Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 21 grudnia 2021 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Polityka handlowa – Rozporządzenie (WE) nr 2271/96 – Ochrona przed skutkami eksterytorialnego stosowania ustawodawstwa przyjętego przez państwo trzecie – Środki ograniczające podjęte przez Stany Zjednoczone Ameryki wobec Iranu – Sankcje wtórne nałożone przez to państwo trzecie, uniemożliwiające osobom utrzymywanie poza jego terytorium stosunków handlowych z niektórymi przedsiębiorstwami irańskimi – Zakaz zastosowania się do takiego ustawodawstwa – Skorzystanie z prawa do zwykłego wypowiedzenia

W sprawie C-124/20

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg (wyższy sąd krajowy w Hamburgu, Niemcy) postanowieniem z dnia 2 marca 2020 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 5 marca 2020 r., w postępowaniu:

Bank Melli Iran

przeciwko

Telekom Deutschland GmbH,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, L. Bay Larsen, wiceprezes, A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin (sprawozdawca), N. Jääskinen, I. Ziemele i J. Passer, prezesi izb, M. Ilešič, T. von Danwitz i N. Wahl, sędziowie,

rzecznik generalny: G. Hogan,

sekretarz: M. Krausenböck, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 23 lutego 2021 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Bank Melli Iran – T. Wülfing, P. Plath i U. Schrömbges, Rechtsanwälte,

* Język postępowania: niemiecki.

– w imieniu Telekom Deutschland GmbH – T. Fischer i M. Blankenheim, Rechtsanwälte,

– w imieniu rządu niemieckiego – J. Möller i S. Heimerl, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu hiszpańskiego – S. Centeno Huerta, w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu Komisji Europejskiej – J. Roberti di Sarsina, A. Biolan i M. Kellerbauer, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 12 maja 2021 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 5 rozporządzenia Rady (WE) nr 2271/96 z dnia 22 listopada 1996 r. zabezpieczającego przed skutkami eksterytorialnego stosowania ustawodawstwa przyjętego przez państwo trzecie oraz działaniami opartymi na nim lub z niego wynikającymi (Dz.U. 1996, L 309, s. 1), zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 37/2014 z dnia 15 stycznia 2014 r. (Dz.U. 2014, L 18, s. 1) oraz rozporządzeniem delegowanym Komisji (UE) 2018/1100 z dnia 6 czerwca 2018 r. (Dz.U. 2018, L 199 I, s. 1) zmieniającym załącznik do rozporządzenia nr 2271/96 (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 2271/96”).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Bank Melli Iran (zwanym dalej „BMI”) a Telekom Deutschland GmbH (zwaną dalej „Telekomem”) w przedmiocie ważności wypowiedzenia zawartych między tymi dwiema spółkami umów dotyczących świadczenia przez Telekom usług telekomunikacyjnych po umieszczeniu BMI w wykazie osób objętych wprowadzonym przez Stany Zjednoczone Ameryki w związku z programem jądrowym Iranu systemem sankcji przeciwdziałającym w szczególności utrzymywaniu stosunków handlowych poza terytorium Stanów Zjednoczonych ze wspomnianymi osobami (zwanym dalej „sankcjami wtórnymi”).

Ramy prawne

Prawo Unii

Rozporządzenie nr 2271/96

3 Motywy od pierwszego do szóstego rozporządzenia nr 2271/96 mają następujące brzmienie:

„cele [Unii Europejskiej] obejmują przyczynianie się do harmonijnego rozwoju handlu światowego oraz do stopniowego znoszenia ograniczeń w handlu międzynarodowym;

[Unia] dąży do osiągnięcia w najszerszym możliwym zakresie celu polegającego na swobodnym przepływie kapitału pomiędzy państwami członkowskimi a państwami trzecimi, w tym na usuwaniu wszelkich ograniczeń dla inwestycji bezpośrednich, także inwestycji w nieruchomości, prawa przedsiębiorczości, świadczenia usług finansowych lub dopuszczania papierów wartościowych na rynki kapitałowe;

państwo trzecie ustanowiło niektóre przepisy ustawowe, wykonawcze i inne instrumenty prawne mające na celu regulację działalności osób fizycznych i prawnych podlegających jurysdykcji państwa członkowskiego;

z tytułu swego eksterytorialnego stosowania takich przepisów ustawowych, wykonawczych i innych instrumentów prawnych [takie przepisy ustawowe, wykonawcze i inne instrumenty prawne] naruszają prawo międzynarodowe i utrudniają osiąganie wyżej wymienionych celów;

takie przepisy ustawowe, wykonawcze i inne instrumenty prawne oraz działania na nich oparte lub z nich wynikające mają lub mogą mieć wpływ na ustanowiony porządek prawny i wywierają niekorzystne skutki na interesy [Unii] i interesy osób fizycznych i prawnych wykonujących prawa zgodnie z [t]raktatem [FUE];

w tych wyjątkowych okolicznościach konieczne jest podjęcie działań na szczeblu [Unii] celem ochrony ustanowionego porządku prawnego, interesów [Unii] i wspomnianych osób fizycznych i prawnych, w szczególności poprzez usunięcie, zneutralizowanie, zablokowanie lub przeciwdziałanie w inny sposób skutkom wspomnianego obcego ustawodawstwa”.

4 Artykuł 1 akapit pierwszy tego rozporządzenia stanowi:

„Niniejsze rozporządzenie zapewnia ochronę i przeciwdziała skutkom eksterytorialnego stosowania przepisów prawnych określonych w załączniku do niniejszego rozporządzenia, w tym przepisów wykonawczych i innych instrumentów prawnych, jak również opartych na nich lub wynikających z nich działań, jeżeli stosowanie takie ma wpływ na interesy osób wymienionych w art. 11 uczestniczących w handlu międzynarodowym i/lub w przepływie kapitału i związanej z tym działalności handlowej pomiędzy [Unią] a państwami trzecimi”.

5 Artykuł 4 wspomnianego rozporządzenia przewiduje:

„Żadne orzeczenie sądu ani trybunału ani też żadna decyzja władz administracyjnych spoza [Unii] wprowadzając[e] w życie w sposób bezpośredni lub pośredni przepisy prawne określone w załączniku bądź działania na nich oparte bądź z nich wynikające nie zostan[ą] w żaden sposób uznan[e] ani nie będ[ą] podlegać wykonaniu”.

6 Zgodnie z art. 5 tego rozporządzenia:

„Żadna osoba określona w art. 11 nie zastosuje się bezpośrednio ani za pośrednictwem swego podmiotu zależnego czy innego pośrednika, w sposób aktywny ani w wyniku rozmyślnego uchybienia, do żadnego wymogu czy zakazu obejmującego[, w tym] żądania obcych sądów[,] bezpośrednio lub pośrednio oparte[go] na przepisach prawnych określonych w załączniku lub z nich wynikając[ego] lub związan[ego] z działaniami opartymi na tych przepisach lub z nich wynikający[mi].

Zgodnie z procedurami przewidzianymi w art. 7 i 8 pewne osoby mogą być upoważnione do całkowitego lub częściowego zastosowania się do takich wymogów i zakazów, w zakresie, w jakim brak takiego zastosowania się poważnie naruszyłby interesy ich samych lub [Unii]. Kryteria

stosowania niniejszego przepisu zostaną ustalone w trybie określonym w art. 8. Jeżeli istnieją wystarczające dowody, iż brak zastosowania się wywołałby poważną szkodę dla osoby fizycznej lub prawnej, Komisja [Europejska] niezwłocznie przedłoży komitetowi, określon[emu] w art. 8, projekt właściwych środków, które będzie należało podjąć zgodnie z warunkami niniejszego rozporządzenia".

7 Artykuł 6 akapity pierwszy i drugi rozporządzenia nr 2271/96 stanowi:

„Każda osoba określona w art. 11, prowadząca działalność określoną w art. 1, będzie uprawniona do uzyskania odszkodowania, w tym do zwrotu kosztów prawnych, z tytułu szkód poniesionych przez tę osobę w wyniku zastosowania przepisów prawnych określonych w załączniku lub w wyniku działań opartych na tych przepisach lub z nich wynikających.

Odszkodowania takiego można dochodzić od osoby fizycznej lub prawnej lub od każdego innego podmiotu wyrządzającego szkody bądź też od osoby działającej w jego imieniu lub w charakterze pośrednika".

8 Artykuł 7 lit. b) i d) tego rozporządzenia przewiduje:

„Dla potrzeb wykonania niniejszego rozporządzenia Komisja:

[…]

b) udzieli upoważnienia zgodnie z warunkami wymienionymi w art. 5, a przy określaniu terminów dostarczenia przez komitet opinii weźmie w pełni pod uwagę terminy, których muszą przestrzegać osoby będące przedmiotem tego upoważnienia;

[…]

d) opublikuje w *Dzienniku Urzędowym [Unii Europejskiej]* zawiadomienie na temat orzeczeń i decyzji, do których zastosowanie mają art. 4 i 6".

9 Zgodnie z art. 8 wspomnianego rozporządzenia:

„1. Do celów wykonywania art. 7 lit. b) Komisję wspomaga Komitet ds. Prawodawstwa o Charakterze Eksterytorialnym. Te akty wykonawcze przyjmuje się zgodnie z procedurą sprawdzającą, o której mowa w ust. 2 niniejszego artykułu. Komitet ten jest komitetem w rozumieniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 [z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiającego przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (Dz.U. 2011, L 55, s. 13)].

2. W przypadku odesłania do niniejszego ustępu stosuje się art. 5 rozporządzenia [nr 182/2011]".

10 Artykuł 9 rozporządzenia nr 2271/96 stanowi:

„Każde państwo członkowskie ustali sankcje, które będą nakładane w przypadku naruszenia odpowiednich przepisów niniejszego rozporządzenia. Sankcje takie muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające".

11 Zgodnie z art. 11 rozporządzenia nr 2271/96:

„Niniejsze rozporządzeni[e] stosuje się do:

1) każdej osoby fizycznej mającej stałe miejsce zamieszkania [w Unii] oraz będącej obywatelem państwa członkowskiego,

2) każdej osoby prawnej z siedzibą [założonej] [w Unii],

3) każdej osoby fizycznej lub prawnej określone[j] w art. 1 ust. 2 rozporządzenia [Rady (EWG) nr 4055/86 z dnia 22 grudnia 1986 r. stosującego zasadę swobody świadczenia usług do transportu morskiego między państwami członkowskimi i między państwami członkowskimi a państwami trzecimi (Dz.U. 1986, L 378, s. 1)],

4) każdej innej osoby fizycznej mającej stałe miejsce zamieszkania [w Unii], chyba że osoba ta przebywa w kraju, którego jest obywatelem,

5) każdej innej osoby fizycznej [w Unii], w tym jej wód terytorialnych i przestrzeni powietrznej oraz każdego statku powietrznego czy jednostki pływającej [na jej wodach terytorialnych i w przestrzeni powietrznej oraz każdym statku powietrznym czy jednostce pływającej] pod jurysdykcją lub kontrolą państwa członkowskiego, działającej w ramach uprawnień zawodowych”.

12 Załącznik do rozporządzenia nr 2271/96, zatytułowany „Przepisy ustawowe, wykonawcze i inne instrumenty prawne”, ma w części dotyczącej Stanów Zjednoczonych następujące brzmienie:

„[…]

4. »Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012«

Wymagane zastosowanie się:

zakaz świadomego:
(i) dostarczania znacznego wsparcia, w tym przez ułatwianie istotnych transakcji finansowych, lub dostarczania dóbr lub usług na rzecz lub w imieniu niektórych osób działających w sektorze portów, energii, żeglugi lub stoczniowym w Iranie, lub na rzecz jakiekolwiek osoby z Iranu wskazanej w wykazie specjalnie wyznaczonych obywateli i osób objętych blokadą;
(ii) handlu z Iranem istotnymi towarami i usługami wykorzystywanymi w związku z sektorem energii, żeglugi lub stoczniowym w Iranie;
(iii) zakupu ropy naftowej i produktów naftowych pochodzących z Iranu i dokonywania transakcji finansowych powiązanych z tymi zakupami, w określonych okolicznościach;
(iv) dokonywania lub ułatwienia dokonywania transakcji w handlu gazem ziemnym z lub do Iranu (ma zastosowanie do zagranicznych instytucji finansowych);
(v) handlu z Iranem metalami szlachetnymi, grafitem, surowymi lub częściowo wykończonymi metalami lub oprogramowaniem, które mogą być stosowane w konkretnych sektorach lub wiązać się z zaangażowaniem określonych osób; lub ułatwiania znaczących transakcji finansowych w związku z takim handlem;
(vi) świadczenia usług gwarantowania, ubezpieczenia i reasekuracji związanych z konkretnymi działaniami, w tym, ale nie wyłącznie, określonymi w ppkt (i) i (ii) powyżej, lub na rzecz określonych kategorii osób;

[…]”.

Rozporządzenie delegowane 2018/1100

13 Motyw 4 rozporządzenia delegowanego 2018/1100 ma następujące brzmienie:

„W dniu 8 maja 2018 r. Stany Zjednoczone zapowiedziały, iż nie będą już dalej odstępować od stosowania swoich krajowych środków ograniczających wobec Iranu. Niektóre z tych środków mają zastosowanie eksterytorialne i wywierają niekorzystny wpływ na interesy Unii oraz interesy osób fizycznych i prawnych korzystających z praw zgodnie z [t]raktatem [FUE]”.

Rozporządzenie wykonawcze (UE) 2018/1101

14 Artykuł 4 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2018/1101 z dnia 3 sierpnia 2018 r. ustanawiającego kryteria stosowania art. 5 akapit drugi rozporządzenia nr 2271/96 (Dz.U. 2018, L 199 I, s. 7) przewiduje:

„Oceniając, czy wystąpiłaby poważna szkoda dla chronionych interesów, o któr[ych] mowa w art. 5 akapit drugi rozporządzenia [nr 2271/96], Komisja bierze pod uwagę, w stosownych przypadkach, m.in. następujące niekumulatywne kryteria:

a) czy chroniony interes może być szczególnie zagrożony, biorąc pod uwagę kontekst, charakter i źródło szkody dla chronionego interesu;

b) toczące się względem [osoby określonej w art. 11 rozporządzenia nr 2271/96, która wystąpiła o upoważnienie przewidziane w art. 5 akapit drugi tego rozporządzenia] postępowania administracyjne lub sądowe w państwie trzecim, z którego wywodzi się wymienione prawodawstwo eksterytorialne, lub uprzednio zawarte z nim porozumienia;

c) istnienie istotnej więzi z państwem trzecim, z którego wywodzi się wymienione prawodawstwo eksterytorialne lub dalsze działania; np. czy [osoba określona w art. 11 rozporządzenia nr 2271/96, która wystąpiła o upoważnienie przewidziane w art. 5 akapit drugi tego rozporządzenia] ma spółki dominujące lub spółki zależne lub czy udziały w [niej] mają osoby fizyczne lub prawne podlegające jurysdykcji pierwotnej państwa trzeciego, z którego wywodzi się wymienione prawodawstwo eksterytorialne lub dalsze działania;

d) czy [osoba określona w art. 11 rozporządzenia nr 2271/96, która wystąpiła o upoważnienie przewidziane w art. 5 akapit drugi tego rozporządzenia] m[o]gł[a]by podjąć rozsądne środki, by uniknąć szkody lub ją ograniczyć;

e) niekorzystne skutki dla prowadzenia działalności gospodarczej, w szczególności, czy [osoba określona w art. 11 rozporządzenia nr 2271/96, która wystąpiła o upoważnienie przewidziane w art. 5 akapit drugi tego rozporządzenia] musiał[a]by zmierzyć się ze znacznymi stratami ekonomicznymi, które mogłyby np. zagrozić [jej] rentowności lub powodować poważne ryzyko upadłości;

f) czy działalność [osoby określonej w art. 11 rozporządzenia nr 2271/96, która wystąpiła o upoważnienie przewidziane w art. 5 akapit drugi tego rozporządzenia] zostałaby nadmiernie utrudniona ze względu na utratę podstawowych nakładów lub zasobów, których nie można w racjonalny sposób zastąpić;

g) czy korzystanie z indywidualnych praw przez [osobę określoną w art. 11 rozporządzenia nr 2271/96, która wystąpiła o upoważnienie przewidziane w art. 5 akapit drugi tego rozporządzenia] zostałoby znacznie utrudnione;

h) czy istnieje zagrożenie dla bezpieczeństwa, ochrony, ochrony życia i zdrowia ludzkiego oraz ochrony środowiska;

i) czy istnieje zagrożenie dla zdolności Unii do wdrażania jej polityki humanitarnej, rozwojowej i handlowej lub zewnętrznych aspektów jej polityki wewnętrznej;

j) bezpieczeństwo dostaw strategicznych towarów lub usług na terenie Unii lub danego państwa członkowskiego lub do Unii lub państwa członkowskiego oraz wpływ niedoboru lub zakłóceń w takich dostawach;

k) konsekwencje dla rynku wewnętrznego pod względem swobodnego przepływu towarów, osób, usług i kapitału, a także stabilności finansowej i gospodarczej lub kluczowej infrastruktury unijnej;

l) systemowe skutki szkody, w szczególności pod względem skutków ubocznych w innych sektorach;

m) wpływ na rynek pracy jednego lub kilku państw członkowskich i skutki transgraniczne w obrębie Unii;

n) wszelkie inne istotne czynniki”.

Prawo niemieckie

15 Paragraf 134 Bürgerliches Gesetzbuch (kodeksu cywilnego) stanowi:

„Czynność prawna dokonana z naruszeniem zakazu ustawowego jest nieważna, chyba że ustawa stanowi inaczej”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

16 BMI, mające oddział w Niemczech, jest bankiem irańskim należącym do państwa irańskiego. Zawarło ono z Telekomem – będącym spółką zależną spółki Deutsche Telekom AG z siedzibą w Niemczech, której około połowa obrotów pochodzi z działalności prowadzonej w Stanach Zjednoczonych – szereg umów dotyczących świadczenia usług telekomunikacyjnych.

17 Strony sporu w postępowaniu głównym są związane umową ramową, która umożliwia BMI objęcie jedną umową wszystkich łączy telefonicznych i internetowych w odniesieniu do jego przedsiębiorstwa w różnych lokalizacjach w Niemczech. W ramach różnych umów zawartych między tymi stronami Telekom świadczył na rzecz BMI szereg usług telekomunikacyjnych, za

które BMI zawsze płaciło terminowo. Usługi przewidziane w tych umowach mają zasadnicze znaczenie dla wewnętrznej i zewnętrznej komunikacji BMI w Niemczech. Zdaniem sądu odsyłającego bez tych usług BMI nie może uczestniczyć w stosunkach handlowych za pośrednictwem swojego oddziału zlokalizowanego w Niemczech.

18 W 2018 r. Stany Zjednoczone wycofały się z porozumienia jądrowego z Iranem, podpisanego w Wiedniu dnia 14 lipca 2015 r., które miało za przedmiot kontrolę nad irańskim programem jądrowym i zniesienie sankcji gospodarczych dotyczących Iranu. W konsekwencji począwszy od dnia 5 listopada 2018 r. Stany Zjednoczone ponownie nałożyły na Iran między innymi sankcje wtórne.

19 Sankcje te dotyczą osób objętych „wykazem wyraźnie wskazanych obywateli krajowych oraz osób, których aktywa zostały zablokowane" (Specially Designated Nationals and Blocked Persons List) (zwanym dalej „wykazem SDN"), sporządzonym przez Office of Foreign Assets Control (OFAC) [urząd ds. kontroli aktywów zagranicznych (OFAC), Stany Zjednoczone], w którym ujęto BMI. Na mocy tych sankcji zakazane jest utrzymywanie przez jakąkolwiek osobę stosunków handlowych poza terytorium Stanów Zjednoczonych z osobą lub podmiotem widniejącymi w wykazie SDN.

20 W dniu 16 listopada 2018 r. Telekom powiadomił BMI o wypowiedzeniu wszystkich wiążących je umów ze skutkiem natychmiastowym i postąpił w ten sam sposób w odniesieniu do co najmniej czterech innych spółek mających powiązania z Iranem, ujętych w wykazie SDN i mających siedzibę w Niemczech.

21 W ramach jednego z postępowań zabezpieczających wszczętych na wniosek BMI przed sądami niemieckimi Landgericht Hamburg (sąd krajowy w Hamburgu, Niemcy) wyrokiem z dnia 28 listopada 2018 r. nakazał Telekom realizowanie obowiązujących umów do chwili upływu przewidzianych w tych umowach terminów zwykłego wypowiedzenia, które upływały w dniach 25 stycznia 2019 r. i 7 stycznia 2021 r.

22 W dniu 11 grudnia 2018 r. Telekom ponownie powiadomił BMI o wypowiedzeniu wszystkich tych umów „w najbliższym możliwym terminie". Temu wypowiedzeniu nie towarzyszyło żadne uzasadnienie.

23 BMI wniosło zatem powództwo do Landgericht Hamburg (sądu krajowego w Hamburgu) o nakazanie Telekomowi nieblokowania żadnych objętych uzgodnieniami umownymi łączy telefonicznych i internetowych.

24 Sąd ten zobowiązał Telekom do realizowania umów rozpatrywanych w sprawie głównej każdorazowo do upływu zwykłego terminu wypowiedzenia, a w pozostałym zakresie oddalił powództwo. Orzekł on, że wypowiedzenie przez Telekom wspomnianych umów w zwykłym trybie jest zgodne z art. 5 rozporządzenia nr 2271/96.

25 BMI wniosło apelację od wyroku Landgericht Hamburg (sądu krajowego w Hamburgu) do sądu odsyłającego, podnosząc, że wypowiedzenie umów rozpatrywanych w postępowaniu głównym jest niezgodne z art. 5 rozporządzenia nr 2271/96. BMI twierdzi, że wypowiedzenie to jest wyłącznie podyktowane wolą zastosowania się przez Telekom do sankcji wtórnych nałożonych przez Stany Zjednoczone.

26 Sąd odsyłający wyjaśnia w pierwszej kolejności, że BMI nie podniosło, iż wypowiedzenie przez Telekom umów rozpatrywanych w postępowaniu głównym było następstwem bezpośrednich lub pośrednich poleceń organów administracyjnych lub sądowych Stanów Zjednoczonych. W wyroku z dnia 7 lutego 2020 r. Oberlandesgericht Köln (wyższy sąd krajowy w Kolonii, Niemcy) orzekł zaś, że w takiej sytuacji art. 5 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2271/96 nie ma zastosowania.

27 Jednakże zdaniem sądu odsyłającego samo istnienie wspomnianych sankcji wtórnych wystarcza do tego, by miał zastosowanie art. 5 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2271/96, ponieważ żaden inny środek nie pozwala na skuteczne wprowadzenie w życie zakazu przewidzianego w tym przepisie.

28 W drugiej kolejności z postanowienia odsyłającego wynika, że Telekom, opierając się na pkt 5 wytycznych Komisji, zatytułowanych „Pytania i odpowiedzi: przyjęcie aktualizacji statusu blokującego", z dnia 7 sierpnia 2018 r. (Dz.U. 2018, C 277 I, s. 4), twierdzi, iż art. 5 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2271/96 pozostawia mu jako przedsiębiorcy swobodę co do zakończenia w każdym czasie obowiązywania umów zawartych z BMI z dowolnego powodu, jak to orzekły niektóre sądy niemieckie, w szczególności Oberlandesgericht Köln (wyższy sąd krajowy w Kolonii, Niemcy), który postanowieniem z dnia 1 października 2019 r. potwierdził, że zakończenie obowiązywania umowy może nastąpić z „przyczyn motywowanych zewnętrzną polityką Stanów Zjednoczonych".

29 Sąd odsyłający jest zdania, że wypowiedzenie umów nie narusza art. 5 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2271/96, gdy jest ono uzasadnione względami czysto ekonomicznymi, bez konkretnego związku z sankcjami nałożonymi przez państwa trzecie. W konsekwencji Telekom musiałby wyjątkowo podać przyczyny wypowiedzenia umów rozpatrywanych w postępowaniu głównym, a w każdym razie podnieść i w stosownym przypadku udowodnić, że decyzja o zakończeniu obowiązywania umów nie została podjęta z obawy przed wystąpieniem ewentualnych negatywnych skutków dla Telekomu na rynku amerykańskim.

30 W trzeciej kolejności sąd odsyłający zauważa, że z § 134 kodeksu cywilnego wynika, iż wypowiedzenie umowy naruszające art. 5 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2271/96 jest pozbawione skutków prawnych. Ponadto zgodnie z prawem niemieckim każde naruszenie tego art. 5 akapit pierwszy stanowi wykroczenie administracyjne zagrożone grzywną w wysokości do 500 000 EUR.

31 Biorąc pod uwagę ryzyko szkód gospodarczych dla Telekomu, należącego do grupy, której około połowa obrotów pochodzi z działalności w Stanach Zjednoczonych, można by uznać za sprzeczne z zasadą proporcjonalności, przewidzianą w art. 9 rozporządzenia nr 2271/96, nałożenie grzywny na tę spółkę, a oprócz tego wymaganie od niej, aby nadal wykonywała umowy zawarte z BMI, i to tym bardziej że rozporządzenie to nie ma bezpośrednio na celu ochrony interesów tego banku.

32 W czwartej kolejności sąd odsyłający podkreśla, że zgodnie z preambułą rozporządzenia nr 2271/96 ma ono na celu ochronę podmiotów gospodarczych Unii.

33 Sąd ten uważa jednak, że ryzyko szkód gospodarczych nie jest wystarczająco rekompensowane ani przewidzianym w art. 6 tego rozporządzenia roszczeniem odszkodowawczym, ani możliwością udzielenia przewidzianego w art. 5 akapit drugi wspomnianego rozporządzenia upoważnienia do zastosowania się do sankcji. Biorąc bowiem pod uwagę cel tego rozporządzenia, którym jest zapobieganie stosowaniu sankcji wtórnych wobec podmiotów gospodarczych Unii, upoważnienie to jest udzielane w sposób dość restrykcyjny. W konsekwencji samo ryzyko strat ekonomicznych

nie wystarczy do uzyskania takiego upoważnienia. W tych okolicznościach sąd odsyłający ma wątpliwości, czy w przypadku groźby wystąpienia znacznych strat gospodarczych na rynku Stanów Zjednoczonych przewidziany w rozporządzeniu nr 2271/96 ogólny zakaz zakończenia relacji z partnerem handlowym jest zgodny z wolnością prowadzenia działalności gospodarczej chronioną na mocy art. 16 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą") oraz z zasadą proporcjonalności ustanowioną w art. 52 karty.

34 W tych okolicznościach Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg (wyższy sąd krajowy w Hamburgu, Niemcy) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 5 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2271/96 znajduje zastosowanie wyłącznie w sytuacji, w której Stany Zjednoczone […] przekazują w sposób bezpośredni lub pośredni podmiotowi unijnemu w rozumieniu art. 11 tego rozporządzenia polecenia urzędowe lub sądowe, czy też dla zastosowania tego przepisu jest wystarczające, że nawet bez przekazywania takich poleceń działanie podmiotu unijnego ma na celu zastosowanie się do sankcji wtórnych?

2) W razie opowiedzenia się przez Trybunał za drugą z wymienionych opcji[, c]zy art. 5 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2271/96 stoi na przeszkodzie przyjęciu interpretacji prawa krajowego, zgodnie z którą podmiot dokonujący wypowiedzenia może również wypowiedzieć ciągły stosunek zobowiązaniowy łączący go z kontrahentem, który został umieszczony przez [urząd ds. kontroli aktywów zagranicznych] w wykazie [SDN] – a tym samym dokonać wypowiedzenia w celu zastosowania się do sankcji nałożonych przez Stany Zjednoczone […] – bez konieczności istnienia przyczyny wypowiedzenia stosunku prawnego, a zatem również bez powstania po stronie tego podmiotu obowiązku twierdzenia i dowiedzenia w procesie cywilnym, że przyczyną wypowiedzenia w żadnym przypadku nie było stosowanie się do tych sankcji?

3) W razie udzielania przez Trybunał odpowiedzi twierdzącej na pytanie drugie[, c]zy wypowiedzenie umowy w zwykłym trybie, które narusza art. 5 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2271/96, należy bezwzględnie uznawać za bezskuteczne, czy też dla spełnienia celu rozporządzenia są wystarczające inne sankcje, na przykład nałożenie grzywny?

4) W razie opowiedzenia się przez Trybunał za pierwszą opcją przedstawioną w pytaniu trzecim[, c]zy w świetle, po pierwsze, art. 16 i art. 52 [karty], a po drugie, możliwości udzielenia upoważnień do odstępstwa zgodnie z art. 5 akapit drugi rozporządzenia nr 2271/96 powyższe znajduje zastosowanie także wtedy, gdy w związku z utrzymaniem stosunków gospodarczych z umieszczonym w wykazie kontrahentem podmiotowi unijnemu grożą istotne straty gospodarcze na rynku amerykańskim (w tym przypadku 50% obrotu koncernu)?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

Uwagi wstępne

35 Należy zauważyć, że rozporządzenie nr 2271/96 ma na celu, jak to wynika z jego motywu szóstego, ochronę ustanowionego porządku prawnego, a także interesów Unii oraz osób fizycznych i prawnych wykonujących prawa zgodnie z traktatem FUE, w szczególności poprzez usunięcie,

zneutralizowanie, zablokowanie skutków przepisów ustawowych, wykonawczych i innych instrumentów prawnych wymienionych w załączniku do wspomnianego rozporządzenia (zwanych dalej „załączonymi przepisami prawnymi") lub przeciwdziałanie w inny sposób tym skutkom.

36 Artykuł 1 rozporządzenia nr 2271/96 uściśla w tym względzie, że prawodawca Unii za pomocą środków przewidzianych we wspomnianym rozporządzeniu ma na celu zapewnienie ochrony i przeciwdziałanie skutkom eksterytorialnego stosowania załączonych przepisów prawnych, jak również opartych na nich lub wynikających z nich działań, jeżeli stosowanie takie ma wpływ na interesy osób wymienionych w art. 11 uczestniczących w handlu międzynarodowym lub w przepływie kapitału i związanej z tym działalności handlowej pomiędzy Unią a państwami trzecimi.

37 Jak wynika z motywów od pierwszego do piątego rozporządzenia nr 2271/96, załączone przepisy prawne, które ujęto w załączniku do tego rozporządzenia, mają na celu regulację działalności osób fizycznych i prawnych podlegających jurysdykcji państw członkowskich i mają zastosowanie eksterytorialne. W ten sposób naruszają one ustanowiony porządek prawny i wywierają niekorzystne skutki na interesy Unii oraz wspomnianych osób, naruszając także prawo międzynarodowe i zagrażając realizacji celów Unii. Unia ma bowiem na celu przyczynianie się do harmonijnego rozwoju handlu światowego oraz do stopniowego znoszenia ograniczeń w handlu międzynarodowym poprzez promowanie w najszerszym możliwym zakresie swobodnego przepływu kapitału pomiędzy państwami członkowskimi a państwami trzecimi, oraz do usuwania wszelkich ograniczeń dla inwestycji bezpośrednich, także inwestycji w nieruchomości, prawa przedsiębiorczości, świadczenia usług finansowych lub dopuszczania papierów wartościowych na rynki kapitałowe.

38 Wśród załączonych przepisów prawnych znajduje się „Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012" (ustawa z 2012 r. o wolności i zwalczaniu rozprzestrzeniania broni w Iranie), od której stosowania Stany Zjednoczone – jak wynika z motywu 4 rozporządzenia delegowanego 2018/1100 – już dalej nie odstępowały w następstwie wycofania się z porozumienia jądrowego z Iranem, jak zapowiedziały to w dniu 8 maja 2018 r.

39 W celu realizacji celów przypomnianych w pkt 35–37 niniejszego wyroku rozporządzenie nr 2271/96 przewiduje zasady o zróżnicowanym charakterze. I tak w celu ochrony ustanowionego porządku prawnego oraz interesów Unii art. 4 tego rozporządzenia przewiduje w istocie, że żadne orzeczenie ani decyzja spoza Unii, wprowadzające w życie załączone przepisy prawne bądź działania na nich oparte bądź z nich wynikające, nie zostaną w żaden sposób uznane ani nie będą podlegać wykonaniu. W tym samym celu art. 5 akapit pierwszy tego rozporządzenia zakazuje w istocie każdej osobie określonej w art. 11 tego rozporządzenia zastosowania się do załączonych przepisów prawnych lub działań opartych na tych przepisach lub z nich wynikających, przy czym art. 5 akapit drugi przewiduje jednak, że taka osoba może w każdej chwili zostać upoważniona do całkowitego lub częściowego zastosowania się do tych przepisów prawnych w zakresie, w jakim brak takiego zastosowania się poważnie naruszyłby interesy tej osoby lub Unii. Ponadto w celu ochrony interesów osób określonych w art. 11 rozporządzenia nr 2271/96 jego art. 6 przewiduje, że te z nich, które prowadzą działalność określoną w art. 1 tego rozporządzenia, będą uprawnione do uzyskania wszelkiego odszkodowania z tytułu szkód poniesionych przez te osoby w wyniku zastosowania wspomnianych przepisów prawnych lub w wyniku tych działań.

40 Co się tyczy art. 9 rozporządzenia nr 2271/96, zmierza on do tego, by zasady te były stosowane w sposób skuteczny, wymagając od państw członkowskich ustalenia sankcji, które będą nakładane w przypadku naruszenia tych zasad, przy czym sankcje te muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. Sankcje takie powinny zatem zostać przewidziane w szczególności na wypadek, gdyby osoba określona w art. 11 tego rozporządzenia naruszała zakaz ustanowiony w art. 5 akapit pierwszy tego rozporządzenia.

41 To w świetle tych względów należy odpowiedzieć na pytania przedłożone przez sąd odsyłający.

W przedmiocie pytania pierwszego

42 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 5 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2271/96 należy interpretować w ten sposób, że zakazuje on osobom określonym w art. 11 tego rozporządzenia zastosowania się do wymogów lub zakazów przewidzianych w załączonych przepisach prawnych, nawet w braku polecenia ze strony organów administracyjnych lub sądowych państw trzecich, które przyjęły te przepisy prawne, mającego na celu zapewnienie ich poszanowania.

43 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, co się tyczy dokonywania wykładni przepisu prawa Unii, należy brać pod uwagę nie tylko jego brzmienie, lecz także jego kontekst oraz cele regulacji, której część on stanowi [wyrok z dnia 12 maja 2021 r., Bundesrepublik Deutschland (Czerwona nota Interpolu), C-505/19, EU:C:2021:376, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo].

44 Jeśli chodzi o brzmienie art. 5 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2271/96, należy przypomnieć, że przepis ten zakazuje osobom określonym w art. 11 tego rozporządzenia zastosowania się do „wymogu czy zakazu […] [, w tym] żądania obcych sądów[,] bezpośrednio lub pośrednio oparte[go] na [załączonych] przepisach prawnych […] lub z nich wynikając[ego] lub związan[ego] z działaniami opartymi na tych przepisach lub z nich wynikający[mi]”.

45 Z brzmienia tego przepisu, a w szczególności z wyrażenia „wymogu czy zakazu […] oparte[go] na” oraz określenia „[w tym]”, wynika, że przepis ten, sformułowany w sposób szeroki, ma zastosowanie nawet w braku wezwania lub polecenia ze strony organu administracyjnego lub sądowego.

46 Jak bowiem wskazał w istocie rzecznik generalny w pkt 55 opinii, wymóg lub zakaz może zgodnie z powszechnym rozumieniem tych określeń wynikać nie tylko z aktu o charakterze indywidualnym lub ze zbioru decyzji indywidualnych, ale również z aktu o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

47 Taka wykładnia określeń „wymóg” i „zakaz” wynika również z kontekstu art. 5 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2271/96. Jak zauważył w istocie rzecznik generalny w pkt 57 opinii, w art. 4 i w art. 7 lit. d) tego rozporządzenia określenia „decyzja” i „orzeczenie” są używane w celu odniesienia się do aktów sądowych lub administracyjnych rozumianych jako „polecenia”, co potwierdza ustalenie, że określenia „wymóg” i „zakaz” użyte w art. 5 akapit pierwszy tego rozporządzenia mają szerszy zakres.

48 Wspomnianą wykładnię potwierdzają również cele rozporządzenia nr 2271/96, które zmierzają w szczególności, jak wynika z jego motywów drugiego i szóstego, do ochrony ustanowionego porządku prawnego, a także interesów Unii oraz osób fizycznych i prawnych wykonujących

prawa zgodnie z traktatem FUE, w zamiarze osiągnięcia w najszerszym możliwym zakresie celu polegającego na swobodnym przepływie kapitału pomiędzy państwami członkowskimi a państwami trzecimi.

49 Co się tyczy bowiem celu rozporządzenia nr 2271/96 polegającego na ochronie ustanowionego porządku prawnego i interesów Unii w ogólności, należy stwierdzić, że załączone przepisy prawne mogą, jak zauważył w istocie rzecznik generalny w pkt 63 i 64 opinii, wywoływać zamierzone skutki, w szczególności poprzez samo zagrożenie konsekwencjami prawnymi, jakie mogą zostać stosowane w przypadku naruszenia tych przepisów prawnych przez osoby określone w art. 11 tego rozporządzenia. Wynika z tego, że rozporządzenie nr 2271/96 nie byłoby w stanie przeciwdziałać skutkom wspomnianych przepisów prawnych i w ten sposób skutecznie realizować wyżej wymieniony cel, gdyby zakaz ustanowiony w art. 5 akapit pierwszy tego rozporządzenia był uzależniony od wydania poleceń przez organy administracyjne i sądowe państw trzecich, które przyjęły te przepisy prawne.

50 Wykładnia art. 5 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2271/96 przedstawiona w pkt 45 niniejszego wyroku nie jest zresztą niezgodna z uzupełniającym celem rozporządzenia nr 2271/96, polegającym na ochronie interesów osób określonych w art. 11 tego rozporządzenia, w tym ich wolności prowadzenia działalności gospodarczej, która jest podstawową swobodą ustanowioną w art. 16 karty i która zgodnie z orzecznictwem Trybunału obejmuje wolność prowadzenia działalności gospodarczej lub handlowej, swobodę zawierania umów i wolną konkurencję (wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., Adusbef i in., C-686/18, EU:C:2020:567, pkt 82). Należy bowiem zauważyć, że interesy te, którym mogą zagrażać środki, na które są narażone wspomniane osoby w odnośnych państwach trzecich, jeżeli nie zastosują się do załączonych przepisów prawnych, są należycie chronione na podstawie art. 5 akapit drugi wspomnianego rozporządzenia, który należy interpretować w świetle tego celu.

51 W świetle powyższych rozważań na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, iż art. 5 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2271/96 należy interpretować w ten sposób, że zakazuje on osobom określonym w art. 11 tego rozporządzenia zastosowania się do wymogów lub zakazów przewidzianych w załączonych przepisach prawnych, nawet w braku polecenia ze strony organów administracyjnych lub sądowych państw trzecich, które przyjęły te przepisy prawne, mającego na celu zapewnienie ich poszanowania.

W przedmiocie pytania drugiego

52 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 5 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2271/96 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, by osoba określona w art. 11 tego rozporządzenia, która nie dysponuje upoważnieniem w rozumieniu art. 5 akapit drugi wspomnianego rozporządzenia, mogła wypowiedzieć umowy zawarte z osobą ujętą w wykazie SDN, bez podania uzasadnienia takiego wypowiedzenia.

53 Pytanie to wpisuje się w ramy sporu cywilnego, w którym BMI kwestionuje przed sądem odsyłającym skorzystanie przez Telekom z przysługującego mu prawa do zwykłego wypowiedzenia zawartych między nimi umów bez konieczności podania przyczyny, gdyż BMI utrzymuje, że takie wypowiedzenie narusza art. 5 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2271/96.

54 Na wstępie należy wyjaśnić, czy na art. 5 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2271/96 można powołać się w procesie cywilnym takim jak spór w postępowaniu głównym.

55 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem do sądów krajowych, które w ramach swojej właściwości muszą stosować przepisy prawa Unii, takie jak zawarte w rozporządzeniu nr 2271/96, należy zapewnienie pełnej skuteczności tych przepisów (zob. podobnie wyrok z dnia 17 września 2002 r., Muñoz i Superior Fruiticola, C-253/00, EU:C:2002:497, pkt 28).

56 Należy ponadto przypomnieć, że zgodnie z art. 288 akapit drugi TFUE rozporządzenie ma zasięg ogólny i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich (wyrok z dnia 17 września 2002 r., Muñoz i Superior Fruiticola, C-253/00, EU:C:2002:497, pkt 27).

57 Należy zaś stwierdzić, że art. 5 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2271/96 przewiduje, że żadna osoba określona w art. 11 tego rozporządzenia nie zastosuje się bezpośrednio ani za pośrednictwem swego podmiotu zależnego czy innego pośrednika, w sposób aktywny ani w wyniku rozmyślnego uchybienia, do żadnego wymogu czy zakazu bezpośrednio lub pośrednio opartego na załączonych przepisach prawnych. Zakaz ten, sformułowany w sposób jasny, precyzyjny i bezwarunkowy, wynika z okoliczności, że osoby określone we wspomnianym art. 11 w ramach prowadzenia swojej działalności, w szczególności handlowej, w tym poprzez ewentualne decyzje o wypowiedzeniu umów, mogą konkretyzować skutki eksterytorialne załączonych przepisów prawnych, czemu wspomniane rozporządzenie ma właśnie przeciwdziałać.

58 Ponadto jedyne odstępstwo od wspomnianego zakazu przewidziano w art. 5 akapit drugi rozporządzenia nr 2271/96, umożliwiającym osobom określonym w art. 11 tego rozporządzenia wystąpienie o upoważnienie do niezastosowania się do tego zakazu.

59 Ponieważ, jak wynika z pkt 55 niniejszego wyroku, do sądów krajowych należy zagwarantowanie pełnej skuteczności rozporządzenia nr 2271/96, musi być możliwe wyegzekwowanie poszanowania zakazu ustanowionego w art. 5 akapit pierwszy tego rozporządzenia w ramach procesu cywilnego, takiego jak postępowanie główne, zainicjowanego przez jedną osobę przeciwko osobie, do której ten zakaz jest skierowany (zob. analogicznie wyrok z dnia 17 września 2002 r., Muñoz i Superior Fruiticola, C-253/00, EU:C:2002:497, pkt 30).

60 Artykuł 9 rozporządzenia nr 2271/96 pozostawia, co prawda, państwom członkowskim zadanie ustalenia sankcji, które będą nakładane w przypadku naruszenia tego rozporządzenia, a które muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. Kompetencja ta nie może jednak skutkować zmianą zakresu innych przepisów rozporządzenia nr 2271/96, przewidujących jasne, precyzyjne i bezwarunkowe zobowiązania lub zakazy, których pełną skuteczność – jak wskazano w pkt 55 niniejszego wyroku – sądy krajowe są zobowiązane zapewnić w zawisłych przed nimi sporach.

61 Wbrew temu, co twierdzi Telekom, rzeczonej wykładni art. 5 rozporządzenia nr 2271/96 nie mogą podważać wytyczne Komisji, wspomniane w pkt 28 niniejszego wyroku. Wytyczne te nie ustanawiają bowiem prawnie wiążących zasad ani wykładni. Wyłącznie rozporządzenie nr 2271/96 ma moc obowiązującą, jak wskazano w ustępie piątym preambuły do wspomnianych wytycznych, i wyłącznie Trybunał może przedstawiać prawnie wiążącą interpretację aktów przyjętych przez instytucje Unii, jak to wynika z ustępu szóstego preambuły do tychże wytycznych.

62 Po przedstawieniu tych wyjaśnień należy zauważyć, że ani z art. 5 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2271/96, ani z żadnego innego przepisu tego rozporządzenia nie wynika, że osoba określona w art. 11 tego rozporządzenia powinna przedstawić uzasadnienie wypowiedzenia umowy handlowej z osobą ujętą w wykazie SDN.

63 W tych okolicznościach należy uznać, że art. 5 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2271/96 nie stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, na mocy którego osoba określona w art. 11 tego rozporządzenia, która nie dysponuje upoważnieniem w rozumieniu art. 5 akapit drugi tego rozporządzenia, może wypowiedzieć umowy zawarte z osobą ujętą w wykazie SDN, i to bez konieczności podania uzasadnienia takiego wypowiedzenia.

64 W niniejszym przypadku z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że – z zastrzeżeniem dokonania weryfikacji przez sąd odsyłający – § 134 kodeksu cywilnego ma zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym. Sąd ten wskazuje w tym względzie, że jeśli rozpatrywane wypowiedzenie narusza art. 5 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2271/96, to jest ono na mocy wspomnianego § 134 bezskuteczne. Ponadto w odpowiedzi na pytanie zadane przez Trybunał rząd niemiecki przybliżył normy mające zastosowanie w zakresie ciężaru dowodu w celu wykazania w ramach procesu cywilnego naruszenia zakazu ustawowego w rozumieniu wspomnianego § 134. I tak strona, która twierdzi, że czynność prawna, w tym wypowiedzenie umowy, jest nieważna z powodu naruszenia zakazu ustawowego, takiego jak zakaz przewidziany w art. 5 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2271/96, może powoływać się na tę nieważność przed sądem. W tym celu musi ona przedstawić okoliczności faktyczne wskazujące na zarzucane naruszenie. Jeżeli druga strona postępowania podważa prawdziwość tych okoliczności faktycznych, na stronie podnoszącej nieważność czynności prawnej spoczywa ciężar udowodnienia, że przesłanki tego naruszenia zostały spełnione. W niniejszym przypadku ciężar dowodu spoczywałby zatem w całości na osobie, która powołuje się na naruszenie art. 5 rozporządzenia nr 2271/96.

65 Należy jednak stwierdzić w tym względzie, że stosowanie takiej ogólnej normy dotyczącej ciężaru dowodu może uczynić niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym stwierdzenie przez sąd odsyłający naruszenia zakazu przewidzianego w art. 5 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2271/96, a tym samym zagrozić skuteczności tego zakazu.

66 Dowody mogące wykazać, że zachowanie osoby określonej w art. 11 rozporządzenia nr 2271/96 jest podyktowane wolą zastosowania się przez tę osobę do załączonych przepisów prawnych, nie są bowiem zwykle dostępne dla żadnej innej osoby prywatnej, w szczególności dlatego, że – jak podkreślił rzecznik generalny w pkt 95 opinii – takie okoliczności mogą być objęte tajemnicą handlową.

67 W celu zapewnienia pełnej skuteczności art. 5 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2271/96 należy zatem uznać, że jeżeli w ramach procesu cywilnego dotyczącego zarzucanego naruszenia wymogów przewidzianych w tym przepisie ogół dowodów, którymi dysponuje sąd krajowy, wskazuje prima facie, że poprzez wypowiedzenie rozpatrywanych umów osoba określona w art. 11 tego rozporządzenia, która nie dysponuje upoważnieniem w tym względzie w rozumieniu art. 5 akapit drugi wspomnianego rozporządzenia, zastosowała się do załączonych przepisów prawnych, do tej ostatniej osoby należy wykazanie w sposób wymagany prawem, iż jej zachowanie nie miało na celu zastosowania się do wspomnianych przepisów prawnych.

68 Z powyższego wynika, że na pytanie drugie należy odpowiedzieć, iż art. 5 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2271/96 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie temu, by osoba określona w art. 11 tego rozporządzenia, która nie dysponuje upoważnieniem w rozumieniu art. 5 akapit drugi tego rozporządzenia, mogła wypowiedzieć umowy zawarte z osobą ujętą w wykazie SDN, bez podania uzasadnienia takiego wypowiedzenia. Niemniej jednak art. 5 akapit pierwszy tego rozporządzenia wymaga, by w ramach procesu cywilnego dotyczącego zarzucanego naruszenia zakazu ustanowionego w tym przepisie – jeżeli ogół dowodów, którymi dysponuje sąd krajowy, wskazuje prima facie, że osoba określona w art. 11 rozporządzenia nr 2271/96, nie dysponując upoważnieniem w tym względzie, zastosowała się do załączonych przepisów prawnych – to do tej osoby należało wykazanie w sposób wymagany prawem, iż jej zachowanie nie miało na celu zastosowania się do wspomnianych przepisów prawnych.

W przedmiocie pytań trzeciego i czwartego

69 Poprzez pytania trzecie i czwarte, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy rozporządzenie nr 2271/96, a w szczególności jego art. 5 i 9, w związku z art. 16 i 52 karty należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie stwierdzeniu nieważności wypowiedzenia umów dokonanego przez osobę określoną w art. 11 tego rozporządzenia w celu zastosowania się do wymogów lub zakazów opartych na załączonych przepisach prawnych, mimo że nie dysponuje ona upoważnieniem w rozumieniu art. 5 akapit drugi tego rozporządzenia, gdy osobie tej grożą znaczne straty gospodarcze ze względu na to stwierdzenie nieważności.

70 Na wstępie należy przypomnieć, że przepisy prawa Unii, takie jak przepisy rozporządzenia nr 2271/96, należy interpretować w świetle praw podstawowych, stanowiących zgodnie z utrwalonym orzecznictwem część składową ogólnych zasad prawnych, których przestrzeganie zapewnia Trybunał i które zostały już zawarte w karcie (zob. podobnie wyrok z dnia 25 maja 2016 r., Meroni, C-559/14, EU:C:2016:349, pkt 45).

71 Artykuł 9 rozporządzenia nr 2271/96 przewiduje, że sankcje nakładane przez państwa członkowskie w przypadku naruszenia odpowiednich przepisów tego rozporządzenia powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

72 Ponadto w braku harmonizacji na poziomie Unii przepisów w dziedzinie mających zastosowanie sankcji państwa członkowskie zachowują kompetencję do dokonania wyboru sankcji, jakie uznają za odpowiednie. Jednakże państwa członkowskie są zobowiązane do wykonywania swych kompetencji z poszanowaniem prawa Unii i jego ogólnych zasad [wyrok z dnia 11 lutego 2021 r., K.M. (Sankcje nałożone na kapitana statku), C-77/20, EU:C:2021:112, pkt 36], do których należą podstawowe prawa i wolności.

73 Ponadto Trybunał orzekł już, że sankcje powinny być odpowiednio surowe w stosunku do wagi naruszeń, których dotyczą, zwłaszcza zapewniać rzeczywiście odstraszający skutek, przy poszanowaniu ogólnej zasady proporcjonalności (wyrok z dnia 5 marca 2020 r., OPR-Finance, C-679/18, EU:C:2020:167, pkt 26).

74 Należy dodać, że to w gestii sądów krajowych, które mają wyłączną jurysdykcję w zakresie wykładni i stosowania prawa krajowego, pozostaje ustalenie, czy przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności sprawy omawiane sankcje spełniają takie wymogi oraz czy są skuteczne, proporcjonalne i odstraszające (wyrok z dnia 5 marca 2020 r., OPR-Finance, C-679/18, EU:C:2020:167, pkt 27).

75 Trybunał może jednak, orzekając w przedmiocie odesłania prejudycjalnego, udzielić tym sądom wskazówek pomocnych przy dokonywaniu przez nie oceny (wyrok z dnia 5 marca 2020 r., OPR-Finance, C-679/18, EU:C:2020:167, pkt 28).

76 W niniejszym przypadku – jak wskazują informacje zawarte we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, przypomniane w pkt 30 niniejszego wyroku – gdyby okazało się, że zwykłe wypowiedzenie przez Telekom umów zawartych z BMI zostało dokonane z naruszeniem art. 5 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2271/96, podczas gdy jest bezsporne, że nie wystąpił on o upoważnienie w rozumieniu art. 5 akapit drugi tego rozporządzenia, z § 134 kodeksu cywilnego wynikałoby, że owo wypowiedzenie jest nieważne, a zatem pozbawione skutków prawnych.

77 Jednakże takie stwierdzenie nieważności może prowadzić do ograniczenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej ustanowionej w art. 16 karty.

78 Należy przypomnieć w tym względzie, że wolność prowadzenia działalności gospodarczej obejmuje w szczególności prawo każdego przedsiębiorstwa, by dysponować swobodnie, w granicach odpowiedzialności za własne działania, należącymi do niego zasobami gospodarczymi, technicznymi i finansowymi (wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r., Lidl, C-134/15, EU:C:2016:498, pkt 27).

79 Ochrona przyznana w art. 16 karty obejmuje wolność prowadzenia działalności gospodarczej i handlowej, swobodę zawierania umów i wolność konkurencji (wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., Adusbef i in., C-686/18, EU:C:2020:567, pkt 82 i przytoczone tam orzecznictwo) i dotyczy między innymi swobody wyboru partnera handlowego oraz swobody w określaniu ceny świadczenia [wyrok z dnia 15 kwietnia 2021 r., Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) i in., C-798/18 i C-799/18, EU:C:2021:280, pkt 57].

80 Jednakże wolność prowadzenia działalności gospodarczej ustanowiona w art. 16 karty nie jest uprawnieniem bezwzględnym, lecz należy ją, po pierwsze, rozpatrywać w świetle jej funkcji społecznej (wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Polkomtel, C-277/16, EU:C:2017:989, pkt 50), a po drugie, wyważyć z innymi interesami chronionymi przez porządek prawny Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 17 października 2013 r., Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, pkt 60) oraz z prawami i wolnościami innych osób (zob. podobnie wyrok z dnia 22 stycznia 2013 r., Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, pkt 48).

81 Biorąc pod uwagę sformułowanie art. 16 karty – który przewidując, że uznaje się wolność prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi, odróżnia się w rezultacie od brzmienia nadanego innym podstawowym wolnościom zawartym w tytule II tej karty, zbliża się zaś do brzmienia niektórych postanowień tytułu IV karty – wolność ta może więc podlegać różnorodnym ingerencjom władz publicznych, które mają prawo ustanowić w interesie ogólnym ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej (zob. podobnie wyrok z dnia 22 stycznia 2013 r., Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, pkt 46).

82 Okoliczność ta znajduje zaś odzwierciedlenie w szczególności w sposobie, w jaki należy oceniać regulacje Unii oraz ustawodawstwo i praktyki krajowe w świetle zasady proporcjonalności na podstawie art. 52 ust. 1 karty (zob. podobnie wyrok z dnia 22 stycznia 2013 r., Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, pkt 47).

83 Zgodnie z tym ostatnim postanowieniem wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności chronionych na mocy karty muszą być przewidziane w ustawie i nie mogą naruszać istoty owych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności muszą one być konieczne i rzeczywiście odpowiadać celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub wynikać z potrzeby ochrony praw i wolności innych osób (wyrok z dnia 22 stycznia 2013 r., Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, pkt 48).

84 W niniejszej sprawie należy przypomnieć, że o ile art. 5 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2271/96 stanowi, że żadna osoba określona w art. 11 tego rozporządzenia nie zastosuje się do załączonych przepisów prawnych, o tyle jego art. 5 akapit drugi przewiduje jednak, że dana osoba może być upoważniona zgodnie z procedurami przewidzianymi w art. 7 i 8 rozporządzenia nr 2271/96 do całkowitego lub częściowego zastosowania się do wymogów i zakazów wynikających z tych załączonych przepisów prawnych w zakresie, w jakim brak takiego zastosowania się poważnie naruszyłby interesy tej osoby lub Unii. W ramach tych procedur udzielanie takich upoważnień należy do Komisji, którą wspomaga Komitet ds. Prawodawstwa o Charakterze Eksterytorialnym, określony w art. 8 tego rozporządzenia. Tak więc zgodnie ze zharmonizowanym systemem ustanowionym przez wspomniane rozporządzenie Komisja ma co do zasady za zadanie ocenić pod kontrolą Trybunału, czy niezastosowanie się do tych załączonych przepisów prawnych poważnie naruszyłoby interesy wspomnianej osoby lub Unii, przy czym instytucja ta jest zobowiązana do przestrzegania ciążącego na niej obowiązku poszanowania praw podstawowych, w tym wolności prowadzenia działalności gospodarczej.

85 Na mocy art. 4 rozporządzenia wykonawczego 2018/1101, który ustanawia zgodnie ze swoim art. 1 kryteria stosowania art. 5 akapit drugi rozporządzenia nr 2271/96, przy ocenie, czy wystąpiłaby poważna szkoda dla chronionych interesów, o których mowa w tym ostatnim przepisie, Komisja jest w szczególności obowiązana wziąć pod uwagę niekumulatywne kryteria takie jak: prawdopodobieństwo, że chroniony interes może być szczególnie zagrożony, biorąc pod uwagę kontekst, charakter i źródło szkody dla chronionego interesu; istnienie istotnej więzi z państwem trzecim, z którego wywodzi się wymienione prawodawstwo eksterytorialne lub dalsze działania; niekorzystne skutki dla prowadzenia działalności gospodarczej, w szczególności, prawdopodobieństwo, że osoba określona w art. 11 rozporządzenia nr 2271/96, która wystąpiła o upoważnienie przewidziane w art. 5 akapit drugi tego rozporządzenia, musiałby zmierzyć się ze znacznymi stratami ekonomicznymi, które mogłyby na przykład zagrozić jej rentowności lub powodować poważne ryzyko upadłości; lub też prawdopodobieństwo, że korzystanie z indywidualnych praw przez tę osobę zostałoby znacznie utrudnione.

86 Wynika z tego, że ograniczenie wolności prowadzenia działalności gospodarczej wynikające z konieczności przestrzegania art. 5 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2271/96 jest przewidziane ustawą.

87 Co się tyczy przesłanki dotyczącej poszanowania istoty wolności prowadzenia działalności gospodarczej, należy przypomnieć, że potencjalnie dochodzi do jej naruszenia w szczególności wówczas, gdy przedsiębiorstwo jest pozbawione możliwości skutecznego powołania się na swoje interesy w toku procesu zmierzającego do zawarcia umowy (zob. podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, pkt 87).

88 Jednakże w niniejszym przypadku stwierdzenie nieważności wypowiedzenia umów rozpatrywanych w postępowaniu głównym ze względu na naruszenie art. 5 rozporządzenia nr 2271/96 skutkowałoby nie pozbawieniem Telekomu możliwości powołania się na swoje

interesy ogólnie w ramach stosunku umownego, lecz raczej ograniczeniem tej możliwości, ponieważ takie stwierdzenie nieważności jest uzasadnione jedynie wtedy, gdy Telekom dokonał tego wypowiedzenia w celu zastosowania się do załączonych przepisów prawnych.

89 Co się tyczy ponadto przesłanki, zgodnie z którą ograniczenie wolności prowadzenia działalności gospodarczej powinno rzeczywiście odpowiadać celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub wynikać z potrzeby ochrony praw i wolności innych osób, z rozważań przedstawionych w pkt 76 niniejszego wyroku wynika, że to ograniczenie mogące być następstwem stwierdzenia nieważności wypowiedzenia umów, takiego jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, spełnia również tę przesłankę, ponieważ przyczynia się do osiągnięcia celów rozporządzenia nr 2271/96, przypomnianych w pkt 35–37 niniejszego wyroku.

90 W związku z powyższym i, wreszcie, w odniesieniu do przesłanki dotyczącej proporcjonalności ograniczenia – w zakresie, w jakim działalność gospodarcza Telekomu poza Unią jest narażona na sankcje przewidziane przez Stany Zjednoczone wobec osób naruszających sankcje wtórne nałożone przez to państwo trzecie na Iran – sąd odsyłający jest zobowiązany do dokonania oceny, czy te pierwsze sankcje mogłyby wywołać nieproporcjonalne skutki dla tego przedsiębiorstwa w świetle celów rozporządzenia nr 2271/96 obejmujących ochronę ustanowionego porządku prawnego i interesów Unii w ogólności i tym samym osiągnięcie celu polegającego na swobodnym przepływie kapitału między państwami członkowskimi a państwami trzecimi.

91 W tym względzie ograniczenie wolności prowadzenia działalności gospodarczej wynikające z ewentualnego stwierdzenia nieważności wypowiedzenia umowy sprzecznego z zakazem przewidzianym w art. 5 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2271/96 okazuje się co do zasady niezbędne do przeciwdziałania skutkom załączonych przepisów prawnych, chroniąc w ten sposób ustanowiony porządek prawny i interesy Unii w ogólności.

92 Niemniej jednak do sądu odsyłającego należy ponadto wyważenie w ramach tego badania proporcjonalności dążenia do osiągnięcia tych celów rozporządzenia nr 2271/96, któremu to dążeniu służy stwierdzenie nieważności wypowiedzenia naruszającego zakaz przewidziany w art. 5 akapit pierwszy tego rozporządzenia, oraz prawdopodobieństwa, że Telekom byłby narażony na straty gospodarcze, a także ich rozmiaru w przypadku, gdyby przedsiębiorstwo to nie mogło zakończyć stosunków handlowych z osobą ujętą w wykazie SDN.

93 W ramach tego badania proporcjonalności istotna jest również okoliczność, że Telekom – z zastrzeżeniem dokonania weryfikacji przez sąd krajowy – nie złożył do Komisji wniosku o przyznanie odstępstwa od zakazu ustanowionego w art. 5 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2271/96 i w ten sposób pozbawił się możliwości zapobieżenia ograniczeniu przysługującej mu wolności prowadzenia działalności gospodarczej, jakim skutkowałoby stwierdzenie nieważności wypowiedzenia rozpatrywanych umów zawartych z BMI, wynikające z ewentualnego naruszenia tego zakazu.

94 Co się tyczy grzywny administracyjnej przewidzianej w prawie niemieckim, należy zauważyć, że sąd odsyłający nie może jej wziąć pod uwagę, ponieważ kwota tej grzywny, która sama powinna być proporcjonalna zgodnie z art. 9 rozporządzenia nr 2271/96, powinna zostać ustalona z uwzględnieniem indywidualnej sytuacji sprawcy naruszenia, a tym samym sankcji, którą ewentualnie stanowi stwierdzenie nieważności rozpatrywanego wypowiedzenia umów.

95 W świetle całości powyższych rozważań na pytania trzecie i czwarte należy odpowiedzieć, że rozporządzenie nr 2271/96, a w szczególności jego art. 5 i 9, w związku z art. 16 i art. 52 ust. 1 karty należy interpretować w ten sposób, że nie stoi ono na przeszkodzie stwierdzeniu nieważności wypowiedzenia umów dokonanego przez osobę określoną w art. 11 tego rozporządzenia w celu zastosowania się do wymogów lub zakazów opartych na załączonych przepisach prawnych, mimo że nie dysponuje ona upoważnieniem w rozumieniu art. 5 akapit drugi wspomnianego rozporządzenia, o ile to stwierdzenie nieważności nie wywołuje nieproporcjonalnych skutków dla tej osoby w świetle celów tego rozporządzenia obejmujących ochronę ustanowionego porządku prawnego oraz interesów Unii w ogólności. W ramach tego badania proporcjonalności należy wyważyć dążenie do osiągnięcia tych celów, któremu służy stwierdzenie nieważności wypowiedzenia umów naruszającego zakaz przewidziany w art. 5 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2271/96, oraz prawdopodobieństwo, że zainteresowana osoba byłaby narażona na straty gospodarcze, a także ich rozmiar w przypadku, gdyby nie mogła ona zakończyć stosunków handlowych z osobą ujętą w wykazie osób objętych rozpatrywanymi sankcjami wtórnymi wynikającymi z załączonych przepisów prawnych.

W przedmiocie kosztów

96 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

1) **Artykuł 5 akapit pierwszy rozporządzenia Rady (WE) nr 2271/96 z dnia 22 listopada 1996 r. zabezpieczającego przed skutkami eksterytorialnego stosowania ustawodawstwa przyjętego przez państwo trzecie oraz działaniami opartymi na nim lub z niego wynikającymi, zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 37/2014 z dnia 15 stycznia 2014 r. oraz rozporządzeniem delegowanym Komisji (UE) 2018/1100 z dnia 6 czerwca 2018 r. zmieniającym załącznik do rozporządzenia nr 2271/96, należy interpretować w ten sposób, że zakazuje on osobom określonym w art. 11 rozporządzenia nr 2271/96, w zmienionym brzmieniu, zastosowania się do wymogów lub zakazów przewidzianych w przepisach prawnych określonych w załączniku do tego rozporządzenia, nawet w braku polecenia ze strony organów administracyjnych lub sądowych państw trzecich, które przyjęły te przepisy prawne, mającego na celu zapewnienie ich poszanowania.**

2) **Artykuł 5 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2271/96, zmienionego rozporządzeniem nr 37/2014 oraz rozporządzeniem delegowanym 2018/1100, należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie temu, by osoba określona w art. 11 tego rozporządzenia, w zmienionym brzmieniu, która nie dysponuje upoważnieniem w rozumieniu art. 5 akapit drugi wspomnianego rozporządzenia, w zmienionym brzmieniu, mogła wypowiedzieć umowy zawarte z osobą ujętą w „wykazie wyraźnie wskazanych obywateli krajowych oraz osób, których aktywa zostały zablokowane" (Specially Designated Nationals and Blocked Persons List), bez podania uzasadnienia takiego wypowiedzenia. Niemniej jednak art. 5 akapit pierwszy tego rozporządzenia, w zmienionym brzmieniu, wymaga, by w ramach procesu cywilnego dotyczącego zarzucanego naruszenia zakazu ustanowionego w tym przepisie – jeżeli ogół dowodów,**

którymi dysponuje sąd krajowy, wskazuje prima facie, że osoba określona w art. 11 rozporządzenia nr 2271/96, w zmienionym brzmieniu, nie dysponując upoważnieniem w tym względzie, zastosowała się do przepisów prawnych określonych w załączniku do tego rozporządzenia, w zmienionym brzmieniu – to do tej osoby należało wykazanie w sposób wymagany prawem, iż jej zachowanie nie miało na celu zastosowania się do wspomnianych przepisów prawnych.

3) **Rozporządzenie nr 2271/96, zmienione rozporządzeniem nr 37/2014 oraz rozporządzeniem delegowanym 2018/1100, a w szczególności jego art. 5 i 9, w związku z art. 16 i art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że nie stoi ono na przeszkodzie stwierdzeniu nieważności wypowiedzenia umów dokonanego przez osobę określoną w art. 11 tego rozporządzenia, w zmienionym brzmieniu, w celu zastosowania się do wymogów lub zakazów opartych na przepisach prawnych określonych w załączniku do wspomnianego rozporządzenia, w zmienionym brzmieniu, mimo że nie dysponuje ona upoważnieniem w rozumieniu art. 5 akapit drugi tego rozporządzenia, w zmienionym brzmieniu, o ile to stwierdzenie nieważności nie wywołuje nieproporcjonalnych skutków dla tej osoby w świetle celów rozporządzenia nr 2271/96, w zmienionym brzmieniu, obejmujących ochronę ustanowionego porządku prawnego oraz interesów Unii Europejskiej w ogólności. W ramach tego badania proporcjonalności należy wyważyć dążenie do osiągnięcia tych celów, któremu służy stwierdzenie nieważności wypowiedzenia umów naruszającego zakaz przewidziany w art. 5 akapit pierwszy tego rozporządzenia, w zmienionym brzmieniu, oraz prawdopodobieństwo, że zainteresowana osoba byłaby narażona na straty gospodarcze, a także ich rozmiar w przypadku, gdyby osoba ta nie mogła zakończyć stosunków handlowych z osobą ujętą w wykazie osób objętych rozpatrywanymi sankcjami wtórnymi wynikającymi z przepisów prawnych określonych w załączniku do wspomnianego rozporządzenia, w zmienionym brzmieniu.**

Podpisy