Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

11. oktober 2016*

»Traktatbrud — direktiv 2004/80/EF — artikel 12, stk. 2 — nationale ordninger for erstatning til ofre for forsætlige voldsforbrydelser, der sikrer en rimelig og passende erstatning — national ordning, der ikke omfatter alle typer af forsætlige voldsforbrydelser begået på det nationale område«

I sag C-601/14,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 22. december 2014,

Europa-Kommissionen ved E. Traversa og F. Moro, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

støttet af:

Rådet for Den Europæiske Union ved E. Moro, M. Chavrier og K. Pleśniak, som befuldmægtigede,

intervenient,

mod

Den Italienske Republik ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocati dello Stato G. Palatiello og E. De Bonis, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, A. Tizzano, afdelingsformændene L. Bay Larsen, T. von Danwitz, J.L. da Cruz Vilaça, E. Juhász, M. Berger (refererende dommer), A. Prechal, M. Vilaras og E. Regan samt dommerne A. Rosas, A. Borg Barthet, J. Malenovský, D. Šváby og C. Lycourgos,

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: fuldmægtig L. Carrasco Marco,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 29. februar 2016,

* Processprog: italiensk.

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 12. april 2016,

afsagt følgende

Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sin forpligtelse i henhold til artikel 12, stk. 2, i Rådets direktiv 2004/80/EF af 29. april 2004 om erstatning til ofre for forbrydelser (EUT 2004, L 261, s. 15), idet den ikke har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at der forefindes en ordning for erstatning til ofre for alle typer af forsætlige voldsforbrydelser begået på dens område.

Retsforskrifter

EU-retten

2 Første til tredje, sjette og syvende betragtning til direktiv 2004/80 har følgende ordlyd:

»1) Et af [Den Europæiske Unions] mål er at fjerne hindringerne for den frie bevægelighed for personer og tjenesteydelser mellem medlemsstaterne.

2) Domstolen slog i [dommen af 2. februar 1989, Cowan (C-186/87, EU:C:1989:47)] fast, at når [EU-retten] tillægger fysiske personer ret til at rejse ind i en anden medlemsstat, må beskyttelsen af vedkommendes integritet i den pågældende medlemsstat på lige fod med landets egne statsborgere og personer, som er bosat på dens område, anses for en uadskillelig bestanddel af den pågældendes ret til at bevæge sig frit. Foranstaltninger, der skal lette erstatning til ofre for forbrydelser, bør være et led i virkeliggørelsen af dette mål.

3) På mødet i Tammerfors den 15. og 16. oktober 1999 opfordrede Det Europæiske Råd til, at der blev udarbejdet minimumsstandarder for beskyttelse af ofrene for kriminalitet, navnlig for ofrenes adgang til domstolene og tilsvarende organer og deres ret til skadeserstatning, herunder dækning af sagsomkostninger.

[…]

6) Ofre for forbrydelser i Den Europæiske Union bør have ret til en rimelig og passende erstatning for de skader, de har lidt, uanset hvor i [Den Europæiske Union] forbrydelsen er begået.

7) For at lette adgangen til erstatning til ofre for forbrydelser i grænseoverskridende situationer indfører dette direktiv en samarbejdsordning, der bygger på de enkelte medlemsstaters ordninger for erstatning til ofre for forsætlige voldsforbrydelser begået på deres eget område. Der bør derfor forefindes en erstatningsordning i alle medlemsstater.«

3 Artikel 1 i direktiv 2004/80, der er indeholdt i direktivets kapitel I med overskriften »Adgang til erstatning i grænseoverskridende situationer«, fastsætter:

»Medlemsstaterne sikrer, at en person, der ansøger om erstatning, i de tilfælde, hvor en forsætlig voldsforbrydelse er begået på en anden medlemsstats område end den, hvor den pågældende har sit sædvanlige opholdssted, har ret til at indgive sin ansøgning til en myndighed eller anden instans i denne sidste medlemsstat.«

4 Direktivets artikel 2 med overskriften »Ansvar for udbetaling af erstatning« har følgende ordlyd:

»Erstatningen udbetales af den kompetente myndighed i den medlemsstat, på hvis område forbrydelsen er begået.«

5 Direktivets artikel 3 med overskriften »Ansvarlige myndigheder og administrative procedurer« er sålydende:

»1. Medlemsstaterne opretter eller udpeger en eller flere myndigheder eller andre instanser, i det følgende benævnt »den bistandsydende myndighed«, der er ansvarlig for anvendelsen af artikel 1.

2. Medlemsstaterne opretter eller udpeger en eller flere myndigheder eller andre instanser, i det følgende benævnt »den besluttende myndighed«, der er ansvarlig for at træffe afgørelse om ansøgninger om erstatning.

[…]«

6 Direktivets artikel 12, som er indeholdt i dettes kapitel II med overskriften »Nationale erstatningsordninger«, bestemmer:

»1. De regler om adgang til erstatning i grænseoverskridende situationer, som fastsættes ved dette direktiv, bygger på de enkelte medlemsstaters ordninger for erstatning til ofre for forsætlige voldsforbrydelser begået på deres eget område.

2. Alle medlemsstater sikrer, at der i kraft af deres nationale regler forefindes en ordning for erstatning til ofre for forsætlige voldsforbrydelser begået på deres eget område, som garanterer en rimelig og passende erstatning til ofre.«

7 Artikel 18, stk. 1, i direktiv 2004/80 fastsætter:

»Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv inden den 1. januar 2006, med undtagelse af artikel 12, stk. 2, der efterkommes inden den 1. juli 2005. De underretter straks Kommissionen herom.«

Italiensk ret

8 Direktiv 2004/80 er gennemført i italiensk ret ved decreto legislativo n. 204 – attuazione della direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato (lovdekret nr. 204 om gennemførelse af direktiv 2004/80/EF om erstatning til ofre for forbrydelser) af 6. november 2007 (almindeligt tillæg til GURI nr. 261 af 9.11.2007, herefter »lovdekret nr. 204/2007«) og ved decreto ministeriale n. 222 – regolamento ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 204/2007 (ministerialdekret nr. 222 om gennemførelse i henhold til artikel 7 i lovdekret nr. 204/2007) af 23. december 2008 (GURI nr. 108 af 12.5.2009).

9 Ministerialdekret nr. 222 af 23. december 2008 vedrører bl.a. de praktiske aspekter omkring den virksomhed, som henhører under kompetencen for anklagemyndighederne ved appeldomstolene.

10 Flere særlove fastsætter, at den italienske stat under visse betingelser skal yde erstatning til ofre for bestemte forsætlige voldsforbrydelser, herunder dem, som er knyttet til terrorisme og organiseret kriminalitet. For så vidt angår de materielle betingelser for ydelse af erstatningen henviser lovdekret nr. 204/2007 til disse særlove, der fastsætter formerne for erstatning til ofre for forbrydelser begået på det nationale område.

Den administrative procedure

11 Efter forgæves udvekslinger af synspunkter med Den Italienske Republik tilstillede Kommissionen denne en åbningsskrivelse den 25. november 2011, hvori den foreholdt medlemsstaten, at denne i strid med de krav, der ifølge den nævnte institution følger af artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80, ikke havde fastsat nogen generel ordning for erstatning til ofre for forsætlige voldsforbrydelser i sin nationale ret, og opfordrede medlemsstaten til at fremsætte sine bemærkninger hertil.

12 I sit svar af 14. maj 2012 forelagde Den Italienske Republik et forslag til lovgivningsforanstaltninger, der havde til formål at indføre en generel erstatningsordning. Da der ikke blev forelagt nogen lovgivningsmæssig tidsplan for gennemførelsen af det nævnte forslag, fortsatte Kommissionen den administrative procedure.

13 Ved skrivelse af 12. juli 2013 underrettede Den Italienske Republik Kommissionen om, at Tribunale ordinario di Firenze (retten i Firenze, Italien) havde forelagt Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 12 i direktiv 2004/80, og den foreslog derfor Kommissionen at afvente Domstolens afgørelse i den sag inden fortsættelsen af den af Kommissionen indledte procedure.

14 Den 18. oktober 2013 fremsendte Kommissionen ikke desto mindre en begrundet udtalelse til Den Italienske Republik, hvori den opfordrede de italienske myndigheder til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme artikel 12 i direktiv 2004/80 inden for en frist på to måneder regnet fra sidstnævnte dato.

15 Den Italienske Republik anførte i sit svar, som Kommissionen modtog den 18. december 2013, at den fandt det hensigtsmæssigt at afvente Domstolens besvarelse af det spørgsmål, som var blevet forelagt af Tribunale ordinario di Firenze (retten i Firenze). Ved kendelse af 30. januar 2014, C. (C-122/13, EU:C:2014:59), fastslog Domstolen imidlertid, at det var åbenbart, at den ikke havde kompetence til at tage stilling til dette spørgsmål.

16 På denne baggrund besluttede Kommissionen at anlægge den foreliggende traktatbrudssag i henhold til artikel 258, stk. 2, TEUF.

17 Ved Domstolens præsidents afgørelse af 22. maj 2015 fik Rådet for Den Europæiske Union tilladelse til at intervenere i den foreliggende sag til støtte for Kommissionens påstande.

Om søgsmålet

Parternes argumenter

18 Kommissionen har gjort gældende, at artikel 12 i direktiv 2004/80 pålægger medlemsstaterne at indføre en national ordning for erstatning til ofre for forsætlige voldsforbrydelser.

19 Den nævnte institution er af den opfattelse, at selv om direktivets artikel 12, stk. 2, ikke definerer begrebet »forsætlige voldsforbrydelser«, overlader bestemmelsen ikke noget skøn til medlemsstaterne med hensyn til anvendelsesområdet for den nationale erstatningsordning, idet ordningen nødvendigvis skal omfatte alle typer af forsætlige voldsforbrydelser, der er defineret som sådanne i hver medlemsstats materielle strafferetlige bestemmelser. Medlemsstaterne har følgelig ikke ret til ikke at lade visse af disse forbrydelser være omfattet af anvendelsesområdet for den nationale lovgivning, der har til formål at gennemføre direktiv 2004/80.

20 Ifølge Kommissionen har Den Italienske Republik begrænset sig til at gennemføre bestemmelserne i kapitel I i direktiv 2004/80, som vedrører adgangen til erstatning i grænseoverskridende situationer. Hvad derimod angår direktivets kapitel II har denne medlemsstat gennem flere særlove indført en erstatningsordning, der kun omfatter ofre for bestemte specifikke forbrydelser, såsom terrorhandlinger eller organiseret kriminalitet, hvorimod der ikke er indført nogen erstatningsordning for så vidt angår de forsætlige voldsforbrydelser, der ikke er omfattet af disse særlove, bl.a. voldtægt eller andre grove seksuelle overgreb.

21 På denne baggrund har Den Italienske Republik undladt at opfylde sin forpligtelse i henhold til artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80.

22 Den Italienske Republik har for det første gjort gældende, at den af Kommissionen anlagte sag ikke stemmer overens med de klagepunkter, som er indeholdt i den begrundede udtalelse af 18. oktober 2013. Den nævnte begrundede udtalelse vedrører således alene »drab og grov legemsbeskadigelse, der ikke er omfattet af de tilfælde, der er nævnt i »særlovene««, og »voldtægt og andre grove seksuelle overgreb«. Inden for rammerne af den foreliggende sag har Kommissionen imidlertid foreholdt Den Italienske Republik ikke at have indført nogen generel ordning til erstatning til ofre for enhver kriminel voldshandling begået på dens område, hvorved genstanden for traktatbrudssagen er blevet udvidet. Sidstnævnte kan derfor ikke antages til realitetsbehandling.

23 Den Italienske Republik har subsidiært anført, at direktiv 2004/80 er blevet vedtaget på grundlag af artikel 308 EF. Unionen har imidlertid hverken proceduremæssigt eller materielt kompetence til at lovgive på området for bekæmpelse af kriminelle voldshandlinger henhørende under hver medlemsstats almindelige lovgivning eller til civilretligt at regulere konsekvenserne af disse handlinger. Henset til det nævnte direktivs retsgrundlag indskrænker direktivet sig til at pålægge medlemsstaterne at gøre det muligt for de unionsborgere, der er bosiddende i en anden medlemsstat, at få adgang til de erstatningsordninger, som allerede er fastsat i hver medlemsstats lovgivning til fordel for de af deres statsborgere, som er ofre for forsætlige voldsforbrydelser. Den Italienske Republik har opfyldt denne forpligtelse gennem de proceduremæssige bestemmelser i lovdekret nr. 204/2007 og i ministerialdekret nr. 222 af 23. december 2008.

24 Den Italienske Republik har mere subsidiært gjort gældende, at medlemsstaterne bevarer et vidt skøn med hensyn til fastlæggelsen af de forskellige tilfælde af »forsætlige voldsforbrydelser«, for hvilke der skal fastsættes en form for erstatning. Medlemsstaterne kan derfor fastlægge de situationer, som kan være genstand for erstatning.

25 Den Italienske Republik har desuden henvist til den lovgivningsmæssige procedure, der førte til vedtagelsen af direktiv 2004/80, og hvorunder det indledningsvis blev overvejet at fastsætte præcise regler vedrørende bl.a. fastsættelsen af minimumsstandarder på området for erstatning til ofrene for kriminalitet. Dette oprindelige mål blev imidlertid opgivet. Følgelig vedrører direktivets artikel 12 udelukkende de erstatningsordninger, som medlemsstaterne allerede havde fastsat på tidspunktet for vedtagelsen af direktivet, og begrænser sig i stk. 2 til at pålægge de medlemsstater, der ikke havde fastsat en sådan ordning, at indføre en. Den Italienske Republik har imidlertid allerede fastsat adskillige former for erstatning for forskellige former for forsætlige voldsforbrydelser.

26 Endelig har den nævnte medlemsstat gjort gældende, at selv om artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80 skulle fortolkes på den af Kommissionen angivne måde, ville bestemmelsen være ugyldig, idet artikel 308 EF i medfør af proportionalitetsprincippet ikke tillægger Unionen kompetence til at vedtage foranstaltninger, der bl.a. vedrører rent interne forhold.

27 Rådet har principalt gjort gældende, at Den Italienske Republiks ulovlighedsindsigelse ikke kan antages til realitetsbehandling. Ifølge denne institution kan en medlemsstat nemlig under en traktatbrudssag, der er anlagt på grund af manglende gennemførelse af et direktiv, ikke med føje gøre gældende, at

direktivet er ulovligt, og Den Italienske Republik har ikke fremlagt nogen oplysning, der kan bevise, at artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80, som fortolket af Kommissionen, er behæftet med en mangel, hvis grovhed er så åbenbar, at bestemmelsen skal anses for ikke at have affødt nogen retsvirkning.

28 Rådet har subsidiært gjort gældende, at ulovlighedsindsigelsen mod artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80 ikke kan tages til følge. Artikel 308 EF gør det nemlig muligt at afhjælpe den manglende hjemmel i de tilfælde, hvor EU-institutionerne ikke er blevet tillagt handlebeføjelser ved særlige bestemmelser i traktaterne, for så vidt som den påtænkte handling er påkrævet for at nå et af traktaternes mål. Den Italienske Republik har imidlertid ikke gjort gældende, at disse betingelser ikke er opfyldt.

Domstolens bemærkninger

Formaliteten

29 Hvad angår den ulovlighedsindsigelse, som Den Italienske Republik har fremsat med den begrundelse, at Kommissionen ved den foreliggende sag har udvidet genstanden for det i den begrundede udtalelse af 18. oktober 2013 påståede traktatbrud, fremgår det af udtalelsens ordlyd, at Kommissionen foreholdt Den Italienske Republik »ikke [at have] vedtaget de foranstaltninger, der er nødvendige for at opfylde artikel 12, stk. 1 og 2, i [direktiv 2004/80], med henblik på at sikre, at der forefindes en ordning for erstatning til ofre for alle typer af forsætlige voldsforbrydelser begået på dens område«.

30 Kommissionen har i denne begrundede udtalelse ganske vist ligeledes henvist til den omstændighed, at den italienske lovgivning ikke indeholdt nogen erstatningsordning for så vidt »særligt« angår ofrene for drab og grov legemsbeskadigelse, der ikke er omfattet af de i særlovene fastsatte tilfælde, samt ofrene for voldtægt og grove seksuelle overgreb og til den omstændighed, at denne lovgivning udelukkede bestemte forbrydelser »såsom« drab og seksuelle overgreb fra enhver erstatningsordning. Det fremgår imidlertid af selve den ordlyd, som den nævnte institution anvendte i sine henvisninger til denne lovgivning, at den hermed alene tilsigtede bedre at illustrere de konkrete følger af den omstændighed, at alle typer af forsætlige voldsforbrydelser ikke var omfattet af en i Italien gældende erstatningsordning – hvilken omstændighed ikke er blevet bestridt af Den Italienske Republik – uden herved at begrænse rækkevidden af det påståede traktatbrud til de nævnte eksempler alene.

31 Følgelig har Kommissionen i den foreliggende sag ikke udvidet genstanden for det påståede traktatbrud ved at nedlægge påstand om, at det fastslås, at »Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80, idet den ikke har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at der forefindes en ordning for erstatning til ofre for alle forsætlige voldsforbrydelser begået på dens område«.

32 Nærværende søgsmål skal derfor antages til realitetsbehandling.

Realiteten

33 Hvad for det første angår Den Italienske Republiks argument, hvorefter artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80, som fortolket af Kommissionen, er ugyldig med den begrundelse i det væsentlige, at Unionen ikke har kompetence til på grundlag af artikel 308 EF at vedtage en bestemmelse, der bl.a. vedrører rent interne forhold, bemærkes blot, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at en medlemsstat – medmindre EUF-traktaten udtrykkeligt giver hjemmel hertil – under en traktatbrudssag, der er anlagt på grund af manglende gennemførelse af et direktiv, som er rettet til staten, ikke med føje kan gøre gældende, at direktivet er ulovligt. Noget andet gælder kun, såfremt den pågældende retsakt er behæftet med så grove og åbenbare mangler, at den må betragtes som ikke

eksisterende (jf. bl.a. dom af 29.7.2010, Kommissionen mod Østrig, C-189/09, ikke trykt i Sml., EU:C:2010:455, præmis 15 og 16 og den deri nævnte retspraksis, og af 5.3.2015, Kommissionen mod Luxembourg, C-502/13, EU:C:2015:143, præmis 56).

34 Det skal, uden at det er nødvendigt nærmere at efterprøve de argumenter, som Den Italienske Republik har fremsat til støtte for påstanden om, at artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80 er ulovlig, bemærkes, at denne medlemsstat ikke har fremlagt noget forhold, der kan godtgøre, at den nævnte bestemmelse er behæftet med en mangel, der kan rejse tvivl om, hvorvidt den overhovedet er eksisterende, som omhandlet i den retspraksis, der er anført i den foregående præmis i denne dom.

35 Det følger heraf, at det er forgæves, at Den Italienske Republik under den foreliggende sag har gjort gældende, at artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80 er ugyldig.

36 Hvad for det andet angår de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i medfør af artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80, skal der ikke alene tages hensyn til denne bestemmelses ordlyd, men ligeledes til de med dette direktiv forfulgte mål og til den ved direktivet indførte ordning, hvori bestemmelsen indgår.

37 Det fremgår af artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80, at »[a]lle medlemsstater sikrer, at der i kraft af deres nationale regler forefindes en ordning for erstatning til ofre for forsætlige voldsforbrydelser begået på deres eget område, som garanterer en rimelig og passende erstatning til ofre«.

38 Bestemmelsen fastsætter ikke, at medlemsstaterne kan begrænse anvendelsen af den erstatningsordning, som de er forpligtet til at indføre i medfør af direktiv 2004/80, til kun en del af de forsætlige voldsforbrydelser, som er begået på deres respektive områder.

39 Hvad angår de med direktiv 2004/80 forfulgte mål henvises der i første betragtning til direktivet til Unionens ønske om at fjerne hindringerne for den frie bevægelighed for personer mellem medlemsstaterne.

40 I denne henseende har Domstolen allerede fastslået, at når EU-retten tillægger fysiske personer ret til at rejse ind i en anden medlemsstat, må beskyttelsen af vedkommendes integritet i den pågældende medlemsstat på lige fod med landets egne statsborgere og personer, som er bosat på dens område, anses for en uadskillelig bestanddel af den pågældendes ret til at bevæge sig frit (dom af 2.2.1989, Cowan, C-186/87, EU:C:1989:47, præmis 17). I denne sammenhæng fremgår det af anden betragtning til direktiv 2004/80, at foranstaltninger, der skal lette erstatning til ofre for forbrydelser, bør være et led i virkeliggørelsen af dette mål.

41 Det fremgår endvidere af tredje betragtning til det nævnte direktiv, at Det Europæiske Råd på mødet i Tammerfors den 15. og 16. oktober 1999 opfordrede til, at der blev udarbejdet minimumsstandarder for beskyttelse af ofrene for kriminalitet, navnlig for ofrenes adgang til domstolene og tilsvarende organer og deres ret til skadeserstatning.

42 Det fremgår desuden af sjette betragtning til direktivet, at ofre for forbrydelser i Unionen bør have ret til en rimelig og passende erstatning for de skader, de har lidt, uanset hvor i Unionen forbrydelsen er begået. Endelig bliver det i syvende betragtning til direktivet bl.a. præciseret, at alle medlemsstater følgelig bør råde over en ordning for erstatning til disse ofre.

43 Hvad angår det ved direktiv 2004/80 indførte system fastsætter direktivet i sin artikel 1, som udgør en del af direktivets kapitel I om adgang til erstatning i grænseoverskridende situationer, at medlemsstaterne sikrer, at en person, der ansøger om erstatning, i de tilfælde, hvor en forsætlig voldsforbrydelse er begået på en anden medlemsstats område end den, hvor den pågældende har sit sædvanlige opholdssted, har ret til at indgive sin ansøgning til en myndighed eller anden instans i

denne sidste medlemsstat. Direktivets artikel 2, der har overskriften »Ansvar for udbetaling af erstatning«, og som er indeholdt i samme kapitel I, bestemmer, at erstatningen udbetales af den kompetente myndighed i den medlemsstat, på hvis område forbrydelsen er begået.

44 Artikel 12 i direktiv 2004/80, som udgør direktivets kapitel II og vedrører nationale erstatningsordninger, fastsætter desuden i sit stk. 1, at dette direktivs regler om adgang til erstatning i grænseoverskridende situationer bygger »på de enkelte medlemsstaters ordninger for erstatning til ofre for forsætlige voldsforbrydelser begået på deres eget område«.

45 Det fremgår af de ovenstående betragtninger, at direktiv 2004/80 har indført en ordning, der har til formål at lette adgangen til erstatning til ofre for forbrydelser i grænseoverskridende situationer, idet ordningen skal bygge på de enkelte medlemsstaters ordninger for erstatning til ofre for forsætlige voldsforbrydelser begået på deres eget område. Følgelig skal direktivets artikel 12, stk. 2, fortolkes således, at bestemmelsen har til formål at sikre unionsborgerne retten til en rimelig og passende erstatning for de skader, som de lider på en medlemsstats område, hvor de befinder sig under udøvelsen af deres ret til fri bevægelighed, ved at pålægge hver enkelt medlemsstat at indføre en ordning for erstatning til ofre for enhver forsætlig voldsforbrydelse begået på dens område.

46 Hvad i denne sammenhæng angår fastlæggelsen af, hvorvidt en forbrydelse er forsætlig og har karakter af vold, forholder det sig som anført af generaladvokaten i punkt 69 og 83 i forslaget til afgørelse således, at selv om medlemsstaterne i princippet råder over kompetencen til at fastsætte rækkevidden af dette begreb i deres nationale ret, tillader denne kompetence dem imidlertid ikke at begrænse anvendelsesområdet for ordningen for erstatning til ofre til kun at gælde visse forsætlige voldsforbrydelser, idet artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80 ellers ville blive frataget sin effektive virkning.

47 Denne fortolkning drages på ingen måde i tvivl af Den Italienske Republiks argument, hvorefter EU-lovgiver under den lovgivningsmæssige procedure, som førte til vedtagelsen af direktiv 2004/80, opgav det oprindelige mål om at fastsætte præcise standarder på området for erstatning til ofrene for kriminalitet.

48 Den Italienske Republiks argument, hvorefter Domstolen i den i anden betragtning til direktiv 2004/80 nævnte dom af 2. februar 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47), alene opstillede et krav om iagttagelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet for så vidt angår kriminalitetofres adgang til erstatning i grænseoverskridende situationer og ikke fastsatte en forpligtelse for medlemsstaterne til i deres nationale ret at fastsætte en ordning for erstatning til ofre for enhver form for forsætlig voldsforbrydelse, hvilket blev bekræftet ved kendelse af 30. januar 2014, C. (C-122/13, EU:C:2014:59), skal ligeledes forkastes.

49 Det er korrekt, at Domstolen har fastslået, at det følger af direktiv 2004/80, at der alene ydes erstatning i de tilfælde, hvor forsætlige voldsforbrydelser begås i en medlemsstat, hvor ofret befinder sig under udøvelsen af sin ret til fri bevægelighed, således at en rent intern situation ikke er omfattet af dette direktivs anvendelsesområde (jf. i denne retning dom af 28.6.2007, Dell'Orto, C-467/05, EU:C:2007:395, præmis 59, og af 12.7.2012, Giovanardi m.fl., C-79/11, EU:C:2012:448, præmis 37, samt kendelse af 30.1.2014, C., C-122/13, EU:C:2014:59, præmis 12). Ikke desto mindre begrænsede Domstolen sig i denne forbindelse til at præcisere, at den ved direktiv 2004/80 indførte samarbejdsordning alene vedrører adgangen til erstatning i grænseoverskridende situationer, uden imidlertid at udelukke, at direktivets artikel 12, stk. 2, med henblik på at sikre det med direktivet i sådanne situationer forfulgte mål pålægger hver medlemsstat at vedtage en national ordning, der sikrer erstatning til ofrene for enhver forsætlig voldsforbrydelse på dens område.

50 En sådan fortolkning af artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80 er desuden i overensstemmelse med målet med dette direktiv, som består i at fjerne hindringerne for den frie bevægelighed for personer og tjenesteydelser mellem medlemsstaterne med henblik på at forbedre det indre markeds funktion.

51 I den foreliggende sag fremgår det af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at det ikke er alle forsætlige voldsforbrydelser som fastsat i italiensk ret, der er omfattet af den i Italien gældende erstatningsordning, hvilket Den Italienske Republik desuden ikke har bestridt. Da denne medlemsstat derfor ikke fuldt ud har gennemført artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80, bør Kommissionen gives medhold i søgsmålet.

52 Det må følgelig fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sin forpligtelse i henhold til artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80, idet den ikke har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at der i grænseoverskridende situationer forefindes en ordning for erstatning til ofre for alle typer af forsætlige voldsforbrydelser begået på dens område.

Sagens omkostninger

53 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da sidstnævnte har tabt sagen, bør det pålægges denne at bære sine egne omkostninger og betale de af Kommissionen afholdte omkostninger.

54 I henhold til procesreglementets artikel 140, stk. 1, bærer institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Rådet bærer følgelig sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

1) **Den Italienske Republik har tilsidesat sin forpligtelse i henhold til artikel 12, stk. 2, i Rådets direktiv 2004/80/EF af 29. april 2004 om erstatning til ofre for forbrydelser, idet den ikke har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at der i grænseoverskridende situationer forefindes en ordning for erstatning til ofre for alle typer af forsætlige voldsforbrydelser begået på dens område.**

2) **Den Italienske Republik bærer sine egne omkostninger og betaler de af Europa-Kommissionen afholdte omkostninger.**

3) **Rådet for Den Europæiske Union bærer sine egne omkostninger.**

Underskrifter