RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak 186/87 *

I — De feiten en het procesverloop

Op 11 juni 1982 werd Ian William Cowan (hierna: verzoeker), van Britse nationaliteit, bij een toeristisch verblijf te Parijs het slachtoffer van een geweldmisdrijf aan de uitgang van een metrostation. Hij werd van 150 FF beroofd. Zijn aanranders wierpen hem op de grond, alvorens op de vlucht te slaan. Zij konden niet worden geïdentificeerd. Cowan werd bij zijn val ernstig gewond; hij liep een fractuur met verbrijzeling van de tweede lendewervel op.

Artikel 706-3 van de Franse code de procédure pénale bepaalt onder meer, dat een ieder die schade heeft geleden ten gevolge van al dan niet opzettelijk verrichte handelingen die het karakter van een misdrijf hebben, van de staat schadeloosstelling kan krijgen, wanneer deze handelingen een lichamelijk letsel met ernstige nawerkingen hebben veroorzaakt, de schade bestaat in ernstige vermindering van de kwaliteit van het leven ten gevolge van onder meer een aantasting van de lichamelijke integriteit, en de gelaedeerde op geen enkele wijze een daadwerkelijke en toereikende vergoeding van de schade kan krijgen.

Artikel 706-13 breidt deze gewaarborgde vergoeding uit tot in het buitenland gepleegde misdrijven die onder de bevoegdheid van de Franse gerechten vallen, wanneer het slachtoffer de Franse nationaliteit heeft.

Ingevolge artikel 706-15 kunnen de bepalingen van artikel 706-3 slechts worden ingeroepen door

„personen die de Franse nationaliteit bezitten en personen die een andere nationaliteit bezitten en aantonen, hetzij dat zij onderdaan zijn van een staat die met Frankrijk een wederkerigheidsovereenkomst betreffende de toepassing van die bepalingen heeft gesloten en dat zij aan de daarin gestelde voorwaarden voldoen, hetzij dat zij een zogenaamde verblijfskaart bezitten."

De vergoedingsaanvraag moet binnen een termijn van één maand te rekenen vanaf de datum van het misdrijf worden ingediend bij een commissie met bevoegdheid voor burgerrechtelijke zaken, bestaande uit drie magistraten uit het ambtsgebied van het Hof van Beroep.

Cowan verzocht de commission d'indemnisation des victimes d'infraction te Parijs om een vergoeding van 36 154 FF (150 FF voor het gestolen bedrag; 11 004 FF uit hoofde van tijdelijke arbeidsongeschiktheid; en 25 000 FF als schadeloosstelling voor het leed, de gederfde levensvreugde en zijn blijvende gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid).

* Procestaal: Frans.

Hij beriep zich daarbij op het onder meer in artikel 7 EEG-Verdrag neergelegde non-discriminatiebeginsel, stellende dat genoemde voorwaarden discriminerend waren en toeristen ervan weerhielden zich vrijelijk naar een andere Lid-Staat te begeven om er diensten te ontvangen. De agent judiciaire du Trésor (gemachtigde van de Schatkist) en het Openbaar Ministerie antwoordden daarop, dat de omstreden regeling alle in Frankrijk wonende vreemdelingen met Franse onderdanen gelijkstelde, en dat de ongelijke behandeling van in Frankrijk wonende vreemdelingen en toeristen in overeenstemming was met het gemeenschapsrecht, dat zelf het verblijf van onderdanen van een Lid-Staat in een andere Lid-Staat aan andere voorwaarden onderwerpt naar gelang van de duur van dat verblijf.

In die omstandigheden oordeelde de commission d'indemnisation, dat de beoordeling van de verenigbaarheid van de bestreden bepaling met het Verdrag een uitlegging van de gemeenschapsbepalingen met inachtneming van de dwingende eisen en doelstellingen van het gemeenschapsrecht onderstelde. Daarop schorste zij de behandeling van de zaak en stelde zij het Hof van Justitie de navolgende prejudiciële vraag:

„Zijn de bepalingen van artikel 706-15 van de code de procédure pénale, waarin de gevallen worden geregeld waarin een onderdaan van een andere staat, die in Frankrijk het slachtoffer van een misdrijf is geworden, aanspraak kan maken op een schadeloosstelling door de Franse staat, verenigbaar met het onder meer in artikel 7 EEG-Verdrag neergelegde non-discriminatiebeginsel?"

De verwijzingsbeschikking is op 16 juni 1987 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door verzoeker in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door M. Renouf, sollicitor te Horsham (Verenigd Koninkrijk), P. Jenkinson, advocaat te Rijsel (Frankrijk), en L. Misson, advocaat te Luik (België); door de Franse regering, vertegenwoordigd door G. Guillaume als gemachtigde, bijgestaan door M. Giacomini als plaatsvervangend gemachtigde; en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J. Amphoux, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Schriftelijke opmerkingen

Verzoeker merkt vooraf op, dat de bestreden Franse regeling ontegenzeglijk een discriminatie op grond van nationaliteit oplevert, en dat hij uitsluitend wegens zijn nationaliteit geen schadeloosstelling kan verkrijgen.

Met betrekking tot de werkingssfeer van het EEG-Verdrag stelt verzoeker allereerst, dat het toerisme een dienst in de zin van de artikelen 59 en volgende EEG-Verdrag is, waarbij de toerist degene is die de dienst ontvangt of voor wie de dienst is bestemd (arresten van 7 juli 1976, zaak 118/75, Watson en Belmann, Jurispr. 1976, blz. 1185 en 31 januari 1984, gevoegde zaken 286/82 en 26/83, Luisi en Carbone, Jurispr. 1984, blz. 377).

Volgens het arrest Watson en Belmann zou de toerist kunnen eisen, dat een discriminatie die het vrije verkeer van personen belemmert, wordt verboden. De omstandigheid dat toeristen voor het lichamelijke letsel dat

zij als gevolg van een misdrijf hebben opgelopen, niet dezelfde schadeloosstelling kunnen verkrijgen als de eigen onderdanen, vormt volgens verzoeker een belemmering van het vrije verkeer van toeristen.

Toeristen reizen namelijk liefst naar landen waar hun veiligheid gewaarborgd is, en indien zij overal recht op dezelfde bijstand en op dezelfde vergoedingen als de onderdanen van de bezochte staat zouden hebben, zouden de tarieven voor reisverzekeringen dalen.

Volgens verzoeker dient de Lid-Staat waar het misdrijf is gepleegd, niet alleen de veiligheid van zijn eigen onderdanen, maar ook die van bezoekers te verzekeren. In casu gold in Frankrijk tot 1981 een zelfde stelsel voor vreemdelingen en voor eigen onderdanen. Bijgevolg moet worden vastgesteld, dat in strijd met de in artikel 62 EEG-Verdrag neergelegde „stand still"-bepaling een bestaande situatie werd gewijzigd.

Verder betoogt verzoeker, dat de vergoeding van zijn schade op zichzelf een dienstverrichting in de zin van de artikelen 59 en volgende EEG-Verdrag is. Bijzonder is enkel, dat die dienst door de overheid wordt verricht en zulks, schijnbaar en op het eerste gezicht, kosteloos.

Met een beroep op het arrest van het Hof van 8 juni 1982 (zaak 258/78, Nungesser, Jurispr. 1982, blz. 2015) voert hij aan, dat niets eraan in de weg staat een dienstverrichting van een overheidsinstantie als een dienst in de zin van het Verdrag aan te merken. Daar artikel 60 diensten omschrijft als verrichtingen „welke gewoonlijk tegen vergoeding geschieden", komt dit probleem overeen met dat van de toegang van gemeenschapsonderdanen tot de openbare diensten van een andere Lid-Staat. Dat probleem kwam reeds aan de orde in de zaken betreffende de toegang tot het onderwijs (zie bij voorbeeld het arrest van 13 februari 1985, zaak 293/83, Gravier, Jurispr. 1983, blz. 593).

Het is overigens al te gemakkelijk te spreken van kosteloze diensten, aangezien een toerist op bezoek in een vreemd land daar toch heel wat geld uitgeeft.

Men moet als regel nemen, dat eenieder die op het grondgebied van een Lid-Staat in zijn eigen onderhoud voorziet, zonder onderscheid in aanmerking dient te komen voor alle openbare diensten.

Het spreekt vanzelf, dat de betrokkene geen aanspraak op vergoeding voor lichamelijk letsel kan maken, wanneer hij volgens zijn nationaal recht of op grond van een verzekeringscontract een voldoende schadeloosstelling kan krijgen.

Verzoeker geeft het Hof derhalve in overweging, de prejudiciële vraag te beantwoorden als volgt:

„Elke gemeenschapsonderdaan die het recht heeft om als ontvanger van diensten op het grondgebied van een Lid-Staat te verblijven, moet zonder onderscheid ten opzichte van de eigen onderdanen in aanmerking kunnen komen voor alle openbare diensten die die Lid-Staat, zelfs gratis, aan zijn onderdanen verstrekt. Bijgevolg kan de toerist die op het grondgebied van een Lid-Staat het slachtoffer van een misdrijf is geworden, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van

die Lid-Staat, aanspraak maken op toepassing van een eventueel in die Lid-Staat geldende wettelijke regeling betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven, tenzij hij schadeloosstelling kan krijgen uit hoofde van een verzekeringscontract dan wel automatisch wordt schadeloosgesteld door de overheid van de Lid-Staat van zijn woonplaats."

Met betrekking tot het discriminatieverbod herinnert de *Franse regering* eraan, dat de Europese Economische Gemeenschap ingevolge artikel 2 van het Verdrag met name tot taak heeft „de harmonische ontwikkeling van de economische activiteit binnen de gehele Gemeenschap te bevorderen" en eventuele belemmeringen van die activiteit als gevolg van de wetgeving en de praktijken van de Lid-Staten, weg te werken.

Het in artikel 7 van het Verdrag neergelegde verbod van discriminatie op grond van nationaliteit is met name van toepassing op het vrije verkeer van werknemers. De regeling betreffende de schadeloosstelling door de staat van personen die het slachtoffer van een misdrijf zijn geworden, behoort tot het strafprocesrecht, waarvoor de Lid-Staten bevoegd zijn gebleven (arrest van 11 november 1981, zaak 203/80, Casati, Jurispr. 1981, blz. 2595). Die regeling valt niet binnen de werkingssfeer van het Verdrag, zodat artikel 7 niet kan worden ingeroepen.

Bovendien is het in het geding zijnde stelsel van vergoeding van de personen die het slachtoffer van een misdrijf zijn geworden, niet discriminerend. Aangezien het op de nationale solidariteit is gebaseerd en uit de belastingopbrengsten wordt gefinancierd, is het in de eerste plaats bedoeld voor Fransen en vreemdelingen die in Frankrijk wonen. Vreemdelingen die niet in Frankrijk wonen, kunnen er evenwel aanspraak op maken in het kader van wederkerigheidsovereenkomsten. Een en ander is in overeenstemming met het Verdrag van de Raad van Europa van 24 oktober 1983 inzake de schadeloosstelling van slachtoffers van geweldmisdrijven, dat door Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk is ondertekend, maar nog niet geratificeerd, en waardoor een einde is gemaakt aan de voorbereiding van een richtlijn op dit gebied.

Wat de gestelde belemmering van het vrije verkeer van personen betreft, herinnert de Franse regering eraan, dat volgens artikel 48 EEG-Verdrag binnen de Gemeenschap het vrije verkeer van werknemers tot stand wordt gebracht. Verzoeker verbleef evenwel als toerist in Frankrijk. Onder verwijzing naar het arrest van het Hof van 27 oktober 1982 (gevoegde zaken 35 en 36/82, Morson en Jhanjan, Jurispr. 1982, blz. 3723) betoogt zij, dat verzoeker zich in die hoedanigheid niet kan beroepen op artikel 48 en evenmin op de rechtstreekse werking van artikel 7 ten aanzien van het beginsel van het vrije verkeer van personen, aangezien artikel 48, dat de specifieke verwoording van artikel 7 op het gebied van het vrije verkeer van personen is, alleen voor werknemers geldt.

De Franse regering erkent, dat volgens het arrest van het Hof in de gevoegde zaken 286/82 en 26/83, Luisi en Carbone (reeds aangehaald), het vrije verkeer van degenen te wier behoeve diensten worden verricht (bij voorbeeld een toerist) niet zodanig mag worden belemmerd, dat de vrije dienstverrichting binnen de Gemeenschap erdoor in het gedrang komt. In het onderhavige geval vormt de nationale wettelijke regeling evenwel geen enkele belemmering van het vrije verkeer van gemeenschapsonderdanen.

Daar de betrokken schadeloosstelling evenmin een onder het EEG-Verdrag vallende geldstroom oplevert, geeft de Franse regering het Hof in overweging, de prejudiciële vraag te beantwoorden als volgt:

„Het bepaalde in artikel 706-15 van de code de procédure pénale volgens hetwelk slechts voor een schadeloosstelling in aanmerking komen, vreemdelingen die aantonen,

— hetzij dat zij onderdaan zijn van een staat die met Frankrijk een wederkerigheidsovereenkomst betreffende de toepassing van bedoelde bepalingen heeft gesloten en dat zij aan de daarin vastgestelde voorwaarden voldoen,

— hetzij dat zij in het bezit zijn van een zogenaamde verblijfskaart,

verdraagt zich met het in artikel 7 EEG-Verdrag neergelegde verbod van elke discriminatie op grond van nationaliteit binnen de werkingssfeer van het Verdrag."

De *Commissie* merkt vooraf op, dat een onderdaan van een Lid-Staat zich ten aanzien van een andere Lid-Staat slechts op gemeenschapsrechtelijke bepalingen kan beroepen, indien hij zich in een door die bepalingen beschermde situatie bevindt. Zij verwijst daartoe naar de arresten van het Hof van 18 juni 1987 (zaak 316/85, Lebon, Jurispr. 1987, blz. 2811) en 13 februari 1985 (zaak 293/83, Gravier, reeds aangehaald). De onderdaan van een Lid-Staat die tijdens een verblijf in een andere Lid-Staat het slachtoffer van een geweldmisdrijf is geworden, kan zich dus niet uitsluitend op basis van zijn hoedanigheid van gemeenschapsonderdaan op artikel 7 EEG-Verdrag beroepen, om onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die andere Lid-Staat in aanmerking te komen voor de in de wettelijke regeling van die Lid-Staat bepaalde vergoeding voor slachtoffers van geweldmisdrijven. Hij dient zich bovendien op het grondgebied van die andere Lid-Staat te hebben bevonden in een situatie met betrekking tot dewelke het gemeenschapsrecht voorziet in een recht op gelijke behandeling.

Onder verwijzing naar het arrest van 23 maart 1982 (zaak 53/81, Levin, Jurispr. 1982, blz. 1035) constateert de Commissie vervolgens, dat de verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van personen en het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit dat daarvan de tegenhanger is, slechts gelden voor gemeenschapsonderdanen die een bezigheid van economische aard verrichten of wensen te verrichten.

In dit verband vestigt zij in het bijzonder de aandacht op de situatie bedoeld in de artikelen 59 en volgende van het Verdrag, te weten de verplaatsing en het verblijf van onderdanen van de Lid-Staten binnen de Gemeenschap in het kader van dienstverrichtingen.

Dienaangaande overwoog het Hof in zijn arrest van 31 januari 1984 (gevoegde zaken 286/82 en 26/83, Luisi en Carbone, reeds aangehaald), dat het recht om zich naar een andere Lid-Staat te begeven niet alleen moet worden toegekend aan degenen die zich als dienstverrichter naar een andere Lid-Staat willen begeven, maar ook aan degenen die zulks wensen te doen als personen te wier behoeve een dienst wordt verricht, en dat met name toeristen zijn te beschouwen als personen te wier behoeve een dienst wordt verricht, en voor het voordeel van die verdragsbepalingen in aanmerking komen.

Beslissend voor de vraag of verzoeker zich voor zijn vordering op de verdragsbepalingen kan beroepen, is dus de hoedanigheid waarin hij in Frankrijk verbleef. Het staat aan de rechter in het hoofdgeding te beslissen of verzoeker als toerist kan worden aangemerkt, doch de Commissie neemt aan dat dit het geval is.

Bij onderzoek van de betrokken nationale bepalingen blijkt volgens de Commissie, dat daarin geen enkele discriminatie op grond van nationaliteit ten nadele van in Frankrijk

wonende onderdanen van andere Lid-Staten voorkomt. Daartegenover staat evenwel, dat een in een andere Lid-Staat wonende Fransman die tijdens een toeristisch verblijf in Frankrijk het slachtoffer van een geweldmisdrijf is geworden, aanspraak heeft op de vergoeding, doch de onderdanen van andere Lid-Staten die zich in gelijke omstandigheden bevinden, niet.

De betekenis en de gevolgen van het discriminatieverbod zijn volgens de Commissie sterk afhankelijk van de aard van de situatie en van de doelstellingen van de gemeenschapsbepalingen die erop van toepassing zijn. Zij onderscheidt dienaangaande twee grote categorieën: de situatie van onderdanen van Lid-Staten die zich op het grondgebied van een andere Lid-Staat vestigen om er al dan niet in loondienst arbeid te verrichten, en die van onderdanen van een Lid-Staat die zich naar een andere Lid-Staat begeven om er werk te zoeken, om er een beroepsopleiding te volgen, of ook nog om er overeenkomstig de artikelen 59 en volgende EEG-Verdrag diensten te verrichten of te ontvangen.

Kenmerkend voor de eerste categorie, te weten de situatie van de in artikel 48 bedoelde werknemers en de in artikel 52 bedoelde marktdeelnemers, is dat het gaat om een vast en bestendig verblijf. Deze personen dienen in de ontvangende Lid-Staat sociaal te worden geïntegreerd, met alle rechten en plichten van dien.

De personen uit de tweede categorie blijven sociaal geïntegreerd in hun land van oorsprong en kunnen dus niet worden aangemerkt als personen die in de ontvangende Lid-Staat moeten worden geïntegreerd en gelijkgesteld. Wat de dienstverrichter betreft, bepaalt artikel 60, derde alinea, enkel, dat hij „zijn werkzaamheden tijdelijk kan uitoefenen in het land waar de dienst wordt verricht, onder dezelfde voorwaarden als die welke dat land aan zijn eigen onderdanen oplegt".

De betrokkenen kunnen zich dus slechts beroepen op de voor de uitoefening van de beschermde activiteiten noodzakelijke rechten, te weten het recht op verblijf voor de gehele duur van de werkzaamheden en het verbod van beperkingen en discriminatie bij de toepassing van de economische bepalingen betreffende de uitoefening van de betrokken activiteit. Wat de verblijfsvoorwaarden betreft, kunnen de betrokkenen slechts aanspraak maken op de sociale voordelen die voor de vrije uitoefening van de beschermde werkzaamheden noodzakelijk blijken.

Onder verwijzing naar het arrest van het Hof van 18 juni 1987 in de zaak Lebon (reeds aangehaald) constateert de Commissie, dat een onderdaan van een Lid-Staat die als toerist in een andere Lid-Staat verblijft, zich niet met succes op de artikelen 59 en volgende EEG-Verdrag kan beroepen om van laatstgenoemde Lid-Staat sociale voordelen zoals het bestaansminimum of het vakantiegeld te verkrijgen.

Wat het hier in het geding zijnde recht betreft, merkt de Commissie op, dat het de Lid-Staten naar gemeenschapsrecht vrijstaat al dan niet te voorzien in een stelsel van vergoeding van de slachtoffers van geweldmisdrijven. Het Franse stelsel is een sociaal voordeel bedoeld om personen tegen het risico van geweldmisdrijven op het nationale

grondgebied te verzekeren. Dit risico houdt niet noodzakelijk verband met de omstandigheid dat het potentiële slachtoffer op het nationale grondgebied woont. Voor de vergoeding van Franse onderdanen wordt niet als voorwaarde gesteld dat zij hun woonplaats in Frankrijk hebben. Voor niet-Fransen geldt die voorwaarde nochtans wel, met het gevolg dat het verblijf in Frankrijk van niet in Frankrijk wonende gemeenschapsonderdanen voor het verrichten of verkrijgen van diensten — bijvoorbeeld het verblijf als toerist — aan andere voorwaarden is onderworpen naargelang de betrokkenen al dan niet de Franse nationaliteit hebben.

Deze ongelijke behandeling, waarvoor geen objectieve rechtvaardiging lijkt te bestaan, kan een belemmering van de door het EEG-Verdrag gewaarborgde vrijheid van dienstverrichting opleveren. Buiten Frankrijk wonende personen van een andere dan de Franse nationaliteit die zich met het oog op een toeristisch verblijf in Frankrijk tegen het risico van geweldmisdrijven wensen te verzekeren, moeten op eigen kosten een verzekering afsluiten, terwijl dat niet nodig is voor een toerist die wel de Franse nationaliteit bezit, omdat deze door de Franse wettelijke regeling tegen dat risico is verzekerd. De Commissie meent derhalve, dat die discriminatie een met artikel 7 juncto artikel 59 EEG-Verdrag strijdige maatregel is.

Ten slotte herinnert de Commissie eraan, dat volgens vaste rechtspraak van het Hof (zie laatstelijk het arrest van 28 januari 1986, zaak 270/83, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1986, blz. 273) de aan het Verdrag ontleende rechten, met name die inzake het vrije verkeer van personen en de gelijke behandeling, onvoorwaardelijk zijn en een Lid-Staat de eerbiediging van deze rechten niet afhankelijk kan stellen van het bestaan van een wederkerigheidsovereenkomst met de Lid-Staat waarvan de betrokkene een onderdaan is.

De Commissie geeft het Hof derhalve in overweging, de prejudiciële vraag te beantwoorden als volgt:

„Een Lid-Staat die het voordeel van een regeling betreffende de vergoeding van staatswege van slachtoffers van geweldmisdrijven, zoals die welke in de artikelen 706-3 en volgende van de Franse code de procédure pénale is neergelegd, weigert aan niet in Frankrijk wonende onderdanen van andere Lid-Staten die als toerist in Frankrijk verblijven, terwijl de eigen onderdanen die zich in dezelfde situatie bevinden, daar wel recht op hebben, maakt zich schuldig aan een met artikel 7 juncto artikel 59 EEG-Verdrag strijdige discriminatie op grond van nationaliteit."

O. Due
rechter-rapporteur