ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

5 oktober 2006 *

In zaak C-140/05,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door de Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Klagenfurt (Oostenrijk), bij beslissing van 18 maart 2005, ingekomen bij het Hof op 25 maart 2005, in de procedure

Amalia Valeško

tegen

Zollamt Klagenfurt,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans (rapporteur), kamerpresident, J. Makarczyk, R. Silva de Lapuerta, G. Arestis en J. Klučka, rechters,

* Procestaal: Duits.

advocaat-generaal: M. Poiares Maduro,
griffier: B. Fülöp, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 23 februari 2006,

gelet op de opmerkingen van:

— A. Valeško, vertegenwoordigd door R. Vouk, Rechtsanwalt,

— de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door H. Dossi en J. Bauer als gemachtigden,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door I. M. Braguglia als gemachtigde, bijgestaan door G. Albenzio, avvocato dello Stato,

— de Sloveense regering, vertegenwoordigd door T. Mihelič en V. Klemenc als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Heller en K. Gross als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 4 mei 2006,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van punt 6, sub 2, van bijlage XIII bij de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek, en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond (PB 2003, L 236, blz. 33; hierna: „Toetredingsakte"), alsmede van de artikelen 23 EG, 25 EG en 26 EG.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen A. Valeško en het Zollamt Klagenfurt (hierna: „Zollamt") ter zake van de accijnsvrijstelling die geldt bij de invoer op het Oostenrijkse grondgebied van 200 sigaretten uit Slovenië.

Toepasselijke bepalingen

Bepalingen van gemeenschapsrecht

3 Artikel 2 van de Toetredingsakte luidt:

„Onmiddellijk bij de toetreding zijn de oorspronkelijke Verdragen en de door de Instellingen en de Europese Centrale Bank vóór de toetreding genomen besluiten verbindend voor de nieuwe lidstaten en in deze staten toepasselijk onder de voorwaarden waarin wordt voorzien door die Verdragen en door deze Akte."

4 Artikel 10 van de Toetredingsakte bepaalt:

„Ten aanzien van de toepassing van de oorspronkelijke Verdragen en van de door de Instellingen genomen besluiten gelden, bij wijze van overgang, de in deze Akte neergelegde afwijkende bepalingen."

5 Artikel 24 van de Toetredingsakte luidt:

„De in de bijlagen V tot en met XIV van deze Akte genoemde maatregelen zijn ten opzichte van de nieuwe lidstaten van toepassing op de wijze als bepaald in die bijlagen."

6 In punt 6, sub 2, van bijlage XIII bij de Toetredingsakte wordt bepaald:

„31992 L 0079: Richtlijn 92/79/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 inzake de onderlinge aanpassing van de belastingen op sigaretten (PB L 316 van 31.10.1992, blz. 8), laatstelijk gewijzigd bij:

— 32002 L 0010: Richtlijn 2002/10/EG van de Raad van 12 februari 2002 (PB L 46 van 16.2.2002, blz. 26).

In afwijking van artikel 2, lid 1, van richtlijn 92/79/EEG mag Slovenië de toepassing van de totale minimumaccijns van 60 EUR en 64 EUR per 1 000 sigaretten in de meest gevraagde prijsklasse uitstellen tot en met 31 december 2007, op voorwaarde

dat het zijn accijnstarieven gedurende die periode geleidelijk aanpast aan de totale minimumaccijns als bedoeld in de richtlijn.

Onverminderd artikel 8 van richtlijn 92/12/EEG van de Raad betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop [PB L 76 van 23.3.1992, blz. 1, laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 2000/47/EG van de Raad (PB L 193 van 29.7.2000, blz. 73)], en na kennisgeving aan de Commissie, mogen de lidstaten, zolang de bovenbedoelde afwijking van toepassing is, ten aanzien van de hoeveelheden sigaretten die vanuit Slovenië zonder verdere betaling van accijns hun grondgebied worden binnengebracht, dezelfde beperkingen handhaven als ten aanzien van de invoer uit derde landen. Lidstaten die van deze mogelijkheid gebruikmaken, mogen de nodige controles uitoefenen, op voorwaarde dat de goede werking van de interne markt hierdoor niet wordt verstoord."

7 Artikel 8 van richtlijn 92/12 bepaalt:

„Voor door particulieren voor eigen behoefte verkregen en door hen zelf vervoerde producten moet de accijns volgens het voor de interne markt geldende beginsel in de lidstaat van verkrijging worden geheven."

8 Artikel 45, lid 1, van verordening (EEG) nr. 918/83 van de Raad van 28 maart 1983 betreffende de instelling van een communautaire regeling inzake douanevrijstellingen (PB L 105, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1315/88 van de Raad van 3 mei 1988 (PB L 123, blz. 2; hierna: „verordening nr. 918/83"), luidt:

„Behoudens het bepaalde in de artikelen 46 tot en met 49, zijn van rechten bij invoer vrijgesteld goederen die deel uitmaken van de persoonlijke bagage van reizigers afkomstig uit een derde land, voor zover het invoer betreft waaraan elk handelskarakter vreemd is."

9 Bij artikel 46, lid 1, sub a, van voornoemde verordening wordt voor sigaretten de maximumhoeveelheid waarvoor de in artikel 45, lid 1, van die verordening bedoelde vrijstelling geldt, beperkt tot 200 stuks.

10 In artikel 49, lid 1, van verordening nr. 918/83 wordt bepaald:

„De lidstaten kunnen de waarde en/of de hoeveelheden van de vrij te stellen goederen beperken wanneer deze worden ingevoerd door:

— personen die in het grensgebied wonen;

— grensarbeiders;

— personeel van vervoermiddelen die in het verkeer tussen derde landen en de Gemeenschap worden gebruikt.

[...]"

11 Artikel 1, lid 1, van richtlijn 69/169/EEG van de Raad van 28 mei 1969 inzake de harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen met betrekking tot de vrijstellingen van omzetbelastingen en accijnzen die bij invoer worden geheven in het internationale reizigersverkeer (PB L 133, blz. 6), zoals gewijzigd bij richtlijn 94/4/EG van de Raad van 14 februari 1994 tot wijziging van de richtlijnen 69/169/

EEG en 77/388/EEG en houdende verhoging van het niveau van de vrijstellingen voor reizigers uit derde landen en van de grenzen voor belastingvrije aankopen tijdens intracommunautaire reizen (PB L 60, blz. 14; hierna: „richtlijn 69/169"), bepaalt:

„Goederen die deel uitmaken van de persoonlijke bagage van uit derde landen komende reizigers zijn vrijgesteld van omzetbelastingen en accijnzen die bij invoer worden geheven, mits het invoer betreft waaraan elk handelskarakter vreemd is en de totale waarde van die goederen per persoon niet meer dan 175 ECU bedraagt."

12 Krachtens artikel 4, lid 1, sub a, van richtlijn 69/169 stelt iedere lidstaat ten aanzien van de invoer met vrijstelling van omzetbelasting en accijnzen van sigaretten uit een derde land een kwantitatieve beperking in van 200 stuks.

13 In artikel 5 van richtlijn 69/169 wordt bepaald:

„1. De lidstaten kunnen de waarde en/of de hoeveelheid van de voor vrijstelling in aanmerking komende goederen beperken tot 1/10 van de in [...] artikel 4, lid 1, kolom II, vermelde waarde en/of hoeveelheid, wanneer de goederen uit een andere lidstaat worden ingevoerd door personen die hun verblijfplaats hebben in het grensgebied van de lidstaat van invoer of in dat van de aangrenzende lidstaat, door grensarbeiders of door het personeel van de in het internationale verkeer gebruikte vervoermiddelen.

Voor de onderstaande producten kunnen de vrijstellingen evenwel worden beperkt tot de volgende grenzen:

a) tabaksproducten:

sigaretten:	40 stuks

[...]

2. De lidstaten kunnen de waarde en/of hoeveelheid van de voor vrijstelling in aanmerking komende goederen beperken, wanneer deze uit een derde land worden ingevoerd door personen die hun verblijfplaats hebben in het grensgebied, door grensarbeiders of door het personeel van de in het verkeer tussen derde landen en de Gemeenschap gebruikte vervoermiddelen.

3. De lidstaten kunnen de waarde en/of de hoeveelheid van de voor vrijstelling in aanmerking komende goederen beperken, wanneer deze uit een andere lidstaat worden ingevoerd door leden der strijdkrachten van een lidstaat, met inbegrip van het burgerpersoneel, alsmede van de echtgenoten en kinderen te hunnen laste, die in een andere lidstaat zijn gestationeerd.

[...]

8. De lidstaten kunnen de bij artikel 4, lid 1, sub a en d, bedoelde hoeveelheden beperken voor reizigers die uit een derde land een lidstaat binnenkomen."

Bepalingen van nationaal recht

14 § 6, lid 3, van de wet betreffende de accijns op tabak (Tabaksteuergesetz), van 31 augustus 1994 (BGBl. I, 704/1994), zoals gewijzigd bij de wet tot wijziging van de belastingheffing (Abgabenänderungsgesetz), van 19 december 2003 (BGBl. I, 124/2003; hierna: „TabStG"), bepaalt:

„De Bondsminister van Financiën wordt gemachtigd om bij besluit:

1. in geval van invoer van tabaksproducten te bepalen dat deze van accijns zijn vrijgesteld, onder de voorwaarden waaronder zij ingevolge verordening nr. 918/83 en andere door de Europese Gemeenschap vastgestelde rechtsvoorschriften van douanerechten of accijns kunnen worden vrijgesteld,

2. de invoer vrij van accijns van tabaksproducten uit andere lidstaten in het belastinggebied te regelen onder de voorwaarden waaronder accijnsvrije invoer volgens punt 1 is toegestaan,

[...]

5. de tabaksaccijns uit te zonderen van de accijnsvrije invoer ingevolge § 2, lid 1, van het Zollrechts-Durchführungsgesetz, voor zover dit voor de tenuitvoerlegging van de door de Europese Gemeenschap vastgestelde rechtsvoorschriften of de waarborging van evenwichtige heffing noodzakelijk is."

15 In § 29, lid 1, TabStG wordt bepaald:

„Tabaksproducten die een natuurlijk persoon voor eigen gebruik in een andere lidstaat in het vrije verkeer verwerft en zelf het belastinggebied binnenbrengt, zijn vrij van accijns wanneer deze producten voor privé- en niet voor commerciële doeleinden bestemd zijn."

16 § 29a TabStG luidt:

„(1) Voor de duur van de in § 44f, lid 2, genoemde overgangsperioden is de accijnsvrijstelling ingevolge § 29 voor tabaksproducten die in de persoonlijke bagage van reizigers het belastinggebied worden binnengebracht, beperkt tot

[...]

3. 200 sigaretten bij binnenreizen vanuit de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië of de Slowaakse Republiek.

(2) In afwijking van lid 1 is de accijnsvrijstelling voor tabaksproducten die in de persoonlijke bagage van reizigers die hun gewone verblijfplaats in het belastinggebied hebben en die via een landgrens of een binnenwaterweg rechtstreeks het

belastinggebied binnenkomen, voor de duur van de in § 44f, lid 2, genoemde overgangsperioden beperkt tot

[...]

2. 25 sigaretten bij binnenkomst vanuit de Slowaakse Republiek, de Republiek Slovenië of de Republiek Hongarije."

17 § 44f, lid 2, punt 4, TabStG bepaalt:

„§ 29a [...] treedt in werking tegelijk met het Verdrag inzake de toetreding van de Tsjechische Republiek, de Slowaakse Republiek, de Republiek Hongarije, de Republiek Slovenië, de Republiek Polen, de Republiek Estland, de Republiek Letland en de Republiek Litouwen tot de Europese Unie, en geldt gedurende de overgangsperioden voor

[...]

4. de Republiek Slovenië tot en met 31 december 2007.

[...]"

18 Op grond van de in § 6, lid 3, TabStG, vervatte machtiging heeft de Bondsminister van Financiën het besluit houdende vrijstelling van de verbruiksbelasting (Verbrauchsteuerbefreiungsverordnung), van 5 januari 1995 (BGBl. 3/1995) vastgesteld, dat met ingang van 1 juli 1997 is gewijzigd bij het besluit tot wijziging van het besluit houdende vrijstelling van de verbruiksbelasting (Verordnung: Änderung der Verbrauchsteuerbefreiungsverordnung), van 19 juni 1997 (BGBl. II, 162/1997) (hierna: „VerbStBefV").

19 In artikel 1 VerbStBefV wordt bepaald:

„(1) Accijnsplichtige goederen die uit een derde land in het belastinggebied in de zin van de accijnswetten worden ingevoerd, zijn, voor zover in de §§ 2 tot en met 5 niet anders is bepaald, van accijns vrijgesteld wanneer zij bij de invoer in het douanegebied van de Gemeenschap ingevolge

1. verordening nr. 918/83 en de ter uitvoering daarvan vastgestelde bepalingen,

2. verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PB L 302, blz. 1), en de ter uitvoering daarvan vastgestelde bepalingen,

3. het Zollrechts-Durchführungsgesetz, BGBl. 659/1994,

vrij van accijns zijn.

(2) Voor zover in de §§ 4 en 5 van deze verordening niet anders is bepaald, wordt voor de vrijstelling van accijns het douanegebied van de Gemeenschap vervangen door het belastinggebied in de zin van de accijnswetten, en een derde land door elk land waarop richtlijn 92/12 niet van toepassing is."

20 § 3a VerbStBefV luidt:

„(1) Voor tabaksproducten die worden ingevoerd in de persoonlijke bagage van reizigers die hun gewone verblijfplaats in het toepassingsgebied hebben en dit gebied via een landgrens met andere staten dan de lidstaten van de Europese Unie en de EVA-lidstaten binnenkomen, is de accijnsvrijstelling beperkt tot

1. 25 sigaretten [...]

[...]

(2) Lid 1 geldt niet voor tabaksproducten die aantoonbaar in het toepassingsgebied of in een andere lidstaat van de Europese Unie in het fiscaalrechtelijk vrije verkeer zijn verworven en waarvoor geen terugbetaling of vergoeding van de accijns heeft plaatsgevonden.

(3) Lid 1 geldt ook voor tabaksproducten die uit de Zwitserse belastingvrije zone Samnauntal worden ingevoerd.

[...]"

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

21 Op 10 juli 2004 kwam Valeško, van Oostenrijkse nationaliteit, vanuit Slovenië het grondgebied van de Republiek Oostenrijk binnen, in welke lidstaat zij woonachtig is.

22 Bij de controle aan de Oostenrijkse grenspost Grablach deed zij aangifte van 200 sigaretten van het merk Davidoff Gold 200.

23 Bij beschikking van 30 juli 2004 stelde het Zollamt met een beroep op § 29a TabStG en de daarin tot 25 sigaretten beperkte accijnsvrije hoeveelheid voor 175 van de 200 door Valeško ingevoerde sigaretten een tabaksaccijns ter hoogte van 16,80 EUR vast.

24 Valeško maakte bezwaar tegen die beschikking met het betoog dat de accijnsvrijstelling die krachtens § 29a TabStG tot 25 sigaretten is beperkt, in strijd is met het gemeenschapsrecht. Bij beschikking van 17 december 2004 wees het Zollamt dat bezwaar af.

25 Valeško ging van die beschikking in hoger beroep bij de Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Klagenfurt. Voor het geval dat § 29a TabStG van toepassing was, verzocht zij het Hof van Justitie een prejudiciële vraag voor te leggen.

26 De verwijzende rechter merkt op dat naar Oostenrijks recht voor de heffing van accijns bij invoer de bepalingen van douanerecht in beginsel van toepassing zijn,

indien accijnsplichtige goederen uit een derde staat rechtstreeks het belastinggebied worden binnengebracht.

27 Volgens die rechterlijke instantie zou punt 6, sub 2, van bijlage XIII bij de Toetredingsakte aldus kunnen worden uitgelegd dat de lidstaten kwantitatieve beperkingen mogen handhaven, mits deze, met name ten aanzien van de Republiek Slovenië als derde land, reeds golden ten tijde van de toetreding van dit land tot de Europese Unie.

28 Indien voor die uitlegging werd gekozen, zou die voorwaarde in het geval van § 29a TabStG zijn vervuld, aangezien de daarin vervatte kwantitatieve beperking van 25 sigaretten reeds vóór de toetreding van de Republiek Slovenië tot de Europese Unie in § 3a VerbStBefV was opgenomen.

29 Volgens de verwijzende rechter is echter nog een andere uitlegging mogelijk. Immers, volgens de bewoordingen van punt 6, sub 2, van bijlage XIII bij de Toetredingsakte, in het bijzonder de uitdrukking „dezelfde beperkingen [...] als ten aanzien van de invoer uit derde landen", zou ook kunnen worden uitgegaan van de rechtstoestand die na de toetreding van de Republiek Slovenië tot de Europese Unie gold.

30 Volgens die uitlegging gelden voor uit Slovenië meegebrachte sigaretten dezelfde kwantitatieve beperkingen als voor sigaretten die worden ingevoerd uit de na de laatste uitbreiding van de Europese Unie nog overblijvende derde landen.

31 Zou die tweede uitlegging worden aanvaard, dan zou de in § 29a TabStG en § 3a VerbStBefV voorgeschreven kwantitatieve beperking van 25 sigaretten enkel nog gelden voor invoer uit de Zwitserse belastingvrije zone Samnauntal, omdat behalve de Zwitserse Bondsstaat en het Vorstendom Liechtenstein, lidstaten van de Europese Vrijhandelsassociatie, geen ander derde land meer aan de Republiek Oostenrijk grenst.

32 De verwijzende rechter vraagt zich af of de kwantitatieve beperking van 25 sigaretten op invoer uit Slovenië kan worden toegepast, aangezien de handhaving van een zo restrictieve regeling verder schijnt te gaan dan de wetgever heeft gewild, en dus in strijd lijkt te zijn met de Toetredingsakte en de in de artikelen 23 EG, 25 EG en 26 EG neergelegde beginselen.

33 In die omstandigheden heeft de Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Klagenfurt, besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

„1) Moeten de bepalingen in punt 6, sub 2, van bijlage XIII van de akte [betreffende de toetreding], volgens welke, onverminderd artikel 8 van richtlijn 92/12 [...], en na kennisgeving aan de Commissie, de lidstaten, zolang de bovenbedoelde afwijking van toepassing is, ten aanzien van sigaretten die zonder verdere betaling van accijns vanuit Slovenië hun grondgebied worden binnengebracht, dezelfde kwantitatieve beperkingen mogen ‚handhaven' als ten aanzien van sigaretten die worden ingevoerd uit derde landen, wat de technische term ‚handhaven' betreft aldus worden uitgelegd, dat deze verdragsbepalingen kwantitatieve beperkingen toestaan die in een lidstaat tot de toetreding van de Republiek Slovenië onder andere met betrekking tot de Republiek Slovenië als derde land hebben gegolden?

2) Voor het geval dat het Hof evenwel tot het oordeel zou komen dat de betrokken verdragsbepalingen niet aldus moeten worden uitgelegd dat zij kwantitatieve beperkingen toestaan die in een lidstaat tot de toetreding van de Republiek Slovenië onder andere met betrekking tot de Republiek Slovenië als derde land hebben gegolden, wordt de volgende vraag gesteld:

Moeten de artikelen 23 EG, 25 EG en 26 EG aldus worden uitgelegd dat de regeling van een lidstaat op grond waarvan de accijnsvrijstelling voor tabaksproducten die worden ingevoerd in de persoonlijke bagage van reizigers die hun gewone verblijfplaats in het belastinggebied van de lidstaat hebben en die via een landgrens of een binnenwaterweg rechtstreeks het belastinggebied van de lidstaat binnenkomen, bij binnenkomst uit bepaalde andere lidstaten beperkt is tot 25 sigaretten, niet in strijd is met de beginselen van het vrije goederenverkeer, wanneer een dergelijke kwantitatieve beperking slechts voor een belastingvrije zone van één enkel derde land bestaat (de Zwitserse Bondsstaat), en het tegelijkertijd toegestaan is om uit alle andere derde landen 200 stuks sigaretten vrij van accijns in deze lidstaat in te voeren?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

34 Met deze vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of punt 6, sub 2, van bijlage XIII bij de Toetredingsakte aldus moet worden uitgelegd dat de Republiek Oostenrijk op grond daarvan bij wijze van overgang haar regeling betreffende een tot 25 stuks beperkte accijnsvrijstelling voor in de persoonlijke bagage van reizigers ingevoerde sigaretten mag handhaven, aangezien die vrijstelling reeds vóór de toetreding van de Republiek Slovenië tot de Europese Unie gold, dan wel of die bepaling van de Toetredingsakte aldus moet worden begrepen dat de handhaving van een dergelijke vrijstelling afhankelijk is van de voorwaarde dat deze door de Republiek Oostenrijk volgens haar thans geldende regeling op invoer uit derde landen wordt toegepast.

35 Vooraf zij opgemerkt dat de vrijstellingen van accijns bij de invoer van goederen, in het bijzonder van sigaretten, in de persoonlijke bagage van uit derde landen komende reizigers, worden geregeld in richtlijn 69/169.

36 Die richtlijn heeft volgens de titel ervan tot doel, de vrijstellingen van omzetbelastingen en accijnzen die bij invoer worden geheven in het internationale reizigersverkeer te harmoniseren. Blijkens de considerans van deze richtlijn en van de richtlijnen waarbij zij is gewijzigd, ging het erom de belastingheffing bij invoer in het reizigersverkeer verder te liberaliseren om dit verkeer te vergemakkelijken (arrest van 15 juni 1999, Heinonen, C-394/97, Jurispr. blz. I-3599, punt 25).

37 Verder hebben de lidstaten op het door richtlijn 69/169 bestreken terrein nog slechts de beperkte bevoegdheid die hun is toegekend door de bepalingen van de richtlijn, alsmede door de bepalingen waarbij de richtlijn is gewijzigd (arrest van 9 juni 1992, Commissie/Spanje, C-96/91, Jurispr. blz. I-3789, punt 10, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

38 Wat in het bijzonder sigaretten betreft, blijkt uit artikel 4, lid 1, sub a, van richtlijn 69/169 dat de accijnsvrijstelling voor het verkeer tussen derde landen en de Gemeenschap tot 200 sigaretten is beperkt. Krachtens artikel 5, leden 2 en 8, van die richtlijn echter blijven de lidstaten bevoegd om die hoeveelheid onder de in die bepalingen gestelde voorwaarden nog meer te beperken.

39 Voornoemde bepalingen, zoals zij golden vóór en na de toetreding van de Republiek Slovenië tot de Europese Unie, dus ook ten tijde van de feiten van het hoofdgeding, zijn ongewijzigd gebleven.

40 Bovendien staat vast dat de Republiek Oostenrijk zich voor de vaststelling van § 29a TabStG en de invoering van de daarin bedoelde tot 25 sigaretten beperkte vrijstelling heeft gebaseerd op artikel 5, lid 8, van richtlijn 69/169, en dat de autoriteiten van die lidstaat die nationale bepaling als overgangsmaatregel in de zin van artikel 24 van de Toetredingsakte aan de Commissie hebben meegedeeld.

41 Verder staat buiten kijf dat in die bepaling van de nationale regeling met in wezen gelijkluidende bewoordingen de reeds in § 3a VerbStBefV bedoelde vrijstelling is overgenomen, die met ingang van 1 januari 1997 voor de invoer door reizigers van sigaretten uit aan de Republiek Oostenrijk grenzende derde landen, met name uit Slovenië, gold en die sinds de laatste uitbreiding van de Europese Unie enkel nog van toepassing is op de Zwitserse belastingvrije zone Samnauntal.

42 Derhalve rijst de vraag of, vóór de toetreding van de Republiek Slovenië tot de Europese Unie, de in het hoofdgeding betrokken nationale regeling, waarbij de tot 25 sigaretten beperkte vrijstelling is ingevoerd, gebaseerd kon zijn op de beperkte bevoegdheid waarover de Republiek Oostenrijk krachtens artikel 5, lid 8, van richtlijn 69/169 beschikt, en of die regeling na die toetreding, gelet op artikel 24 van de Toetredingsakte, nog steeds op die bevoegdheid kan zijn gebaseerd.

43 Volgens de Commissie moet die vraag echter ontkennend worden beantwoord.

44 Op de in artikel 5, lid 8, van richtlijn 69/169 vervatte uitzondering kan bij een nationale vrijstelling als in het hoofdgeding aan de orde is, geen beroep worden

gedaan, aangezien zij enkel geldt voor invoer van goederen uit bepaalde derde landen, en bovendien beperkt is tot een specifieke categorie van uit die derde landen afkomstige reizigers, te weten degenen die hun gewone verblijfplaats in Oostenrijk hebben en via een landgrens of een binnenwaterweg rechtstreeks het grondgebied van die lidstaat binnenkomen.

45 De eerste drie leden van artikel 5 van richtlijn 69/169 voorzien in uitzonderingen die voor bepaalde categorieën van specifiek omschreven reizigers gelden. Die uitzonderingen zouden evenwel overbodig zijn en bovendien kunnen worden omzeild, indien artikel 5, lid 8, aldus diende te worden begrepen dat de lidstaten daarbij een algemene bevoegdheid werd verleend om aan de in de eerste drie leden omschreven categorieën van reizigers andere specifieke categorieën reizigers toe te voegen.

46 De erkenning van een dergelijke bevoegdheid zou overigens ertoe kunnen leiden dat in de lidstaten verschillende vrijstellingsregelingen werden ingevoerd. De invoering van dergelijke regelingen zou afbreuk doen aan het met richtlijn 69/169 beoogde doel, namelijk het reizigersverkeer te vergemakkelijken.

47 Ten slotte stelt de Commissie dat de door haar gehuldigde uitlegging bovendien noodzakelijk is om het beginsel in acht te nemen dat elke discriminatie tussen derde landen in het internationale handelsverkeer verboden is.

48 Dit betoog kan niet slagen.

49 Met betrekking tot de argumenten betreffende de opsomming van specifieke uitzonderingen voor bepaalde categorieën van reizigers in artikel 5, leden 1 tot en met 3, van richtlijn 69/169, zij opgemerkt dat van die bepalingen enkel artikel 5, lid 2, voor het hoofdgeding relevant kan zijn, aangezien het betrekking heeft op invoer uit derde landen, terwijl de leden 1 en 3 van dat artikel goederen uit een andere lidstaat betreffen.

50 Weliswaar wordt de categorie van reizigers waarop de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale maatregel betrekking heeft — namelijk personen die hun gewone verblijfplaats in Oostenrijk hebben —, ruimer omschreven dan de in artikel 5, lid 2, van richtlijn 69/169 omschreven categorieën — namelijk personen die hun verblijfplaats hebben in het grensgebied, grensarbeiders of het personeel van de in het verkeer tussen derde landen en de Gemeenschap gebruikte vervoermiddelen —, maar de specifieke aard van de in die laatste uitzondering bedoelde categorieën verzet zich niet tegen de toepassing van de uitzondering van artikel 5, lid 8, op een andere, ruimer omschreven categorie van reizigers.

51 Laatstgenoemde uitzondering is immers ook specifiek van aard aangezien zij enkel op bepaalde, uitputtend opgesomde goederen, met name sigaretten, van toepassing is.

52 Volgens de bewoordingen van artikel 5, lid 8, van richtlijn 69/169 kunnen de lidstaten de bij artikel 4, lid 1, sub a en d, bedoelde hoeveelheden, met name van sigaretten, beperken voor reizigers die uit een derde land een lidstaat binnenkomen.

53 Vastgesteld moet worden dat de bewoordingen van die bepaling, gelet op het algemene karakter van de gebezigde begrippen, geen grond kunnen opleveren voor een restrictieve uitlegging als door de Commissie is voorgesteld, volgens welke krachtens die bepaling vastgestelde vrijstellingen enkel kunnen worden beperkt indien zij zonder onderscheid voor alle derde landen en voor alle categorieën van reizigers gelden.

54 Het algemene karakter van die bewoordingen houdt integendeel in dat, wat betreft de specifieke, bij artikel 4, lid 1, sub a en d, van richtlijn 69/169 bedoelde goederen, met name sigaretten, aan de lidstaten een ruime bevoegdheid is gelaten om de hoeveelheden van de betrokken goederen te beperken.

55 Die bevoegdheid staat inderdaad enigszins op gespannen voet met het algemene doel van richtlijn 69/169, dat, zoals in punt 36 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, erin bestaat de belastingheffing bij invoer in het reizigersverkeer verder te liberaliseren om dit verkeer te vergemakkelijken.

56 Wanneer de lidstaten van die bevoegdheid gebruik maken, zijn zij dus verplicht, de negatieve gevolgen die de genomen maatregelen voor de verwezenlijking van het algemene doel van richtlijn 69/169 kunnen hebben, zoveel mogelijk te beperken en aldus een redelijk evenwicht tussen dat doel en het specifieke doel van artikel 5, lid 8, van die richtlijn in acht te nemen.

57 Dit specifieke doel moet rekening houden met de bijzondere aard van de betrokken producten, te weten de tabaksproducten zoals sigaretten, en met het rechtsgoed dat op grond van de in het hoofdgeding betrokken bepaling kan worden beschermd.

58 Zoals de advocaat-generaal in punt 35 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is de fiscale regeling met betrekking tot die producten een belangrijk en doeltreffend instrument ter bestrijding van het gebruik van die producten en dus ter bescherming van de volksgezondheid.

59 Vaststaat dat bij § 3a VerbStBefV de tot 25 sigaretten beperkte vrijstelling is ingevoerd om te beletten dat Oostenrijkse ingezetenen zich stelselmatig onttrekken aan de betaling van de totale minimumaccijns op sigaretten waarvan de tarieven in artikel 2 van richtlijn 92/79, zoals gewijzigd bij richtlijn 2002/10, zijn vastgesteld, door dikwijls tijdens frequente korte reizen sigaretten te kopen in aan de Republiek Oostenrijk grenzende landen waar het belastingniveau en dus de prijzen aanzienlijk lager zijn dan in Oostenrijk, en bij die reizen telkens 200 sigaretten vrij van accijns in te voeren.

60 Dit specifieke gevaar van omzeiling van het fiscaal beleid en aantasting van het doel van de bescherming van de volksgezondheid, bestaat na de toetreding van de Republiek Slovenië tot de Europese Unie nog steeds, aangezien die nieuwe lidstaat krachtens punt 6, sub 2, van bijlage XIII bij de Toetredingsakte de toepassing van de totale minimumaccijns op sigaretten kan uitstellen tot en met 31 december 2007, ook al is hij verplicht zijn tarieven geleidelijk aan te verhogen.

61 Ook moet worden opgemerkt dat de werkingssfeer van de in het hoofdgeding betrokken maatregel specifiek beperkt is tot hetgeen noodzakelijk is ter bestrijding van dergelijke praktijken, waarvan wordt aangenomen dat zij, met name gelet op de cumulatieve gevolgen ervan, een aanzienlijk risico voor de doeltreffendheid van het fiscale beleid met betrekking tot tabaksproducten en derhalve voor het vereiste van bescherming van de volksgezondheid vormen.

62 Vastgesteld moet namelijk worden dat die maatregel enkel betrekking heeft op personen met een gewone verblijfplaats in Oostenrijk, wier bescherming op gezondheidsgebied een taak van de Oostenrijkse wetgever is, en die vanuit een aangrenzend derde land, dat voor sigaretten een lager belastingniveau hanteert dan door het geldende gemeenschapsrecht is voorgeschreven, rechtstreeks het grondgebied van die staat binnenkomen.

63 Dat verklaart waarom die maatregel niet geldt voor invoer uit aan de Republiek Oostenrijk grenzende derde landen, zoals de Zwitserse Bondsstaat en het Vorstendom Liechtenstein, die voor tabaksproducten een belastingniveau hanteren dat niet onder het door het gemeenschapsrecht voorgeschreven niveau ligt, maar wél voor invoer uit de Zwitserse belastingvrije zone Samnauntal, waar het belastingniveau onder het door het gemeenschapsrecht voorgeschreven niveau ligt.

64 De in het hoofdgeding betrokken nationale maatregel is ook niet van toepassing bij reizen die niet worden geacht een aanzienlijk gevaar te vormen voor de doeltreffendheid van het fiscale beleid met betrekking tot die producten, zoals vliegreizen, of bij reizen naar niet-aangrenzende derde landen.

65 Aangezien aan de werkingssfeer van de betrokken nationale maatregel beperkingen zijn gesteld gelet op de bijzondere aspecten die verband houden met het gevaar voor aantasting van het fiscale beleid en van het doel van bescherming van de volksgezondheid, dat voortvloeit uit de nabijheid van de betrokken landen en uit het aldaar geldende belastingniveau voor tabaksproducten, wordt met die maatregel een redelijk evenwicht tussen het algemene doel van richtlijn 69/169 en het specifieke doel van artikel 5, lid 8, van die richtlijn tot stand gebracht.

66 Wat de situatie van de Republiek Slovenië na haar toetreding tot de Europese Unie betreft, staat vast dat in die lidstaat de belastingtarieven voor tabaksproducten sinds

die toetreding weliswaar zijn verhoogd, maar nog steeds lager zijn dan die welke door het geldende gemeenschapsrecht worden voorgeschreven.

67 Het specifieke gevaar dat met de tot 25 sigaretten beperkte vrijstelling dient te worden bestreden, blijft derhalve bestaan, zodat die maatregel nog op artikel 5, lid 8, van richtlijn 69/169, gelezen in samenhang met artikel 24 van de Toetredingsakte, kan worden gebaseerd.

68 In die omstandigheden kan ook het betoog van de Commissie, dat de in het hoofdgeding betrokken nationale regeling discriminerend is, niet slagen.

69 Uit het voorgaande blijkt immers dat de werkingssfeer van die nationale regeling op basis van de nagestreefde doelstellingen beperkt is tot invoer uit aan de Republiek Oostenrijk grenzende derde landen en nieuwe lidstaten die voor tabaksproducten een belastingniveau hanteren dat onder het door het gemeenschapsrecht voorgeschreven niveau ligt.

70 Daar de situatie van die aan de Republiek Oostenrijk grenzende derde landen en nieuwe lidstaten dus niet te vergelijken is met die van andere derde landen, kan de uit die regeling voortvloeiende ongelijke behandeling niet als discriminatie van de invoer uit bedoelde derde landen en nieuwe lidstaten worden beschouwd.

71 Gelet op een en ander, moet op de eerste vraag worden geantwoord dat punt 6, sub 2, van bijlage XIII bij de Toetredingsakte aldus moet worden uitgelegd dat het zich er niet tegen verzet dat de Republiek Oostenrijk bij wijze van overgang haar regeling handhaaft volgens welke de accijnsvrijstelling voor sigaretten uit Slovenië die het grondgebied van de Republiek Oostenrijk worden binnengebracht in de persoonlijke bagage van reizigers die hun woonplaats in laatstgenoemde lidstaat hebben en via een landgrens of een binnenwaterweg rechtstreeks die lidstaat binnenkomen, beperkt is tot 25 stuks.

Tweede vraag

72 Met deze vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 23 EG, 25 EG en 26 EG aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling als in het hoofdgeding aan de orde is, op grond waarvan de accijnsvrijstelling voor in de persoonlijke bagage van reizigers ingevoerde sigaretten bij binnenkomst op het grondgebied van de Republiek Oostenrijk uit bepaalde andere lidstaten, met name uit de Republiek Slovenië, beperkt is tot 25 stuks, omdat die vrijstelling na de laatste uitbreiding van de Europese Unie, met uitzondering van de Zwitserse belastingvrije zone Samnauntal, op geen derde land meer van toepassing is, en voor invoer van sigaretten uit derde landen in de regel een vrijstelling van 200 stuks geldt.

73 Wat de situatie na de toetreding van de Republiek Slovenië tot de Europese Unie betreft, blijkt in dit verband uit punt 67 van het onderhavige arrest, dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling nog op artikel 5, lid 8, van richtlijn 69/169, gelezen in samenhang met artikel 24 van de Toetredingsakte, kan worden gebaseerd.

74 Aangezien die nationale regeling uit het oogpunt van een van de in artikel 24 van de Toetredingsakte bedoelde maatregelen, in casu de overgangsmaatregel van punt 6, sub 2, van bijlage XIII bij die akte, gerechtvaardigd is, is de vraag of die regeling verenigbaar is met andere bepalingen van primair recht, zoals de artikelen 23 EG, 25 EG en 26 EG, niet meer aan de orde.

75 Derhalve moet op de tweede vraag worden geantwoord, dat de artikelen 23 EG, 25 EG en 26 EG aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, op grond waarvan de accijnsvrijstelling voor in de persoonlijke bagage van reizigers ingevoerde sigaretten bij binnenkomst op het grondgebied van de Republiek Oostenrijk uit bepaalde andere lidstaten, met name uit de Republiek Slovenië, beperkt is tot 25 stuks, hoewel die vrijstelling na de laatste uitbreiding van de Europese Unie, met uitzondering van de Zwitserse belastingvrije zone Samnauntal, op geen enkel derde land meer van toepassing is, en voor invoer van sigaretten uit derde landen in de regel een vrijstelling van 200 stuks geldt.

Kosten

76 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Tweede kamer) verklaart voor recht:

1) **Punt 6, sub 2, van bijlage XIII bij de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek, en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond, moet aldus worden uitgelegd dat het zich er niet tegen verzet dat de Republiek Oostenrijk bij wijze van overgang haar regeling handhaaft volgens welke de accijnsvrijstelling voor sigaretten uit Slovenië die het grondgebied van de Republiek Oostenrijk worden binnengebracht in de persoonlijke bagage van reizigers die hun woonplaats in laatstgenoemde lidstaat hebben en via een landgrens of een binnenwaterweg rechtstreeks die lidstaat binnenkomen, beperkt is tot 25 stuks.**

2) **De artikelen 23 EG, 25 EG en 26 EG moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, op grond waarvan de accijnsvrijstelling voor in de persoonlijke bagage van reizigers ingevoerde sigaretten bij binnenkomst op het grondgebied van de Republiek Oostenrijk uit bepaalde andere lidstaten, met name uit de Republiek Slovenië, beperkt is tot 25 stuks, hoewel die vrijstelling na de laatste uitbreiding van de Europese Unie, met uitzondering van de Zwitserse belastingvrije zone Samnauntal, op geen enkel derde land meer van toepassing is, en voor invoer van sigaretten uit derde landen in de regel een vrijstelling van 200 stuks geldt.**

ondertekeningen