URTEIL DES GERICHTSHOFES (Zweite Kammer)

5. Oktober 2006 *

In der Rechtssache C-140/05

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Artikel 234 EG, eingereicht vom Unabhängigen Finanzsenat, Außenstelle Klagenfurt (Österreich), mit Entscheidung vom 18. März 2005, beim Gerichtshof eingegangen am 25. März 2005, in dem Verfahren

Amalia Valeško

gegen

Zollamt Klagenfurt

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten C. W. A. Timmermans (Berichterstatter), des Richters J. Makarczyk, der Richterin R. Silva de Lapuerta sowie der Richter G. Arestis und J. Klučka,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

Generalanwalt: M. Poiares Maduro,
Kanzler: B. Fülöp, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 23. Februar 2006,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— von A. Valeško, vertreten durch Rechtsanwalt R. Vouk,

— der österreichischen Regierung, vertreten durch H. Dossi und J. Bauer als Bevollmächtigte,

— der italienischen Regierung, vertreten durch I. M. Braguglia als Bevollmächtigten im Beistand von G. Albenzio, avvocato dello Stato,

— der slowenischen Regierung, vertreten durch T. Mihelič und V. Klemenc als Bevollmächtigte,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch M. Heller und K. Gross als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 4. Mai 2006

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Punkt 6 Nummer 2 des Anhangs XIII der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge (ABl. 2003, L 236, S. 33, im Folgenden: Beitrittsakte) sowie der Artikel 23 EG, 25 EG und 26 EG.

2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen Frau Valeško und dem Zollamt Klagenfurt (im Folgenden: Zollamt) über die bei der Einfuhr von 200 Zigaretten aus Slowenien in das österreichische Hoheitsgebiet anwendbare Verbrauchsteuerbefreiung.

Rechtlicher Rahmen

Gemeinschaftsrecht

3 Artikel 2 der Beitrittsakte lautet:

„Ab dem Tag des Beitritts sind die ursprünglichen Verträge und die vor dem Beitritt erlassenen Rechtsakte der Organe und der Europäischen Zentralbank für die neuen Mitgliedstaaten verbindlich und gelten in diesen Staaten nach Maßgabe der genannten Verträge und dieser Akte."

4 Artikel 10 der Beitrittsakte sieht vor:

„Für die Anwendung der ursprünglichen Verträge und der Rechtsakte der Organe gelten vorübergehend die in dieser Akte vorgesehenen abweichenden Bestimmungen."

5 Nach Artikel 24 der Beitrittsakte gilt:

„Die in den Anhängen V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII und XIV zu dieser Akte aufgeführten Maßnahmen finden auf die neuen Mitgliedstaaten unter den in diesen Anhängen festgelegten Bedingungen Anwendung."

6 Punkt 6 Nummer 2 des Anhangs XIII der Beitrittsakte bestimmt:

„31992 L 0079: Richtlinie 92/79/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 zur Annäherung der Verbrauchsteuern auf Zigaretten (ABl. L 316 vom 31.10.92, S. 8), zuletzt geändert durch:

— 32002 L 0010: Richtlinie 2002/10/EG des Rates vom 12.2.2002 (ABl. L 46 vom 16.2.2002, S. 26)

Abweichend von Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 92/79/EWG darf Slowenien die Anwendung der globalen Mindestverbrauchsteuer von 60 EUR bzw. 64 EUR je 1 000 Zigaretten der gängigsten Preisklasse bis zum 31. Dezember 2007 aufschieben,

sofern Slowenien während dieses Zeitraums seine Verbrauchsteuersätze schrittweise an die in der Richtlinie vorgesehene globale Mindestverbrauchsteuer angleicht.

Unbeschadet des Artikels 8 der Richtlinie 92/12/EWG des Rates über das allgemeine System, den Besitz, die Beförderung und die Kontrolle verbrauchsteuerpflichtiger Waren [(ABl. L 76 vom 23.3.1992, S. 1), zuletzt geändert durch die Richtlinie 2000/47/EG des Rates (ABl. L 193 vom 29.7.2000, S. 73)] und nach Unterrichtung der Kommission können die Mitgliedstaaten, solange die genannte Ausnahmeregelung gilt, für aus Slowenien in ihr Hoheitsgebiet ohne Entrichtung weiterer Verbrauchsteuern mitgebrachte Zigaretten die gleichen Mengenbeschränkungen wie für Zigaretten aufrechterhalten, die aus Drittländern eingeführt werden. Die Mitgliedstaaten, die von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, können die erforderlichen Kontrollen durchführen, sofern dadurch das einwandfreie Funktionieren des Binnenmarktes nicht beeinträchtigt wird."

7 Artikel 8 der Richtlinie 92/12 sieht vor:

„Für Waren, die Privatpersonen für ihren Eigenbedarf erwerben und die sie selbst befördern, werden die Verbrauchsteuern nach dem Grundsatz des Binnenmarkts im Erwerbsmitgliedstaat erhoben."

8 Artikel 45 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 918/83 des Rates vom 28. März 1983 über das gemeinschaftliche System der Zollbefreiungen (ABl. L 105, S. 1) in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1315/88 des Rates vom 3. Mai 1988 (ABl. L 123, S. 2) (im Folgenden: Verordnung Nr. 918/83) lautet:

„Von den Eingangsabgaben befreit sind vorbehaltlich der Artikel 46 bis 49 die aus einem Drittland eingeführten Waren im persönlichen Gepäck von Reisenden, sofern es sich um Einfuhren ohne kommerziellen Charakter handelt."

9 Bei Zigaretten wird die Befreiung nach Artikel 45 Absatz 1 durch Artikel 46 Absatz 1 Buchstabe a derselben Verordnung auf die Höchstmenge von 200 Stück beschränkt.

10 Artikel 49 Absatz 1 der Verordnung Nr. 918/83 sieht vor:

„Die Mitgliedstaaten können Wert und/oder Menge der von den Eingangsabgaben zu befreienden Waren niedriger festsetzen, wenn diese Waren eingeführt werden von

— Bewohnern des Grenzgebiets,

— Grenzarbeitnehmern,

— dem Personal von im Verkehr zwischen Drittländern und der Gemeinschaft eingesetzten Verkehrsmitteln.

..."

11 Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie 69/169/EWG des Rates vom 28. Mai 1969 zur Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Befreiung von den Umsatzsteuern und Sonderverbrauchsteuern bei der Einfuhr im grenzüberschreitenden Reiseverkehr (ABl. L 133, S. 6) in der Fassung der Richtlinie 94/4/EG des Rates vom 14. Februar 1994 zur Änderung der Richtlinien 69/169/EWG und

77/388/EWG sowie zur Erhöhung der Freibeträge für Reisende aus Drittländern und der Höchstgrenzen für steuerfreie Käufe im innergemeinschaftlichen Reiseverkehr (ABl. L 60, S. 14) (im Folgenden: Richtlinie 69/169) sieht vor:

„Waren, die im persönlichen Gepäck der aus Drittländern kommenden Reisenden eingeführt werden, sind von den Umsatzsteuern und den Sonderverbrauchsteuern bei der Einfuhr befreit, sofern die Einfuhr keinen kommerziellen Charakter hat und der Gesamtwert dieser Waren je Person 175 ECU nicht übersteigt."

12 Nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 69/169 setzt jeder Mitgliedstaat für die Befreiung von den Umsatzsteuern und den Sonderverbrauchsteuern bei der Einfuhr von Zigaretten aus einem Drittland eine mengenmäßige Begrenzung von 200 Stück fest.

13 Artikel 5 der Richtlinie 69/169 sieht vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten können Wert und/oder Menge der zu befreienden Waren bis auf 1/10 der Werte und/oder Mengen, die in ... Artikel 4 Absatz 1 Spalte II vorgesehen sind, verringern, wenn die Waren aus einem anderen Mitgliedstaat durch Personen, die ihren Wohnsitz im Grenzgebiet des Mitgliedstaats der Einfuhr oder des benachbarten Mitgliedstaats haben, durch Grenzarbeitnehmer oder durch das Personal der im grenzüberschreitenden Verkehr eingesetzten Verkehrsmittel eingeführt werden.

Jedoch können die Befreiungen bei den nachstehenden Erzeugnissen wie folgt beschränkt werden:

a) Tabakwaren:

Zigaretten: 40 Stück

...

(2) Die Mitgliedstaaten können Wert und/oder Menge der zu befreienden Waren niedriger festsetzen, wenn diese Waren aus einem Drittland durch Personen, die ihren Wohnsitz im Grenzgebiet haben, durch Grenzarbeitnehmer oder durch das Personal der im Verkehr zwischen den Drittländern und der Gemeinschaft eingesetzten Verkehrsmittel eingeführt werden.

(3) Die Mitgliedstaaten können Wert und/oder Menge der zu befreienden Ware[n] niedriger festsetzen, wenn diese Waren aus einem anderen Mitgliedstaat durch die Angehörigen der Streitkräfte eines Mitgliedstaats, einschließlich des Zivilpersonals, sowie durch deren Ehegatten und die unterhaltsberechtigten Kinder eingeführt werden, sofern diese Personen in einem anderen Mitgliedstaat stationiert sind.

...

(8) Die Mitgliedstaaten können die Warenmengen nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben a) und d) für Reisende, die aus einem Drittland in einen Mitgliedstaat einreisen, niedriger festsetzen."

Nationales Recht

14 § 6 Absatz 3 des Tabaksteuergesetzes vom 31. August 1994 (BGBl 1994/704) in der Fassung des Abgabenänderungsgesetzes vom 19. Dezember 2003 (BGBl I 2003/124) (im Folgenden: TabStG) bestimmt:

„Der Bundesminister für Finanzen wird ermächtigt, durch Verordnung

1. im Falle der Einfuhr von Tabakwaren deren Steuerfreiheit unter den Voraussetzungen anzuordnen, unter denen sie nach der Verordnung ... Nr. 918/83 ... und anderen von der Europäischen Gemeinschaft erlassenen Rechtsvorschriften vom Zoll oder den Verbrauchsteuern befreit werden können,

2. die steuerfreie Verbringung von Tabakwaren aus anderen Mitgliedstaaten in das Steuergebiet unter den Voraussetzungen zu regeln, unter denen eine steuerfreie Einfuhr nach Z 1 erlaubt ist,

...

5. die Tabaksteuer von der Eingangsabgabenfreiheit nach § 2 Abs. 1 des Zollrechts-Durchführungsgesetzes auszunehmen, soweit dies zur Umsetzung der von der Europäischen Gemeinschaft erlassenen Rechtsvorschriften oder zur Gewährleistung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung erforderlich ist."

15 § 29 Absatz 1 TabStG lautet:

„Tabakwaren, die eine natürliche Person für den eigenen Bedarf in einem anderen Mitgliedstaat im freien Verkehr erwirbt und selbst in das Steuergebiet verbringt, sind steuerfrei, wenn diese für private und nicht für gewerbliche Zwecke bestimmt sind."

16 Nach § 29a TabStG gilt:

„(1) Während der Dauer der in § 44f Abs. 2 genannten Übergangsfristen ist die Verbrauchsteuerbefreiung nach § 29 für Tabakwaren, die im persönlichen Gepäck von Reisenden in das Steuergebiet eingebracht werden, beschränkt auf

...

3. 200 Stück Zigaretten bei der Einreise aus der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Polen, der Republik Slowenien oder der Slowakischen Republik.

(2) Abweichend von Abs. 1 ist die Verbrauchsteuerbefreiung für Tabakwaren, die im persönlichen Gepäck von Reisenden eingeführt werden, die ihren normalen Wohnsitz im Steuergebiet haben und die über eine Landgrenze oder auf einem

Binnengewässer unmittelbar in das Steuergebiet einreisen, während der Dauer der in § 44f Abs. 2 genannten Übergangsfristen beschränkt auf

...

2. 25 Stück Zigaretten bei der Einreise aus der Slowakischen Republik, der Republik Slowenien oder der Republik Ungarn."

17 § 44f Absatz 2 Ziffer 4 TabStG bestimmt:

„§ 29a ... tritt gleichzeitig mit dem Vertrag über den Beitritt der Tschechischen Republik, der Slowakischen Republik, der Republik Ungarn, der Republik Slowenien, der Republik Polen, der Republik Estland, der Republik Lettland und der Republik Litauen zur Europäischen Union in Kraft und gilt während der Übergangsfristen für

...

4. die Republik Slowenien bis 31. Dezember 2007;

..."

18 Auf der Grundlage der ihm in § 6 Absatz 3 TabStG übertragenen Befugnisse erließ der Bundesminister für Finanzen die Verbrauchsteuerbefreiungsverordnung vom 5. Jänner 1995 (BGBl 1995/3), die mit Wirkung zum 1. Juli 1997 durch die Verordnung: Änderung der Verbrauchsteuerbefreiungsverordnung vom 19. Juni 1997 (BGBl II 1997/162) (im Folgenden: VerbStBefV) geändert wurde.

19 § 1 VerbStBefV bestimmt:

„(1) Verbrauchsteuerpflichtige Waren, die aus einem Drittland in das Steuergebiet im Sinne der Verbrauchsteuergesetze eingeführt werden, sind, soweit in den §§ 2 bis 5 nicht anderes bestimmt ist, von den Verbrauchsteuern befreit, wenn sie bei einer Einfuhr in das Zollgebiet der Gemeinschaft nach

1. der Verordnung ... Nr. 918/83 ... und den zu ihrer Durchführung erlassenen Rechtsvorschriften,

2. der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften, ABl. EG Nr. L 302 S. 1, und den zu ihrer Durchführung erlassenen Rechtsvorschriften,

3. dem Zollrechts-Durchführungsgesetz, BGBl. Nr. 659/1994,

zollfrei sind."

(2) Soweit in den §§ 4 und 5 dieser Verordnung nicht anderes bestimmt ist, treten für die Befreiung von den Verbrauchsteuern an die Stelle des Zollgebietes der Gemeinschaft das Steuergebiet im Sinne der Verbrauchsteuergesetze, an die Stelle eines Drittlandes jedes Land, auf das die Richtlinie 92/12 ... keine Anwendung findet."

20 § 3a VerbStBefV lautet:

„(1) Für Tabakwaren, die im persönlichen Gepäck von Reisenden eingeführt werden, die ihren normalen Wohnsitz im Anwendungsgebiet haben und die über eine Landgrenze zu anderen Staaten als den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und den EFTA-Staaten in das Anwendungsgebiet einreisen, ist die Verbrauchsteuerbefreiung auf

1. 25 Stück Zigaretten ...

...

beschränkt.

(2) Absatz 1 gilt nicht für Tabakwaren, die nachweislich im Anwendungsgebiet oder in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union im steuerrechtlich freien Verkehr erworben wurden und für die keine Erstattung oder Vergütung der Verbrauchsteuer erfolgte.

(3) Absatz 1 gilt auch für Tabakwaren, die aus dem schweizerischen Zollausschlussgebiet Samnauntal eingeführt werden.

..."

Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefragen

21 Am 10. Juli 2004 reiste Frau Valeško, eine österreichische Staatsbürgerin, aus Slowenien kommend in das Hoheitsgebiet der Republik Österreich ein, wo sie ihren Wohnsitz hat.

22 Bei der Kontrolle an der österreichischen Grenzübertrittsstelle Grablach meldete sie 200 Zigaretten der Marke Davidoff Gold 200 an.

23 Mit Bescheid vom 30. Juli 2004 setzte das Zollamt unter Berufung auf § 29a TabStG und die darin auf 25 Stück begrenzte Freimenge für 175 der 200 von Frau Valeško eingeführten Zigaretten Tabaksteuer in Höhe von 16,80 Euro fest.

24 Frau Valeško brachte gegen diesen Bescheid Berufung ein und machte geltend, dass die nach § 29a TabStG auf 25 Stück begrenzte Verbrauchsteuerbefreiung im Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht stehe. Mit Berufungsvorentscheidung vom 17. Dezember 2004 wies das Zollamt die Berufung ab.

25 Gegen diesen letztgenannten Bescheid brachte Frau Valeško eine an den Unabhängigen Finanzsenat, Außenstelle Klagenfurt, gerichtete Beschwerde ein. Für den Fall, dass § 29a TabStG angewandt werden solle, beantragte sie, ein Vorabentscheidungsersuchen an den Gerichtshof zu richten.

26 Das vorlegende Gericht führt aus, dass für die Erhebung der Verbrauchsteuern im Fall der Einfuhr nach österreichischem Recht grundsätzlich die zollrechtlichen

Bestimmungen gälten, wenn verbrauchsteuerpflichtige Waren aus einem Drittstaat unmittelbar in das Steuergebiet eingebracht würden.

27 Nach Ansicht dieses Gerichts könnte Punkt 6 Nummer 2 des Anhangs XIII der Beitrittsakte dahin ausgelegt werden, dass die Mitgliedstaaten Mengenbeschränkungen aufrechterhalten können, sofern diese bereits zum Zeitpunkt des Beitritts der Republik Slowenien zur Europäischen Union u. a. in Bezug auf dieses Land als Drittland anwendbar waren.

28 Diese Bedingung wäre, wenn man dieser Auslegung folgte, im Fall von § 29a TabStG erfüllt, da die darin enthaltene Mengenbeschränkung von 25 Zigaretten bereits vor dem Beitritt der Republik Slowenien zur Europäischen Union in § 3a VerbStBefV vorgesehen gewesen sei.

29 Allerdings hält das vorlegende Gericht noch eine andere Auslegung für möglich. Der Wortlaut von Punkt 6 Nummer 2 des Anhangs XIII der Beitrittsakte, insbesondere die Wortfolge „die gleichen Mengenbeschränkungen wie für Zigaretten ..., die aus Drittländern eingeführt werden", lasse nämlich einen Ansatz zu, der sich auf den Rechtszustand nach dem Beitritt der Republik Slowenien zur Europäischen Union gründe.

30 Nach dieser Auslegung gälten für aus Slowenien mitgebrachte Zigaretten die gleichen Mengenbeschränkungen wie für Zigaretten, die aus den nach der letzten Erweiterung der Europäischen Union verbliebenen Drittländern eingeführt würden.

31 Folgte man dieser Auslegung, so würde die in § 29a TabStG und § 3a VerbStBefV vorgesehene Mengenbeschränkung von 25 Zigaretten nur noch für Einfuhren aus dem schweizerischen Zollausschlussgebiet Samnauntal gelten, weil außer der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein, beides Mitgliedstaaten der Europäischen Freihandelsassoziation, kein weiteres Drittland mehr an die Republik Österreich angrenze.

32 Das vorlegende Gericht zweifelt daran, dass die Mengenbeschränkung von 25 Zigaretten auf Einfuhren aus Slowenien angewandt werden kann, da das Aufrechterhalten einer so restriktiven Regelung als den Willen des Gesetzgebers überschießend und daher der Beitrittsakte und den in den Artikeln 23 EG, 25 EG und 26 EG verankerten Grundsätzen entgegenstehend erscheine.

33 Daher hat der Unabhängige Finanzsenat, Außenstelle Klagenfurt, beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Sind die Bestimmungen in [Punkt 6 Nummer 2 des Anhangs XIII der Beitrittsakte], wonach unbeschadet des Artikels 8 der Richtlinie 92/12 ... und nach Unterrichtung der Kommission Mitgliedstaaten, solange die genannte Ausnahmeregelung gilt, für aus Slowenien in ihr Hoheitsgebiet ohne Entrichtung weiterer Verbrauchsteuern mitgebrachte Zigaretten die gleichen Mengenbeschränkungen wie für Zigaretten „aufrechterhalten" können, die aus Drittländern eingeführt werden, im Hinblick auf den Terminus technicus „aufrechterhalten" so auszulegen, dass diese Vertragsbestimmungen Mengenbeschränkungen zulassen, die in einem Mitgliedstaat bis zum Beitritt der Republik Slowenien u. a. in Bezug auf die Republik Slowenien als Drittland gegolten haben?

2. Sollte der Gerichtshof jedoch zur Auffassung gelangen, dass die in Rede stehenden Vertragsbestimmungen nicht so auszulegen sind, dass sie Mengenbeschränkungen zulassen, die in einem Mitgliedstaat bis zum Beitritt der Republik Slowenien u. a. in Bezug auf die Republik Slowenien als Drittland gegolten haben, wird gefragt:

Sind die Artikel 23 EG, 25 EG und 26 EG so auszulegen, dass die Regelung eines Mitgliedstaats, wonach die Verbrauchsteuerbefreiung für Tabakwaren, die im persönlichen Gepäck von Reisenden, die ihren normalen Wohnsitz im Steuergebiet des Mitgliedstaats haben und die über eine Landgrenze oder auf einem Binnengewässer unmittelbar in das Steuergebiet des Mitgliedstaats einreisen, eingeführt werden, auf 25 Stück Zigaretten bei der Einreise aus bestimmten anderen Mitgliedstaaten beschränkt ist, nicht den Grundsätzen des freien Warenverkehrs widerspricht, wenn es eine derartige Mengenbeschränkung nur gegenüber einem Zollausschlussgebiet eines einzigen Drittlandes (Schweiz) gibt und es gleichzeitig erlaubt ist, aus allen anderen Drittländern 200 Stück Zigaretten mit Verbrauchsteuerbefreiung in diesen Mitgliedstaat einzuführen?

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Frage

34 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Punkt 6 Nummer 2 des Anhangs XIII der Beitrittsakte dahin auszulegen ist, dass die Republik Österreich danach befugt ist, übergangsweise ihre Regelung über eine auf 25 Stück begrenzte Verbrauchsteuerbefreiung für im persönlichen Gepäck von Reisenden eingeführte Zigaretten aufrechtzuerhalten, da die entsprechende Freimenge bereits vor dem Beitritt der Republik Slowenien zur Europäischen Union galt, oder ob diese Bestimmung der Beitrittsakte dahin zu verstehen ist, dass die Aufrechterhaltung einer so ausgestalteten Befreiung davon abhängt, dass sie von der Republik Österreich nach ihrer zurzeit geltenden Regelung auf Einfuhren aus Drittländern angewandt wird.

35 Einleitend ist darauf zu verweisen, dass der Bereich der Verbrauchsteuerbefreiung bei der Einfuhr von Waren, insbesondere Zigaretten, im persönlichen Gepäck von Reisenden, die aus Drittländern einreisen, mit der Richtlinie 69/169 geregelt wird.

36 Diese Richtlinie bezweckt, wie aus ihrem Titel hervorgeht, eine Harmonisierung der Befreiung von den Umsatzsteuern und Sonderverbrauchsteuern bei der Einfuhr im grenzüberschreitenden Reiseverkehr. Nach ihren Begründungserwägungen und denen der später zu ihrer Änderung ergangenen Richtlinien soll die Einfuhrbesteuerung im Reiseverkehr weitergehend liberalisiert und der Reiseverkehr dadurch erleichtert werden (Urteil vom 15. Juni 1999 in der Rechtssache C-394/97, Heinonen, Slg. 1999, I-3599, Randnr. 25).

37 Im Übrigen verbleibt den Mitgliedstaaten in dem von der Richtlinie 69/169 erfassten Bereich nur die ihnen in der Richtlinie und in den sie ändernden Richtlinien selbst eingeräumte begrenzte Zuständigkeit (Urteil vom 9. Juni 1992 in der Rechtssache C-96/91, Kommission/Spanien, Slg. 1992, I-3789, Randnr. 10 und die dort zitierte Rechtsprechung).

38 Was insbesondere Zigaretten anbelangt, so ergibt sich aus Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 69/169, dass die Verbrauchsteuerbefreiung im Verkehr zwischen Drittländern und der Gemeinschaft auf 200 Stück begrenzt ist. Nach Artikel 5 Absätze 2 und 8 dieser Richtlinie bleiben die Mitgliedstaaten jedoch befugt, die Freimengen unter den in diesen Bestimmungen geregelten Voraussetzungen niedriger festzusetzen.

39 Die genannten Bestimmungen sind in ihrer vor und nach dem Beitritt der Republik Slowenien zur Europäischen Union, darunter auch zum Zeitpunkt des Sachverhalts des Ausgangsverfahrens, anwendbaren Fassung unverändert geblieben.

40 Außerdem steht fest, dass sich die Republik Österreich beim Erlass von § 29a TabStG und der Einführung der darin vorgesehenen, auf 25 Zigaretten beschränkten Freimenge auf Artikel 5 Absatz 8 der Richtlinie 69/169 gestützt hat und dass diese nationale Bestimmung der Kommission von den Behörden dieses Mitgliedstaats als Übergangsmaßnahme nach Artikel 24 der Beitrittsakte notifiziert wurde.

41 Ferner ist unstreitig, dass in dieser Bestimmung der nationalen Regelung mit im Wesentlichen identischem Wortlaut die bereits in § 3a VerbStBefV vorgesehene Freimenge übernommen wurde, die ab dem 1. Jänner 1997 für die Einfuhr von Zigaretten aus an die Republik Österreich angrenzenden Drittländern, insbesondere Slowenien, durch Reisende galt und die seit der letzten Erweiterung der Europäischen Union nur noch auf das schweizerische Zollausschlussgebiet Samnauntal Anwendung findet.

42 Somit stellt sich die Frage, ob die im Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung, mit der die auf 25 Zigaretten beschränkte Freimenge eingeführt wurde, vor dem Beitritt der Republik Slowenien zur Union auf die begrenzte Zuständigkeit gestützt werden konnte, über die die Republik Österreich nach Artikel 5 Absatz 8 der Richtlinie 69/169 verfügt, und ob diese Regelung nach dem entsprechenden Beitritt angesichts von Artikel 24 der Beitrittsakte weiterhin auf diese Zuständigkeit gestützt werden kann.

43 Nach Ansicht der Kommission ist diese Frage zu verneinen.

44 Eine Berufung auf die in Artikel 5 Absatz 8 der Richtlinie 69/169 enthaltene Ausnahme sei bei einer nationalen Freimenge wie der im Ausgangsverfahren in

Rede stehenden nicht möglich, da diese nur für Einfuhren von Waren aus bestimmten Drittländern und zudem nur für eine spezielle Gruppe von aus diesen Ländern kommenden Reisenden gelte, nämlich für diejenigen, die ihren normalen Wohnsitz in Österreich hätten und die über eine Landgrenze oder auf einem Binnengewässer unmittelbar in das Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats einreisten.

45 Die ersten drei Absätze von Artikel 5 der Richtlinie 69/169 sähen Ausnahmen vor, die auf bestimmte Gruppen von speziell definierten Reisenden anwendbar seien. Diese Ausnahmen wären überflüssig, und überdies bestünde die Gefahr, dass sie umgangen würden, wenn Absatz 8 dieses Artikels dahin zu verstehen wäre, dass den Mitgliedstaaten damit eine allgemeine Zuständigkeit übertragen würde, den in den ersten drei Absätzen definierten Gruppen von Reisenden weitere spezielle Gruppen hinzuzufügen.

46 Die Anerkennung einer solchen Zuständigkeit könne im Übrigen dazu führen, dass in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Freimengenregelungen eingeführt würden. Die Einführung solcher Regelungen beeinträchtige das mit der Richtlinie 69/169 verfolgte Ziel, den Reiseverkehr zu erleichtern.

47 Schließlich macht die Kommission geltend, dass die von ihr befürwortete Auslegung auch deshalb geboten sei, damit der Grundsatz, dass jede Diskriminierung zwischen Drittländern im internationalen Handel verboten sei, beachtet werde.

48 Dieser Argumentation kann nicht gefolgt werden.

49 Zur Argumentation mit der Aufzählung spezieller Ausnahmen für bestimmte Gruppen von Reisenden in Artikel 5 Absätze 1 bis 3 der Richtlinie 69/169 ist darauf zu verweisen, dass unter diesen Bestimmungen allein Absatz 2 dieses Artikels im Ausgangsverfahren relevant sein kann, da er Einfuhren aus Drittländern betrifft, während die Absätze 1 und 3 dieses Artikels Waren aus einem anderen Mitgliedstaat betreffen.

50 Zwar trifft es zu, dass die Gruppe von Reisenden, auf die sich die im Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung bezieht — Personen, die ihren normalen Wohnsitz in Österreich haben –, weiter gefasst ist als die in Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie 69/169 genannten Gruppen — Personen, die ihren Wohnsitz im Grenzgebiet haben, Grenzarbeitnehmer, Personal der im Verkehr zwischen Drittländern und der Gemeinschaft eingesetzten Verkehrsmittel –, doch steht die spezielle Natur der von dieser letztgenannten Ausnahme erfassten Gruppen der Anwendung der in Absatz 8 desselben Artikels vorgesehenen Ausnahme auf eine andere, weiter gefasste Gruppe von Reisenden nicht entgegen.

51 Denn auch diese letztgenannte Ausnahme ist spezieller Natur, da sie nur auf bestimmte, abschließend aufgezählte Waren, insbesondere Zigaretten, Anwendung findet.

52 Entsprechend dem Wortlaut von Artikel 5 Absatz 8 der Richtlinie 69/169 können die Mitgliedstaaten die Warenmengen nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben a und d derselben Richtlinie — das gilt insbesondere für Zigaretten — für Reisende, die aus einem Drittland in einen Mitgliedstaat einreisen, niedriger festsetzen.

53 Es ist festzustellen, dass der Wortlaut dieser Bestimmung angesichts des allgemeinen Charakters der verwendeten Begriffe keine restriktive Auslegung wie die von der Kommission vorgeschlagene begründen kann, wonach auf der Grundlage dieser Bestimmung niedrigere Freimengen nur dann festgesetzt werden könnten, wenn sie unterschiedslos für alle Drittländer und alle Gruppen von Reisenden gälten.

54 Der allgemeine Charakter dieses Wortlauts impliziert vielmehr, dass den Mitgliedstaaten in Bezug auf die speziellen, von Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben a und d der Richtlinie 69/169 erfassten Waren, insbesondere Zigaretten, eine weitreichende Befugnis dahin gehend eingeräumt ist, die betreffenden Warenmengen niedriger festzusetzen.

55 Es trifft zu, dass diese Befugnis in einem gewissen Spannungsverhältnis zu dem allgemeinen Ziel der Richtlinie 69/169 steht, das, wie in Randnummer 36 dieses Urteils ausgeführt wurde, darin besteht, die Einfuhrbesteuerung im Reiseverkehr weitergehend zu liberalisieren und den Reiseverkehr dadurch zu erleichtern.

56 Wenn die Mitgliedstaaten von dieser Befugnis Gebrauch machen, sind sie demnach verpflichtet, die negativen Auswirkungen, die die getroffenen Maßnahmen auf die Verwirklichung des allgemeinen Zieles der Richtlinie 69/169 haben können, so weit wie möglich zu begrenzen und so ein angemessenes Gleichgewicht zwischen diesem Ziel und dem speziellen Ziel nach Artikel 5 Absatz 8 derselben Richtlinie zu wahren.

57 Bei diesem speziellen Ziel sind die besondere Natur der in Rede stehenden Waren, d. h. Tabakwaren wie etwa Zigaretten, und des Rechtsguts zu berücksichtigen, das die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Bestimmung zu schützen erlaubt.

58 Wie der Generalanwalt in Nummer 35 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, stellen die Steuervorschriften bei diesen Waren ein wichtiges und wirksames Instrument zur Bekämpfung des Konsums dieser Waren und damit zum Schutz der öffentlichen Gesundheit dar.

59 Es steht fest, dass § 3a VerbStBefV mit der auf 25 Zigaretten begrenzten Freimenge eingeführt wurde, um zu verhindern, dass sich in Österreich wohnhafte Personen systematisch der Zahlung der globalen Mindestverbrauchsteuer auf Zigaretten, deren Sätze in Artikel 2 der Richtlinie 92/79 in der Fassung der Richtlinie 2002/10 festgesetzt werden, dadurch entziehen, dass sie, häufig bei wiederholten Kurzreisen, Zigaretten in an die Republik Österreich angrenzenden Drittländern erwerben, in denen das Besteuerungsniveau und damit die Preise erheblich niedriger sind als in diesem Mitgliedstaat, und anschließend bei jeder dieser Reisen die entsprechenden Zigaretten im Umfang von 200 Stück verbrauchsteuerfrei einführen.

60 Diese spezielle Gefahr einer Umgehung der Steuerpolitik und einer Beeinträchtigung des Zieles des Schutzes der öffentlichen Gesundheit besteht nach dem Beitritt der Republik Slowenien zur Europäischen Union fort, da dieser neue Mitgliedstaat nach Punkt 6 Nummer 2 des Anhangs XIII der Beitrittsakte die Anwendung der globalen Mindestverbrauchsteuer auf Zigaretten bis zum 31. Dezember 2007 aufschieben kann, auch wenn er seine Verbrauchsteuersätze schrittweise anheben muss.

61 Ferner ist darauf hinzuweisen, dass der Anwendungsbereich der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Maßnahme speziell auf das beschränkt ist, was zur Bekämpfung solcher Praktiken erforderlich ist, von denen angenommen wird, dass sie insbesondere angesichts ihrer kumulativen Auswirkungen eine bedeutende Gefahr für die Wirksamkeit der Steuerpolitik in Bezug auf Tabakwaren und damit den gebotenen Schutz der öffentlichen Gesundheit darstellen.

62 Es ist nämlich festzustellen, dass diese Maßnahme nur Personen mit normalem Wohnsitz in Österreich betrifft — deren Schutz im Gesundheitsbereich dem österreichischen Gesetzgeber obliegt –, die aus einem angrenzenden Drittland, das für Zigaretten ein niedrigeres Besteuerungsniveau als das vom geltenden Gemeinschaftsrecht vorgegebene praktiziert, unmittelbar in das österreichische Hoheitsgebiet einreisen.

63 Dies erklärt, warum diese Maßnahme nicht für Einfuhren aus anderen an die Republik Österreich angrenzenden Drittländern wie der Schweizerischen Eidgenossenschaft oder dem Fürstentum Liechtenstein gilt, die für Tabakwaren ein Besteuerungsniveau praktizieren, das nicht unter dem vom Gemeinschaftsrecht vorgegebenen liegt, wohl aber für Einfuhren aus dem schweizerischen Zollausschlussgebiet Samnauntal, da das Besteuerungsniveau in diesem Gebiet unter dem vom Gemeinschaftsrecht vorgeschriebenen liegt.

64 Die im Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Maßnahme findet auch keine Anwendung bei Reisen, von denen nicht angenommen wird, dass sie eine bedeutende Gefahr für die Wirksamkeit der Steuerpolitik in Bezug auf die genannten Waren darstellen, etwa Flugreisen, oder bei Reisen in nicht angrenzende Drittländer.

65 Mit der in Rede stehenden nationalen Maßnahme wird daher in Anbetracht dessen, dass ihr Anwendungsbereich entsprechend den Besonderheiten begrenzt ist, die damit zusammenhängen, dass sich aus der Nähe der betroffenen Länder und dem dort für Tabakwaren geltenden Besteuerungsniveau die Gefahr einer Beeinträchtigung der Steuerpolitik und des Zieles des Gesundheitsschutzes ergibt, ein angemessenes Gleichgewicht zwischen dem allgemeinen Ziel der Richtlinie 69/169 und dem speziellen Ziel nach Artikel 5 Absatz 8 dieser Richtlinie verwirklicht.

66 Was die Situation der Republik Slowenien nach ihrem Beitritt zur Europäischen Union betrifft, so steht fest, dass die in diesem Mitgliedstaat für Tabakwaren

geltenden Steuersätze zwar seit dem Beitritt erhöht worden sind, aber weiterhin niedriger sind als die, die das geltende Gemeinschaftsrecht vorschreibt.

67 Folglich bleibt die besondere Gefahr, die mit der auf 25 Stück begrenzten Freimenge bekämpft werden soll, bestehen, so dass diese Maßnahme noch auf Artikel 5 Absatz 8 der Richtlinie 69/169 in Verbindung mit Artikel 24 der Beitrittsakte gestützt werden kann.

68 Daher kann auch der Argumentation der Kommission, die im Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung sei diskriminierend, nicht gefolgt werden.

69 Denn aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass der Anwendungsbereich dieser nationalen Regelung entsprechend den damit verfolgten Zielen auf Einfuhren aus solchen an die Republik Österreich angrenzenden Drittländern und neuen Mitgliedstaaten begrenzt ist, die für Tabakwaren ein Besteuerungsniveau praktizieren, das unter dem vom Gemeinschaftsrecht vorgegebenen liegt.

70 Da die Situation dieser an die Republik Österreich angrenzenden Drittländer und neuen Mitgliedstaaten somit nicht mit der anderer Drittländer vergleichbar ist, kann die sich aus der entsprechenden Regelung ergebende unterschiedliche Behandlung nicht als Diskriminierung der Einfuhren aus diesen Drittländern und neuen Mitgliedstaaten angesehen werden.

71 Nach alledem ist auf die erste Frage zu antworten, dass Punkt 6 Nummer 2 des Anhangs XIII der Beitrittsakte dahin auszulegen ist, dass es der Republik Österreich danach nicht verwehrt ist, übergangsweise ihre Regelung aufrechtzuerhalten, wonach die Verbrauchsteuerbefreiung bei Zigaretten aus Slowenien, die in das Hoheitsgebiet der Republik Österreich im persönlichen Gepäck von Reisenden eingeführt werden, die ihren Wohnsitz in diesem Mitgliedstaat haben und über eine Landgrenze oder auf einem Binnengewässer unmittelbar in diesen einreisen, auf 25 Stück begrenzt ist.

Zur zweiten Frage

72 Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob die Artikel 23 EG, 25 EG und 26 EG dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden, nach der die Verbrauchsteuerbefreiung für im persönlichen Gepäck von Reisenden eingeführte Zigaretten bei der Einreise in das Hoheitsgebiet der Republik Österreich aus bestimmten anderen Mitgliedstaaten, insbesondere der Republik Slowenien, auf 25 Stück begrenzt ist, deshalb entgegenstehen, weil die entsprechende Freimenge nach der letzten Erweiterung der Europäischen Union mit Ausnahme allein des schweizerischen Zollausschlussgebiets Samnauntal auf kein Drittland mehr anwendbar ist, wobei für Einfuhren von Zigaretten aus Drittländern regelmäßig eine Freimenge von 200 Stück gilt.

73 Insoweit ergibt sich aus Randnummer 67 dieses Urteils für die Situation nach dem Beitritt der Republik Slowenien zur Europäischen Union, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung noch auf Artikel 5 Absatz 8 der Richtlinie 69/169 in Verbindung mit Artikel 24 der Beitrittsakte gestützt werden kann.

74 Da diese nationale Regelung im Hinblick auf eine der in Artikel 24 der Beitrittsakte bezeichneten Maßnahmen gerechtfertigt ist, nämlich die in Punkt 6 Nummer 2 des Anhangs XIII dieser Akte vorgesehene Übergangsmaßnahme, stellt sich die Frage der Vereinbarkeit dieser Regelung mit anderen Bestimmungen des Primärrechts wie den Artikeln 23 EG, 25 EG und 26 EG nicht mehr.

75 Somit ist auf die zweite Frage zu antworten, dass die Artikel 23 EG, 25 EG und 26 EG dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden, nach der die Verbrauchsteuerbefreiung für im persönlichen Gepäck von Reisenden eingeführte Zigaretten bei der Einreise in das Hoheitsgebiet der Republik Österreich aus bestimmten anderen Mitgliedstaaten, insbesondere der Republik Slowenien, auf 25 Stück begrenzt ist, nicht entgegenstehen, auch wenn die entsprechende niedriger festgesetzte Freimenge nach der letzten Erweiterung der Europäischen Union mit Ausnahme allein des schweizerischen Zollausschlussgebiets Samnauntal auf kein Drittland mehr anwendbar ist und für Einfuhren von Zigaretten aus Drittländern regelmäßig eine Freimenge von 200 Stück gilt.

Kosten

76 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Zweite Kammer) für Recht erkannt:

1. **Punkt 6 Nummer 2 des Anhangs XIII der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge ist dahin auszulegen, dass es der Republik Österreich danach nicht verwehrt ist, übergangsweise ihre Regelung aufrechtzuerhalten, wonach die Verbrauchsteuerbefreiung bei Zigaretten aus Slowenien, die in das Hoheitsgebiet der Republik Österreich im persönlichen Gepäck von Reisenden eingeführt werden, die ihren Wohnsitz in diesem Mitgliedstaat haben und über eine Landgrenze oder auf einem Binnengewässer unmittelbar in diesen einreisen, auf 25 Stück begrenzt ist.**

2. **Die Artikel 23 EG, 25 EG und 26 EG sind dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden, nach der die Verbrauchsteuerbefreiung für im persönlichen Gepäck von Reisenden eingeführte Zigaretten bei der Einreise in das Hoheitsgebiet der Republik Österreich aus bestimmten anderen Mitgliedstaaten, insbesondere der Republik Slowenien, auf 25 Stück begrenzt ist, nicht entgegenstehen, auch wenn die entsprechende niedriger festgesetzte Freimenge nach der letzten Erweiterung der Union mit Ausnahme allein des schweizerischen Zollausschlussgebiets Samnauntal auf kein Drittland mehr anwendbar ist und für Einfuhren von Zigaretten aus Drittländern regelmäßig eine Freimenge von 200 Stück gilt.**

Unterschriften