Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

21. december 2021 *

»Præjudiciel forelæggelse – handelspolitik – forordning (EF) nr. 2271/96 – beskyttelse mod virkningerne af den eksterritoriale anvendelse af lovgivning vedtaget af et tredjeland – restriktive foranstaltninger, som Amerikas Forenede Stater har truffet over for Iran – sekundære sanktioner, der er blevet vedtaget af dette tredjeland, og som forhindrer personer i uden for dette tredjelands område at have forretningsforbindelser med bestemte iranske virksomheder – forbud mod efterlevelse af sådan lovgivning – udøvelse af en ordinær opsigelsesret«

I sag C-124/20,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg (den regionale ret i første instans i Hamburg, Tyskland) ved afgørelse af 2. marts 2020, indgået til Domstolen den 5. marts 2020, i sagen

Bank Melli Iran,

mod

Telekom Deutschland GmbH,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, L. Bay Larsen, afdelingsformændene A. Prechal. K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin (refererende dommer), N. Jääskinen, I. Ziemele og J. Passer samt dommerne M. Ilešič, T. von Danwitz og N. Wahl,

generaladvokat: G. Hogan,

justitssekretær: fuldmægtig M. Krausenböck,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 23. februar 2021,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Bank Melli Iran ved Rechtsanwälte T. Wülfing, P. Plath og U. Schrömbges,

– Telekom Deutschland GmbH ved Rechtsanwälte T. Fischer og M. Blankenheim,

* Processprog: tysk.

– den tyske regering ved J. Möller og S. Heimerl, som befuldmægtigede,

– den spanske regering ved S. Centeno Huerta, som befuldmægtiget,

– Europa-Kommissionen ved J. Roberti di Sarsina, A. Biolan og M. Kellerbauer, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 12. maj 2021,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 5 i Rådets forordning (EF) nr. 2271/96 af 22. november 1996 om beskyttelse mod virkningerne af den eksterritoriale anvendelse af lovgivning vedtaget af et tredjeland og af foranstaltninger, som er baseret herpå eller er en følge heraf (EFT 1996, L 309, s. 1, berigtiget i EUT 2019, L 71, s. 30), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 37/2014 af 15. januar 2014 (EUT 2014, L 18, s. 1) og ved Kommissionens delegerede forordning (EU) 2018/1100 af 6. juni 2018 (EUT 2018, L 199 I, s. 1), hvorved bilaget til forordning nr. 2271/96 er blevet ændret (herefter »forordning nr. 2271/96«).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Bank Melli Iran (herefter »BMI«) og Telekom Deutschland GmbH (herefter »Telekom«) vedrørende gyldigheden af opsigelsen af de kontrakter, der er blevet indgået mellem disse to selskaber, og som vedrører Telekoms levering af telekommunikationstjenester, efter at BMI er blevet opført på en liste over personer, der er omfattet af en sanktionsordning, som Amerikas Forenede Stater har indført i forbindelse med Irans atomprogram, og som bl.a. forhindrer, at der uden for USA's område opretholdes forretningsforbindelser med de nævnte personer (herefter »de sekundære sanktioner«).

Retsforskrifter

EU-retten

Forordning nr. 2271/96

3 Første til sjette betragtning til forordning nr. 2271/96 har følgende ordlyd:

»[Den Europæiske Union] har som mål bl.a. at bidrage til en harmonisk udvikling af verdenshandelen og gradvis afskaffelse af restriktioner for international handel[.]

[Unionen] bestræber sig på i videst muligt omfang at opfylde målsætningen om fri bevægelighed for kapital mellem medlemsstaterne og tredjelande, herunder fjernelse af alle restriktioner for direkte investeringer – inklusive investeringer i fast ejendom – etablering, levering af finansielle tjenesteydelser eller værdipapirers optagelse til notering på kapitalmarkeder[.]

[E]t tredjeland har vedtaget en række love, bekendtgørelser og andre retsakter, som har til formål at regulere virksomhed, der udøves af fysiske og juridiske personer, der hører under medlemsstaternes jurisdiktion[.]

[V]ed deres eksterritoriale anvendelse krænker sådanne love, bekendtgørelser og andre retsakter international ret og hindrer opfyldelsen af ovennævnte målsætninger[.]

[S]ådanne love, herunder bekendtgørelser og andre retsakter, samt foranstaltninger, som er baseret herpå eller er en følge heraf, påvirker eller vil kunne påvirke det etablerede retssystem og være til skade for [Unionens] interesser og for fysiske og juridiske personers interesser i forbindelse med udøvelsen af deres rettigheder i henhold til [EUF-traktaten.]

[U]nder disse ekstraordinære omstændigheder er det nødvendigt at gribe ind på [EU-]plan for at beskytte det etablerede retssystem samt [Unionens] og ovennævnte fysiske og juridiske personers interesser, navnlig ved at fjerne, neutralisere, spærre for eller på anden måde imødegå virkningerne af den pågældende tredjelandslovgivning.«

4 Forordningens artikel 1, stk. 1, bestemmer:

»Denne forordning yder beskyttelse mod og imødegår virkningerne af den eksterritoriale anvendelse af de love, der er anført i bilaget, herunder bekendtgørelser og andre retsakter, og af foranstaltninger, som er baseret herpå eller er en følge heraf, hvis anvendelsen berører de i artikel 11 omhandlede personers interesser, når de pågældende beskæftiger sig med international handel og/eller overførsel af kapital samt forretningsmæssige aktiviteter i forbindelse hermed mellem [Unionen] og tredjelande.«

5 Den nævnte forordnings artikel 4 fastsætter:

»Ingen retsafgørelse eller administrativ afgørelse, der træffes af henholdsvis en domstol eller en administrativ myndighed uden for [Unionen], og som direkte eller indirekte giver de love, der er omhandlet i bilaget eller foranstaltninger, som er baseret herpå eller er en følge heraf, virkning, må på nogen måde anerkendes eller håndhæves.«

6 Forordningens artikel 5 er sålydende:

»Ingen person, der er omhandlet i artikel 11, skal, hverken direkte eller via en filial eller en anden mellemmand, aktivt eller ved forsætlig forsømmelse efterleve bestemmelser eller forbud, herunder udenlandske domstoles anmodninger, som direkte eller indirekte er baseret på eller er en følge af de love, der er omhandlet i bilaget eller af foranstaltninger, som er baseret herpå eller er en følge heraf.

Personer kan dog bemyndiges til i overensstemmelse med procedurerne i artikel 7 og 8 helt eller delvis at efterleve sådanne bestemmelser mv., dersom undladelse heraf ville være til væsentlig skade for deres egne eller [Unionens] interesser. Kriterierne for anvendelse af denne bestemmelse fastsættes efter proceduren i artikel 8. Når der er tilstrækkeligt bevis for, at ikke-efterlevelse ville være til væsentlig skade for en fysisk eller juridisk person, skal [Europa-]Kommissionen hurtigst muligt forelægge det i artikel 8 nævnte udvalg et udkast til passende foranstaltninger i henhold til forordningen.«

7 Artikel 6, stk. 1 og 2, i forordning nr. 2271/96 bestemmer:

»Enhver person, der er omhandlet i artikel 11, og som udfører en aktivitet, der er omhandlet i artikel 1, kan kræve erstatning af tab, herunder sagsomkostninger, der er påført denne person ved anvendelsen af de love, der er omhandlet i bilaget eller af foranstaltninger som er baseret herpå eller er resultat heraf.

En sådan erstatning kan opnås hos den fysiske eller juridiske person eller enhver anden enhed, som var årsag til erstatningen, eller hos enhver befuldmægtiget eller mellemmand.«

8 Forordningens artikel 7, litra b) og d), fastsætter følgende:

»Til gennemførelse af denne forordning skal Kommissionen:

[…]

b) udstede bemyndigelser i henhold til artikel 5, og når den fastsætter fristen for udvalgets afgivelse af udtalelse, skal den fuldt ud tage hensyn til den frist, som skal overholdes af personer, der skal omfattes af en bemyndigelse

[…]

d) i [*Den Europæiske Unions] Tidende* offentliggøre en meddelelse om, hvilke afgørelser artikel 4 og 6 finder anvendelse på.«

9 Forordningens artikel 8 er affattet på følgende måde:

»1. Med henblik på gennemførelsen af artikel 7, litra b), bistås Kommissionen af udvalget for ekstraterritorial lovgivning. Disse gennemførelsesretsakter vedtages efter undersøgelsesproceduren i stk. 2. Dette udvalg anses for et udvalg som defineret i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 182/2011 [af 16. februar 2011 om de generelle regler og principper for, hvordan medlemsstaterne skal kontrollere Kommissionens udøvelse af gennemførelsesbeføjelser (EUT 2011, L 55, s. 13)].

2. Når der henvises til dette stykke, anvendes artikel 5 i forordning […] nr. 182/2011.«

10 Artikel 9 i forordning nr. 2271/96 bestemmer:

»Hver medlemsstat fastsætter de sanktioner, der skal pålægges i tilfælde af overtrædelse af relevante bestemmelser i denne forordning. Sådanne sanktioner skal være effektive, forholdsmæssige og afskrækkende.«

11 Artikel 11 i forordning nr. 2271/96 har følgende ordlyd:

»Denne forordning finder anvendelse på:

1) fysiske personer, der har bopæl i [Unionen] og er statsborgere i en medlemsstat

2) juridiske personer, der er registreret i [Unionen]

3) fysiske eller juridiske personer, der er omhandlet i artikel 1, stk. 2, i [Rådets forordning (EØF) nr. 4055/86 af 22. december 1986 om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser på søtransportområdet (EFT 1986, L 378, s. 1)]

4) andre fysiske personer, der har bopæl i [Unionen], medmindre de befinder sig i det land, hvor de er statsborgere

5) alle andre fysiske personer inden for [Unionen], herunder dets søterritorium og luftrum, samt i luftfartøjer eller på skibe, der henhører under en medlemsstats jurisdiktion eller er under dennes kontrol, når disse personer handler i erhvervsmæssigt øjemed.«

12 Bilaget til forordning nr. 2271/96, som har overskriften »Love, bekendtgørelser og andre retsakter«, er sålydende i den del, der vedrører USA:

»[…]

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

Obligatorisk overholdelse:

Ikke bevidst:

i) at yde væsentlig støtte, herunder ved at lette betydelige finansielle transaktioner, varer eller tjenesteydelser til eller på vegne af visse personer, der driver virksomhed inden for havne-, energi-, søfarts- eller skibsbygningssektoren i Iran, iranske personer på listen over personer, der er genstand for særlige restriktioner, eller spærrede personer

ii) at handle med Iran for så vidt angår varer eller tjenesteydelser, der har en vis økonomisk betydning, anvendt i forbindelse med den iranske energi-, søfarts- eller skibsbygningssektor

iii) at købe råolie og olieprodukter fra Iran og foretage finansielle transaktioner i forbindelse hermed under særlige omstændigheder

iv) at foretage eller lette transaktioner inden for handel med naturgas til eller fra Iran (gælder for udenlandske finansieringsinstitutter)

v) at handle med Iran for så vidt angår ædelmetaller, grafit, råmetal eller halvfabrikata af metal eller software, der kan anvendes i specifikke sektorer eller involvere visse personer; ej heller lette en betydelig finansiel transaktion i forbindelse med en sådan handel

vi) at levere tjenesteydelser vedrørende emissionsgaranti, forsikring og genforsikring i forbindelse med specifikke aktiviteter, herunder, men ikke begrænset til, aktiviteterne under ovennævnte nr. i) og ii), eller til bestemte kategorier af personer

[…]«

Delegeret forordning 2018/1100

13 Fjerde betragtning til delegeret forordning 2018/1100 er affattet på følgende måde:

»USA meddelte den 8. maj 2018, at de ikke længere vil fravige deres nationale restriktive foranstaltninger over for Iran. Nogle af disse foranstaltninger finder eksterritorial anvendelse og er til skade for Unionens interesser og for fysiske og juridiske personers interesser i forbindelse med udøvelsen af deres rettigheder i henhold til [EUF-traktaten].«

Gennemførelsesforordning (EU) 2018/1101

14 Artikel 4 i Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2018/1101 af 3. august 2018 om fastlæggelse af kriterierne for anvendelse af artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 2271/96 (EUT 2018, L 199 I, s. 7) fastsætter:

»Når der gennemføres en vurdering af, om der kan ske væsentlig skade på de beskyttede interesser, som er omhandlet i artikel 5, stk. 2, i forordning […] nr. 2271/96, tager Kommissionen bl.a. hensyn til følgende ikkekumulative kriterier, hvis relevant:

a) om den beskyttede interesse muligvis er i særlig fare, baseret på indholdet, arten og oprindelsen af en skade på den beskyttede interesse

b) forekomsten af en igangværende administrativ eller retslig undersøgelse af [den person, der er omhandlet i artikel 11 i forordning nr. 2271/96, som har søgt om bemyndigelse, jf. denne forordnings artikel 5, stk. 2,] eller en tidligere forligsaftale med det tredjeland, hvori den anførte eksterritoriale lovgivning har oprindelse

c) findes der et substantielt forbindelsesled til tredjelandet, hvori den anførte eksterritoriale lovgivning eller de efterfølgende foranstaltninger har oprindelse, har [den person, der er omhandlet i artikel 11 i forordning nr. 2271/96, som har søgt om bemyndigelse, jf. denne forordnings artikel 5, stk. 2,] f.eks. moder- eller datterselskaber, eller deltager fysiske eller juridiske personer, som henhører under tredjelandets primære jurisdiktion, hvori den anførte eksterritoriale lovgivning eller de efterfølgende foranstaltninger har oprindelse

d) kan [den person, der er omhandlet i artikel 11 i forordning nr. 2271/96, som har søgt om bemyndigelse, jf. denne forordnings artikel 5, stk. 2,] træffe foranstaltninger på en fornuftig måde til at undgå eller afbøde skaden

e) er der negativ virkning på gennemførelsen af den økonomiske aktivitet, især om [den person, der er omhandlet i artikel 11 i forordning nr. 2271/96, som har søgt om bemyndigelse, jf. denne forordnings artikel 5, stk. 2,] vil lide betydelige økonomiske tab, som f.eks. ville kunne true dennes levedygtighed eller udgøre en alvorlig risiko for at gå fallit

f) vil [aktiviteten hos den person, der er omhandlet i artikel 11 i forordning nr. 2271/96, som har søgt om bemyndigelse, jf. denne forordnings artikel 5, stk. 2,] kunne blive uforholdsmæssigt vanskeliggjort som følge af tab af vigtige input eller ressourcer, der ikke kan erstattes på fornuftig vis

g) vil udøvelsen af [de] individuelle rettigheder [for den person, der er omhandlet i artikel 11 i forordning nr. 2271/96, som har søgt om bemyndigelse, jf. denne forordnings artikel 5, stk. 2,] være betydeligt hindret

h) er der en trussel mod sikkerhed, beskyttelse af menneskeliv og sundhed eller beskyttelse af miljøet

i) er der en trussel mod EU's mulighed for at udføre sit humanitære arbejde, EU's udviklings- og handelspolitikker eller eksterne aspekter af Unionens interne politikker

j) sikkerheden for levering af strategiske varer og tjenester inden for eller til EU eller en medlemsstat og indvirkningen af enhver knaphed eller forstyrrelser heraf

k) konsekvenser for det indre marked for så vidt angår den frie bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital samt finansiel og økonomisk stabilitet eller hovedinfrastrukturer i EU

l) de systemiske følger af skader, især for så vidt angår afsmittende virkninger på andre sektorer

m) indvirkninger på arbejdsmarkedet i en eller flere medlemsstater og de grænseoverskridende konsekvenser inden for EU

n) andre relevante faktorer.«

Tysk ret

15 § 134 i Bürgerliches Gesetzbuch (borgerlig lovbog) bestemmer:

»En retshandel, der er i strid med et lovfæstet forbud, er ugyldig, medmindre andet følger af loven.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

16 BMI, der har en filial i Tyskland, er en iransk bank, som ejes af den iranske stat. Banken har med henblik på levering af telekommunikationstjenester indgået flere kontrakter med Telekom, der er et datterselskab af Deutsche Telekom AG, hvis hjemsted er beliggende i Tyskland, og som realiserer ca. halvdelen af sin omsætning gennem virksomhed i USA.

17 Parterne i hovedsagen er bundet af en rammeaftale, der gør det muligt for BMI at samle alle virksomhedens telefon- og internetforbindelser forskellige steder i Tyskland i én og samme kontrakt. Inden for rammerne af de forskellige kontrakter, der er blevet indgået mellem disse parter, har Telekom leveret en række telekommunikationstjenester til BMI, som BMI altid har betalt rettidigt. De i disse kontrakter fastsatte tjenesteydelser er nødvendige for BMI's interne og eksterne kommunikation i Tyskland. Ifølge den forelæggende ret er det ikke uden disse tjenesteydelser muligt for BMI at deltage i handelslivet gennem sit i Tyskland beliggende forretningssted.

18 I 2018 trådte USA tilbage fra den atomaftale med Iran, der var blevet undertegnet i Wien den 14. juli 2015, og som havde til formål at kontrollere Irans atomprogram og ophæve de økonomiske sanktioner mod Iran. Følgelig pålagde USA fra den 5. november 2018 på ny bl.a. sekundære sanktioner over for Iran.

19 Disse sanktioner vedrører de personer, der er omfattet af »listen over udtrykkeligt udpegede nationale statsborgere og personer, hvis aktiver blokeres« (Specially Designated Nationals and Blocked Persons List) (herefter »SDN-listen«), hvilken liste er udarbejdet af Office of Foreign Assets Control (OFAC) (kontoret for kontrol med udenlandske aktiver (OFAC), USA), og som omfatter BMI. I medfør af de nævnte sanktioner er det forbudt for enhver person at opretholde forretningsforbindelser uden for USA's område med en person eller enhed, der er opført på SDN-listen.

20 Den 16. november 2018 underrettede Telekom BMI om opsigelsen med øjeblikkelig virkning af samtlige de kontrakter, der var indgået mellem dem, og gjorde det samme med mindst fire andre selskaber med forbindelser til Iran, der var opført på SDN-listen, og som havde deres hjemsted i Tyskland.

21 Inden for rammerne af en af de sager om foreløbige forholdsregler, som BMI havde anlagt ved de tyske retsinstanser, pålagde Landgericht Hamburg (den regionale ret i første instans i Hamburg, Tyskland) ved en dom af 28. november 2018 Telekom at opfylde de gældende kontrakter indtil udløbet af de ordinære opsigelsesfrister, der var fastsat i disse kontrakter, og som udløb mellem den 25. januar 2019 og den 7. januar 2021.

22 Den 11. december 2018 underrettede Telekom på ny BMI om opsigelsen af samtlige disse kontrakter »til det tidligst mulige tidspunkt«. Opsigelsen var ikke ledsaget af nogen begrundelse.

23 BMI anlagde derfor sag ved Landgericht Hamburg (den regionale ret i første instans i Hamburg) med påstand om, at Telekom skulle forpligtes til at holde alle de kontraktligt aftalte telefon- og internetforbindelser åbne.

24 Den nævnte ret pålagde Telekom at opfylde de i hovedsagen omhandlede kontrakter indtil udløbet af de ordinære opsigelsesfrister og frifandt i øvrigt Telekom. Retten fastslog, at Telekoms ordinære opsigelse af kontrakterne var i overensstemmelse med artikel 5 i forordning nr. 2271/96.

25 BMI har iværksat appel af dommen fra Landgericht Hamburg (den regionale ret i første instans i Hamburg) for den forelæggende ret, idet banken har gjort gældende, at opsigelsen af de i hovedsagen omhandlede kontrakter ikke var i overensstemmelse med artikel 5 i forordning nr. 2271/96. BMI har gjort gældende, at denne opsigelse udelukkende er begrundet i Telekoms ønske om at efterleve de sekundære sanktioner, som USA har vedtaget.

26 Den forelæggende ret har for det første præciseret, at BMI ikke har gjort gældende, at Telekoms opsigelse af de i hovedsagen omhandlede kontrakter var et resultat af direkte eller indirekte påbud fra administrative eller retslige myndigheder i USA. Ved en dom af 7. februar 2020 fastslog Oberlandesgericht Köln (den regionale appeldomstol i Köln, Tyskland), at artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2271/96 ikke fandt anvendelse i en sådan situation.

27 Ifølge den forelæggende ret er den blotte eksistens af de nævnte sekundære sanktioner imidlertid tilstrækkelig til, at artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2271/96 finder anvendelse, eftersom ingen foranstaltning gør det muligt effektivt at gennemføre det forbud, der er fastsat i denne bestemmelse.

28 For det andet fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at Telekom under henvisning til punkt 5 i Kommissionens vejledning af 7. august 2018 med overskriften »Spørgsmål og svar: vedtagelse af ajourføring af statutten om spærring« (EUT 2018, C 277 I, s. 4) har gjort gældende, at artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2271/96 giver selskabet erhvervsmæssig frihed til når som helst og med hvilken begrundelse som helst at bringe de med BMI indgåede kontrakter til ophør, således som det er blevet fastslået af visse tyske retsinstanser, herunder Oberlandesgericht Köln (den regionale appeldomstol i Köln), som ved kendelse af 1. oktober 2019 fastslog, at det var muligt at bringe en kontrakt til ophør »under henvisning til USA's udenrigspolitik«.

29 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at kontraktopsigelsen ikke er i strid med artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2271/96, for så vidt som den er begrundet i rent økonomiske hensyn, der ikke har nogen konkret forbindelse med sanktioner pålagt af tredjelande. Som følge heraf bør Telekom undtagelsesvis begrunde opsigelsen af de i hovedsagen omhandlede kontrakter og under alle omstændigheder redegøre for eller i givet fald godtgøre, at beslutningen om at bringe disse kontrakter til ophør ikke er blevet truffet af frygt for eventuelle negative konsekvenser for Telekom på det amerikanske marked.

30 For det tredje har den forelæggende ret anført, at det fremgår af den borgerlige lovbogs § 134, at en kontraktopsigelse, som er i strid med artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2271/96, ikke har nogen retsvirkninger. I medfør af tysk ret udgør enhver overtrædelse af nævnte artikel 5, stk. 1, desuden en administrativ lovovertrædelse, som kan straffes med en bøde på op til 500 000 EUR.

31 Henset til risikoen for økonomisk skade for Telekom, der tilhører en koncern, som realiserer ca. halvdelen af sin omsætning gennem virksomhed i USA, kan det anses for at være i strid med det i artikel 9 i forordning nr. 2271/96 fastsatte proportionalitetsprincip at pålægge dette selskab en bøde og derudover at kræve af selskabet, at det fortsætter opfyldelsen af de kontrakter, der er indgået med BMI, hvilket gælder så meget desto mere, som denne forordning ikke direkte har til formål at beskytte sidstnævntes interesser.

32 For det fjerde har den forelæggende ret anført, at forordning nr. 2271/96 i henhold til betragtningerne hertil har til formål at beskytte de erhvervsdrivende i Unionen.

33 Den nævnte ret er imidlertid af den opfattelse, at risikoen for et økonomisk tab ikke i tilstrækkelig grad opvejes af den ret til erstatning, som er fastsat i forordningens artikel 6, eller af den eventuelle udstedelse af en bemyndigelse til at efterleve sanktionerne, der er fastsat i forordningens artikel 5, stk. 2. Henset til det med forordningen forfulgte formål, som er at forhindre håndhævelse af sekundære sanktioner over for de erhvervsdrivende i Unionen, udvises der nemlig tilbageholdenhed med udstedelsen af denne bemyndigelse. Den blotte risiko for et økonomisk tab er følgelig ikke tilstrækkelig til at opnå en sådan bemyndigelse. Under disse omstændigheder har den forelæggende ret rejst tvivl om, hvorvidt det i tilfælde af en risiko for betragtelige økonomiske tab på USA's marked forholder sig således, at det i forordning nr. 2271/96 fastsatte generelle forbud mod at afslutte samarbejdet med en handelspartner er foreneligt med den frihed til at oprette og drive egen virksomhed, der er beskyttet ved artikel 16 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), og med det proportionalitetsprincip, som er fastsat i chartrets artikel 52.

34 På denne baggrund har Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg (den regionale ret i første instans i Hamburg, Tyskland) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Finder artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2271/96 kun anvendelse, hvis der fra Amerikas Forenede Staters side direkte eller indirekte er udstedt administrative eller retslige anvisninger til den handlende EU-erhvervsdrivende [som omhandlet i forordningens artikel 11], eller er det tilstrækkeligt for anvendelsen, at den EU-erhvervsdrivendes handlinger også uden sådanne anvisninger er rettet mod at følge sekundære sanktioner?

2) Såfremt Domstolen svarer bekræftende på det første spørgsmåls anden del: Er artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2271/96 [da] til hinder for en forståelse af national ret, hvorefter det er muligt for den opsigende at foretage en hvilken som helst opsigelse af et løbende kontraktforhold med en kontrahent, der er opført på [SDN-listen], som føres af [Office of Foreign Assets Control (kontoret for kontrol med udenlandske aktiver)] – og dermed også en opsigelse, som er motiveret af et ønske om at følge [de af USA anvendte] sanktioner – uden at dette kræver en opsigelsesgrund, og derfor uden at den opsigende i en civil retssag skal redegøre for og bevise, at opsigelsen i hvert fald ikke er begrundet i et ønske om at følge [disse] sanktioner?

3) Såfremt Domstolen besvarer det andet spørgsmål bekræftende: Skal en ordinær opsigelse, som udgør en tilsidesættelse af artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2271/96, altid anses for ugyldig, eller kan forordningens formål også opnås med andre sanktioner, f.eks. udstedelse af en bøde?

4) Såfremt Domstolen svarer bekræftende på det tredje spørgsmåls første del: Gælder dette i betragtning af dels [chartrets] artikel 16 og […] 52 […], dels muligheden for at tildele dispensationer i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 2271/96 også i tilfælde, hvor den EU-erhvervsdrivende ved at opretholde forretningsforbindelsen med den kontrahent, som er opført på listen, risikerer betydelige økonomiske tab på markedet i USA (i den foreliggende sag 50% af koncernens omsætning)?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Indledende bemærkninger

35 Det skal bemærkes, at forordning nr. 2271/96, således som det fremgår af sjette betragtning hertil, har til formål at beskytte det etablerede retssystem samt Unionens interesser og fysiske og juridiske personers interesser i forbindelse med udøvelsen af deres rettigheder i henhold til EUF-traktaten, navnlig ved at fjerne, neutralisere, spærre for eller på anden måde imødegå virkningerne af de love, bekendtgørelser og andre retsakter, som er omhandlet i bilaget til den nævnte forordning (herefter »de i bilaget omhandlede love«).

36 Artikel 1 i forordning nr. 2271/96 præciserer i denne henseende, at EU-lovgiver ved de i forordningen fastsatte foranstaltninger har tilsigtet at yde beskyttelse mod og imødegå virkningerne af den eksterritoriale anvendelse af de i bilaget omhandlede love og af foranstaltninger, som er baseret herpå eller er en følge heraf, hvis anvendelsen berører de i artikel 11 omhandlede personers interesser, når de pågældende beskæftiger sig med international handel og/eller overførsel af kapital samt forretningsmæssige aktiviteter i forbindelse hermed mellem Unionen og tredjelande.

37 Således som det følger af første til femte betragtning til forordning nr. 2271/96, har de i bilaget omhandlede love, som er indeholdt i bilaget til denne forordning, til formål at regulere virksomhed, der udøves af fysiske og juridiske personer, som hører under medlemsstaternes jurisdiktion, og de finder eksterritorial anvendelse. Herved udgør disse love et indgreb i det etablerede retssystem og er til skade for Unionens og de nævnte personers interesser, idet de krænker international ret og underminerer gennemførelsen af Unionens målsætninger. Unionen bestræber sig nemlig på at bidrage til en harmonisk udvikling af verdenshandelen og på gradvis at afskaffe restriktioner for international handel ved i videst muligt omfang at fremme den frie

bevægelighed for kapital mellem medlemsstaterne og tredjelande og fjerne alle restriktioner for direkte investeringer – inklusive investeringer i fast ejendom – og for etablering, levering af finansielle tjenesteydelser eller værdipapirers optagelse til notering på kapitalmarkeder.

38 De i bilaget omhandlede love omfatter »Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012« (lov af 2012 om frihed og bekæmpelse af spredning i Iran), som USA – således som det fremgår af fjerde betragtning til delegeret forordning 2018/1100 – ikke længere ville fravige som følge af deres udtrædelse af atomaftalen med Iran, således som USA meddelte den 8. maj 2018.

39 Med henblik på at opfylde de mål, der er nævnt i nærværende doms præmis 35-37, fastsætter forordning nr. 2271/96 forskelligartede regler. Med henblik på at beskytte det etablerede retssystem og Unionens interesser fastsætter denne forordnings artikel 4 således i det væsentlige, at ingen afgørelse, der træffes uden for Unionen, og som giver de i bilaget omhandlede love eller foranstaltninger, som er baseret herpå eller er en følge heraf, virkning, må anerkendes eller håndhæves. I samme øjemed indeholder stk. 1 i forordningens artikel 5 i det væsentlige et forbud for enhver person, der er omhandlet i dennes artikel 11, mod at efterleve de i bilaget omhandlede love eller foranstaltninger, som er baseret herpå eller er en følge heraf, idet stk. 2 i nævnte artikel 5 dog fastsætter, at en sådan person til enhver tid kan bemyndiges til helt eller delvis at efterleve disse love, dersom undladelse heraf ville være til væsentlig skade for denne persons egne eller Unionens interesser. Med henblik på at beskytte interesserne hos de personer, der er omhandlet i artikel 11 i forordning nr. 2271/96, bestemmer forordningens artikel 6 desuden, at de blandt disse personer, som udfører en aktivitet, der er omhandlet i denne forordnings artikel 1, kan kræve erstatning for ethvert tab, der er påført disse personer ved anvendelsen af de nævnte love eller disse foranstaltninger.

40 Hvad angår artikel 9 i forordning nr. 2271/96 sikrer denne bestemmelse, at disse regler anvendes effektivt, ved at kræve af medlemsstaterne, at disse fastsætter sanktioner, der skal pålægges i tilfælde af overtrædelse af reglerne, idet sådanne sanktioner skal være effektive, forholdsmæssige og afskrækkende. Sådanne sanktioner skal således navnlig fastsættes, når en person, der er omhandlet i denne forordnings artikel 11, overtræder forbuddet i forordningens artikel 5, stk. 1.

41 Det er på baggrund af disse betragtninger, at den forelæggende rets spørgsmål skal besvares.

Det første spørgsmål

42 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2271/96 skal fortolkes således, at bestemmelsen indeholder et forbud for de personer, der er omhandlet i denne forordnings artikel 11, mod at efterleve de bestemmelser eller forbud, som er fastsat i de i bilaget omhandlede love, selv når der ikke foreligger noget påbud fra administrative eller retslige myndigheder i de tredjelande, der har vedtaget disse love, hvorved det tilstræbes at sikre overholdelsen heraf.

43 Indledningsvis skal det hvad angår fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse bemærkes, at der efter fast retspraksis ikke blot skal tages hensyn til denne bestemmelses ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den lovgivning, som den er en del af (dom af 12.5.2021, Bundesrepublik Deutschland (Efterlysningsblad (rødt hjørne) fra INTERPOL), C-505/19, EU:C:2021:376, præmis 77 og den deri nævnte retspraksis).

44 Hvad angår ordlyden af artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2271/96 skal det bemærkes, at denne bestemmelse indeholder et forbud for de i forordningens artikel 11 omhandlede personer mod at efterleve »bestemmelser eller forbud, herunder udenlandske domstoles anmodninger, som direkte eller indirekte er baseret på eller er en følge af de [i bilaget omhandlede love] eller af foranstaltninger, som er baseret herpå eller er en følge heraf«.

45 Det fremgår af denne ordlyd, og navnlig af udtrykket »bestemmelser eller forbud, […] som er baseret [på]« og af ordet »herunder«, at denne bestemmelse, der er formuleret bredt, finder anvendelse, selv når der ikke foreligger nogen anmodning eller noget påbud fra en administrativ eller retslig myndighed.

46 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 55 i forslaget til afgørelse, kan en bestemmelse eller et forbud i den forstand, hvori disse ord normalt anvendes, nemlig ikke alene følge af en retsakt af individuel karakter eller af en række individuelle afgørelser, men ligeledes af en retsakt af generel og abstrakt karakter.

47 Denne fortolkning af ordene »bestemmelser« og »forbud« kan ligeledes udledes af den sammenhæng, hvori artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2271/96 indgår. Således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 57 i forslaget til afgørelse, bliver ordet »afgørelse« i den nævnte forordnings artikel 4 og artikel 7, litra d), anvendt med henblik på at henvise til retslige eller administrative afgørelser, der skal forstås som »påbud«, hvilket underbygger konstateringen af, at de i forordningens artikel 5, stk. 1, anvendte ord »bestemmelser« og »forbud« skal forstås bredere.

48 Den nævnte fortolkning bekræftes ligeledes af formålene med forordning nr. 2271/96, hvorved det – således som det fremgår af anden og sjette betragtning hertil – tilsigtes at beskytte det etablerede retssystem samt Unionens interesser og interesserne hos de fysiske og juridiske personer, der udøver rettigheder i henhold til EUF-traktaten, med henblik på i videst muligt omfang at opfylde målsætningen om fri bevægelighed for kapital mellem medlemsstaterne og tredjelande.

49 Hvad angår det formål med forordning nr. 2271/96, hvorved det tilsigtes at beskytte det etablerede retssystem og Unionens interesser generelt, skal det nemlig fastslås, at de i bilaget omhandlede love, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 63 og 64 i forslaget til afgørelse, kan udfolde deres virkning, bl.a. ved en simpel trussel om retlige konsekvenser, som kan anvendes i tilfælde af, at de i forordningens artikel 11 omhandlede personer overtræder disse love. Det følger heraf, at forordning nr. 2271/96 ikke ville være egnet til at imødegå virkningerne af de nævnte love og herved effektivt forfølge det ovennævnte formål, såfremt det i forordningens artikel 5, stk. 1, fastsatte forbud var betinget af, at de administrative og retslige myndigheder i de tredjelande, der har vedtaget disse love, vedtager påbud.

50 Den i nærværende doms præmis 45 anlagte fortolkning af artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2271/96 er desuden ikke uforenelig med det supplerende formål med denne forordning, der består i at beskytte de i forordningens artikel 11 omhandlede personers interesser, herunder deres frihed til at oprette og drive egen virksomhed, som er en grundlæggende frihed, der er fastsat i chartrets artikel 16, og som ifølge Domstolens praksis omfatter friheden til at udøve økonomisk virksomhed eller handelsvirksomhed, aftalefriheden samt den frie konkurrence (dom af 16.7.2020, Adusbef m.fl., C-686/18, EU:C:2020:567, præmis 82). Det skal nemlig bemærkes, at disse interesser, der kan trues af de foranstaltninger, som de nævnte personer udsætter sig for i de pågældende tredjelande, såfremt de ikke efterlever de i bilaget omhandlede love, er behørigt beskyttede i medfør af forordningens artikel 5, stk. 2, der skal fortolkes i lyset af dette formål.

51 Henset til det ovenstående skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2271/96 skal fortolkes således, at bestemmelsen indeholder et forbud for de personer, der er omhandlet i denne forordnings artikel 11, mod at efterleve de bestemmelser eller forbud, som er fastsat i de i bilaget omhandlede love, selv når der ikke foreligger noget påbud fra administrative eller retslige myndigheder i de tredjelande, der har vedtaget disse love, hvorved det tilstræbes at sikre overholdelsen heraf.

Det andet spørgsmål

52 Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2271/96 skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for, at en person, der er omhandlet i forordningens artikel 11, og som ikke råder over en bemyndigelse som omhandlet i forordningens artikel 5, stk. 2, kan opsige kontrakter indgået med en person, der er opført på SDN-listen, uden at denne opsigelse ledsages af en begrundelse.

53 Dette spørgsmål er blevet rejst inden for rammerne af en civilretlig tvist, hvor BMI for den forelæggende ret har anfægtet Telekoms udøvelse af sin ret til ordinær opsigelse af de mellem dem indgåede kontrakter uden at skulle angive en grund, idet BMI har gjort gældende, at en sådan opsigelse er i strid med artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2271/96.

54 Det skal indledningsvis præciseres, at artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2271/96 kan påberåbes under en civilretlig tvist såsom tvisten i hovedsagen.

55 Ifølge fast retspraksis påhviler det de nationale retsinstanser, der inden for rammerne af deres kompetence har til opgave at anvende de EU-retlige bestemmelser, såsom de i forordning nr. 2271/96 indeholdte, at sikre disses fulde virkning (jf. i denne retning dom af 17.9.2002, Muñoz og Superior Fruiticola, C-253/00, EU:C:2002:497, præmis 28).

56 Det bemærkes desuden, at en forordning ifølge artikel 288, stk. 2, TEUF er almengyldig og gælder umiddelbart i hver medlemsstat (dom af 17.9.2002, Muñoz og Superior Fruiticola, C-253/00, EU:C:2002:497, præmis 27).

57 Det skal fastslås, at artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2271/96 bestemmer, at ingen person, der er omhandlet i forordningens artikel 11, hverken direkte eller via en filial eller en anden mellemmand, aktivt eller ved forsætlig forsømmelse skal efterleve bestemmelser eller forbud, som direkte eller indirekte er baseret på de i bilaget omhandlede love. Dette forbud, som er formuleret i klare, præcise og ubetingede vendinger, kan forklares med den omstændighed, at de personer, der er omhandlet i nævnte artikel 11, i forbindelse med udøvelsen af bl.a. handelsvirksomhed, herunder ved deres eventuelle beslutninger om at opsige kontrakter, kan konkretisere eksterritoriale virkninger af de i bilaget omhandlede love, hvilket forordningen netop har til formål at imødegå.

58 Endvidere er den eneste undtagelse til det nævnte forbud fastsat i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 2271/96, hvorved det gøres muligt for de personer, som er omhandlet i forordningens artikel 11, at anmode om bemyndigelse til ikke at efterleve forbuddet.

59 For så vidt som det, således som det fremgår af nærværende doms præmis 55, tilkommer de nationale retsinstanser at sikre den fulde virkning af forordning nr. 2271/96, skal overholdelsen af det forbud, der er fastsat i forordningens artikel 5, stk. 1, kunne sikres inden for rammerne af et

civilt søgsmål som det i hovedsagen omhandlede, der anlægges af en person mod en anden person, som dette forbud er rettet mod (jf. analogt dom af 17.9.2002, Muñoz og Superior Fruiticola, C-253/00, EU:C:2002:497, præmis 30).

60 Ganske vist overlader artikel 9 i forordning nr. 2271/96 det til medlemsstaterne at fastsætte de sanktioner, der skal pålægges i tilfælde af overtrædelse af forordningen, idet disse skal være effektive, forholdsmæssige og afskrækkende. Denne kompetence må imidlertid ikke bevirke en ændring af rækkevidden for andre bestemmelser i forordning nr. 2271/96, der fastsætter klare, præcise og ubetingede forpligtelser eller forbud, hvis fulde virkning de nationale retsinstanser – således som det er anført i nærværende doms præmis 55 – er forpligtede til at sikre i de tvister, der indbringes for dem.

61 Den nævnte fortolkning af artikel 5 i forordning nr. 2271/96 kan i modsætning til det af Telekom hævdede ikke drages i tvivl af den i nærværende doms præmis 28 omhandlede vejledning fra Kommissionen. Denne vejledning indeholder nemlig hverken regler eller juridisk bindende fortolkninger. Kun forordning nr. 2271/96 er bindende, således som det fremgår af punkt 5 i den nævnte vejledning, og det er kun Domstolen, der kan fremsætte juridisk bindende fortolkninger af EU-institutionernes retsakter, således som det fremgår af punkt 6 i vejledningen.

62 Efter disse præciseringer skal det bemærkes, at det hverken fremgår af artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2271/96 eller af nogen anden bestemmelse i denne forordning, at en person, der er omhandlet i forordningens artikel 11, skal begrunde opsigelsen af en handelskontrakt med en person, som er opført på SDN-listen.

63 På denne baggrund skal det fastslås, at artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2271/96 ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorefter en person, der er omhandlet i forordningens artikel 11, og som ikke råder over en bemyndigelse som omhandlet i stk. 2 i nævnte artikel 5, kan opsige kontrakter indgået med en person, der er opført på SDN-listen, og dette uden at skulle lade denne opsigelse være ledsaget af en begrundelse.

64 I det foreliggende tilfælde fremgår det – under forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse heraf – af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at den borgerlige lovbogs § 134 finder anvendelse på tvisten i hovedsagen. Den forelæggende ret har i denne henseende anført, at såfremt den pågældende opsigelse er i strid med artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2271/96, har den i medfør af nævnte § 134 ingen retsvirkning. Som svar på et spørgsmål fra Domstolen har den tyske regering endvidere præciseret de bevisbyrderegler, der er relevante med henblik på inden for rammerne af en civil retssag at godtgøre en overtrædelse af et lovfæstet forbud som omhandlet i nævnte § 134. En part, der gør gældende, at en retshandel, herunder en kontraktopsigelse, er ugyldig som følge af overtrædelsen af et lovfæstet forbud såsom det, der er fastsat i artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2271/96, kan således påberåbe sig denne ugyldighed under en retssag. Den pågældende part skal i denne forbindelse redegøre for de faktiske omstændigheder, som den hævdede overtrædelse kan udledes af. Såfremt den anden part i sagen bestrider rigtigheden af disse faktiske omstændigheder, bærer den part, der påberåber sig retshandlens ugyldighed, bevisbyrden med hensyn til, at betingelserne for denne overtrædelse er opfyldt. I det foreliggende tilfælde bæres hele bevisbyrden således af den person, der har påberåbt sig en overtrædelse af artikel 5 i forordning nr. 2271/96.

65 Det skal imidlertid i denne henseende fastslås, at anvendelsen af en sådan generel regel om bevisbyrde kan gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt for den forelæggende ret at fastslå en overtrædelse af det forbud, der er fastsat i artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2271/96, og dermed underminere dette forbuds effektivitet.

66 De beviser, der kan godtgøre, at en handling, som en i artikel 11 i forordning nr. 2271/96 omhandlet person foretager, er begrundet i denne persons ønske om at efterleve de i bilaget omhandlede love, er nemlig normalt ikke tilgængelige for nogen anden privatperson, navnlig for så vidt som sådanne oplysninger – således som generaladvokaten har anført i punkt 95 i forslaget til afgørelse – kan være omfattet af forretningshemmeligheden.

67 Med henblik på at sikre den fulde virkning af artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2271/96 skal det derfor fastslås, at når det i forbindelse med en civilretlig sag vedrørende en hævdet overtrædelse af de i bestemmelsen fastsatte krav forholder sig således, at samtlige de beviser, som en national retsinstans råder over, ved første øjekast synes at vise, at en person – der er omhandlet i forordningens artikel 11, og som ikke er bemyndiget i denne henseende som omhandlet i forordningens artikel 5, stk. 2 – har efterlevet de i bilaget omhandlede love ved at opsige de pågældende kontrakter, tilkommer det sidstnævnte person i tilstrækkelig grad at godtgøre, at formålet med den pågældendes adfærd ikke var at efterleve de nævnte love.

68 Det følger af det ovenstående, at det andet spørgsmål skal besvares med, at artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2271/96 skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke er til hinder for, at en person, der er omhandlet i forordningens artikel 11, og som ikke råder over en bemyndigelse som omhandlet i forordningens artikel 5, stk. 2, kan opsige kontrakter indgået med en person, der er opført på SDN-listen, uden at denne opsigelse ledsages af en begrundelse. Forordningens artikel 5, stk. 1, opstiller imidlertid et krav om, at når det i forbindelse med en civilretlig sag vedrørende en hævdet overtrædelse af det i bestemmelsen fastsatte forbud forholder sig således, at samtlige de beviser, som den nationale retsinstans råder over, ved første øjekast synes at vise, at en person, der er omhandlet i artikel 11 i forordning nr. 2271/96, uden at være bemyndiget hertil har efterlevet de i bilaget omhandlede love, tilkommer det denne person i tilstrækkelig grad at godtgøre, at formålet med den pågældendes adfærd ikke var at efterleve de nævnte love.

Det tredje og det fjerde spørgsmål

69 Med det tredje og det fjerde spørgsmål, der skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om forordning nr. 2271/96 – og navnlig dens artikel 5 og 9, sammenholdt med chartrets artikel 16 og 52 – skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en kontraktopsigelse, som en person omhandlet i forordningens artikel 11 foretager med henblik på at efterleve de bestemmelser eller forbud, der er baseret på de i bilaget omhandlede love, skønt den pågældende ikke er bemyndiget hertil som omhandlet i forordningens artikel 5, stk. 2, annulleres, når denne person risikerer at lide betydelige økonomiske tab som følge af denne annullation.

70 Det skal indledningsvis bemærkes, at EU-rettens bestemmelser, såsom bestemmelserne i forordning nr. 2271/96, skal fortolkes under hensyntagen til de grundlæggende rettigheder, der ifølge fast retspraksis er en integrerende del af de almindelige retsgrundsætninger, som Domstolen skal beskytte, og som nu er opført i chartret (jf. i denne retning dom af 25.5.2016, Meroni, C-559/14, EU:C:2016:349, præmis 45).

71 Artikel 9 i forordning nr. 2271/96 fastsætter, at de sanktioner, som medlemsstaterne pålægger i tilfælde af overtrædelse af relevante bestemmelser i denne forordning, skal være effektive, forholdsmæssige og afskrækkende.

72 Så længe der ikke er gennemført nogen EU-retlig harmonisering på området for sanktioner, er medlemsstaterne i øvrigt beføjet til at træffe bestemmelser om de sanktioner, som de finder rimelige. Medlemsstaterne skal dog udøve deres beføjelser under iagttagelse af EU-retten og dennes almindelige grundsætninger (dom af 11.2.2021, K.M. (Sanktioner pålagt kaptajnen), C-77/20, EU:C:2021:112, præmis 36), hvorunder de grundlæggende rettigheder og friheder henhører.

73 Endvidere har Domstolen fastslået, at sanktionerne skal tilpasses overtrædelsernes grovhed, bl.a. ved at sikre en tilstrækkeligt afskrækkende virkning samtidig med, at det generelle proportionalitetsprincip overholdes (dom af 5.3.2020, OPR-Finance, C-679/18, EU:C:2020:167, præmis 26).

74 Det skal tilføjes, at det tilkommer de nationale retsinstanser, som alene har kompetence til at fortolke og anvende national ret, på baggrund af alle sagens omstændigheder at efterprøve, om de pågældende sanktioner opfylder disse krav og er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning (dom af 5.3.2020, OPR-Finance, C-679/18, EU:C:2020:167, præmis 27).

75 Domstolen kan i en præjudiciel forelæggelsessag ikke desto mindre give nærmere oplysninger med henblik på at vejlede de nævnte retsinstanser i deres vurdering (dom af 5.3.2020, OPR-Finance, C-679/18, EU:C:2020:167, præmis 28).

76 I det foreliggende tilfælde fremgår det af de oplysninger, som er indeholdt i anmodningen om præjudiciel afgørelse, og hvortil der er blevet henvist i nærværende doms præmis 30, at såfremt det viser sig, at Telekoms ordinære opsigelse af de med BMI indgåede kontrakter blev foretaget i strid med artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2271/96, mens det ligger fast, at selskabet ikke havde anmodet om bemyndigelse som omhandlet i forordningens artikel 5, stk. 2, vil det følge af den borgerlige lovbogs § 134, at denne opsigelsesretshandel er ugyldig og dermed ikke har nogen retsvirkning.

77 En sådan annullation kan imidlertid medføre en begrænsning af den i chartrets artikel 16 fastsatte frihed til at oprette og drive egen virksomhed.

78 Det skal i denne henseende bemærkes, at retten til frit at oprette og drive egen virksomhed bl.a. omfatter enhver virksomheds ret til – inden for grænserne for dens ansvar for sine egne handlinger – frit at kunne disponere over sine økonomiske, tekniske og finansielle ressourcer (dom af 30.6.2016, Lidl, C-134/15, EU:C:2016:498, præmis 27).

79 Beskyttelsen i henhold til chartrets artikel 16 omfatter friheden til at udøve økonomisk virksomhed og handelsvirksomhed, aftalefriheden samt den frie konkurrence (dom af 16.7.2020, Adusbef m.fl., C-686/18, EU:C:2020:567, præmis 82 og den deri nævnte retspraksis) og tager navnlig sigte på det frie valg af medkontrahent og friheden til at fastsætte den pris, der forlanges for en ydelse (dom af 15.4.2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) m.fl., C-798/18 og C-799/18, EU:C:2021:280, præmis 57).

80 Den i chartrets artikel 16 fastsatte frihed til at oprette og drive egen virksomhed udgør imidlertid ikke en absolut rettighed, men skal dels ses i sammenhæng med dens funktion i samfundet (dom af 20.12.2017, Polkomtel, C-277/16, EU:C:2017:989, præmis 50), dels afvejes mod de øvrige interesser, der er beskyttet ved Unionens retsorden (jf. i denne retning dom af 17.10.2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, præmis 60), og mod andres rettigheder og friheder (jf. i denne retning dom af 22.1.2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, præmis 48).

81 Henset til ordlyden af chartrets artikel 16, som fastsætter, at friheden til at oprette og drive egen virksomhed anerkendes i overensstemmelse med EU-retten og national lovgivning og praksis, hvorved denne ordlyd således adskiller sig fra formuleringen af de andre grundlæggende friheder, der er sikret ved chartrets afsnit II, men dog samtidig ligner ordlyden af visse af bestemmelserne i chartrets afsnit IV, kan denne frihed undergives en lang række myndighedsindgreb, som af hensyn til den almene interesse kan sætte begrænsninger for udøvelsen af erhvervsvirksomhed (jf. i denne retning dom af 22.1.2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, præmis 46).

82 Denne omstændighed afspejles bl.a. af den måde, hvorpå EU-retten samt national lovgivning og praksis skal vurderes i lyset af proportionalitetsprincippet i medfør af chartrets artikel 52, stk. 1 (jf. i denne retning dom af 22.1.2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, præmis 47).

83 I henhold til sidstnævnte bestemmelse skal enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der er sikret ved chartret, være fastlagt i lovgivningen, respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold og under iagttagelse af proportionalitetsprincippet være nødvendige og faktisk svare til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder (dom af 22.1.2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, præmis 48).

84 I det foreliggende tilfælde skal det bemærkes, at selv om det fremgår af artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2271/96, at ingen person, der er omhandlet i forordningens artikel 11, skal efterleve de i bilaget omhandlede love, fastsætter stk. 2 i nævnte artikel 5 imidlertid, at personer kan bemyndiges til i overensstemmelse med procedurerne i nævnte forordnings artikel 7 og 8 helt eller delvis at efterleve de bestemmelser og forbud, som følger af de i bilaget omhandlet love, dersom undladelse heraf ville være til væsentlig skade for denne persons egne eller Unionens interesser. I henhold til disse procedurer tilkommer det Kommissionen at udstede sådanne bemyndigelser med bistand fra det udvalg for ekstraterritorial lovgivning, der er omhandlet i forordningens artikel 8. I overensstemmelse med det harmoniserede system, som er indført ved den nævnte forordning, er Kommissionen således principielt forpligtet til under Domstolens kontrol at vurdere, om det forhold ikke at efterleve de i bilaget omhandlede love vil være til væsentlig skade for den nævnte persons egne eller Unionens interesser, idet Kommissionen skal opfylde sin forpligtelse til at respektere de grundlæggende rettigheder, herunder friheden til at oprette og drive egen virksomhed.

85 I henhold til artikel 4 i gennemførelsesforordning 2018/1101, som i henhold til artikel 1 fastsætter kriterierne for anvendelse af artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 2271/96, er Kommissionen, når den gennemfører en vurdering af, om der kan ske væsentlig skade på de i sidstnævnte bestemmelse omhandlede beskyttede interesser, bl.a. forpligtet til at tage hensyn til ikkekumulative kriterier, såsom om den beskyttede interesse muligvis er i særlig fare, baseret på indholdet, arten og oprindelsen af en skade på den beskyttede interesse, om der findes et substantielt forbindelsesled til det tredjeland, hvori den anførte eksterritoriale lovgivning eller de efterfølgende foranstaltninger har oprindelse, om der er negativ virkning på gennemførelsen af den økonomiske aktivitet, især om den person, der er omhandlet i artikel 11 i forordning nr. 2271/96, og som har

anmodet om den i forordningens artikel 5, stk. 2, fastsatte bemyndigelse, vil lide betydelige økonomiske tab, som f.eks. ville kunne true dennes levedygtighed eller medføre en alvorlig risiko for fallit, eller om udøvelsen af denne persons individuelle rettigheder vil være betydeligt hindret.

86 Det følger heraf, at den begrænsning af friheden til at oprette og drive egen virksomhed, som er et resultat af nødvendigheden af at overholde artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2271/96, er fastsat ved lov.

87 Hvad angår betingelsen om iagttagelse af det væsentligste indhold i friheden til at oprette og drive egen virksomhed skal det bemærkes, at der potentielt kan være tale om et indgreb heri, navnlig når et selskab ikke har adgang til effektivt at varetage sine interesser under kontraktforhandlinger (jf. i denne retning dom af 21.12.2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, præmis 87).

88 I det foreliggende tilfælde ville en annullation af opsigelsen af de i hovedsagen omhandlede kontrakter som følge af en overtrædelse af artikel 5 i forordning nr. 2271/96 imidlertid ikke bevirke, at Telekom fratages muligheden for generelt at gøre sine interesser gældende inden for rammerne af et kontraktforhold, men snarere at begrænse denne mulighed, idet en sådan annullation kun er begrundet, for så vidt som Telekom har foretaget opsigelsen med henblik på at efterleve de i bilaget omhandlede love.

89 Hvad dernæst angår betingelsen om, at begrænsningen af friheden til at oprette og drive egen virksomhed faktisk skal svare til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller til et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder, følger det af det i nærværende doms præmis 76 anførte, at denne begrænsning, idet den kan følge af annullationen af en kontraktopsigelse som den i hovedsagen omhandlede, ligeledes opfylder denne betingelse, eftersom den bidrager til de formål med forordning nr. 2271/96, hvortil der er blevet henvist i nærværende doms præmis 35-37.

90 Når dette er sagt, og hvad endelig angår betingelsen om begrænsningens forholdsmæssighed, er den forelæggende ret, for så vidt som Telekoms økonomiske aktivitet uden for Unionen er undergivet de sanktioner, som USA har fastsat over for personer, der overtræder de sekundære sanktioner, som dette tredjeland har truffet over for Iran, forpligtet til at vurdere, om disse førstnævnte sanktioner kan medføre uforholdsmæssige virkninger for dette selskab i lyset af de formål med forordning nr. 2271/96, hvorved det tilsigtes at beskytte det etablerede retssystem og Unionens interesser generelt og herved opfylde målsætningen om at gennemføre den frie bevægelighed for kapital mellem medlemsstaterne og tredjelande.

91 I denne henseende synes den begrænsning af friheden til at oprette og drive egen virksomhed, der følger af en eventuel annullation af en kontraktopsigelse, som er i strid med det i artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2271/96 fastsatte forbud, principielt at være nødvendig for at imødegå virkningerne af de i bilaget omhandlede love og således beskytte det etablerede retssystem og Unionens interesser generelt.

92 Imidlertid påhviler det desuden den forelæggende ret i forbindelse med denne proportionalitetsprøvelse at foretage en afvejning mellem på den ene side forfølgelsen af disse formål med forordning nr. 2271/96, der tjenes ved annullationen af en opsigelse, som er i strid med forbuddet i denne forordnings artikel 5, stk. 1, og på den anden side sandsynligheden for, at Telekom udsættes for økonomiske tab, samt omfanget heraf i tilfælde af, at dette selskab ikke kan bringe sit forretningsforhold til en person, der er opført på SDN-listen, til ophør.

93 Den omstændighed, at Telekom – med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse heraf – ikke har indgivet en anmodning til Kommissionen om dispensation fra forbuddet i artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2271/96 og således har frataget sig selv muligheden for at undgå den begrænsning af sin frihed til at oprette og drive egen virksomhed, som en annullation af opsigelsen af de omhandlede kontrakter med BMI ville medføre som følge af selskabets eventuelle overtrædelse af dette forbud, er ligeledes relevant i forbindelse med den nævnte proportionalitetsprøvelse.

94 Hvad angår den administrative bøde, der er fastsat i tysk ret, skal det bemærkes, at den forelæggende ret ikke kan tage hensyn hertil, for så vidt som størrelsen på denne bøde, der selv skal være forholdsmæssig i overensstemmelse med artikel 9 i forordning nr. 2271/96, skal fastsættes under hensyntagen til lovovertræderens individuelle situation og dermed til den sanktion, som eventuelt udgøres af annullationen af den pågældende kontraktopsigelse.

95 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det tredje og det fjerde spørgsmål besvares med, at forordning nr. 2271/96 – og navnlig dens artikel 5 og 9, sammenholdt med chartrets artikel 16 og artikel 52, stk. 1 – skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at en kontraktopsigelse, som en person omhandlet i forordningens artikel 11 foretager med henblik på at efterleve de bestemmelser eller forbud, der er baseret på de i bilaget omhandlede love, skønt den pågældende ikke er bemyndiget hertil som omhandlet i forordningens artikel 5, stk. 2, annulleres, forudsat at denne annullation ikke medfører retsvirkninger for denne person, der ikke står i forhold til forordningens formål, som består i at beskytte det etablerede retssystem og Unionens interesser generelt. I forbindelse med denne proportionalitetsprøvelse skal der foretages en afvejning mellem på den ene side forfølgelsen af disse formål, der tjenes ved annullationen af en kontraktopsigelse, som er i strid med forbuddet i artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2271/96, og på den anden side sandsynligheden for, at den pågældende person udsættes for økonomiske tab, samt omfanget heraf i tilfælde af, at den pågældende ikke kan bringe sit forretningsforhold til en person, der er opført på listen over personer, som er omfattet af de sekundære sanktioner, der følger af de i bilaget omhandlede love, til ophør.

Sagsomkostninger

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

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

1) **Artikel 5, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 2271/96 af 22. november 1996 om beskyttelse mod virkningerne af den eksterritoriale anvendelse af lovgivning vedtaget af et tredjeland og af foranstaltninger, som er baseret herpå eller er en følge heraf, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 37/2014 af 15. januar 2014 og ved Kommissionens delegerede forordning (EU) 2018/1100 af 6. juni 2018, hvorved bilaget til forordning nr. 2271/96 er blevet ændret, skal fortolkes således, at bestemmelsen indeholder et forbud for de personer, der er omhandlet i artikel 11 i forordning nr. 2271/96, som ændret, mod at efterleve de bestemmelser eller forbud, som er fastsat i de i bilaget til denne forordning omhandlede love, selv når der**

ikke foreligger noget påbud fra administrative eller retslige myndigheder i de tredjelande, der har vedtaget disse love, hvorved det tilstræbes at sikre overholdelsen heraf.

2) **Artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2271/96, som ændret ved forordning nr. 37/2014 og ved delegeret forordning 2018/1100, skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke er til hinder for, at en person, der er omhandlet i artikel 11 i denne forordning, som ændret, og som ikke råder over en bemyndigelse som omhandlet i artikel 5, stk. 2, i nævnte forordning, som ændret, kan opsige kontrakter indgået med en person, der er opført på »listen over udtrykkeligt udpegede nationale statsborgere og personer, hvis aktiver blokeres« (Specially Designated Nationals and Blocked Persons List), uden at denne opsigelse ledsages af en begrundelse. Artikel 5, stk. 1, i den nævnte forordning, som ændret, opstiller imidlertid et krav om, at når det i forbindelse med en civilretlig sag vedrørende en hævdet overtrædelse af det i bestemmelsen fastsatte forbud forholder sig således, at samtlige de beviser, som den nationale retsinstans råder over, ved første øjekast synes at vise, at en person, der er omhandlet i artikel 11 i forordning nr. 2271/96, som ændret, uden at være bemyndiget hertil har efterlevet de i bilaget til denne forordning omhandlede love, tilkommer det denne person i tilstrækkelig grad at godtgøre, at formålet med den pågældendes adfærd ikke var at efterleve de nævnte love.**

3) **Forordning nr. 2271/96 – som ændret ved forordning nr. 37/2014 og ved delegeret forordning 2018/1100 – og navnlig dens artikel 5 og 9, sammenholdt med artikel 16 og artikel 52, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at en kontraktopsigelse, som en person omhandlet i artikel 11 i forordningen, som ændret, foretager med henblik på at efterleve de bestemmelser eller forbud, der er baseret på de love, som er omhandlet i bilaget til forordningen, som ændret, skønt den pågældende ikke er bemyndiget hertil som omhandlet i artikel 5, stk. 2, i forordningen, som ændret, annulleres, forudsat at denne annullation ikke medfører retsvirkninger for denne person, der ikke står i forhold til formålene med forordning nr. 2271/96, som ændret, som består i at beskytte det etablerede retssystem og Den Europæiske Unions interesser generelt. I forbindelse med denne proportionalitetsprøvelse skal der foretage en afvejning mellem på den ene side forfølgelsen af disse formål, der tjenes ved annullationen af en kontraktopsigelse, som er i strid med forbuddet i artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2271/96, som ændret, og på den anden side sandsynligheden for, at den pågældende person udsættes for økonomiske tab, samt omfanget heraf i tilfælde af, at den pågældende ikke kan bringe sit forretningsforhold til en person, der er opført på listen over personer, som er omfattet af de sekundære sanktioner, der følger af de i bilaget til den nævnte forordning, som ændret, omhandlede love, til ophør.**

Underskrifter