DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

5. oktober 2006 *

I sag C-140/05,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Klagenfurt (Østrig) ved afgørelse af 18. marts 2005, indgået til Domstolen den 25. marts 2005, i sagen:

Amalia Valeško

mod

Zollamt Klagenfurt,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans (refererende dommer), og dommerne J. Makarczyk, R. Silva de Lapuerta, G. Arestis og J. Klučka,

* Processprog: tysk.

generaladvokat: M. Poiares Maduro
justitssekretær: ekspeditionssekretær B. Fülöp,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 23. februar 2006,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Valeško ved Rechtsanwalt R. Vouk

— den østrigske regering ved H. Dossi og J. Bauer, som befuldmægtigede

— den italienske regering ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato G. Albenzio

— den slovenske regering ved T. Mihelič og V. Klemenc, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Heller og K. Gross, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 4. maj 2006,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af kapitel 6, punkt 2, i bilag XIII i 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 (EUT 2003 L 236, s. 33, herefter »tiltrædelsesakten«), og artikel 23 EF, 25 EF og 26 EF.

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en sag, anlagt af A. Valeško mod Zollamt Klagenfurt (toldmyndighederne i Klagenfurt, herefter »zollamt«), vedrørende anvendelse af punktafgiftsfritagelse ved indførslen af 200 cigaretter fra Slovenien til det østrigske territorium.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

3 Tiltrædelsesaktens artikel 2 bestemmer:

»Fra tiltrædelsesdatoen er bestemmelserne i de oprindelige traktater og de retsakter, der er vedtaget af institutionerne og Den Europæiske Centralbank før tiltrædelsen, bindende for de nye medlemsstater og gælder i disse stater på de vilkår, som er fastsat i disse traktater og i denne akt.«

4 Aktens artikel 10 bestemmer:

»Ved anvendelsen af de oprindelige traktater og af institutionernes retsakter gælder de i denne akt fastsatte undtagelsesbestemmelser som overgangsforanstaltning.«

5 Tiltrædelsesaktens artikel 24 bestemmer:

»De foranstaltninger, der opregnes i bilag V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII og XIV til denne akt, gælder for de nye medlemsstater på betingelserne i de nævnte bilag.«

6 Kapitel 6, punkt 2, i tiltrædelsesaktens bilag XIII bestemmer:

»31992 L 0079: Rådets direktiv 92/79/EØF af 19. oktober 1992 om indbyrdes tilnærmelse af cigaretafgifterne (EFT L 316 af 31.10.1992, s. 8), senest ændret ved:

— 32002 L 0010: Rådets direktiv 2002/10/EF af 12. februar 2002 (EFT L 46 af 16.2.2002, s. 26).

Uanset artikel 2, stk. 1, i direktiv 92/79/EØF kan Slovenien udsætte anvendelsen af den samlede minimumspunktafgift på 60 EUR og afgiften på 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 om den generelle ordning for punktafgiftspligtige varer, om oplægning og omsætning heraf samt om kontrol hermed [EFT L 76 af 23.3.1992, s. 1, senest ændret ved Rådets direktiv 2000/47/EF, EFT L 193 af 29.7.2000, s. 73], 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.«

7 Artikel 8 i direktiv 92/12 bestemmer:

»For 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.«

8 Det fremgår af artikel 45, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 918/83 af 28. marts 1983 om en fællesskabsordning vedrørende fritagelse for import- og eksportafgifter (EFT L 105, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1315/88 af 3. maj 1988 (EFT L 123, p. 2, herefter »forordning nr. 918/83«), at:

»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.«

9 I henhold til forordningens artikel 46, stk. 1, litra a), fastsættes den maksimale mængde cigaretter, der er omfattet af fritagelsen i forordningens artikel 45, stk. 1, til 200 styk.

10 Artikel 49, stk. 1, i forordning nr. 918/83 bestemmer, at:

»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

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

[...]«

11 Artikel 1, stk. 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 (EFT 1969 I, s. 218), som ændret ved Rådets direktiv 94/4/EF af 14. februar 1994 om ændring af direktiv 69/169/EØF og 77/388/EØF og om forhøjelse af værdien af den afgiftsfrie indførsel for rejsende fra tredjelande og af

grænsen for afgiftsfrie køb i forbindelse med rejser inden for Fællesskabet (EFT L 60, s. 14, herefter »direktiv 69/169«) bestemmer:

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

12 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.

13 Artikel 5 i direktiv 69/169 bestemmer:

»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 kan 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.

3. Medlemsstaterne kan fastsætte en lavere værdi og/eller mængde for varer, der kan indføres afgiftsfrit, når varerne indføres fra en anden medlemsstat af medlemmer af en medlemsstats væbnede styrker, herunder civilt personale, samt, når disse personer er stationeret i en anden medlemsstat, af deres ægtefæller og børn, som de har forsørgerpligt over for.

[...]

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.«

De nationale bestemmelser

14 § 6, stk. 3, i lov om tobaksafgift (Tabaksteuergesetz) af 31. august 1994 (BGBl. 704/1994), som ændret ved lov om ændring af afgifter (Abgabenänderungsgesetz) af 19. december 2003 (BGBl. I, nr. 124/2003, herefter »TabStG«), bestemmer:

»Forbundsfinansministeren bemyndiges til ved forordning:

(1) at fritage tobaksvarer for importafgifter under de forudsætninger, hvorunder de i henhold til forordning nr. 918/83 eller andre fællesskabsretlige bestemmelser kan fritages for told eller punktafgifter

(2) at regulere afgiftsfri indførsel af tobaksvarer fra andre medlemsstater til afgiftsområdet under de forudsætninger, hvorunder afgiftsfri import er tilladt i henhold til nr. 1

[...]

(5) at undtage tobaksafgift fra reglen i § 2, stk. 1, i lov om gennemførelse af toldretlige bestemmelser, for så vidt dette er nødvendigt med henblik på at gennemføre de regler, som Fællesskabet har fastsat, eller for at sikre en ensartet beskatning.«

15 Det hedder i § 29, stk.1, i TabStG:

»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.«

16 Det fremgår af § 29a i TabStG, at:

»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.«

17 § 44f, stk. 2, punkt 4, i TabStG bestemmer:

»§ 29a [...] træder i kraft samtidig med traktaten om Den Tjekkiske Republiks, Den Slovakiske Republiks, Republikken Ungarns, Republikken Sloveniens, Republikken Polens, Republikken Estlands, Republikken Letlands og Republikken Litauens tiltrædelse af Den Europæiske Union og gælder inden for overgangsfristerne for

[...]

(4) Republikken Slovenien indtil den 31. december 2007

[...]«

18 På grundlag af sine beføjelser i henhold til § 6, stk. 3, i TabStG vedtog forbundsfinansministeren bekendtgørelse om fritagelse for punktafgifter (Verbrauchsteuerbefreiungsverordnung) af 15. januar 1995 (BGBl. 3/1995), som med virkning fra den 1. juli 1997 blev ændret ved bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om fritagelse for punktafgifter (Verordnung: Änderung der Verbrauchsteuerbefreiungsverordnung) af 19. juni 1997 (BGBl. II, 162/1997, herefter »VerbStBefV«).

19 VerbStBefV's artikel 1 bestemmer:

»1. Punktafgiftspligtige varer, der indføres fra et tredjeland til afgiftsområdet som omhandlet i punktafgiftslovene, er, for så vidt som andet ikke er bestemt i §§ 2-5, fritaget for punktafgift, hvis de er toldfrie ved import til Fællesskabets toldområde i henhold til

(1) forordning nr. 918/83 og de dertil hørende gennemførelsesbestemmelser

(2) Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12. oktober 1992 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT L 302, s. 1), og de dertil hørende gennemførelsesbestemmelser

(3) lov om gennemførelse af toldretlige bestemmelser, BGBl. 659/1994.

2. Såfremt andet ikke er bestemt i denne forordnings §§ 4 og 5, anvendes der vedrørende fritagelse fra punktafgifter i stedet for Fællesskabets toldområde afgiftsområdet i henhold til punktafgiftslovene og i stedet for et tredjeland ethvert land, som direktiv 92/12 ikke finder anvendelse på.«

20 VerbStBefV's artikel 3a bestemmer:

»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 Den Europæiske Frihandelssammenslutnings medlemmer, er begrænset til

(1) 25 cigaretter [...]

[...]

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.

[...]«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

21 Den østrigske statsborger A. Valeško rejste den 10. juli 2004 fra Slovenien ind i Republikken Østrig, hvor hun er bosiddende.

22 I forbindelse med en kontrol ved det østrigske grænseovergangssted Grablach anmeldte den pågældende 200 cigaretter af mærket Davidoff Gold 200.

23 Ved afgørelse af 30. juli 2004 pålagde Zollamt under henvisning til artikel 29a i TabStG og til afgiftsfritagelsen, der i henhold til denne bestemmelse var begrænset til 25 cigaretter, 175 af de 200 cigaretter, som A. Valeško havde indført, en tobaksafgift på 16,80 EUR.

24 A. Valeško indgav klage over denne afgørelse og gjorde gældende, at fritagelsen for punktafgifter, der i henhold til § 29a i TabStG var begrænset til 25 cigaretter, var i strid med fællesskabsretten.

25 A. Valeško indbragte denne afgørelse for Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Klagenfurt. Hun anmodede om, at Domstolen skulle forelægges et præjudicielt søgsmål, såfremt § 29a i TabStG fandt anvendelse.

26 Den forelæggende ret har anført, at de toldretlige bestemmelser ifølge østrigsk lovgivning i princippet finder anvendelse på opkrævning af punktafgifter ved import, når punktafgiftspligtige varer indføres direkte til afgiftsområdet fra et tredjeland.

27 Ifølge denne ret kan kapitel 6, punkt 2, i tiltrædelsesaktens bilag XIII fortolkes således, at medlemsstaterne kan opretholde kvantitative begrænsninger under forudsætning af, at disse allerede gjaldt, bl.a. over for Republikken Slovenien som tredjeland, ved denne stats tiltrædelse af Den Europæiske Union.

28 Såfremt denne fortolkning blev lagt til grund, ville den nævnte forudsætning i § 29a i TabStG være opfyldt, eftersom den kvantitative begrænsning på 25 cigaretter i denne bestemmelse allerede var fastsat i artikel 3a i VerbStBefV forud for Republikken Sloveniens tiltrædelse af Den Europæiske Union.

29 En anden fortolkning er ifølge den forelæggende ret imidlertid også mulig. Ordlyden af kapitel 6, punkt 2, i tiltrædelsesaktens bilag XIII, særligt udtrykket »de samme begrænsninger [...] [som] dem, der anvendes på import fra tredjelande«, muliggør en bedømmelse baseret på gældende ret efter Republikken Sloveniens tiltrædelse af Den Europæiske Union.

30 Ifølge denne fortolkning gælder de samme kvantitative begrænsninger for cigaretter, der indføres fra Slovenien, som dem, der er fastsat for cigaretter, der er indført fra de tilbageværende tredjelande efter den seneste udvidelse af Den Europæiske Union.

31 Hvis denne sidstnævnte fortolkning blev lagt til grund, ville den begrænsning for mængden af cigaretter til 25 cigaretter, som er fastsat i § 29a i TabStG og § 3a i VerbStBefV, nu kun finde anvendelse på indførsler fra den schweiziske frizone Samnauntal, eftersom der, bortset fra Det Schweiziske Forbund og Fyrstendømmet Liechtenstein, der er medlemmer af Den Europæiske Frihandelssammenslutning, ikke længere er noget tredjeland, der grænser op til Republikken Østrig.

32 Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt den kvantitative begrænsning på 25 cigaretter kan anvendes på indførsler fra Slovenien, eftersom opretholdelsen af en sådan restriktiv ordning synes at gå ud over lovgivers vilje og forekommer derfor at være i strid med tiltrædelsesakten og principperne i artikel 23 EF, 25 EF og 26 EF.

33 På den baggrund har Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Klagenfurt, besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal bestemmelserne i kapitel 6, punkt 2, i bilag XIII i [tiltrædelses]akten, hvorefter medlemsstaterne med forbehold af artikel 8 i direktiv 92/12 [...] og efter at have underrettet 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, hvad angår det tekniske udtryk »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) For det tilfælde, at Domstolen måtte nå frem til, at de pågældende bestemmelser i akten ikke skal fortolkes således, at de tillader begrænsninger for mængden af cigaretter, 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 ordning i en medlemsstat, hvorefter fritagelse for punktafgifter for tobaksvarer, som rejsende, der har deres faste bopæl 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 strider mod princippet om varernes frie bevægelighed, hvis en sådan kvantitativ begrænsning kun gælder for så vidt angår et toldområde 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?

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

34 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om kapitel 6, punkt 2, i tiltrædelsesaktens bilag XIII skal fortolkes således, at bestemmelsen giver Republikken Østrig mulighed for midlertidigt at opretholde en lovgivning, der omfatter en punktafgiftsfritagelse for cigaretter, som er indført i de rejsendes personlige bagage og begrænset til 25 styk, eftersom denne afgiftsfritagelse allerede gjaldt forud for Republikken Sloveniens tiltrædelse af Den Europæiske Union, eller om denne bestemmelse i tiltrædelsesakten skal forstås således, at opretholdelsen af en sådan afgiftsfritagelse er underlagt den betingelse, at Republikken Østrig skal anvende afgiftsfritagelsen på indførsler fra tredjelande i henhold til den nugældende lovgivning.

35 Det skal indledningsvis bemærkes, at punktafgiftsfritagelse ved indførsel af varer, særligt cigaretter, fra tredjelande i de rejsendes personlige bagage er reguleret ved direktiv 69/169.

36 Dette direktiv har, som det fremgår af dets overskrift, til formål at harmonisere fritagelse for omsætningsafgifter og punktafgifter ved indførsel i den internationale rejsetrafik. Det drejer sig om — således som det fremgår af direktivets betragtninger og af betragtningerne til de direktiver, hvorved det senere er blevet ændret — yderligere at liberalisere afgiftsordningen for indførsler i rejsetrafikken med henblik på at lette sidstnævnte (dom af 15.6.1999, sag C-394/97, Heinonen, Sml. I, s. 3599, præmis 25).

37 På det af direktiv 69/169 omfattede område bevarer medlemsstaterne i øvrigt kun den begrænsede kompetence, som tilkommer dem i henhold til direktivet og de direktiver, hvorved det er ændret (dom af 9.6.1992, sag C-96/91, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 3789, præmis 10 og den deri nævnte retspraksis).

38 Hvad særligt angår cigaretter fremgår det af artikel 4, stk. 1, litra a), i direktiv 69/169, at punktafgiftsfritagelsen er begrænset til 200 styk ved rejser mellem tredjelande og Fællesskabet. I henhold til direktivets artikel 5, stk. 2 og 8, kan medlemsstaterne imidlertid fortsat nedsætte denne grænse på de betingelser, som er fastsat ved disse bestemmelser.

39 De omhandlede bestemmelser, som disse var gældende både før og efter Republikken Sloveniens tiltrædelse af Den Europæiske Union, herunder på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, er ikke blevet ændret.

40 Det er desuden ubestridt, at Republikken Østrig vedtog § 29a i TabStG og indførte den afgiftsfritagelse, som er begrænset til 25 cigaretter, og som er fastsat ved denne bestemmelse, i henhold til artikel 5, stk. 8, i direktiv 69/169, og at medlemsstatens myndigheder anmeldte denne nationale bestemmelse til Kommissionen i henhold til de overgangsforanstaltninger, der er fastsat ved tiltrædelsesaktens artikel 24.

41 Det bestrides i øvrigt ikke, at denne bestemmelse i den nationale lovgivning med i det væsentlige samme ordlyd gentager den afgiftsfritagelse, som allerede er fastsat ved § 3a i VerbStBefV, der med virkning fra den 1. januar 1997 gjaldt ved rejsendes indførsel af cigaretter fra tredjelande, som grænser op til Republikken Østrig, bl.a. Slovenien, og som siden den seneste udvidelse af Den Europæiske Union nu kun gælder for frizonen Samnauntal i Schweiz.

42 Følgelig er spørgsmålet, om den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, som indfører afgiftsfritagelse for 25 cigaretter, forud for Republikken Sloveniens tiltrædelse af Unionen kunne støttes på den begrænsede kompetence, som Republikken Østrig har i henhold til artikel 5, stk. 8, i direktiv 69/169, og om lovgivningen efter tiltrædelsen og i betragtning af tiltrædelsesaktens artikel 24 fortsat kan støttes på denne kompetence.

43 Kommissionen har anført, at dette spørgsmål skal besvares benægtende.

44 Den undtagelse, som er indeholdt i artikel 5, stk. 8, i direktiv 69/169, kan ikke påberåbes, når det drejer sig om en national afgiftsfritagelse som den, der er

omhandlet i hovedsagen, eftersom undtagelsen kun finder anvendelse på indførsel af varer fra bestemte tredjelande og i øvrigt er begrænset til en særlig kategori af rejsende fra disse lande, nemlig de rejsende, som har deres sædvanlige opholdssted i Østrig, og som rejser direkte ind i denne medlemsstat via en landegrænse eller et indre farvand.

45 Artikel 5, stk. 1-3, i direktiv 69/169 fastsætter undtagelser, som finder anvendelse på bestemte kategorier af rejsende, der er præcist definerede. Disse undtagelser ville imidlertid være overflødige og i øvrigt være i fare for at blive omgået, såfremt artikel 5, stk. 8, skulle forstås således, at den giver medlemsstaterne en generel kompetence til at tilføje andre særlige kategorier af rejsende til de kategorier, som er definerede i artikel 5, stk. 1-3.

46 En anerkendelse af en sådan kompetence kunne desuden have den konsekvens, at der ville blive indført forskellige ordninger for afgiftsfritagelse i medlemsstaterne. Udviklingen af sådanne ordninger ville kunne bringe virkeliggørelsen af det i direktiv 69/169 omhandlede formål i fare, nemlig at lette rejsetrafikken.

47 Kommissionen har endelig anført, at den fortolkning, som den forfægter, desuden er nødvendig for at kunne overholde princippet om forbud mod enhver forskelsbehandling mellem tredjelande i den internationale handel.

48 Denne argumentation kan ikke tiltrædes.

49 For så vidt angår argumentet, hvorefter der i artikel 5, stk. 1-3, i direktiv 69/169 er opregnet særlige undtagelser, som finder anvendelse på bestemte kategorier af rejsende, skal det bemærkes, at det blandt disse bestemmelser kun er artikel 5, stk. 2, der kan blive relevant i hovedsagen, idet denne bestemmelse vedrører indførsler fra tredjelande, og idet artikel 5, stk. 1 og 3, vedrører varer fra en anden medlemsstat.

50 Selv om den kategori af rejsende, som udgøres af de personer, der har deres sædvanlige opholdssted i Østrig, og som er omfattet af den pågældende nationale foranstaltning, er defineret bredere end de kategorier, der udgøres af de personer, som har deres bopæl i grænseområdet, som er grænsearbejdere, eller som er personale på transportmidler, der er indsat i trafikken mellem tredjelande og Fællesskabet, som omhandlet i artikel 5, stk. 2, i direktiv 69/169, er det særlige kendetegn for de kategorier, som er omfattet af sidstnævnte undtagelse, ikke til hinder for, at undtagelsen i artikel 5, stk. 8, kan finde anvendelse på en anden, bredere defineret kategori af rejsende.

51 Sidstnævnte undtagelse antager nemlig tillige en særlig karakter, eftersom den kun finder anvendelse på bestemte varer, der udtømmende er opregnet, bl.a. cigaretter.

52 Ifølge ordlyden af artikel 5, stk. 8, i direktiv 69/169, kan medlemsstaterne fastsætte en lavere mængde for varer, som er omhandlet i direktivets artikel 4, stk. 1, litra a) og d), bl.a. for cigaretter, for rejsende, som rejser ind i en medlemsstat fra et tredjeland.

53 Det bemærkes, at denne bestemmelses ordlyd, når der henses til de anvendte begrebers generelle karakter, ikke kan begrunde en restriktiv fortolkning som den af Kommissionen foreslåede, hvorefter nedsatte afgiftsfritagelser, der er vedtaget i henhold til denne bestemmelse, kun er tilladt, hvis disse gælder for alle tredjelande uden forskel og for alle kategorier af rejsende.

54 Denne ordlyds generelle karakter indebærer derimod, at når det drejer sig om de særlige produkter, der er omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra a) og d), i direktiv 69/169, bl.a. cigaretter, har medlemsstaterne en vid adgang til at fastsætte lavere mængder for de pågældende varer.

55 Det er korrekt, at der er en vis spænding mellem denne mulighed og det generelle formål i direktiv 69/169, der som nævnt i nærværende doms præmis 36 er at liberalisere importbeskatningsordningen for rejsetrafik med henblik på at lette denne trafik.

56 Gør medlemsstaterne brug af denne mulighed, skal de derfor i så vidt omfang som muligt begrænse de negative virkninger, som de iværksatte foranstaltninger kan have på opfyldelsen af det generelle formål i direktiv 69/169, og finde en fornuftig balance mellem dette formål og det særlige formål i artikel 5, stk. 8, i direktiv 69/169.

57 Dette særlige formål skal tage hensyn til de omhandlede produkters særlige karakter, nemlig tobaksvarer såsom cigaretter, og det retlige gode, som den i hovedsagen omhandlede bestemmelse skal beskytte.

58 Som generaladvokaten har anført i punkt 35 i forslaget til afgørelse, udgør skattelovgivningen, når det drejer sig om sådanne produkter, et vigtigt og effektivt middel til at bekæmpe forbruget af disse produkter, og følgelig til beskyttelse af den offentlige sundhed.

59 Det er ubestridt, at artikel 3a i VerbStBefV, som begrænser afgiftsfritagelsen til 25 cigaretter, er blevet indført for at forhindre, at østrigske borgere systematisk unddrager sig betaling af minimumspunktafgiften for cigaretter, hvorom der er fastsat satser i artikel 2 i direktiv 92/79, som ændret ved direktiv 2002/10, ved i forbindelse med hyppige rejser af kort varighed at købe cigaretter i tredjelande, som grænser op til Republikken Østrig, og som har et lavere beskatningsniveau og dermed lavere priser end dem, som gælder i sidstnævnte medlemsstat, og derefter indføre disse cigaretter, indtil 200 styk, med afgiftsfritagelse i forbindelse med hver rejse.

60 Denne særlige risiko for omgåelse af skattepolitikken og for at skade målet om at beskytte den offentlig sundhed findes fortsat efter Republikken Sloveniens tiltrædelse af Den Europæiske Union, eftersom denne nye medlemsstat, selv om den gradvist skal forhøje satserne, i henhold til tiltrædelsesaktens bilag XIII, kapitel 6, punkt 2, kan udskyde anvendelsen af minimumspunktafgiften for cigaretter indtil den 31. december 2007.

61 Det skal ligeledes bemærkes, at den i hovedsagen omhandlede foranstaltnings anvendelsesområde særligt er begrænset til, hvad der er nødvendigt for at bekæmpe en sådan adfærd, som navnlig i betragtning af dennes kumulative effekt vurderes at indebære en betydelig risiko for skattepolitikkens effektivitet på området for tobaksvarer og følgelig for behovet for at beskytte folkesundheden.

62 Det må nemlig konstateres, at denne foranstaltning kun vedrører de personer, der har deres sædvanlige opholdssted i Østrig, som det tilkommer den østrigske lovgiver at beskytte for så vidt angår helbredsforhold, og som rejser direkte ind i denne medlemsstat fra et tilgrænsende tredjeland, der har en beskatning af cigaretter, som er lavere end det niveau, som er fastsat i fællesskabsbestemmelserne.

63 Dette forklarer, hvorfor denne foranstaltning ikke gælder for indførsler fra et tredjeland, der grænser op til Republikken Østrig, såsom Det Schweiziske Forbund og Fyrstendømmet Liechtenstein, der har en beskatning af tobaksvarer, som ikke er lavere end det niveau, der er fastsat i fællesskabsbestemmelserne, men gælder for indførsler fra den schweiziske frizone Samnauntal, idet beskatningen i dette område er lavere end, hvad er foreskrevet i fællesskabsbestemmelserne.

64 Den i hovedsagen omhandlede nationale foranstaltning gælder heller ikke ved rejser, som ikke anses for at indebære en betydelig risiko for skattepolitikkens effektivitet vedrørende disse produkter, såsom rejser, der finder sted ad luftvejen, eller rejser i lande, der ikke er nabolande.

65 Det fremgår således, at den omhandlede nationale foranstaltning, når der henses til begrænsningen i dens anvendelsesområde på grund af de særlige forhold, der forbundet med risikoen for at skade skattepolitikken og målet om at beskytte den offentlige sundhed, som følger af, at de berørte lande ligger tæt ved hinanden, og af det anvendte beskatningsniveau på tobaksvarer i disse lande, gennemfører en fornuftig balance mellem det generelle formål i direktiv 69/169 og det særlige formål, som er omhandlet i direktivets artikel 5, stk. 8.

66 Hvad angår Republikken Sloveniens situation efter dens tiltrædelse af Den Europæiske Union er det ubestridt, at de skattesatser, som i denne medlemsstat

gælder for tobaksvarer, og som ganske vist er blevet forhøjet siden tiltrædelsen, er lavere end de satser, der er fastsat i de gældende fællesskabsbestemmelser.

67 Den særlige risiko, som afgiftsfritagelsen, der er begrænset til 25 cigaretter, har til formål at bekæmpe, er følgelig fortsat til stede, hvorfor denne foranstaltning stadig kan have hjemmel i artikel 5, stk. 8, i direktiv 69/169, sammenholdt med tiltrædelsesaktens artikel 24.

68 Under disse omstændigheder kan Kommissionens anbringende om, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning er diskriminerende, heller ikke tages til følge.

69 Det fremgår af ovenstående, at anvendelsesområdet for denne nationale lovgivning på grundlag af de opstillede formål er begrænset til indførsler fra tredjelande og nye medlemsstater, der grænser op til Republikken Østrig, som har et beskatningsniveau, der er lavere end det niveau, der er fastsat i fællesskabsbestemmelserne.

70 Da situationen for disse tredjelande og for de nye medlemsstater, der grænser op til Republikken Østrig, ikke er sammenlignelig, kan den forskelsbehandling, der følger af den nævnte lovgivning, ikke anses for at være diskriminerende for indførsler fra de nævnte tredjelande og nye medlemsstater.

71 Henset til de ovenstående bemærkninger, må det første spørgsmål besvares med, at kapitel 6, punkt 2, i tiltrædelsesaktens bilag XIII skal fortolkes således, at denne ikke er til hinder for, at Republikken Østrig midlertidigt opretholder en lovgivning om punktafgiftsfritagelse for cigaretter, som er begrænset til 25 styk, som rejsende, der har deres bopæl på denne medlemsstats område, og som via en landegrænse eller indre farvande rejser direkte ind i medlemsstatens område, indfører i deres personlige bagage fra Slovenien til Republikken Østrigs område.

Det andet spørgsmål

72 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 23 EF, 25 EF og 26 EF skal fortolkes således, at disse er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter punktafgiftsfritagelse for cigaretter, der indføres i de rejsendes bagage, er begrænset til 25 styk ved indrejse i Republikken Østrig fra bestemte andre medlemsstater, bl.a. Republikken Slovenien, som følge af, at denne afgiftsfritagelse efter den seneste udvidelse af Den Europæiske Union ikke længere finder anvendelse på nogen tredjelande med undtagelse af den schweiziske frizone Samnauntal, og idet der ved indførsel af cigaretter fra tredjelande generelt set gælder en afgiftsfritagelse for 200 styk.

73 Hvad angår situationen efter Republikken Slovenien tiltrædelse af Den Europæiske Union fremgår det i denne henseende af præmis 67 i nærværende dom, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning fortsat kan have hjemmel i artikel 5, stk. 8, i direktiv 69/169, sammenholdt med tiltrædelsesaktens artikel 24.

74 Da den nationale lovgivning er begrundet i en af de foranstaltninger, der er omhandlet i tiltrædelsesaktens artikel 24, der i dette tilfælde er den overgangsforanstaltning, som er fastsat i kapitel 6, punkt 2, i tiltrædelsesaktens bilag XIII, er spørgsmålet om, hvorvidt denne lovgivning er i overensstemmelse med andre bestemmelser i den primære ret, såsom artikel 23 EF, 25 EF og 26 EF, ikke længere relevant.

75 Det andet spørgsmål skal følgelig besvares med, at artikel 23 EF, 25 EF og 26 EF skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter punktafgiftsfritagelse for cigaretter, der indføres i de rejsendes bagage, er begrænset til 25 styk ved indrejse i Republikken Østrig fra bestemte andre medlemsstater, bl.a. Republikken Slovenien, uanset den omstændighed, at den begrænsede afgiftsfritagelse som følge af den seneste udvidelse af Den Europæiske Union ikke længere finder anvendelse på nogen tredjelande med undtagelse af den schweiziske frizone Samnauntal, og at der ved indførsel af cigaretter fra tredjelande generelt set gælder en afgiftsfritagelse for 200 styk.

Sagens omkostninger

76 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

1) **Kapitel 6, punkt 2, i bilag XIII i 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 lovgivning om punktafgiftsfritagelse for cigaretter, som er begrænset til 25 styk, som rejsende, der har deres bopæl på denne medlemsstats område, og som via en landegrænse eller indre farvande rejser direkte ind i medlemsstatens område, indfører i deres personlige bagage fra Slovenien til Republikken Østrigs område.**

2) **Artikel 23 EF, 25 EF og 26 EF skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter punktafgiftsfritagelse for cigaretter, der indføres i de rejsendes bagage, er begrænset til 25 styk ved indrejse i Republikken Østrig fra bestemte andre medlemsstater, bl.a. Republikken Slovenien, uanset den omstændighed, at den begrænsede afgiftsfritagelse som følge af den seneste udvidelse af Den Europæiske Union ikke længere finder anvendelse på nogen tredjelande med undtagelse af den schweiziske frizone Samnauntal, og at der ved indførsel af cigaretter fra tredjelande generelt set gælder en afgiftsfritagelse for 200 styk.**

Underskrifter