Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 21. decembra 2021 *

„Predhodno odločanje – Trgovinska politika – Uredba (ES) št. 2271/96 – Zaščita pred učinki ekstrateritorialne uporabe zakonodaje, ki jo sprejme tretja država – Omejevalni ukrepi Združenih držav Amerike proti Iranu – Sekundarne sankcije, ki jih je uvedla ta tretja država in ki preprečujejo, da bi se zunaj njenega ozemlja vzdrževali trgovinski odnosi z nekaterimi iranskimi podjetji – Prepoved spoštovanja take zakonodaje – Uresničevanje pravice do redne odpovedi“

V zadevi C-124/20,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg (višje deželno sodišče v Hamburgu, Nemčija) z odločbo z dne 2. marca 2020, ki je na Sodišče prispela 5. marca 2020, v postopku

Bank Melli Iran

proti

Telekom Deutschland GmbH,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, L. Bay Larsen, podpredsednik, A. Prechal in K. Jürimäe, predsednici senatov, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin (poročevalec), N. Jääskinen, predsedniki senatov, I. Ziemele, predsednica senata, in J. Passer, predsednik senata, M. Ilešič, T. von Danwitz in N. Wahl, sodniki,

generalni pravobranilec: G. Hogan,

sodna tajnica: M. Krausenböck, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 23. februarja 2021,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Bank Melli Iran T. Wülfing, P. Plath in U. Schrömbges, Rechtsanwälte,

– za Telekom Deutschland GmbH T. Fischer in M. Blankenheim, Rechtsanwälte,

– za nemško vlado J. Möller in S. Heimerl, agenta,

* Jezik postopka: nemščina.

– za špansko vlado S. Centeno Huerta, agentka,

– za Evropsko komisijo J. Roberti di Sarsina, A. Biolan in M. Kellerbauer, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 12. maja 2021

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 5 Uredbe Sveta (ES) št. 2271/96 z dne 22. novembra 1996 o zaščiti pred učinki ekstrateritorialne uporabe zakonodaje, ki jo sprejme tretja država, in dejanji, ki na tej zakonodaji temeljijo ali iz nje izhajajo (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 10, zvezek 1, str. 75), kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) št. 37/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. januarja 2014 (UL 2014, L 18, str. 1) in z Delegirano uredbo Komisije (EU) 2018/1100 z dne 6. junija 2018 (UL 2018, L 199 I, str. 1), ki spreminja Prilogo k Uredbi št. 2271/96 (v nadaljevanju: Uredba št. 2271/96).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbama Bank Melli Iran (v nadaljevanju: BMI) in Telekom Deutschland GmbH (v nadaljevanju: Telekom) glede veljavnosti odpovedi pogodb, sklenjenih med tema družbama, ki se nanašajo na telekomunikacijske storitve družbe Telekom, potem ko je bila družba BMI uvrščena na seznam oseb, na katere se nanaša sistem sankcij, ki so ga uvedle Združene države Amerike v zvezi z jedrskim programom Irana, ki med drugim preprečuje, da bi se z navedenimi osebami vzdrževali trgovinski odnosi zunaj ozemlja Združenih držav (v nadaljevanju: sekundarne sankcije).

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba št. 2271/96

3 V uvodnih izjavah od prve do šeste Uredbe št. 2271/96 je navedeno:

„ker je eden od ciljev [Evropske unije] prispevati k usklajenemu razvoju svetovne trgovine in postopnemu odpravljanju omejitev mednarodne trgovine;

ker si [Unija] prizadeva kar najbolj doseči cilj prostega pretoka kapitala med državami članicami in tretjimi državami, vključno z odpravo omejitev za neposredne naložbe, naložbe v nepremičnine in ustanavljanje, ponujanjem finančnih storitev ali sprejemom vrednostnih papirjev na trge kapitala;

ker je tretja država sprejela zakone in druge predpise, ki naj bi urejali dejavnosti fizičnih in pravnih oseb pod jurisdikcijo države članice;

ker z ekstrateritorialno uporabo ti zakoni in drugi predpisi kršijo mednarodno pravo in onemogočajo doseganje prej navedenih ciljev;

ker taki zakoni in drugi predpisi ter dejanja, ki na njih temeljijo ali iz njih izvirajo, vplivajo ali bi utegnili vplivati na veljavni pravni red in škodujejo ali bi utegnili škodovati interesom [Unije] in interesom fizičnih in pravnih oseb, ki uveljavljajo svoje pravice po Pogodbi [DEU];

ker je v takih izjemnih okoliščinah treba na ravni [Unije] sprejeti ukrepe za zaščito veljavnega pravnega reda, interesov [Unije] in interesov fizičnih in pravnih oseb, zlasti z odpravo, izničenjem, blokiranjem ali drugačno preprečitvijo učinkov področne tuje zakonodaje“.

4 Člen 1, prvi odstavek, te uredbe določa:

„Ta uredba zagotavlja varstvo in preprečuje učinke ekstrateritorialne uporabe zakonov, iz priloge k tej uredbi, drugih predpisov in dejanj, ki na njih temeljijo ali iz njih izhajajo, kadar takšna uporaba škodi interesom fizičnih in pravnih oseb iz člena 11, ki se ukvarjajo z mednarodno trgovino, prostim pretokom kapitala in sorodnimi trgovskimi dejavnostmi med [Unijo] in tretjimi državami.“

5 Člen 4 navedene uredbe določa:

„Sodbe sodišč in odločbe upravnih organov zunaj [Unije], ki neposredno ali posredno uveljavljajo zakone iz priloge ali dejanja, ki na njih temeljijo ali iz njih izhajajo, se ne priznavajo in nikakor niso izvršljive.“

6 Člen 5 iste uredbe določa:

„Fizične in pravne osebe iz člena 11 ne smejo, neposredno ali posredno, po namestniku ali posredniku, s storitvijo ali namerno opustitvijo, izpolnjevati zahtev ali prepovedi, skupaj z zahtevami tujih sodišč, ki neposredno ali posredno temeljijo na zakonih iz priloge ali iz njih izhajajo oziroma dejanj[ih], ki na njih temeljijo ali iz njih izhajajo.

Fizične in pravne osebe lahko v skladu s postopki iz členov 7 in 8 upoštevajo te zakone v celoti ali delno, v kolikor bi neupoštevanje povzročilo resno škodo njihovim interesom ali interesom [Unije]. Merila za uporabo te določbe se opredelijo v skladu s postopkom iz člena 8. Kadar obstaja dovolj dokazov, da bi neupoštevanje povzročilo resno škodo fizični ali pravni osebi, [Evropska k]omisija nemudoma predloži odboru iz člena 8 osnutek za sprejetje ustreznih ukrepov v skladu z določbami te uredbe.“

7 Člen 6, prvi in drugi odstavek, Uredbe št. 2271/96 določa:

„Fizične in pravne osebe iz člena 11, ki opravljajo dejavnost iz člena 1 in jim je bila povzročena škoda z uporabo zakonov, navedenih v prilogi, ali z dejanji, ki na njih temeljijo ali iz njih izhajajo, imajo pravico do povrnitve škode, skupaj s sodnimi stroški.

Povrnitev škode se lahko zahteva od fizičnih ali pravnih oseb ali drugih subjektov, ki so jo povzročili, od oseb, ki delujejo v njihovem imenu, ali posrednikov.“

8 Člen 7(b) in (d) te uredbe določa:

„Za izvajanje te uredbe Komisija:

[…]

(b) daje dovoljenje pod pogoji iz člena 5 in pri določanju rokov odboru za pripravo mnenja v celoti upošteva roke, ki jih morajo izpolnjevati fizične in pravne osebe, ki dovoljenje potrebujejo;

[…]

(d) v *Uradnem listu [Evropske unije]* objavi (poročilo) o sodbah in odločitvah, za katere se uporabljata člena 4 in 6“.

9 Člen 8 navedene uredbe določa:

„1. Pri izvajanju člena 7(b) Komisiji pomaga Odbor za ekstrateritorialno zakonodajo. Ti izvedbeni akti se sprejmejo v skladu s postopkom pregleda iz odstavka 2 tega člena. Ta odbor je odbor v smislu Uredbe (EU) št. 182/2011 Evropskega parlamenta in Sveta [z dne 16. februarja 2011 o določitvi splošnih pravil in načel, na podlagi katerih države članice nadzirajo izvajanje izvedbenih pooblastil Komisije (UL 2011, L 55, str. 13)].

2. Pri sklicevanju na ta odstavek se uporablja člen 5 Uredbe [št. 182/2011].“

10 Člen 9 Uredbe št. 2271/96 določa:

„Vsaka država članica določi sankcije za primer kršitve pomembnih določb te uredbe. Sankcije morajo biti učinkovite, sorazmerne in odvračilne.“

11 Člen 11 Uredbe št. 2271/96 določa:

„Ta uredba se uporablja za:

1. fizične osebe, ki prebivajo v [Uniji], in državljane držav članic,

2. pravne osebe, ki so registrirane v [Uniji],

3. fizične ali pravne osebe iz člena 1(2) Uredbe [Sveta (EGS) št. 4055/86 z dne 22. decembra 1986 o uporabi načela svobode opravljanja storitev v pomorskem prometu med državami članicami ter med državami članicami in tretjimi državami (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 1, str. 174)],

4. druge fizične osebe, ki prebivajo v [Uniji], če te osebe niso v državi, katere državljani so,

5. druge fizične osebe pri opravljanju poslov v [Uniji], tudi v njenih teritorialnih vodah, zračnem prostoru in na plovilih ali ladjah pod jurisdikcijo države članice.“

12 Priloga k Uredbi št. 2271/96 v delu, ki se nanaša na Združene države, naslovljena „Zakoni in drugi predpisi“, določa:

„[…]

4. ‚Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012‘

Zahteve:

Ne sme se zavestno:

(i) zagotavljati znatne podpore, vključno z omogočanjem znatnih finančnih transakcij, blaga ali storitev, določenim osebam ali v imenu teh oseb, ki poslujejo v pristaniškem ali energetskem sektorju, na področju ladijskega prometa ali ladjedelništva v Iranu, ali kateri koli iranski osebi, ki je vključena na seznam posebej imenovanih državljanov in blokiranih oseb;
(ii) trgovati z Iranom s pomembnim blagom in storitvami, ki se uporabljajo v zvezi z energetskim sektorjem ali sektorjem ladijskega prometa ali ladjedelništva;
(iii) kupovati nafte in naftnih proizvodov iz Irana ter v posebnih okoliščinah izvajati finančnih transakcij v zvezi z njimi;
(iv) izvajati ali omogočati transakcij za trgovanje z zemeljskim plinom, usmerjeno v Iran ali iz njega (velja za tuje finančne institucije);
(v) trgovati z Iranom s plemenitimi kovinami, grafitom, neobdelanimi ali polobdelanimi kovinami ali programsko opremo, ki se lahko uporabljajo v posebnih sektorjih ali vključujejo določene osebe, ali omogočati znatnih finančnih transakcij v zvezi s takšnim trgovanjem;
(vi) zagotavljati storitev izvedbe prodaje primarne izdaje finančnih instrumentov, zavarovanja in pozavarovanja v zvezi z določenimi dejavnostmi, vključno s tistimi iz točk (i) in (ii) zgoraj, vendar ne omejeno na te dejavnosti, ali določenimi kategorijami oseb;

[…]“

Delegirana uredba 2018/1100

13 V uvodni izjavi 4 Delegirane uredbe 2018/1100 je navedeno:

„Združene države Amerike so 8. maja 2018 naznanile, da ne bodo več opuščale svojih nacionalnih omejevalnih ukrepov v zvezi z Iranom. Nekateri od teh ukrepov imajo ekstrateritorialno uporabo in škodijo interesom Unije ter interesom fizičnih in pravnih oseb, ki uveljavljajo pravice na podlagi Pogodbe [DEU].“

Izvedbena uredba (EU) 2018/1101

14 Člen 4 Izvedbene uredbe Komisije (EU) 2018/1101 z dne 3. avgusta 2018 o določitvi meril za uporabo drugega odstavka člena 5 Uredbe št. 2271/96 (UL 2018, L 199 I, str. 7) določa:

„Komisija pri ocenjevanju, ali bi nastala resna škoda za zaščitene interese, kakor je navedeno v drugem odstavku člena 5 Uredbe [št. 2271/96], po potrebi med drugim upošteva naslednja nekumulativna merila:

(a) ali je verjetno, da je zaščiteni interes posebej ogrožen glede na kontekst, naravo in izvor škode za zaščiteni interes;

(b) ali tretja država, iz katere izvira navedena ekstrateritorialna zakonodaja, vodi upravno ali sodno preiskavo zoper [osebo iz člena 11 Uredbe št. 2271/96, ki je zaprosila za dovoljenje iz člena 5, drugi odstavek, te uredbe,] oziroma je z [njo] predhodno sklenila poravnavo;

(c) ali obstaja bistvena povezava s tretjo državo, iz katere izvirajo navedena ekstrateritorialna zakonodaja ali naknadna dejanja; ali ima na primer [oseba iz člena 11 Uredbe št. 2271/96, ki je zaprosila za dovoljenje iz člena 5, drugi odstavek, te uredbe,] matične ali odvisne družbe ali udeležbo fizičnih ali pravnih oseb, za katere velja primarna pristojnost tretje države, iz katere izvirajo navedena ekstrateritorialna zakonodaja ali naknadna dejanja;

(d) ali bi [oseba iz člena 11 Uredbe št. 2271/96, ki je zaprosila za dovoljenje iz člena 5, drugi odstavek, te uredbe,] razumno gledano lahko sprejel[a] ukrepe, da bi se izognil[a] škodi ali jo ublažil[a];

(e) negativni učinek na izvajanje gospodarske dejavnosti, zlasti ali bi [oseba iz člena 11 Uredbe št. 2271/96, ki je zaprosila za dovoljenje iz člena 5, drugi odstavek, te uredbe,] utrpel[a] znatne ekonomske izgube, ki bi na primer ogrozile [njeno] sposobnost preživetja ali predstavljale resno tveganje za stečaj;

(f) ali bi postala dejavnost [osebe iz člena 11 Uredbe št. 2271/96, ki je zaprosila za dovoljenje iz člena 5, drugi odstavek, te uredbe,] pretirano težavna zaradi izgube bistvenih vložkov ali virov, ki jih ni mogoče razumno nadomestiti;

(g) ali bi bilo bistveno ovirano uveljavljanje individualnih pravic [osebe iz člena 11 Uredbe št. 2271/96, ki je zaprosila za dovoljenje iz člena 5, drugi odstavek, te uredbe];

(h) ali so ogroženi varnost, varovanje, zaščita življenja in zdravja ljudi ter varstvo okolja;

(i) ali je ogrožena sposobnost Unije za izvajanje njene humanitarne, razvojne in trgovinske politike ali zunanjih vidikov njenih notranjih politik;

(j) zanesljivost dobave strateškega blaga ali storitev v Unijo ali znotraj nje oziroma v posamezno državo članico ali znotraj nje in vpliv morebitnega pomanjkanja dobave ali motenj v dobavi;

(k) posledice za notranji trg v smislu prostega pretoka blaga, oseb, storitev in kapitala ter za finančno in gospodarsko stabilnost ali ključno infrastrukturo Unije;

(l) sistemske posledice škode, zlasti v smislu učinkov prelivanja škode na druge sektorje;

(m) vpliv na trg zaposlovanja ene ali več držav članic in njegove čezmejne posledice v Uniji;

(n) kateri koli drug relevantni dejavnik.“

Nemško pravo

15 Člen 134 Bürgerliches Gesetzbuch (civilni zakonik) določa:

„Pravni posel, ki je v nasprotju z zakonsko prepovedjo, je ničen, če zakon ne določa drugače.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

16 Družba BMI, ki ima podružnico v Nemčiji, je iranska banka v lasti iranske države. Z družbo Telekom, ki je hčerinska družba družbe Deutsche Telekom AG s sedežem v Nemčiji in katere približno polovica prometa izvira iz njene dejavnosti v Združenih državah, je sklenila več pogodb za opravljanje telekomunikacijskih storitev.

17 Stranki iz postopka v glavni stvari sta sklenili okvirno pogodbo, na podlagi katere so lahko vsi telefonski in internetni priključki družbe BMI na različnih lokacijah v Nemčiji urejeni z eno pogodbo. V okviru različnih pogodb, sklenjenih med tema strankama, je družba Telekom družbi BMI zagotovila več telekomunikacijskih storitev, ki jih je družba BMI vedno plačala v roku. Storitve, določene s tema pogodbama, so bistvene za notranjo in zunanjo komunikacijo družbe BMI v Nemčiji. Po mnenju predložitvenega sodišča družba BMI brez teh storitev ne more poslovati prek svoje podružnice v Nemčiji.

18 Združene države so se leta 2018 umaknile iz jedrskega dogovora z Iranom, podpisanega 14. julija 2015 na Dunaju, katerega cilj je nadzorovati iranski jedrski program in doseči odpravo gospodarskih sankcij proti Iranu. Združene države so zato od 5. novembra 2018 Iranu med drugim znova naložile sekundarne sankcije.

19 Te sankcije zadevajo osebe, na katere se nanaša „seznam izrecno imenovanih državljanov in oseb, katerih premoženje je blokirano“ (Specially Designated Nationals and Blocked Persons List) (v nadaljevanju: seznam SDN), ki ga je sestavil Office of Foreign Assets Control (OFAC) (urad za nadzor tujega premoženja (OFAC), Združene države) in na katerem je družba BMI. Na podlagi navedenih sankcij je vsakomur prepovedano, da bi zunaj ozemlja Združenih držav vzdrževal trgovinske odnose z osebo ali subjektom s seznama SDN.

20 Družba Telekom je 16. novembra 2018 družbo BMI obvestila o odpovedi vseh z njo povezanih pogodb s takojšnjim učinkom in je enako ravnala z vsaj štirimi drugimi družbami, ki so bile povezane z Iranom in ki so bile navedene na seznamu SDN ter so imele sedež v Nemčiji.

21 Landgericht Hamburg (deželno sodišče v Hamburgu, Nemčija) je v okviru enega od postopkov za izdajo začasne odredbe, ki jih je družba BMI začela pred nemškimi sodišči, družbi Telekom s sodbo z dne 28. novembra 2018 naložilo, naj obstoječe pogodbe izpolnjuje do izteka rokov za redno odpoved, določenih v teh pogodbah, ki so potekli med 25. januarjem 2019 in 7. januarjem 2021.

22 Družba Telekom je 11. decembra 2018 družbo BMI ponovno obvestila o odpovedi vseh teh pogodb, in to „v najkrajšem možnem času“. Tej odpovedi ni bila priložena nobena obrazložitev.

23 Družba BMI je zato pri Landgericht Hamburg (deželno sodišče v Hamburgu) vložila tožbo, s katero je predlagala, naj se družbi Telekom naloži, da vse pogodbeno dogovorjene telefonske in internetne povezave ohrani aktivne.

24 Navedeno sodišče je družbi Telekom naložilo, naj pogodbe iz postopka v glavni stvari izpolnjuje do izteka rednih odpovednih rokov, v preostalem pa je navedeno tožbo zavrnilo. Razsodilo je, da je bila redna odpoved navedenih pogodb s strani družbe Telekom v skladu s členom 5 Uredbe št. 2271/96.

25 Družba BMI je pri predložitvenem sodišču vložila pritožbo zoper sodbo Landgericht Hamburg (deželno sodišče v Hamburgu), v kateri je navedla, da odpoved pogodb iz postopka v glavni stvari ni v skladu s členom 5 Uredbe št. 2271/96. Družba BMI trdi, da je bil izključni razlog za to odpoved želja družbe Telekom, da spoštuje sekundarne sankcije, ki so jih sprejele Združene države.

26 Predložitveno sodišče pojasnjuje, prvič, da družba BMI ni trdila, da je bila odpoved pogodb iz postopka v glavni stvari s strani družbe Telekom posledica neposrednih ali posrednih navodil upravnih ali sodnih organov Združenih držav. Oberlandesgericht Köln (višje deželno sodišče v Kölnu, Nemčija) pa naj bi s sodbo z dne 7. februarja 2020 razsodilo, da se v takem položaju člen 5, prvi odstavek, Uredbe št. 2271/96 ne uporablja.

27 Vendar po mnenju predložitvenega sodišča že obstoj navedenih sekundarnih sankcij zadostuje za uporabo člena 5, prvi odstavek, Uredbe št. 2271/96, ker naj noben ukrep ne bi omogočal učinkovitega izvajanja prepovedi iz te določbe.

28 Drugič, iz predložitvene odločbe je razvidno, da družba Telekom ob opiranju na točko 5 smernic Komisije, naslovljenih „Vprašanja in odgovori: sprejetje posodobitve akta o blokiranju“ z dne 7. avgusta 2018 (UL 2018, C 277 I, str. 4), trdi, da ji člen 5, prvi odstavek, Uredbe št. 2271/96 pušča podjetniško svobodo, da kadar koli odpove pogodbe, sklenjene z družbo BMI, iz katerega koli razloga, kot naj bi presodila nekatera nemška sodišča, med drugim Oberlandesgericht Köln (višje deželno sodišče v Kölnu), ki naj bi s sklepom z dne 1. oktobra 2019 potrdilo, da je pogodbo mogoče odpovedati iz „razlogov, povezanih z zunanjo politiko Združenih držav“.

29 Predložitveno sodišče meni, da odpoved pogodb ni v nasprotju s členom 5, prvi odstavek, Uredbe št. 2271/96, če je utemeljena zgolj z gospodarskimi razlogi, ki nimajo konkretne povezave s sankcijami, ki bi jih naložile tretje države. Zato naj bi morala družba Telekom izjemoma utemeljiti razloge za odpoved pogodb iz postopka v glavni stvari in vsekakor navesti ali po potrebi celo dokazati, da odločitev o odpovedi teh pogodb ni bila sprejeta zaradi strahu pred morebitnimi negativnimi posledicami za družbo Telekom na ameriškem trgu.

30 Tretjič, predložitveno sodišče poudarja, da iz člena 134 civilnega zakonika izhaja, da odpoved pogodbe, ki je v nasprotju s členom 5, prvi odstavek, Uredbe št. 2271/96, nima pravnega učinka. Poleg tega naj bi na podlagi nemškega prava vsaka kršitev tega člena 5, prvi odstavek, pomenila upravno kršitev, ki se kaznuje z globo do 500.000 EUR.

31 Ob upoštevanju tveganja gospodarske škode za družbo Telekom, ki pripada skupini, katere približno polovica prometa izvira iz njene dejavnosti v Združenih državah, bi bilo mogoče šteti, da je v nasprotju z načelom sorazmernosti, določenim v členu 9 Uredbe št. 2271/96, da se tej družbi naloži globa in da se poleg tega od nje zahteva, naj nadaljuje izvajanje pogodb, sklenjenih z družbo BMI, zlasti ker neposredni namen te uredbe ni varstvo interesov zadnjenavedene družbe.

32 Četrtič, predložitveno sodišče poudarja, da je v skladu s preambulo Uredbe št. 2271/96 namen te uredbe zaščititi gospodarske subjekte Unije.

33 Vendar meni, da nevarnost ekonomskih izgub ni dovolj izravnana s pravico do povrnitve škode iz člena 6 te uredbe niti z morebitno izdajo dovoljenja za spoštovanje sankcij iz člena 5, drugi odstavek, navedene uredbe. Ob upoštevanju cilja iste uredbe, ki je preprečiti uporabo sekundarnih sankcij za gospodarske subjekte Unije, bi bilo namreč to dovoljenje izdano v dokaj omejenem obsegu. Zato naj zgolj tveganje ekonomskih izgub ne bi zadostovalo za pridobitev takega dovoljenja. V teh okoliščinah predložitveno sodišče dvomi, ali je v primeru nevarnosti za

velike ekonomske izgube na trgu Združenih držav splošna prepoved odpovedi poslovnega razmerja s poslovnim partnerjem, določena v Uredbi št. 2271/96, združljiva s svobodo gospodarske pobude, zaščiteno s členom 16 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), in načelom sorazmernosti, določenim v členu 52 te listine.

34 V teh okoliščinah je Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg (višje deželno sodišče v Hamburgu, Nemčija) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali se člen 5, prvi odstavek, Uredbe št. 2271/96 uporablja samo, če je gospodarski subjekt [Unije], ki opravlja posle, v smislu člena 11 te uredbe neposredno ali posredno prejel navodila od upravnih organov ali sodišč Združenih držav […], ali pa za uporabo zadostuje, da je namen ravnanja gospodarskega subjekta [Unije] tudi brez takih navodil spoštovanje sekundarnih sankcij?

2. Če bo Sodišče na prvo vprašanje odgovorilo v smislu druge možnosti: ali člen 5, prvi odstavek, Uredbe št. 2271/96 nasprotuje razlagi nacionalnega prava, v skladu s katero je subjektu, ki odpoveduje poslovno razmerje, dovoljena tudi vsakršna odpoved trajnega dolžniškega razmerja s pogodbeno stranko, ki jo je ameriški [urad za nadzor tujih sredstev] uvrstil na seznam [SDN] – in s tem tudi odpoved zaradi spoštovanja ameriških sankcij – ne da bi mu bilo treba navesti razlog za odpoved in torej ne da bi moral v civilnem postopku izkazati in dokazati, da razlog za odpoved vsekakor ni spoštovanje [teh] sankcij?

3. Če bo Sodišče na drugo vprašanje odgovorilo pritrdilno: ali je treba redno odpoved, ki je v nasprotju s členom 5, prvi odstavek, Uredbe št. 2271/96, obvezno šteti za neveljavno ali pa je namenu uredbe zadoščeno tudi z drugimi sankcijami, na primer naložitvijo globe?

4. Če bo Sodišče na tretje vprašanje odgovorilo v smislu prve možnosti: ali to ob upoštevanju členov 16 in 52 [Listine] na eni strani in možne odobritve odstopanj na podlagi člena 5, drugi odstavek, Uredbe št. 2271/96 na drugi strani velja tudi, če gospodarskemu subjektu [Unije] ob ohranitvi poslovnega razmerja s pogodbeno stranko, ki je uvrščena na seznam posebej imenovanih državljanov, na ameriškem trgu grozi velika gospodarska škoda (v tem primeru: 50 odstotkov prihodkov koncerna)?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Uvodne ugotovitve

35 Poudariti je treba, da je namen Uredbe št. 2271/96, kot je razvidno iz njene šeste uvodne izjave, zaščita veljavnega pravnega reda, interesov Unije in interesov fizičnih ali pravnih oseb, ki uresničujejo pravice iz Pogodbe DEU, zlasti z odpravo, izničenjem, blokiranjem ali drugačno preprečitvijo učinkov zakonov in drugih predpisov, navedenih v Prilogi k navedeni uredbi (v nadaljevanju: zakoni iz priloge).

36 V členu 1 Uredbe št. 2271/96 je v zvezi s tem pojasnjeno, da želi zakonodajalec Unije z ukrepi, določenimi z navedeno uredbo, zagotoviti varstvo in preprečiti učinke ekstrateritorialne uporabe zakonov in dejanj, ki na njih temeljijo ali iz njih izhajajo, kadar takšna uporaba škodi interesom fizičnih in pravnih oseb iz člena 11, ki se ukvarjajo z mednarodno trgovino, prostim pretokom kapitala ter sorodnimi trgovskimi dejavnostmi med Unijo in tretjimi državami.

37 Kot izhaja iz uvodnih izjav od prve do pete Uredbe št. 2271/96, je namen zakonov iz priloge, ki so navedeni v Prilogi k tej uredbi, urediti dejavnosti fizičnih in pravnih oseb, ki spadajo v pristojnost držav članic, pri čemer imajo ti zakoni ekstrateritorialno uporabo. S tem posegajo v veljavni pravni red ter škodujejo interesom Unije in interesom navedenih oseb, ker kršijo mednarodno pravo in ogrožajo uresničevanje ciljev Unije. Namen tega uresničevanja je namreč prispevati k usklajenemu razvoju svetovne trgovine in postopnemu odpravljanju omejitev mednarodne trgovine s tem, da se kar najbolj spodbuja prosti pretok kapitala med državami članicami in tretjimi državami, ter k odpravi omejitev za neposredne naložbe, vključno z naložbami v nepremičnine, za ustanavljanje, za ponujanje finančnih storitev ali za sprejem vrednostnih papirjev na trge kapitala.

38 Med zakoni iz priloge je „Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012“ (zakon iz leta 2012 o svobodi in boju proti širjenju jedrskega orožja v Iranu), ki ga – kot je razvidno iz četrte uvodne izjave Delegirane uredbe 2018/1100 – Združene države Amerike, kot so naznanile 8. maja 2018, zaradi umika iz jedrskega dogovora z Iranom prav tako niso opustile.

39 Za uresničitev ciljev, navedenih v točkah od 35 do 37 te sodbe, Uredba št. 2271/96 določa različna pravila. Tako člen 4 te uredbe s ciljem zaščite veljavnega pravnega reda in interesov Unije v bistvu določa, da se nobena odločba zunaj Unije, s katero se uveljavljajo zakoni iz priloge ali dejanja, ki na njih temeljijo ali iz njih izhajajo, ne priznava in nikakor ni izvršljiva. Z istim namenom je s prvim odstavkom člena 5 navedene uredbe fizičnim in pravnim osebam iz člena 11 te uredbe v bistvu prepovedano, da bi izpolnjevale zahteve iz zakonov iz priloge ali dejanja, ki na teh zakonih temeljijo ali iz njih izhajajo, pri čemer drugi odstavek tega člena 5 kljub temu določa, da lahko take osebe vselej upoštevajo te zakone v celoti ali delno, če bi neupoštevanje povzročilo resno škodo njihovim interesom ali interesom Unije. Poleg tega člen 6 Uredbe št. 2271/96 zaradi zaščite interesov oseb iz člena 11 te uredbe določa, da imajo osebe, ki opravljajo dejavnost iz člena 1 navedene uredbe in jim je bila povzročena škoda z uporabo navedenih zakonov ali z navedenimi dejanji, pravico do povrnitve škode.

40 Člen 9 Uredbe št. 2271/96 pa zagotavlja, da se ta pravila učinkovito uporabljajo, s tem da od držav članic zahteva, da določijo sankcije za primer kršitve navedenih pravil, pri čemer morajo biti te sankcije učinkovite, sorazmerne in odvračilne. Take sankcije je tako treba določiti zlasti, kadar oseba iz člena 11 te uredbe krši prepoved iz člena 5, prvi odstavek, te uredbe.

41 Na vprašanja predložitvenega sodišča je treba odgovoriti na podlagi teh ugotovitev.

Prvo vprašanje

42 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 5, prvi odstavek, Uredbe št. 2271/96 razlagati tako, da osebam iz člena 11 te uredbe prepoveduje, da izpolnjujejo zahteve ali prepovedi, določene v zakonih iz priloge, tudi če upravni ali sodni organi tretjih držav, ki so te zakone sprejeli, niso posredovali navodil za zagotovitev spoštovanja navedenih zakonov.

43 Uvodoma je treba opozoriti, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi sobesedilo in cilje, ki jih uresničuje ureditev, katere del je (sodba z dne 12. maja 2021, Bundesrepublik Deutschland (Interpolova rdeča mednarodna tiralica), C-505/19, EU:C:2021:376, točka 77 in navedena sodna praksa).

44 V zvezi z besedilom člena 5, prvi odstavek, Uredbe št. 2271/96 je treba opozoriti, da ta določba osebam iz člena 11 te uredbe prepoveduje izpolnjevanje „zahtev ali prepovedi, skupaj z zahtevami tujih sodišč, ki neposredno ali posredno temeljijo na zakonih iz priloge ali iz njih izhajajo oziroma dejanj[ih], ki na njih temeljijo ali iz njih izhajajo“.

45 Iz tega besedila, zlasti iz izraza „zahtev[e] ali prepovedi […], ki temeljijo na“ in izraza „skupaj z“ izhaja, da se ta določba, ki je oblikovana široko, uporablja tudi, če upravni ali sodni organ ne poda zahteve ali navodila.

46 Kot je namreč generalni pravobranilec v bistvu navedel v točki 55 sklepnih predlogov, lahko zahteva ali prepoved v skladu s splošnim pomenom teh izrazov izhajata ne le iz posamičnega akta ali svežnja posamičnih odločb, temveč tudi iz splošnega in abstraktnega akta.

47 Ta razlaga izrazov „zahteve“ in „prepovedi“ izhaja tudi iz sobesedila člena 5, prvi odstavek, Uredbe št. 2271/96. Kot je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točki 57 sklepnih predlogov, se v členu 4 in členu 7(d) te uredbe izraz „odločba“ uporablja za sklicevanje na sodne ali upravne akte, ki se štejejo za „navodila“, kar potrjuje ugotovitev, da imata izraza „zahteve“ in „prepovedi“ iz člena 5, prvi odstavek, iste uredbe širši obseg.

48 Navedeno razlago potrjujejo tudi cilji Uredbe št. 2271/96, ki so med drugim, kot je razvidno iz druge in šeste uvodne izjave te uredbe, zaščita veljavnega pravnega reda in interesov Unije ter interesov fizičnih ali pravnih oseb, ki uveljavljajo svoje pravice po Pogodbi DEU, da bi se kar najbolj dosegel cilj prostega pretoka kapitala med državami članicami in tretjimi državami.

49 Glede cilja Uredbe št. 2271/96, ki je zaščita veljavnega pravnega reda in interesov Unije na splošno, je namreč treba ugotoviti, da lahko zakoni iz priloge, kot je v bistvu navedel generalni pravobranilec v točkah 63 in 64 sklepnih predlogov, ustvarjajo učinke, med drugim zgolj z grožnjo pravnih posledic, ki se lahko uporabijo, če bi osebe iz člena 11 te uredbe kršile te zakone. Iz tega sledi, da Uredba št. 2271/96 ne bi mogla preprečiti učinkov navedenih zakonov in tako učinkovito uresničevati zgoraj navedenega cilja, če bi bila prepoved iz člena 5, prvi odstavek, te uredbe pogojena s tem, da upravni in sodni organi tretjih držav, ki so sprejeli navedene zakone, sprejmejo navodila.

50 Razlaga člena 5, prvi odstavek, Uredbe št. 2271/96, navedena v točki 45 te sodbe, poleg tega ni nezdružljiva z dodatnim ciljem Uredbe št. 2271/96, ki je zaščititi interese oseb iz člena 11 te uredbe, vključno z njihovo svobodo gospodarske pobude, ki je temeljna svoboščina iz člena 16 Listine in ki v skladu s sodno prakso Sodišča zajema pravico do opravljanja gospodarske ali trgovske dejavnosti, pogodbeno svobodo in svobodno konkurenco (sodba z dne 16. julija 2020, Adubef in drugi, C-686/18, EU:C:2020:567, točka 82). Poudariti je namreč treba, da so ti interesi, ki so lahko ogroženi z ukrepi, ki se jim v zadevnih tretjih državah izpostavijo navedene osebe, če ne spoštujejo zakonov iz priloge, ustrezno zaščiteni na podlagi člena 5, drugi odstavek, navedene uredbe, ki ga je treba razlagati ob upoštevanju tega cilja.

51 Glede na zgoraj navedeno je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 5, prvi odstavek, Uredbe št. 2271/96 razlagati tako, da osebam iz člena 11 te uredbe prepoveduje, da izpolnjujejo zahteve ali prepovedi, določene v zakonih iz priloge, tudi če upravni ali sodni organi tretjih držav, ki so te zakone sprejeli, niso posredovali navodil za zagotovitev spoštovanja navedenih zakonov.

Drugo vprašanje

52 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 5, prvi odstavek, Uredbe št. 2271/96 razlagati tako, da nasprotuje temu, da lahko oseba iz člena 11 te uredbe, ki nima dovoljenja v smislu člena 5, drugi odstavek, navedene uredbe, odpove pogodbe, sklenjene z osebo s seznama SDN, ne da bi tako odpoved obrazložila.

53 To vprašanje spada v okvir civilnega spora, v katerem družba BMI pred predložitvenim sodiščem izpodbija to, da je družba Telekom izvršila svojo pravico do redne odpovedi pogodb, ki sta jih sklenili, ne da bi morala navesti razlog, pri čemer družba BMI trdi, da je taka odpoved v nasprotju s členom 5, prvi odstavek, Uredbe št. 2271/96.

54 Najprej je treba pojasniti, ali se je v civilnem postopku, kot je spor o glavni stvari, mogoče sklicevati na člen 5, prvi odstavek, Uredbe št. 2271/96.

55 V skladu z ustaljeno sodno prakso morajo nacionalna sodišča, ki v okviru svojih pristojnosti skrbijo za uporabo določb prava Unije, kot so določbe Uredbe št. 2271/96, zagotavljati polni učinek teh določb (glej v tej smislu sodbo z dne 17. septembra 2002, Muñoz in Superior Fruiticola, C-253/00, EU:C:2002:497, točka 28).

56 Poleg tega je treba opozoriti, da se v skladu s členom 288, drugi odstavek, PDEU uredba splošno uporablja in se neposredno uporablja v vseh državah članicah (sodba z dne 17. septembra 2002, Muñoz in Superior Fruiticola, C-253/00, EU:C:2002:497, točka 27).

57 Ugotoviti pa je treba, da člen 5, prvi odstavek, Uredbe št. 2271/96 določa, da fizične in pravne osebe iz člena 11 te uredbe ne smejo – neposredno ali posredno, po namestniku ali posredniku, s storitvijo ali namerno opustitvijo – izpolnjevati zahtev ali prepovedi, ki neposredno ali posredno temeljijo na zakonih iz priloge. To prepoved, ki je jasna, natančna in brezpogojna, je mogoče pojasniti s tem, da lahko osebe iz navedenega člena 11 pri opravljanju svojih zlasti poslovnih dejavnosti, vključno z morebitnimi odločitvami o odpovedi pogodb, konkretizirajo ekstrateritorialne učinke priloženih zakonov, ki jih navedena uredba želi prav preprečiti.

58 Poleg tega je edino odstopanje od navedene prepovedi določeno v drugem odstavku člena 5 Uredbe št. 2271/96, ki osebam iz člena 11 te uredbe omogoča, da zaprosijo za dovoljenje, da te prepovedi ne spoštujejo.

59 Ker morajo nacionalna sodišča, kot je razvidno iz točke 55 te sodbe, zagotoviti polni učinek Uredbe št. 2271/96, mora biti mogoče spoštovanje prepovedi iz člena 5, prvi odstavek, te uredbe zagotoviti v okviru civilnega postopka, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, ki ga oseba sproži zoper tisto osebo, na katero se ta prepoved nanaša (glej po analogiji sodbo z dne 17. septembra 2002, Muñoz in Superior Fruiticola, C-253/00, EU:C:2002:497, točka 30).

60 Člen 9 Uredbe št. 2271/96 sicer prepušča državam članicam, da določijo sankcije, ki jih je treba naložiti za primer kršitve navedene uredbe ter ki morajo biti učinkovite, sorazmerne in odvračilne. Vendar ta pristojnost ne sme povzročiti spremembe področja uporabe drugih določb Uredbe št. 2271/96, ki določajo jasne, natančne in brezpogojne obveznosti ali prepovedi, katerih polni učinek morajo nacionalna sodišča, kot je bilo navedeno v točki 55 te sodbe, zagotoviti v sporih, ki so jim predloženi.

61 Navedene razlage člena 5 Uredbe št. 2271/96 v nasprotju s trditvami družbe Telekom ni mogoče izpodbijati s smernicami Komisije, navedenimi v točki 28 te sodbe. Te smernice namreč ne določajo niti pravil niti pravno zavezujočih razlag. Kot je navedeno v odstavku 5 preambule navedenih smernic, je zavezujoča le Uredba št. 2271/96 in le Sodišče je pristojno za pravno zavezujoče razlage aktov institucij Unije, kot je razvidno iz odstavka 6 preambule istih smernic.

62 Po teh pojasnilih je treba poudariti, da niti iz člena 5, prvi odstavek, Uredbe št. 2271/96 niti iz katere koli druge določbe te uredbe ni razvidno, da bi morala oseba iz člena 11 te uredbe odpoved trgovinske pogodbe z osebo s seznama SDN obrazložiti.

63 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da člen 5, prvi odstavek, Uredbe št. 2271/96 ne nasprotuje nacionalni ureditvi, v skladu s katero lahko oseba iz člena 11 te uredbe, ki nima dovoljenja v smislu drugega odstavka tega člena 5, odpove pogodbe, ki jih je sklenila z osebo s seznama SDN, ne da bi morala to odpoved obrazložiti.

64 V obravnavanem primeru je iz spisa, ki je na voljo Sodišču, razvidno, da se člen 134 civilnega zakonika uporablja za spor o glavni stvari, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče. To sodišče v zvezi s tem navaja, da če se z zadevno odpovedjo krši člen 5, prvi odstavek, Uredbe št. 2271/96, je ta odpoved na podlagi tega člena 134 neveljavna. Poleg tega je nemška vlada v odgovoru na vprašanje Sodišča pojasnila upoštevna pravila o dokaznem bremenu, ki v okviru civilnega postopka veljajo za dokazovanje kršitve zakonske prepovedi v smislu navedenega člena 134. Tako se lahko stranka, ki trdi, da je pravni akt, vključno z odpovedjo pogodbe, ničen zaradi kršitve zakonske prepovedi, kot je določena v členu 5, prvi odstavek, Uredbe št. 2271/96, na to ničnost sklicuje pred sodiščem. V ta namen mora navesti dejstva, ki kažejo na zatrjevano kršitev. Če druga stranka v postopku izpodbija resničnost teh dejstev, mora stranka, ki zatrjuje ničnost pravnega akta, dokazati, da so pogoji za to kršitev izpolnjeni. Tako naj bi v obravnavanem primeru dokazno breme v celoti nosila oseba, ki zatrjuje kršitev člena 5 Uredbe št. 2271/96.

65 Vendar je treba v zvezi s tem ugotoviti, da lahko uporaba takega splošnega pravila v zvezi z dokaznim bremenom predložitvenemu sodišču onemogoči ali čezmerno oteži ugotovitev kršitve prepovedi iz člena 5, prvi odstavek, Uredbe št. 2271/96 in tako ogrozi učinkovitost te prepovedi.

66 Dokazi, s katerimi je mogoče izkazati, da ravnanje neke osebe iz člena 11 Uredbe št. 2271/96 temelji na volji te osebe, da izpolnjuje zahteve iz zakonov iz priloge, namreč običajno niso dostopni nobeni drugi fizični osebi, zlasti ker so taki dokazi, kot je poudaril generalni pravobranilec v točki 95 sklepnih predlogov, lahko poslovna skrivnost.

67 Da bi se zagotovil polni učinek člena 5, prvi odstavek, Uredbe št. 2271/96, je torej treba šteti, da kadar v okviru civilnega postopka, ki se nanaša na domnevno kršitev zahtev iz te določbe, vsi dokazi, ki jih ima na voljo nacionalno sodišče, na prvi pogled kažejo na to, da je z odpovedjo zadevnih pogodb oseba iz člena 11 te uredbe, ki v zvezi s tem nima dovoljenja v smislu drugega odstavka člena 5 navedene uredbe, izpolnila zakone iz priloge, mora ta oseba pravno zadostno dokazati, da namen njenega ravnanja ni bil izpolnjevanje navedenih zakonov.

68 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 5, prvi odstavek, Uredbe št. 2271/96 razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da lahko oseba iz člena 11 te uredbe, ki nima dovoljenja v smislu člena 5, drugi odstavek, navedene uredbe, odpove pogodbe, sklenjene z osebo s seznama SDN, ne da bi tako odpoved obrazložila. Vendar člen 5, prvi odstavek, iste uredbe zahteva, da mora v okviru civilnega postopka, ki se nanaša na domnevno

kršitev prepovedi iz te določbe, kadar vsi dokazi, ki jih ima na voljo nacionalno sodišče, na prvi pogled kažejo na to, da je oseba iz člena 11 Uredbe št. 2271/96 izpolnila zakone iz priloge, ne da bi za to imela dovoljenje, ta oseba pravno zadostno dokazati, da namen njenega ravnanja ni bil izpolnjevanje navedenih zakonov.

Tretje in četrto vprašanje

69 Predložitveno sodišče s tretjim in četrtim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba Uredbo št. 2271/96, zlasti njena člena 5 in 9, v povezavi s členoma 16 in 52 Listine razlagati tako, da nasprotuje temu, da se odpoved pogodb, ki jo izvrši oseba iz člena 11 te uredbe zaradi izpolnjevanja zahtev ali prepovedi, ki temeljijo na zakonih iz priloge, čeprav za to nima dovoljenja v smislu člena 5, drugi odstavek, te uredbe, razglasi za nično, če tej osebi zaradi te razglasitve ničnosti grozi velika gospodarska škoda.

70 Najprej je treba spomniti, da je treba določbe prava Unije, kot so določbe Uredbe št. 2271/96, razlagati ob upoštevanju temeljnih pravic, ki so na podlagi ustaljene sodne prakse sestavni del splošnih pravnih načel, katerih spoštovanje zagotavlja Sodišče in ki so zdaj vključene v Listino (glej v tem smislu sodbo z dne 25. maja 2016, Meroni, C-559/14, EU:C:2016:349, točka 45).

71 Člen 9 Uredbe št. 2271/96 določa, da morajo biti sankcije, ki jih države članice naložijo za primer kršitve pomembnih določb te uredbe, učinkovite, sorazmerne in odvračilne.

72 Poleg tega države članice, kadar na področju sankcij, ki se uporabijo, ni harmonizacije na ravni Unije, ostajajo pristojne za izbiro sankcij, ki se jim zdijo ustrezne. Vendar morajo države članice svojo pristojnost izvajati v skladu s pravom Unije in z njegovimi temeljnimi načeli (sodba z dne 11. februarja 2021, K. M. (Sankcije, naložene kapitanu plovila), C-77/20, EU:C:2021:112, točka 36), katerih del so temeljne pravice in svoboščine.

73 Poleg tega je Sodišče razsodilo, da mora strogost sankcij ustrezati teži kršitev, ki se z njimi sankcionirajo, zlasti tako, da se zagotovi resničen odvračilni učinek, pri čemer pa je treba spoštovati splošno načelo sorazmernosti (sodba z dne 5. marca 2020, OPR-Finance, C-679/18, EU:C:2020:167, točka 26).

74 Dodati je treba, da morajo nacionalna sodišča, ki so edina pristojna za razlago in uporabo nacionalnega prava, preveriti, ali navedene sankcije glede na vse okoliščine obravnavanega primera ustrezajo takim zahtevam ter so učinkovite, sorazmerne in odvračilne (sodba z dne 5. marca 2020, OPR-Finance, C-679/18, EU:C:2020:167, točka 27).

75 Vendar lahko Sodišče, kadar odloča o predlogu za sprejetje predhodne odločbe, poda pojasnila za usmerjanje navedenih sodišč pri njihovi presoji (sodba z dne 5. marca 2020, OPR-Finance, C-679/18, EU:C:2020:167, točka 28).

76 V obravnavanem primeru bi glede na navedbe v predlogu za sprejetje predhodne odločbe, navedene v točki 30 te sodbe – če bi se izkazalo, da je bila redna odpoved pogodb, ki jih je družba Telekom sklenila z družbo BMI, s strani provonavedene družbe v nasprotju s členom 5, prvi odstavek, Uredbe št. 2271/96, čeprav ni sporno, da ta družba ni zaprosila za dovoljenje v smislu člena 5, drugi odstavek, te uredbe – iz člena 134 civilnega zakonika izhajalo, da je ta odpoved nična in zato nima pravnega učinka.

77 Vendar lahko taka razglasitev ničnosti povzroči omejitev svobode gospodarske pobude, določene v členu 16 Listine.

78 V zvezi s tem je treba spomniti, da pravica do svobodne gospodarske pobude zajema med drugim pravico vseh podjetij, da lahko v mejah odgovornosti, ki jo določijo s svojimi akti, prosto razpolagajo z ekonomskimi, tehničnimi in finančnimi sredstvi, ki so jim na voljo (sodba z dne 30. junija 2016, Lidl, C-134/15, EU:C:2016:498, točka 27).

79 Varstvo, ki se podeljuje s členom 16 Listine, zajema pravico do opravljanja gospodarske ali trgovske dejavnosti, pogodbeno svobodo in svobodno konkurenco (sodba z dne 16. julija 2020, Adusbef in drugi, C-686/18, EU:C:2020:567, točka 82 in navedena sodna praksa) ter se med drugim nanaša na svobodno izbiro gospodarskega partnerja in svobodo pri določitvi cene, ki se zahteva za neko storitev (sodba z dne 15. aprila 2021, Federazione nazionale delle imprese Elettrotecniche ed elettroniche (Anie) in drugi, C-798/18 in C-799/18, EU:C:2021:280, točka 57).

80 Vendar svoboda gospodarske pobude, določena v členu 16 Listine, ni absolutna pravica, ampak jo je treba po eni strani upoštevati glede na njeno vlogo v družbi (sodba z dne 20. decembra 2017, Polkomtel, C-277/16, EU:C:2017:989, točka 50), po drugi strani pa jo je treba uravnotežiti z drugimi interesi, ki jih varuje pravni red Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 17. oktobra 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, točka 60), ter s pravicami in svoboščinami drugih oseb (glej v tem smislu sodbo z dne 22. januarja 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, točka 48).

81 Glede na besedilo člena 16 Listine, ki določa, da je svoboda gospodarske pobude priznana v skladu s pravom Unije ter nacionalnimi zakonodajami in običaji, s čimer se razlikuje od besedila drugih temeljnih svoboščin iz naslova II te listine, hkrati pa je podobno besedilu nekaterih določb naslova IV Listine, je lahko ta svoboda podvržena širokemu spektru posegov organov javne oblasti, ki lahko v splošnem interesu določijo omejitve za izvajanje gospodarske dejavnosti (glej v tem smislu sodbo z dne 22. januarja 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, točka 46).

82 Ta okoliščina pa se odraža zlasti v tem, kako je treba presojati ureditev Unije ter nacionalno zakonodajo in prakso glede na načelo sorazmernosti v skladu s členom 52(1) Listine (glej v tem smislu sodbo z dne 22. januarja 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, točka 47).

83 V skladu z zadnjenavedeno določbo mora biti vsakršno omejevanje uresničevanja pravic in svoboščin, ki jih priznava Listina, predpisano z zakonom in spoštovati bistveno vsebino teh pravic in svoboščin ter mora biti ob upoštevanju načela sorazmernosti potrebno in dejansko ustrezati ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali potrebno zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih (sodba z dne 22. januarja 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, točka 48).

84 V obravnavanem primeru je treba spomniti, da člen 5, prvi odstavek, Uredbe št. 2271/96 sicer določa, da fizične in pravne osebe iz člena 11 te uredbe ne smejo izpolnjevati zakonov iz priloge, vendar ta člen 5, drugi odstavek, določa, da se lahko osebi v skladu s postopki iz členov 7 in 8 Uredbe št. 2271/96 dovoli, da v celoti ali delno izpolnjuje zahteve ali prepovedi, ki izhajajo iz teh zakonov iz priloge, če bi njihovo nespoštovanje resno škodovalo interesom te osebe ali Unije. V skladu s temi postopki mora Komisija izdati taka dovoljenja ob pomoči Odbora za ekstrateritorialno zakonodajo iz člena 8 te uredbe. Tako je Komisija v skladu s harmoniziranim sistemom, uvedenim z navedeno uredbo, pod nadzorom Sodišča načeloma pristojna za presojo,

ali bi se z neizpolnjevanjem teh priloženih zakonov resno poseglo v interese navedene osebe ali Unije, saj mora ta institucija izpolniti svojo obveznost spoštovanja temeljnih pravic, med katerimi je svoboda gospodarske pobude.

85 V skladu s členom 4 Izvedbene uredbe 2018/1101, ki v skladu s členom 1 te uredbe določa merila za uporabo člena 5, drugi odstavek, Uredbe št. 2271/96, je Komisija pri ocenjevanju, ali bi nastala resna škoda za zaščitene interese iz zadnjenavedene določbe, dolžna upoštevati nekumulativna merila, kot so verjetnost, da je zaščiteni interes posebej ogrožen glede na okoliščine, naravo in izvor škode za zaščiteni interes, obstoj bistvene povezave s tretjo državo, iz katere izvirajo navedena ekstrateritorialna zakonodaja ali naknadna dejanja, negativni učinki na izvajanje gospodarske dejavnosti, zlasti ali bi oseba iz člena 11 Uredbe št. 2271/96, ki je zaprosila za dovoljenje iz člena 5, drugi odstavek, te uredbe, utrpela znatne ekonomske izgube, ki bi na primer ogrozile njeno sposobnost preživetja ali predstavljale resno tveganje za stečaj, ali verjetnost, da bi bilo uveljavljanje individualnih pravic te osebe bistveno ovirano.

86 Iz tega sledi, da je omejitev svobode gospodarske pobude, ki izhaja iz potrebe po spoštovanju člena 5, prvi odstavek, Uredbe št. 2271/96, predpisana z zakonom.

87 Glede pogoja, ki se nanaša na spoštovanje bistvene vsebine svobode gospodarske pobude, je treba spomniti, da je ta potencialno ogrožena, kadar podjetje nima možnosti učinkovito uveljavljati svojih interesov v postopku sklepanja pogodb (glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, točka 87).

88 Vendar v obravnavanem primeru razglasitev ničnosti odpovedi pogodb iz postopka v glavni stvari zaradi kršitve člena 5 Uredbe št. 2271/96 ne bi povzročila, da bi bila družba Telekom prikrajšana za možnost uveljavljanja svojih interesov na splošno v okviru pogodbenega razmerja, temveč bi to možnost omejila, saj je taka razglasitev ničnosti utemeljena le v delu, v katerem je družba Telekom to odpoved opravila, da bi izpolnila zakone iz priloge.

89 V zvezi s pogojem, v skladu s katerim mora omejitev svobode gospodarske pobude dejansko ustrezati ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali potrebi po zaščiti pravic in svoboščin drugih, iz tega, kar je bilo navedeno v točki 76 te sodbe, izhaja, da ta omejitev, ki bi lahko izhajala iz razglasitve ničnosti odpovedi pogodbe, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, prav tako izpolnjuje ta pogoj, saj prispeva k ciljem Uredbe št. 2271/96, na katere je bilo opozorjeno v točkah od 35 do 37 te sodbe.

90 Ob tem in nazadnje, glede pogoja sorazmernosti omejitve mora predložitveno sodišče, če je gospodarska dejavnost družbe Telekom zunaj Unije izpostavljena sankcijam, ki jih Združene države določajo proti osebam, ki kršijo sekundarne sankcije, ki jih je ta tretja država sprejela proti Iranu, presoditi, ali bi te prvonavedene sankcije lahko imele nesorazmerne učinke za to podjetje glede na cilje Uredbe št. 2271/96, katerih namen je zaščita veljavnega pravnega reda in interesov Unije na splošno, ter tako uresničiti cilj prostega pretoka kapitala med državami članicami in tretjimi državami.

91 V zvezi s tem se omejitev svobode gospodarske pobude, ki bi bila posledica morebitne razglasitve ničnosti odpovedi pogodbe, ki je v nasprotju s prepovedjo iz člena 5, prvi odstavek, Uredbe št. 2271/96, načeloma zdi nujna za preprečevanje učinkov zakonov iz priloge, s čimer se ščitijo veljavni pravni red Unije in interesi Unije na splošno.

92 Vendar mora predložitveno sodišče poleg tega pri tem preizkusu sorazmernosti tehtati med uresničevanjem teh ciljev Uredbe št. 2271/96, ki se doseže z razglasitvijo ničnosti odpovedi pogodb, s katero se krši prepoved iz člena 5, prvi odstavek, te uredbe, in verjetnostjo, da bo družba Telekom izpostavljena ekonomskim izgubam, ter obsegom teh izgub, če to podjetje ne bi moglo prekiniti svojih poslovnih odnosov z osebo s seznama SDN.

93 V okviru tega preizkusa sorazmernosti je upoštevna tudi okoliščina, da družba Telekom – kar mora preveriti predložitveno sodišče – pri Komisiji ni vložila predloga za odstopanje od prepovedi iz člena 5, prvi odstavek, Uredbe št. 2271/96 in se tako prikrajšala za možnost, da se izogne omejitvi svoje svobode gospodarske pobude, ki bi jo povzročila razglasitev ničnosti odpovedi zadevnih pogodb z družbo BMI, ki bi izhajala iz njene morebitne kršitve te prepovedi.

94 Glede kazni upravne globe, določene v nemškem pravu, je treba poudariti, da je predložitveno sodišče ne sme upoštevati, saj je treba znesek te globe, ki bi morala biti v skladu s členom 9 Uredbe št. 2271/96 tudi sama sorazmerna, določiti ob upoštevanju individualnega položaja storilca kršitve in posledično sankcije, ki bi jo predstavljala razglasitev ničnosti zadevne odpovedi pogodbe.

95 Glede na vse navedeno je treba na tretje in četrto vprašanje odgovoriti, da je treba Uredbo št. 2271/96, zlasti njena člena 5 in 9, v povezavi s členom 16 in členom 52(1) Listine razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da se odpoved pogodb, ki jo izvrši oseba iz člena 11 te uredbe zaradi izpolnjevanja zahtev ali prepovedi, ki temeljijo na zakonih iz priloge, čeprav za to nima dovoljenja v smislu člena 5, drugi odstavek, navedene uredbe, razglasi za nično, če ta razglasitev ničnosti za to osebo ne ustvarja nesorazmernih učinkov glede na cilja iste uredbe, ki sta zaščita veljavnega pravnega reda in zaščita interesov Unije na splošno. Pri tem preizkusu sorazmernosti je treba uravnotežiti uresničevanje teh ciljev, ki se doseže z razglasitvijo ničnosti odpovedi pogodbe, s katero se krši prepoved iz člena 5, prvi odstavek, Uredbe št. 2271/96, ter verjetnost, da bi bila zadevna oseba izpostavljena ekonomskim izgubam, in obseg teh izgub, če ta oseba ne bi mogla prekiniti svojih poslovnih odnosov z osebo s seznama oseb, na katere se nanašajo zadevne sekundarne sankcije, ki izhajajo iz zakonov iz priloge.

Stroški

96 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. **Člen 5, prvi odstavek, Uredbe Sveta (ES) št. 2271/96 z dne 22. novembra 1996 o zaščiti pred učinki ekstrateritorialne uporabe zakonodaje, ki jo sprejme tretja država, in dejanji, ki na tej zakonodaji temeljijo ali iz nje izhajajo, kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) št. 37/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. januarja 2014 in z Delegirano uredbo Komisije (EU) 2018/1100 z dne 6. junija 2018, ki spreminja Prilogo k Uredbi št. 2271/96, je treba razlagati tako, da osebam iz člena 11 Uredbe št. 2271/96, kakor je bila spremenjena, prepoveduje, da izpolnjujejo zahteve ali prepovedi, določene v zakonih, navedenih v Prilogi k tej uredbi, tudi če upravni ali sodni organi tretjih držav, ki so te zakone sprejeli, niso posredovali navodil za zagotovitev spoštovanja navedenih zakonov.**

2. **Člen 5, prvi odstavek, Uredbe št. 2271/96, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 37/2014 in z Delegirano uredbo 2018/1100, je treba razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da lahko oseba iz člena 11 te uredbe, kakor je bila spremenjena, ki nima dovoljenja v smislu člena 5, drugi odstavek, navedene uredbe, kakor je bila spremenjena, odpove pogodbe, sklenjene z osebo s „seznama izrecno imenovanih državljanov in oseb, katerih premoženje je blokirano“ (Specially Designated Nationals and Blocked Persons List), ne da bi tako odpoved obrazložila. Vendar člen 5, prvi odstavek, iste uredbe, kakor je bila spremenjena, zahteva, da mora v okviru civilnega postopka, ki se nanaša na domnevno kršitev prepovedi iz te določbe, kadar vsi dokazi, ki jih ima na voljo nacionalno sodišče, na prvi pogled kažejo na to, da je oseba iz člena 11 Uredbe št. 2271/96, kakor je bila spremenjena, izpolnila zakone, navedene v Prilogi k tej uredbi, kakor je bila spremenjena, ne da bi za to imela dovoljenje, ta oseba pravno zadostno dokazati, da namen njenega ravnanja ni bil izpolnjevanje navedenih zakonov.**

3. **Uredbo št. 2271/96, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 37/2014 in z Delegirano uredbo 2018/1100, zlasti njena člena 5 in 9, v povezavi s členom 16 in členom 52(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da se odpoved pogodb, ki jo izvrši oseba iz člena 11 te uredbe, kakor je bila spremenjena, zaradi izpolnjevanja zahtev ali prepovedi, ki temeljijo na zakonih, navedenih v Prilogi k tej uredbi, kakor je bila spremenjena, čeprav za to nima dovoljenja v smislu člena 5, drugi odstavek, navedene uredbe, kakor je bila spremenjena, razglasi za nično, če ta razglasitev ničnosti za to osebo ne ustvarja nesorazmernih učinkov glede na cilja Uredbe št. 2271/96, kakor je bila spremenjena, ki sta zaščita veljavnega pravnega reda in zaščita interesov Evropske unije na splošno. Pri tem preizkusu sorazmernosti je treba uravnotežiti uresničevanje teh ciljev, ki se doseže z razglasitvijo ničnosti odpovedi pogodbe, s katero se krši prepoved iz člena 5, prvi odstavek, te uredbe, kakor je bila spremenjena, ter verjetnost, da bi bila zadevna oseba izpostavljena ekonomskim izgubam, in obseg teh izgub, če ta oseba ne bi mogla prekiniti svojih poslovnih odnosov z osebo s seznama oseb, na katere se nanašajo zadevne sekundarne sankcije, ki izhajajo iz zakonov, navedenih v Prilogi k navedeni uredbi, kakor je bila spremenjena.**

Podpisi