volgt:

De drie verwijzingen van het Hof (in de punten 60, 64 en 69 van het arrest Presidenza del Consiglio dei Ministri) naar een „*billijke en passende schadeloosstelling*”, die naast „*materiële schade*” uitdrukkelijk ook „*immateriële schade*” betreft, wekt sterk de indruk dat schadeloosstelling voor „*immateriële schade*” niet volledig mag worden uitgesloten.

Het begrip immateriële schade valt niet los te zien van „*pijn en leed*”, waarvoor algemene schadevergoeding beoogt eerlijke geldelijke schadeloosstelling te bieden.

Daar komt bij dat het Hof in punt 64 van het arrest Presidenza del Consiglio dei Ministri heeft geoordeeld dat de aan slachtoffers toegekende schadeloosstelling *bijdraagt* „*tot de vergoeding van hun materiële en immateriële schade*”. Het Hof oordeelde vervolgens dat een dergelijke bijdrage als „*billijk en passend*” kan worden beschouwd als zij „*het lijden*” van de slachtoffers in voldoende mate compenseert. De verwijzing naar

„lijden” wekt eveneens sterk de indruk dat tegenover „pijn en leed” tenminste enige vergoeding moet staan.

Ten slotte valt moeilijk in te zien hoe de schadeloosstelling geacht kan worden rekening te houden met de „*ernstige gevolgen*” voor het slachtoffer (volgens punten 63 en 69 van het arrest Presidenza del Consiglio dei Ministri) wanneer schadevergoeding voor „pijn en leed” volledig wordt uitgesloten.

Hieruit volgt dat schadeloosstelling van het slachtoffer, om te kunnen worden aangemerkt als „*billijke en passende schadeloosstelling*” in de zin van artikel 12, lid 2, in enige mate een bijdrage moet omvatten ten aanzien van „pijn en leed”.

22 maart 2024

WERKDOCUMENT