ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τέταρτο τμήμα)

της 17ης Νοεμβρίου 2011 *

Στην υπόθεση C-434/10,

με αντικείμενο αίτηση για την έκδοση προδικαστικής απόφασης βάσει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Administrativen sad Sofia-grad (Βουλγαρία) με απόφαση της 24ης Αυγούστου 2010, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 6 Σεπτεμβρίου 2010, στο πλαίσιο της δίκης

Petar Aladzhov

κατά

Zamestnik direktor na Stolichna direktsia na vatreshnite raboti kam Ministerstvo na vatreshnite raboti,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τέταρτο τμήμα),

συγκείμενο από τους J.-C. Bonichot (εισηγητή), πρόεδρο τμήματος, A. Prechal, K. Schiemann, C. Toader και E. Jarašiūnas, δικαστές,

* Γλώσσα διαδικασίας: η βουλγαρική.

γενικός εισαγγελέας: P. Mengozzi
γραμματέας: L. Hewlett, κύρια υπάλληλος διοίκησης,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

— ο P. Aladzhov, εκπροσωπούμενος από τον M. Hristov, δικηγόρο,

— η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από την D. Maidani και τον V. Savov,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 6ης Σεπτεμβρίου 2011,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Η αίτηση έκδοσης προδικαστικής απόφασης αφορά την ερμηνεία του άρθρου 27, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ)

1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ (ΕΕ L 158, σ. 77).

2 Η αίτηση αυτή έχει υποβληθεί στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ του P. Aladzhov, Βούλγαρου υπηκόου, που είναι ένας από τους διαχειριστές της εταιρίας Yu.B.N. Kargo, και του Zamestnik direktor na Stolichna direktsia na vatreshnite raboti kam Ministerstvo na vatreshnite raboti (αναπληρωτή διευθυντή της διεύθυνσης εσωτερικών υποθέσεων της πρωτεύουσας στο Υπουργείο Εσωτερικών, στο εξής: αναπληρωτής διευθυντής), αντικείμενο της οποίας είναι η απόφαση του αναπληρωτή διευθυντή να απαγορεύσει στον P. Aladzhov την έξοδο από την εθνική επικράτεια μέχρι την εξόφληση της φορολογικής απαίτησης που έχει το Βουλγαρικό Δημόσιο έναντι της εταιρίας αυτής ή μέχρι την παροχή ασφάλειας που να καλύπτει πλήρως την απαίτηση αυτή.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

Η οδηγία 2004/38

3 Η οδηγία 2004/38 ισχύει, σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 1, για όλους τους πολίτες της Ένωσης οι οποίοι μεταβαίνουν ή διαμένουν σε κράτος μέλος διαφορετικό από εκείνο του οποίου είναι υπήκοοι καθώς και για τα μέλη των οικογενειών τους.

4 Το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής ορίζει τα εξής:

«Με την επιφύλαξη των διατάξεων επί των ταξιδιωτικών εγγράφων που ισχύουν για τους εθνικούς συνοριακούς ελέγχους, όλοι οι πολίτες της Ένωσης οι οποίοι φέρουν ισχύον δελτίο ταυτότητας ή διαβατήριο καθώς και τα μέλη της οικογενείας τους, που δεν είναι υπήκοοι κράτους μέλους, τα οποία φέρουν ισχύον διαβατήριο, έχουν το δικαίωμα να εγκαταλείπουν το έδαφος κράτους μέλους προκειμένου να μεταβούν σε άλλο κράτος μέλος.»

5 Το άρθρο 27, παράγραφοι 1 και 2, της εν λόγω οδηγίας ορίζει τα εξής:

«1. Με την επιφύλαξη των διατάξεων του παρόντος κεφαλαίου, τα κράτη μέλη μπορούν να επιβάλλουν περιορισμούς στην ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής των πολιτών της Ένωσης και των μελών της οικογένειάς τους, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας. Δεν μπορεί να γίνεται επίκληση των λόγων αυτών για την εξυπηρέτηση οικονομικών σκοπών.

2. Κάθε μέτρο που λαμβάνεται για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας πρέπει να τηρεί την αρχή της αναλογικότητας και να θεμελιώνεται αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά του [ενδιαφερόμενου] ατόμου. Προηγούμενες ποινικές καταδίκες δεν αποτελούν αφ' εαυτών λόγους για τη λήψη τέτοιων μέτρων.

Η προσωπική συμπεριφορά του [ενδιαφερόμενου] ατόμου πρέπει να συνιστά πραγματική, ενεστώσα και αρκούντως σοβαρή απειλή, στρεφόμενη κατά θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας. Αιτιολογίες που δεν συνδέονται με τα στοιχεία της υπόθεσης ή στηρίζονται σε εκτιμήσεις γενικής πρόληψης δεν γίνονται αποδεκτές.»

Το εθνικό δίκαιο

Το Σύνταγμα της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας

6 Το άρθρο 35, παράγραφος 1, του βουλγαρικού Συντάγματος ορίζει τα εξής:

«Κάθε άτομο είναι ελεύθερο να επιλέγει τον τόπο κατοικίας του, να κυκλοφορεί εντός της εθνικής επικράτειας και να εξέρχεται των συνόρων. Περιορισμοί στο δικαίωμα αυτό επιτρέπεται να επιβάλλονται με νόμο για λόγους μόνο προστασίας της εθνικής ασφάλειας, της δημόσιας υγείας ή των δικαιωμάτων και ελευθεριών άλλων πολιτών.»

Ο νόμος για τα βουλγαρικά έγγραφα ταυτότητας

7 Το άρθρο 23, παράγραφοι 2 και 3, του νόμου για τα βουλγαρικά έγγραφα ταυτότητας (Zakon za balgarskite litschni dokumenti, *DV* [Εφημερίδα της Κυβέρνησης της Βουλγαρίας] αριθ. 93 της 11ης Αυγούστου 1998), όπως τροποποιήθηκε το 2006 (*DV* αριθ. 105, στο εξής: ZBLD), ορίζει τα εξής:

«2. Κάθε άτομο βουλγαρικής ιθαγένειας έχει το δικαίωμα εξόδου από τη χώρα ή επανόδου σ' αυτή, επιδεικνύοντας απλώς δελτίο ταυτότητας, είτε διερχόμενο τα εσωτερικά σύνορα της Βουλγαρίας με τα άλλα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης είτε στις περιπτώσεις που προβλέπονται από διεθνείς συμβάσεις.

3. Στο δικαίωμα που προβλέπεται στην παράγραφο 2 επιτρέπεται να επιβάλλονται μόνο περιορισμοί που προβλέπονται από τον νόμο και αποσκοπούν στην προστασία της εθνικής ασφάλειας, της δημόσιας τάξης, της υγείας των πολιτών ή των δικαιωμάτων και ελευθεριών άλλων πολιτών.»

8 Το άρθρο 75 του ZBLD προβλέπει τα εξής:

«Δεν επιτρέπεται η έξοδος από τη χώρα:

[...]

5. των ατόμων για τα οποία έχει ζητηθεί η επιβολή απαγόρευσης κατά το άρθρο 182, παράγραφος 2, σημείο 2, στοιχείο a, και το άρθρο 221, παράγραφος 6, σημείο 1, στοιχεία a και b, του Κώδικα Φορολογικής και Κοινωνικοασφαλιστικής Δικονομίας.»

Ο Κώδικας Φορολογικής και Κοινωνικοασφαλιστικής Δικονομίας

9 Το άρθρο 182 του Κώδικα Φορολογικής και Κοινωνικοασφαλιστικής Δικονομίας (Danachno-osiguritelen protsesualen kodeks, *DV* αριθ. 105 της 29ης Δεκεμβρίου 2005), όπως τροποποιήθηκε το 2010 (*DV* αριθ. 15 της 23ης Φεβρουαρίου 2010), ορίζει τα εξής:

«1. Σε περίπτωση μη εξόφλησης της οφειλής εντός της προβλεπόμενης από τον νόμο προθεσμίας, η δημόσια αρχή που έχει προβεί στη βεβαίωση της οφειλής προβαίνει, πριν λάβει μέτρα αναγκαστικής εκτέλεσης, σε όχληση του οφειλέτη και τον καλεί να εξοφλήσει την οφειλή του εντός επτά ημερών. Η επίδοση του εγγράφου όχλησης από τη δημόσια αρχή που έχει προβεί στη βεβαίωση της οφειλής διέπεται από τις σχετικές διατάξεις του κεφαλαίου 6. Το έγγραφο όχλησης που αφορά οφειλές που έχουν βεβαιωθεί από την Εθνική Υπηρεσία Φορολογικών Εσόδων αποστέλλεται από τον αρμόδιο για την εκτέλεση υπάλληλο της υπηρεσίας αυτής.

2. α) Ταυτόχρονα με το έγγραφο όχλησης της παραγράφου 1 ή κατόπιν της αποστολής του, η αρχή για την οποία γίνεται λόγος στην παράγραφο 1 μπορεί, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες το ύψος της οφειλής υπερβαίνει τα 5 000 βουλγαρικά λέβα (BGN), εφόσον δεν έχει παρασχεθεί εγγύηση που να καλύπτει την κύρια οφειλή και τους σχετικούς τόκους […], να ζητήσει από τις υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών να μην επιτρέψουν στον οφειλέτη ή στα μέλη των ελεγκτικών ή διαχειριστικών οργάνων του οφειλέτη να εξέλθουν από τη χώρα, καθώς και να τους αφαιρέσει ή να μην τους χορηγήσει διαβατήριο ή άλλο ανάλογο έγγραφο που επιτρέπει τη διέλευση των εθνικών συνόρων.

[...]

4. Τα μέτρα για τα οποία γίνεται λόγος στην παράγραφο 2 μπορούν, κατά την κρίση της αρμόδιας αρχής, να λαμβάνονται ταυτόχρονα ή μεμονωμένα, ανάλογα με το ύψος της οφειλής ή τη συμπεριφορά του οφειλέτη έως την οριστική εξόφλησή της.»

10 Το άρθρο 221, παράγραφος 6, του κώδικα αυτού ορίζει τα εξής:

«Στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η αρμόδια αρχή δεν προβαίνει στη λήψη των μέτρων της παραγράφου 2, σημείο 2, ή της παραγράφου 4 του άρθρου 182, ο αρμόδιος για την εκτέλεση υπάλληλος μπορεί, αν το ποσό της οφειλής υπερβαίνει τα 5 000 BGN και δεν έχει παρασχεθεί εγγύηση που να καλύπτει την κύρια οφειλή και τους σχετικούς τόκους:

1. να ζητήσει από τις υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών:

α) να απαγορεύσουν στον οφειλέτη ή στα μέλη των ελεγκτικών ή διαχειριστικών οργάνων του οφειλέτη την έξοδο από τη χώρα,

b) να αφαιρέσουν ή να μη χορηγήσουν διαβατήριο ή άλλο ανάλογο έγγραφο που επιτρέπει τη διέλευση των εθνικών συνόρων.»

Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

11 Ο P. Aladzhov έχει τη βουλγαρική ιθαγένεια και είναι ένας από τους τρεις διαχειριστές της εταιρίας Yu.B.N. Kargo.

12 Με πράξη καταλογισμού της 10ης Οκτωβρίου 1995, με απόφαση επιβολής δασμών και φόρων της 20ής Αυγούστου 1999, με έγγραφο όχλησης της 10ης Απριλίου 2000 και με κοινοποίηση της 26ης Σεπτεμβρίου 2001, το Βουλγαρικό Δημόσιο αποπειράθηκε, ματαίως, να επιτύχει την ικανοποίηση της φορολογικής απαίτησής του έναντι της εν λόγω εταιρίας, συνολικού ύψους 44 449 BGN (περίπου 22 000 ευρώ), η οποία αντιπροσώπευε τα ποσά που όφειλε η εταιρία αυτή για φόρο προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) και για δασμούς, καθώς και τους αναλογούντες τόκους.

13 Το αιτούν δικαστήριο διευκρινίζει ότι η αξίωση του Δημοσίου δεν έχει παραγραφεί και ότι η κατάσχεση που πραγματοποιήθηκε στις 19 Ιουνίου 2009 επί των τραπεζικών λογαριασμών της εταιρίας και επί των οχημάτων της δεν κατέστησε δυνατή την εξόφληση του χρέους, διότι οι λογαριασμοί αυτοί δεν εμφάνιζαν πιστωτικό υπόλοιπο, ενώ ήταν άγνωστο πού βρίσκονταν τα οχήματα.

14 Κατόπιν αυτών, ο αναπληρωτής διευθυντής, στον οποίο είχε υποβάλει σχετική αίτηση στις 30 Ιουλίου 2009 η Εθνική Υπηρεσία Φορολογικών Εσόδων σύμφωνα με το άρθρο 221, παράγραφος 6, σημείο 1, στοιχεία a και b, του Κώδικα Φορολογικής και Κοινωνικοασφαλιστικής Δικονομίας, εξέδωσε στις 25 Νοεμβρίου 2009, με βάση το άρθρο 75, σημείο 5, του ZBLD, απόφαση για την επιβολή στον P. Aladzhov του μέτρου της απαγόρευσης εξόδου από τη χώρα μέχρι την εξόφληση της απαίτησης του Δημοσίου ή μέχρι την παροχή ασφάλειας που να καλύπτει πλήρως την απαίτηση αυτή. Το αιτούν δικαστήριο διευκρινίζει ότι ο αναπληρωτής διευθυντής ενήργησε στην περίπτωση αυτή βάσει δέσμιας αρμοδιότητας.

15 Ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου ο P. Aladzhov ζητεί την ακύρωση της παραπάνω απόφασης, ισχυριζόμενος ότι, επειδή είναι επίσης διευθυντής πωλήσεων μιας άλλης εταιρίας, της Bultrako AD, του επίσημου δηλαδή εισαγωγέα των προϊόντων Honda στη Βουλγαρία, αυτή η απαγόρευση εξόδου από τη χώρα θίγει σοβαρά την άσκηση της επαγγελματικής του δραστηριότητας, η οποία τον υποχρεώνει να ταξιδεύει συχνά στο εξωτερικό.

16 Το αιτούν δικαστήριο τόνισε ότι ο P. Aladzhov, ως πολίτης της Ένωσης, μπορεί να επικαλεστεί, ακόμη και έναντι των αρχών του κράτους του οποίου είναι υπήκοος, τα δικαιώματα που συναρτώνται προς την ιδιότητα αυτή, δυνάμει των άρθρων 20 ΣΛΕΕ και 21 ΣΛΕΕ και του άρθρου 45, παράγραφος 1, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης, και συγκεκριμένα το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας. Το εν λόγω δικαστήριο επισήμανε ότι το δικαίωμα αυτό δεν είναι πάντως απεριόριστο και υπόκειται στους περιορισμούς ή στις προϋποθέσεις που προβλέπονται από τη Συνθήκη ΛΕΕ ή από τις διατάξεις που έχουν θεσπιστεί για την εφαρμογή της.

17 Το αιτούν δικαστήριο τόνισε επίσης ότι, αν και το άρθρο 27, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 προβλέπει ότι η ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών της Ένωσης μπορεί να περιορίζεται για λόγους δημόσιας τάξης, το βουλγαρικό Σύνταγμα δεν προβλέπει κανένα τέτοιο λόγο περιορισμού της ελεύθερης κυκλοφορίας των Βούλγαρων υπηκόων. Αντίθετα, το Σύνταγμα αυτό προβλέπει ως λόγο περιορισμού την προστασία των δικαιωμάτων και ελευθεριών άλλων πολιτών, λόγο που δεν προβλέπεται στην οδηγία 2004/38.

18 Το αιτούν δικαστήριο επισήμανε επίσης ότι η επίμαχη απόφαση δεν εκδόθηκε με βάση τον νόμο που μετέφερε την οδηγία 2004/38 στη βουλγαρική νομοθεσία, αλλά με βάση άλλο νομοθέτημα.

19 Εξάλλου, το αιτούν δικαστήριο διαπίστωσε ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, ο δικαιολογητικός λόγος των μέτρων που περιορίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών της Ένωσης πρέπει να συνίσταται στην ύπαρξη πραγματικής, ενεστώσας και αρκούντως σοβαρής απειλής, στρεφόμενης κατά θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας, και ότι τα μέτρα αυτά πρέπει να είναι αναγκαία και να μην είναι

δυσανάλογα. Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο επισήμανε ότι το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου έχει αποφανθεί ότι η αποτελεσματική είσπραξη των φορολογικών χρεών μπορεί να αποτελεί θεμιτό λόγο περιορισμού της ελεύθερης κυκλοφορίας, την οποία εγγυάται το άρθρο 2 του πρωτοκόλλου αριθ. 4 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, η οποία υπογράφηκε στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950 (βλ. ΕΔΔΑ, απόφαση Riener κατά Βουλγαρίας της 23ης Μαΐου 2006).

20 Το αιτούν δικαστήριο διαπίστωσε επίσης ότι, αν και η οδηγία 2008/55/ΕΚ του Συμβουλίου, της 26ης Μαΐου 2008, για την αμοιβαία συνδρομή για την είσπραξη απαιτήσεων σχετικών με ορισμένες εισφορές, δασμούς, φόρους και άλλα μέτρα (ΕΕ L 150, σ. 28), και ο κανονισμός (ΕΚ) 1179/2008 της Επιτροπής, της 28ης Νοεμβρίου 2008, σχετικά με τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής ορισμένων διατάξεων της οδηγίας 2008/55 (ΕΕ L 319, σ. 21), προβλέπουν ένα μηχανισμό αμοιβαίας συνδρομής των κρατών μελών για την είσπραξη των απαιτήσεων, από τη δικογραφία δεν προκύπτει ότι για την είσπραξη της επίμαχης απαίτησης είχαν ληφθεί μέτρα κατ' εφαρμογή του μηχανισμού αυτού.

21 Τέλος, το αιτούν δικαστήριο τόνισε ότι οι εθνικές διατάξεις που διέπουν τη λήψη αυτών των μέτρων απαγόρευσης εξόδου από την επικράτεια δεν επιβάλλουν στη διοικητική αρχή την υποχρέωση να ελέγξει τις επιπτώσεις του συγκεκριμένου μέτρου στην επαγγελματική κατάσταση του ενδιαφερόμενου ή στην εμπορική δραστηριότητα της οφειλέτριας εταιρίας, άρα και στην ικανότητά της να εξοφλήσει το χρέος της.

22 Υπό τις συνθήκες αυτές το Administrativen sad Sofia-grad αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Πρέπει η απαγόρευση εξόδου από το έδαφος κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία επιβάλλεται σε πολίτη του κράτους αυτού λόγω της μη εξόφλησης οφειλών προς το Δημόσιο μιας εμπορικής εταιρίας που είναι καταχωρισμένη

στα μητρώα του κράτους αυτού και της οποίας διαχειριστής είναι ο εν λόγω πολίτης, να είναι σύμφωνη με τον λόγο προστασίας της "δημόσιας τάξης", ο οποίος προβλέπεται στο άρθρο 27, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 [...], όταν συντρέχουν οι περιστάσεις της υπόθεσης της κύριας δίκης και επιπλέον:

— το Σύνταγμα του εν λόγω κράτους μέλους δεν προβλέπει κανένα περιορισμό του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας των φυσικών προσώπων προς τον σκοπό της προστασίας της "δημόσιας τάξης",

— η "δημόσια τάξη" προβλέπεται, ως λόγος επιβολής της παραπάνω απαγόρευσης, από εθνικό νόμο που εκδόθηκε προς τον σκοπό της μεταφοράς άλλης νομικής πράξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην εθνική νομοθεσία,

— ο λόγος προστασίας της "δημόσιας τάξης", υπό την έννοια της προαναφερθείσας διάταξης της οδηγίας, περιλαμβάνει επίσης τον λόγο "προστασία των δικαιωμάτων άλλων πολιτών", στην περίπτωση λήψης μέτρων για την εξόφληση των χρεών προς το Δημόσιο, με σκοπό τη διασφάλιση των εσόδων του κρατικού προϋπολογισμού;

2) Υπό τις περιστάσεις της υπόθεσης της κύριας δίκης, προκύπτει μήπως από τους περιορισμούς και τις προϋποθέσεις που προβλέπονται για την άσκηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της Ένωσης και από τα μέτρα που έχουν θεσπιστεί σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης για την εφαρμογή των περιορισμών και προϋποθέσεων αυτών ότι επιτρέπεται η εφαρμογή της εθνικής νομικής ρύθμισης που προβλέπει ότι το κράτος μέλος μπορεί να επιβάλει σε υπήκοό του, λόγω της μη εξόφλησης οφειλών προς το Δημόσιο μιας εμπορικής εταιρίας που είναι καταχωρισμένη στα μητρώα του κράτους αυτού και της οποίας διαχειριστής είναι ο εν λόγω υπήκοος, εφόσον πρόκειται για οφειλές που χαρακτηρίζονται

από τη νομοθεσία του ως "σημαντικά χρέη", το διοικητικό μέτρο καταναγκασμού "απαγόρευση εξόδου από τη χώρα", αν προς τον σκοπό της εξόφλησης της οφειλής μπορεί να εφαρμοστεί η διαδικασία της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών που προβλέπεται από την οδηγία 2008/55 [...] και από τον κανονισμό [...] 1179/2008 [...];

3) Υπό τις περιστάσεις της υπόθεσης της κύριας δίκης, πρέπει η αρχή της αναλογικότητας, οι περιορισμοί και οι προϋποθέσεις που προβλέπονται για την άσκηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της Ένωσης και τα μέτρα που έχουν θεσπιστεί σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης για την εφαρμογή των περιορισμών και προϋποθέσεων αυτών, καθώς και τα κριτήρια του άρθρου 27, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2004/38 [...], να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι επιτρέπουν, εφόσον μια εμπορική εταιρία που είναι καταχωρισμένη στα μητρώα κράτους μέλους έχει οφειλή προς το Δημόσιο που χαρακτηρίζεται από τη νομοθεσία του κράτους αυτού ως "σημαντικό χρέος", την επιβολή απαγόρευσης εξόδου από το κράτος μέλος αυτό στο φυσικό πρόσωπο που είναι διαχειριστής της εν λόγω εταιρίας, όταν συντρέχουν παράλληλα οι ακόλουθες περιστάσεις:

— η ύπαρξη "σημαντικού" χρέους προς το Δημόσιο θεωρείται πραγματική, ενεστώσα και σοβαρή απειλή κατά θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας, η δε εκτίμηση αυτή έχει γίνει από τον νομοθέτη μέσω της θέσπισης του συγκεκριμένου διοικητικού μέτρου "απαγόρευση εξόδου από τη χώρα",

— δεν προβλέπεται καμία αξιολόγηση των περιστάσεων που συναρτώνται προς την ατομική συμπεριφορά του διαχειριστή και την προσβολή των θεμελιωδών δικαιωμάτων του, όπως είναι το δικαίωμά του να ασκεί, βάσει άλλης έννομης σχέσης, βιοποριστική δραστηριότητα η οποία είναι συνυφασμένη με ταξίδια στο εξωτερικό,

— μετά την επιβολή της απαγόρευσης δεν αξιολογούνται οι συνέπειες για την εμπορική δραστηριότητα της οφειλέτριας εταιρίας ούτε οι δυνατότητες εξόφλησης της οφειλής προς το Δημόσιο,

— η απαγόρευση επιβάλλεται κατόπιν υποβολής αίτησης, η οποία έχει δεσμευτικό χαρακτήρα, αν πιστοποιεί ότι υφίσταται "σημαντικό" χρέος της συγκεκριμένης εμπορικής εταιρίας προς το Δημόσιο, ότι δεν έχει συσταθεί ασφάλεια που να καλύπτει το ποσό της κύριας οφειλής και των τόκων και ότι το πρόσωπο επί του οποίου ζητείται να επιβληθεί η απαγόρευση είναι διαχειριστής της εν λόγω εμπορικής εταιρίας,

— η απαγόρευση ισχύει μέχρι την πλήρη εξόφληση του χρέους προς το Δημόσιο ή την παροχή ασφάλειας που να καλύπτει ολόκληρο το ποσό, χωρίς να προβλέπεται η δυνατότητα του αποδέκτη της απαγόρευσης να ζητήσει από την αρχή που την έχει επιβάλει την επανεξέτασή της ή η δυνατότητα να ληφθούν υπόψη οι προθεσμίες παραγραφής της αξίωσης εξόφλησης της οφειλής;»

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

Επί του πρώτου ερωτήματος

23 Με το πρώτο ερώτημα το αιτούν δικαστήριο θέτει κατ' ουσία το ζήτημα αν αντιβαίνει στο δίκαιο της Ένωσης η νομοθετική διάταξη κράτους μέλους που επιτρέπει στη διοικητική αρχή να απαγορεύει σε υπήκοο του κράτους αυτού την έξοδο από την εθνική επικράτεια λόγω του ότι δεν έχει εξοφληθεί μια φορολογική οφειλή εταιρίας, της οποίας ένας από τους διαχειριστές είναι ο ενδιαφερόμενος.

24 Προκειμένου να δοθεί χρήσιμη απάντηση στο παραπάνω ερώτημα, επισημαίνεται ότι ο P. Aladzhov, ως Βούλγαρος υπήκοος, έχει, δυνάμει του άρθρου 20 ΣΛΕΕ, την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης και, επομένως, μπορεί να επικαλείται, ακόμη και έναντι του κράτους μέλους καταγωγής του, τα απορρέοντα από την ιδιότητα αυτή δικαιώματα, μεταξύ των οποίων καταλέγεται το δικαίωμα να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, όπως προβλέπει το άρθρο 21 ΣΛΕΕ (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 10ης Ιουλίου 2008, C-33/07, Jipa, Συλλογή 2008, σ. I-5157, σκέψη 17, και της 5ης Μαΐου 2011, C-434/09, McCarthy, Συλλογή 2008, σ. I-3375, σκέψη 48).

25 Το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας περιλαμβάνει τόσο το δικαίωμα των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης να εισέρχονται σε κράτος μέλος διαφορετικό από το κράτος καταγωγής τους όσο και το δικαίωμα να εξέρχονται των συνόρων του κράτους αυτού. Πράγματι, όπως έχει τονίσει το Δικαστήριο, οι θεμελιώδεις ελευθερίες τις οποίες εγγυάται η Συνθήκη θα καθίσταντο κενές περιεχομένου, αν το κράτος καταγωγής μπορούσε να απαγορεύει χωρίς βάσιμη δικαιολογία στους υπηκόους του να αποχωρούν από το έδαφός του προκειμένου να μεταβούν σε άλλο κράτος μέλος (βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Jipa, σκέψη 18).

26 Εξάλλου, το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 προβλέπει ρητά ότι κάθε πολίτης της Ένωσης που είναι κάτοχος ισχύοντος δελτίου ταυτότητας ή διαβατηρίου έχει το δικαίωμα να εγκαταλείπει το έδαφος κράτους μέλους προκειμένου να μεταβεί σε άλλο κράτος μέλος.

27 Επομένως, η περίπτωση του P. Aladzhov, ο οποίος προτίθεται να μεταβεί από το έδαφος του κράτους του οποίου έχει την ιθαγένεια στο έδαφος άλλου κράτους μέλους, αφορά το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και ελεύθερης διαμονής των πολιτών της Ένωσης εντός των κρατών μελών.

28 Εντούτοις, το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της Ένωσης δεν είναι απεριόριστο, αλλά ασκείται υπό τους περιορισμούς και υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπονται από τη Συνθήκη και από τις διατάξεις που θεσπίζονται για την εφαρμογή της (βλ., μεταξύ άλλων, προπαρατεθείσα απόφαση Jipa, σκέψη 21 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

29 Οι περιορισμοί αυτοί και οι προϋποθέσεις αυτές απορρέουν ειδικότερα από το άρθρο 27, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38, το οποίο επιτρέπει στα κράτη μέλη να επιβάλλουν περιορισμούς στην ελευθερία κυκλοφορίας των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας. Κατά το ίδιο αυτό άρθρο, δεν επιτρέπεται πάντως να γίνεται επίκληση των λόγων αυτών «για την εξυπηρέτηση οικονομικών σκοπών».

30 Επομένως, για να μην αντιβαίνει στο δίκαιο της Ένωσης ένα εθνικό μέτρο όπως αυτό που απαγορεύει την έξοδο του P. Aladzhov από την εθνική επικράτεια και για το οποίο έχει διαπιστωθεί ότι δεν ελήφθη για λόγους δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας, πρέπει να αποδειχθεί ότι το μέτρο αυτό έχει ληφθεί για λόγους δημόσιας τάξης και ότι, επιπλέον, η επίκληση των λόγων αυτών δεν εξυπηρετεί οικονομικούς σκοπούς.

31 Συναφώς το αιτούν δικαστήριο τονίζει ότι ο εθνικός νόμος που μετέφερε την οδηγία 2004/38 στην εσωτερική έννομη τάξη δεν έχει εφαρμογή στους υπηκόους της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας.

32 Το γεγονός αυτό πάντως δεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα να εμποδίζεται ο εθνικός δικαστής να διασφαλίζει την πλήρη αποτελεσματικότητα των κανόνων του δικαίου της Ένωσης που έχουν εφαρμογή στην υπόθεση της κύριας δίκης, όπως αναφέρθηκε παραπάνω στη σκέψη 27, και συγκεκριμένα του άρθρου 27 της οδηγίας 2004/38. Κατά συνέπεια, ο δικαστής αυτός είναι υποχρεωμένος να αφήνει εν ανάγκη ανεφάρμοστη κάθε διάταξη της εθνικής νομοθεσίας που είναι αντίθετη προς το δίκαιο της Ένωσης, και ειδικότερα να ακυρώνει τις ατομικές διοικητικές αποφάσεις που εκδίδονται βάσει τέτοιων διατάξεων (βλ. επ' αυτού, μεταξύ άλλων, απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 2010, C-173/09, Elchinov, Συλλογή 2010, σ. I-8889, σκέψη 31 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Εξάλλου, οι ιδιώτες μπορούν να επικαλούνται τις διατάξεις του άρθρου αυτού, οι οποίες είναι ανεπιφύλακτες και αρκούντως ακριβείς, έναντι του κράτους μέλους του οποίου έχουν την ιθαγένεια (βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 4ης Δεκεμβρίου 1974, 41/74, van Duyn, Συλλογή τόμος 1974, σ. 537, σκέψεις 9 έως 15).

33 Επιπλέον, δεν έχει ομοίως καμία σημασία το γεγονός ότι, όπως υπογραμμίζει το αιτούν δικαστήριο, το βουλγαρικό Σύνταγμα δεν προβλέπει λόγους δημόσιας τάξης,

δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας ως δικαιολογητικούς λόγους του περιορισμού της ελεύθερης κυκλοφορίας των Βούλγαρων υπηκόων, αλλά προβλέπει συγκεκριμένα ως λόγο περιορισμού την προστασία των δικαιωμάτων και ελευθεριών των άλλων πολιτών, η δε έκδοση του ZBLD βασίστηκε στον λόγο αυτό. Συγκεκριμένα, το μόνο κρίσιμο ζήτημα είναι αν ο περιορισμός της ελεύθερης κυκλοφορίας ενός ημεδαπού, ο οποίος επιβάλλεται, όπως συμβαίνει στην υπόθεση της κύριας δίκης, με σκοπό να διασφαλιστεί η εξόφληση μιας φορολογικής οφειλής και του οποίου ο δικαιολογητικός λόγος συνίσταται, κατά την εθνική νομοθεσία, στην ανάγκη προστασίας των δικαιωμάτων των άλλων πολιτών, στηρίζεται σε λόγο που θα μπορούσε να χαρακτηριστεί λόγος δημόσιας τάξης, κατά την έννοια του δικαίου της Ένωσης.

34 Το Δικαστήριο τονίζει παγίως ότι, αν και τα κράτη μέλη παραμένουν κατ' ουσία ελεύθερα να καθορίζουν τις απαιτήσεις της δημόσιας τάξης και της δημόσιας ασφάλειας σύμφωνα με τις εθνικές τους ανάγκες, οι οποίες ενδέχεται να διαφέρουν ανάλογα με το κράτος μέλος και τη χρονική περίοδο, εντούτοις οι απαιτήσεις αυτές πρέπει να ερμηνεύονται στενά στο πλαίσιο της Ένωσης, αν μάλιστα χρησιμοποιούνται ως δικαιολογητικός λόγος για παρέκκλιση από τη θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, πράγμα που σημαίνει ότι το περιεχόμενό τους δεν μπορεί να καθορίζεται μονομερώς από κάθε κράτος μέλος χωρίς τον έλεγχο των οργάνων της Ένωσης (βλ., μεταξύ άλλων, προπαρατεθείσα απόφαση Jipa, σκέψη 23).

35 Το Δικαστήριο διευκρίνισε έτσι ότι η έννοια της δημόσιας τάξης προϋποθέτει, εν πάση περιπτώσει, εκτός της διασάλευσης της κοινωνικής τάξης, την οποία συνιστά κάθε παράβαση του νόμου, την ύπαρξη πραγματικής, ενεστώσας και αρκούντως σοβαρής απειλής κατά θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας (βλ., μεταξύ άλλων, προπαρατεθείσα απόφαση Jipa, σκέψη 23 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

36 Το αιτούν δικαστήριο αναφέρει συναφώς ότι το έργο της δημόσιας διοίκησης που συνίσταται στη διασφάλιση των εσόδων του προϋπολογισμού εξυπηρετεί το γενικό κοινωνικό συμφέρον και ότι η ικανοποίηση των απαιτήσεων του Δημοσίου αποσκοπεί στην προστασία των δικαιωμάτων των άλλων πολιτών. Το εν λόγω δικαστήριο παρουσιάζει, εξάλλου, το φορολογικό χρέος της οφειλέτριας εταιρίας ως απειλή κατά υψίστου συμφέροντος της κοινωνίας.

37 Δεν μπορεί βεβαίως να αποκλειστεί εξαρχής το ενδεχόμενο να εμπίπτει η μη είσπραξη φορολογικών οφειλών στις απαιτήσεις δημόσιας τάξης, όπως άλλωστε έχει αναγνωρίσει το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Riener κατά Βουλγαρίας, §§ 114 έως 117). Από την άποψη όμως των κανόνων της νομοθεσίας της Ένωσης που διέπουν την ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών της Ένωσης αυτό θα μπορούσε να συμβαίνει μόνο στην περίπτωση ύπαρξης πραγματικής, ενεστώσας και αρκούντως σοβαρής απειλής κατά θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας, η οποία θα μπορούσε π.χ. να οφείλεται στο ύψος των διακυβευόμενων ποσών ή στην ανάγκη καταπολέμησης της φοροδιαφυγής.

38 Επιπλέον, αφού η ικανοποίηση των απαιτήσεων του Δημοσίου, και ειδικά των απαιτήσεων από φόρους, αποσκοπεί στη διασφάλιση της χρηματοδότησης της δράσης που αναπτύσσει το οικείο κράτος μέλος ανάλογα με τις επιλογές στις οποίες προβαίνει και οι οποίες αποτελούν την έκφραση της γενικής πολιτικής του στον οικονομικό και στον κοινωνικό τομέα (βλ., επ' αυτού, απόφαση της 6ης Σεπτεμβρίου 2011, C-398/09, Lady & Kid κ.λπ., Συλλογή 2011, σ. I-7375, σκέψη 24), δεν μπορεί να γίνεται δεκτό ούτε ότι τα μέτρα που λαμβάνουν οι δημόσιες αρχές προς τον σκοπό της ικανοποίησης των απαιτήσεων αυτών θεσπίζονται καταρχήν προς εξυπηρέτηση οικονομικών σκοπών, κατά την έννοια του άρθρου 27, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38.

39 Με βάση πάντως τα στοιχεία μόνο που προκύπτουν από τη διάταξη παραπομπής και τα οποία παρατέθηκαν ανωτέρω στη σκέψη 36 δεν μπορεί να εξακριβωθεί αν η θέσπιση μέτρων παρόμοιων με τα επίμαχα στην κύρια δίκη βασίστηκε σε τέτοιους λόγους ούτε μπορεί ειδικότερα να συναχθεί το συμπέρασμα ότι η θέσπισή τους εξυπηρετούσε οικονομικούς μόνο σκοπούς. Στο εθνικό δικαστήριο εναπόκειται να προβεί στις αναγκαίες προς τούτο εξακριβώσεις.

40 Κατόπιν των παραπάνω σκέψεων, στο πρώτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι δεν αντιβαίνει στο δίκαιο της Ένωσης η νομοθετική διάταξη κράτους μέλους που επιτρέπει στη διοικητική αρχή να απαγορεύει σε υπήκοο του κράτους αυτού την έξοδο από την εθνική επικράτεια λόγω του ότι δεν έχει εξοφληθεί μια φορολογική οφειλή εταιρίας, της οποίας ένας από τους διαχειριστές είναι ο ενδιαφερόμενος, υπό τη διττή πάντως προϋπόθεση ότι σκοπός του επίμαχου μέτρου είναι η αντιμετώπιση, σε ορισμένες εξαιρετικές περιπτώσεις που θα μπορούσαν να οφείλονται στη φύση ή

στο ύψος της οφειλής αυτής, μιας πραγματικής, ενεστώσας και αρκούντως σοβαρής απειλής κατά θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας και ότι με την επιδίωξη της επίτευξης του σκοπού αυτού δεν εξυπηρετούνται αποκλειστικά και μόνο οικονομικοί σκοποί. Στο εθνικό δικαστήριο εναπόκειται να εξακριβώσει αν πληρούται η διττή αυτή προϋπόθεση.

Επί του δεύτερου και του τρίτου ερωτήματος

41 Το αιτούν δικαστήριο, με το δεύτερο και με το τρίτο ερώτημα, τα οποία πρέπει να συνεξεταστούν, θέτει το ζήτημα των προϋποθέσεων υπό τις οποίες μπορεί να γίνει δεκτό ότι μια νομοθετική ρύθμιση όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης δεν είναι δυσανάλογη και ανταποκρίνεται στον κανόνα ότι οι περιορισμοί της ελεύθερης κυκλοφορίας πρέπει να θεμελιώνονται αποκλειστικά στην ατομική συμπεριφορά του ενδιαφερόμενου, με δεδομένο αφενός ότι υπάρχουν κοινοτικοί μηχανισμοί συνδρομής στον φορολογικό τομέα και αφετέρου ότι η επίμαχη ρύθμιση χαρακτηρίζεται από αυστηρότητα και αυτοματισμό.

42 Στο σημείο αυτό υπενθυμίζεται ότι, κατά το άρθρο 27, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38, κάθε μέτρο που λαμβάνεται για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας πρέπει να τηρεί την αρχή της αναλογικότητας και να θεμελιώνεται αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά του ενδιαφερόμενου ατόμου. Επιπλέον, όπως προκύπτει από τη νομολογία που παρατέθηκε παραπάνω στη σκέψη 35, η συμπεριφορά του ενδιαφερόμενου ατόμου πρέπει να συνιστά πραγματική, ενεστώσα και αρκούντως σοβαρή απειλή κατά θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας. Οι αιτιολογίες που δεν συνδέονται με τα στοιχεία της συγκεκριμένης υπόθεσης ή στηρίζονται σε εκτιμήσεις γενικής πρόληψης δεν γίνονται αποδεκτές.

43 Υπό τις συνθήκες αυτές, η εθνική νομοθετική ή κανονιστική διάταξη που προβλέπει την αυτόματη έκδοση απόφασης απαγόρευσης εξόδου από την επικράτεια για τον λόγο και μόνο ότι υπάρχει φορολογική οφειλή, χωρίς να λαμβάνει υπόψη την

ατομική συμπεριφορά του ενδιαφερόμενου, δεν ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις του δικαίου της Ένωσης (βλ., επ' αυτού, απόφαση της 19ης Ιανουαρίου 1999, C-348/96, Calfa, Συλλογή 1999, σ. I-11, σκέψεις 27 και 28).

44 Στην υπόθεση της κύριας δίκης, από την απόφαση παραπομπής συνάγεται εκ πρώτης όψεως ότι ούτε οι διατάξεις του Κώδικα Φορολογικής και Κοινωνικοασφαλιστικής Δικονομίας ούτε οι διατάξεις του ZBLD, βάσει των οποίων εκδόθηκε η απόφαση της διοίκησης να απαγορεύσει στον P. Aladzhov την έξοδο από τη βουλγαρική επικράτεια, επιβάλλουν στις αρμόδιες διοικητικές αρχές την υποχρέωση να λαμβάνουν υπόψη την ατομική συμπεριφορά του ενδιαφερόμενου. Οι διατάξεις του Κώδικα Φορολογικής και Κοινωνικοασφαλιστικής Δικονομίας δεν φαίνεται βέβαια να αποκλείουν τη δυνατότητα να λαμβάνεται υπόψη η συμπεριφορά αυτή, αφού παρέχουν στις ενδιαφερόμενες αρχές ορισμένη διακριτική ευχέρεια, προβλέποντας ότι οι αρχές αυτές «μπορούν» να ζητήσουν την επιβολή τέτοιας απαγόρευσης κατ' εφαρμογή του ZBLD. Μολονότι δηλαδή οι εν λόγω αρχές έχουν τη δυνατότητα να λαμβάνουν υπόψη τη συμπεριφορά αυτή, συνάγεται κατ' ανάγκη το συμπέρασμα ότι οι νομοθετικές διατάξεις που είναι παρόμοιες με τις επίμαχες στην υπόθεση της κύριας δίκης δεν περιέχουν προφανώς καμία υποχρέωση ανάλογη προς την περιγραφείσα ανωτέρω, η οποία είναι η μόνη που ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις της νομοθεσίας της Ένωσης.

45 Επιπλέον, από τη δικογραφία που διαβίβασε στο Δικαστήριο το αιτούν δικαστήριο προκύπτει ότι το μέτρο που ελήφθη κατά του προσφεύγοντος στηρίζεται προφανώς μόνο στην ύπαρξη της φορολογικής οφειλής της εταιρίας, της οποίας ένας από τους διαχειριστές είναι ο ενδιαφερόμενος, και θεμελιώνεται αποκλειστικά στην ιδιότητά του αυτή, χωρίς να γίνεται καμία ειδική αξιολόγηση της ατομικής συμπεριφοράς του και χωρίς καμία αναφορά σε οποιαδήποτε απειλή που θα μπορούσε να συνιστά για τη δημόσια τάξη η συμπεριφορά αυτή.

46 Δεν εναπόκειται πάντως στο Δικαστήριο να αποφανθεί επί του συμβατού των εθνικών μέτρων με το δίκαιο της Ένωσης και αρμόδιο να προβεί στις διαπιστώσεις που είναι αναγκαίες για την εκτίμηση του συμβατού αυτού είναι μόνο το αιτούν δικαστήριο (προπαρατεθείσα απόφαση Jipa, σκέψη 28).

47 Το αιτούν δικαστήριο θα πρέπει επίσης να εξακριβώσει, στο πλαίσιο του ελέγχου της τήρησης της αρχής της αναλογικότητας, αν η απαγόρευση εξόδου από την

επικράτεια είναι πρόσφορη να διασφαλίσει την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και δεν βαίνει πέραν αυτού που είναι απαραίτητο για την επίτευξή του (βλ., επ' αυτού, προπαρατεθείσα απόφαση Jipa, σκέψη 29). Συναφώς, ακόμη και αν υποτεθεί ότι η αδυναμία είσπραξης της επίμαχης οφειλής συνιστά πραγματική, ενεστώσα και αρκούντως σοβαρή απειλή κατά θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας, το αιτούν δικαστήριο θα πρέπει να εξακριβώσει ιδίως αν το επίμαχο μέτρο απαγόρευσης, το οποίο στερεί από τον P. Aladzhov τη δυνατότητα να ασκεί ένα μέρος των επαγγελματικών δραστηριοτήτων του στην αλλοδαπή και συνεπώς του στερεί ένα μέρος των εισοδημάτων του, αφενός είναι πρόσφορο για τη διασφάλιση της επιδιωκόμενης είσπραξης του φόρου και αφετέρου είναι απαραίτητο προς τούτο. Το αιτούν δικαστήριο θα πρέπει να εξακριβώσει επίσης αν για την επίτευξη της είσπραξης αυτής ήταν δυνατόν να έχουν ληφθεί άλλα μέτρα, και όχι η απαγόρευση εξόδου από την επικράτεια, που να είναι εξίσου αποτελεσματικά, χωρίς να θίγουν την ελεύθερη κυκλοφορία.

48 Μεταξύ των άλλων αυτών μέτρων θα μπορούσαν ενδεχομένως να καταλέγονται τα μέτρα που μπορούν να θεσπίζουν οι εθνικές αρχές κατ' εφαρμογή π.χ. της οδηγίας 2008/55, στην οποία αναφέρθηκε το εθνικό δικαστήριο. Εν πάση περιπτώσει όμως, στο δικαστήριο αυτό εναπόκειται να εξακριβώσει αν η απαίτηση του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας.

49 Κατόπιν των παραπάνω σκέψεων, στο δεύτερο και στο τρίτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι, ακόμη και αν υποτεθεί ότι ένα μέτρο απαγόρευσης εξόδου από την επικράτεια, όπως αυτό που επιβλήθηκε στον P. Aladzhov στην υπόθεση της κύριας δίκης, έχει θεσπιστεί υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπει το άρθρο 27, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38, το μέτρο αυτό αντιβαίνει στις προϋποθέσεις που θέτει η παράγραφος 2 του ίδιου αυτού άρθρου,

— αν στηρίζεται μόνο στην ύπαρξη της φορολογικής οφειλής της εταιρίας, της οποίας ένας από τους διαχειριστές είναι ο ενδιαφερόμενος, και θεμελιώνεται αποκλειστικά στην ιδιότητά του αυτή, χωρίς να γίνεται καμία ειδική αξιολόγηση της ατομικής συμπεριφοράς του και χωρίς καμία αναφορά σε οποιαδήποτε απειλή που θα μπορούσε να συνιστά για τη δημόσια τάξη η συμπεριφορά αυτή, και

— αν η απαγόρευση εξόδου από την επικράτεια δεν είναι πρόσφορη να διασφαλίσει την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και βαίνει πέραν αυτού που είναι απαραίτητο για την επίτευξή του.

Στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται να εξακριβώσει αν έτσι έχουν τα πράγματα στην υπόθεση που εκκρεμεί ενώπιόν του.

Επί των δικαστικών εξόδων

50 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τέταρτο τμήμα) αποφαίνεται:

1) Δεν αντιβαίνει στο δίκαιο της Ένωσης η νομοθετική διάταξη κράτους μέλους που επιτρέπει στη διοικητική αρχή να απαγορεύει σε υπήκοο του κράτους αυτού την έξοδο από την εθνική επικράτεια λόγω του ότι δεν έχει εξοφληθεί μια φορολογική οφειλή εταιρίας, της οποίας ένας από τους διαχειριστές είναι ο ενδιαφερόμενος, υπό τη διττή πάντως προϋπόθεση ότι σκοπός του επίμαχου μέτρου είναι η αντιμετώπιση, σε ορισμένες εξαιρετικές περιπτώσεις που θα μπορούσαν να οφείλονται στη φύση ή στο ύψος της οφειλής αυτής, μιας πραγματικής, ενεστώσας και αρκούντως σοβαρής απειλής κατά θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας και ότι με την επιδίωξη της επίτευξης του σκοπού αυτού δεν εξυπηρετούνται αποκλειστικά και μόνο οικονομικοί σκοποί. Στο εθνικό δικαστήριο εναπόκειται να εξακριβώσει αν πληρούται η διττή αυτή προϋπόθεση.

2) Ακόμη και αν υποτεθεί ότι ένα μέτρο απαγόρευσης εξόδου από την επικράτεια, όπως αυτό που επιβλήθηκε στον P. Aladzhov στην υπόθεση της κύριας δίκης, έχει θεσπιστεί υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπει το άρθρο 27, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ, το μέτρο αυτό αντιβαίνει στις προϋποθέσεις που θέτει η παράγραφος 2 του ίδιου αυτού άρθρου,

— αν στηρίζεται μόνο στην ύπαρξη της φορολογικής οφειλής της εταιρίας, της οποίας ένας από τους διαχειριστές είναι ο ενδιαφερόμενος, και θεμελιώνεται αποκλειστικά στην ιδιότητά του αυτή, χωρίς να γίνεται καμία ειδική αξιολόγηση της ατομικής συμπεριφοράς του και χωρίς καμία αναφορά σε οποιαδήποτε απειλή που θα μπορούσε να συνιστά για τη δημόσια τάξη η συμπεριφορά αυτή, και

— αν η απαγόρευση εξόδου από την επικράτεια δεν είναι πρόσφορη να διασφαλίσει την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και βαίνει πέραν αυτού που είναι απαραίτητο για την επίτευξή του.

Στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται να εξακριβώσει αν έτσι έχουν τα πράγματα στην υπόθεση που εκκρεμεί ενώπιόν του.

(υπογραφές)