

Zaak C-126/23

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:

2 maart 2023

Verwijzende rechter:

Tribunale Ordinario di Venezia (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

15 februari 2023

Verzoekende partijen:

UD

QO

VU

LO

CA

Verwerende partijen:

Presidenza del Consiglio dei ministri

Ministero dell'Interno

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Vordering tot schadevordering tegen de staat wegens niet-uitvoering of onjuiste uitvoering van de verplichtingen van richtlijn 2004/80/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven (PB 2004, L 261, blz. 15), met name van de in artikel 12, lid 2, van deze richtlijn vastgestelde verplichting te voorzien in een schadeloosstellingsregeling voor slachtoffers van opzettelijke geweldmisdrijven die een billijke en passende schadeloosstelling van slachtoffers garandeert.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Vraag krachtens artikel 267, lid 3, VWEU over de verenigbaarheid met richtlijn 2004/80 van een nationale regeling die, ten eerste, aan de betaling van een schadeloosstelling aan de ouders en de zus van het slachtoffer van een levensdelict de voorwaarde verbindt dat er geen echtgenoot en kinderen van het slachtoffer zijn en, ten tweede, de betaling van die schadeloosstelling afhankelijk stelt van de beschikbare middelen van een bij deze regeling ingesteld fonds, zonder dat die regeling voorziet in het aanleggen van reserves waarmee de schadeloosstellingen daadwerkelijk kunnen worden betaald.

Prejudiciële vragen

Het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt verzocht in de [...] omstandigheden [van de onderhavige zaak], betreffende een vordering tot schadevergoeding die Italiaanse staatsburgers met vaste woonplaats in Italië tegen de Staat/nationale wetgever hebben ingesteld wegens de niet-uitvoering en/of onjuiste uitvoering en/of onvolledige 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 van de in artikel 12, lid 2, van deze richtlijn vervatte verplichting voor de lidstaten om vóór 1 juli 2005 (zoals bepaald in artikel 18, lid 1, ervan) een algemene schadeloosstellingsregeling in te voeren die een passende en billijke schadeloosstelling moet waarborgen voor slachtoffers van alle opzettelijke geweldmisdrijven wanneer zij geen volledige vergoeding voor de door hen geleden schade kunnen verkrijgen van de rechtstreeks verantwoordelijke personen, gelet op het feit dat richtlijn 2004/80/EG van de Raad van 29 april 2004 niet tijdig (en/of volledig) in nationaal recht is omgezet, uitspraak te doen over de volgende vragen:

a) gezien artikel 11, lid 2 bis, van wet nr. 122/2016, dat aan de betaling van een schadeloosstelling aan de ouders en de zus van een slachtoffer van een levensdelict de voorwaarde verbindt dat er geen echtgenoot en kinderen van het slachtoffer zijn, hoewel in een in kracht van gewijsde gegaan vonnis is vastgesteld dat ook zij recht hebben op schadevergoeding, die door de dader moet worden betaald:

- is de betaling van de schadeloosstelling die voor de ouders en de zus van een slachtoffer van opzettelijke geweldmisdrijven in geval van een levensdelict is vastgesteld op grond van artikel 11, lid 2 bis, van legge n. 122 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea - Legge Europea 2015-2016) (wet nr. 122 houdende bepalingen ter nakoming van de verplichtingen die voortvloeien uit het lidmaatschap van Italië van de Europese Unie – Europese wet 2015- 2016) van 7 juli 2016, zoals gewijzigd (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), waaraan de voorwaarde is verbonden dat er geen echtgenoot en kinderen van het slachtoffer zijn (wat de ouders betreft) en er geen ouders zijn (in geval van broers of zussen), verenigbaar met artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80, alsook met artikel 20 (gelijkheid), artikel 21 (non-discriminatie), artikel 33, lid 1 (bescherming van het gezin), 47 (recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht) van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 1 van protocol nr. 12 bij het EVRM (verbod van discriminatie)?

- b) wat betreft de beperking van de betaling van de schadeloosstelling:
- kan de voorwaarde voor de betaling van de schadeloosstelling van artikel 11, lid 3, van legge n. 122 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea - Legge Europea 2015-2016) van 7 juli 2016, zoals gewijzigd (bij artikel 6 van wet nr. 167 van 20 november 2017, en bij artikel 1, leden 593 tot en met 596 van wet nr. 145 van 30 december 2018) – die bestaat in de woorden „binnen de grenzen van de beschikbare middelen van het in artikel 14 bedoelde fonds”, terwijl geen enkele bepaling de Italiaanse Staat verplicht om bedragen opzij te zetten waarmee de schadeloosstellingen daadwerkelijk kunnen worden betaald, bedragen die eventueel bepaald worden op statistische basis en waarmee de rechtverkrijgenden in ieder geval binnen een redelijke termijn schadeloos kunnen worden gesteld – worden beschouwd als een „billijke en passende schadeloosstelling van slachtoffers” ter uitvoering van de voorschriften van artikel 12, lid 2 van richtlijn 2004/80?

Aangehaalde bepalingen van Unierecht

Richtlijn 2004/80/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven (hierna: „richtlijn 2004/80”): de artikelen 12 en 18.

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie: de artikelen 20 en 21, artikel 33, lid 1, en artikel 47.

Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM); artikel 1 van protocol nr. 12.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Legge n. 122 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea - Legge Europea 2015-2016) van 7 juli 2016, zoals gewijzigd (bij artikel 6 van wet nr. 167 van 20 november 2017, en bij artikel 1, leden 593 tot en met 596 van wet nr. 145 van 30 december 2018) (hierna: „wet nr. 122/2016”): artikel 11 (*Recht op schadeloosstelling van*

slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven, ter uitvoering van richtlijn 2004/80/EG. Inbreukprocedure 2011/4147), leden 1 en 2:

„Onverminderd gunstigere voorzieningen voor slachtoffers van bepaalde strafbare feiten waarin andere wetsbepalingen voorzien, heeft het slachtoffer van een opzettelijk geweldsmisdrijf en in ieder geval van het strafbare feit bedoeld in artikel 603 bis van de codice penale [wetboek van strafrecht], met uitzondering van de in de artikelen 581 en 582 bedoelde strafbare feiten, recht op schadeloosstelling door de Staat, behalve wanneer er sprake is van de verzwarende omstandigheden bedoeld in artikel 583 van de codice penale.

2. De schadeloosstelling voor levensdelicten [...] wordt uitgekeerd aan het slachtoffer of aan de in lid 2-bis genoemde rechtverkrijgenden, en het bedrag daarvan wordt vastgesteld bij het in lid 3 genoemde besluit. Voor andere dan de in lid 1 genoemde misdrijven wordt de schadeloosstelling uitgekeerd ter vergoeding van de medische en verpleegkosten.”

Artikel 11, lid 2 bis: „Indien het slachtoffer ten gevolge van het strafbare feit is overleden, wordt de schadeloosstelling betaald aan de overlevende echtgenoot en de kinderen; indien er geen echtgenoot en kinderen zijn wordt de schadeloosstelling betaald aan de ouders, en indien er geen ouders zijn, aan de op het tijdstip van het strafbare feit inwonende en ten laste van het slachtoffer komende broers en zussen.”

Artikel 11, lid 2 ter: „In geval van meerdere rechtverkrijgenden wordt de schadeloosstelling verdeeld volgens de in boek II, titel II, van de codice civile (burgerlijk wetboek) vastgestelde verdeelsleutel.”

Artikel 11, lid 3: „Bij besluit van de Ministro dell’internò [minister van Binnenlandse Zaken] en de Ministro della giustizia [minister van Justitie], in overleg met de Ministro dell’economia e delle finanze [minister van Economische Zaken en Financiën], dat binnen zes maanden na inwerkingtreding van deze wet wordt vastgesteld, worden de bedragen van de schadeloosstelling bepaald, binnen de grenzen van de beschikbare middelen van het in artikel 14 bedoelde fonds. Daarbij wordt een hogere vergoeding gegarandeerd voor slachtoffers van seksueel geweld en levensdelicten, en met name aan de kinderen van het slachtoffer indien het levensdelict is gepleegd door de echtgenoot of echtgenote – ook indien de betrokkenen feitelijk of wettelijk zijn gescheiden – dan wel door een persoon waarmee de gelaedeerde een affectieve band heeft of had.”

Ministerieel besluit van 22 november 2019, artikel 1, lid 1, onder b):

„indien een levensdelict wordt gepleegd door de echtgenoot of echtgenote – ook indien de betrokkenen feitelijk of wettelijk zijn gescheiden – dan wel door een persoon waarmee de gelaedeerde een affectieve band heeft of had, een vast bedrag van 60 000 EUR dat uitsluitend bestemd is voor de kinderen van het slachtoffer.”

Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure

- 1 Verzoekers UD en QO zijn de ouders, CA is de zus, VU en LO zijn de kinderen van TS, die op 18 mei 2017 door haar ex-partner KU in [OMISSIS] om het leven is gebracht. KU is op 18 september 2018 door de Tribunale di Padova (rechter in eerste aanleg Padua, Italië) veroordeeld tot een gevangenisstraf van 30 jaar, een vonnis dat op 6 maart 2019 door de Corte d'appello di Venezia (rechter in tweede aanleg Venetië, Italië) is bevestigd. Op 6 mei 2021 heeft de Corte di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië) het tegen het arrest ingestelde cassatieberoep niet-ontvankelijk verklaard, waardoor de veroordeling van KU tot de vermelde straf onherroepelijk is geworden.
- 2 In eerste aanleg heeft de Tribunale di Padova KU veroordeeld tot vergoeding van de schade aan de civiele partijen en de betaling gelast van een voorlopige schadevergoeding van 400 000 EUR voor elk kind, 120 000 EUR voor elke ouder en voor de zus, en 30 000 EUR voor MI, de echtgenoot van wie het slachtoffer feitelijk (niet wettelijk) was gescheiden.
- 3 Aangezien de dader geen vermogen en geen inkomen had en kosteloze rechtsbijstand had gekregen – een voorwaarde die in artikel 12, onder b), van wet nr. 122/2016 is vermeld – hebben de ouders, de zus, de kinderen en de echtgenoot besloten beroep te doen op de bescherming die richtlijn nr. 2004/80 hun waarborgt. De kinderen van het slachtoffer hebben van de Staat elk een schadeloosstelling van 20 000 EUR ontvangen, terwijl aan de echtgenoot van wie het slachtoffer feitelijk (niet wettelijk) was gescheiden een schadeloosstelling van 16 666,66 EUR is toegekend.
- 4 Na te hebben geconstateerd dat de Italiaanse Staat bij de vaststelling van wet nr. 122/2016 – in strijd met richtlijn 2004/80 – aanzienlijke beperkingen voor de toekenning van schadeloosstelling heeft ingevoerd, hebben verzoekers verzocht om:
 - ministerieel besluit van 22 november 2019 wegens de onrechtmatigheid daarvan buiten toepassing te laten, en vervolgens de bedragen vast te stellen waarop zij recht hebben als schadeloosstelling en op grond van hun graad van verwantschap met TS, en daarbij de schadeloosstelling overeenkomstig artikel 12 van richtlijn 2004/80 op een billijk en passend bedrag vast te stellen, rekening houdend met de schade zoals die voor hen in het vonnis tot veroordeling van KU is vastgesteld, en de Presidenza del consiglio dei Ministri (voorzitterschap van de ministerraad) en de Ministero dell'interno te veroordelen tot betaling van die schadeloosstelling;
 - subsidiair, verweerders te veroordelen tot betaling van die bedragen ter vergoeding van de schade wegens de onjuiste omzetting in nationaal recht van richtlijn 2004/80 en met name van artikel 12 daarvan.
- 5 Met betrekking tot de positie van de kinderen hebben verweerders geconcludeerd tot afwijzing van de vordering omdat hun rechtmatig een schadeloosstelling van

20 000 EUR is betaald, en verweerders, na te hebben vastgesteld dat ook de echtgenoot van het slachtoffer tot de rechtverkrijgenden behoorde, gezien het feit dat in het ministerieel besluit van 22 november 2019 voor een levensdelict een vaste schadeloosstelling van 60 000 EUR is vastgesteld, dit bedrag hebben verdeeld overeenkomstig de in artikel 11, lid 2 ter, van wet nr. 122/2016 vastgestelde verdeelsleutel.

- 6 Met betrekking tot de positie van de ouders en de zus van het slachtoffer hebben verweerders eveneens verzocht om afwijzing van de vordering omdat de termijn van 60 dagen voor de indiening van het verzoek tot schadevergoeding in een bestuursrechtelijke procedure is overschreden. Subsidiair hebben de verwerende entiteiten verzocht om afwijzing van het door de ouders en de zus van het slachtoffer ingediende verzoek omdat de schadevergoeding volgens de nationale regeling wordt betaald aan de overlevende echtgenoot en de kinderen; indien er geen echtgenoot en kinderen zijn, wordt de schadevergoeding betaald aan de ouders, en indien er geen ouders zijn, aan de op het tijdstip van het misdrijf inwonende en ten laste van het slachtoffer komende broers en zussen.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 7 Verzoekers betogen dat de in artikel 11, lid 2 bis, van wet nr. 122/2016 vastgestelde beperking dat het recht op schadeloosstelling uitsluitend aan de ouders van het slachtoffer wordt toegekend indien er geen kinderen en geen echtgenoot van het slachtoffer zijn, terwijl broers en zussen uitsluitend recht op schadevergoeding hebben bij afwezigheid van alle voornoemde personen – waarmee artikel 568 van de codice civile (burgerlijk wetboek) is overgenomen, dat geldt voor het bepalen van de wettige erfgenamen in het kader van erfopvolging, zoals uitdrukkelijk vermeld in artikel 11, lid 2 ter – klaarblijkelijk onrechtmatig is. Deze bepaling noemt namelijk de ouders en de broers en zussen van het slachtoffer als personen die recht hebben op schadeloosstelling, en erkent dus uitdrukkelijk dat zij door het misdrijf schade hebben geleden en dus iure proprio recht hebben op schadevergoeding, maar kent de schadeloosstelling slechts onder een voorwaarde toe, namelijk dat er geen kinderen en echtgenoot van het slachtoffer zijn, dat wil zeggen de personen die volgens het erfrecht recht op vergoeding hebben.
- 8 Aldus heeft de Italiaanse wetgever ten onrechte de in artikel 12 van de richtlijn vastgelegde verplichting tot schadeloosstelling niet uitgevoerd, aangezien hij een ongerechtvaardigd vereiste voor die schadeloosstelling heeft gesteld, door arbitrair en zonder rekening te houden met voor de betrokken situatie billijke en passende parameters, te bepalen welke van de verschillende gelaedeerden, aan wie hij abstract het recht toekent, vervolgens concreet schadeloos moeten worden gesteld. De schadeloosstelling is ook toegekend aan MI, de echtgenoot die van wie TS sinds 2006, dus maar liefst 11 jaar vóór het misdrijf, feitelijk gescheiden was, die recht heeft op schadeloosstelling op grond van lid 2 bis, eerste volzin: „Indien het slachtoffer ten gevolge van het misdrijf is overleden wordt de schadeloosstelling

betaald aan de overlevende echtgenoot en de kinderen.” Bijgevolg is er een persoon (de echtgenoot van wie het slachtoffer al jaren gescheiden is) die, zelfs wanneer er klaarblijkelijk een zwakkere of zelfs vrijwel geen enkele emotionele bandmeer is, recht heeft op schadeloosstelling, terwijl dat recht wordt ontzegd aan de vader en de moeder van het slachtoffer, wier emotionele band met hun dochter nooit is verzwakt, net zoals de band met de zus nooit is verzwakt.

- 9 Er is ook sprake van ongelijke behandeling met betrekking tot de verschillende regels voor de schadeloosstelling van familieleden van slachtoffers van misdrijven die onder andere bepalingen vallen: artikel 5, lid 4, van wet nr. 206/2004, betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van terrorisme, kent schadeloosstelling toe *„aan de overlevende echtgenoot, de minderjarige kinderen, de meerderjarige kinderen, de ouders en de inwonende en ten laste van het slachtoffer komende broers en zussen”*; artikel 2, lid 3, van wet nr. 407 van 1998, eveneens voor slachtoffers van terrorisme, kent schadeloosstelling toe *„aan de overlevende echtgenoot, de minderjarige kinderen, de meerderjarige kinderen die arbeidsongeschikt zijn, de ouders, en de inwonende en ten laste van het slachtoffer komende broers en zussen”*.
- 10 Volgens verzoekers is het bedrag van 20 000 EUR dat op grond van het ministerieel besluit van 22 november 2019 aan de kinderen is toegekend, ten belope van 5 % van de in rechte erkende voorlopige vergoeding, niet in overeenstemming met het oordeel van het Hof van Justitie van de Europese Unie in zijn arrest van 16 juli 2020, C-129/19, namelijk dat „artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80 aldus moet worden uitgelegd dat een forfaitaire schadeloosstelling die op grond van een nationale schadeloosstellingsregeling voor slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven wordt toegekend aan slachtoffers van seksueel geweld, niet als ‚billijk en passend’ in de zin van deze bepaling kan worden aangemerkt indien bij de vaststelling ervan geen rekening wordt gehouden met de ernstige gevolgen die het misdrijf voor de slachtoffers heeft en zij dus niet in voldoende mate bijdraagt tot de vergoeding van de materiële en immateriële schade.” (punt 69).
- 11 Verzoekers voeren een derde grond voor onrechtmatigheid van de nationale regeling aan, voor zover de betaling van schadeloosstelling daarin afhankelijk is gesteld van de omstandigheid dat de Staat de middelen heeft gereserveerd om in betaling te kunnen voorzien, in strijd met overweging 10 van de richtlijn („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”). Wet nr. 122/2016 bepaalt in artikel 12 namelijk dat het slachtoffer, om schadevergoeding te verkrijgen, zonder succes een poging tot gedwongen invordering bij de veroordeelde moet hebben gedaan, of de veroordeelde kosteloze rechtsbijstand moet hebben gekregen wegens het ontbreken van financiële middelen, zoals in de onderhavige zaak het geval is.

- 12 Met betrekking tot de positie van de kinderen hebben verweerders erop gewezen dat de vaststelling van de schadeloosstelling via een bestuursrechtelijke procedure volledig in overeenstemming is met de geldende bepalingen, te weten het ministerieel besluit van 22 november 2019, aangezien er een overlevende echtgenoot is, en dat het Hof van Justitie in zijn arrest van 16 juli 2020, C-129/19, na eraan te hebben herinnerd dat de lidstaten over een ruime beoordelingsmarge beschikken bij de vaststelling van de in artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80 bedoelde schadeloosstelling (punt 58), onder meer heeft geoordeeld dat voornoemd artikel 12, lid 2, zich niet verzet tegen een forfaitaire schadeloosstelling van slachtoffers (punt 65), en uitsluitend eist dat deze schadeloosstelling „billijk en passend” is. Volgens het Hof is aan dit vereiste voldaan wanneer de – eventueel forfaitaire – schadeloosstelling „in voldoende mate bijdraagt tot de vergoeding van de materiële en immateriële schade” (punt 69).

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 13 Volgens de verwijzende rechter stelt de betrokken nationale regeling, wat de ouders van het slachtoffer van een levensdelict betreft, aan de betaling van de schadeloosstelling duidelijk de voorwaarde dat er geen echtgenoot en kinderen van het slachtoffer zijn, en stelt zij, wat zussen of broers van het slachtoffer betreft, aan de betaling de voorwaarde dat het slachtoffer geen ouders meer heeft en dat zij bij het slachtoffer inwoonden en te diens laste kwamen, zodat de maatregel uiteindelijk dient als compensatie voor het verlies van verwacht levensonderhoud, waarbij volledig wordt voorbijgegaan aan de niet-vermogensrechtelijke aard van het leed dat het verlies als gevolg van een geweldsmisdrijf van het familielid teweegbrengt.
- 14 Met betrekking tot de echtgenoot en de kinderen wordt, ondanks het feit dat die echtgenoot al geruime tijd feitelijk van het slachtoffer gescheiden is, louter voorzien in een verdeling van de schadeloosstelling overeenkomstig de bepalingen inzake erfopvolging, afhankelijk van de beschikbare middelen van het krachtens artikel 14 van wet nr. 122/2016 opgerichte fonds, en dus zonder rekening te houden met de ernst van de gevolgen die het misdrijf voor de slachtoffers heeft, zoals aangegeven in het arrest van het Hof van 16 juli 2020, C-129/19.
- 15 Het vastgestelde bedrag van de schadeloosstelling voor de kinderen (20 000 EUR) staat in geen enkele verhouding tot het bedrag van de voorlopige schadevergoeding dat in de strafprocedure is vastgesteld (400 000 EUR per kind) en is in hoge mate vergelijkbaar met dat wat aan de echtgenoot is toegekend (16 666,66 EUR), zonder rekening te houden met de criteria die gewoonlijk worden toegepast met betrekking tot het verlies van een ouder: de leeftijd van het slachtoffer, de leeftijd van de overlevende verwant, de graad van verwantschap en het feit dat zij bij het slachtoffer inwoonden. Het in casu aan de kinderen

toegekende bedrag kan als niet „billijk en passend” in de zin van artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80 worden beschouwd.

- 16 Wat betreft de termijn voor de indiening van de vordering tot schadeloosstelling in een bestuursrechtelijke procedure overeenkomstig artikel 13, lid 2, van wet nr. 122/2016 is, gelet op het feit dat de ouders en de zus van het slachtoffer krachtens artikel 11, lid 2 bis, van wet nr. 122/2016 geen enkel recht hebben, de termijn van 60 dagen van artikel 13, lid 2, van wet nr. 122/2016 op hen van toepassing. Het feit dat zij door dermate korte termijn van schadeloosstelling worden uitgesloten lijkt in strijd met het door artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie gewaarborgde recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht.

WERKDOCUMENT