FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT POIARES MADURO

föredraget den 4 maj 2006 [1]

1. Genom förevarande begäran om förhandsavgörande har Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Klagenfurt (Österrike), hänskjutit frågor om tolkningen av framför allt kapitel 6 punkt 2 i bilaga XIII till akten om villkoren för Republiken Tjeckiens, Republiken Estlands, Republiken Cyperns, Republiken Lettlands, Republiken Litauens, Republiken Ungerns, Republiken Maltas, Republiken Polens, Republiken Sloveniens och Republiken Slovakiens anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen. [2]

2. Det handlar närmare bestämt om huruvida Republiken Österrike har rätt att tillämpa bestämmelser genom vilka befrielsen från punktskatt begränsas till 25 cigaretter vid införsel från Slovenien till Österrike när cigaretterna medförs i det personliga bagaget av personer som är bosatta i sistnämnda medlemsstat och som reser in på denna stats skatteterritorium via en landgräns eller en inre vattengräns direkt från Slovenien.

I — Förfarandet vid den nationella domstolen, tillämpliga bestämmelser och tolkningsfrågorna

3. Begäran har framställts i ett förfarande som anhängiggjorts av Amalia Valeško, bosatt i Österrike, avseende ett beslut av Zollamt Klagenfurt (tullmyndigheten i Klagenfurt) (nedan kallad Zollamt) angående införsel av 200 cigaretter till Österrike den 10 juli 2004 från Slovenien. Genom beslutet nekade Zollamt Amalia Valeško rätt till befrielse från punktskatt för 200 cigaretter och påförde henne tobaksskatt på de 175 cigaretter som översteg den gällande befrielsen från punktskatt för 25 cigaretter.

4. Beslutet att neka Amalia Valeško rätt till befrielse från punktskatt för 175 av de cigaretter som hon hade fört in antogs med

1 — Originalspråk: portugisiska.

2 — EUT L 236, 2003, s. 33 (nedan kallad anslutningsakten).

stöd av lagen om tobaksskatt (Tabaksteuergesetz, nedan kallad TabStG) av den 31 augusti 1994, i synnerhet med stöd av 29a § i denna lag. [3]

(3) 200 cigaretter vid inresa från Republiken Lettland, Republiken Litauen, Republiken Ungern, Republiken Polen, Republiken Slovenien och Republiken Slovakien.

5. I 29 § första stycket TabStG fastställs inledningsvis att "tobaksvaror som släppts för konsumtion i en annan medlemsstat och som en fysisk person själv för in på österrikiskt skatteterritorium skall vara befriade från skatt om varorna är avsedda för privata och inte kommersiella ändamål".

2. Med avvikelse från första stycket skall, så länge de övergångsperioder som anges i 44f § andra stycket gäller, befrielse från punktskatt för tobaksvaror som medförs i det personliga bagaget av resande som är bosatta inom österrikiskt skatteterritorium och som reser in på detta territorium direkt via en landgräns eller en inre vattengräns medges för högst

6. I 29a § TabStG föreskrivs dessutom följande:

...

"1. Så länge de övergångsperioder som anges i 44f § andra stycket gäller skall befrielse från punktskatt enligt 29 § för tobaksvaror som medförs i det personliga bagaget av resande som reser in på österrikiskt skatteterritorium medges för högst:

(2) 25 cigaretter vid inresa från Republiken Slovakien, Republiken Slovenien och Republiken Ungern."

...

7. Enligt 44f § andra stycket fjärde punkten TabStG träder 29a § i kraft samtidigt som anslutningsakten och skall tillämpas under övergångsperioderna, vilket för Republiken Sloveniens del är till och med den 31 december 2007.

3 — BGBl. 704/1994 i dess lydelse enligt lagen om ändring av skattelagstiftningen (Abgabenänderungsgesetz) av den 19 december 2003 (BGBl. I 124/2003) (nedan kallad TabStG).

8. I 3a § i förordningen om befrielse från punktskatt (Verbrauchsteuerbefreiungsverordnung) av den 5 januari 1995 föreskrivs följande: [4]

"1. Befrielse från punktskatt på tobaksvaror som resande som är bosatta inom österrikiskt skatteterritorium för in på detta territorium i sitt personliga bagage via en landgräns mot andra stater än medlemsstaterna i Europeiska unionen och E[fta]staterna medges för högst

1. 25 cigaretter, eller

...

2. Första stycket gäller inte för tobaksvaror som vid inköpet bevisligen var släppta för konsumtion inom österrikiskt skatteterritorium eller i en annan medlemsstat i Europeiska unionen och för vilka återbetalning av punktskatt inte har skett.

4 — BGBl. 3/1995. Denna förordning har bland annat ändrats genom en förordning (Änderung der Verbrauchsteuerbefreiungsverordnung) av den 19 juni 1997, med verkan från den 1 juli 1997 (BGBl. II, 162/1997).

3. Första stycket gäller också för tobaksvaror som förs in från det tullfria området Samnauntal i Schweiz.

..."

9. Amalia Valeško begärde omprövning av Zollamts beslut genom vilket hon påfördes tobaksskatt på de 175 cigaretter som översteg den tillämpliga befrielsen för 25 cigaretter. Hon hävdade att begränsningen i 29a § TabStG av befrielsen till högst 25 cigaretter strider mot gemenskapsrätten. Genom beslut av den 17 december 2004 avslog Zollamt hennes begäran om omprövning med hänvisning till att den var ogrundad.

10. Amalia Valeško överklagade därefter beslutet till Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Klagenfurt, som har ställt följande frågor till domstolen:

"1) Enligt bestämmelserna i kapitel 6 punkt 2 i bilaga XIII till [anslutningsakten] får medlemsstaterna, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 8 i rådets direktiv 92/12/EEG [av den 25 februari 1992] om allmänna regler för punktskattepliktiga varor och om innehav, flyttning och övervakning av

sådana varor [EGT L 76, s. 1; svensk specialutgåva, område 9, volym 2, s. 57], efter att ha meddelat kommissionen och så länge det ovannämnda undantaget gäller, "behålla" samma kvantitativa restriktioner som gäller vid import från tredje länder för cigaretter som förs in på deras territorier från Slovenien utan ytterligare punktskatteuttag. Skall begreppet "behålla" i dessa bestämmelser tolkas på så sätt att det inte utgör hinder för kvantitativa restriktioner som gällde i en medlemsstat för import från bland annat Republiken Slovenien i egenskap av tredje land fram till denna stats anslutning till Europeiska unionen?

2) För det fall domstolen skulle anse att de nämnda bestämmelserna skall tolkas så, att de utgör hinder för kvantitativa restriktioner som gällde i en medlemsstat för import från bland annat Republiken Slovenien i egenskap av tredje land fram till denna stats anslutning, önskas svar på följande fråga:

Skall artiklarna 23 EG, 25 EG och 26 EG tolkas så, att bestämmelser i en medlemsstat, som innebär att punktskattebefrielse för tobaksvaror som medförs i det personliga bagaget av resande som är bosatta inom den medlemsstatens skatteterritorium och som reser in i detta territorium direkt via en landgräns eller en inre vattengräns medges för högst 25 cigaretter vid inresa från vissa andra medlemsstater, är förenliga med principen om fri rörlighet för varor, om en sådan kvantitativ restriktion endast finns beträffande en tullfri zon i ett enda tredje land (Schweiz), och det samtidigt är tillåtet att från alla andra tredje länder föra in 200 cigaretter punktskattefritt i nämnda medlemsstat?"

11. Dessa frågor bör leda till att domstolen tolkar flera gemenskapsrättsliga bestämmelser och inledningsvis särskilt bestämmelserna i kapitel 6 punkt 2 i bilaga XIII till anslutningsakten där följande föreskrivs:

» ...

För cigaretter i den mest efterfrågade priskategorin får Slovenien med avvikelse från artikel 2.1 i direktiv 92/79/EEG fram till och med den 31 december 2007 skjuta upp tillämpningen av den sammanlagda minimiskattesatsen om 60 euro och 64 euro per 1 000 cigaretter, förutsatt att Slovenien under denna period successivt anpassar sina punktskattesatser till den sammanlagda minimiskattesats som föreskrivs i direktivet.

Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 8 i direktiv 92/12/EEG ... får medlemsstaterna, efter att ha meddelat kommissionen, så länge det ovannämnda undantaget gäller, behålla samma kvantitativa restriktioner som gäller för import från tredje länder, för cigaretter som förs in på deras territorier från Slovenien utan ytterligare punktskatteuttag. Medlemsstater som utnyttjar denna möjlighet får utföra nödvändiga kontroller förutsatt att dessa inte hindrar en väl fungerande inre marknad."

12. I artikel 8 i direktiv 92/12 föreskrivs att "[v]ad beträffar varor som förvärvats av enskilda individer för deras eget bruk och transporterats av dem själva följer [det] av principen för den inre marknaden att punktskatt skall tas ut i den medlemsstat där de har förvärvats".

13. I artikel 45.1 i rådets förordning (EEG) nr 918/83 av den 28 mars 1983 om upprättandet av ett gemenskapssystem för tullbefrielse föreskrivs följande:

"Om inte annat följer av artiklarna 46–49 skall befrielse från importtullar beviljas för varor som ingår i det personliga bagaget hos resenärer som kommer från ett tredje land, under förutsättning att denna import är av icke-kommersiell natur." [5]

14. Vad avser cigaretter begränsas den befrielse som anges i artikel 45.1 i artikel 46.1 a i förordning nr 918/83 till högst 200 stycken.

15. I artikel 49.1 i förordningen föreskrivs följande:

"Medlemsstaterna får minska värdet och/eller kvantiteten för varor för vilka befrielse beviljas om dessa importeras av

— personer bosatta i gränszonen,

— gränsarbetare,

5 — EGT L 105, s. 1.

— besättningen på transportmedel som används mellan tredje land och gemenskapen.

..."

16. I artikel 1 i rådets direktiv 69/169/EEG av den 28 maj 1969 om harmonisering av lagstiftningen om befrielse från omsättningsskatter och punktskatter på varor som införs av resande, [6] i dess lydelse enligt rådets fjärde direktiv 78/1033/EEG av den 19 december 1978 [7] och enligt rådets direktiv 94/4/EG av den 14 februari 1994, [8] föreskrivs följande:

"Vid resor mellan tredje land och gemenskapen skall befrielse från omsättningsskatt och punktskatt på införsel gälla för varor i de resandes personliga bagage, om varuinförseln inte har kommersiell karaktär och varornas samlade värde inte överstiger 175 ecu per person."

17. I artikel 4.1 a i direktiv 69/169 föreskrivs att varje medlemsstat skall uppställa en begränsning på 200 cigaretter vad avser befrielsen från omsättningsskatt och punktskatt vid import av cigaretter.

18. I artikel 5 i samma direktiv föreskrivs följande:

"1. Medlemsstaterna får sänka värdet och mängden av de varor som får införas skattefritt, ned till en tiondel av de värden eller kvantiteter som föreskrivs i ... [artikel] 4.1, kolumn II, när dessa varor införs från en annan medlemsstat av personer som är bosatta i gränszonen i den införande medlemsstaten eller den angränsande medlemsstaten, av arbetande i gränszon eller av besättningen på transportmedel som används vid internationellt resande.

Befrielsen får dock beträffande nedan uppräknade varor avse följande kvantiteter:

a) Tobaksvaror:

Cigaretter	40

...

6 — EGT L 133, s. 6; svensk specialutgåva, område 9, volym 1, s. 10.

7 — EGT L 366, s. 31; svensk specialutgåva, område 9, volym 1, s. 75.

8 — EGT L 60, s. 14; svensk specialutgåva, område 9, volym 2, s. 151 (nedan kallat direktiv 69/169).

2. Medlemsstaterna får sänka värdet och den kvantitet varor som undantas när de införs från ett tredje land av personer som är bosatta i gränszonen, av arbetande i gränszon eller av besättningen på transportmedel som används vid resor mellan tredje land och gemenskapen.

...

8. Medlemsstaterna får sänka kvantiteterna av de varor som avses i artikel 4.1 a och d för resande från ett tredje land."

II — Rättslig bedömning

19. Det framgår av de tillämpliga österrikiska bestämmelserna att en person som är bosatt i Österrike vid införsel av cigaretter för eget bruk medges befrielse från punktskatt för 25 cigaretter när han reser in i Österrike via en landgräns eller en inre vattengräns från Slovenien. När en person som är bosatt i Österrike däremot importerar cigaretter, likaså för eget bruk, i samband med en resa från ett tredje land, med undantag för den tullfria zonen Samnauntal, gäller befrielsen från punktskatt för 200 cigaretter.

20. Den befrielse från punktskatt för högst 25 cigaretter som enligt den österrikiska lagstiftningen medges vid import från en medlemsstat, i förevarande fall från Republiken Slovenien, är således *lägre* än den befrielse för 200 cigaretter som medges vid import från tredje land, med undantag för den tullfria zonen Samnauntal, vars position är jämförbar med Republiken Sloveniens. Import av cigaretter till Österrike av en resande från en medlemsstat, Republiken Slovenien i förevarande fall, behandlas således mindre förmånligt än import av cigaretter från nästan alla tredje länder.

21. Sett utifrån detta perspektiv avslöjar målet en tydlig diskriminering av tobaksimport från en medlemsstat, i förevarande fall Republiken Slovenien, i förhållande till tobaksimport av resanden från ett tredje land, med undantag för den tullfria zonen Samnauntal.

22. En sådan skillnad i behandling kan emellertid vara objektivt motiverad och uttryckligen beviljas i gemenskapsrätten.

Det skall i detta avseende erinras om att det i kapitel 6 i bilaga XIII till anslutningsakten uttryckligen föreskrivs att "medlemsstaterna ... [får], behålla samma kvantitativa restriktioner som gäller vid import från tredje länder, för cigaretter som förs in på deras territorier från Slovenien utan ytterligare punktskatteuttag".

III — Den första frågan

23. Den hänskjutande domstolen har inriktat den första frågan på tolkningen av begreppet behålla i kapitel 6 punkt 2 i bilaga XIII till anslutningsakten. Det skall avgöras huruvida detta begrepp innebär att de kvantitativa restriktioner som var tillämpliga i Österrike till och med Republiken Sloveniens anslutning i förhållande till bland annat detta land i egenskap av tredje land kan behållas eller huruvida begreppet i stället skall förstås så, att sådana kvantitativa restriktioner som Österrike för närvarande tillämpar gentemot tredje länder kan behållas.

24. Under alla omständigheter, oberoende av om begreppet behålla i kapitel 6 skall anses avse förfluten tid eller framtid, är det viktigt att avgöra vilka kvantitativa restriktioner som medlemsstaterna enligt gemenskapsrätten får tillämpa på import av cigaretter av resanden från tredje länder med avseende på befrielse från punktskatt, mervärdesskatt och tullar. Svar på denna fråga finns i direktiv 69/169 och i förordning nr 918/83. Av artikel 4.1 a i direktiv 69/169 och artikel 46.1 a i förordning nr 918/83 framgår att sådan befrielse i princip skall medges för 200 cigaretter. Medlemsstaterna har emellertid enligt artikel 5 i direktiv 69/169 och artikel 49.1 i förordning nr 918/83 möjlighet att sänka denna kvantitativa importbegränsning.

25. I detta avseende är artikel 5.8 i direktiv 69/169 av särskild vikt. I denna artikel föreskrivs att "[m]edlemsstaterna får sänka kvantiteterna av de varor som avses i artikel 4.1 a", det vill säga den kvantitet av 200 cigaretter som befrias från omsättningsskatt och punktskatt, "för resande från ett tredje land".

26. Den aktuella österrikiska lagstiftningen som begränsar den punktskattebefriade importen för resande till 25 cigaretter har nämligen antagits med stöd av nämnda artikel 5.8. För tolkningen av denna bestämmelse — som är central i förevarande mål — har det emellertid ingen betydelse om man utgår från tiden före eller efter Republiken

Sloveniens anslutning. Jag skall inledningsvis titta närmare på tolkningen av artikel 5.8 i direktiv 69/169 för att avgöra huruvida medlemsstaterna har rätt att anta sådana bestämmelser som är aktuella i förevarande mål i förhållande endast till vissa tredje länder.

27. Kommissionen anser i detta avseende att de österrikiska bestämmelserna i fråga är oförenliga med artikel 5.8 i direktiv 69/169. Bestämmelserna var oförenliga med gemenskapsrätten redan innan Republiken Sloveniens anslutning. Enligt kommissionens ståndpunkt har en medlemsstat enligt artikel 5.8 i direktiv 69/169 rätt att sänka befrielsen från punktskatt till färre än 200 cigaretter men endast på ett enhetligt sätt och utan att göra någon åtskillnad mellan tredje länder. Det faktum att skattebefrielse enligt de österrikiska bestämmelserna i fråga ges för 200 cigaretter med avseende på nästan alla tredje länder när befrielsen med avseende på andra (för närvarande endast den tullfria zonen Samnauntal) har sänkts till 25 cigaretter utgör en diskriminering som inte kan godtas på grundval av artikel 5.8 i direktiv 69/169. Denna bestämmelse skall tolkas mot bakgrund av den internationella handelsrättsliga principen om förbud mot diskriminering mellan olika tredje länder.

28. Enligt kommissionen har Republiken Österrike inte heller rätt att anta bestämmelser som sänker antalet befriade cigaretter till 25 stycken endast för en kategori personer som inte omfattas av artikel 5.8 i direktiv 69/169, det vill säga för personer som är bosatta i Österrike och som reser in i denna stat via en landgräns eller en inre vattengräns från Slovakien, Slovenien, Ungern eller den tullfria zonen Samnauntal.

29. Jag delar inte kommissionens uppfattning. Även om det i internationell handelsrätt existerar en princip om icke-diskriminering mellan tredje länder, [9] med beaktande av vilken artikel 5.8 i direktiv 69/169 skall tolkas, betyder detta inte att varje form av olikbehandling är förbjuden. Olikbehandling kan vara motiverad av objektiva skäl som utesluter att det är fråga om verklig diskriminering. I förevarande mål skall det särskilt noteras att medlemsstaterna med stöd av artikel 5.8 i direktiv 69/169 har möjlighet att anta nödvändiga åtgärder för att upprätthålla effektiviteten av punktskattesystemen för tobaksvaror. Antagandet av dessa system motiveras ofta med hälsoskyddsskäl.

30. Åtgärder som antas med stöd av artikel 5.8 får förvisso inte i något fall utgöra ett

9 — Se bland annat artikel I.1 i 1994 års allmänna tull- och handelsavtal (nedan kallat GATT).

medel för godtycklig eller omotiverad diskriminering mellan stater. [10] Detta förefaller emellertid inte vara fallet vad gäller den ifrågavarande österrikiska lagstiftningen. Att den sänkning till 25 cigaretter av begränsningen av skattebefrielsen som föreskrivs i de österrikiska bestämmelserna inte gäller samtliga tredje länder eller samtliga resande utan åtskillnad med hänsyn till deras hemvist, motiveras, som den österrikiska regeringen har hävdat i sitt yttrande, med objektiva skäl i enlighet med gemenskapsrätten.

31. För det första skall det påpekas att lydelsen av artikel 5.8 i direktiv 69/169 är ganska omfattande. Av ordalydelsen framgår att medlemsstaterna kan fastställa att färre än 200 cigaretter skall vara befriade från skatt vid import av resande från ett tredje land. Varje medlemsstat ges således uttryckligen, i en av direktivets egna bestämmelser, en allmän rätt att begränsa kvantiteten av den import som är befriad från punktskatt, särskilt vad gäller tobaksvaror. [11] En medlemsstat är således inte enligt ordalydelsen i artikel 5.8 skyldig att sänka sina kvantitativa restriktioner på samma sätt för alla tredje länder eller för alla resande utan åtskillnad. Det skall därför prövas, med hänsyn till syftena med direktiv 69/169 och speciellt med hänsyn till artikel 5.8 i detta direktiv, om det i förevarande fall föreligger objektiva skäl för skillnaden i behandling mellan tredje länder och mellan olika kategorier av resande.

32. Vad avser ändamålet med artikel 5.8, mot bakgrund av den allmänna strukturen av direktiv 69/169, skall det erinras om att direktivets allmänna ändamål är att underlätta internationellt resande från tredje länder genom att underlätta tullbehandlingen av de varor som resanden medför i sitt personliga bagage. [12] För att uppnå detta resultat har det i direktivet fastställts vilken mängd, eller till vilket värde, som resande får medföra varor i sitt personliga bagage från tredje land utan att betala omsättningsskatt eller punktskatt.

33. I artikel 5 i direktiv 69/169 föreskrivs emellertid att medlemsstaterna får sänka de gränser som a priori och generellt har fastställts i artiklarna 2 och 4 i direktivet

10 — Se artikel XX GATT, som avser de allmänna undantag som gör att medlemmar i Världshandelsorganisationen kan göra undantag från bestämmelserna i GATT.

11 — Det skall erinras om att "enligt domstolens fasta rättspraxis har medlemsstaterna, inom området som omfattas av direktiv 69/169, endast den begränsade behörighet som tillkommer dem enligt bestämmelserna i direktivet" (dom av den 9 juni 1992 i mål C-96/91, kommissionen mot Spanien (REG 1992, s. I-3789), punkt 10 och där angiven rättspraxis).

12 — Dom av den 15 juni 1999 i mål C-394/97, Heinonen (REG 1999, s. I-3599), punkterna 24 och 25. Enligt generaladvokaten Saggios förslag till avgörande i detta mål, punkt 16, "ger [antingen direktiv 69/169 eller förordning nr 918/83] enskilda rätten att till medlemsstaterna importera en viss mängd varor som inte påförs tull, omsättningsskatt eller andra indirekta skatter, om importen inte är av kommersiell karaktär. Det rör sig uppenbarligen om åtgärder som dels har antagits med hänsyn till internationella resande, dels avser att underlätta arbetet för tullmyndigheterna i medlemsstaterna."

för import från tredje länder. Möjligheten för medlemsstaterna att införa sådana restriktioner är således av undantagskaraktär i förhållande till det allmänna ändamålet i direktiv 69/169 att underlätta internationellt resande genom att minska formaliteterna vid tullbehandlingen av importerade varor. Inom ramen för undantagen som föreskrivs i artikel 5.8 ges medlemsstaterna möjlighet att sänka de kvantitativa restriktionerna på import av två slags produkter, nämligen tobak samt kaffe, kaffextrakt och kaffeessenser.

34. Det är riktigt att det i artikel 5.2 föreskrivs att medlemsstaterna "får sänka värdet och den kvantitet av varor som undantas" när varorna införs inom ramen för gränstrafiken från ett tredje land. Det följer emellertid inte av denna omständighet att artikel 5.8 inte kan ligga till grund för sådana bestämmelser som de österrikiska bestämmelserna i fråga. Artikel 5.8 avser nämligen enbart vissa produkter, nämligen tobak och kaffe. Den är av specifik karaktär till skillnad från artikel 5.2, vars räckvidd är mer omfattande eftersom den är tillämplig på varor i allmänhet. Artikel 5.2 hindrar således inte att bestämmelser som antas med stöd av artikel 5.8 också tar hänsyn till överväganden om geografisk närhet av ursprungsstaten för de tobaks- eller kaffeprodukter som resande importerar. En medlemsstat kan ta hänsyn till sådana överväganden när den beslutar att sänka de kvantitativa gränserna för skattebefrielsen för cigaretter för att motverka kortvariga resor över gränsen till ett tredje land i syfte att köpa cigaretter på vilka en mycket lägre punktskatt tas ut.

35. Möjligheten att sänka de kvantitativa restriktioner på import som föreskrivs i artikel 5.8 har sin grund i de berörda produkternas särart och olika grader av nationell känslighet avseende förbrukningen av dessa. Det gäller produkter — tobak och kaffe eller kaffeextrakt och kaffeessenser — som kan variera kraftigt i pris mellan olika stater på grund av mycket olika skattebehandling, speciellt vad avser de punktskatter som tas ut på dessa. [13] Detta är särskilt fallet för tobaksvaror. Även om staternas målsättning när de inför höga punktskatter kan vara mycket olika, är ändamålet att avskräcka från konsumtion bland annat av hälsoskyddsskäl motiverat. [14] Speciellt vad avser tobaksvaror utgör

13 — Vad gäller kaffe punktbeskattar för närvarande fem medlemsstater denna produkt. Se kommissionens förslag till rådets direktiv om befrielse från mervärdesskatt på varor som införs av resande från tredjeländer, KOM(2006) 76 slutlig, s. 5.

14 — Det är väl känt att punktskatter är indirekta omsättningsskatter som kan ha till syfte dels att erhålla intäkter till statskassan, i enlighet med budgetmålet, dels att avskräcka från konsumtion av vissa produkter, särskilt av hälsoskyddsskäl. Erkännandet av punktskattens dubbla ändamål framgår av dom av den 24 februari 2000 i mål C-434/97, kommissionen mot Frankrike (REG 2000, s. I-1129), punkt 19, och av punkt 13 i generaladvokaten Saggios förslag till avgörande i detta mål. Se även generaladvokaten Ruiz-Jarabo Colomers förslag till avgörande i målet Van de Water inför dom av den 5 april 2001 i mål C-325/99 (REG 2001, s. I-2729), punkt 25.

beskattning, vilket gemenskapen uttryckligen har erkänt, ett effektivt medel för att avskräcka från konsumtion och på så sätt skydda folkhälsan. [15]

36. Av detta följer att en medlemsstat, med stöd av artikel 5.8 i direktiv 69/169, har rätt att anta åtgärder för att undvika att dess skattepolitik för tobaksvaror försvagas. Om personer som är bosatta i en stat enkelt skulle kunna ta sig till tredje länder som tillämpar en mycket lägre beskattningsnivå för cigaretter — eftersom de inte är skyldiga att tillämpa en sammanlagd minimipunktskattenivå som motsvarar den som föreskrivs i artikel 2 i direktiv 92/79/EEG [16] — och köpa och importera dessa produkter till ett mycket lägre pris, skulle detta tydligt påverka effektiviteten av en sådan skattepolitik som syftar till att avskräcka från konsumtion av cigaretter.

37. Republiken Österrike skall således, helt i överensstämmelse med ordalydelsen i och ändamålet med artikel 5.8 i direktiv 69/169, kunna sänka de kvantitativa restriktionerna på import till 25 cigaretter för resande som reser in i denna stat via en landgräns eller en inre vattengräns från *endast* vissa tredje länder. Vidare kan en sådan sänkt befrielse tillämpas enbart på sådana resande som är bosatta i Österrike, eftersom dessa ju är föremål för skattepolitiken för tobaksvaror och personer som medlemsstaten kan vara motiverad att skydda.

38. Den ifrågasatta skillnaden i behandling kan således anses objektivt motiverad i förevarande fall. Särbehandlingen är motiverad till följd av två kombinerade omständigheter. För det första när de länder som särbehandlas inte tillämpar en skattenivå för cigaretter som motsvarar den minimiskattenivå som har fastställts i gemenskapsrätten för sådana varor. För det andra när dessa länders geografiska närhet till Österrike utgör en faktor som underlättar för personer som är bosatta i Österrike att göra kortvariga resor dit för att köpa cigaretter.

39. Om sådana omständigheter visar sig föreligga, vilket förefaller vara fallet här, är särbehandlingen av vissa närliggande länder i förhållande till tredje länder som inte är grannländer med Österrike eller som, även om de är grannländer, tillämpar en beskattningsnivå på cigaretter som överstiger den som fastställs i gemenskapsrätten, objektivt motiverad.

15 — Enligt artikel 6 i WHO:s ramkonvention om tobakskontroll, som undertecknades i Genève den 21 maj 2003 och antogs genom rådets beslut 2004/513/EG av den 2 juni 2004 (EUT L 213, s. 8), fastställs att "pris- och skatteåtgärder är ett effektivt och viktigt medel för att minska tobaksbruket ...".

16 — Rådets direktiv av den 19 oktober 1992 om tillnärmning av skatt på cigaretter (EGT L 316, s. 8; svensk specialutgåva, område 9, volym 2, s. 87). Artikel 2 i direktivet, efter ändringen genom rådets direktiv 2002/10/EG av den 12 februari 2002 (EGT L 46, s. 26), lyder enligt följande: "Varje medlemsstat skall tillämpa en sammanlagd minimipunktskatt (särskild skatt plus värderelaterad skatt exklusive mervärdesskatt) som tas ut med 57 % av detaljhandelspriset (inklusive samtliga skatter) och som skall vara minst 60 euro per 1000 cigaretter för cigaretter i den mest efterfrågade priskategorin. Från den 1 juli 2006 skall beloppet '60 euro' ersättas med '64 euro'."

40. Särbehandlingen måste dessutom stå i proportion till det eftersträvade målet. Om Republiken Österrike, för att undvika att resor företas för inköp av cigaretter i närliggande stater som inte tillämpar den sammanlagda minimipunktskatten på cigaretter som fastställts i gemenskapsrätten, var tvungen att sänka de kvantitativa restriktionerna för denna skattebefrielse på ett enhetligt sätt för import från samtliga tredje länder i världen, i enlighet med kommissionens ståndpunkt, skulle sådana bestämmelser inte stå i proportion till det eftersträvade målet.

41. Det skulle nämligen helt strida mot proportionalitetsprincipen om medlemsstaterna, vid utövandet av rättigheten enligt artikel 5.8 i direktiv 69/169, var skyldiga att antingen sänka skattebefrielsen för resande från samtliga tredje länder eller att tvärtom inte alls sänka skattebefrielsen. En sådan "allt eller inget-lösning" innebär att hänsyn inte tas till det centrala syftet med direktiv 69/169, vilket det skall erinras om är att liberalisera systemet med skatter på införsel av varor vid resor mellan tredje länder och gemenskapen och att underlätta sådana resor. Detta allmänna ändamål med direktiv 69/169 står i ett spänt förhållande till den rättighet som föreskrivs i artikel 5.8 i direktivet i den mån utövandet av denna rättighet har till följd att internationellt resande hindras. För att hitta en balans mellan utövandet av rättigheten enligt artikel 5.8 och det centrala ändamålet med direktiv 69/169 får en sänkt skattebefrielse för cigaretter som en medlemsstat antar med stöd av artikel 5.8 inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de ändamål som staten eftersträvar och som är godkända enligt gemenskapsrätten.

42. Jag anser således att artikel 5.8 i direktiv 69/169 skall tolkas så, att bestämmelser som har antagits av en medlemsstat genom vilka de kvantitativa restriktionerna för skattebefrielse vid införsel av cigaretter av enskilda som är bosatta i denna medlemsstat enbart sänks för import från närliggande tredje länder som inte tillämpar en beskattningsnivå som åtminstone motsvarar minimipunktskattenivån för cigaretter, enligt gemenskapsrätten, är förenliga med denna bestämmelse.

43. Följaktligen skall bestämmelserna i kapitel 6 i bilaga XIII till anslutningsakten tolkas så, att de inte hindrar Republiken Österrike från att tillfälligt behålla en sänkt befrielse från punktskatt för 25 cigaretter vid import av cigaretter av resande som är bosatta i denna stat och som reser in i denna stat via en landgräns eller en inre vattengräns från Slovenien motsvarande den befrielse som Republiken Österrike för närvarande tillämpar gentemot de angränsande tredje länder som återstår efter den senaste utvidgningen, i den mån dessa länder inte tillämpar en sammanlagd minimipunktskatt som motsvarar den som föreskrivs i artikel 2.1 i direktiv 92/79, i dess lydelse enligt direktiv 2002/10.

IV — Den andra frågan

44. Vad avser svaret på den andra tolkningsfråga som har hänförts av den hänskjutande domstolen delar jag den österrikiska regeringens åsikt. Det faktum att den sänkta befrielsen från punktskatt för 25 cigaretter för närvarande endast tillämpas med avseende på en tullfri zon i ett enda tredje land (Schweiz), samtidigt som det är tillåtet att från alla andra tredje länder föra in 200 cigaretter punktskattefritt till Österrike, förklaras av den objektiva omständigheten att denna zon, efter Republiken Sloveniens anslutning, är den enda närliggande zonen till Österrike i ett tredje land där beskattningsnivån inte motsvarar åtminstone den sammanlagda minimipunktskatt som föreskrivs i gemenskapsrätten. En sådan omständighet påverkar inte de ifrågavarande österrikiska bestämmelsernas förenlighet vad beträffar Republiken Slovenien (eller vad beträffar andra nya medlemsstater som gränsar till Österrike) under den övergångsperiod då Republiken Slovenien inte är skyldig att tillämpa den sammanlagda minimipunktskatt för cigaretter som föreskrivs i gemenskapsrätten. En sådan omständighet innebär inte heller att tillämpningen av en sänkt skattebefrielse gentemot en medlemsstat, såsom Republiken Slovenien, liksom gentemot en tullfri zon i ett enda tredje land, i enlighet med vad den hänskjutande domstolen har uppgett, strider mot principen om fri rörlighet för varor i den mening som avses i artiklarna 23 EG, 25 EG och 26 EG.

V — Förslag till avgörande

45. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som ställts av Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Klagenfurt, på följande sätt:

1) Bestämmelserna i kapitel 6 punkt 2 i bilaga XIII till akten om villkoren för Republiken Tjeckiens, Republiken Estlands, Republiken Cyperns, Republiken Lettlands, Republiken Litauens, Republiken Ungerns, Republiken Maltas,

Republiken Polens, Republiken Sloveniens och Republiken Slovakiens anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen skall tolkas på så sätt att de inte hindrar Republiken Österrike från att tillfälligt behålla en sänkt befrielse från punktskatt för 25 cigaretter vid import av cigaretter av resande som är bosatta i denna stat och som reser in i denna stat via en landgräns eller en inre vattengräns från Slovenien motsvarande den befrielse som Republiken Österrike för närvarande tillämpar gentemot de angränsande tredje länder som återstår efter den senaste utvidgningen, i den mån dessa länder inte tillämpar en sammanlagd minimipunktskatt för cigaretter som motsvarar den som föreskrivs i artikel 2.1 i rådets direktiv 92/79/EEG av den 19 oktober 1992 om tillnärmning av skatt på cigaretter, i dess lydelse enligt rådets direktiv 2002/10/EG av den 12 februari 2002.

2) Svaret på den första frågan påverkas inte av att de kvantitativa restriktioner som införts genom de österrikiska bestämmelserna i fråga för närvarande endast tillämpas gentemot ett enda tredje lands tullfria zon samtidigt som det är tillåtet att från alla andra tredje länder föra in 200 cigaretter punktskattefritt till Österrike. Ett sådant förhållande strider inte mot artiklarna 23 EG, 25 EG och 26 EG.