JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS ANTONIO SAGGIO

18 päivänä toukokuuta 2000 *

1. Komissio on 28.7.1998 nostanut Itävallan tasavaltaa vastaan kanteen väittäen, ettei tämä ole täyttänyt eräitä rahoitusjärjestelmän rahanpesutarkoituksiin käyttämisen estämisestä 10 päivänä kesäkuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/308/ETY [1] (jäljempänä direktiivi tai rahanpesudirektiivi) mukaisia velvoitteitaan asianmukaisesti. Kysymys on velvoitteesta huolehtia, että rahanpesu kielletään, ja varmistaa, että luotto- ja rahoituslaitokset vaativat asiakkaitaan todistamaan henkilöllisyytensä.

Yhteisön lainsäädäntö

Rahanpesudirektiivillä tavoiteltu päämäärä ja direktiivin sisältö

2. Aluksi on todettava, että kyseinen direktiivi on annettu ETY:n perustamissopimuksen 57 artiklan 2 kohdan ensimmäisen ja toisen virkkeen ja 100 a artiklan (joista on Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella toteutettujen muutosten jälkeen tullut EY:n perustamissopimuksen 57 artiklan 2 kohdan ensimmäinen ja toinen virke ja 100 a artikla ja sittemmin Amsterdamin sopimuksella toteutettujen muutosten jälkeen EY 47 artiklan 2 kohdan ensimmäinen ja toinen virke ja EY 95 artikla) perusteella. Kyseisissä määräyksissä määrättiin pääasiallisesti, että neuvosto antaa määräenemmistöllä komission ehdotuksesta ja yhteistoiminnassa Euroopan parlamentin kanssa "direktiivit itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ryhtymistä ja toimintaa itsenäisenä ammatinharjoittajana koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta" ja toteuttaa "sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevat toimenpiteet jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi".

3. Direktiivillä pyritään kahteen tavoitteeseen; yhtäältä sillä on tarkoitus säännellä luotto- ja rahoitustoiminnan harjoittamisen edellytyksiä pitäen lähtökohtana, että "luotto- ja rahoituslaitosten käyttäminen rikollisesta toiminnasta koituvan hyödyn pesuun — — voi vakavasti vaarantaa kyseisen laitoksen luotettavuuden ja vakauden sekä koko rahoitusjärjestelmän uskottavuuden yleensä, jolloin se menet-

* Alkuperäinen kieli: italia.

1 — EYVL L 166, s. 77.

täisi suuren yleisön luottamuksen";[2] toisaalta direktiivillä pyritään varmistamaan yhtenäismarkkinoiden toimivuus pitäen lähtökohtana sitä, että "jäsenvaltiot saattavat ryhtyä, koska yhteisössä ei ole ryhdytty toimiin rahanpesua varten, sellaisiin toimiin rahoitusjärjestelmiensä suojelemiseksi, jotka saattavat olla ristiriidassa yhtenäismarkkinoiden luomisen kanssa".[3] Tämä selittää, miksi direktiivin antamisessa on käytetty kahta erillistä oikeudellista perustaa. Yleisemmällä tasolla direktiivillä pyritään estämään se, että "rikollisen toimintansa helpottamiseksi rahanpesijät voisivat yrittää hyötyä yhtenäiseen rahoitusalueeseen liittyvästä pääoman liikkeiden ja rahoituspalvelujen tarjoamisen vapaudesta, jos yhteisön tasolla ei toteuteta tiettyjä yhteensovitustoimenpiteitä".[4]

4. Tämä huomioon ottaen on korostettava, että rahanpesu, jota pidetään "rikollisuuden muotona, joka on erityinen jäsenvaltioiden yhteiskuntiin kohdistuva uhka",[5] määritellään direktiivissä toistamalla suoraan määritelmä, joka on esitetty "19 päivänä joulukuuta 1988 Wienissä tehdyssä Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksessa huumaus- ja psykotrooppisten aineiden laittoman kaupan estämiseksi — — ja yleisemmin suhteessa kaikkeen rikolliseen toimintaan 8 päivänä marraskuuta 1990 Strasbourgissa allekirjoitettavaksi avatussa rikoksesta koituvan hyödyn pesua, etsintää, takavarikkoa ja konfiskointia koskevassa Euroopan neuvoston yleissopimuksessa — — ".[6] Direktiivin 1 artiklan kolmannessa luetelmakohdassa oleva rahanpesun määritelmä sisältää seuraavat neljä erityyppistä "toimintaa, jos [niitä] harjoitetaan tahallisesti": a) "varojen muuntaminen tai siirtäminen tietoisena siitä, että ne on saatu rikollisesta toiminnasta tai tällaiseen toimintaan osallistuen, tarkoituksin salata tai peittää niiden laiton alkuperä tai avustaa tällaisen toiminnan harjoittamiseen osallistuvaa hänen toimintansa oikeudellisilta seuraamuksilta välttymiseksi"; b) "varojen todellisen luonteen, alkuperän, sijainnin, hallinnan, liikkeiden taikka niiden todellisen omistajan tai niitä koskevien oikeuksien salaaminen tai peittely tietoisena siitä, että kyseiset varat on saatu rikollisesta toiminnasta tai tällaiseen toimintaan osallistuen"; c) "varojen hankkiminen, omistaminen tai käyttö tietoisena niiden vastaanottohetkellä siitä, että ne on saatu rikollisesta toiminnasta tai tällaiseen toimintaan osallistuen"; d) "osallistuminen kolmessa edellä olevassa kohdassa tarkoitettuihin toimiin tai yhteenliittyminen niitä varten taikka niitä koskeva yritys, avunanto, yllytys, suosiminen ja neuvominen". Rikollisessa toiminnassa tietoisuus, tahallisuus tai tarkoitus voidaan todeta objektiivisten tosiasiallisten olosuhteiden perusteella. Lisäksi direktiivin mukaan rahanpesu on kyseessä "myös vaikka rahanpesun kohteena olevat varat ovat saaneet alkunsa toisen jäsenvaltion alueella tai kolmannessa maassa suoritetuista toimista".

5. Näiden yleisluonteisten huomautusten jälkeen tarkastelen lyhyesti niitä direktiivin

2 — Direktiivin ensimmäinen perustelukappale.

3 — Direktiivin toisen perustelukappaleen alku.

4 — Direktiivin toisen perustelukappaleen loppu.

5 — Direktiivin kolmannen perustelukappaleen loppu.

6 — Direktiivin neljäs ja yhdeksäs perustelukappale.

säännöksiä, joilla on suurin merkitys esillä olevassa asiassa.

6. Direktiivin 2 artiklassa asetetaan kaikenlaista rahanpesua koskeva kielto, joka on "tämän ilmiön vastustamisen välttämätön edellytys" ja jota "tehostavat asianmukaiset toimet ja seuraamukset". [7] Kielto on muotoiltu seuraavasti: "Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että tässä direktiivissä määritelty rahanpesu kielletään."

7. Direktiivin 3 artiklassa puolestaan asetetaan luotto- ja rahoituslaitoksille velvollisuus todeta asiakkaidensa henkilöllisyys, "jotta vältetään se, että rahanpesijät hyötyvät tuntemattomaksi jäämisestä rikollisen toimintansa harjoittamisessa". [8] On erityisesti todettava, että 3 artiklan mukaan luotto- ja rahoituslaitosten *vakituisiin* asiakkaisiin ja *satunnaisiin* asiakkaisiin sovelletaan eri sääntöjä. Vakituisten asiakkaiden osalta 3 artiklan 1 kohdassa asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus huolehtia, että luotto- ja rahoituslaitokset vaativat asiakkaitaan todistamaan henkilöllisyytensä "todistusvoimaisella asiakirjalla, kun ne aloittavat liikesuhteen, erityisesti kun ne avaavat tilin tai säästötilin taikka tarjoavat säilytyspalveluja". Satunnaisten asiakkaiden osalta 3 artiklan 2 kohdassa vaaditaan henkilöllisyyden todistamista "silloin, kun heidän kanssaan suoritettavien liiketoimien kohteena oleva rahamäärä on vähintään 15 000 ecua, riippumatta siitä, suoritetaanko liiketoimi yhdellä kertaa tai useina erillisinä, ilmeisesti toisiinsa yhteydessä olevina toimina"; tältä osin täsmennetään, että "jos rahamäärä ei ole tiedossa ajankohtana, jona toimeen ryhdytään, kyseisen laitoksen on todettava henkilöllisyys heti kun se saa rahamäärän tietoonsa ja toteaa, että vähimmäismäärä on saavutettu".

8. Direktiivin 3 artiklan 5 ja 6 kohta sisältävät kaksi säännöstä, joilla pyritään vahvistamaan direktiivin tehokasta vaikutusta. Direktiivin 3 artiklan 5 kohdan mukaan silloin, kun on epäilyksiä siitä, toimivatko asiakkaat omaan lukuunsa, tai kun on varmaa, että he eivät toimi omaan lukuunsa, "luotto- ja rahoituslaitosten on kohtuullisella tavalla koetettava hankkia tieto niiden todellisesta henkilöllisyydestä, joiden puolesta nuo asiakkaat toimivat". Direktiivin 3 artiklan 6 kohdan mukaan luotto- ja rahoituslaitosten on todettava asiakkaan henkilöllisyys, vaikka säädetty 15 000 ecun liiketoimikohtainen alaraja ei ylittyisi, "jos epäillään rahanpesua".

9. Viimeksi mainitun säännöksen yhteydessä on syytä muistuttaa myös siitä, että direktiivin 5 ja 6 artiklassa jäsenvaltioille asetetaan yleisluonteisesti muotoiltu velvoite huolehtia, että "luotto- ja rahoituslaitokset tutkivat erityisen huolellisesti kaikki liiketoimet, jotka niiden käsityksen

7 — Direktiivin kymmenes perustelukappale.
8 — Direktiivin 11. perustelukappale.

mukaan ovat erityisesti luonteeltaan omiaan olemaan yhteydessä rahanpesuun",[9] ja että nämä laitokset "ovat varauksettomasti yhteistyössä rahanpesun vastustamisesta vastuussa olevien viranomaisten kanssa".

10. Direktiivin 14 artiklassa jäsenvaltiot velvoitetaan toteuttamaan "aiheelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että — — direktiivin kaikkia säännöksiä noudatetaan varauksettomasti", ja määräämään "direktiivin täytäntöön panemiseksi annettujen säännösten rikkomisen seuraamuksista".

11. Direktiivin 16 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivi oli saatettava osaksi kansallista oikeusjärjestystä 1.1.1993 mennessä.

Muut asiassa merkitykselliset säännökset ja määräykset

12. EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan ensimmäisessä kohdassa (josta on tullut EY 10 artiklan ensimmäinen kohta) tunnetusti määrätään, että jäsenvaltioiden on toteutettava "kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia — — yhteisön toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi", kun taas EY:n perustamissopimuksen 189 artiklan kolmannessa kohdassa (josta on tullut EY 249 artiklan kolmas kohta) määrätään, että direktiivi "velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot".

13. Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan, Islannin tasavallan, Liechtensteinin ruhtinaskunnan, Norjan kuningaskunnan, Ruotsin kuningaskunnan ja Sveitsin valaliiton välisen Euroopan talousaluetta koskevan sopimuksen tekemisestä 13 päivänä joulukuuta 1993 tehdyllä neuvoston ja komission päätöksellä 94/1/EHTY, EY[10] ja Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan, Islannin tasavallan, Liechtensteinin ruhtinaskunnan, Norjan kuningaskunnan ja Ruotsin kuningaskunnan välisen Euroopan talousaluetta koskevan sopimuksen mukauttamista koskevan pöytäkirjan tekemisestä 13 päivänä joulukuuta 1993 tehdyllä neuvoston ja komission päätöksellä 94/2/EHTY, EY[11] on hyväksytty sopimus Euroopan talousalueesta (jäljempänä ETA-sopimus) ja sen mukauttamista koskeva pöytäkirja. ETA-sopimus tuli voimaan 1.1.1994.[12]

9 — Direktiivin 13. perustelukappaleessa täsmennetään, että luotto- ja rahoituslaitosten "olisi kiinnitettävä erityistä huomiota sellaisia kolmansia maita koskeviin liiketoimiin, jotka eivät sovella rahanpesua vastaan yhteisön käyttämien sääntöjen kanssa vertailukelpoisia sääntöjä tai muita vastaavia, kansainvälisesti päätettyjä ja yhteisön omaksumia sääntöjä".

10 — EYVL 1994, L 1, s. 1.

11 — EYVL 1994, L 1, s. 571.

12 — ETA-sopimuksen ja sen mukauttamisesta tehdyn pöytäkirjan voimaantuloajankohdasta ks. muistio, joka on julkaistu EYVL:ssä 1994, L 1, s. 606.

14. ETA-sopimuksen 7 artiklassa määrätään, että "säädökset, joihin tämän sopimuksen liitteissä — — viitataan taikka jotka sisältyvät niihin, sitovat sopimuspuolia, ja — — ne saatetaan osaksi sopimuspuolten oikeusjärjestystä", 36 artiklan 2 kohdassa täsmennetään, että palvelujen tarjoamisen vapautta koskevat erityismääräykset sisältyvät ETA-sopimuksen liitteisiin IX, X ja XI. Rahoituspalveluja koskevassa ETA-sopimuksen liitteessä IX olevassa II kohdan iii alakohdassa mainitaan nimenomaisesti rahanpesudirektiivi.

15. ETA-sopimuksen 108 artiklassa määrätään, että tämän sopimuksen allekirjoittaneet Euroopan vapaakauppaliiton (jäljempänä EFTA) jäsenvaltiot perustavat sopimuksessa määrättyjen velvoitteiden noudattamisen varmistamiseksi riippumattoman valvontaviranomaisen, jonka nimi on EFTAn valvontaviranomainen, ja ottavat käyttöön menettelyt, jotka vastaavat yhteisössä käytössä olevia menettelyjä. Valvontaviranomaisen ja tuomioistuimen perustamisesta 2 päivänä toukokuuta 1992 tehdyssä EFTA-valtioiden välisessä sopimuksessa [13] määrätään tältä osin muun muassa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta menettelystä, joka on pääkohdiltaan samanlainen kuin EY:n perustamissopimuksen 169 artiklassa (josta on tullut EY 226 artikla) määrätty menettely. Nyt esillä olevassa asiassa on syytä huomauttaa, että tämän sopimuksen 31 artiklassa annetaan valvontaviranomaiselle toimivalta antaa EFTAn jäsenvaltiolle virallinen huomautus, jossa jäsenvaltiota kehotetaan esittämään huomautuksensa ETA-sopimuksesta johtuvien velvoitteiden mahdollisesta rikkomisesta.

16. Sopimus Belgian kuningaskunnan, Tanskan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Helleenien tasavallan, Espanjan kuningaskunnan, Ranskan tasavallan, Irlannin, Italian tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan, Portugalin tasavallan, Iso-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan (Euroopan unionin jäsenvaltiot) ja Norjan kuningaskunnan, Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan välillä Norjan kuningaskunnan, Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisestä Euroopan unioniin [14] tuli voimaan 1.1.1995, kuten sopimuksen 2 artiklan 2 kohdassa määrätään. Norjan kuningaskunnan, Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, [15] tehdyn asiakirjan (jäljempänä liittymisasiakirja), joka on edellä mainitun sopimuksen liitteenä ja kuuluu siihen erottamattomasti, 2 artiklassa todetaan, että "alkuperäisten sopimusten määräykset sekä toimielinten ennen liittymistä antamien säädösten säännökset ja määräykset sitovat uusia jäsenvaltioita liittymisestä alkaen, ja niitä sovelletaan näissä valtioissa — — tässä asiakirjassa määrätyin edellytyksin". Liittymisasiakirjan 166 artiklan mukaan "liittymisestä alkaen uusia jäsenvaltioita pidetään niinä, joille EY:n perustamissopimuksen 189 artiklassa — — tarkoitetut direktiivit — — osoitetaan, sikäli kuin nämä direktiivit — — on osoitettu kaikille nykyisille jäsenvaltioille", ja siinä täsmennetään, että "uusien jäsenvaltioiden katsotaan saaneen tiedon näistä direktiiveistä — — liittymisajankohtana". Liittymisasiakirjan 168 artiklan mukaan "uudet jäsenvaltiot toteuttavat toimenpiteet, jotka ovat tarpeen, jotta ne voisivat

13 — EYVL 1994, L 344, 1.

14 — EYVL 1994, C 241, s. 9.

15 — EYVL 1994, C 241, s. 21 ja EYVL 1995, L 1, s. 1.

noudattaa liittymisestä alkaen EY:n perustamissopimuksen 189 artiklassa — — tarkoitettujen direktiivien — — säännöksiä — —, jollei liitteessä XIX olevassa luettelossa tai tämän asiakirjan muissa määräyksissä ole annettu muuta määräaikaa". Rahanpesudirektiiviä ei ole mainittu tässä liitteessä eikä sen osalta ole myöskään annettu mitään erityismääräyksiä liittymisasiakirjassa.

Asiassa merkityksellinen kansallinen lainsäädäntö

Alustava huomautus

18. Tarkastelen tässä yhteydessä kansallista lainsäädäntöä vain siinä määrin kuin se on tarpeen nyt esillä olevan asian kannalta. Tähän lainsäädäntöön kuuluu ennen kaikkea eräitä Itävallan rikoslain [16] (jäljempänä StGB), pankkitoimintaa koskevan lain [17] (jäljempänä BWG) ja talletuksia koskevan lain [18] (jäljempänä DG) säännöksiä sekä eräitä Österreichische Nationalbankin (Itävallan valtionpankki) virallisia tiedonantoja. [19]

17. Muistutan lopuksi eräistä siirtymämääräyksistä, jotka koskevat menettelyjä, joita EFTAn valvontaviranomainen oli pannut vireille ennen uusien jäsenten liittymistä Euroopan unioniin. Liittymisasiakirjan 172 artiklan 6 ja 7 kohdassa määrätään, että liittymispäivästä alkaen "uusien jäsenvaltioiden on varmistettava, että kaikki muut sellaiset tapaukset, joissa EFTAn valvontaviranomaiseen on ennen liittymistä vedottu ETA-sopimuksen valvontajärjestelmän puitteissa, siirretään viipymättä komissiolle, joka jatkaa niiden käsittelyä yhteisön vastaavien säännösten soveltamisalaan kuuluvina tapauksina varmistaen samalla, että puolustautumisoikeus säilyy", ja täsmennetään, että "EFTAn valvontaviranomaisen tekemät päätökset jäävät voimaan liittymisen jälkeen, jollei komissio asianmukaisin perustein yhteisön oikeuden perusperiaatteiden mukaisesti toisin päätä".

Rikosoikeus

19. Rikosoikeuden osalta on todettava, että StGB:n 165 §:ssä säädetään nimenomaisesti rikoksesta, jonka nimike on rahanpesu (Geldwäscherei) ja joka on pääasiallisesti määritelty muiden harjoitta-

16 — Strafgesetzbuch (BGBl. 1974, s. 60, sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna). Nyt esillä olevassa asiassa merkitystä on vuonna 1993 (BGBl. 1993, s. 527), vuonna 1996 (BGBl. 1996, s. 762) ja vuonna 1998 (BGBl. 1998, s. 153) tehdyillä muutoksilla.

17 — Bankwesengesetz (BGBl. 1979, s. 63, sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna). Nyt esillä olevassa asiassa merkitystä on vuonna 1993 (BGBl. 1993, s. 532), vuonna 1996 (BGBl. 1996, s. 446) ja vuonna 1998 (BGBl. 1998, s. 11) tehdyillä muutoksilla.

18 — Depotgesetz (BGBl. 1969, s. 424, sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna).

19 — Kundmachungen der Österreichischen Nationalbank DL 1/91, DL 2/91 ja DL 1/99, jotka Itävallan hallitus on esittänyt 3.2.2000 yhteisöjen tuomioistuimen pyynnöstä.

masta rikollisesta toiminnasta peräisin olevien varojen kätkemiseksi tai niiden alkuperän peittämiseksi antamalla vääriä tietoja niiden alkuperästä, todellisesta luonteesta, omistusoikeudesta, hallinnasta, luovutuksesta tai sijainnista.[20] Vuoteen 1998 saakka rahanpesun rangaistavuus edellytti tämän säännöksen mukaan, että omaisuuden, joka kätkettiin tai jonka alkuperä peitettiin, "arvo on suurempi kuin 100 000 Itävallan šillinkiä [ATS]". Tämä edellytys kumottiin 1.10.1998 lähtien, kun teon tunnusmerkistöä uudistettiin rahanpesun torjunnan tehostamiseksi. Lisäksi on säädetty, että tekoa pidetään törkeänä, jos rahanpesun kohteena olevan omaisuuden arvo "ylittää 500 000 [ATS]" tai jos tekijä kuuluu rikollisjärjestöön,[21] ja että rangaistus voidaan jättää määräämättä,[22] jos tekijä katuu tehokkaasti.

Pankkitoimintaa koskeva lainsäädäntö

20. Itävallan pankkitoimintaa koskeva lainsäädäntö sisältää rahanpesun torjumiseen tähtääviä säännöksiä. Erityisesti BWG:n 40 §:ssä asetetaan luotto- ja rahoituslaitoksille velvollisuus todeta asiakkaidensa henkilöllisyys seuraavissa tapauksissa: a) vakituisen liikesuhteen syntyessä; b) suoritettaessa muutoin kuin vakituisen liikesuhteen yhteydessä liiketoimia, joiden kohteena oleva rahamäärä on vähintään 200 000 ATS, siitä riippumatta, onko kysymys yksittäisestä liiketoimesta vai useista toisiinsa kytkeytyvistä liiketoimista; jollei liiketoimen kohteena olevaa rahamäärää tiedetä, asiakkaan henkilöllisyys on todettava, kun määrä tiedetään tai kun todetaan, että edellä mainittu alaraja ylittyy; c) kun on perusteltua syytä epäillä, että asiakas osallistuu rahanpesuun. Luotto- ja rahoituslaitosten on lisäksi tiedusteltava asiakkailtaan, aikovatko nämä toimia liikesuhteessa omaan lukuunsa vai toisen henkilön lukuun, ja jälkimmäisessä tapauksessa pyydettävä heitä ilmoittamaan päämiehen henkilöllisyys.

21. Edellä mainituista asiakkaiden tunnistamista koskevista säännöksistä oli 31.7.1996 saakka olemassa poikkeuksia, jotka koskivat muun muassa säästötilien (Sparbücher) ja arvopaperitilien (Wertpapierkonten) avaamista ja näihin liittyviä toimia, jollei Österreichische Nationalbankin Itävallassa asuvien ja "ulkomaalaisten" (Ausländer)[23] osalta antamista säännöistä muuta johtunut. Henkilöllisyyden toteamista koskeva velvollisuus on 1.8.1996 alkaen laajennettu koskemaan arvopaperitilien[24] avaamista, mutta siltä osin kuin on kysymys näille tileille tai näiltä

20 — Itävallan rikosoikeuden mukaan rangaistavana tekona pidetään myös kätkemistä, josta on säädetty StGB:n 164 §:ssä ja jonka tunnusmerkistö eroaa rahanpesun tunnusmerkistöstä siten, että kätkemisen osalta edellytetään, että kysymys on omaisuusrikoksen tekijän avustamisesta rikoksella saadun omaisuuden kätkemiseksi tai käyttämiseksi.

21 — Siten kuin StGB:n 278 §:ssä tarkoitetaan.

22 — StGB:n 165 a §:n mukaan.

23 — Tältä osin ks. Österreichische Nationalbankin virallisen tiedonannon (Kundmachung) DL 2/91 8.2.2 ja 8.2.3 kohta, sellaisena kuin tiedonanto on muutettuna virallisella tiedonannolla DL 1/99. Virallisen tiedonannon DL 2/91 2.2.1 ja 2.2.2 kohdan mukaan "ulkomaalaisilla" tarkoitetaan pääasiallisesti henkilöitä, jotka eivät asu Itävallan alueella.

24 — Niihin sovelletaan DG:n 11 §:ää, jossa asetetaan tiettyjä velvollisuuksia luottolaitoksille, joissa näitä tilejä avataan.

tileiltä tehtävistä suorituksista, velvollisuus koskee ainoastaan arvopapereiden vastaanottamista ja hankkimista.[25] Säästötilien avaamista samoin kuin säästötileihin liittyviä toimia koskeva poikkeus on sitä vastoin pidetty voimassa.

22. Säästötileihin sovelletaan BWG:n 31 ja 32 §:ää. Säästötilit ovat talletusten vastaanottamiseen luvan saaneisiin luottolaitoksiin tehtäviä rahatalletuksia, joita ei käytetä maksuliikenteeseen vaan ainoastaan sijoitustarkoituksiin ja joilta voidaan sen vuoksi nostaa rahaa vain tietyillä ehdoilla ja esittämällä erityinen asiakirja (säästökirja), joka on asetettu joko nimetylle henkilölle tai haltijalle. Jos kysymys on haltijalle asetetusta säästökirjasta, tilin käyttöoikeuden ehdoksi voidaan asettaa, että asiakas ilmoittaa erityisen "tunnussanan". Nyt esillä olevassa asiassa on syytä huomata, että säästötileihin ei voida kohdistaa muita toimia kuin panoja ja ottoja, jotka merkitään säästökirjaan; näiltä tileiltä ei pääsääntöisesti voida suorittaa maksuja sekeillä tai pankkisiirroilla, vaikka ulkopuoliset voivat suorittaa säästötileille maksuja pankkisiirroilla. Säästötileille maksetaan sovittu korko, joka yleensä lasketaan ja maksetaan kalenterivuoden lopussa eli yleensä talletuksen voimassaoloajan päättyessä.[26]

25 — Ks. BWG:n 40 §:n 5 momentti.

26 — BWG:n 32 §:n 5 momentti. Säästötilit voivat näin ollen olla määräaikaisia.

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely

Menettely EFTAn valvontaviranomaisessa

23. ETA-sopimus tuli voimaan 1.1.1994. Näissä olosuhteissa EFTAn valvontaviranomainen pyysi 17.6.1994 päivätyllä kirjeellään Itävallan hallitusta esittämään sille yksityiskohtaisen selvityksen lainsäädännöstä, jolla rahanpesudirektiivi on saatettu osaksi Itävallan oikeusjärjestystä. Itävallan viranomaiset esittivät nämä tiedot 25.7.1994 päivätyllä kirjeellään.

24. Nämä tiedot saatuaan EFTAn valvontaviranomainen osoitti 19.12.1994 Itävallan hallitukselle valvontaviranomaisen ja tuomioistuimen perustamisesta 2 päivänä toukokuuta 1992 tehdyn EFTA-valtioiden välisen sopimuksen 31 artiklaan perustuvan virallisen huomautuksen, jossa se pyysi Itävallan hallitusta välittömästi saattamaan kaikki vielä täytäntöönpanemattomat direktiivin säännökset osaksi Itävallan oikeusjärjestystä. Itävallan viranomaiset vastasivat viralliseen huomautukseen 9.1.1995 viitaten suurelta osin siihen, mitä ne olivat todenneet jo 25.7.1994 päivätyssä kirjeessään.

25. Itävallan tasavalta liittyi Euroopan unioniin 1.1.1995. Liittymisasiakirjan 172 artiklan 6 kohdan mukaisesti EFTAn

valvontaviranomainen siirsi Itävallan hallituksen kanssa käydyn kirjeenvaihdon kokonaisuudessaan komissiolle toimivallan siirryttyä tälle.

Menettely komissiossa

26. Komissio päätti 20.12.1995 jatkaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä, ja se pyysi Itävallan hallitusta esittämään huomautuksensa joukosta väitteistä, joiden mukaan Itävalta on rikkonut direktiivissä säädettyjä velvoitteita. Tässä tarkoituksessa komissio lähetti 14.2.1996 Itävallan hallitukselle perustamissopimuksen 169 artiklan ensimmäisessä kohdassa (josta on tullut EY 226 artiklan ensimmäinen kohta) tarkoitetun virallisen huomautuksen. Itävallan hallitus esitti huomautuksensa pysyvän edustajansa 12.4.1997 päivätyllä kirjeellä, mutta komissio ei pitänyt huomautuksia tyydyttävinä.

27. Komissio oli vakuuttunut siitä, että yhteisön oikeutta oli rikottu, joten se päätti osoittaa Itävallan hallitukselle edellä mainitussa perustamissopimuksen 169 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitetun perustellun lausunnon. Perusteltu lausunto annettiin tiedoksi 21.2.1997 päivätyllä kirjeellä. Itävallan viranomaiset vastasivat perusteltuun lausuntoon ensiksi 4.4.1997 päivätyllä liittovaltion valtiovarainministeriön kirjeellä ja sitten 17.4.1997 pysyvän edustajansa kirjeellä. Komissio ei pitänyt kumpaakaan vastausta tyydyttävänä.

28. Komissio katsoi näin ollen, että direktiivin mukaisten velvoitteiden rikkominen jatkui, joten se päätti nostaa perustamissopimuksen 169 artiklan toisen kohdan (josta on tullut EY 226 artiklan toinen kohta) nojalla nyt käsiteltävänä olevan kanteen, joka saapui yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 28.7.1998.

Asianosaisten vaatimukset

29. Komissio vaatii kanteessaan, että yhteisöjen tuomioistuin

— toteaa, että Itävallan tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen ja direktiivin 2 artiklan sekä 3 artiklan 1, 5 ja 6 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska

— se on rajoittanut StGB:n 165 §:ssä säädettyä rahanpesukieltoa niin, että sitä sovelletaan vain omaisuuseriin, joiden arvo ylittää 100 000 ATS,

— se on säätänyt arvopaperitilin avaavan asiakkaan henkilöllisyy-

den toteamista koskevan velvollisuuden tulemaan voimaan vasta 1.8.1996 eikä 1.1.1994 (jolloin ETA-sopimus tuli voimaan),

— se ei ole säätänyt, että asiakkaan henkilöllisyys on todettava kaikkien avattuun arvopaperitiliin kohdistuvien liiketoimien yhteydessä, vaan se on säätänyt BWG:n 40 §:n 5 momentissa, että asiakkaan henkilöllisyys on todettava ainoastaan otettaessa vastaan tai hankittaessa arvopapereita arvopaperitilille,

— se ei ole säätänyt, että säästötiliä avaavan asiakkaan henkilöllisyys on aina todettava 1.1.1994 lähtien,

— se ei ole säätänyt, että asiakkaan henkilöllisyys on todettava kaikkien ennen 1.1.1994 tai sen jälkeen avattuihin säästötileihin liittyvien liiketoimien yhteydessä, ja

— velvoittaa Itävallan tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

30. Komissio on vastauskirjelmässään [27] muuttanut Itävallan hallitukseen kohdistettua ensimmäistä väitettä, koska se on pyytänyt yhteisöjen tuomioistuinta "toteamaan, että Itävallan tasavalta ei ole noudattanut perustamissopimuksen ja — — direktiivin 2 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on vasta 1.10.1998 lähtien ulottanut StGB:n 165 §:ssä säädetyn rahanpesukiellon koskemaan omaisuuseriä, joiden arvo on pienempi kuin 100 000 ATS". Komissio pyytää yhteisöjen tuomioistuinta myös "jättämään tutkimatta vastineen IV kohdassa esitetyn väitteen", [28] toisin sanoen Itävallan hallituksen väitteen direktiivin 3 artiklan lainvastaisuudesta.

31. Itävallan hallitus vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— hylkää kanteen kokonaisuudessaan ja

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

27 — Vastauskirjelmän 1.4 kohta. Muutosta ei ilmeisestä koordinaatiovirheestä johtuen kuitenkaan ole otettu huomioon vastauskirjelmän lopussa (4.1.1 kohta) olevassa vaatimusosassa.

28 — Vastauskirjelmän 4.2 kohta.

Ajankohta, josta alkaen Itävallan hallitus on ollut velvollinen noudattamaan direktiivin säännöksiä

Asianosaisten kannanotot

32. Komissio on kanteessaan esittänyt, että Itävallan hallituksen velvollisuus noudattaa direktiivin säännöksiä on alkanut ETA-sopimuksen voimaantulopäivästä 1.1.1994 [29] ja että se lainvastainen käyttäytyminen, johon tämän hallituksen väitetään syyllistyneen, on alkanut tästä päivämäärästä. Komissio ei kuitenkaan edes vastauskirjelmässään [30] perustele tätä käsitystä, jollei lukuun oteta epämääräistä viittausta ETA-sopimuksen 7 ja 36 artiklaan, jotka koskevat tämän sopimuksen liitteessä IX mainittujen yhteisön säädösten — muun muassa rahanpesudirektiivin — pakottavuutta ja sopimuspuolten velvollisuutta saattaa nämä säädökset osaksi kansallista oikeusjärjestystään.

33. Vaikka Itävallan hallitus ei ole kirjallisessa käsittelyssä nimenomaisesti kiistänyt komission käsitystä direktiivin säännösten noudattamista koskevan velvollisuuden alkamisajankohdasta, [31] se on 15.3.2000 pidetyssä istunnossa väittänyt, että velvollisuus on voinut olla olemassa vasta siitä alkaen, kun Itävallan tasavalta liittyi Euroopan unioniin, eli 1.1.1995 alkaen ja että yhteisöjen tuomioistuimella ei ole toimivaltaa todeta, ovatko rikkomiset, joihin Itävallan tasavallan väitetään syyllistyneen 1.1.1994 eli ETA-sopimuksen voimaantuloajankohdan ja 31.12.1994 välillä, tapahtuneet.

Julkisasiamiehen kannanotto

34. Vaikka ne kriittiset huomautukset, joita Itävallan hallitus on istunnossa tuonut esiin komission käsityksestä, on esitetty myöhässä, ne ovat mielestäni vakuuttavia, kun otetaan huomioon myös se yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee yhteisön oikeusjärjestyksen ja ETA-sopimukseen perustuvan erilaisen oikeusjärjestyksen suhdetta.

35. Tältä osin on todettava, että liittymisasiakirjan edellä mainitun 166 artiklan mukaan uusia jäsenvaltioita — Itävallan tasavalta mukaan lukien — pidetään *liittymisestä alkaen* niinä, joille olemassa olevat yhteisön direktiivit on osoitettu, ja nii-

29 — Kanteen 17 kohta, jossa viitataan 14.2.1996 päivätyssä virallisessa huomautuksessa ja 21.2.1997 päivätyssä perustellussa lausunnossa esitettyihin selvityksiin.

30 — Vastauskirjelmän 31 kohdassa tämä käsitys on toistettu sitä enempää kommentoimatta.

31 — Vastineen B.4 kohta, jossa on tutkittu direktiivin taannehtivan täytäntöönpanon ongelmaa tarkastelematta kuitenkaan direktiivin täytäntöönpanoajankohtaa.

den katsotaan saaneen tiedon näistä direktiiveistä *liittymisajankohtana*. Liittymisasiakirjan edellä mainitun 168 artiklan mukaan uusien jäsenvaltioiden on lisäksi toteutettava toimenpiteet, jotka ovat tarpeen, jotta ne voisivat *liittymisestä alkaen* noudattaa olemassa olevien direktiivien säännöksiä, jollei direktiivien täytäntöönpanolle ole annettu muuta määräaikaa. Näistä määräyksistä seuraa, että Itävallan hallituksen velvollisuus noudattaa rahanpesudirektiivin säännöksiä on voinut alkaa vasta 1.1.1995 Itävallan tasavallan liittyessä Euroopan unioniin, koska liittymisasiakirjan liitteissä ei ole asetettu mitään muuta erityistä määräaikaa. On lisäksi todettava, että yhteisöjen tuomioistuin näyttää ainoassa tätä kysymystä nimenomaisesti koskevassa tuomiossaan [32] implisiittisesti hyväksyneen ajatuksen, että Itävallan tasavalta on ollut velvollinen noudattamaan yhteisön lainsäädäntöä vasta siitä lähtien, kun se 1.1.1995 liittyi Euroopan unioniin. [33]

36. Pitää paikkansa, että ETA-sopimuksen 7 artiklan mukaan sopimuspuolet — Itävallan tasavalta mukaan lukien — olivat velvollisia saattamaan sopimuksen liitteissä mainitut direktiivit — muun muassa rahanpesudirektiivin — osaksi kansallista oikeusjärjestystään sopimuksen voimaantullessa. Tämä velvollisuus on kuitenkin osa erityistä oikeusjärjestystä, joka on syntynyt yhteisön ja EFTAn jäsenvaltioiden välille ETA-sopimuksen johdosta ja jonka perusteella ainoastaan EFTAn tuomioistuimella on ollut ja on toimivalta ratkaista EFTAn jäsenvaltioita koskevat riita-asiat. Liittymissopimuksen tultua voimaan Itävallan tasavalta kuitenkin kuuluu yhteisöön, ja siihen sovelletaan 1.1.1995 lähtien yhteisön oikeutta, jota käytetään perusteena sen käyttäytymistä arvioitaessa. Tämä huomioon ottaen on todettava, että jos tunnustetaan, että Itävallan tasavaltaan voidaan kohdistaa väitteitä, jotka koskevat osittain sitä — tosin vain lyhyttä — aikaa, jolloin se ei vielä ollut liittynyt Euroopan unioniin vaikka olikin ETA-sopimuksen osapuoli, yhteisöjen tuomioistuimelle annetaan toimivalta ratkaista riita-asiat, jotka eivät aineellisesti kuulu sen toimivaltaan. Tämä toteamus saa tukea siitä, mitä yhteisöjen tuomioistuin on äskettäin todennut kahdessa ennakkoratkaisussaan, joista toinen koski Ruotsia [34] ja toinen Itävaltaa [35] ja joissa oli kysymys jäsenvaltion vastuusta vahingoista, joita oli aiheutunut eräiden direktiivien virheellisestä täytäntöönpanosta. Ensin mainitussa asiassa antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi muun muassa, ettei sillä ole sen enempää EY:n perustamissopimuksen nojalla kuin ETA-sopimuksenkaan nojalla toimivaltaa antaa ratkaisua ETA-sopimuksen tulkinnasta siltä osin kuin on kysymys tämän sopimuksen

32 — Asia C-328/96, komissio v. Itävalta, tuomio 28.10.1999 (Kok. 1999, s. I-7479). Asiassa oli kysymys julkisia rakennusurakoita koskevan yhteisön lainsäädännön noudattamisesta tehtäessä sopimusta Sankt Pöltenin uuden hallinto- ja kulttuurikeskuksen rakennusurakasta.

33 — Yhteisöjen tuomioistuin on kyseisen tuomion 63 kohdassa todennut, että "komissio muistuttaa ensinnäkin, että Itävallan tasavallalla on ollut velvollisuus noudattaa yhteisön lainsäädäntöä ja siihen kuuluvia julkisia hankintasopimuksia koskevia direktiivejä *siitä lähtien, kun se* 1.1.1995 *liittyi Euroopan unioniin*" (kursivointi tässä). Se, että yhteisöjen tuomioistuin ei tuomion perusteluissa (74—79 kohta) enää maininnut kyseisten direktiivien noudattamisvelvollisuuden alkamisajankohtaa, johtuu mielestäni pelkästään siitä, ettei tällä seikalla näyttänyt olevan merkitystä asiassa annettavan ratkaisun kannalta, koska asiassa oli kysymys nimenomaan "ennen 6.2.1996 tehdyistä hankintasopimuksista, joita ei vielä 7.3.1996 ollut täytäntöönpantu tai jotka olivat vielä mahdollisesti purettavissa" (tuomion 79 kohta), eli toiminnoista, joiden vaikutukset ilmenevät kokonaisuudessaan Itävallan tasavallan Euroopan unioniin liittymistä seuranneena aikana. Julkisasiamies Alber on ratkaisuehdotuksessaan (59 kohta) ehdottanut, ettei sitä, mistä lähtien Itävallan hallitus on ollut velvollinen noudattamaan yhteisön lainsäädäntöä, käsiteltäisi, koska yhteisön lainsäädäntö on joka tapauksessa alkanut velvoittaa Itävallan tasavaltaa siitä lähtien, kun tämä liittyi Euroopan unioniin.

34 — Asia C-321/97, Andersson ja Wåkerås-Andersson, tuomio 15.6.1999 (Kok. 1999, s. I-3551).

35 — Asia C-140/97, Rechberger ym., tuomio 15.6.1999 (Kok. 1999, s. I-3499).

soveltamisesta EFTAn jäsenvaltioissa ja että "vaikka kyseisestä EFTA-valtiosta on sittemmin tullut Euroopan unionin jäsenvaltio, — — tästä ei voi seurata, että yhteisöjen tuomioistuin olisi toimivaltainen tulkitsemaan ETA-sopimusta silloin, kun kyse on sen soveltamisesta tilanteisiin, jotka eivät kuulu Euroopan yhteisön oikeusjärjestyksen piiriin";[36] yhteisöjen tuomioistuin täsmensi, että "yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaan kuuluu yhteisön oikeuden — jonka erottamaton osa ETA-sopimus on — tulkitseminen sellaisissa tilanteissa, joissa kyse on yhteisön oikeuden soveltamisesta uusissa jäsenvaltioissa *niiden liittymisen jälkeen*".[37] Jälkimmäisessä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin muistutti, että "yhteisöjen tuomioistuin ei ole toimivaltainen [EY 234] artiklan tai ETA-sopimuksen nojalla tulkitsemaan ETA-sopimusta siltä osin kuin on kyse siitä, miten Itävallan tasavalta on sitä soveltanut ennen liittymistään Euroopan unioniin",[38] ja että se on "toimivaltainen lausumaan ainoastaan siitä, onko 1.1.1995 Euroopan unioniin liittynyt jäsenvaltio"[39] pannut direktiivin säännökset asianmukaisesti täytäntöön kyseisen ajankohdan jälkeen. Näistä tuomioista ilmenee ajatus, että yhteisön oikeuden kannalta tarkasteltuna komissio voi tutkia ja yhteisöjen tuomioistuin arvioida jäsenvaltioiden toimia ainoastaan siltä osin kuin ne koskevat aikaa, joka on alkanut siitä, kun jäsenvaltiot ovat liittyneet Euroopan unioniin. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin on joissakin edellä mainittuja tuomioita aikaisemmissa tuomioissa[40] tunnustanut, että joidenkin EY:n perustamissopimuksen määräysten soveltamisala saattaa ulottua koskemaan "vaikutuksia, joita ennen — — uuden jäsenvaltion liittymistä yhteisöön syntyneillä tilanteilla sittemmin on",[41] näin todettaessa on aina pidetty lähtökohtana, että kyseessä olevat säännökset ovat sitoneet jäsenvaltiota vasta siitä lähtien, kun se on liittynyt Euroopan unioniin.[42] Lisäksi on todettava, että tämäntyyppiset poikkeukset ovat perusteltuja vain asetetun periaatteen suuren merkityksen vuoksi — edellä mainituissa asioissa oli kysymys kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellosta — ja tähän periaatteeseen kohdistuvan loukkauksen törkeyden vuoksi; nämä arviointiperusteet edellyttävät, että yhteisöjen tuomioistuimen on arvioitava yhteisön oikeuden vastaisten kansallisten toimenpiteiden kohteeksi joutuneiden toimijoiden subjektiivista asemaa erityisen huolellisesti.[43]

37. Tätä päättelyä ei mielestäni voida kumota vetoamalla liittymisasiakirjan 172 artiklan 6 ja 7 kohtaan, jotka koskevat EFTAn valvontaviranomaisen vireille panemia menettelyjä. Näissä kohdissa nimittäin määrätään ensinnäkin, että

36 — Em. asia Andersson ja Wåkeråas-Andersson, tuomion 30 kohta.

37 — Em. asia Andersson ja Wåkeråas-Andersson, tuomion 31 kohta (kursivointi tässä).

38 — Em. asia Rechberger ym., tuomion 38 kohta.

39 — Em. asia Rechberger ym., tuomion 40 kohta. Ks. myös tuomion 44 kohta, jossa on nimenomaisesti tarkasteltu "Itävallan tasavallalla yhteisön oikeuden perusteella olevaa velvollisuutta panna direktiivi täytäntöön liityttyään Euroopan unioniin 1.1.1995".

40 — Asia C-43/95, Data Delecta ja Forsberg, tuomio 26.9.1996 (Kok. 1996, s. I-4661) ja asia C-122/96, Saldanha ja MTS, tuomio 2.10.1997 (Kok. 197, s. I-5325). Näissä tuomioissa oli kysymys siitä, oliko oikeudenkäyntikulujen maksamisesta annettavaa vakuutta koskeva Ruotsin ja Itävallan lainsäädäntö EY:n perustamissopimuksen 6 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 12 artikla) mukainen.

41 — Em. asia Saldanha ja MTS, tuomion 14 kohta.

42 — Julkisasiamies La Pergola on kahdessa edellä mainitussa asiassa esittämissään ratkaisuehdotuksissa korostanut, että ennen uuden jäsenvaltion liittymistä tapahtuneet tosiseikat jäävät EY:n perustamissopimuksen ajallisen soveltamisalan ulkopuolelle. Ks. erityisesti asiassa Saldanha ja MTS esitetyn ratkaisuehdotuksen 11 ja 12 kohta (Kok. 1997, s. I-5327).

43 — Yhteisöjen tuomioistuin on nimittäin korostanut, että "pääasian oikeudenkäynti liittyy yhteisön oikeudessa taattujen perusoikeuksien käyttämiseen" (em. asia Saldanha ja MTS, tuomion 17 kohta).

tapaukset, joissa EFTAn valvontaviranomaiseen on vedottu ETA-sopimuksen valvontajärjestelmän puitteissa, siirretään komissiolle sen jälkeen, kun jäsenvaltio, joka on aikaisemmin ollut ETA-sopimuksen sopimuspuoli, on liittynyt Euroopan unioniin, ja toiseksi, että valvontaviranomaisen tekemät päätökset jäävät voimaan myös liittymisen jälkeen. Näissä määräyksissä ei kuitenkaan todeta mitään siitä, mistä lähtien uuden jäsenvaltion hallitus on velvollinen noudattamaan yhteisön oikeutta, eikä siitä, mistä lähtien komissio voi tutkia yhteisön oikeuteen kohdistuvia rikkomuksia. Tältä osin on viitattava edellä mainittuihin liittymisasiakirjan 166 ja 167 artiklaan, joista ilmenee, että kyseinen ajankohta on sama kuin se, jolloin uusi jäsenvaltio liittyy Euroopan unioniin. [44]

ajankohdan eli 1.1.1994 ja Itävallan tasavallan Euroopan unioniin liittymisen ajankohdan 1.1.1995 välistä aikaa.

Väite, jonka mukaan velvoitetta huolehtia rahanpesun kieltämisestä ei ole noudatettu

Komission alun perin esittämät väitteet ja niihin kanteen nostamisen jälkeen tehdyt muutokset

38. Olen edellä todetun perusteella sitä mieltä, että yhteisöjen tuomioistuimen on katsottava, ettei sillä ole toimivaltaa [45] lausua komission Itävallan hallitusta kohtaan esittämistä väitteistä siltä osin kuin ne koskevat ETA-sopimuksen voimaantulo-

39. Komissio on nyt käsiteltävänä olevan asian vireilletuloon johtaneen kanteensa vaatimusosassa pyytänyt yhteisöjen tuomioistuinta ensinnäkin toteamaan, ettei Itävallan hallitus ole noudattanut direktiivin 2 artiklassa jäsenvaltioille asetettua velvoitetta huolehtia rahanpesun kieltämisestä, koska se on rajoittanut — StGB:n 165 §:ssä määritellyn ja rangaistavaksi säädetyn — rahanpesurikoksen tunnusmerkistöä niin, että se kattaa ainoastaan yli 100 000 ATS:n suuruiset omaisuuserät. Toisin sanoen komissio moittii Itävallan tasavaltaa siitä, että se on direktiivin vastaisesti säätänyt *määrällisen alarajan* rahanpesutoimien rangaistavuudelle, vaikka direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on kiellettävä rahanpesu *aina ja rajoituksetta*.

44 — Tämä ratkaisu on siinä mielessä epätyydyttävä, että sen mukaan komissio ei voi tutkia eikä yhteisöjen tuomioistuin arvioida sellaisia uuden jäsenvaltion toimia, jotka ovat yhteisön oikeuden — jonka erottamaton osa ETA-sopimus on — vastaisia ja jotka on toteutettu ETA-sopimuksen voimassaoloaikana mutta ennen kuin kyseinen valtio on liittynyt Euroopan unioniin. Kysymys on lyhyestä ajasta, jonka kuluessa jäsenvaltion voidaan sanoa nauttivan tietynlaisesta immuniteetista menneen ajan osalta. On tietysti teoriassa mahdollista, että EFTAn valvontaviranomainen ja EFTAn tuomioistuin käsittelevät tämän ajan kuluessa tapahtuneet lainvastaiset toimet, mutta uusien jäsenvaltioiden liittymisen jälkeen tämä mahdollisuus on käytännössä poissuljettu eräiden EFTA-valtioiden Euroopan unioniin liittymistä seuraavan kauden siirtymäsäännöksistä tehdyn sopimuksen 5 artiklan äärimmäisen rajoittavilla määräyksillä.

45 — Työjärjestyksen 92 artiklan 1 kohdasta ilmenevän periaatteen perusteella.

40. Itävallan hallitus on ensiksi komissiolle 28.8.1998 osoitetussa liittovaltion oikeusministerin kirjeessä ja sitten 9.10.1998 jättämässään vastineessa [46] todennut, että StGB:n 165 §:ää on muutettu halutulla tavalla Nationalratin heinäkuussa 1998 antamalla liittovaltion lailla, joka on julkaistu elokuussa 1998. [47] Tällä muutoksella poistettiin 100 000 ATS:n alaraja 1.10.1998 lähtien.

41. Kun komissio sai tietää tästä moititun kansallisen säännöksen muutoksesta, se muotoili Itävallan hallitusta kohtaan alun perin esittämänsä väitteen uudelleen vastauskirjelmässään [48] pyytäen yhteisöjen tuomioistuinta "toteamaan, että Itävallan tasavalta ei ole noudattanut perustamissopimuksen ja — — direktiivin 2 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on vasta 1.10.1998 lähtien ulottanut StGB:n 165 §:ssä säädetyn rahanpesukiellon koskemaan omaisuuseriä, joiden arvo on pienempi kuin 100 000 ATS". Muutosta ei ilmeisestä koordinaatiovirheestä johtuen kuitenkaan ole otettu huomioon vastauskirjelmän lopussa olevassa vaatimusosassa.

42. Itävallan hallitus on vastauksessaan ottanut huomioon komission väitteeseen tekemän muutoksen kuitenkaan lausumatta siitä, voidaanko se ottaa tutkittavaksi.

Julkisasiamiehen kannanotto siihen, voidaanko kanteen nostamisen jälkeen alkuperäiseen väitteeseen tehty muutos ottaa tutkittavaksi

43. Kuten edellä on jo todettu, Itävallan hallitus ei ole vastauksessaan vaatinut, että komission alkuperäisiin väitteisiin tehty muutos olisi jätettävä tutkimatta. Työjärjestyksen 92 artiklan 2 kohdan mukaan yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin voi milloin tahansa omasta aloitteestaan tutkia, onko asia jätettävä tutkimatta ehdottoman prosessinedellytyksen puuttumisen vuoksi. Nyt esillä olevassa asiassa komission tekemä muutos vaikuttaa oikeudenkäynnin kohteen määrittelyyn ja kyseenalaistaa perustamissopimukseen perustuvat menettelylliset takeet, joten sitä, voidaanko muutos ottaa tutkittavaksi, voidaan arvioida edellä mainitun säännöksen perusteella. [49]

44. Aluksi on huomautettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan "komission jäsenvaltiolle esittämässä virallisessa huomautuksessa ja sittemmin komission antamassa perustellussa lausunnossa rajataan oikeudenkäynnin kohde, jota ei sen jälkeen voida enää laajentaa", [50] koska jäsenvaltion mahdollisuus puolustautua on olennainen tae jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn virheettömyydestä. [51] Nyt esillä olevassa

46 — Vastineen II.1 kohta.

47 — BGBl. 1998, s. 153.

48 — Vastauskirjelmän 1.4 kohta.

49 — Näin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan. Ks. mm. asia C-225/91, Matra v. komissio, tuomio 15.6.1993 (Kok. 1993, s. I-3203; Kok. Ep. XIV, s. I-233, 13 kohta).

50 — Asia C-365/97, komissio v. Italia, tuomio 9.11.1999 (Kok. 1999, s. I-7773, 23 kohta).

51 — Ks. mm. asia C-289/94, komissio v. Italia, tuomio 17.9.1996 (Kok. 1996, s. I-4405, 15 kohta).

asiassa ei kuitenkaan ole kiistetty, etteikö kanteen vaatimusosassa alun perin mainittu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen olisi sama kuin se, josta Itävallan hallitusta on moitittu 14.2.1996 päivätyssä komission virallisessa huomautuksessa ja 21.2.1997 päivätyssä perustellussa lausunnossa. Tältä kannalta katsottuna komissio on täysin noudattanut jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn sovellettavia sääntöjä. Ongelma koskee yksinomaan kanteen nostamisen jälkeistä vaihetta, sillä nyt on varmistuttava siitä, voidaanko komission väitteeseen tekemä muutos ottaa tutkittavaksi.

45. Minulla on tästä vakavia epäilyjä. Oikeuskäytännössä on tunnustettu, että menettelyssä, jossa on kysymys sen toteamisesta, että jäsenvaltio ei ole noudattanut yhteisön oikeudesta johtuvia velvoitteitaan, oikeudenkäynnin kohdetta voidaan kanteen nostamisen jälkeen muuttaa vastaajana olevan jäsenvaltion toimien vuoksi, mutta vain siten, että väitteitä supistetaan eli oikeudenkäynnin kohdetta *rajoitetaan*.[52] Sellaiset kanteen vaatimusosan muutokset, joilla oikeudenkäynnin kohdetta muutetaan olennaisesti tai laajennetaan lisäämällä uusia väitteitä tai ankaroittamalla jo esitettyjä väitteitä, eivät sitä vastoin ole sallittuja, koska niillä loukataan jäsenvaltion puolustautumisoikeuksia.[53] Kun komissio sai nyt käsiteltävänä olevassa asiassa tietää, että moitittua kansallista lainsäädäntöä on muutettu sen haluamalla tavalla, se olisi joko voinut säilyttää vaatimuksensa entisellään vaatien, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen on todettava perustellun lausunnon antamisajankohdan tilanteen mukaisesti, tai luopua kanteestaan osittain tältä kohdin. Komissio on kuitenkin valinnut kolmannen vaihtoehdon, jonka ongelmallisia seurauksia se ei ilmeisestikään ole tajunnut; se on muuttanut väitettään ja vaatinut yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Itävallan tasavalta ei ole noudattanut direktiivistä johtuvia velvoitteitaan, koska se on kumonnut StGB:n 165 §:ssä säädetyn alarajan vasta 1.10.1998 lähtien ja jättänyt sen voimaan tätä edeltävän ajan osalta. Komissio on näin tehdessään muuttanut väitteensä aineellista sisältöä, koska se on vaihtanut rahanpesukiellon *määrällisen laajuuden riittämättömyyttä* koskevan väitteen väitteeksi, joka koskee vuonna 1998 lainsäädäntöön tehdyn muutoksen *taannehtivuuden puuttumista*. Näissä olosuhteissa katson, että vastauskirjelmässä tehty muutos on — täysin riippumatta

52 — Ks. vain esimerkkeinä asia C-257/94, komissio v. Italia, tuomio 12.10.1995 (Kok. 1995, s. I-3041, 4 kohta) ja asia C-17/95, komissio v. Ranska, tuomio 14.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4895, 4 kohta). Julkisasiamies La Pergola on viimeksi mainitussa asiassa käyttänyt ilmaisua "kanteen osittainen peruuttaminen" määritelläkseen tapaukset, joissa kanneperusteita rajoitetaan kanteen nostamisen jälkeen (ks. ratkaisuehdotuksen alaviite 4, Kok. 1995, s. I-4896).

53 — Ks. asia C-243/89, komissio v. Tanska, tuomio 22.6.1993 (Kok. 1993, s. I-3353; Kok. Ep. XIV, s. I-263, 15 ja 19 kohta) sekä julkisasiamies Tesauron ratkaisuehdotus (Kok. 1993, s. I-3373, 7 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että väitteiden laajennus, jonka komissio oli vastauksessaan tehnyt viitaten Tanskan hallituksen vastineessaan esittämiin tietoihin, oli jätettävä tutkimatta. Asiassa C-274/93, komissio v. Luxemburg, 25.4.1996 antamassaan tuomiossa (Kok. 1996, s. I-2019, 11—13 kohta) yhteisöjen tuomioistuin on — mielestäni muotoseikkoihin liiallisesti takertuen — jättänyt tutkimatta kanteen, jossa pyydettiin toteamaan, että Luxemburgin hallitus ei ollut noudattanut velvollisuuttaan panna täytäntöön erään direktiivin säännökset, koska komissio oli ensin kanteen vaatimusosassa vedonnut "tiettyihin direktiivin säännöksiin, joita ei ole saatettu osaksi Luxemburgin lakia", mutta myöhemmin vaatinut yhteisöjen tuomioistuinta "toteamaan, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole toteuttanut kaikkia direktiivin noudattamiseksi tarvittavia toimenpiteitä", mikä esti vastaajana olevaa — mutta oikeudenkäynnissä esiintymättä jättänyttä — jäsenvaltiota "ottamasta kantaa — — väitteisiin, jotka koskevat direktiivin tiettyjen säännösten puutteellista täytäntöönpanoa".

siitä, onko se perusteltu [54] — uusi väite, jonka osalta ei selvästikään ole käyty oikeudenkäyntiä edeltävää menettelyä, joka olisi ollut välttämätön ja joka olisi pitänyt panna vireille EY:n perustamissopimuksessa määrättyjen sääntöjen mukaisesti.

46. Tämän perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että uutta väitettä, jolla komissio on vastauskirjelmässään korvannut alun perin esittämänsä väitteen, ei voida ottaa tutkittavaksi.

Velvoite varmistaa, että luotto- ja rahoituslaitokset toteavat asiakkaidensa henkilöllisyyden

Komission kanta

47. Kuten edellä on todettu, jäsenvaltioiden on direktiivin 3 artiklan mukaan vaadittava, että luotto- ja rahoituslaitokset toteavat vakituisten ja vähintään 15 000 ecun suuruisten liiketoimien yhteydessä myös satunnaisten asiakkaidensa henkilöllisyyden, jotta estettäisiin se, että rahanpesua harjoittavat hyötyvät tuntemattomaksi jäämisestä. Komission mielestä tämä säännös on ilmaus yleisestä periaatteesta, joka on direktiivillä otettu käyttöön tarkoituksena kasvattaa kansainvälisellä tasolla tietoisuutta rahanpesun riskeistä ja vaaroista ja jonka mukaan on suhtauduttava kielteisesti kaikkeen pankki- ja rahoitustoiminnan nimettömyyteen ja joka perustuu ajatukseen, että nimettömyys *objektiivisesti* edistää lainvastaisen toiminnan tuottaman hyödyn "pesemiseen" tähtäävien rikollisten ilmiöiden syntymistä. Tältä osin komissio viittaa [55] nimenomaisesti tärkeimpien kansainvälisten elinten (Yhdistyneet Kansakunnat, Euroopan neuvosto jne.) aloitteisiin ja erityisesti seitsemän johtavan teollisuusmaan Pariisin huippukokouksessa heinäkuussa 1989 perustaman rahoitusalan rahanpesutyöryhmän (Financial Action Task Force on Money Laundering) antamiin suosituksiin. [56] Tässä yhteydessä erityinen merkitys on myös direktiivin 3 artiklan 5 ja 6 kohdalla, joissa säädetään, että jos on epäilyksiä siitä, toimiiko asiakas omaan lukuunsa, tai kun on varmaa, että hän ei toimi omaan lukuunsa, luotto- ja rahoituslaitosten on selvitettävä päämiehen henkilöllisyys ja että näiden on aina todettava asiakkaan henkilöllisyys, jos epäillään rahanpesua.

48. Tämän perusteella komissio katsoo, että edellä mainittua direktiivin 3 artiklaa

54 — Komissio nimittäin — ehkä itse sitä tajuamatta — vaatii, että Itävallan tasavallan on annettava taannehtiva vaikutus säännökselle, jolla rikosoikeudellinen vastuu ulotetaan koskemaan rahanpesua, joka kohdistuu alle 100 000 ATS:n suuruisiin omaisuuseriin. Tällainen vaatimus on kuitenkin "rikosten ja rangaistusten lakisidonnaisuuden periaatteen ja yleisemmin oikeusvarmuuden periaatteen vastai[nen], sillä näiden periaatteiden mukaan rikoslakia ei saa tulkita laajentavasti syytetyn vahingoksi" (yhdistetyt asiat C-74/95 ja C-129/95, X, tuomio 12.12.1996, Kok. 1996, s. I-6699, 25 kohta).

55 — Ks. erityisesti kanteen 44 kohta ja vastauskirjelmän 8 kohta.

56 — Tähän toimielimeen on viitattu nimenomaisesti myös direktiivin seitsemännessä perustelukappaleessa.

sovelletaan kaikkiin tapauksiin, joissa asiakas aloittaa vakituisen liikesuhteen luotto- tai rahoituslaitoksen kanssa, ja kaikkiin tapauksiin, joissa satunnainen asiakas toteuttaa liiketoimia tämäntyyppisen laitoksen kanssa. Liikesuhteiden ja satunnaisten liiketoimien luonnetta ei komission mukaan pidä ottaa mitenkään huomioon, koska niiden tehtävillä, erityispiirteillä ja ominaisuuksilla ei ole mitään merkitystä direktiivissä säädetyn tunnistamisvelvollisuuden kannalta. Direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa viitataan nimenomaisesti tilien tai säästötilien avaamiseen ja säilytyspalveluihin, mutta luettelo ei ole tyhjentävä, koska tosiasiassa direktiiviä sovelletaan kaikkiin pääomanliikkeitä sisältäviin liiketoimiin, [57] jotta pystyttäisiin varmistamaan direktiivin tehokas vaikutus rahanpesun torjunnassa.

100 a artikla, jotka koskevat itsenäistä ammatinharjoittamista sijoittautumisoikeuden yhteydessä ja sisämarkkinoita koskevan kansallisen lainsäädännön lähentämistä. Itävallan hallituksen mielestä direktiivin 3 artiklassa säädetty velvollisuus todeta asiakkaan henkilöllisyys koskee ainoastaan "liiketoimia, jotka vaarantavat pääomien vapaan liikkuvuuden sisämarkkinoilla tarjoamalla mahdollisuuden rahanpesuun". [58] Jos säännöstä tulkittaisiin jollain muulla tavalla, direktiivi menisi sen toimivallan ulkopuolelle, jonka nojalla neuvosto on sen antanut, jolloin 3 artiklan säännökset, jotka koskevat luotto- ja rahoituslaitosten yleistä velvollisuutta todeta asiakkaidensa henkilöllisyys, olisivat lainvastaisia. [59]

Itävallan hallituksen lainvastaisuusväite

49. Itävallan hallitus kiistää, että 3 artiklan tulkinta, jonka komissio on omaksunut nimettömien tilien ja liiketoimien aiheuttaman ongelman osalta, olisi oikea. Itävallan hallituksen mukaan kyseistä säännöstä tulkittaessa on otettava huomioon yksinomaan ne määräykset, joiden perusteella neuvosto on antanut direktiivin, eli ETY:n perustamissopimuksen 52 artiklan 2 kohdan ensimmäinen ja toinen virke ja

50. Näiden toteamusten perusteella Itävallan hallitus esittää vastineessaan EY:n perustamissopimuksen 184 artiklaan (josta on tullut EY 241 artikla) perustuvan lainvastaisuusväitteen direktiivin 3 artiklan osalta, sellaisena kuin komissio on sitä tulkinnut. Itävallan hallitus katsoo, että nyt esillä olevassa asiassa, jossa on kysymys sen toteamisesta, onko yhteisön oikeutta mahdollisesti rikottu, voidaan ottaa tutkittavaksi tällainen väite, koska Itävallan hallituksella ei ole ollut mahdollisuutta riitauttaa kyseessä olevan säännöksen oikeu-

57 — Ks. perustamissopimuksen 67 artiklan täytäntöönpanosta 24 päivänä kesäkuuta 1988 annettu neuvoston direktiivi 88/361/ETY (EYVL L 178, s. 5), jonka liitteissä on yksityiskohtainen kuvaus erilaisista pääomanliikkeistä ja niihin liittyvistä valuuttatoimista ja muista toimista.

58 — Vastineen IV.1 kohta, jossa viitataan professori Georg Ressin lausuntoon.

59 — Itävallan hallitus tuo mahdollista lainvastaisuutta koskevan ongelman esiin ainoastaan direktiivin 3 artiklan osalta. Tältä osin ks. vastauksen 3 kohta.

dellista perustaa kumoamiskanteella.[60] Itävallan hallitus antaa joka tapauksessa ymmärtää, että yhteisöjen tuomioistuin voi arvioida kyseisen säännöksen lainmukaisuutta omasta aloitteestaan.[61]

Julkisasiamiehen kannanotto lainvastaisuusväitteeseen

51. Totean heti aluksi, että mielestäni jäsenvaltio ei voi menettelyssä, jossa on tarkoitus todeta, onko se mahdollisesti rikkonut yhteisön oikeutta, väittää, että direktiivi tai direktiivin yksittäinen säännös, jonka noudattamatta jättämisestä sitä moititaan, on lainvastainen.

52. Yhteisöjen tuomioistuin on päätösten osalta todennut, että "olisi perustamissopimuksessa määrättyjä muutoksenhakukeinoja koskevien periaatteiden vastaista sekä perustamissopimuksen rakennetta ja sen perustana olevaa oikeusvarmuuden periaatetta horjuttavaa, jos jäsenvaltio, jolle 93 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla tehty päätös on osoitettu, voisi asettaa kyseenalaiseksi päätöksen pätevyyden saman määräyksen toisessa alakohdassa tarkoitetun kanteen käsittelyn yhteydessä, vaikka perustamissopimuksen 173 artiklan kolmannessa kohdassa asetettu määräaika olisi päättynyt",[62] ja että "perustamissopimuksella perustetussa oikeussuojakeinojen järjestelmässä erotetaan toisistaan yhtäältä 169 ja 170 artiklassa tarkoitetut kanteet, joissa vaaditaan todettavaksi, ettei jäsenvaltio ole noudattanut jäsenyysvelvoitteitaan, ja toisaalta 173 ja 175 artiklassa tarkoitetut kanteet, joilla pyritään valvomaan yhteisön toimielinten tointen tai toiminnasta pidättäytymisen lainmukaisuutta. Näillä oikeussuojakeinoilla pyritään eri tavoitteisiin, ja niitä koskevat säännöt poikkeavat toisistaan. Jäsenvaltio ei näin ollen voi siihen nimenomaisesti valtuuttavan perustamissopimuksen määräyksen puuttuessa tehokkaasti väittää sille osoitettua päätöstä lainvastaiseksi puolustautuakseen sellaista jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa kannetta vastaan, joka perustuu kyseisen päätöksen täytäntöönpanon laiminlyöntiin",[63] koska tämäntyyppinen väite "voidaan hyväksyä vain siinä tapauksessa, että kyseessä olevassa toimessa on niin vakavia ja ilmeisiä virheitä, että tointa voidaan pitää mitättömänä".[64] Asetuksista, joihin on nimenomaisesti viitattu perustamissopimuksen 184 artiklassa, yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että 184 artikla "on ilmaus yleisestä oikeusperiaatteesta, jolla taataan, että kullakin asianosaisella on oikeus sitä suoraan ja erikseen koskevan päätöksen kumotuksi saadakseen riitauttaa toimielinten sellaisten aikaisempien tointen pätevyys, joita on käytetty kanteen kohteena olevan päätöksen oikeudellisena perustana, ellei asianosaisella ole ollut oikeutta nostaa perustamissopimuksen 173 artiklan nojalla suoraa kannetta näistä toimista, joiden seuraukset kohdistuvat siihen ilman, että se

60 — Vastineen IV.3 kohta ja vastauksen 3 luku, jossa todetaan, että nyt esillä olevassa asiassa "on kysymys — — direktiivistä, jonka täytäntöönpanolle asetettu määräaika oli päättynyt jo kauan ennen kuin Itävalta liittyi Euroopan unioniin".

61 — Vastineen IV.3 kohdan loppu, jossa todetaan seuraavaa: "EY:n perustamissopimuksen 184 artiklassa ei täsmennetä, voiko yhteisöjen tuomioistuin jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn yhteydessä omasta aloitteestaan käsitellä säädöksessä olevaa virhettä."

62 — Asia 156/77, komissio v. Belgia, tuomio 12.10.1978 (Kok. 1978, s. 1881; Kok. Ep. IV, s. 183, 23 kohta) ja asia 322/82, komissio v. Italia, tuomio 15.11.1983 (Kok. 1983, s. 3689, 10 kohta).

63 — Asia 226/87, komissio v. Kreikka, tuomio 30.6.1988 (Kok. 1988, s. 3611, 14 kohta).

64 — Em. asia komissio v. Kreikka, tuomion 16 kohta. Ks. myös asia 15/85, Consorzio cooperative d'Abruzzo v. komissio, tuomio 26.2.1987 (Kok. 1987, s. 1005; Kok. Ep. IX, s. 29).

pystyisi vaatimaan tointen kumoamista".[65] Mielestäni on turha tarkastella pidempään näitä toteamuksia, joista ilmenee selvästi, että jäsenvaltio ei voi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä vedota oikeudenkäyntikeinojen joukkoon kuuluvaan lainvastaisuusväitteeseen.[66] Todettakoon vielä, että yhteisöjen tuomioistuin on selvästi vahvistanut,[67] että tämä mahdollisuus on poissuljettu myös sellaisen direktiivin osalta, jonka noudattamatta jättämisestä komissio moittii jäsenvaltiota. Kyseisessä asiassa Saksan liittotasavalta esitti jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhdenmukaistamisesta — yhteinen arvonlisäverojärjestelmä: yhdenmukainen määräytymisperuste — 17 päivänä toukokuuta 1977 annettuun kuudennen neuvoston direktiivin 77/388/ETY (EYVL L 145, s. 1) 26 artiklaan kohdistuvan lainvastaisuusväitteen, jonka mukaan säännös oli mitätön. Yhteisöjen tuomioistuin viittasi nimenomaisesti edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Kreikka annetun tuomion 14 kohtaan ja totesi, että jäsenvaltio "ei voi myöskään vedota sellaisen direktiivin lainvastaisuuteen, jonka noudattamatta jättämisestä komissio moittii sitä",[68] sekä täsmensi vielä samoin kuin asiassa komissio vastaan Kreikka annetun tuomion 16 kohdassa, että tilanne voisi olla "toinen vain siinä tapauksessa, että kyseessä olevassa toimessa on niin vakavia ja ilmeisiä virheitä, että tointa voidaan pitää mitättömänä",[69] mihin Saksan hallitus ei tuossa asiassa kuitenkaan ollut vedonnut.

53. Katson edellä tarkastellun oikeuskäytännön mukaisesti, ettei Itävallan hallitus voi nyt esillä olevassa asiassa väittää, että direktiivin 3 artikla, jonka noudattamatta jättämisestä komissio sitä moittii, on lainvastainen.[70] Itävallan hallitus tosin korostaa vastauksessaan, että "direktiivi sellaisenaan ylittää yhteisön toimivallan vain, jos sitä tulkitaan komission ehdottamalla tavalla".[71] Tämä toteamus ei kuitenkaan poista sitä kiistatonta tosiseikkaa, että Itävallan hallituksen esittämällä lainvastaisuusväitteellä kyseenalaistetaan sen säännöksen oikeudellinen perusta, jonka noudattamatta jättämisestä sitä moititaan, vaikka tämä on edellä tarkastelluista syistä poissuljettua. Lisäksi on todettava, ettei Itävallan hallitus ole esittänyt yhtään väitettä sen toteen näyttämiseksi, että direktiivissä ja erityisesti sen 3 artiklassa on niin vakavia ja ilmeisiä virheitä, että toimi on niiden vuoksi mitätön, vaikka tämä on ainoa seikka, jonka vuoksi voi olla perusteltua esittää lainvastaisuusväite. Vastaaja nimittäin katsoo, että direktiivin 3 artikla, sellaisena kuin komissio sitä tulkitsee, ylittää yhteisön toimivallan eli että säännös on virheellinen puuttuvan toimivallan vuoksi siten kuin EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan toisessa kohdassa (josta on tullut EY 230 artiklan toinen kohta) tarkoitetaan, mutta vastaaja ei kuitenkaan näytä pitävän säännöstä "mitättömänä toimena".

65 — Asia 92/78, Simmenthal v. komissio, tuomio 6.3.1979 (Kok. 1979, s. 777, 39 kohta). Tämä toteamus on päätepiste ajattelulinjalle, joka alkoi asiassa 2/57, Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse v. korkea viranomainen, 12.6.1958 annetusta tuomiosta (Kok. 1958, s. 129) ja asiassa 9/56, Meroni v. korkea viranomainen, 13.6.1958 annetusta tuomiosta (Kok. 1958, s. 9; Kok. Ep. I, s. 21) ja joka jatkui asiassa 32/65, Italia v. neuvosto ja komissio, 13.7.1966 annetussa tuomiossa (Kok. 1966, s. 563; Kok. Ep. I, s. 299). Yhteisöjen tuomioistuin ei ole aina ehdottomasti noudattanut tätä linjaa. Asiassa 116/82, komissio v. Saksa, 18.9.1986 annetussa tuomiossa (Kok. 1986, s. 2519, 8 kohta) Saksan liittotasavallan sallittiin riitauttaa sen asetuksen lainmukaisuus, jonka noudattamatta jättämisestä sitä moitittiin.

66 — Tämän mahdollisuuden poissulkemista voidaan tosin arvostella, jos huomioon otetaan yhteisön toiminnan lainmukaisuutta koskeva periaate; tältä osin ks. julkisasiamies Darmonin ratkaisuehdotus asiassa C-258/89, komissio v. Espanja (tuomio 25.7.1991, Kok. 1991, s. I-3977, ratkaisuehdotuksen 13—31 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö).

67 — Asia C-74/91, komissio v. Saksa, tuomio 27.10.1992 (Kok. 1992, s. I-5437).

68 — Em. asia C-74/91, komissio v. Saksa, tuomion 10 kohta.

69 — Em. asia C-74/91, komissio v. Saksa, tuomion 11 kohta.

70 — Olen ollut samaa mieltä asiassa C-206/98, komissio v. Belgia, tuomio 18.5.2000, äskettäin eli 20.1.2000 esittämässäni ratkaisuehdotuksessa (Kok. 2000, s. I-3509, s. I-3511).

71 — Vastauksen 3 luku.

54. Itävallan hallitus väittää kuitenkin, ettei sillä ole ollut mahdollisuutta riitauttaa direktiivin 3 artiklan lainmukaisuutta kumoamiskanteella, koska direktiivin täytäntöönpanolle asetettu määräaika oli jo päättynyt, kun Itävallan tasavalta liittyi Euroopan unioniin. Itävallan hallitus arvostelee toisin sanoen sitä, että direktiivi kuului yhteisön säännöstöön ja että liittymisasiakirjassa ei annettu uusille jäsenvaltioille mahdollisuutta vaatia niiden yhteisön säädösten kumoamista, jotka olivat jo voimassa 1.1.1995 tai joiden täytäntöönpanolle asetettu määräaika oli päättynyt. Tällä väitteellä pyritään varsinaisesti kiistämään, että ne velvoitteet, joihin Itävalta on vapaaehtoisesti sitoutunut Euroopan unioniin liittyessään, olisivat perusteltuja; väitettä ei näin ollen voida hyväksyä. Muistutan tältä osin, että oikeuskäytännön mukaan "liittymisasiakirjat eivät — — ole sellaisia toimielinten toimia, joiden sisältämien määräysten tai säännösten pätevyys voidaan riitauttaa yhteisöjen tuomioistuimessa". [72] Komissio on sitä paitsi oikeassa, kun se toteaa vastauskirjelmässään, [73] että Itävallan tasavalta "ei ole liittymisneuvottelujen missään vaiheessa väittänyt, että direktiivi ylittää yhteisön toimivallan säännellä kyseistä alaa, eikä se ole missään vaiheessa esittänyt vähäisintäkään tämänsuuntaista julistusta". Jos Itävallan viranomaiset katsoivat, että direktiiviä oli tulkittava tietyllä tavalla, sen olisi ollut viisainta pyytää, että liittymisasiakirjaan otetaan erityinen viittaus haluttuun tulkintaperusteeseen, tai ainakin liittää asiakirjaan tämänsuuntainen julistus. On kiistatonta, että tällaisia varotoimenpiteitä ei liittymishetkellä toteutettu, joten on oletettava, että Itävallan hallitus on ehdoitta hyväksynyt direktiivin oikeudellisen perustan ja aineellisen sisällön. On lisäksi todettava, ettei Itävallan hallitus ole missään vaiheessa pannut vireille direktiivin 13 artiklan 1 kohdassa säädettyä menettelyä saattaakseen "yhteyskomitean" käsiteltäväksi niitä ongelmia, joita aiheutuu siitä laajentavasta tulkinnasta, jota komissio soveltaa direktiivin 3 artiklasta johtuviin velvoitteisiin.

55. Tämän perusteella katson, ettei nyt esillä olevassa asiassa ole syytä käsitellä sitä vaikeaa kysymystä, voiko yhteisöjen tuomioistuin omasta aloitteestaan tutkia, onko asiassa merkityksellinen direktiivin säännös lainmukainen. Näyttää nimittäin siltä, että asiassa vastaajana oleva hallitus todellisuudessa pyrkii riitauttamaan sen *laajentavan* tulkinnan, jota komissio soveltaa luotto- ja rahoituslaitosten velvollisuuteen todeta asiakkaidensa henkilöllisyys, ja että niillä epäilyillä, joita kyseinen hallitus on esittänyt direktiivin lainmukaisuudesta, itse asiassa pyritään tämän tavoitteen saavuttamiseen. Mielestäni nyt esillä olevan asian ratkaisemiseksi ei siten ole tarpeen tarkastella direktiivin oikeudellista perustaa sen enempää. Sitä vastoin on tutkittava konkreettisesti, onko komission kyseiselle velvollisuudelle antama tulkinta perusteltu, kun otetaan huomioon ne nimenomaiset moitteet, joita on esitetty Itävallan hallitusta kohtaan. [74] Aion seuraavaksi tarkastella tätä kysymystä.

72 — Asia C-313/89, komissio v. Espanja, tuomio 7.11.1991 (Kok. 1991, s. I-5231, 10 kohta).

73 — Vastauskirjelmän 50 kohta.

74 — Yhteisöjen tuomioistuin on noudattanut tätä samaa metodologista lähestymistapaa edellä alaviitteessä 66 mainitussa asiassa komissio v. Espanja antamassaan tuomiossa, jossa se tutki sellaisen asetuksen tulkintaa, jonka noudattamatta jättämisestä komissio moitti Espanjaa, eikä kyseisen asetuksen lainmukaisuutta.

Julkisasiamiehen kannanotto direktiivin 3 artiklan tulkintaan

56. Olen vakuuttunut siitä, että rahanpesudirektiivi on täysin niiden ETY:n perustamissopimuksen säännösten — eli 57 artiklan ja 100 a artiklan — keskeisen sisällön mukainen, joiden perusteella neuvosto on sen antanut. Käsitykseni perustuu seuraaviin seikkoihin.

57. Direktiivi ei ylitä yhteisön toimivaltaa sijoittautumisvapauden ja sisämarkkinoiden alalla, vaan sillä parannetaan molempien toimivuutta sen takaamiseksi, että yhteisössä muodostuneesta yhtenäisestä rahoitusalueesta ei tule järjestäytyneen rikollisuuden toimintakenttää vaan etuoikeutettu alue sellaisten toimijoiden taloudelliselle toiminnalle, jotka käyttävät sijoittautumisoikeuttaan yhteisön etuja edistävästi ja saavat sen vuoksi nauttia varmoihin ja avoimiin sääntöihin perustuvien sisämarkkinoiden eduista. Rahanpesun torjumiseksi annetuilla säännöksillä edistetään siis luotto- ja rahoitustoiminnan aloittamismahdollisuuksia ja harjoittamista ja parannetaan sisämarkkinoiden toimivuutta, kun rikollisesta toiminnasta peräisin olevat rahavirrat ehtyvät asteittain, mistä aiheutuvien myönteisten vaikutusten on tarkoitus ilmetä yhteisön koko rahoitusjärjestelmässä. Rahanpesun torjuminen ei tosin ole se varsinainen tavoite, johon direktiivillä pyritään, kun otetaan huomioon ne oikeudelliset perustat, joihin direktiiviä annettaessa on tukeuduttu, vaan rahanpesun torjuminen on selvästikin välttämätön keino, jonka avulla pystytään tehokkaasti saavuttamaan ne päämäärät, joihin direktiivillä lainmukaisesti pyritään. Tästä seuraa, että direktiivin säännöksillä voidaan saavuttaa niillä tavoitellut päämäärät vain, jos niitä sovelletaan yleisesti sallimatta poikkeuksia tai aukkoja tai — vielä pahempaa — joidenkin jäsenvaltioiden etuoikeutettua kohtelua. Olen toisin sanoen sitä mieltä, että direktiivin 3 artiklassa säädetty asiakkaiden henkilöllisyyden toteamista koskeva järjestelmä voi olla todella tehokas vain, jos sitä pidetään suljettuna järjestelmänä ja sovelletaan näin ollen erotuksetta kaikkiin tässä artiklassa tarkoitettuihin liikesuhteisiin ja liiketoimiin riippumatta niiden luonteesta, oikeudellisista tai rahoituksellisista ominaisuuksista ja ennen kaikkea todellisesta tai oletetusta tarkoituksesta. [75]

58. Tässä yhteydessä on todettava, että direktiivin 3 artiklan 1 kohdan sanamuoto ei jätä tilaa tulkintaepäilyille. Tässä säännöksessä nimittäin viitataan pankin ja asiakkaan välisiin vakituisiin liikesuhteisiin, joissa on kysymys luotoista tai rahoituksesta. Se, että näin muodostunut asiakassuhde on *vakituinen*, ilmenee sekä termeistä, joita on käytetty tässä säännöksessä, jonka mukaan asiakkaiden henkilöllisyys on todettava, kun he "aloittavat liikesuhteen" pankin kanssa, että siitä, että siinä on — vain esimerkkeinä — viitattu "tileihin tai säästötileihin" ja "säilytyspalveluihin". Direktiivissä toisin sanoen vaaditaan, että asiakkaan henkilöllisyys on todettava *aina*, kun henkilöstä tulee luotto- tai rahoituslaitoksen vakituinen asiakas.

75 — Ks. vastaavasti asiassa C-28/95, Leur-Bloem, 17.7.1997 annettu tuomio (Kok. 1997, s. I-4161), jonka 36 kohdassa on todettu, että ETY:n perustamissopimuksen 100 artiklan (josta on tullut EY 94 artikla) perusteella annettua direktiiviä "sovelletaan erotuksetta kaikkiin [siinä säädettyihin] liiketoimiin, — — ottamatta huomioon niiden syitä, olivatpa ne sitten rahoituksellisia, taloudellisia tai pelkästään verotuksellisia".

59. Katson sitä vastoin, että direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa ei tarkoiteta pankin luotto- ja rahoitustoiminnan alaan kuuluvia yksittäisiä liiketoimia siitä riippumatta, toteuttaako liiketoimen pankin vakituinen asiakas, jonka henkilöllisyys on tästä syystä jo todettu, vai suorittaako liiketoimen pankissa satunnainen asiakas, jolloin sovelletaan 3 artiklan 2 kohtaa ja siinä säädettyä alarajaa. Mielestäni tämä tulkinta perustuu loogisiin arviointiperusteisiin[76] ja edellä mainitun 2 kohdan sanamuotoon, jossa viitataan "muiden kuin 1 kohdassa tarkoitettujen asiakkaiden — — kanssa suoritettaviin liiketoimiin". Olisi nimittäin täysin tarpeetonta, että pankki toteaisi *vakituisen* asiakkaansa henkilöllisyyden aina, kun tämä suorittaa liiketoimen. Direktiivin tavoitteen saavuttamisen turvaamiseksi on sitä vastoin tarpeellista ja järkevää, että pankki toteaa sellaisen *satunnaisen* asiakkaan henkilöllisyyden, joka suorittaa liiketoimen aloittamatta vakituista liikesuhdetta pankin kanssa. Tältä osin erityisen tärkeä on 3 artiklan 2 kohta, jossa säädetään — 15 000 ecun suuruinen — raja, jonka ylittyessä luotto- ja rahoituslaitokset ovat velvollisia toteamaan asiakkaan henkilöllisyyden.

Väite, jonka mukaan säästötilejä koskevassa Itävallan lainsäädännössä ei ole noudatettu henkilöllisyyden toteamista koskevaa velvoitetta

Komission väitteet

60. Tältä kannalta katsottuna 3 artiklan 5 kohta turvaa henkilöllisyyden toteamista koskevan velvollisuuden toimivuuden silloin, kun — vakituiset tai satunnaiset — asiakkaat toimivat bulvaaneina; on nimittäin välttämätöntä, että tunnetaan "niiden todellinen henkilöllisyys, joiden puolesta nuo asiakkaat toimivat", jotta 3 artiklan 1 ja 2 kohta eivät menettäisi tehokasta vaikutustaan. Tämän artiklan 6 kohdalla, jonka mukaan asiakkaan henkilöllisyys on todettava *aina*, kun "epäillään rahanpesua", asiakkaan henkilöllisyyden toteamista koskeva järjestelmä tehdään kokonaisuutena johdonmukaiseksi, koska sillä poistetaan kaikki aukot sen osalta, mitä liiketoimia henkilöllisyyden toteamisvelvollisuus koskee.

61. Komissio moittii Itävaltaa ennen kaikkea siitä, ettei tämä ole noudattanut direktiivin 3 artiklan 1, 5 ja 6 kohdan mukaista asiakkaiden henkilöllisyyden toteamista koskevaa velvoitetta säästötilejä (Sparbücher) koskevassa kansallisessa lainsäädännössään. Komissio on kanteensa vaatimusosassa esittänyt Itävallan hallitusta kohtaan kaksi erityistä väitettä:

76 — Myös neuvosto ja komissio ovat yhteistoimintamenettelyn aikaisissa kirjallisissa ja suullisissa toteamuksissaan tulkinneet direktiivin 3 artiklan 1 ja 2 kohtaa samalla tavalla täsmentäen, että 1 kohdassa tarkoitetut asiakkaat aloittavat pankin kanssa liikesuhteen, joka on tarkoitettu pitkäkestoiseksi, kun taas 2 kohdassa mainituilla asiakkailla on pankkiin satunnaisia yhteyksiä, jotka ovat lyhytkestoisia liiketoimen kertaluonteisuuden vuoksi ja näin ollen vailla pysyviä vaikutuksia.

a) Itävallan hallitus ei ole säätänyt, että asiakkaan henkilöllisyys on 1.1.1994 lähtien todettava säästötiliä avattaessa, ja b) se ei ole säätänyt, että asiakkaan henkilöllisyys on todettava ennen 1.1.1994 tai sen jälkeen avattuun säästötiliin liittyvien liiketoimien yhteydessä.

62. Komission mukaan direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa velvoitetaan luotto- ja rahoituslaitokset toteamaan asiakkaidensa henkilöllisyys, "kun ne aloittavat liikesuhteen" eli kun asiakkaat aloittavat pysyvän asiakassuhteen tällaisen laitoksen kanssa, eikä tältä osin voida tehdä mitään eroa liikesuhteen luonteen perusteella. Säästötilit on näin ollen varauksetta sisällytetty kyseisen säännöksen soveltamisalaan. Pankkitoimintaa koskevassa Itävallan lainsäädännössä ja erityisesti BWG:n 40 §:ssä säästötilit on kuitenkin edelleen jätetty henkilöllisyyden toteamista koskevan velvollisuuden ulkopuolelle tekosyihin vedoten. Direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa puolestaan säädetään yleisestä henkilöllisyyden toteamista koskevasta velvollisuudesta myös kaikkien sellaisten luotto- ja rahoitusliiketoimien osalta, joiden "kohteena oleva rahamäärä on vähintään 15 000 ecua" ja joita toteutetaan satunnaisten asiakkaiden kanssa. Säästötileihin liittyvät liiketoimet kuuluvat tilin avaamispäivästä riippumatta tämän säännöksen soveltamisalaan siitä lähtien, kun se tuli voimaan Itävallassa. BWG:n 40 §:ssä ei kuitenkaan säädetä, että henkilöllisyyden toteamista koskevaa velvollisuutta sovelletaan säästötileihin liittyviin liiketoimiin. Ne ainoat — tosin rajoitetut — poikkeukset, joita on tehty nimettömyyttä koskevaan säännöstöön, koskevat vain "ulkomaalaisia" eli henkilöitä, jotka eivät asu Itävallan alueella,[77] kun taas niiden henkilöiden, joiden asuminen on näytetty toteen, henkilöllisyys tarvitsee todeta ainoastaan valuuttatiliä avattaessa. Poikkeukset perustuvat kuitenkin toimiin (Österreichische Nationalbankin virallisiin tiedonantoihin), joiden oikeudellinen luonne on epäselvä.[78]

63. Komissio väittää lisäksi, että nimettömyyttä koskeva säännöstö, jota Itävallassa sovelletaan säästötileihin ja niihin liittyviin liiketoimiin, vie tehokkaan vaikutuksen direktiivin 3 artiklan 5 ja 6 kohdalta, joiden mukaan luotto- ja rahoituslaitosten on hankittava tieto päämiehen henkilöllisyydestä, jos on epäilyksiä siitä, toimiiko asiakas omaan lukuunsa, tai kun on varmaa, ettei asiakas toimi omaan lukuunsa, ja todettava asiakkaan henkilöllisyys aina, kun epäillään rahanpesua, vaikka liiketoimi ei ylittäisi 2 kohdassa säädettyä alarajaa. Ensin mainitussa tapauksessa kansallinen lainsäädäntö on ilmeisessä ristiriidassa direktiivin kanssa, koska nimettömyyttä koskeva sääntö estää pankkia aloittamasta menettelyä päämiehen todellisen henkilöllisyyden selvittämiseksi.[79] Jälkimmäisessä tapauksessa epäilyjä siitä, että nimettömiin säästötileihin liittyvien liiketoimien yhteydessä harjoitetaan rahanpesua, on vaikea konkretisoida, koska "nimettömään säästötiliin liittyvän liiketoimen toteuttavan asiakkaan henki-

77 — Henkilöllisyys on todettava, kun "ulkomaalaiset" henkilöt avaavat säästötilejä ja kun tällaisille tileille talletetaan "ulkomaalaisilta" henkilöiltä saatuja varoja. Ks. Österreichische Nationalbankin virallinen tiedonanto DL 2/91, 8.2.2 ja 8.2.3 kohta.

78 — Vastauskirjelmän 14 kohta.

79 — Kanteen 39 kohta.

löllisyyden toteamisesta ei ole mitään käytännön hyötyä eikä sen perusteella voida missään tapauksessa päätellä mitään siitä, millaisia taloudelliset olosuhteet todellisuudessa ovat". [80]

Itävallan hallituksen puolustuksekseen esittämät väitteet ja niiden perustelut

64. Itävallan hallitus myöntää, että BWG:n 40 §:ssä säädetään säästötilien ja niihin liittyvien liiketoimien osalta poikkeus velvollisuudesta todeta asiakkaan henkilöllisyys, mutta se väittää, että tätä poikkeusta on kompensoitu Österreichische Nationalbankin virallisen tiedonannon DL 2/91 määräyksillä, joissa velvoitetaan selvittämään asiakkaan asuinpaikka, [81] mikä vastaa tietyntyyppistä henkilöllisyyden selvittämistä. Asiakkaan henkilöllisyys todetaan joka tapauksessa *aina* avattaessa säästötiliä ulkomaalaiselle henkilölle ja Itävallassa asuvan henkilön avatessa valuuttatiliä sekä talletettaessa ulkomailla asuvilta henkilöiltä saatuja varoja säästötilille varojen hallinnointi- tai säilytystarkoituksessa.

65. Itävallan hallitus toteaa lisäksi, että BWG:ssä tarkoitettuja säästötilejä ei voida sisällyttää direktiivin 3 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, koska ne ovat — ensisijaisesti sijoittamiseen tarkoitettuina — luonteeltaan haltijalle asetettuja talletustodistuksia, joten niiden on kuuluttava arvopapereita koskevan säännöstön alaisuuteen. [82] Nimettömyyden säilyttäminen ei siis ole ristiriidassa rahanpesudirektiivin kanssa; säästötilin avaava asiakas ei aloita liikesuhdetta pankin kanssa vaan tosiasiassa hankkii arvopaperin, joten hänen henkilöllisyytensä on todettava vain, jos liiketoimen kohteena oleva rahamäärä on vähintään 15 000 ecua, kuten direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa säädetään.

66. Vastaajana oleva hallitus on vedonnut myös muihin väitteisiin ja perusteisiin osoittaakseen, että säästötilejä koskeva säännöstö on yhteensoveltuva direktiivin kanssa.

67. Itävallan hallitus on ensinnäkin todennut, että säästötilejä ei voida käyttää rahanpesuun. Niihin ei avaamisen jälkeen nimittäin voida kohdistaa nimettömästi muita toimenpiteitä kuin käteispanoja ja -ottoja, jotka toteutetaan esittämällä säästökirja, johon ne merkitään. Pankkitoimintaa koskevan Itävallan lainsäädännön mukaan myös tällaisten liiketoimien suorittajan henkilöllisyys on todettava, jos

80 — Kanteen 40 kohta. Komissio on kanteen 41 kohdassa todennut vielä, että sellaisen liiketoimen toteuttaminen, joka kohdistuu "nimettömään tiliin, pitäisi itse asiassa jo sellaisenaan herättää kyseisessä luotto- tai rahoituslaitoksessa perusteltuja epäilyjä siitä, että kysymys on rahanpesusta".

81 — Virallisen tiedonannon DL 2/91 8.2.2 kohdassa puhutaan tarkemmin sanottuna "valuuttaoikeudellisesta asemasta" (devisenrechtlicher Status), millä viitataan siihen, onko asiakas "ulkomaalainen" (Ausländer) eli henkilö, joka ei asu Itävallassa. Ks. vastineen III.A.1.3 kohta.

82 — Vastineen III.A.1.4 kohta ja vastauksen 2.1.4 kohta. Itävallan hallitus viittaa professori Markus Achatzin lausuntoon.

epäillään rahanpesua.[83] Tämäntyyppiseltä tililtä ei sitä vastoin voida asettaa shekkejä eikä tehdä pankkisiirtoja, ja muihin kuin käteisenä suoritettaviin liiketoimiin sovelletaan asiakkaan henkilöllisyyden toteamista koskevia tavanomaisia sääntöjä. Ulkopuoliset voivat suorittaa säästötilille maksuja mutta eivät toiselta säästötililtä; tämä merkitsee, että maksajaan sovelletaan direktiivin mukaista henkilöllisyyden toteamista koskevaa velvollisuutta, koska hän suorittaa liiketoimen tililtä, jonka osalta hänen henkilöllisyytensä on jo todettu, tai koska liiketoimi on satunnainen, jolloin sen suorittajan henkilöllisyys on todettava, jos liiketoimi ylittää direktiivissä säädetyn alarajan (15 000 ecua), joka on otettu Itävallan lainsäädäntöön (200 000 ATS).[84] Ulkopuolisten on toisin sanoen mahdotonta "suorittaa säästötilille maksuja nimettömästi".[85] Nämä erityispiirteet merkitsevät yhdessä, että säästötili ei vastaa rahanpesua harjoittavien tarpeita, sillä näiden on siirrettävä huomattavia määriä rikollisesta toiminnasta peräisin olevaa rahaa kaukaa, nopeasti ja varmasti.

68. Toiseksi Itävallan hallitus toteaa, että nimettömiä säästötilejä — joihin kuuluu noin 95 % kaikista säästötileistä[86] — käytetään Itävallassa laajasti kaikissa yhteiskuntaluokissa ja että ne perinteisesti täyttävät "psykologisen turvallisuus- ja varovaisuustarpeen", jota esiintyy erityisesti vanhemmassa väestössä, jonka mielessä ajatus nimetylle henkilölle asetetuista tileistä yhdistyy kansallissosialistien valtakauteen, jolloin säästötilien nimettömyys poistettiin.[87]

69. Itävallan hallitus on kolmanneksi ja viimeiseksi todennut, että direktiivin on tarkoitus koskea ainoastaan sellaisia rahoituksellisia liiketoimia, jotka ovat todella omiaan edistämään rahanpesua. Koska säästötilejä ei voida käyttää tähän tarkoitukseen, se, että ne erotuksetta sisällytetään henkilöllisyyden toteamista koskevan velvollisuuden soveltamisalaan, ylittää sen, mikä on tarpeellista direktiivin soveltamiseksi, ja on siten ristiriidassa suhteellisuutta koskevan arviointiperusteen kanssa; tästä arviointiperusteesta on määrätty EY:n perustamissopimuksen 3 b artiklan kolmannessa kohdassa (josta on tullut EY 5 artiklan kolmas kohta), jonka mukaan "yhteisö toimii sille tällä sopimuksella — — asetettujen tavoitteiden rajoissa".[88]

70. Itävallan hallituksen asiamiehet ovat 15.3.2000 pidetyssä istunnossa ilmoittaneet, että Itävallan valtioneuvosto on tehnyt päätöksen, jonka johdosta hallitus esittää Nationalratille mahdollisimman pian ehdotuksen laiksi säästötilien nimet-

83 — Vastineen III.A.1.1.b kohta.

84 — Vastauksen 2.1.1 kohta.

85 — Vastauksen 2.1.3 kohta.

86 — Komission esittämien tietojen mukaan (kanteen 72 kohta) Itävallassa oli vuonna 1996 noin 26 miljoonaa nimetöntä säästötiliä, ja maan asukasluku oli 7,5 miljoonaa.

87 — Vastineen III.A.1.1.c kohta ja vastauksen 2.1.3 kohta. Itävallan hallituksen asiamiehet ovat 15.3.2000 pidetyssä istunnossa tarkastelleet tämäntyyppisiä psykologisia motiiveja ja todenneet, että säästötilien nimettömyys vastaa aviopuolisoiden tarpeita laajasti ymmärrettynä, koska puoliso voi tällöin salata omat säästönsä toiselta puolisolta.

88 — Tämä puolustuksen väite liittyy siten kiinteästi Itävallan hallituksen esittämään lainvastaisuusväitteeseen, jota on tarkasteltu edellä.

tömyyden poistamisesta. Laissa on tarkoitus säätää, että 1.11.2000 lähtien ei enää ole mahdollista avata nimettömiä säästötilejä tai suorittaa avatuille tileille maksuja nimettömästi ja että ennen 1.11.2000 avattuja nimettömiä säästötilejä koskeva lopullinen ratkaisu löydetään vuoteen 2002 mennessä.

Julkisasiamiehen kannanotto

71. Jotta voitaisiin ratkaista, onko Itävallan tasavalta todella laiminlyönyt direktiivin mukaiset velvoitteensa pitäessään voimassa säästötilien nimettömyyttä koskevan säännöstön, on mielestäni tutkittava, mikä on komission esittämien väitteiden ulottuvuus, ovatko nämä väitteet perusteltuja ja voidaanko ne oikeuttamisperusteet, joihin vastaajana oleva hallitus on vedonnut, hyväksyä, ja jos voidaan, missä laajuudessa.

— Säästötilejä koskevien väitteiden ulottuvuus

72. Väitteiden todellista ulottuvuutta koskeva kysymys on erityisen tärkeä, koska komission esittämät moitteet ovat epätarkkoja ja moniselitteisiä sen osalta, milloin moitittu toiminta on alkanut, mikä on sen sisältö ja mitä säännöksiä on rikottu.

73. Komission mukaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen on alkanut 1.1.1994, jolloin ETA-sopimus tuli voimaan. Edellä on kuitenkin jo todettu, että velvoite noudattaa rahanpesudirektiiviä on Itävallan tasavallan osalta alkanut 1.1.1995, jolloin Itävalta liittyi Euroopan unioniin. Itävallan hallitusta kohtaan ei näin ollen voida esittää moitteita, jotka — vaikka vain osittain — kohdistuvat tätä ajankohtaa edeltävään aikaan.

74. Väitteiden sisällön osalta tilanne on monimutkaisempi, ja kumpaakin niistä väitteistä, joita komissio on esittänyt Itävallan hallitusta kohtaan, on arvioitava erikseen.

75. Komissio moittii Itävallan tasavaltaa ensinnäkin siitä, ettei tämä ole säätänyt, että asiakkaiden (kaikkien asiakkaiden) henkilöllisyys on todettava säästötiliä avattaessa, vaikka komissio itse myöntääkin,[89] että luotto- ja rahoituslaitokset varmistavat *aina* asiakkaan henkilöllisyyden, jos tilin avaaja asuu ulkomailla tai jos se avataan ulkomailla asuvalle taikka jos tilin avaa Itävallassa asuva henkilö ulkomaan valuuttoja varten.[90] Asiakirja-aineistosta ilmenee lisäksi, että asiakkaan henkilöllisyys on säädetty todettavaksi myös siinä tapauksessa, että ulkomailla asuvilta henkilöiltä saatuja varoja talletetaan säästötilille varojen hallinnointi- tai säilytystarkoituksessa,[91] mitä komissio ei ole

89 — Kanteen 69 kohta.

90 — Ei ole selvää, onko Itävallan lainsäädännön mukaan mahdollista avata ulkomaan valuutan määräisiä säästötilejä. Tällä seikalla ei kuitenkaan ole merkitystä nyt esillä olevassa asiassa.

91 — Österreichische Nationalbankin virallinen tiedonanto DL 2/91, 8.2.3 kohta.

kiistänyt. Komission ensimmäinen väite koskee näin ollen todellisuudessa ainoastaan nimettömien säästötilien avaamista muussa kuin ulkomaan valuutassa, kun tilin avaa Itävallassa asuva henkilö tai kun se avataan tällaiselle henkilölle.

76. Toiseksi on todettava, että Itävallan lainsäädännön mukaan ainoita säästötileihin liittyviä liiketoimia, joita voidaan suorittaa nimettömästi, ovat käteispanot ja -nostot, jotka yleensä tehdään yksinkertaisesti esittämällä (haltijalle asetettu) säästökirja, johon ne merkitään. BWG:n 32 §:n 3 momentissa täsmennetään, että säästötileiltä ei sitä vastoin voida tehdä pankkisiirtoja eikä asettaa shekkejä, eikä komissio kiistä tämän säännön olemassaoloa. Lisäksi Itävallan hallitus on komission sitä kiistämättä osoittanut,[92] että säästötileihin liittyviin liiketoimiin, joita ei suoriteta käteisenä, sovelletaan asiakkaan henkilöllisyyden toteamista koskevia tavanomaisia sääntöjä. Myös ulkopuoliset voivat suorittaa maksuja säästötileille, mutta — kuten Itävallan hallitus on komission sitä kiistämättä osoittanut[93] — *ei* toiselta säästötililtä, joten ulkopuoliset eivät voi missään tapauksessa suorittaa säästötileille maksuja nimettömästi. Komission toinen väite voi näin ollen koskea ainoastaan säästötileihin kohdistuvia nimettömiä käteispanoja ja -ottoja.

77. On vielä todettava, että mielestäni niihin rahanpesudirektiivin säännöksiin, joita Itävallan tasavalta ei komission mukaan ole noudattanut, kuuluvat ainoastaan 3 artiklan 1 ja 5 kohta. Pitää paikkansa, että komissio moittii Itävallan hallitusta siitä, ettei se ole noudattanut myöskään niitä velvoitteitaan, joita sille aiheutuu direktiivin 3 artiklan 6 kohdasta, jonka mukaan luotto- ja rahoituslaitosten on aina todettava asiakkaan henkilöllisyys, jos epäillään rahanpesua; pitää kuitenkin myös paikkansa, ettei komissio ole esittänyt tämän väitteen tueksi mitään näyttöä. Vastaajana oleva hallitus on nimittäin komission sitä kiistämättä osoittanut,[94] että BWG:n 40 §:n 1 momentin 3 kohdan, jolla edellä mainittu direktiivissä säädetty velvollisuus on saatettu osaksi Itävallan lainsäädäntöä, säädetään, että asiakkaan henkilöllisyys on todettava *aina* rahanpesua epäiltäessä, joten velvollisuutta sovelletaan *myös* säästötileihin ja niihin liittyviin liiketoimiin. Ei siis ole näytetty toteen, että Itävallan hallitus olisi laiminlyönyt kyseisen velvollisuuden noudattamisen, eikä tätä laiminlyöntiä pidä ottaa huomioon jäljempänä.

78. Lopuksi on todettava, että ne kaksi väitettä, jotka komissio on esittänyt säästötilien nimettömyyttä koskevasta Itävallan säännöstöstä, on muotoiltava uudelleen. Itävallan hallitusta moititaan varsinaisesti siitä, ettei se ole noudattanut direktiivin 3 artiklan 1 ja 5 kohdassa säädettyjä velvoitteita, koska se ei ole säätänyt, että Itävallassa asuvien asiakkaiden henkilöllisyys on 1.1.1995 lähtien todettava seuraavissa tapauksissa: a) avattaessa šillinkimääräistä

92 — Vastineen III.A.1.1.a kohta.

93 — Vastauksen 2.1.1 ja 2.1.3 kohta.

94 — Vastineen III.A.1.1.b kohta.

säästötiliä ja b) säästötileihin kohdistuvien käteispanojen ja -ottojen yhteydessä. Seuraavaksi on tutkittava, ovatko tällä tavalla uudelleen muotoillut väitteet perusteltuja.

— Ovatko säästötilejä koskevat väitteet perusteltuja?

79. Komission ensimmäinen väite, sellaisena kuin se on edellä uudelleen muotoiltuna, on mielestäni perusteltu, koska Itävallan tasavalta ei ole noudattanut rahanpesudirektiivin 3 artiklan 1 ja 5 kohdan mukaisia velvoitteitaan, kun se on Euroopan unioniin liittyttyään pitänyt voimassa nimettömyyttä koskevan säännöstön, jota sovelletaan säästötilien avaamiseen. Käsitykseni perustuu seuraavassa esitettyihin seikkoihin.

80. Toisin kuin vastaajana oleva hallitus on väittänyt, Itävallassa käytössä olevat säästötilit kuuluvat aivan varmasti direktiivin 3 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan. Asiakkaan ja pankin välisen "liikesuhteen" yleiskäsite, johon viitataan edellä mainitussa säännöksessä, kattaa nimittäin säästötilit, jotka on BWG:n 31 §:ssä määritelty pääasiallisesti sijoitustarkoituksessa tehdyiksi rahatalletuksiksi eli samoin termein, joilla direktiivissä on viitattu tileihin tai säästötileihin, jotka on liikesuhteen käsitettä kuvailtaessa mainittu esimerkkeinä mutta jotka eivät kuitenkaan muodosta mitään tyhjentävää luetteloa.[95] On lisäksi huomattava, että BWG:n 40 §:n 1 momentin 1 kohdassa asetetaan säästötilit samaan asemaan kuin muut pankin ja asiakkaan väliset liikesuhteet mutta sitten säädetään näiden tilien osalta nimenomainen poikkeus pankin velvollisuudesta todeta asiakkaan henkilöllisyys. Tämä säännös on avoimessa ristiriidassa niiden Itävallan hallituksen väitteiden kanssa, joiden mukaan säästötilit ovat luonteeltaan arvopapereita. Vaikka on totta, että haltijalle asetetut säästökirjat soveltuvat säästötileille talletettujen varojen luovutuksiin, direktiivin soveltamisen kannalta tärkein seikka on liikesuhde, joka syntyy asiakkaan — myös nimettömänä esiintyvän asiakkaan — ja talletetut varat säilyttävän ja niille korkoa maksava luotto- ja rahoituslaitoksen välille, kun tällainen tili ensin avataan ja kun sitä sitten hallinnoidaan. Tällainen liikesuhde on pitkäkestoinen, ja sillä on kaikki ne piirteet, jotka ovat ominaisia tileille tai säästötileille, joihin direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa viitataan esimerkinomaisesti. Asiakkaan henkilöllisyyden toteamista koskevaa velvollisuutta on siis pakko soveltaa myös säästötileihin, sillä muutoin koko se järjestelmä, joka on direktiivillä otettu käyttöön rahanpesun torjumiseksi, saattaa joutua vakavaan vaaraan.

81. Pidän lisäksi toteen näytettynä, että asiakkaiden henkilöllisyyden toteamista koskevaa velvollisuutta ei Itävallassa tällä hetkellä sovelleta säästötilien avaamiseen.

95 — Ks. myös direktiivin valmisteluasiakirjat, erityisesti komission 28.4.1990 antama ehdotus (EYVL C 106, s. 6), sellaisena kuin se on muutettuna 19.12.1990 (EYVL C 319, s. 9).

Itävallan hallituksen puolustuksekseen esittämä väite, joka perustuu siihen, että Österreichische Nationalbankin virallisessa tiedonannossa DL 2/91 on määrätty asuinpaikan selvittämisestä, ei ole mielestäni vakuuttava. Asiakkaan valuuttaoikeudellisen aseman (devisenrechtlicher Status) selvittäminen auttaa pankkia ainoastaan sen määrittämisessä, onko asiakas ulkomaalainen (Ausländer) eli muualla kuin Itävallassa asuva henkilö, jolloin häneen sovelletaan henkilöllisyyden toteamista koskevaa pakottavaa säännöstöä. Jos asiakas kuitenkin jollakin tavalla osoittaa asuvansa Itävallassa, luotto- tai rahoituslaitoksella ei ole velvollisuutta todeta hänen henkilöllisyyttään, koska tällöin sovelletaan BWG:n 40 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädettyä poikkeusta. Itävallan hallitus ei ole kiistänyt tätä. Asiakkaan asuinpaikka ja henkilöllisyys eivät sitä paitsi ole sama asia, eikä ensin mainitun seikan selvittäminen väistämättä tarkoita, että jälkimmäinen seikka olisi tarkastettu, siitä riippumatta, mitä menetelmää pankki käytännössä käyttää. Asuinpaikan selvittämistä koskevasta vaatimuksesta on joka tapauksessa määrätty sellaisessa toimessa eli Österreichische Nationalbankin virallisessa tiedonannossa, jonka oikeudellista luonnetta Itävallan viranomaiset eivät ole täsmentäneet [96] mutta joka ensi arviolta vaikuttaa soveltumattomalta direktiivin sisällön täytäntöönpanemiseen. [97]

82. Katson näin ollen, että direktiivin 3 artiklan 1 kohdan rikkominen on näytetty toteen siltä osin kuin se mahdollisuus, että Itävallassa asuva asiakas voi avata siellä šillinkimääräisen säästötilin nimettömänä, on säilytetty 1.1.1995 jälkeen.

83. Sen sijaan komission toinen väite, joka koskee säästötileihin liittyviä liiketoimia koskevaa säännöstöä, ei mielestäni ole perusteltu, kun huomioon otetaan edellä mainittu direktiivin säännös.

84. Pitää paikkansa, että säästötilien nimettömyyttä koskeva säännöstö kattaa myös niihin liittyvät, käteisenä suoritetut liiketoimet eli käteispanot ja -otot, kuten Itävallan hallitus itsekin myöntää. Jos tällaisen liiketoimen arvo ei ylitä säädettyä alarajaa, asiakkaan henkilöllisyyden toteamista koskevaa velvollisuutta ei säädetty sovellettavaksi siihen, vaikka asiakas ei olisi tilin haltija vaan joku muu, joka suorittaa liiketoimen esittämällä haltijalle asetetun säästökirjan. [98] Vaikuttaa kuitenkin siltä, että se direktiivin säännös, jota ei ole pantu asianmukaisesti täytäntöön tämäntyyppisten liiketointen osalta, on 3 artiklan 2 kohta eikä 3 artiklan 1 kohta. Komissio ei kuitenkaan ole vaatinut yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että direktiivin 3 artiklan 2 kohtaa on rikottu, koska se ei ole sen enempää perustellussa lausunnossaan kuin kanteen vaatimusosassakaan viitannut tähän säännökseen. Edellä esiin tuoduista syistä on kuitenkin katsottava, että 3 artiklan 1 kohta voi koskea ainoastaan säästötilien *avaamista* — liikesuhteen aloittamiskei-

96 — Vaikka olisi ollut niiden edun mukaista tehdä niin.

97 — Etenkin jos otetaan huomioon vakiintunut oikeuskäytäntö, jonka mukaan direktiivi on pääsääntöisesti pantava täytäntöön kansallisilla pakottavilla toimilla, joita ei voida muuttaa ja joilla on sama asema lainsäädännöllisessä hierarkiassa kuin niillä kansallisilla säännöksillä, joita kyseisellä toimella on muutettava tai täydennettävä. Ks. mm. äskettäin ratkaistu asia C-207/96, komissio v. Italia, tuomio 4.12.1997 (Kok. 1997, s. I-6869, 26 kohta).

98 — Näyttää siltä, että BWG:n 32 §:n 2 kohdassa sallitaan maksujen suorittaminen säästötileille myös säästökirjaa esittämättä.

nona — mutta ei yksittäisiä "liiketoimia", jotka on otettu huomioon 3 artiklan 2 kohdassa. Komission toinen väite on näin ollen hylättävä, koska sillä ei ole asianmukaista oikeudellista perustaa.

85. Pidän sitä vastoin todennäköisenä, että säästötilien nimettömyyttä koskeva säännöstö vie — kuten komissio väittää — tehokaan vaikutuksen direktiivin 3 artiklan 5 kohdalta, jonka mukaan silloin, kun on epäilyksiä siitä, toimivatko asiakkaat omaan lukuunsa, tai kun on varmaa, että he eivät toimi omaan lukuunsa, "luotto- ja rahoituslaitosten on kohtuullisella tavalla koetettava hankkia tieto niiden todellisesta henkilöllisyydestä, joiden puolesta nuo asiakkaat toimivat". On nimittäin todettava, että jos asiakas voi toimia nimettömänä, pankilla ei voi olla tiedossaan mitään sellaista seikkaa, jonka perusteella se voisi päätellä, toimiiko asiakas omaan lukuunsa vai ei. Sanoisin päinvastoin, että asiakkaan nimettömyys on sellaisenaan esteenä edellä mainitun säännöksen käytännön tehokkuudelle. Tältä kannalta katsottuna on merkittävää, että BWG:n 40 §:n 2 momentissa on edellä mainittua direktiivin säännöstä täytäntöönpantaessa säädetty nimenomaisesti poikkeuksesta, joka koskee säästötilien avaamista.

86. Komissio on näin ollen näyttänyt toteen myös sen, että Itävallan hallitus on rikkonut 3 artiklan 5 kohtaa.

— Oikeuttamisperusteet, joihin Itävallan hallitus on vedonnut

87. Kuten edellä on todettu, vastaajana oleva hallitus on vedonnut kolmeen eri perusteeseen osoittaakseen, että on perusteltua, että se on direktiivin 3 artiklan 1 ja 5 kohdan vastaisesti pitänyt voimassa säästötilien ja niihin liittyvien liiketointen nimettömyyttä koskevan säännöstön. Vastaajana oleva hallitus väittää ensinnäkin, ettei säästötilejä voida käyttää rahanpesuun; toiseksi se väittää, että säästötilit tyydyttävät ne turvallisuus- ja varovaisuustarpeet, joita on suurella osalla maassa asuvasta väestöstä; kolmanneksi se väittää, että henkilöllisyyden toteamisvelvollisuutta koskevien säännösten soveltaminen säästötileihin ei ole oikeassa suhteessa direktiivillä tavoiteltuihin päämääriin.

88. Mitään näistä vastaajana olevan hallituksen puolustuksekseen esiin tuomista perusteista ei voida pitää sellaisena sijoittautumisoikeuden rajoittamisen mahdollistavana perusteena, joista on määrätty EY:n perustamissopimuksen 55 artiklan ensimmäisessä kohdassa (josta on tullut EY 45 artiklan ensimmäinen kohta), joka koskee julkisen vallan käyttöä, ja 56 artiklan 1 kohdassa (josta on muutettuna tullut EY 46 artiklan 1 kohta), joka koskee yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyviä syitä. Koska kyseessä on lisäksi yhdenmukaistamisdirektiivi, joka perustuu myös edellä mainittuun ETY:n perustamissopimuksen 100 a artiklaan, EY:n perustamissopimuksen 36 artiklassa (josta on tullut EY 30 artikla) tarkoitettuihin mahdollisiin oikeuttamisperusteisiin —

joilla ei nyt esillä olevassa asiassa kaiken lisäksi ole mitään tekemistä vastaajana olevan hallituksen esiin tuomien oikeuttamisperusteiden kanssa — ei ole mahdollista vedota, kun otetaan huomioon oikeuskäytäntö, jossa ei ole tunnustettu niiden merkityksellisyyttä ja pätevyyttä.[99]

89. Itävallan hallituksen perusteet eivät ole vakuuttavia myöskään toisesta syystä. Itävallan hallitus nimittäin vetoaa siihen, että nimettömät säästötilit eivät sovellu rikollisesta toiminnasta peräisin olevien rahojen pesemiseen, ja siihen, että näiden tilien nimettömyys on Itävallan väestössä syvälle juurtunut perinne,[100] osoittaakseen, että on perusteltua pitää voimassa nimettömyyttä koskeva erityinen sääntely, joka on ristiriidassa yhteisön lainsäätäjän edistämän, nimettömyyden poistamiseen tähtäävän ohjelman kanssa. Itävallan tasavallan puolustuksekseen esittämät väitteet johtavat näin ollen siihen, että rahanpesudirektiivi menettää kaiken tehokkaan vaikutuksensa, koska siihen muodostuu aukkoja, joita järjestäytynyt rikollisuus voi käyttää hyväkseen, ja merkitsevät lopulta, että neuvoston direktiivissä esittämä yksiselitteinen arvio nimettömiin säästötileihin liittyvistä riskeistä korvataan Itävallan tasavallan omalla arviolla. Tämä tarkoittaa direktiivin asiassa merkityksellisten säännösten lainmukaisuuden kyseenalaistamista, mitä vastaajana oleva hallitus ei tämänhetkisessä tilanteessa voi tehdä, kuten edellä on todettu. Muistutettakoon täydellisyyden vuoksi, että oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltio ei voi puolustautua sillä, että direktiivin noudattamatta jättämisellä "ei ole ollut mitään haitallisia seurauksia sisämarkkinoiden toiminnassa tai asianomaisen direktiivin soveltamisessa käytäntöön".[101]

90. Väitteestä, jonka mukaan direktiivin soveltaminen säästötileihin merkitsee suhteellisuusperiaatteen loukkaamista, on vielä todettava, että vaikka on selvää, että jäsenvaltio voi yhteisön oikeuteen perustuvan velvoitteen laiminlyöntiä perustellakseen vedota vain sellaiseen oikeuttamisperusteeseen, joka on tarpeellinen ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään, sama ei päde komissioon, kun se moittii jäsenvaltiota tämäntyyppisen velvoitteen noudattamatta jättämisestä. Tällaisessa tilanteessa komission nimittäin pitää näyttää toteen vain jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen tarvitsematta osoittaa, että velvoite on oikeassa suhteessa EY:n perustamissopimukseen nähden. Muussa tapauksessa suhteellisuusperiaatteeseen vetoaminen mahdollistaisi itse asiassa sen, että jäsenvaltio voisi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä mielensä mukaan kyseenalaistaa yhteisön toimen oikeudellisen perustan, vaikka edellä esiin tuoduista syistä tätä on pidettävä poissuljettuna.

99 — Tämä pätee erityisesti terveyden suojelemista koskeviin oikeuttamisperusteisiin. Ks. ennen kaikkea asia 5/77, Tedeschi, tuomio 5.10.1977 (Kok. 1977, s. 1555, 35 kohta); asia 247/84, Motte, tuomio 10.12.1985 (Kok. 1985, s. 3887, 16 kohta) ja viimeksi asia C-112/97, komissio v. Italia, tuomio 25.3.1999 (Kok. 1999, s. I-1821, 54 kohta).

100 — Tältä osin muistutan, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltio ei voi vedota sisäisiin vaikeuksiin perustellakseen direktiivin mukaisten velvollisuuksien noudattamatta jättämistä. Ks. mm. asia 225/86, komissio v. Italia, tuomio 27.4.1988 (Kok. 1988, s. 2271, 10 kohta).

101 — Asia C-263/96, komissio v. Belgia, tuomio 18.12.1997 (Kok. 1997, s. I-7453, 30 kohta).

Väite, jonka mukaan arvopaperitilejä koskevassa Itävallan lainsäädännössä ei ole noudatettu henkilöllisyyden toteamista koskevaa velvoitetta

Komission väitteet

91. Toiseksi komissio moittii Itävaltaa siitä, ettei tämä ole arvopaperitileihin sovellettavan säännöstön osalta pannut direktiivin 3 artiklan 1, 5 ja 6 kohtaa täytäntöön oikein, koska Itävallan hallitus a) on säätänyt arvopaperitilin avaavan asiakkaan henkilöllisyyden toteamista koskevasta velvollisuudesta niin, että se on tullut voimaan vasta 1.8.1996 eikä 1.1.1994, ja b) se ei ole säätänyt, että asiakkaan henkilöllisyys on todettava kaikkien avattuun arvopaperitiliin kohdistuvien liiketoimien yhteydessä, vaan se on säätänyt BWG:n 40 §:n 5 momentissa, että asiakkaan henkilöllisyys on todettava ainoastaan otettaessa vastaan tai hankittaessa arvopapereita arvopaperitilille.

92. Kantajana oleva toimielin on esittänyt nämä väitteet kanteen vaatimusosassa, jossa toistetaan sanatarkasti, mitä on todettu 21.2.1997 päivätyssä perustellussa lausunnossa. Virallisessa huomautuksessa, joka on päivätty 14.2.1996, on sitä vastoin viitattu yleisesti vaatimukseen, että "1.1.1994 jälkeen avattujen nimettömien tilien haltijoiden henkilöllisyys on todettava *taannehtivasti* ja *järjestelmällisesti*" [102] ja että "henkilöllisyyden toteamista koskevan velvollisuuden on katettava kaikki nimettömiin tileihin liittyvät liiketoimet". [103] On tähdennettävä, että arvopaperitilejä koskevaa Itävallan lainsäädäntöä on 1.8.1996 lähtien — eli sen jälkeen kun komissio oli lähettänyt virallisen huomautuksen mutta ennen perustellun lausunnon antamista — muutettu siten, että edellä mainitusta päivämäärästä lukien asiakkaan henkilöllisyys on todettava avattaessa tällaisia tilejä sekä vastaanotettaessa ja hankittaessa arvopapereja niille.

93. Komissio on kanteessaan selittänyt, että sen mielestä Itävallan hallituksen vuonna 1996 toteuttamat toimenpiteet eivät riitä takaamaan, että direktiivin 3 artiklan 1, 5 ja 6 kohtaa noudatetaan arvopaperitilien osalta. Nämä säännökset on pantu täytäntöön myöhässä, eikä täytäntöönpano vaikuta taannehtivasti arvopaperitilien ja niihin liittyvien liiketoimien nimettömyyden poistamiseen. Lisäksi se, että asiakkaan henkilöllisyyden toteamista koskeva velvollisuus on rajattu koskemaan vain joitakin niistä liiketoimista, joita voidaan suorittaa 1.8.1996 olemassa olleiden nimettömien tilien osalta, mahdollistaa näiden tilien käyttämisen rahanpesuun, vaikka direktiivillä selvästi pyritään estämään se.

102 — Komission virallinen huomautus, joka on päivätty 14.2.1996 ja joka on kanteen liitteessä 1, päätelmät (Schlussfolgerungen), s. 5 (kursivointi tässä).

103 — Sama.

Itävallan hallituksen puolustuksekseen esittämät väitteet ja niiden perustelut

94. Itävallan hallitus myöntää, että se on säätänyt arvopaperitiliä avaavan asiakkaan henkilöllisyyden toteamista koskevan velvollisuuden tulemaan voimaan vasta 1.8.1996. Se perustelee tätä pääasiallisesti kahdella syyllä eli tarpeella suojata ennen mainittua päivämäärää arvopaperitilejä avanneiden taloudellisten toimijoiden perusteltua luottamusta ja tarpeella estää tällaisille tileille talletettujen huomattavien omaisuusmäärien siirtyminen kolmansiin maihin.

95. Ensimmäisen oikeuttamisperusteen osalta vastaajana oleva hallitus korostaa, ettei olisi ollut asianmukaista ulottaa uutta asiakkaiden henkilöllisyyden toteamista koskevaa säännöstöä koskemaan taannehtivasti ennen 1.8.1996 avattuja arvopaperitilejä, koska se olisi vahingoittanut luottamussuhdetta, joka vallitsee kyseisten asiakkaiden ja niiden luotto- ja rahoituslaitosten välillä, joihin nämä asiakkaat ovat tallettaneet arvopapereitaan. Tämä luottamussuhde on suojaamisen arvoinen, koska se vaikuttaa henkilöiden omaisuusasemaan, heidän ja pankkien välisiin sopimussuhteisiin ja lopulta arvopapereiden omistusoikeusjärjestelmään. [104] Nimettömyyden asteittainen poistaminen on tässä yhteydessä ollut parempi ratkaisu, koska silloin on pystytty välttämään arvopapereita koskevan säännöstön liian jyrkät muutokset ja antamaan asiakkaille tilaisuus valita mielensä mukaan vaihtoehtoisia sijoitusmuotoja.

96. Toisen oikeuttamisperusteen osalta Itävallan hallitus tähdentää niitä vakavia vaaroja, joita Itävallan ja yleisemmin Euroopan unionin taloudelle aiheutuisi, jos nimettömyyden äkillinen poistaminen laukaisisi suurten pääomamäärien "sekasortoisen paon" (ungeordneter Aussteigen) [105] Itävallan luotto- ja rahoitusmarkkinoilta kohti muita veroparatiiseja. Itävallan hallitus viittaa erityisesti siihen mahdollisuuteen, että tämäntyyppinen pako johtaa korkokantojen liialliseen nousuun, josta aiheutuu vakavia seurauksia Itävallan valtiontalouden vakaudelle ja — todennäköisesti — koko Euroopan rahoitusjärjestelmälle.

97. Vastaajana oleva hallitus täsmentää vielä, että niistä liiketoimista, joita voidaan suorittaa 1.8.1996 olemassa olleille nimettömille arvopaperitileille, ainoastaan arvopapereiden vastaanottaminen ja hankkiminen on säädetty henkilöllisyyden toteamisvelvollisuuden alaisiksi, koska ainoastaan näillä liiketoimilla voi olla merkitystä rahanpesun yhteydessä. Muilta osin nimettömät arvopaperitilit eivät sovellu rikolliseen toimintaan, koska edellä mainitun päivämäärän jälkeen uusia arvo-

104 — Vastineen III.B.5 kohta.

105 — Sama, s. 27.

papereita ei voida enää tallettaa nimettömästi [106] ja koska olemassa olevien varojen hallinnointia rajoittaa pääomamarkkinoilta hankittujen arvopapereiden ja obligaatioiden voimassaoloaika, jota niiden liikkeellelaskijat eivät yleensä koskaan pidennä. [107]

Julkisasiamiehen kannanotto

98. Myös tämän uuden väitekokonaisuuden kohdalla voidaan käyttää samaa analyyttistä menetelmää kuin edellä. Tässä yhteydessä on tutkittava, mikä on komission Itävallan tasavaltaa kohtaan esittämien väitteiden ulottuvuus, ovatko väitteet perusteltuja ja voidaanko ne oikeuttamisperusteet, joihin vastaajana oleva hallitus on vedonnut, hyväksyä, ja jos voidaan, missä laajuudessa.

— Arvopaperitilejä koskevien väitteiden ulottuvuus

99. Edellä esiin tuoduista syistä katson, että komission Itävallan hallitusta kohtaan esittämät väitteet voivat koskea vain 1.1.1995 alkanutta aikaa ja vain direktiivin 3 artiklan 1 ja 5 kohdan noudattamatta jättämistä. Väitteiden sisällön osalta tilanne on selvä, sillä komissio moittii Itävaltaa pääasiallisesti siitä, ettei tämä ole poistanut arvopaperitilien nimettömyyttä 1.1.1995 lähtien eikä säätänyt, että asiakkaan henkilöllisyys on todettava muidenkin avattuihin arvopaperitileihin liittyvien liiketoimien kuin uusien arvopapereiden vastaanottamisen ja hankkimisen yhteydessä.

— Voidaanko arvopaperitilejä koskevat väitteet ottaa tutkittaviksi ja ovatko ne perusteltuja?

100. Katson, että nyt tarkasteltavina olevat komission kaksi väitettä voidaan ottaa tutkittaviksi. Pitää paikkansa, että ne on nimenomaisesti esitetty ensimmäisen kerran vasta perustellussa lausunnossa ja että ne eivät siten ainakaan muodollisesti näytä vastaavan moitteita, joita komissio esitti 14.2.1996 päivätyssä virallisessa huomautuksessa, jossa vaadittiin arvopaperitilien ja niihin liittyvien liiketointen nimettömyyden poistamista sellaisenaan. On kuitenkin myös totta, että komissio on virallisessa huomautuksessa todennut, että arvopaperitilien haltijoiden henkilöllisyys on "todettava taannehtivasti ja järjestelmällisesti", ja siten antanut selvästi ymmärtää, että Itävallan viranomaisten olisi pitänyt panna direktiivi tältä osin täytäntöön siitä ajankohdasta — 1.1.1995 — lähtien, jolloin kyseisille viranomaisille syntyi velvoite noudattaa direktiivin säännöksiä. Vaikka Itävallan hallitus on pannut direktiivin täytäntöön tältä osin, se on pannut sen täytäntöön myöhässä ja kaiken lisäksi vasta 1.1.1996 lähtien. Kun komissio on perustellussa lausunnossa muotoillut väitteensä uudelleen, se on näin ollen ilmeisesti vain

106 — Vastineen III.B.3 kohta ja vastauksen 2.4.1 kohta.
107 — Vastauksen 2.4.1 kohta, s. 15.

mukauttanut väitteen sanamuotoa niin, että se vastaa uutta tilannetta. Nyt esillä olevassa asiassa on siis kysymys väitteiden *rajoittamisesta*, koska komissio pyytää yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että jäsenyysvelvoitteita ei ole noudatettu 1.1.1995 ja 1.8.1996 välisenä aikana, eikä väitteiden *asiasisällön* muuttamisesta, kuten rahanpesun kieltämistä koskevan velvollisuuden kohdalla.

101. Näissä olosuhteissa katson, että komission kahdesta väitteestä ensimmäinen, joka koskee arvopaperitiliä avaavan asiakkaan henkilöllisyyden toteamista koskevan velvollisuuden alkamisajankohtaa, on perusteltu, kun huomioon otetaan direktiivin 3 artiklan 1 ja 5 kohta. Tältä osin riittää, kun todetaan, että Itävallan tasavalta ei ollut perustellussa lausunnossa asetetussa määräajassa kumonnut arvopaperitilien nimettömyyttä koskevaa säännöstöä 1.1.1995 alkaen vaan vasta myöhemmästä ajankohdasta alkaen ja että se oli tällä tavalla ottanut omaksi edukseen käyttöön direktiiviin perustumattoman poikkeuksen 1.1.1995 ja 1.8.1996 väliseksi ajaksi. Yhteisöjen tuomioistuin on sitä paitsi jo kauan sitten korostanut, että "vaikka direktiivin säännöksillä on yhtä sitova oikeusvaikutus suhteessa jäsenvaltioihin, joille se on osoitettu, kuin yhteisön oikeuden muilla oikeussäännöillä, kyseinen oikeusvaikutus koskee ennen kaikkea säännöksiä säädettyjen toimenpiteiden täytäntöönpanolle asetetusta määräajasta, erityisesti koska määräaikojen päätyttyä jäsenvaltioissa sovellettavissa säännöissä ilmenevistä eroista voi aiheutua syrjintää". [108]

108 — Asia 52/75, komissio v. Italia, tuomio 26.2.1976 (Kok. 1976, s. 277; Kok. Ep. III, s. 45, 10 kohta). Ks. myös asia 79/72, komissio v. Italia, tuomio 21.6.1973 (Kok. 1973, s. 667, 7 kohta).

102. Samoista syistä, jotka olen edellä tuonut esiin aikaisempia väitteitä käsitellessäni, katson sitä vastoin, että komission toinen väite, joka koskee arvopaperitileihin liittyviin liiketoimiin sovellettavaa säännöstöä, ei ole perusteltu, kun huomioon otetaan direktiivin 3 artiklan 1 kohta.

— Itävallan hallituksen esiin tuomat oikeuttamisperusteet

103. Perustellakseen sitä, että asiakkaiden henkilöllisyyden toteamista koskeva velvollisuus pantiin arvopaperitilien osalta täytäntöön myöhässä, vastaajana oleva hallitus vetoaa pääasiallisesti kahteen perusteeseen eli luottamuksensuojaan ja vaaraan, että pääomat pakenevat kolmansiin maihin.

104. Kumpikaan näistä perusteista ei kuulu niihin oikeuttamisperusteisiin, joihin on EY:n perustamissopimuksen mukaan sallittua vedota sijoittautumisoikeuden tai — sisämarkkinoiden kannalta katsottuna — tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittamiseksi. Ne syyt, joihin Itävallan tasavalta vetoaa puolustellakseen sitä, että se on poistanut arvopaperitilien nimettömyyden vasta 1.8.1996 lähtien, liittyvät todellisuudessa sellaisiin sisäisiin vaikeuksiin eli säästäjien tarpeiden huomioon ottamiseen, joiden vuoksi ei ollut asianmukaista ulottaa uutta lainsäädäntöä koskemaan arvopaperitilejä taannehtivasti. Tällaiset vaikeudet

eivät kuitenkaan vastaa — yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä kehitettyä — yhteisön oikeuden mukaisen velvoitteen noudattamisen "täydellisen mahdottomuuden" käsitettä,[109] vaikka tällainen mahdottomuus on ainoa seikka, joka voi oikeuttaa jäsenvaltion olemaan noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan. Kyseisiä vaikeuksia ei näin ollen voida pitää oikeuttamisperusteina.

105. Pidän erityisesti epäjohdonmukaisena sitä Itävallan hallituksen puolustuksekseen esittämää väitettä, joka koskee luottamuksensuojaa. On ensinnäkin todettava, että oikeuskäytännön mukaan[110] tähän periaatteeseen voivat vedota sellaiset taloudelliset toimijat, joiden etuja loukataan yhteisön toimilla, mutta eivät ainakaan lähtökohtaisesti ne jäsenvaltiot, joita moititaan siitä, etteivät ne ole noudattaneet tällaisista toimista johtuvia velvoitteita; ainoa poikkeus tästä on se — todellakin erityinen — tapaus, jossa jäsenvaltiolta peritään takaisin aiheettomasti maksettuja tukia,[111] mistä ei kuitenkaan ole kysymys nyt esillä olevassa asiassa. Toiseksi on todettava, että asiassa Tögel 24.9.1998 annettu tuomio,[112] johon Itävallan hallitus viittaa vastauksessaan, ei ole ristiriidassa edellä mainitun oikeuskäytännön kanssa, koska siinä korostetaan, että jollei direktiiviä ole määräajan päättymiseen mennessä pantu täytäntöön, kansallisen tuomioistuimen on mahdollisuuksien rajoissa turvattava se, että kansallista lakia tulkitaan direktiivin mukaisesti,[113] kuten vakiintuneessa oikeuskäytännössä on todettu.[114] Todettakoon vielä, että minulla on nyt esillä olevassa asiassa vakavia epäilyjä siitä, voidaanko säästäjien vaatimusta arvopaperitilien nimettömyyden säilyttämisestä pitää suojelemisen arvoisena intressinä, etenkin jos otetaan huomioon ne mahdolliset rikolliset lieveilmiöt, joita pankkitilien nimettömyys on *objektiivisesti tarkasteltuna* omiaan edistämään. Säästäjät ovat lisäksi tienneet, että Itävallan tasavallan oli 1.1.1995 mennessä säädettävä asiakkaiden henkilöllisyyden toteamisesta *kaikkien* kyseisen päivämäärän jälkeen muodostuneiden liikesuhteiden osalta.

106. Sitäkin suuremmalla syyllä pidän hylättävänä vastaajana olevan hallituksen väitettä, joka koskee sitä pääomien mahdollista pakoa hypoteettisiin veroparatiiseihin, jonka arvopaperitilien nimettömyyden taannehtiva poistaminen voisi aiheuttaa. Kuten komissio on tältä osin vastaväitteittä huomauttanut,[115] on mahdoton ymmärtää, mikä voisi olla se taloudellinen motiivi, joka saisi rehelliset säästäjät pelkän arvopaperitilien nimettömyyttä koske-

109 — Asia 52/84, komissio v. Belgia, tuomio 15.1.1986 (Kok. 1986, s. 89, 16 kohta). Ks. myös asia 213/85, komissio v. Alankomaat, tuomio 2.2.1988 (Kok. 1988, s. 281, 22 kohta).

110 — Ks. mm. asia 120/86, Mulder, tuomio 28.4.1988 (Kok. 1988, s. 2321, 27 kohta); yhdistetyt asiat C-133/93, C-300/93 ja C-362/93, Crispoltoni ym., tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4863, 57 kohta) ja asia C-68/95, T. Port, tuomio 26.11.1996 (Kok. 1996, s. I-6065, 40 kohta).

111 — Ks. mm. yhdistetyt asiat 205/82—215/82, Deutsche Milchkontor ym., tuomio 21.9.1983 (Kok. 1983, s. 2633; Kok. Ep. VII, s. 229, 33 kohta) ja asia C-24/95, Alcan Deutschland, tuomio 20.3.1997 (Kok. 1997, s. I-1591, 38 kohta).

112 — Asia C-76/97, Tögel, tuomio 24.9.1998 (Kok. 1998, s. I-5357). Tässä asiassa oli kysymys julkisia rakennusurakoita ja tavaranhankintoja koskevan tarjouskilpailun muutoksenhakumenettelystä.

113 — Em. asia Tögel, tuomion 28 kohta.

114 — Ks. erityisesti asia C-106/89, Marleasing, tuomio 13.11.1990 (Kok. 1990, s. I-4135; Kok. Ep. X, s. 599, 8 kohta).

115 — Vastauksen 42 kohta.

van säännöstön kumoamisen vuoksi siirtämään varansa Itävallasta muihin kohteisiin, jos arvopapereihin sijoitetun pääoman tuottoedellytykset pysyvät samoina. Jos Itävallan hallitus sitä vastoin tarkoittaa, että mahdolliset rikollisesta toiminnasta peräisin olevat varat, jotka on "pysäköity" nimettömille tileille, saattavat nopeasti siirtyä muualle, jos nimettömyyttä koskevaa säännöstöä muutetaan taannehtivasti, ne vaikeudet, joihin se vetoaa, on sitäkin suuremmalla syyllä jätettävä huomiotta.

Oikeudenkäyntikulut

107. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan yhteisöjen tuomioistuin voi määrätä oikeudenkäyntikulut jaettavaksi asianosaisten kesken tai määrätä, että kukin vastaa omista kuluistaan, jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi. Koska ehdotan, että komission kanne hyväksytään ainoastaan osittain, katson, että kummankin asianosaisen on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Ratkaisuehdotus

108. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Yhteisöjen tuomioistuimella ei ole toimivaltaa ratkaista, onko Itävallan tasavalta rikkonut yhteisön oikeutta ennen kuin se liittyi Euroopan unioniin.

2) Itävallan hallituksen lainvastaisuusväitettä ei voida ottaa tutkittavaksi.

3) Itävallan tasavalta ei ole noudattanut rahoitusjärjestelmän rahanpesutarkoituksiin käyttämisen estämisestä 10 päivänä kesäkuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/308/ETY 3 artiklan 1 ja 5 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska

— se ei ole säätänyt, että Itävallassa asuvien asiakkaiden henkilöllisyys on 1.1.1995 lähtien todettava šillinkimääräisiä säästötilejä avattaessa,

— se on säätänyt, että asiakkaiden henkilöllisyys on todettava arvopaperitiliä avattaessa vasta 1.8.1996 lähtien.

4) Muilta osin kanne hylätään.

5) Asianosaiset vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.