FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT M. POIARES MADURO fremsat den 4. maj 2006 [1]

1. I denne præjudicielle sag forelægger Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Klagenfurt (Østrig) Domstolen spørgsmål, der hovedsageligt vedrører fortolkning af kapitel 6, punkt 2, i bilag XIII til akten vedrørende vilkårene for Den Tjekkiske Republiks, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republiks tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union [2].

I — De faktiske omstændigheder i hovedsagen, retsforskrifter og spørgsmål til Domstolen

2. Det drejer sig nærmere bestemt om, hvorvidt Republikken Østrig kan anvende regler, ifølge hvilke punktafgiftsfritagelsen er begrænset til 25 enheder for cigaretter, der indføres i den personlige bagage fra Slovenien til Østrig af personer, der er bosiddende i sidstnævnte medlemsstat, ved direkte indrejse på statens afgiftsområde fra Slovenien via en landegrænse eller indre farvand.

3. Denne anmodning blev forelagt i forbindelse med en klage indgivet af Amalia Valeško, bosiddende i Østrig, over en afgørelse fra Zollamt Klagenfurt (toldkontoret i Klagenfurt, herefter »Zollamt«) vedrørende indførelse på det østrigske territorium den 10. juli 2004 af 200 cigaretter fra Slovenien, hvorved Zollamt afviste at fritage hende for punktafgifter på 200 cigaretter og pålagde hende at betale tobaksafgift for de 175 cigaretter, der oversteg den gældende fritagelse på 25 cigaretter.

4. Denne afgørelse om at afvise fritagelsen for 175 cigaretter indført af Amalia Valeško var baseret på loven om tobaksafgifter

1 — Originalsprog: portugisisk.

2 — 2003 L 236, s. 33 (herefter »tiltrædelsesakten«).

(Tabaksteuergesetz) af 31. august 1994 [3], især lovens § 29a.

5. Det hedder i § 29, stk. 1, i TabStG for det første, at »tobaksvarer, som en fysisk person erhverver i en anden medlemsstat i fri handel til eget forbrug og selv indfører til afgiftsområdet, er fritaget, når de er bestemt til privat brug og ikke erhvervsmæssig brug«.

6. Det hedder endvidere i § 29a i TabStG:

»1. I de overgangsperioder, der er anført i § 44f, stk. 2, er fritagelsen for punktafgifter i henhold til artikel 29 for tobaksvarer, som rejsende indfører til afgiftsområdet i deres personlige bagage, begrænset til

[...]

(3) 200 cigaretter ved indrejse fra Republikken Letland, Republikken Litauen, Republikken Ungarn, Republikken Polen, Republikken Slovenien og Den Slovakiske Republik.

2. Uanset stk. 1 er fritagelsen for punktafgifter for tobaksvarer, som rejsende, der har deres sædvanlige opholdssted på afgiftsområdet, og som rejser direkte ind i dette via en landegrænse eller indre farvand, indfører i deres personlige bagage i de overgangsperioder, der er anført i § 44f, stk. 2, begrænset til

[...]

(2) 25 cigaretter ved indrejse fra Den Slovakiske Republik, Republikken Slovenien og Republikken Ungarn.«

7. I henhold til § 44f, stk. 2, punkt 4, i TabStG træder samme artikel 29a i kraft samtidig med tiltrædelsesakten og gælder i overgangsperioden, for så vidt angår bl.a. Republikken Slovenien indtil den 31. december 2007.

3 — BGBl. 704/1994, som ændret ved lov om skatte- og afgiftsændringer (Abgabenänderungsgesetz) af 19.12.2003 (BGBl. I, 124/2003, herefter »TabStG«).

8. Det bestemmes i § 3a i bekendtgørelse om punktafgiftsfritagelse (Verbrauchsteuerbefreiungsverordnung) af 5. januar 1995 [4]:

»1. Punktafgiftsfritagelsen for tobaksvarer, der indføres i personlig bagage af rejsende, der har bopæl på det område, som denne bekendtgørelse finder anvendelse på, og som rejser ind på dette område via en landegrænse til andre lande end medlemsstaterne i Den Europæiske Union og EFTA's medlemmer, er begrænset til:

1. 25 cigaretter eller

[...]

2. Stk. 1 finder ikke anvendelse på tobaksvarer, der påviseligt er erhvervet i fri omsætning i anvendelsesområdet eller i en anden medlemsstat i Den Europæiske Union, og for hvilke punktafgifterne ikke er blevet refunderet eller godtgjort.

3. Stk. 1 finder også anvendelse på tobaksvarer, der indføres fra frizonen Samnauntal i Schweiz.

[...]«

9. Amalia Valeško indgav en klage over afgørelsen fra Zollamt, der pålagde hende at betale tobaksafgift for de 175 cigaretter, der oversteg den gældende afgiftsfritagelse på 25 cigaretter, idet hun gjorde gældende, at fritagelsesgrænsen på 25 cigaretter i artikel 29a i TabStG er i strid med fællesskabsretten. Ved en afgørelse af 17. december 2004 afviste Zollamt klagen som grundløs.

10. Amalia Valeško anlagde herefter sag til prøvelse af sidstnævnte afgørelse ved Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Klagenfurt, der forelagde Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal bestemmelserne i kapitel 6, punkt 2, i bilag XIII til [tiltrædelses]akten — hvorefter medlemsstaterne, med forbehold af artikel 8 i Rådets direktiv 92/12/EØF [af 25. februar 1992] om den generelle ordning for punktafgiftspligtige varer, om oplægning og omsætning heraf samt om kontrol hermed [EFT L 76, s. 1] og efter at have underrettet

4 — BGBl. 3/1995. Denne bekendtgørelse blev bl.a. ændret med virkning fra 1.7.1997 ved en bekendtgørelse (Änderung der Verbrauchsteuerbefreiungsverordnung) af 19.6.1997 (BGBl. II, 162/1997).

Kommissionen, så længe ovennævnte undtagelse gælder, kan opretholde samme begrænsninger for mængden af cigaretter, som kan indføres i deres område fra Slovenien, uden betaling af yderligere punktafgifter end dem, der anvendes på import fra tredjelande, for så vidt angår udtrykket »opretholde« fortolkes således, at disse bestemmelser i akten tillader kvantitative begrænsninger, der i en medlemsstat indtil Republikken Sloveniens tiltrædelse gjaldt for bl.a. Republikken Slovenien som tredjeland?

2) Såfremt Domstolen måtte nå frem til, at de pågældende bestemmelser i akten ikke skal fortolkes således, at de tillader kvantitative begrænsninger, der i en medlemsstat indtil Republikken Sloveniens tiltrædelse gjaldt for bl.a. Republikken Slovenien som tredjeland:

Skal artikel 23 EF, 25 EF og 26 EF fortolkes således, at en medlemsstats regler, hvorefter fritagelse for punktafgifter for tobaksvarer, som rejsende, der har deres sædvanlige opholdssted på medlemsstatens afgiftsområde, og som via en landegrænse eller indre farvande rejser direkte ind i medlemsstatens afgiftsområde, indfører i deres personlige bagage, er begrænset til 25 cigaretter ved indrejse fra bestemte andre medlemsstater, ikke er i strid med princippet om varers frie bevægelighed, når en sådan kvantitativ begrænsning kun gælder i forhold til en frizone i et enkelt tredjeland (Schweiz), og det samtidig er tilladt at indføre 200 cigaretter fra alle andre tredjelande til denne medlemsstat uden at betale punktafgift?«

11. Disse spørgsmål indebærer, at Domstolen må fortolke flere fællesskabsretlige bestemmelser, bl.a. og først og fremmest kapitel 6, punkt 2, i bilag XIII til tiltrædelsesakten, hvori det hedder:

»[...]

Uanset artikel 2, stk. 1, i direktiv 92/79/EØF kan Slovenien udsætte anvendelsen af den samlede minimumspunktafgift på 60 EUR og 64 EUR pr. 1 000 cigaretter for cigaretter i den mest efterspurgte prisklasse indtil den 31. december 2007 under forudsætning af, at Slovenien gradvist tilpasser sine punktafgiftssatser til den samlede minimumspunktafgift, der er fastsat i direktivet.

Med forbehold af artikel 8 i Rådets direktiv 92/12/EØF [...] og efter at have underrettet Kommissionen, kan medlemsstaterne, så længe ovennævnte undtagelse gælder, opretholde samme begrænsninger for mængden af cigaretter, som kan indføres i deres område fra Slovenien, uden betaling af yderligere punktafgifter end dem, der anvendes på import fra tredjelande. De medlemsstater, der gør brug af denne mulighed, kan foretage den nødvendige kontrol, uden at det får betydning for det indre markeds funktion.«

12. Det hedder i artikel 8 i direktiv 92/12/EØF, at »[f]or så vidt angår varer, som privatpersoner anskaffer til eget brug, og som de selv medfører, gælder ifølge princippet for det indre marked, at punktafgifterne opkræves i den medlemsstat, hvor varerne er anskaffet.«

13. Det bestemmes i artikel 45, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 918/83 af 28. marts 1983 om en fællesskabsordning vedrørende fritagelse for import- og eksportafgifter [5]:

»Med forbehold af artikel 46-49 indrømmes der fritagelse for importafgifter for varer, der fra et tredjeland indføres i rejsendes personlige bagage i ikke-erhvervsmæssigt øjemed.«

14. I henhold til artikel 46, stk. 1, litra a), i forordning nr. 918/83 fastsættes den maksimale mængde cigaretter, der er omfattet af fritagelsen i artikel 45, stk. 1, til 200 styk.

15. Nævnte forordnings artikel 49, stk. 1, bestemmer følgende:

»Medlemsstaterne kan fastsætte en lavere værdi og/eller mængde for varer, der kan indføres afgiftsfrit, når sådan indførsel foretages af:

— personer, der har deres bopæl i grænseområdet

— grænsearbejdere

5 — EFT L 105, s. 1.

— personale på transportmidler, der er indsat i trafikken mellem tredjelande og Fællesskabet.

[...]«

16. Artikel 1 i Rådets direktiv 69/169/EØF af 28. maj 1969 om harmonisering af lovgivning om fritagelse for omsætningsafgifter og punktafgifter ved indførsel i den internationale rejsetrafik [6], som affattet ved Rådets fjerde direktiv 78/1033/EØF af 19. december 1978 [7] og Rådets direktiv 94/4/EF af 14. februar 1994 [8], bestemmer følgende:

»Varer, som rejsende, der kommer fra tredjelande, medfører i deres personlige bagage, fritages for omsætningsafgifter og punktafgifter ved indførelsen, for så vidt denne ikke har erhvervsmæssig karakter, og varernes samlede værdi ikke overstiger 175 ECU pr. person.«

6 — EFT L 133, s. 6.
7 — EFT L 366, s. 31.
8 — EFT L 60, s. 14, herefter »direktiv 69/169«.

17. I henhold til artikel 4, stk. 1, litra a), i direktiv 69/169 skal hver medlemsstat fastsætte en kvantitativ begrænsning på 200 styk i fritagelsen for omsætningsafgifter og punktafgifter ved indførsel af cigaretter.

18. Det hedder i direktivets artikel 5:

»1. Medlemsstaterne kan nedsætte værdien og/eller mængden af de varer, der kan indføres afgiftsfrit, indtil 1/10 af den i [...] artikel 4, stk. 1, kolonne II, fastsatte værdi og/eller mængde, når varerne indføres fra en anden medlemsstat af personer, som har deres bopæl i indførselsmedlemsstatens grænseområde eller den tilstødende medlemsstats grænseområde, eller af grænsearbejdere eller af personale på transportmidler, der er indsat i den internationale trafik.

Dog kan afgiftsfritagelsen for de nedennævnte varer kun nedsættes indtil følgende grænser:

a) tobaksvarer

cigaretter: 40 styk

[...]

2. Medlemsstaterne kan fastsætte en lavere værdi og/eller mængde for varer, der kan indføres afgiftsfrit, når varerne indføres fra et tredjeland af personer, som har deres bopæl i grænseområdet, eller af grænsearbejdere eller af personale på transportmidler, der er indsat i trafikken mellem tredjelande og Fællesskabet.

[...]

8. Medlemsstaterne kan for rejsende, der rejser ind i en medlemsstat fra et tredjeland, fastsætte lavere grænser end de i artikel 4, stk. 1, litra a) og d), nævnte varemængder.«

II — Stillingtagen

19. Det følger af de gældende østrigske retsregler, at østrigske borgeres indførsel af cigaretter til eget forbrug ved indrejse fra Slovenien til Østrig via en landegrænse eller indre farvande er omfattet af en kvantitativ afgiftsfritagelse på 25 enheder. Hvis de samme østrigske borgere derimod indfører cigaretter, stadig til personligt forbrug, i forbindelse med en rejse fra et tredjeland med undtagelse af frizonen Samnauntal, gælder afgiftsfritagelsen for 200 cigaretter.

20. I henhold til de østrigske forskrifter gælder der således en punktafgiftsfritagelse begrænset til 25 cigaretter for indførsel fra en medlemsstat, i det konkrete tilfælde Republikken Slovenien, der er *lavere* end den fritagelse på 200 cigaretter, som gælder for indførsel fra tredjelande med undtagelse af frizonen Samnauntal, der således sidestilles med Republikken Slovenien. Rejsendes indførsel af cigaretter til Østrig fra en medlemsstat, i det foreliggende tilfælde Republikken Slovenien, behandles således mindre gunstigt end indførsel af cigaretter fra næsten alle tredjelande.

21. Set i dette perspektiv afslører sagen en synlig forskelsbehandling af indførsel af tobak fra en medlemsstat, i den foreliggende sag Republikken Slovenien, i forhold til indførsel af tobak, som rejsende foretager fra tredjelande med undtagelse af frizonen Samnauntal.

22. En sådan forskellig behandling kan imidlertid være objektivt berettiget og kan være udtrykkeligt tilladt af fællesskabsretten.

Det skal i den forbindelse understreges, at det i kapitel 6 i bilag XIII til tiltrædelsesakten udtrykkeligt bestemmes, at »medlemsstaterne [...] kan opretholde samme begrænsninger for mængden af cigaretter, som kan indføres i deres område fra Slovenien, uden betaling af yderligere punktafgifter end dem, der anvendes på import fra tredjelande«.

III — Det første spørgsmål

23. Den forelæggende ret fokuserer i sit første spørgsmål på problemet med at fortolke udtrykket »opretholde«, der står i kapitel 6, punkt 2, i bilag XIII til tiltrædelsesakten. Det skal fastslås, om dette udtryk gør det muligt at opretholde de kvantitative begrænsninger, der var gældende i Østrig indtil Republikken Sloveniens tiltrædelse, navnlig over for dette land som tredjeland, eller om udtrykket tværtimod skal opfattes således, at de kvantitative begrænsninger, som nu gælder i Østrig over for tredjelande, kan opretholdes.

24. Under alle omstændigheder og uanset om udtrykket »opretholde« i kapitel 6 fortolkes, som om det vedrører fortid eller fremtid, er det vigtigt at fastslå, hvilke kvantitative begrænsninger medlemsstaterne i henhold til fællesskabsretten kan anvende på rejsendes indførsel af cigaretter fra tredjelande med fritagelse for punktafgifter, moms og told. Svaret på dette spørgsmål gives i direktiv 69/169 og forordning nr. 918/83. Det følger af artikel 4, stk. 1, litra a), i direktiv 69/169 og artikel 46, stk. 1, litra a), i forordning nr. 918/83, at en sådan fritagelse i princippet gælder for 200 cigaretter. Medlemsstaterne har imidlertid ifølge artikel 5 i direktiv 69/169 og artikel 49, stk. 1, i forordning nr. 918/83 mulighed for at nedsætte en sådan kvantitativ begrænsning ved indførsel.

25. Særligt relevant i den forbindelse er artikel 5, stk. 8, i direktiv 69/169, ifølge hvilken »medlemsstaterne kan [...] fastsætte lavere grænser end de i artikel 4, stk. 1, litra a), nævnte varemængder«, dvs. en mængde på 200 cigaretter med fritagelse for omsætnings- og punktafgifter »for rejsende, der rejser ind i en medlemsstat fra et tredjeland«.

26. De pågældende østrigske forskrifter, hvorefter den afgiftsfrie indførsel nedsættes til 25 cigaretter, er blevet indført på grundlag af denne artikel 5, stk. 8. Ved fortolkningen af denne bestemmelse — der er kernen i den foreliggende sag — er det imidlertid ikke så vigtigt, om man ser på situationen før eller efter Republikken Sloveniens tiltrædelse. Jeg

vil først og fremmest se nærmere på fortolkningen af artikel 5, stk. 8, i direktiv 69/169 med henblik på at fastslå, om den giver medlemsstaterne mulighed for at indføre regler som dem i den foreliggende sag, der kun gælder over for visse tredjelande.

27. I den henseende finder Kommissionen netop, at de pågældende østrigske forskrifter er uforenelige med artikel 5, stk. 8, i direktiv 69/169. De nævnte regler ville allerede før Republikken Sloveniens tiltrædelse være i strid med fællesskabsretten. Ifølge den anskuelse giver artikel 5, stk. 8, i direktiv 69/169 en medlemsstat mulighed for at nedsætte afgiftsfritagelsen til under 200 cigaretter, men udelukkende på en ensartet måde, uden differentiering mellem tredjelande. Det forhold, at de pågældende østrigske forskrifter for næsten alle tredjelande anvender afgiftsfritagelsen på 200 cigaretter, mens der for andre (i øjeblikket udelukkende frizonen Samnauntal) anvendes en nedsat afgiftsfritagelse på 25 cigaretter, udgør en forskelsbehandling, der ikke er tilladt i henhold til artikel 5, stk. 8, i direktiv 69/169. Sidstnævnte bestemmelse skal fortolkes på baggrund af det internationale handelsretlige princip, der forbyder forskelsbehandling af forskellige tredjelande.

28. Ifølge Kommissionen har Republikken Østrig heller ikke ret til at indføre regler, der kun nedsætter fritagelsen til 25 cigaretter for en kategori af personer, der ikke er forudsat i artikel 5, stk. 8, i direktiv 69/169, nemlig østrigske borgere, der via en landegrænse eller ad en indre vandvej rejser ind i Østrig fra Slovakiet, Slovenien, Ungarn eller frizonen Samnauntal.

29. Jeg er ikke enig i Kommissionens standpunkt. Selv om der i international handelsret [9] findes et principielt forbud mod forskelsbehandling mellem tredjelande, som artikel 5, stk. 8, i direktiv 69/169 skal fortolkes i lyset af, betyder det ikke, at enhver differentieret behandling er forbudt. En sådan behandling kan være berettiget af objektive årsager, som udelukker, at der foreligger en egentlig forskelsbehandling. I den foreliggende sag har medlemsstaterne mulighed for på grundlag af artikel 5, stk. 8, i direktiv 69/169 at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at bevare effektiviteten af deres punktafgiftsordninger vedrørende tobaksvarer, der ofte er indført af hensyn til sundhedsbeskyttelsen.

30. De foranstaltninger, der træffes på grundlag af artikel 5, stk. 8, må ganske vist

9 — Jf. bl.a. artikel I, stk. 1, i den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel af 1994 (herefter »GATT«).

under ingen omstændigheder udgøre et middel til vilkårlig eller uberettiget forskelsbehandling mellem stater [10]. Det ser dog ikke ud til at være tilfældet med de pågældende østrigske forskrifter. Som den østrigske regering har gjort gældende i sine bemærkninger, ligger der objektive årsager til grund for, at nedsættelsen af afgiftsfritagelsesbegrænsningen til 25 cigaretter i de østrigske forskrifter ikke udvides til alle tredjelande og til alle rejsende uanset deres bopæl, hvilket er i overensstemmelse med fællesskabsretten.

31. For det første skal det bemærkes, at ordlyden af artikel 5, stk. 8, i direktiv 69/169 er ret bred. Det følger af denne ordlyd, at medlemsstaterne kan fastsætte en lavere fritagelse end 200 cigaretter for rejsendes indførsel fra tredjelande. En bestemmelse i det nævnte direktiv giver således udtrykkeligt hver medlemsstat en generel mulighed for at indskrænke de kvantitative begrænsninger for afgiftsfri indførsel, særligt hvad angår tobaksvarer [11]. Ordlyden af artikel 5, stk. 8, pålægger således ikke en medlemsstat at nedsætte disse kvantitative begrænsninger på samme måde for alle tredjelande og for alle rejsende uden forskel. På baggrund af formålet med direktiv 69/169 og især artikel 5, stk. 8, må det herefter undersøges, om der i den foreliggende sag er en objektiv begrundelse for en differentieret behandling mellem tredjelande og mellem grupper af rejsende.

32. Med hensyn til formålet med den nævnte artikel 5, stk. 8, i forbindelse med den almindelige opbygning af direktiv 69/169 skal det bemærkes, at dette direktiv generelt har til formål at fremme den internationale rejsetrafik fra tredjelande ved at lette fortoldningen af de varer, de rejsende indfører i deres personlige bagage [12]. For at opnå det resultat fastsættes der i det nævnte direktiv kvantitative begrænsninger eller værdimæssige begrænsninger, under hvilke de rejsende fra tredjelande kan indføre varer i deres personlige bagage uden at skulle betale omsætningsafgifter og punktafgifter.

33. Det fastsættes imidlertid i artikel 5 i direktiv 69/169, at medlemsstaterne for indførsler fra tredjelande kan indføre begrænsninger i disse grænser, der på for-

10 — Jf. artikel XX i GATT vedrørende de generelle undtagelser, der giver medlemmer af Verdenshandelsorganisationen mulighed for at fravige GATT's regler.

11 — Det bemærkes, at »[d]et fremgår således af Domstolens faste praksis, at medlemsstaterne på det af direktiv 69/169 omfattede område kun bevarer den begrænsede kompetence, som tilkommer dem i henhold til direktivet« (dom af 9.6.1992, sag C-96/91, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 3789, præmis 10 og den deri nævnte retspraksis).

12 — Dom af 15.6.1999, sag C-394/97, Heinonen, Sml. I, s. 3599, præmis 24 og 25. Ifølge punkt 16 i forslaget til afgørelse fra generaladvokat Saggio i denne sag giver både direktiv 69/169 og forordning nr. 918/83 »borgerne ret til til medlemsstaternes område at indføre en bestemt mængde varer, som ikke er undergivet told eller omsætningsafgifter og punktafgifter, når denne indførsel ikke sker i erhvervsmæssigt øjemed. Det drejer sig klart om foranstaltninger, der har til formål dels at lette den internationale rejsetrafik, dels at forenkle medlemsstaternes toldmyndigheders opgave«.

hånd er generelt fastlagt i artikel 2 og 4 i nævnte direktiv. Medlemsstaternes mulighed for at fastsætte sådanne begrænsninger har karakter af en undtagelse i forhold til det generelle formål med direktiv 69/169, som er at fremme den internationale rejsetrafik ved at lette fortoldningsformaliteterne ved indførsel af varer. Det er i forbindelse med disse undtagelser i artikel 5, at der i stk. 8 åbnes mulighed for, at medlemsstaterne kan indskrænke de kvantitative begrænsninger ved indførsel af to produkter, nemlig tobak samt kaffe og kaffe-ekstrakter og kaffe-essenser.

34. Ganske vist forudsættes det i artikel 5, stk. 2, at medlemsstaterne »kan nedsætte værdien og/eller mængden af de varer, der kan indføres afgiftsfrit«, når de indføres i forbindelse med grænseoverskridende trafik med tredjelande. Det følger imidlertid ikke af denne omstændighed, at artikel 5, stk. 8, ikke vil kunne danne grundlag for forskrifter som de pågældende østrigske forskrifter. Faktisk vedrører stk. 8 udelukkende visse produkter, nemlig tobak og kaffe. Det er af mere specifik karakter end stk. 2, der har en bredere rækkevidde, eftersom det gælder for varer i al almindelighed. Således forhindrer eksistensen af dette stk. 2 ikke, at der i forskrifter indført på grundlag af stk. 8 også kan inddrages overvejelser vedrørende oprindelsesstatens geografiske nærhed i forbindelse med de tobaks- eller kaffevarer, de rejsende indfører. En medlemsstat kan inddrage sådanne overvejelser, når den beslutter at nedsætte de kvantitative begrænsninger af afgiftsfritagelsen for cigaretter for at dæmme op for kortvarige grænseoverskridende rejser til tredjelande med henblik på indkøb af cigaretter, der er omfattet af langt lavere punktafgifter.

35. Begrundelsen for muligheden for at nedsætte de kvantitative begrænsninger ved indførsel i henhold til artikel 5, stk. 8, er de berørte produkters særlige karakter og forskellige nationale holdninger til forbruget heraf. Det drejer sig om varer, tobak og kaffe eller kaffe-ekstrakter og kaffe-essenser, for hvilke der kan være store prisforskelle fra den ene medlemsstat til den anden på grund af meget forskellige afgiftsordninger, især med hensyn til hvilke punktafgifter de er omfattet af[13]. Det gælder således især for tobaksvarer. Selv om statens formål med at indføre et højt punktafgiftsniveau kan være meget forskellige, er formålet med at afskrække fra forbrug, især af hensyn til sundhedsbeskyttelsen, helt legitimt[14]. Hvad

13 — Der er i øjeblikket fem medlemsstater, som opkræver punktafgifter af kaffe. Jf. i den forbindelse forslag til Rådets direktiv om fritagelse fra merværdiafgift og punktafgifter på varer, der indføres af rejsende fra tredjelande, forelagt af Kommissionen (KOM(2006) 76 endelig, s. 5).

14 — Det er velkendt, at punktafgifter er indirekte forbrugsskatter, der dels kan have det budgetmæssige formål at skaffe indtægter til statskassen, dels have til formål at afskrække fra forbrug af visse produkter, bl.a. af hensyn til sundhedsbeskyttelsen. Anerkendelsen af dette dobbelte formål med punktafgiften kan ses i dom af 24.2.2000, sag C-434/97, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1129, præmis 19, og i punkt 13 i forslag til afgørelse fra generaladvokat Antonio Saggio i samme sag. Jf. også forslag til afgørelse fra generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer i sag C-325/99, Van de Water, hvori der blev afsagt dom den 5.4.2001, Sml. I, s. 2729, punkt 25.

specifikt angår tobaksvarer er beskatning et effektivt instrument til at afskrække fra forbrug og således beskytte befolkningernes sundhed [15], hvilket Fællesskabet udtrykkeligt anerkender.

36. Heraf følger, at en medlemsstat på grundlag af artikel 5, stk. 8, i direktiv 69/169 er berettiget til indføre foranstaltninger, så den kan undgå, at dens beskatning af tobaksvarer modarbejdes. Såfremt borgere i den pågældende stat let kunne tage til tredjelande med en langt lavere beskatning af cigaretter — fordi de ikke er forpligtet til at overholde et samlet minimumspunktafgiftsniveau svarende til det, der er fastsat i artikel 2 i direktiv 92/79/EØF [16] — og købe og indføre disse varer til en meget lavere pris, ville det klart påvirke effektiviteten af en sådan afgiftspolitik, der har til formål at nedbringe forbruget af cigaretter.

37. Republikken Østrig skal derfor i fuld overensstemmelse med ordlyden af og formålet med artikel 5, stk. 8, i direktiv 69/169 have mulighed for at nedsætte den kvantitative begrænsning i indførslen af cigaretter, der foretages af rejsende, som indrejser til dette land via en landegrænse alene fra visse tredjelande, til 25 cigaretter. Endvidere kan de rejsende, som en sådan nedsat afgiftsfritagelse gælder for, kun være dem, der har opholdssted i Østrig som følge af, at de faktisk er omfattet af afgiftspolitikken for tobaksvarer, som medlemsstaten gyldigt ønsker at beskytte.

38. Det er derfor muligt objektivt at begrunde den differentierede behandling, der i den foreliggende sag sættes spørgsmålstegn ved. Denne begrundelse bygger på kombinationen af to elementer: Dels findes der ikke i de lande, som er omfattet af en differentieret behandling, et cigaretbeskatningsniveau svarende til det minimumsbeskatningsniveau for disse varer, der er fastlagt i henhold til fællesskabsretten, dels ligger disse lande geografisk tæt på Østrig, hvilket fremmer østrigske borgeres kortvarige rejser for at købe cigaretter.

39. I det omfang sådanne forhold kan kontrolleres, således som det ser ud til at være tilfældet, er en differentieret behandling af visse nabolande i forhold til tredjelande, der ikke er nabolande til Østrig, eller som, selv om de er det, har et cigaretbeskatningsniveau, der ligger over minimumsniveauet i henhold til fællesskabsretten, objektivt begrundet.

15 — Det hedder i artikel 6 i WHO-rammekonventionen om bekæmpelse af tobaksrygning, der blev undertegnet i Genève den 21.5.2003 og godkendt ved Rådets afgørelse 2004/513/EF af 2.6.2004 (EUT L 213, s. 8), at »parterne anerkender, at finansielle og fiskale foranstaltninger er et effektivt og vigtigt middel til at nedbringe tobaksforbruget [...]«.

16 — Rådets direktiv af 19.10.1992 om indbyrdes tilnærmelse af cigaretafgifterne (EFT L 316, s. 8). Denne artikel 2 lyder efter ændring ved Rådets direktiv 2002/10/EF af 12.2.2002 (EFT L 46, s. 26) som følger: »Hver enkelt medlemsstat anvender en samlet minimumspunktafgift (specifik punktafgift + værdipunktafgift uden moms), hvis incidens fastsættes til 57% af detailsalgsprisen (inklusive alle afgifter), og som ikke må være mindre end 60 EUR pr. 1 000 stk. cigaretter i den mest efterspurgte prisklasse. Fra den 1.7.2006 ændres tallet »60 EUR« til »64 EUR««.

40. En sådan differentieret behandling skal endvidere stå i forhold til det tilstræbte mål. Hvis Republikken Østrig for at undgå cigaretindkøbsrejser til nabolande, der ikke anvender den samlede minimumspunktafgift på cigaretter i henhold til fællesskabsretten, skulle nedsætte de kvantitative begrænsninger på denne fritagelse på samme måde for indførsel fra alle tredjelande i verden ved at følge den af Kommissionen støttede linje, ville en sådan forskrift ikke stå i et rimeligt forhold til det tilstræbte mål.

41. Det ville nemlig være helt i strid med proportionalitetsprincippet, at medlemsstaterne i udøvelsen af den mulighed, de har i medfør af artikel 5, stk. 8, i direktiv 69/169, skulle være forpligtet til enten at nedsætte fritagelsen for rejsende fra ethvert tredjeland, eller tværtimod overhovedet ikke nedsætte denne fritagelse. En sådan »alt-eller-intet-løsning« ville være en tilsidesættelse af det centrale formål med direktiv 69/169, der som bekendt er at liberalisere importbeskatningsordningen i international rejsetrafik mellem tredjelande og Fællesskabet og lette denne trafik. Der består et spændingsforhold mellem dette generelle mål med direktiv 69/169 og muligheden i henhold til direktivets artikel 5, stk. 8, idet udøvelsen af denne mulighed hæmmer den internationale rejsetrafik. Den balance, der skal findes mellem udøvelsen af muligheden i artikel 5, stk. 8, og det centrale mål med direktiv 69/169, indebærer imidlertid, at der foretages en nedsættelse af den afgiftsfritagelse for cigaretter, en medlemsstat har indført i henhold til artikel 5, stk. 8, uden at overskride det, der er nødvendigt for at sikre, at de af staten tilstræbte og i fællesskabsretten fastsatte mål nås.

42. Jeg er således af den opfattelse, at artikel 5, stk. 8, i direktiv 69/169 skal fortolkes således, at en forskrift indført af en medlemsstat, som nedsætter de kvantitative begrænsninger af fritagelsen ved indførsel af cigaretter, der foretages af privatpersoner med bopæl i denne medlemsstat, men kun fra tilgrænsende tredjelande, der ikke har et beskatningsniveau, som mindst svarer til det minimumspunktafgiftsniveau for cigaretter, der er fastsat af fællesskabsretten, er forenelig med denne bestemmelse.

43. Som følge heraf skal kapitel 6 i bilag XIII til tiltrædelsesakten fortolkes således, at det ikke er til hinder for, at Republikken Østrig midlertidigt opretholder en nedsat punktafgiftsfritagelse på 25 enheder for indførsel af cigaretter, der foretages af rejsende med bopæl i denne stat fra Slovenien via en landegrænse eller et indre farvand, som den fritagelse, der i øjeblikket anvendes af Republikken Østrig over for de tilgrænsende tredjelande, der er tilbage efter den sidste udvidelse, såfremt disse lande ikke har en samlet minimumspunktafgift for cigaretter svarende til den, der er fastsat i artikel 2, stk. 1, i direktiv 92/79, som ændret ved direktiv 2002/10.

IV — Det andet spørgsmål

44. Med hensyn til besvarelsen af det andet præjudicielle spørgsmål fra den forelæggende ret er jeg enig med den østrigske regering. Det forhold, at den nedsatte punktafgiftsfritagelse på 25 cigaretter i øjeblikket kun gælder for en frizone i et enkelt tredjeland (Schweiz), mens det fra alle andre tredjelande er tilladt at indføre 200 cigaretter i Østrig uden punktafgifter, forklares ved den objektive omstændighed, at dette område efter Republikken Sloveniens tiltrædelse er det eneste tilgrænsende område til Østrig, der hører til et tredjeland, hvor der ikke er et beskatningsniveau, som mindst svarer til den samlede minimumspunktafgift, der er fastsat af fællesskabsretten. En sådan situation påvirker ikke de pågældende østrigske forskrifters forenelighed i forhold til Republikken Slovenien (og i forhold til de øvrige nye medlemsstater, der grænser op til Østrig) i den overgangsperiode, hvor Republikken Slovenien ikke er forpligtet til at anvende den samlede minimumspunktafgift for cigaretter i henhold til fællesskabsretten. En sådan situation kan heller ikke medføre, at en sådan nedsat fritagelses anvendelse på en medlemsstat, som Republikken Slovenien, såvel som på en frizone i et enkelt tredjeland vil kunne udgøre en — for at bruge den forelæggende rets udtryk — tilsidesættelse af princippet om varers frie bevægelighed i henhold til artikel 23 EF, 25 EF og 26 EF.

V — Forslag til afgørelse

45. Henset til ovenstående bemærkninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål fra Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Klagenfurt således:

»1) Kapitel 6, punkt 2, i bilag XIII til akten vedrørende vilkårene for Den Tjekkiske Republiks, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken

Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republiks tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union, skal fortolkes således, at det ikke er til hinder for, at Republikken Østrig midlertidigt opretholder en nedsat punktafgiftsfritagelse på 25 enheder for indførsel af cigaretter, der foretages af rejsende med bopæl i denne stat fra Slovenien via en landegrænse eller et indre farvand, som den fritagelse, der i øjeblikket anvendes af Republikken Østrig over for de tilgrænsende tredjelande, der er tilbage efter den sidste udvidelse, såfremt disse lande ikke har en samlet minimumspunktafgift for cigaretter svarende til den, der er fastsat i artikel 2, stk. 1, i Rådets direktiv 92/79/EØF af 19. oktober 1992 om indbyrdes tilnærmelse af cigaretafgifterne, som ændret ved Rådets direktiv 2002/10/EF af 12. februar 1992.

2) Svaret på det foregående spørgsmål påvirkes ikke af, at den kvantitative begrænsning i den pågældende østrigske forskrift i øjeblikket kun gælder i forhold til en frizone i et enkelt tredjeland, og at det samtidig er tilladt at indføre 200 cigaretter i Østrig uden afgifter fra alle andre tredjelande. En sådan situation udgør ikke en tilsidesættelse af artikel 23 EF, 25 EF og 26 EF.«