ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

11 oktober 2016*

„Niet-nakoming — Richtlijn 2004/80/EG — Artikel 12, lid 2 — Nationale schadeloosstellingsregelingen voor slachtoffers van opzettelijke geweldmisdrijven ter waarborging van een billijke en passende schadeloosstelling — Nationale regeling die niet geldt voor alle op het nationaal grondgebied gepleegde opzettelijke geweldmisdrijven”

In zaak C-601/14,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 22 december 2014,

**Europese Commissie**, vertegenwoordigd door E. Traversa en F. Moro als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

ondersteund door

**Raad van de Europese Unie**, vertegenwoordigd door E. Moro, M. Chavrier en K. Pleśniak als gemachtigden,

interveniënt,

tegen

**Italiaanse Republiek**, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door G. Palatiello en E. De Bonis, avvocati dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, A. Tizzano, vicepresident, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, E. Juhász, M. Berger (rapporteur), A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, kamerpresidenten, A. Rosas, A. Borg Barthet, J. Malenovský, D. Šváby en C. Lycourgos, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: L. Carrasco Marco, administrateur,

* Procestaal: Italiaans.

gezien de stukken en na de terechtzitting op 29 februari 2016,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 12 april 2016,

het navolgende

## Arrest

1 De Europese Commissie verzoekt het Hof vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door niet alle noodzakelijke maatregelen te treffen ter waarborging van een schadeloosstellingsregeling voor slachtoffers van alle op haar grondgebied gepleegde opzettelijke geweldmisdrijven, de verplichting niet is nagekomen die op haar rust krachtens artikel 12, lid 2, 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).

### Toepasselijke bepalingen

*Unierecht*

2 De overwegingen 1 tot en met 3, 6 en 7 van richtlijn 2004/80 luiden als volgt:

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

(2) Het Hof van Justitie heeft in [het arrest Cowan van 2 februari 1989 (C-186/87, EU:C:1989:47)] geoordeeld dat de door het [Unie]recht aan een natuurlijke persoon gewaarborgde vrijheid om zich naar een andere lidstaat te begeven, meebrengt dat de integriteit van die persoon in de betrokken lidstaat op dezelfde wijze moet worden beschermd als die van de onderdanen van die lidstaat en van de personen die er hun woonplaats hebben. Maatregelen om slachtoffers van misdrijven schadeloos te kunnen stellen dienen een onderdeel te vormen van de verwezenlijking van deze doelstelling.

(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 [Unie] 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 geweldmisdrijven. In alle lidstaten dient derhalve een schadeloosstellingsregeling voorhanden te zijn."

3 Artikel 1 van richtlijn 2004/80, dat valt onder hoofdstuk I, „Toegang tot schadeloosstelling in grensoverschrijdende situaties", bepaalt:

„De lidstaten zorgen ervoor dat, wanneer een opzettelijk geweldmisdrijf is gepleegd in een andere lidstaat dan de lidstaat waar de aanvrager van de schadeloosstelling zijn gewone verblijfplaats heeft, de aanvrager het recht heeft zijn aanvraag bij een instantie of een ander orgaan in deze lidstaat van verblijf in te dienen."

4 Artikel 2 van deze richtlijn, met als opschrift „Verantwoordelijkheid voor het betalen van de schadeloosstelling", heeft de volgende bewoordingen:

„De schadeloosstelling wordt betaald door de bevoegde instantie van de lidstaat op het grondgebied waarvan het misdrijf is gepleegd."

5 Artikel 3 van deze richtlijn, met als opschrift „Bevoegde instanties en administratieve procedures", luidt:

„1. In elke lidstaat worden een of meer instanties of andere organen opgericht of aangewezen die bevoegd zijn voor de toepassing van artikel 1 (hierna: ‚assistentieverlenende instantie of instanties' genoemd).

2. In elke lidstaat worden een of meer instanties of andere organen opgericht of aangewezen die bevoegd zijn over aanvragen om schadeloosstelling te beslissen (hierna: ‚beslissende instantie of instanties' genoemd).

[...]"

6 Artikel 12 van dezelfde richtlijn, dat valt onder hoofdstuk II, „Nationale regelingen voor schadeloosstelling", bepaalt:

„1. De voorschriften van deze richtlijn betreffende de toegang tot schadeloosstelling in grensoverschrijdende situaties functioneren op basis van de schadeloosstellingsregelingen van de lidstaten voor slachtoffers van op hun grondgebied gepleegde opzettelijke geweldmisdrijven.

2. Alle lidstaten zorgen ervoor dat hun nationale wetgeving voorziet in een schadeloosstellingsregeling voor slachtoffers van op hun grondgebied gepleegde opzettelijke geweldmisdrijven, die een billijke en passende schadeloosstelling van slachtoffers garandeert."

7 Artikel 18, lid 1, van richtlijn 2004/80 luidt:

„De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om vóór 1 januari 2006 aan deze richtlijn te voldoen, met uitzondering van artikel 12, lid 2, waaraan vóór 1 juli 2005 moet worden voldaan. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis."

*Italiaans recht*

8 Richtlijn 2004/80 is in Italiaans recht omgezet bij decreto legislativo n. 204 – attuazione della direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato (wetsbesluit nr. 204 houdende toepassing van richtlijn 2004/80/EG betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven) van 6 november 2007 (gewoon supplement bij GURI nr. 261 van 9 november 2007; hierna: „wetsbesluit nr. 204/2007") en bij decreto ministeriale n. 222 – regolamento ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 204/2007 (ministerieel besluit nr. 222 houdende regeling in de zin van artikel 7 van wetsbesluit nr. 204/2007) van 23 december 2008 (GURI nr. 108 van 12 mei 2009).

9 Ministerieel besluit nr. 222 van 23 december 2008 heeft met name betrekking op de praktische aspecten van de activiteiten die vallen onder de bevoegdheid van de parketten-generaal bij de hoven van beroep.

10 Meerdere bijzondere wetten voorzien in de schadeloosstelling, onder bepaalde voorwaarden, ten laste van de Italiaanse Staat van de slachtoffers van bepaalde opzettelijke geweldmisdrijven, met name die welke verband houden met terrorisme en de georganiseerde misdaad. Wetsbesluit nr. 204/2007 verwijst, wat de materiële voorwaarden voor schadeloosstelling betreft, naar deze bijzondere wetten, waarin de wijze van schadeloosstelling van slachtoffers van op het nationale grondgebied gepleegde misdrijven is vastgesteld.

**Precontentieuze procedure**

11 Na vruchteloze schriftelijke contacten met de Italiaanse Republiek heeft de Commissie haar op 25 november 2011 een aanmaningsbrief toegezonden waarin zij deze lidstaat verweet dat zijn wetgeving niet voorzag in een algemene schadeloosstellingsregeling voor slachtoffers van opzettelijke geweldmisdrijven, wat volgens deze instelling in strijd is met de eisen die voortvloeien uit artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80, en waarin zij hem verzocht zijn opmerkingen daaromtrent kenbaar te maken.

12 In haar antwoord van 14 mei 2012 heeft de Italiaanse Republiek een ontwerp van wet tot invoering van een algemene schadeloosstellingsregeling toegelicht. Aangezien niet was aangegeven wanneer dit ontwerp in een wet zou worden omgezet, heeft de Commissie de precontentieuze procedure voortgezet.

13 Bij brief van 12 juli 2013 heeft de Italiaanse Republiek de Commissie geïnformeerd over het feit dat het Tribunale ordinario di Firenze (rechter in eerste aanleg Firenze, Italië) het Hof een prejudiciële vraag had gesteld over de uitlegging van artikel 12 van richtlijn 2004/80, en heeft zij de Commissie voorgesteld om de beslissing van het Hof in die zaak af te wachten alvorens de door haar begonnen procedure voort te zetten.

14 Op 18 oktober 2013 heeft de Commissie niettemin een met redenen omkleed advies betekend aan de Italiaanse Republiek, waarin zij de Italiaanse autoriteiten verzocht binnen een termijn van twee maanden vanaf die datum de noodzakelijke maatregelen te nemen om te voldoen aan artikel 12 van richtlijn 2004/80.

15 In haar antwoord, dat de Commissie op 18 december 2013 heeft ontvangen, heeft de Italiaanse Republiek nogmaals erop gewezen dat zij het opportuun achtte de beslissing van het Hof op de vraag van het Tribunale ordinario di Firenze af te wachten. Bij beschikking van 30 januari 2014, C. (C-122/13, EU:C:2014:59), heeft het Hof zich evenwel kennelijk onbevoegd verklaard om een antwoord te geven op die vraag.

16 Daarop heeft de Commissie op grond van artikel 258, tweede alinea, VWEU het onderhavige beroep wegens niet-nakoming ingesteld bij het Hof.

17 Bij besluit van de president van het Hof van 22 mei 2015 is de Raad van de Europese Unie in de onderhavige zaak toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie.

## Beroep

*Argumenten van partijen*

18 De Commissie voert aan dat artikel 12 van richtlijn 2004/80 de lidstaten verplicht tot invoering van een nationale schadeloosstellingsregeling voor slachtoffers van opzettelijke geweldmisdrijven.

19 Deze instelling is van mening dat hoewel in artikel 12, lid 2, van deze richtlijn geen definitie van het begrip „opzettelijk geweldmisdrijf" wordt gegeven, deze bepaling de lidstaten geen enkele beoordelingsmarge laat wat betreft de werkingssfeer van de nationale schadeloosstellingsregeling, waardoor deze regeling noodzakelijkerwijs ziet op alle opzettelijke geweldsmisdrijven die als zodanig zijn gedefinieerd in het materiële strafrecht van iedere lidstaat. De lidstaten hebben bijgevolg niet het recht om bepaalde van deze misdrijven te onttrekken aan de werkingssfeer van de nationale wetgeving die uitvoering moet geven aan richtlijn 2004/80.

20 Volgens de Commissie heeft de Italiaanse Republiek evenwel enkel de bepalingen van hoofdstuk I van richtlijn 2004/80 omgezet, die betrekking hebben op de toegang tot schadeloosstelling in grensoverschrijdende situaties. Wat daarentegen hoofdstuk II van deze richtlijn betreft, heeft deze lidstaat uitsluitend voor slachtoffers van bepaalde specifieke misdrijven, zoals terroristische handelingen of de georganiseerde misdaad, via verschillende bijzondere wetten een schadeloosstellingsregeling vastgesteld, terwijl er geen schadeloosstellingsregeling is vastgesteld voor opzettelijke geweldmisdrijven die niet vallen onder deze bijzondere wetten, met name verkrachting of andere ernstige misdrijven van seksuele aard.

21 In die omstandigheden is de Italiaanse Republiek de krachtens artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80 op haar rustende verplichting niet nagekomen.

22 De Italiaanse Republiek stelt om te beginnen dat het door de Commissie ingestelde beroep niet overeenstemt met de grieven die zijn uiteengezet in het met redenen omklede advies van 18 oktober 2013. Dat met redenen omklede advies betrof immers slechts „moord en zware mishandeling die niet tot de gevallen behoren waarin in ‚bijzondere wetten' is voorzien", alsook „verkrachting en andere ernstige misdrijven van seksuele aard". Met het onderhavige beroep verwijt de Commissie de Italiaanse Republiek echter geen algemene schadeloosstellingsregeling te hebben ingevoerd voor slachtoffers van iedere op haar grondgebied begane gewelddadige criminele handeling, waardoor het voorwerp van het beroep wegens niet-nakoming is uitgebreid. Bijgevolg is dit beroep niet-ontvankelijk.

23 Subsidiair wijst de Italiaanse Republiek erop dat richtlijn 2004/80 op grond van artikel 308 EG is vastgesteld. De Unie is evenwel uit procedureel noch materieel oogpunt bevoegd om wetten uit te vaardigen ter beteugeling van geweldmisdrijven die vallen onder het gemeen recht van iedere lidstaat, en evenmin om de gevolgen van deze handelingen op civielrechtelijk vlak te regelen. Rekening houdend met de rechtsgrondslag van deze richtlijn, legt deze de lidstaten alleen op om in een andere lidstaat wonende Unieburgers toegang te verlenen tot de schadeloosstellingsregelingen waarin door de wetgevingen van iedere lidstaat reeds is voorzien voor hun onderdanen die het slachtoffer zijn van opzettelijke geweldmisdrijven. De Italiaanse Republiek heeft aan deze verplichting voldaan via de procedurele bepalingen van wetsbesluit nr. 204/2007 en ministerieel besluit nr. 222 van 23 december 2008.

24 Meer subsidiair betoogt de Italiaanse Republiek dat de lidstaten een ruime beoordelingsmarge behouden inzake de vaststelling van de verschillende gevallen van „opzettelijke geweldmisdrijven" waarvoor in een vorm van schadeloosstelling moet worden voorzien. De lidstaten kunnen dus bepalen welke situaties in aanmerking komen voor schadeloosstelling.

25 De Italiaanse Republiek verwijst voorts naar de wetgevingsprocedure die heeft geleid tot de vaststelling van richtlijn 2004/80, waarin aanvankelijk werd beoogd precieze regels vast te stellen betreffende met name de vaststelling van minimumnormen voor de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven. Van deze oorspronkelijke doelstelling werd echter afgestapt. Bijgevolg betreft artikel 12 van deze richtlijn uitsluitend de schadeloosstellingsregelingen waarin door de lidstaten reeds was voorzien op het moment van de vaststelling van deze richtlijn, en beperkt lid 2 van dit artikel zich ertoe een dergelijke regeling op te leggen aan de lidstaten die er nog geen hadden. De Italiaanse Republiek voorziet echter reeds in talrijke vormen van schadeloosstelling voor verschillende soorten opzettelijke geweldmisdrijven.

26 Tot slot voert deze lidstaat aan dat indien artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80 in de door de Commissie aangegeven zin moet worden uitgelegd, deze bepaling ongeldig is, nu overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel de Unie op grond van artikel 308 EG niet de bevoegdheid kan toekomen om maatregelen met betrekking tot met name zuiver interne aangelegenheden vast te stellen.

27 De Raad stelt primair dat de door de Italiaanse Republiek opgeworpen exceptie van onwettigheid niet-ontvankelijk is. Volgens deze instelling kan een lidstaat zich immers niet met succes op de onwettigheid van een richtlijn beroepen als verweer tegen een beroep wegens niet-nakoming dat is gesteund op niet-uitvoering van deze richtlijn, en de Italiaanse Republiek draagt geen enkel gegeven aan waaruit kan worden opgemaakt dat artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80, zoals door de Commissie uitgelegd, een onregelmatigheid vertoont waarvan de ernst zo duidelijk is dat ervan moet worden uitgegaan dat het geen enkel rechtsgevolg heeft teweeggebracht.

28 Subsidiair meent de Raad dat de exceptie van onwettigheid van artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80 niet kan slagen. Artikel 308 EG maakt het immers mogelijk om het ontbreken van door specifieke Verdragsbepalingen aan de instellingen van de Unie toevertrouwde handelingsbevoegdheden te verhelpen wanneer de beoogde handeling noodzakelijk is om één van de doelstellingen van de Verdragen te bereiken. De Italiaanse Republiek voert echter niet aan dat niet aan deze voorwaarden is voldaan.

*Beoordeling door het Hof*

Ontvankelijkheid

29 Aangaande de door de Italiaanse Republiek opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid, waarmee zij aanvoert dat de Commissie met het onderhavige beroep het voorwerp zou hebben verruimd van de in het met redenen omklede advies van 18 oktober 2013 gestelde niet-nakoming, blijkt uit de bewoordingen van dit advies dat de Commissie aan de Italiaanse Republiek verweet „niet de noodzakelijke maatregelen te hebben genomen om te voldoen aan artikel 12, leden 1 en 2, van richtlijn 2004/80, [...] ter waarborging van een schadeloosstellingsregeling voor slachtoffers van alle op haar grondgebied gepleegde opzettelijke geweldsmisdrijven”.

30 Weliswaar heeft de Commissie in dat met redenen omklede advies eveneens verwezen naar het feit dat de Italiaanse wetgeving geen schadeloosstellingsregeling bevatte voor „met name” slachtoffers van moord en zware mishandeling die niet vallen onder de in bijzondere wetten opgenomen gevallen, en evenmin voor slachtoffers van verkrachting en andere ernstige misdrijven van seksuele aard, of ook nog naar het feit dat deze wetgeving bepaalde misdrijven, „zoals” moord en seksueel geweld, uitsloot van iedere schadeloosstellingsregeling. Niettemin blijkt uit de bewoordingen zelf die deze instelling heeft gebruikt om te verwijzen naar deze wetgeving, dat zij aldus slechts tot doel had om de concrete gevolgen van het door de Italiaanse Republiek onbetwiste feit dat niet alle opzettelijke geweldmisdrijven door een in Italië geldende schadeloosstellingsregeling zijn gedekt, beter te illustreren zonder op die manier de omvang van de gestelde niet-nakoming te beperken tot uitsluitend de genoemde voorbeelden.

31 Bijgevolg heeft de Commissie in het onderhavige beroep het voorwerp van de gestelde niet-nakoming niet verruimd, wanneer zij het Hof verzoekt vast te stellen dat „de Italiaanse Republiek, door niet alle noodzakelijke maatregelen te treffen ter waarborging van een schadeloosstellingsregeling voor slachtoffers van alle op haar grondgebied gepleegde opzettelijke geweldmisdrijven, de verplichting niet is nagekomen die op haar rust krachtens artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80”.

32 Derhalve dient het onderhavige beroep ontvankelijk te worden verklaard.

Ten gronde

33 Aangaande – ten eerste – het argument van de Italiaanse Republiek dat artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80, zoals uitgelegd door de Commissie, ongeldig is, in wezen omdat de Unie niet bevoegd is om op basis van artikel 308 EG een bepaling vast te stellen inzake met name zuiver interne situaties, behoeft slechts eraan te worden herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof een lidstaat zich niet met succes op de onwettigheid van een tot hem gerichte richtlijn kan beroepen als verweer in een niet-nakomingsberoep dat is gesteund op niet-uitvoering van diezelfde richtlijn, daar geen enkele bepaling van het VWEU uitdrukkelijk in die mogelijkheid voorziet. Dat is slechts anders wanneer de betrokken handeling bijzonder ernstige en voor de hand liggende gebreken vertoont zodat zij als onbestaand kan worden beschouwd (zie met name arresten van 29 juli 2010, Commissie/Oostenrijk, C-189/09, niet gepubliceerd, EU:C:2010:455, punten 15 en 16 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 5 maart 2015, Commissie/Luxemburg, C-502/13, EU:C:2015:143, punt 56).

34 Zonder dat de argumenten van de Italiaanse Republiek ter ondersteuning van een gestelde onwettigheid van artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80 grondiger behoeven te worden onderzocht, zij vastgesteld dat deze lidstaat geen enkel element aanvoert waaruit kan blijken dat deze bepaling een gebrek zou vertonen dat het bestaan zelf ervan in twijfel trekt in de zin van de in het vorige punt van het onderhavige arrest bedoelde rechtspraak.

35 Hieruit vloeit voort dat de Italiaanse Republiek in het onderhavige beroep tevergeefs de ongeldigheid van artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80 aanvoert.

36 Aangaande – ten tweede – de krachtens artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80 op de lidstaten rustende verplichtingen dient niet alleen rekening te worden gehouden met de bewoordingen van deze bepaling, maar eveneens met de door deze richtlijn nagestreefde doelen, alsook met het door deze richtlijn opgezette systeem waarvan deze bepaling deel uitmaakt.

37 Artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80 luidt als volgt: „[a]lle lidstaten zorgen ervoor dat hun nationale wetgeving voorziet in een schadeloosstellingsregeling voor slachtoffers van op hun grondgebied gepleegde opzettelijke geweldmisdrijven, die een billijke en passende schadeloosstelling van slachtoffers garandeert”.

38 Volgens deze bepaling is het de lidstaten niet toegestaan de toepassing van de schadeloosstellingsregeling die zij krachtens richtlijn 2004/80 moeten invoeren, te beperken tot slechts een gedeelte van de op hun respectief grondgebied gepleegde opzettelijke geweldmisdrijven.

39 Wat de door richtlijn 2004/80 nagestreefde doelstellingen betreft, verwijst overweging 1 ervan naar de wil van de Unie om belemmeringen voor het vrije verkeer van personen tussen de lidstaten uit de weg te ruimen.

40 In dat verband heeft het Hof reeds geoordeeld dat de door het Unierecht aan een natuurlijke persoon gewaarborgde vrijheid om zich naar een andere lidstaat te begeven, meebrengt dat de integriteit van die persoon in de betrokken lidstaat op dezelfde wijze moet worden beschermd als die van de onderdanen van die lidstaat en van de personen die er hun woonplaats hebben (arrest van 2 februari 1989, Cowan,

C-186/87, EU:C:1989:47, punt 17). In dit verband wordt in overweging 2 van richtlijn 2004/80 verklaard dat maatregelen om slachtoffers van misdrijven schadeloos te kunnen stellen een onderdeel dienen te vormen van de verwezenlijking van deze doelstelling.

41 Overigens brengt overweging 3 van die richtlijn in herinnering dat de Europese Raad op 15 en 16 oktober 1999 in Tampere heeft 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.

42 Uit overweging 6 van deze richtlijn blijkt bovendien dat slachtoffers van misdrijven in de Unie aanspraak moeten kunnen maken op een billijke en passende schadeloosstelling wegens letsel, ongeacht de plaats in de Unie waar het misdrijf is gepleegd. Tot slot preciseert overweging 7 met name dat alle lidstaten derhalve dienen te beschikken over een schadeloosstellingsregeling voor deze slachtoffers.

43 Aangaande het door richtlijn 2004/80 opgezette systeem wordt in artikel 1 van deze richtlijn, dat deel uitmaakt van hoofdstuk I, betreffende de toegang tot schadeloosstelling in grensoverschrijdende situaties, bepaald dat de lidstaten ervoor zorgen dat, wanneer een opzettelijk geweldmisdrijf is gepleegd in een andere lidstaat dan de lidstaat waar de aanvrager van de schadeloosstelling zijn gewone verblijfplaats heeft, de aanvrager het recht heeft zijn aanvraag bij een instantie of een ander orgaan in de lidstaat van verblijf in te dienen. Artikel 2 van deze richtlijn, met als opschrift „Verantwoordelijkheid voor het betalen van schadeloosstelling", dat is opgenomen onder hetzelfde hoofdstuk I, bepaalt dat de schadeloosstelling wordt betaald door de bevoegde instantie van de lidstaat op het grondgebied waarvan het misdrijf is gepleegd.

44 Daarenboven bepaalt artikel 12 van richtlijn 2004/80, dat hoofdstuk II ervan vormt en betrekking heeft op de nationale regelingen voor schadeloosstelling, in lid 1 dat de voorschriften van deze richtlijn betreffende de toegang tot schadeloosstelling in grensoverschrijdende situaties, functioneren „op basis van de schadeloosstellingsregelingen van de lidstaten voor slachtoffers van op hun grondgebied gepleegde opzettelijke geweldmisdrijven".

45 Uit de voorgaande overwegingen volgt dat richtlijn 2004/80 een systeem opzet om de toegang van slachtoffers van misdrijven tot schadeloosstelling in grensoverschrijdende situaties te vergemakkelijken, waarbij dit systeem dient te functioneren op basis van de schadeloosstellingsregelingen van de lidstaten voor slachtoffers van op hun grondgebied gepleegde opzettelijke geweldmisdrijven. Bijgevolg moet artikel 12, lid 2, van deze richtlijn aldus worden uitgelegd dat het beoogt de Unieburger te waarborgen dat hij aanspraak kan maken op een billijke en passende schadevergoeding wegens letsel dat hij oploopt op het grondgebied van de lidstaat waar hij zich bevindt in het kader van de uitoefening van zijn recht op vrij verkeer, door aan iedere lidstaat de verplichting op te leggen te voorzien in een schadeloosstellingsregeling voor slachtoffers van om het even welk op zijn grondgebied gepleegd opzettelijk geweldmisdrijf.

46 Wat in deze context de vaststelling betreft of er sprake is van een opzettelijk en gewelddadig misdrijf, beschikken de lidstaten, zoals de advocaat-generaal in de punten 69 en 83 van zijn conclusie heeft benadrukt, weliswaar in beginsel over de bevoegdheid om de draagwijdte van dit begrip in hun interne recht af te bakenen, maar deze bevoegdheid staat hun niet toe de werkingssfeer van de schadeloosstellingsregeling van slachtoffers te beperken tot uitsluitend bepaalde opzettelijke geweldmisdrijven, omdat anders artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80 ieder nuttig effect zou worden ontnomen.

47 Aan deze uitlegging wordt geenszins afgedaan door het argument van de Italiaanse Republiek dat de Uniewetgever, tijdens het wetgevingsproces dat heeft geleid tot de vaststelling van richtlijn 2004/80, zou zijn afgestapt van het oorspronkelijke doel om inzake de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven precieze normen vast te stellen.

48 Evenmin kan worden ingestemd met het argument van de Italiaanse Republiek dat het Hof in het arrest van 2 februari 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47), aangehaald in overweging 2 van richtlijn 2004/80, enkel heeft verlangd dat het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit wordt nageleefd met betrekking tot de toegang tot vergoeding voor slachtoffers van misdrijven in grensoverschrijdende situaties, en geen melding heeft gemaakt van een verplichting voor de lidstaten om in hun intern recht een schadeloosstellingsregeling in te voeren voor slachtoffers van elke vorm van opzettelijk gewelddadig crimineel gedrag, wat bevestigd zou zijn bij beschikking van 30 januari 2014, C. (C-122/13, EU:C:2014:59).

49 Weliswaar heeft het Hof geoordeeld dat richtlijn 2004/80 alleen voorziet in schadeloosstelling bij een opzettelijk geweldmisdrijf dat is gepleegd in een lidstaat waar het slachtoffer zich in het kader van de uitoefening van zijn recht op vrij verkeer bevindt, zodat een zuiver interne situatie niet binnen de werkingssfeer van deze richtlijn valt (zie in deze zin arresten van 28 juni 2007, Dell'Orto, C-467/05, EU:C:2007:395, punt 59, en 12 juli 2012, Giovanardi e.a., C-79/11, EU:C:2012:448, punt 37, alsook beschikking van 30 januari 2014, C., C-122/13, EU:C:2014:59, punt 12), maar dit neemt niet weg dat het Hof aldus enkel heeft gepreciseerd dat het door richtlijn 2004/80 vastgestelde samenwerkingssysteem uitsluitend betrekking heeft op de toegang tot schadeloosstelling in grensoverschrijdende situaties, evenwel zonder uit te sluiten dat artikel 12, lid 2, van deze richtlijn iedere lidstaat verplicht om, teneinde het door deze richtlijn beoogde doel te waarborgen in dergelijke situaties, een nationale regeling vast te stellen ter waarborging van een schadeloosstelling voor slachtoffers van alle opzettelijke geweldmisdrijven op zijn grondgebied.

50 Deze uitlegging van artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80 strookt overigens met het doel van deze richtlijn, dat erin bestaat de belemmeringen voor het vrije verkeer van personen en diensten tussen de lidstaten uit de weg te ruimen teneinde de werking van de interne markt te verbeteren.

51 In casu blijkt uit het aan het Hof overgelegde dossier dat niet alle opzettelijke geweldmisdrijven, zoals gepreciseerd door het Italiaanse recht, onder de in Italië van kracht zijnde schadeloosstellingsregeling vallen, wat door de Italiaanse Republiek bovendien niet wordt betwist. Doordat deze lidstaat artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80 dus niet volledig heeft uitgevoerd, moet worden vastgesteld dat het door de Commissie ingestelde beroep gegrond is.

52 Bijgevolg dient te worden vastgesteld dat de Italiaanse Republiek, door niet alle noodzakelijke maatregelen te nemen ter waarborging, in grensoverschrijdende situaties, van een schadeloosstellingsregeling voor slachtoffers van alle op haar grondgebied gepleegde opzettelijke geweldmisdrijven, de krachtens artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80 op haar rustende verplichting niet is nagekomen.

## Kosten

53 Overeenkomstig artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Italiaanse Republiek in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in haar eigen kosten en in die van de Commissie.

54 Ingevolge artikel 140, lid 1, van ditzelfde Reglement dragen de instellingen die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten. De Raad draagt dus zijn eigen kosten.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

1) **Door niet alle noodzakelijke maatregelen te nemen ter waarborging, in grensoverschrijdende situaties, van een schadeloosstellingsregeling voor slachtoffers van alle op haar grondgebied gepleegde opzettelijke geweldmisdrijven, is de Italiaanse Republiek de verplichting niet nagekomen die op haar rust krachtens artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/80/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven.**

2) **De Italiaanse Republiek draagt haar eigen kosten en de kosten van de Europese Commissie.**

3) **De Raad van de Europese Unie draagt zijn eigen kosten.**

ondertekeningen