Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 11 oktober 2016*

”Fördragsbrott — Direktiv 2004/80/EG — Artikel 12.2 — Nationella ordningar för ersättning till offer för uppsåtliga våldsbrott vilka garanterar rättvis och lämplig ersättning — Nationell ordning som inte täcker samtliga typer av uppsåtliga våldsbrott begångna på nationellt territorium”

I mål C-601/14,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 22 december 2014,

**Europeiska kommissionen**, företrädd av E. Traversa och F. Moro, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

med stöd av

**Europeiska unionens råd**, företrätt av E. Moro, M. Chavrier och K. Pleśniak, samtliga i egenskap av ombud,

intervenient,

mot

**Republiken Italien**, företrädd av G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av G. Palatiello och E. De Bonis, avvocati dello Stato, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden A. Tizzano, avdelningsordförandena L. Bay Larsen, T. von Danwitz, J.L. da Cruz Vilaça, E. Juhász, A. Prechal, M. Vilaras och E. Regan samt domarna A. Rosas, A. Borg Barthet, J. Malenovský, D. Šváby och C. Lycourgos,

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: handläggaren L. Carrasco Marco,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 29 februari 2016,

* Rättegångsspråk: italienska

och efter att den 12 april 2016 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

## Dom

1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sin skyldighet enligt artikel 12.2 i rådets direktiv 2004/80/EG av den 29 april 2004 om ersättning till brottsoffer (EUT L 261, 2004, s. 15) genom att inte vidta samtliga åtgärder som krävs för att säkerställa att det föreskrivs en ordning för ersättning till offer för samtliga typer av uppsåtliga våldsbrott begångna på dess territorium.

### Tillämpliga bestämmelser

*Unionsrätt*

2 Skälen 1–3, 6 och 7 i direktiv 2004/80 har följande lydelse:

”(1) Ett av Europeiska [unionens] mål är att, medlemsstaterna emellan, undanröja hinder för den fria rörligheten för personer och tjänster.

(2) Domstolen fastslog i [dom av den 2 februari 1989 i mål C-186/87, Cowan (EU:C: 1989:47)] att, när [unions]lagstiftningen garanterar fysiska personer friheten att bege sig till en annan medlemsstat skall dessa personers integritet skyddas i ifrågavarande medlemsstat, på samma sätt som när det gäller landets egna medborgare och personer som är bosatta där, vilket är en naturlig följd av rätten till fri rörlighet. Åtgärder för att underlätta ersättning till brottsoffer bör utgöra ett led i förverkligandet av detta mål.

(3) Vid sitt möte i Tammerfors den 15 och 16 oktober 1999 begärde Europeiska rådet att miniminormer för skydd av brottsoffer utarbetas, särskilt för offrens tillgång till rättvisa och rätt till skadestånd, inbegripet juridiska kostnader.

…

(6) Brottsoffer i Europeiska unionen bör ha rätt till rättvis och lämplig ersättning för de skador de har lidit, oavsett var i Europeiska [unionen] brottet begicks.

(7) I direktivet fastställs ett samarbetssystem för att underlätta möjligheten att få ersättning till brottsoffer i gränsöverskridande fall, vilket bör fungera på grundval av medlemsstaternas ordningar för ersättning till offer för uppsåtliga våldsbrott som begås på deras respektive territorier. Därför bör en ersättningsordning finnas i alla medlemsstater.”

3 I artikel 1 i direktiv 2004/80, vilken ingår i direktivets kapitel I med rubriken ”Möjlighet att få ersättning i gränsöverskridande fall”, föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall ombesörja att, då ett uppsåtligt våldsbrott har begåtts i en annan medlemsstat än den medlemsstat där sökanden av ersättning har sin vanliga vistelseort, sökanden skall ha rätt att lämna in ansökan till en myndighet eller ett annat organ i den sistnämnda medlemsstaten.”

4 Artikel 2 i detta direktiv, som har rubriken ”Ansvar för att betala ersättning”, har följande lydelse:

”Ersättningen skall betalas av den behöriga myndigheten i den medlemsstat på vars territorium brottet begicks.”

5 Artikel 3 i nämnda direktiv, som har rubriken ”Ansvariga myndigheter och administrativa förfaranden”, har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna skall inrätta eller utse en eller flera myndigheter eller andra organ (nedan kallade ’biståndsmyndighet eller -myndigheter’) som är ansvariga för att tillämpa artikel 1.

2. Medlemsstaterna skall inrätta eller utse en eller flera myndigheter eller andra organ (nedan kallade ’beslutsmyndighet eller -myndigheter’) som skall vara ansvariga för att besluta i fråga om ansökningar om ersättning.

…”

6 I artikel 12 i samma direktiv, som ingår i direktivets kapitel II med rubriken ”Nationella ersättningsordningar”, föreskrivs följande:

”1. De regler om möjlighet att få ersättning i gränsöverskridande fall som fastställs i detta direktiv skall fungera på grundval av medlemsstaternas ordningar för ersättning till offer för uppsåtliga våldsbrott som begås på deras respektive territorier.

2. Alla medlemsstater skall säkerställa att det i deras nationella regler föreskrivs en ordning för ersättning till offer för uppsåtliga våldsbrott som begås på deras respektive territorier, som garanterar rättvis och lämplig brottsofferersättning.”

7 Artikel 18.1 i direktiv 2004/80 har följande lydelse:

”Medlemsstaterna skall sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den januari 2006, med undantag av artikel 12.2, där datum för efterlevnad skall vara den 1 juli 2005. De skall genast underrätta kommissionen om detta.”

*Italiensk rätt*

8 Direktiv 2004/80 införlivades med italiensk rätt genom decreto legislativo n. 204 – attuazione della direttiva 2004/80/CE relativa all’indennizzo delle vittime di reato (lagstiftningsdekret nr 204 om tillämpning av direktiv 2004/80/EG om ersättning till brottsoffer) av den 6 november 2007 (ordinarie tillägg till GURI nr 261, av den 9 november 2007) (nedan kallat lagstiftningsdekret nr 204/2007), och genom decreto ministeriale n. 222 – regolamento ai sensi dell’articolo 7 del decreto legislativo n. 204/2007 (ministerdekret nr 222 med föreskrifter i den mening som avses i artikel 7 i lagstiftningsdekret nr 204/2007) av den 23 december 2008 (GURI nr 108, av den 12 maj 2009).

9 Ministerdekret nr 222 av 23 december 2008 rör bland annat de praktiska aspekterna av verksamhet som omfattas av behörigheten för åklagarna vid appellationsdomstolarna.

10 I flera speciallagar föreskrivs att italienska staten under vissa villkor ska utge ersättning till offer för vissa typer av uppsåtliga våldsbrott. Bland annat omfattas brott kopplade till terrorism och organiserad brottslighet. I lagstiftningsdekret nr 204/2007 hänvisas, såvitt avser de materiella villkoren för beviljande av ersättning, till dessa speciallagar, vilka föreskriver formerna för ersättning till offer för brott begångna på italienskt territorium.

## Det administrativa förfarandet

11 Efter fruktlösa kontakter med Republiken Italien riktade kommissionen den 25 november 2011 en formell underrättelse till denna medlemsstat i vilken den klandrade medlemsstaten för att i nationella regler inte ha föreskrivit en ordning för ersättning till offer för uppsåtliga våldsbrott, i strid med de krav som enligt kommissionen följer av artikel 12.2 i direktiv 2004/80, och uppmanade medlemsstaten att framföra sina synpunkter i denna fråga.

12 I sin svarsskrivelse av den 14 maj 2012 redogjorde Republiken Italien för ett lagstiftningsförslag som syftade till att införa en allmän ersättningsordning. Eftersom det saknades en tidsplan för genomförandet av förslaget bestämde sig kommissionen för att fortsätta med det administrativa förfarandet.

13 Genom skrivelse av den 12 juli 2013 informerade Republiken Italien kommissionen om att Tribunale ordinario di Firenze (Domstolen i Florens, Italien) hade framställt en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen avseende tolkningen av artikel 12 i direktiv 2004/80 och föreslog att kommissionen inväntade EU-domstolens avgörande i detta mål innan den fortsatte med det förfarande som den hade inlett.

14 Den 18 oktober 2013 riktade kommissionen emellertid ett motiverat yttrande till Republiken Italien i vilket institutionen uppmanade de italienska myndigheterna att inom två månader från detta datum vidta de åtgärder som krävdes för att följa artikel 12 i direktiv 2004/80.

15 I sitt svar som inkom till kommissionen den 18 december 2013 erinrade Republiken Italien om att den ansåg att det var lämpligt att invänta domstolens svar på den fråga som hade ställts av Tribunale ordinario di Firenze (Domstolen i Florens). Genom beslut av den 30 januari 2014 i mål C., C-122/13, (EU:C:2014:59), förklarade domstolen emellertid att det var uppenbart att den saknade behörighet att besvara denna fråga.

16 Under dessa omständigheter beslutade kommissionen att väcka förevarande talan om fördragsbrott vid domstolen med stöd av artikel 258 andra stycket FEUF.

17 Genom beslut av domstolens ordförande den 22 maj 2015 tilläts Europeiska unionens råd att intervenera till stöd för kommissionens yrkanden i förevarande mål.

## Prövning av talan

*Parternas argument*

18 Kommissionen har gjort gällande att artikel 12 i direktiv 2004/80 ålägger medlemsstaterna att införa en nationell ordning för ersättning till offer för uppsåtliga våldsbrott.

19 Enligt kommissionen ger artikel 12.2 i detta direktiv, trots att den inte definierar begreppet ”uppsåtliga våldsbrott”, inte medlemsstaterna något utrymme för skönsmässig bedömning vad avser tillämpningsområdet för den nationella ordningen för ersättning. Detta måste omfatta samtliga typer av uppsåtliga våldsbrott vilka definieras som sådana i medlemsstatens materiella straffrätt. Medlemsstaterna saknar följaktligen rätt att undanta vissa av dessa brott från tillämpningsområdet för den nationella lagstiftning som ska införliva direktiv 2004/80.

20 Enligt kommissionen har Republiken Italien endast införlivat bestämmelserna i kapitel I i direktiv 2004/80, vilka rör möjligheten att få ersättning i gränsöverskridande fall. Vad avser kapitel II har denna medlemsstat, genom flera speciallagar, infört ett system för ersättning som endast omfattar

offer för viss specifik brottslighet, såsom terrorism och organiserad brottslighet. För uppsåtliga våldsbrott som inte täcks av dessa speciallagar, såsom våldtäkt eller andra grova överfall av sexuell karaktär, har däremot ingen ordning för ersättning införts.

21 Under dessa omständigheter har Republiken Italien inte uppfyllt den skyldighet som följer av artikel 12.2 i direktiv 2004/80.

22 Republiken Italien har för det första gjort gällande att kommissionens talan inte överensstämmer med anmärkningarna i det motiverade yttrandet av den 18 oktober 2013. Nämnda motiverade yttrande avsåg nämligen endast ”brotten mord, dråp, vållande till annans död och grov misshandel som inte ingår bland de fall som avses i ’speciallagarna’” samt ”våldtäkt och andra grova överfall av sexuell karaktär”. I förevarande talan har kommissionen emellertid kritiserat Republiken Italien för att inte ha infört ett allmänt system för ersättning till offer för samtliga typer av våldsbrott begångna på dess territorium. Härigenom utvidgade kommissionen föremålet för talan om fördragsbrott och talan ska därför avvisas.

23 I andra hand har Republiken Italien erinrat om att direktiv 2004/80 antogs med stöd av artikel 308 EG. Unionen har emellertid inte befogenhet att lagstifta på området för bekämpning av våldsbrottslighet som omfattas av allmän lag i medlemsstaterna, varken i processuellt eller i materiellt hänseende, och har inte heller befogenhet att reglera de civilrättsliga konsekvenserna av sådan brottslighet. Med beaktande av direktivets rättsliga grund ålägger det endast medlemsstaterna att ge unionsmedborgare som är bosatta i en annan medlemsstat tillgång till de system för ersättning som redan föreskrivs i varje medlemsstats lagstiftning till förmån för egna medborgare som blivit offer för uppsåtliga våldsbrott. Republiken Italien har uppfyllt denna skyldighet genom de processuella bestämmelserna i lagstiftningsdekret nr 204/2007 och i ministerdekret nr 222 av den 23 december 2008.

24 I tredje hand har Republiken Italien gjort gällande att medlemsstaterna behåller ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vad avser fastställandet av de typer av uppsåtliga våldsbrott för vilka det ska finnas föreskrifter om någon slags ersättning. Medlemsstaterna kan därmed identifiera de situationer i vilka ersättning kan bli aktuell.

25 Republiken Italien har dessutom hänvisat till det lagstiftningsförfarande som ledde fram till antagandet av direktiv 2004/80. I det inledande skedet av detta förfarande planerade lagstiftaren att införa precisa regler i vilka bland annat miniminormer på området för ersättning till brottsoffer fastställdes. Denna ursprungliga målsättning övergavs emellertid. Artikel 12 i detta direktiv rör följaktligen endast de system för ersättning vilka medlemsstaterna redan hade infört vid antagandet av nämnda direktiv och ålägger, i artikel 12.2, endast de medlemsstater som saknar ett sådant system att införa ett. Republiken Italien föreskriver emellertid redan flera former av ersättning för olika typer av uppsåtliga våldsbrott.

26 Medlemsstaten har slutligen gjort gällande att om artikel 12.2 i direktiv 2004/80 ska tolkas på det sätt som anges av kommissionen är bestämmelsen ogiltig eftersom artikel 308 EG, enligt proportionalitetsprincipen, inte kan ge unionen befogenhet att vidta åtgärder som bland annat avser rent interna angelägenheter.

27 Rådet har i första hand gjort gällande att Republiken Italiens invändning om rättsstridighet inte kan prövas. Enligt rådet kan en medlemsstat nämligen inte framgångsrikt göra gällande att ett direktiv är rättsstridigt för att försvara sig mot en talan om fördragsbrott som grundas på en underlåtenhet att genomföra nämnda direktiv. Republiken Italien har inte heller anfört någon omständighet som kan visa att artikel 12.2 i direktiv 2004/80, såsom den tolkats av kommissionen, är behäftad med ett fel vars omfattning är så uppenbar att det ska anses sakna rättsverkan.

28 Rådet har i andra hand anfört att invändningen om att artikel 12.2 i direktiv 2004/80 är rättsstridig inte kan godtas. Artikel 308 EG tillåter nämligen att institutionerna kompenserar det faktum att unionens institutioner inte genom särskilda bestämmelser i fördraget har tilldelats befogenheter, i den mån som den planerade åtgärden är nödvändig för att nå ett av de mål som fastställs i fördragen. Republiken Italien har emellertid inte gjort gällande att dessa villkor inte har iakttagits.

*Domstolens bedömning*

Upptagande till sakprövning

29 Vad avser Republiken Italiens invändning om rättegångshinder med anledning av att kommissionen, genom förevarande talan, utvidgade föremålet för det fördragsbrott som avsågs i det motiverade yttrandet av den 18 oktober 2013, följer det av lydelsen av den sistnämnda handlingen att kommissionen lade Republiken Italien till last att ”inte ha vidtagit de åtgärder som krävdes för att rätta sig efter artikel 12.1 och 12.2 i direktiv 2004/80 … för att säkerställa att det föreskrivs en ordning för ersättning till offer för samtliga typer av uppsåtliga våldsbrott begångna på dess territorium”.

30 Det är riktigt att kommissionen i det motiverade yttrandet även hänvisade till den omständigheten att italiensk lagstiftning inte innehöll någon ordning för ersättning vilken ”särskilt” avsåg offer för brotten mord, dråp, vållande till annans död och grov misshandel som inte ingår bland de fall som avses i speciallagarna, eller offer för våldtäkt och andra grova överfall av sexuell karaktär. Dessutom anförde kommissionen att denna lagstiftning exkluderar vissa brott ”såsom” mord, dråp, vållande till annans död och sexuellt våld från varje ordning för ersättning. Av det sätt på vilket kommissionen formulerade sina hänvisningar till denna lagstiftning framgår emellertid att kommissionen härigenom endast ville bättre illustrera de konkreta följderna av det faktum, vilket inte bestritts av Republiken Italien, att samtliga typer av uppsåtliga våldsbrott inte täcktes av gällande ersättningssystem i Italien, utan att härigenom begränsa omfattningen av det fördragsbrott som gjordes gällande till att enbart avse de exempel som nämndes.

31 Kommissionen har följaktligen inte utvidgat föremålet för det påstådda fördragsbrottet genom att i förevarande talan yrka att domstolen ska fastställa att ”Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 12.2 i direktiv 2004/80 genom att inte vidta samtliga åtgärder som krävs för att säkerställa att det föreskrivs en ordning för ersättning till offer för samtliga typer av uppsåtliga våldsbrott begångna på dess territorium”.

32 Förevarande talan ska följaktligen tas upp till sakprövning.

Prövning i sak

33 Vad för det första avser Republiken Italiens argument att artikel 12.2 i direktiv 2004/80, såsom den tolkas av kommissionen, är ogiltig med anledning av att unionen saknar befogenhet att på grundval av artikel 308 EG anta en bestämmelse som framför allt reglerar rent interna situationer, nöjer sig domstolen med att erinra om att en medlemsstat, enligt domstolens fasta rättspraxis, i avsaknad av en bestämmelse i EUF-fördraget som ger den en uttrycklig rätt till detta, inte framgångsrikt kan göra gällande att ett till den riktat direktiv är rättsstridigt, för att försvara sig mot en talan om fördragsbrott som grundas på en underlåtenhet att genomföra nämnda direktiv. En annan slutsats skulle endast vara tänkbar om rättsakten i fråga var behäftad med sådana särskilt allvarliga och uppenbara fel att den kunde kvalificeras som en nullitet (se bland annat dom av den 29 juli 2010, kommissionen/Österrike, C-189/09, ej publicerad, EU:C:2010:455, punkterna 15 och 16 och där angiven rättspraxis, och dom av den 5 mars 2015, kommissionen/Luxemburg, C-502/13, EU:C:2015:143, punkt 56).

34 Utan att det är nödvändigt att närmare undersöka de argument som Republiken Italien har anfört till stöd för att artikel 12.2 i direktiv 2004/80 är rättsstridig, konstaterar domstolen att denna medlemsstat inte har anfört någon omständighet av vilken det framgår att denna bestämmelse är behäftad med ett fel av sådant slag att den kan kvalificeras som obefintlig, i den mening som avses i den rättspraxis som avses i föregående punkt.

35 Av detta följer att det är utan framgång som Republiken Italien i förevarande mål har gjort gällande att artikel 12.2 i direktiv 2004/80 är ogiltig.

36 Vad för det andra avser de skyldigheter som åligger medlemsstaterna enligt artikel 12.2 i direktiv 2004/80 ska inte bara lydelsen av denna bestämmelse beaktas, utan även de mål som eftersträvas med detta direktiv samt det system som införts genom nämnda direktiv i vilket bestämmelsen ingår.

37 I artikel 12.2 i direktiv 2004/80 föreskrivs att ”alla medlemsstater skall säkerställa att det i deras nationella regler föreskrivs en ordning för ersättning till offer för uppsåtliga våldsbrott som begås på deras respektive territorier, som garanterar rättvis och lämplig brottsofferersättning”.

38 I denna bestämmelse föreskrivs inte att medlemsstaterna kan avgränsa tillämpningen av den ordning för ersättning som de är skyldiga att införa enligt direktiv 2004/80 till att enbart avse en del av de typer av uppsåtliga våldsbrott som begås på deras respektive territorier.

39 Vad gäller de mål som eftersträvas med direktiv 2004/80 hänvisas det i direktivets skäl 1 till medlemsstaternas vilja att, dem emellan, undanröja hinder för den fria rörligheten för personer.

40 I detta avseende har domstolen redan fastställt att när unionsrätten garanterar fysiska personer friheten att bege sig till en annan medlemsstat ska dessa personers integritet skyddas i ifrågavarande medlemsstat, på samma sätt som när det gäller landets egna medborgare och personer som är bosatta där, vilket är en naturlig följd av rätten till fri rörlighet (dom av den 2 februari 1989, Cowan, 186/87, EU:C:1989:47, punkt 17). I detta sammanhang anges det i skäl 2 i direktiv 2004/80 att åtgärder för att underlätta ersättning till brottsoffer bör utgöra ett led i förverkligandet av detta mål.

41 I skäl 3 i detta direktiv erinras det för övrigt om att Europeiska rådet, vid sitt möte i Tammerfors den 15 och 16 oktober 1999, begärde att miniminormer för skydd av brottsoffer utarbetas, särskilt för offrens tillgång till rättvisa och rätt till skadestånd.

42 Av skäl 6 i nämnda direktiv framgår dessutom att brottsoffer i unionen bör ha rätt till rättvis och lämplig ersättning för de skador de har lidit, oavsett var i unionen brottet begicks. Slutligen preciseras det särskilt i skäl 7 i samma direktiv att det därför bör finnas en ersättningsordning i alla medlemsstater.

43 Vad avser det system som infördes genom direktiv 2004/80 föreskrivs det i direktivets artikel 1, vilken ingår i kapitel I som rör möjligheten att få ersättning i gränsöverskridande fall, att medlemsstaterna ska ombesörja att, då ett uppsåtligt våldsbrott har begåtts i en annan medlemsstat än den medlemsstat där sökanden av ersättning har sin vanliga vistelseort, sökanden ska ha rätt att lämna in ansökan till en myndighet eller ett annat organ i den sistnämnda medlemsstaten. I artikel 2 i detta direktiv, som har rubriken ”Ansvar för att betala ersättning” och som ingår i samma kapitel I, föreskrivs att ersättningen ska betalas av den behöriga myndigheten i den medlemsstat på vars territorium brottet begicks.

44 För övrigt föreskrivs i artikel 12.1 i direktiv 2004/80, som tillsammans med artikel 12.2 utgör direktivets kapitel II och rör nationella ersättningsordningar, att regler om möjlighet att få ersättning i gränsöverskridande fall som fastställs i detta direktiv ska fungera ”på grundval av medlemsstaternas ordningar för ersättning till offer för uppsåtliga våldsbrott som begås på deras respektive territorier”.

45 Av övervägandena ovan följer att direktiv 2004/80 inrättar ett system som syftar till att underlätta möjligheten för brottsoffer att få ersättning i gränsöverskridande fall, vilket bör fungera på grundval av medlemsstaternas ordningar för ersättning till offer för uppsåtliga våldsbrott som begås på deras respektive territorier. Artikel 12.2 i detta direktiv ska följaktligen tolkas så, att den syftar till att garantera unionsmedborgaren en rätt till rättvis och lämplig ersättning för skada som personen har lidit på en medlemsstats territorium där vederbörande befinner sig med utövande av sin rätt till fri rörlighet, genom att ålägga varje medlemsstat att införa en ordning för ersättning till offer för alla typer av uppsåtliga våldsbrott begångna på dess territorium.

46 Vad avser fastställandet av om ett brott är uppsåtligt och att betrakta som ett våldsbrott har medlemsstaterna, såsom generaladvokaten betonade i punkterna 69 och 83 i sitt förslag till avgörande, i princip befogenhet att precisera räckvidden av detta begrepp i nationell rätt. Denna befogenhet innebär emellertid inte att det är tillåtet för dem att begränsa tillämpningsområdet för ordningen för ersättning till brottsoffer till enbart vissa typer av uppsåtliga våldsbrott. En sådan begränsning riskerar nämligen att frånta artikel 12.2 i direktiv 2004/80 dess ändamålsenliga verkan.

47 Denna tolkning påverkas inte av Republiken Italiens argument att unionslagstiftaren, under det lagstiftningsförfarande som ledde fram till antagandet av direktiv 2004/80, övergav det ursprungliga målet att föreskriva precisa regler på området för ersättning till brottsoffer.

48 Domstolen kan likväl inte godta Republiken Italiens argument att domstolen, i domen av den 2 februari 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47), till vilken det hänvisas i skäl 2 i direktiv 2004/80, enbart krävde att förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet iakttogs med avseende på möjligheten att få ersättning i gränsöverskridande fall och inte angav någon skyldighet för medlemsstaterna att i nationell rätt införa en ordning för ersättning till offer för samtliga typer av uppsåtliga våldsbrott, vilket bekräftats i beslut av den 30 januari 2014, C. (C-122/13, EU:C:2014:59).

49 Det är riktigt att domstolen har fastställt att direktiv 2004/80 endast föreskriver ersättning i det fall då ett uppsåtligt våldsbrott har begåtts i en medlemsstat där personen befinner sig med utövande av sin rätt till fri rörlighet, vilket innebär att en rent inhemsk situation inte omfattas av tillämpningsområdet för nämnda direktiv (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 juni 2007, Dell'Orto, C-467/05, EU:C:2007:395, punkt 59, och dom av den 12 juli 2012, Giovanardi m.fl., C-79/11, EU:C:2012:448, punkt 37, samt beslut av den 30 januari 2014, C., C-122/13, EU:C:2014:59, punkt 12). Icke desto mindre inskränkte sig domstolen härigenom till att precisera att det samarbetssystem som införts genom direktiv 2004/80 uteslutande rör möjligheten att få ersättning i gränsöverskridande fall, utan att för den skull utesluta att artikel 12.2 i nämnda direktiv, i syfte att säkerställa det mål som eftersträvas med direktivet i sådana fall, ålägger samtliga medlemsstater att anta en nationell ordning som garanterar ersättning till offer för samtliga typer av uppsåtliga våldsbrott på deras respektive territorium.

50 En sådan tolkning av artikel 12.2 i direktiv 2004/80 överensstämmer för övrigt med målet med nämnda direktiv, som är att, medlemsstaterna emellan, undanröja hinder för den fria rörligheten för personer och tjänster för att förbättra den inre marknadens funktion.

51 I förevarande fall följer det av handlingarna i målet att den ordning för ersättning som är i kraft i Italien inte omfattar samtliga typer av uppsåtliga våldsbrott, såsom de definieras i italiensk rätt, vilket Republiken Italien för övrigt inte har bestritt. Detta innebär att medlemsstaten inte fullt ut har genomfört artikel 12.2 i direktiv 2004/80. Domstolen finner därför att kommissionen har grund för sin talan.

52 Domstolen konstaterar följaktligen att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 12.2 i direktiv 2004/80 genom att inte vidta samtliga åtgärder som krävs för att säkerställa att det, med avseende på gränsöverskridande fall, föreskrivs en ordning för ersättning till offer för samtliga typer av uppsåtliga våldsbrott begångna på dess territorium.

**Rättegångskostnader**

53 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Italien ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Italien har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

54 Enligt artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. Rådet ska därför bära sina egna kostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) **Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 12.2 i rådets direktiv 2004/80/EG av den 29 april 2004 om ersättning till brottsoffer genom att inte vidta samtliga åtgärder som krävs för att säkerställa att det, med avseende på gränsöverskridande fall, föreskrivs en ordning för ersättning till offer för samtliga typer av uppsåtliga våldsbrott begångna på dess territorium.**

2) **Republiken Italien ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader.**

3) **Europeiska unionens råd ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter