Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

21. prosinca 2021.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Trgovinska politika – Uredba (EZ) br. 2271/96 – Zaštita od učinaka izvanteritorijalne primjene zakonodavstva koje donese treća zemlja – Mjere ograničavanja Sjedinjenih Američkih Država protiv Irana – Sekundarne sankcije koje je donijela ta treća zemlja, koje sprječavaju osobe da održavaju poslovne odnose s određenim iranskim poduzećima izvan njezina državnog područja – Zabrana postupanja u skladu s takvim zakonodavstvom – Korištenje pravom redovitog otkaza”

U predmetu C-124/20,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg (Hanzeatski visoki zemaljski sud u Hamburgu, Njemačka), odlukom od 2. ožujka 2020., koju je Sud zaprimio 5. ožujka 2020., u postupku

Bank Melli Iran,

protiv

Telekom Deutschland GmbH,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, L. Bay Larsen, potpredsjednik, A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin (izvjestitelj), N. Jääskinen, I. Ziemele i J. Passer, predsjednici vijeća, M. Ilešič, T. von Danwitz i N. Wahl, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Hogan,

tajnik: M. Krausenböck, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 23. veljače 2021.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

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

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

– za njemačku vladu, J. Möller i S. Heimerl, u svojstvu agenta,

* Jezik postupka: njemački

– za španjolsku vladu, S. Centeno Huerta, u svojstvu agenta,

– za Europsku komisiju, J. Roberti di Sarsina, A. Biolan i M. Kellerbauer, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 12. svibnja 2021.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 5. Uredbe Vijeća (EZ) br. 2271/96 od 22. studenoga 1996. o zaštiti od učinaka izvanteritorijalne primjene zakonodavstva koje donese treća zemlja i djelovanja koja se temelje na tom zakonodavstvu ili iz njega proizlaze (SL 1996., L 309, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 1., str. 18.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 37/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. siječnja 2014. (SL 2014., L 18, str. 1.) i Delegiranom uredbom Komisije (EU) 2018/1100 od 6. lipnja 2018. (SL 2018., L 199 I, str. 1.), kojom je izmijenjen Prilog Uredbi br. 2271/96 (u daljnjem tekstu: Uredba br. 2271/96).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Bank Melli Iran (u daljnjem tekstu: BMI) i društva Telekom Deutschland GmbH (u daljnjem tekstu: Telekom) u vezi s valjanošću otkaza ugovora koje su ta dva društva sklopila i koji se odnose na pružanje telekomunikacijskih usluga društva Telekom nakon što je banka BMI uvrštena na popis osoba obuhvaćenih sustavom sankcija koji su Sjedinjene Američke Države uspostavile u vezi s nuklearnim programom Irana, a kojim se, među ostalim, sprečava održavanje poslovnih odnosa s navedenim osobama izvan državnog područja Sjedinjenih Američkih Država (u daljnjem tekstu: sekundarne sankcije).

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba br. 2271/96

3 Uvodne izjave 1. do 6. Uredbe br. 2271/96 glase:

„budući da je jedan od ciljeva [Europske unije] doprinos skladnom razvitku svjetske trgovine i postupnom ukidanju ograničenja u međunarodnoj trgovini;

budući da [Unija] nastoji u najvećoj mogućoj mjeri ostvariti cilj slobodnog kretanja kapitala između država članica i trećih zemalja, uključujući uklanjanje svih ograničenja izravnog ulaganja, a uključujući ulaganje u nekretnine, osnivanj[a] poslovnog nastana, pružanj[a] financijskih usluga ili uvrštenj[a] vrijednosnih papira na tržišta kapitala;

budući da treće zemlje donose određene zakone i druge propise čiji je cilj urediti aktivnosti fizičkih i pravnih osoba koje su pod jurisdikcijom države članice;

budući da svojom izvanteritorijalnom primjenom takvi zakoni i drugi propisi krše međunarodno pravo i sprečavaju ostvarenje gore navedenih ciljeva;

budući da ti zakoni i drugi propisi te djelovanja koja se na njima temelje ili iz njih proizlaze utječu ili postoji vjerojatnost da će utjecati na uspostavljeni pravni red i da će imati negativan učinak na interese [Unije] i interese fizičkih i pravnih osoba koje izvršavaju svoja prava prema [UFEU-u];

budući da je u ovim iznimnim okolnostima potrebno poduzeti djelovanje na razini [Unije] radi zaštite postojećeg pravnog poretka, interesa [Unije] i interesa spomenutih fizičkih i pravnih osoba, posebno kroz uklanjanje, neutralizaciju, blokiranje ili drugačije suzbijanje učinaka takvog inozemnog zakonodavstva".

4 Člankom 1. prvim stavkom te uredbe određeno je:

„Ovom se Uredbom predviđa zaštita od izvanteritorijalne primjene zakona iz Priloga ovoj Uredbi, drugih propisa i djelovanja koja se na njima temelje ili iz njih proizlaze[,] te sprečava[ju] posljedice njihove izvanteritorijalne primjene, ako ta primjena utječe na interese osoba iz članka 11. koje se bave međunarodnom trgovinom i/ili kretanjem kapitala i srodnim komercijalnim djelatnostima između [Unije] i trećih zemalja."

5 Člankom 4. navedene uredbe predviđa se:

„Presude suda ili odluke upravnih tijela izvan [Unije] kojima se izravno ili neizravno primjenjuju kao valjani zakoni iz Priloga ili djelovanja koja se na njima temelje ili iz njih proizlaze, ne priznaju se niti su izvršive."

6 U skladu s člankom 5. te uredbe:

„Niti jedna osoba iz članka 11. ne smije sama ili preko podružnice ili posrednika aktivno ili svjesnim propustom ispunjavati zahtjeve ili zabrane, uključujući zahtjeve stranih sudova, koji se temelje na zakonima ili proizlaze izravno ili neizravno iz zakona koji su navedeni u Prilogu ili iz djelovanja koja se na njima temelje ili iz njih proizlaze.

Osobe se mogu ovlastiti u skladu s postupkom iz članaka 7. i 8. da ispune zahtjeve ili zabrane u cijelosti ili djelomično ukoliko bi neispunjenje ozbiljno štetilo njihovim interesima ili interesima [Unije]. Kriteriji za primjenu ove odredbe utvrđuju se u skladu s postupkom iz članka 8. Kada postoje dovoljni dokazi da bi neispunjenje uzrokovalo ozbiljnu štetu fizičkoj ili pravnoj osobi, [Europska] [k]omisija žurno odboru iz članka 8. podnosi nacrt odgovarajućih mjera koje se trebaju poduzeti prema Uredbi."

7 Člankom 6. prvim i drugim stavkom Uredbe br. 2271/96 propisuje se:

„Svaka osoba iz članka 11. koja se bavi aktivnošću iz članka 1. ima pravo na naknadu štete, uključujući naknadu pravnih troškova, koja je toj osobi nanesena primjenom zakona navedeni[h] u Prilogu ili djelovanjima koja se na njima temelje ili iz njih proizlaze.

Ova naknada štete može se dobiti od fizičke ili pravne osobe ili bilo kojeg subjekta koji uzrokuje štetu ili od osobe koja djeluje u njegovo ime ili kao posrednik."

8 Člankom 7. točkama (b) i (d) te uredbe predviđa se:

„Za provedbu ove Uredbe Komisija:

[…]

(b) daje odobrenja pod uvjetima iz članka 5. i u cijelosti kod utvrđivanja rokova za izradu mišljenja odbora uzima u obzir rokove kojih se moraju pridržavati osobe koje podliježu tom odobrenju;

[…]

(d) objavljuje obavijest u *Službenom listu [Europske unije]* o presudama i odlukama na koje se primjenjuju članci 4. i 6.”

9 U skladu s člankom 8. navedene uredbe:

„1. Za potrebe provedbe članka 7. točke (b) Komisiji pomaže Odbor za zakonodavstvo izvan državnog teritorija. Ti se provedbeni akti donose u skladu s postupkom ispitivanja iz stavka 2. ovog članka. Navedeni odbor je odbor u smislu Uredbe (EU) br. 182/2011 Europskog parlamenta i Vijeća [od 16. veljače 2011. o utvrđivanju pravila i općih načela u vezi s mehanizmima nadzora država članica nad izvršavanjem provedbenih ovlasti Komisije (SL 2011., L 55, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 5., str. 291. i ispravak SL 2016., L 6, str. 13.)].

2. Kod upućivanja na ovaj stavak primjenjuje se članak 5. Uredbe [br. 182/2011].”

10 Člankom 9. Uredbe br. 2271/96 određuje se:

„Svaka država članica određuje sankcije koje se nameću u slučaju kršenja odgovarajućih odredbi ove Uredbe. Sankcije moraju biti djelotvorne, razmjerne i imati učinak odvraćanja.”

11 U skladu s člankom 11. Uredbe br. 2271/96:

„Ova se Uredba primjenjuje na:

1. svaku fizičku osobu koja ima boravište u [Uniji] i državljanstvo države članice;

2. svaku pravnu osobu osnovanu u [Uniji];

3. sve fizičke ili pravne osobe iz članka 1. stavka 2. Uredbe [Vijeća] (EEZ) br. 4055/86 [od 22. prosinca 1986. za primjenu načela slobode pružanja usluga pomorskog prometa među državama članicama te između država članica i trećih zemalja (SL 1986., L 378, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 8., str. 3. i ispravak SL 2017., L 104, str. 28.)];

4. sve druge fizičke osobe koje imaju boravište u [Uniji], osim ako osoba nije u zemlji čiji je državljanin;

5. sve druge fizičke osobe unutar [Unije], uključujući njezine teritorijalne vode i zračni prostor ili u zrakoplovu ili na plovilu koje je u nadležnosti ili pod kontrolom države članice[,] koje djeluju u profesionalnom svojstvu."

12 U dijelu koji se odnosi na Sjedinjene Američke Države, Prilog Uredbi br. 2271/96, naslovljen „Zakoni i ostali propisi", glasi kako slijedi:

„[…]

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

Propisuje:

zabranjeno je svjesno:
i. pružati znatnu potporu, među ostalim olakšavanjem znatnih financijskih transakcija odnosno pružanjem robe ili usluga određenim osobama ili u njihovo ime koje djeluju u lukama, elektroenergetskom sektoru, sektoru pomorskog prijevoza ili sektoru brodogradnje u Iranu ili bilo kojem iranskom državljaninu koji se nalazi na popisu posebno imenovanih državljana i blokiranih osoba;
ii. s Iranom znatno trgovati robom i uslugama povezanima s elektroenergetskim sektorom, sektorom pomorskog prijevoza ili sektorom brodogradnje Irana;
iii. od Irana kupovati naftu i naftne derivate i provoditi s njima povezane financijske transakcije, u posebnim okolnostima;
iv. provoditi ili olakšavati trgovinske transakcije prirodnog plina u Iran ili iz njega (primjenjuje se na strane financijske institucije);
v. s Iranom trgovati dragocjenim metalima, grafitom, neobrađenim ili poluobrađenim metalima ili softverom ako ih se može koristiti u određenim sektorima ili ako uključene mogu biti određene osobe; zabranjeno je i olakšavati znatne financijske transakcije povezane s takvom trgovinom;
vi. pružati usluge pokroviteljstva [pokrivanja rizika], osiguranja i reosiguranja povezane s posebnim aktivnostima, uključujući, među ostalim, navedenima u točkama i. i ii., ili određenim kategorijama osoba.

[…]"

Delegirana uredba 2018/1100

13 Uvodna izjava 4. Delegirane uredbe Komisije 2018/1100 navodi:

„Sjedinjene Države su 8. svibnja 2018. objavile da će ukinuti izuzeće koje su u nacionalnim mjerama ograničavanja uvele za Iran. Neke od tih mjera imaju izvanteritorijalnu primjenu i mogu negativno utjecati na interese Unije i interese fizičkih i pravnih osoba koje izvršavaju svoja prava prema [UFEU-u]."

Provedbena uredba (EU) 2018/1101

14 Člankom 4. Provedbene uredbe Komisije (EU) 2018/1101 od 3. kolovoza 2018. o utvrđivanju kriterija za primjenu članka 5. drugog stavka Uredbe br. 2271/96 (SL 2018., L 199 I, str. 7.) predviđa se:

„Komisija u ocjenjivanju mogućnosti za nastanak ozbiljne štete zaštićenim interesima kako su navedeni u članku 5. drugom stavku Uredbe [br. 2271/96] razmatra, među ostalim, sljedeće nekumulativne kriterije, prema potrebi:

(a) vjerojatnost da postoji poseban rizik za zaštićeni interes, s obzirom na kontekst, te prirodu i podrijetlo štete za zaštićeni interes;

(b) postojanje tekuće administrativne ili pravosudne istrage protiv [osobe iz članka 11. Uredbe br. 2271/96 koja je zatražila ovlaštenje iz članka 5. drugog stavka te uredbe,] iz treće zemlje ili prethodnog sporazuma o nagodbi s trećom zemljom na koju se odnosi navedeno izvanteritorijalno zakonodavstvo;

(c) postojanje znatne poveznice s trećom zemljom na koju se odnosi navedeno izvanteritorijalno zakonodavstvo ili daljnja djelovanja; ima li [osoba iz članka 11. Uredbe br. 2271/96 koja je zatražila ovlaštenje iz članka 5. drugog stavka te uredbe], na primjer, matično društvo ili društva kćeri, ili sudjelovanje fizičkih ili pravnih osoba koje podliježu primarnoj nadležnosti treće zemlje koja je donijela navedeno izvanteritorijalno zakonodavstvo ili poduzela daljnja djelovanja;

(d) mogućnost [osobe iz članka 11. Uredbe br. 2271/96 koja je zatražila ovlaštenje iz članka 5. drugog stavka te uredbe] za poduzimanje razumnih mjera za izbjegavanje ili ublažavanje štete;

(e) negativni učinak na obavljanje gospodarske djelatnosti, posebice mogućnost znatnih gospodarskih gubitaka za [osobu iz članka 11. Uredbe br. 2271/96 koja je zatražila ovlaštenje iz članka 5. drugog stavka te uredbe], zbog kojih bi npr. bila ugrožena [njezina] održivost ili nastao ozbiljan rizik od bankrota;

(f) bi li djelatnost [osobe iz članka 11. Uredbe br. 2271/96 koja je zatražila ovlaštenje iz članka 5. drugog stavka te uredbe] bila znatno otežana zbog gubitka bitnih ulaznih materijala ili sredstava koj[e] nije moguće razumno zamijeniti;

(g) bi li uživanje osobnih prava [osobi iz članka 11. Uredbe br. 2271/96 koja je zatražila ovlaštenje iz članka 5. drugog stavka te uredbe] bilo znatno otežano;

(h) postojanje prijetnje za sigurnost i zaštitu života i zdravlja ljudi te zaštitu okoliša;

(i) postojanje prijetnje za mogućnost Unije da provodi svoje humanitarne, razvojne i trgovinske politike ili za vanjske aspekte unutarnjih politika;

(j) sigurnost opskrbe strateškom robom ili uslugama unutar Unije ili za Uniju ili državu članicu te učinak svakog nedostatka ili poremećaja u toj opskrbi;

(k) posljedice za unutarnje tržište u smislu slobodnog kretanja robe, osoba, usluga i kapitala te za financijsku i gospodarsku stabilnost ili ključne infrastrukture Unije;

(l) sustavne posljedice štete, posebice u pogledu učinaka koji se prelijevaju u druge sektore;

(m) učinak na tržište rada jedne ili više država članica i prekogranične posljedice u Uniji;

(n) i sve druge relevantne čimbenike."

Njemačko pravo

15 Člankom 134. Bürgerliches Gesetzbucha (Građanski zakonik) predviđa se:

„Pravni posao kojim se povređuje zakonska zabrana je ništetan, osim ako iz zakona ne proizlazi drukčije."

Glavni postupak i prethodna pitanja

16 BMI, koji ima podružnicu u Njemačkoj, iranska je banka u vlasništvu Iranske Države. Sklopila je s Telekomom, društvom kćeri društva Deutsche Telekom AG sa sjedištem u Njemačkoj, kojemu otprilike polovica prihoda potječe od njegove djelatnosti u Sjedinjenim Američkim Državama, više ugovora o pružanju telekomunikacijskih usluga.

17 Stranke iz glavnog postupka obvezuje okvirni ugovor na temelju kojeg je BMI ovlašten da jednim ugovorom objedini sve telefonske i internetske priključke svojeg društva na različitim lokacijama u Njemačkoj. U okviru različitih ugovora sklopljenih između tih stranaka Telekom je BMI-u pružao više telekomunikacijskih usluga koje je BMI uvijek plaćao u roku. Usluge predviđene tim ugovorima ključne su za internu i vanjsku komunikaciju BMI-a u Njemačkoj. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, bez tih usluga BMI ne može poslovati preko svoje podružnice u Njemačkoj.

18 Sjedinjene Američke Države su se 2018. povukle iz Iranskog nuklearnog sporazuma, potpisanog u Beču 14. srpnja 2015., čiji je cilj nadzirati iranski nuklearni program i ukinuti gospodarske sankcije protiv Irana. Stoga su Sjedinjene Američke Države od 5. studenoga 2018. Iranu, među ostalim, ponovno izrekle sekundarne sankcije.

19 Te sankcije odnose se na osobe obuhvaćene „popisom posebno imenovanih državljana i blokiranih osoba" (Specially Designated Nationals and Blocked Persons List) (u daljnjem tekstu: popis SDN), koji je sastavio Office of Foreign Assets Control (OFAC) (Ured za nadzor inozemne imovine (OFAC), Sjedinjene Američke Države), na kojem se nalazi BMI. Na temelju navedenih sankcija svakoj je osobi zabranjeno održavanje poslovnih odnosa s osobom ili subjektom koji se nalazi na popisu SDN izvan državnog područja Sjedinjenih Američkih Država.

20 Telekom je 16. studenoga 2018. obavijestio BMI o otkazu svih ugovora koji su ga vezivali s njim, s trenutačnim učinkom, te je na isti način postupio s najmanje četirima drugim društvima koja su povezana s Iranom, a koja se nalaze na popisu SDN i imaju svoje sjedište u Njemačkoj.

21 Landgericht Hamburg (Zemaljski sud u Hamburgu, Njemačka) je u okviru jednog od postupaka privremene pravne zaštite koje je BMI pokrenuo pred njemačkim sudovima, presudom od 28. studenoga 2018. naložio Telekomu da izvrši ugovore koji su bili na snazi do isteka rokova za redoviti otkaz predviđenih tim ugovorima, koji su isticali između 25. siječnja 2019. i 7. siječnja 2021.

22 Telekom je 11. prosinca 2018. ponovno obavijestio BMI o otkazu svih tih ugovora i to „u najkraćem roku”. Taj otkaz nije bio popraćen nikakvim obrazloženjem.

23 BMI je stoga podnio tužbu Landgerichtu Hamburg (Zemaljski sud u Hamburgu) kojom je tražio da se Telekomu naloži da sve telefonske i internetske priključke iz ugovora ostavi aktivnima.

24 Taj je sud naložio Telekomu da izvrši ugovore o kojima je riječ u glavnom postupku do isteka redovnih otkaznih rokova, a u preostalom je dijelu tu tužbu odbio. Presudio je da je redoviti otkaz navedenih ugovora od strane Telekoma bio u skladu s člankom 5. Uredbe br. 2271/96.

25 BMI je podnio žalbu protiv presude Landgerichta Hamburg (Zemaljski sud u Hamburgu) sudu koji je uputio zahtjev, ističući da otkaz ugovora o kojima je riječ u glavnom postupku nije bio u skladu s člankom 5. Uredbe br. 2271/96. BMI tvrdi da Telekom želi otkazati te ugovore isključivo kako bi postupio u skladu sa sekundarnim sankcijama koje su donijele Sjedinjene Američke Države.

26 Sud koji je uputio zahtjev pojašnjava, kao prvo, da BMI nije tvrdio da je Telekom otkazao ugovore o kojima je riječ u glavnom postupku na temelju izravnih ili neizravnih uputa upravnih ili sudskih tijela Sjedinjenih Američkih Država. Navodi da je Oberlandesgericht Köln (Visoki zemaljski sud u Kölnu, Njemačka) presudom od 7. veljače 2020. presudio da u takvoj situaciji članak 5. prvi stavak Uredbe br. 2271/96 nije primjenjiv.

27 Međutim, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, postojanje navedenih sekundarnih sankcija dovoljno je samo po sebi da se primijeni članak 5. prvi stavak Uredbe br. 2271/96, s obzirom na to da nijedna mjera ne bi omogućila djelotvornu provedbu zabrane predviđene tom odredbom.

28 Kao drugo, iz odluke kojom je upućen zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da Telekom, oslanjajući se na točku 5. Smjernica Komisije, naslovljenih „Pitanja i odgovori: donošenje ažuriranog Statuta o blokiranju” od 7. kolovoza 2018. (SL 2018., C 277 I, str. 4.), navodi da mu članak 5. prvi stavak Uredbe br. 2271/96 ostavlja poduzetničku slobodu da u svakom trenutku okonča ugovore sklopljene s BMI-om zbog bilo kojeg razloga, kao što su to smatrali određeni njemački sudovi, osobito Oberlandesgericht Köln (Visoki zemaljski sud u Kölnu), koji je rješenjem od 1. listopada 2019. potvrdio da je moguće okončati ugovor zbog „razloga u vezi s vanjskom politikom Sjedinjenih Američkih Država”.

29 Sud koji je uputio zahtjev smatra da otkaz ugovorâ ne povrjeđuje članak 5. prvi stavak Uredbe br. 2271/96 jer se temelji isključivo na gospodarskim razlozima koji nemaju konkretnu vezu sa sankcijama koje su izrekle treće zemlje. Posljedično, Telekom bi iznimno morao opravdati razloge otkaza ugovorâ o kojima je riječ u glavnom postupku i u svakom slučaju iznijeti, a po potrebi čak i dokazati, da odluka o otkazu tih ugovora nije donesena zbog straha od mogućih negativnih posljedica za Telekom na tržištu Sjedinjenih Američkih Država.

30 Kao treće, sud koji je uputio zahtjev ističe da iz članka 134. Građanskog zakonika proizlazi da otkaz ugovorâ kojim se povređuje članak 5. prvi stavak Uredbe br. 2271/96 nema pravni učinak. Usto, na temelju njemačkog prava, svaka povreda tog članka 5. prvog stavka predstavlja upravni prekršaj za koji se može izreći novčana kazna do 500 000 eura.

31 Uzimajući u obzir opasnost od gospodarske štete za Telekom, koji je dio grupe koja otprilike polovicu prihoda crpi iz djelatnosti u Sjedinjenim Američkim Državama, moglo bi se smatrati protivnim načelu proporcionalnosti, predviđenom u članku 9. Uredbe br. 2271/96, izreći novčanu kaznu tom društvu i, usto, zahtijevati od njega da nastavi ispunjavati ugovore sklopljene s BMI-om, tim više što ta uredba nema izravan cilj zaštite interesa potonjeg društva.

32 Kao četvrto, sud koji je uputio zahtjev ističe da je cilj Uredbe br. 2271/96, u skladu s njezinom preambulom, zaštita gospodarskih subjekata Unije.

33 Međutim, taj sud smatra da se opasnost od nastanka gospodarske štete ne može u dovoljnoj mjeri nadoknaditi ni pravom na naknadu štete predviđenim člankom 6. te uredbe ni mogućim izdavanjem ovlaštenja za postupanje u skladu sa sankcijama, koje je predviđeno u članku 5. drugom stavku navedene uredbe. Naime, uzimajući u obzir cilj koji se želi postići istom uredbom, odnosno sprječavanje primjene sekundarnih sankcija na gospodarske subjekte iz Unije, to ovlaštenje bi bilo dano prilično restriktivno. Posljedično, sam rizik od gospodarskih gubitaka nije dovoljan za ishođenje takvog ovlaštenja. S obzirom na te okolnosti, sud koji je uputio zahtjev dvoji da je, u slučaju opasnosti od znatnih gospodarskih gubitaka na tržištu Sjedinjenih Američkih Država, opća zabrana predviđena Uredbom br. 2271/96 u pogledu prekida odnosa s poslovnim partnerom u skladu sa slobodom poduzetništva koju štiti članak 16. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) i načelom proporcionalnosti iz njezina članka 52.

34 U tim je okolnostima Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg (Hanzeatski visoki zemaljski sud u Hamburgu, Njemačka) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Primjenjuje li se članak 5. prvi stavak Uredbe br. 2271/96 samo ako su Sjedinjene Američke Države gospodarskom subjektu iz […] Unije u smislu članka 11. te uredbe, izravno ili neizravno izdale administrativne ili sudske upute ili je za njegovu primjenu dovoljno da je djelovanje gospodarskog subjekta iz […] Unije i bez takvih uputa usmjereno na poštovanje sekundarnih sankcija?

2. U slučaju da Sud na prvo pitanje odgovori u smislu druge mogućnosti[,] [p]rotivi li se članku 5. prvom stavku Uredbe br. 2271/96 tumačenje nacionalnog prava prema kojem osoba koja izjavljuje otkaz može otkazati i svaki trajni ugovorni odnos s ugovornim partnerom kojeg je Ured [za nadzor inozemne imovine] uvrstio na popis [SDN], a time i dati otkaz motiviran poštovanjem […] sankcija [koje primjenjuju Sjedinjene Američke Države], a da u tu svrhu ne mora navesti razlog za otkaz pa stoga ne mora ni u građanskoj parnici obrazložiti i dokazati da razlog otkazivanja svakako nije poštovanje [tih sankcija]?

3. U slučaju potvrdnog odgovora Suda na drugo pitanje[,] [t]reba li redoviti otkaz kojim se povređuje članak 5. prvi stavak Uredbe br. 2271/96 nužno smatrati ništetnim ili se cilj uredbe može ispuniti i drugim sankcijama, primjerice izricanjem novčane kazne?

4. U slučaju da Sud na treće pitanje odgovori u smislu prve mogućnosti[,] [v]rijedi li to s obzirom na članke 16. i 52. [Povelje], s jedne strane, i mogućnost priznavanja izuzeća u skladu s člankom 5. drugim stavkom Uredbe br. 2271/96, s druge strane, i onda kad gospodarskom subjektu iz […] Unije zbog održavanja poslovnog odnosa s ugovornim partnerom koji je uvršten na popis prijete znatni gospodarski gubici na tržištu Sjedinjenih Američkih Država (ovdje: 50 % prihoda koncerna)?"

O prethodnim pitanjima

Uvodne napomene

35 Valja istaknuti da je cilj Uredbe br. 2271/96, kao što to proizlazi iz njezine uvodne izjave 6., zaštititi postojeći pravni poredak, interese Unije i interese fizičkih ili pravnih osoba koje izvršavaju svoja prava prema UFEU-u, posebno kroz uklanjanje, neutralizaciju, blokiranje ili drugačije suzbijanje učinaka zakona i ostalih propisa spomenutih u Prilogu navedenoj uredbi (u daljnjem tekstu: zakoni iz Priloga).

36 U tom se pogledu člankom 1. Uredbe br. 2271/96 predviđa da zakonodavac Unije nastoji, mjerama predviđenima navedenom uredbom, osigurati zaštitu od izvanteritorijalne primjene zakona iz Priloga i djelovanja koja se na njima temelje ili iz njih proizlaze te spriječiti posljedice njihove izvanteritorijalne primjene, ako ta primjena utječe na interese osoba iz članka 11. koje se bave međunarodnom trgovinom i/ili kretanjem kapitala i srodnim komercijalnim djelatnostima između Unije i trećih zemalja.

37 Kao što to proizlazi iz prve do pete uvodne izjave Uredbe br. 2271/96, cilj je zakona iz Priloga toj uredbi urediti aktivnosti fizičkih i pravnih osoba koje su pod jurisdikcijom države članice te oni imaju izvanteritorijalnu primjenu. Na taj način ugrožavaju postojeći pravni poredak i negativno utječu na interese Unije kao i na interese navedenih osoba kršeći međunarodno pravo i ugrožavajući ostvarivanje ciljeva Unije. Naime, Unija nastoji doprinijeti skladnom razvitku svjetske trgovine i postupnom ukidanju ograničenja u međunarodnoj trgovini promičući, u najvećoj mogućoj mjeri, slobodno kretanje kapitala između država članica i trećih zemalja, te ukloniti sva ograničenja izravnih ulaganja, a uključujući ulaganje u nekretnine, osnivanja poslovnog nastana, pružanja financijskih usluga ili uvrštenja vrijednosnih papira na tržišta kapitala.

38 Među zakonima iz Priloga nalazi se i „Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012" (Zakon iz 2012. o slobodi i borbi protiv nuklearnog širenja u Iranu), koji su Sjedinjene Američke Države, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 4. Delegirane uredbe 2018/1100, nakon povlačenja iz Iranskog nuklearnog sporazuma, prestale izuzimati iz primjene, kao što su to najavile 8. svibnja 2018.

39 Kako bi se ostvarili ciljevi navedeni u točkama 35. do 37. ove presude, Uredba br. 2271/96 predviđa različita pravila. Tako se u cilju zaštite postojećeg pravnog poretka kao i interesa Unije člankom 4. te uredbe u biti predviđa da se odluke izvan Unije kojima se primjenjuju kao valjani zakoni iz Priloga ili djelovanja koja se na njima temelje ili iz njih proizlaze ne priznaju niti su izvršive. S istim ciljem, člankom 5. prvim stavkom navedene uredbe se u biti zabranjuje svakoj osobi iz njezina članka 11. postupanje u skladu sa zakonima iz Priloga ili djelovanjima koja se na njima temelje ili iz njih proizlaze, pri čemu se drugim stavkom tog članka 5. ipak predviđa da se takva osoba može u svakom trenutku ovlastiti da u potpunosti ili djelomično postupi u skladu s tim zakonima ako bi

njihovo nepoštovanje ozbiljno štetilo interesima te osobe ili Unije. Osim toga, s ciljem zaštite interesa osoba iz članka 11. Uredbe br. 2271/96, njezinim člankom 6. predviđa se da one osobe koje se bave aktivnošću iz članka 1. te uredbe imaju pravo na naknadu sve štete koja im je nanesena primjenom navedenih zakona ili tih djelovanja.

40 Što se tiče članka 9. Uredbe br. 2271/96, njime se osigurava da se ta pravila djelotvorno primjenjuju, pri čemu se od država članica zahtijeva da odrede sankcije koje se nameću u slučaju kršenja navedenih pravila, a te sankcije moraju biti djelotvorne, razmjerne i imati učinak odvraćanja. Takve sankcije moraju stoga biti predviđene osobito kada osoba iz članka 11. te uredbe ne poštuje zabranu iz njezina članka 5. prvog stavka.

41 Na pitanja suda koji je uputio zahtjev treba odgovoriti s obzirom na ta razmatranja.

Prvo pitanje

42 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 5. prvi stavak Uredbe br. 2271/96 tumačiti na način da osobama iz članka 11. te uredbe zabranjuje ispunjavanje zahtjeva ili zabrana iz zakona iz Priloga, čak i u nedostatku uputa upravnih ili sudskih tijela trećih zemalja koje su donijele te zakone i čiji je cilj osigurati njihovo poštovanje.

43 Uvodno valja podsjetiti na to da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, prilikom tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst nego i kontekst i ciljeve propisa kojeg je ona dio (presuda od 12. svibnja 2021., Bundesrepublik Deutschland (Interpolova crvena tjeralica), C-505/19, EU:C:2021:376, t. 77. i navedena sudska praksa).

44 Što se tiče teksta članka 5. prvog stavka Uredbe br. 2271/96, valja podsjetiti na to da ta odredba zabranjuje osobama iz članka 11. te uredbe da ispunjavaju „zahtjeve ili zabrane, uključujući zahtjeve stranih sudova, koji se temelje na zakonima ili proizlaze izravno ili neizravno iz zakona koji su navedeni u Prilogu ili iz djelovanja koja se na njima temelje ili iz njih proizlaze”.

45 Iz tog teksta, a osobito iz izraza „zahtjev[i] ili zabrane […] koji se temelje na” i izraza „uključujući”, proizlazi da se ta odredba, koja je široko formulirana, primjenjuje čak i ako nema zahtjeva odnosno uputa upravnog ili sudskog tijela.

46 Naime, kao što je to u biti istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 55. svojeg mišljenja, zahtjev ili zabrana mogu, ovisno o uobičajenom smislu tih izraza, osim iz pojedinačnog akta ili skupa pojedinačnih odluka proizlaziti i iz općeg i apstraktnog akta.

47 To tumačenje pojmova „zahtjevi” i „zabrane” može se izvesti i iz konteksta članka 5. prvog stavka Uredbe br. 2271/96. Kao što je to u biti istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 57. svojeg mišljenja, u članku 4. i članku 7. točki (d) te uredbe pojam „odluka” koristi se za upućivanje na sudske ili upravne akte shvaćene kao „upute”, što potvrđuje utvrđenje prema kojem pojmovi „zahtjevi” i „zabrane” iz članka 5. prvog stavka iste uredbe imaju širi doseg.

48 Navedeno tumačenje također potvrđuju ciljevi Uredbe br. 2271/96, među kojima je, kao što to proizlazi iz njezine druge i šeste uvodne izjave, i zaštita postojećeg pravnog poretka te interesa Unije i interesa fizičkih ili pravnih osoba koje izvršavaju prava prema UFEU-u, kako bi se u najvećoj mogućoj mjeri ostvario cilj slobodnog kretanja kapitala između država članica i trećih zemalja.

49 Naime, kad je riječ o cilju Uredbe br. 2271/96 koji se odnosi na zaštitu postojećeg pravnog poretka i interesa Unije općenito, valja utvrditi da zakoni iz Priloga mogu, kao što je to u biti istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 63. i 64. svojeg mišljenja, proizvoditi učinke, osobito samom prijetnjom glede pravnih posljedica koje se mogu primijeniti u slučaju da osobe iz članka 11. te uredbe ne poštuju te zakone. Iz toga slijedi da Uredba br. 2271/96 ne bi mogla spriječiti učinke navedenih zakona te tako djelotvorno ostvariti navedeni cilj ako bi zabrana iz članka 5. prvog stavka te uredbe ovisila o tome jesu li upravna i sudska tijela trećih zemalja koje su donijele te zakone donijela upute.

50 Uostalom, tumačenje članka 5. prvog stavka Uredbe br. 2271/96 prikazano u točki 45. ove presude nije nespojivo s dopunskim ciljem te uredbe, koji se sastoji u zaštiti interesa osoba iz njezina članka 11., uključujući zaštitu njihove slobode poduzetništva koja je temeljna sloboda iz članka 16. Povelje i koja, u skladu sa sudskom praksom Suda, obuhvaća slobodu obavljanja gospodarske ili komercijalne djelatnosti, slobodu ugovaranja i slobodno tržišno natjecanje (presuda od 16. srpnja 2020., Adusbef i dr., C-686/18, EU:C:2020:567, t. 82.) Naime, valja istaknuti da su ti interesi, koji mogu biti ugroženi mjerama kojima su navedene osobe izložene u dotičnim trećim zemljama ako ne poštuju zakone iz Priloga, uredno zaštićeni na temelju članka 5. drugog stavka navedene uredbe, koji treba tumačiti s obzirom na taj cilj.

51 S obzirom na prethodno navedeno, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 5. prvi stavak Uredbe br. 2271/96 treba tumačiti na način da osobama iz članka 11. te uredbe zabranjuje ispunjavanje zahtjeva ili zabrana iz zakona iz Priloga, čak i u nedostatku uputa upravnih ili sudskih tijela trećih zemalja koje su donijele te zakone, a kojima se nastoji osigurati njihovo poštovanje.

Drugo pitanje

52 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 5. prvi stavak Uredbe br. 2271/96 tumačiti na način da mu se protivi to da osoba iz članka 11. te uredbe koja nije ovlaštena u smislu njezina članka 5. drugog stavka može otkazati ugovore sklopljene s osobom koja se nalazi na popisu SDN a da takav otkaz nije popraćen nikakvim obrazloženjem.

53 To se pitanje pojavljuje u okviru građanskog spora u kojem BMI pred sudom koji je uputio zahtjev osporava Telekomovo korištenje pravom na redoviti otkaz ugovora koje su sklopili bez potrebe davanja obrazloženja, pri čemu BMI tvrdi da je takav otkaz protivan članku 5. prvom stavku Uredbe br. 2271/96.

54 Najprije valja pojasniti može li se na članak 5. prvi stavak Uredbe br. 2271/96 pozvati u građanskom postupku kao što je glavni postupak.

55 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, na nacionalnim je sudovima, koji u okviru svoje nadležnosti primjenjuju odredbe prava Unije, poput onih iz Uredbe br. 2271/96, da osiguraju puni učinak tih odredbi (vidjeti u tom smislu presudu od 17. rujna 2002., Muñoz i Superior Fruiticola, C-253/00, EU:C:2002:497, t. 28.).

56 Usto, valja podsjetiti na to da, u skladu s člankom 288. drugim stavkom UFEU-a, uredba ima opću primjenu i izravno se primjenjuje u svim državama članicama (presuda od 17. rujna 2002., Muñoz i Superior Fruiticola, C-253/00, EU:C:2002:497, t. 27.).

57 Međutim, valja utvrditi da se člankom 5. prvim stavkom Uredbe br. 2271/96 predviđa da nijedna osoba iz njezina članka 11. ne smije sama ili preko podružnice ili posrednika aktivno ili svjesnim propustom ispunjavati zahtjeve ili zabrane koji izravno ili neizravno proizlaze iz zakona iz Priloga. Ta se zabrana, formulirana jasno, precizno i bezuvjetno, objašnjava okolnošću da osobe iz navedenog članka 11., prilikom obavljanja svojih djelatnosti, osobito komercijalnih djelatnosti, uključujući njihove eventualne odluke o otkazu ugovorâ, mogu konkretizirati izvanteritorijalne učinke zakona iz Priloga, koje navedena uredba upravo nastoji spriječiti.

58 Usto, jedino odstupanje od navedene zabrane predviđeno je u članku 5. drugom stavku Uredbe br. 2271/96, koji osobama iz članka 11. te uredbe omogućuje da zatraže ovlaštenje da se ne moraju uskladiti s tom zabranom.

59 Budući da je, kao što to proizlazi iz točke 55. ove presude, na nacionalnim sudovima da zajamče puni učinak Uredbe br. 2271/96, poštovanje zabrane propisane u članku 5. prvom stavku te uredbe mora se moći osigurati u okviru građanskog postupka, poput onog u glavnom postupku, koji je jedna osoba pokrenula protiv druge osobe kojoj je ta zabrana upućena (vidjeti po analogiji presudu od 17. rujna 2002., Muñoz i Superior Fruiticola, C-253/00, EU:C:2002:497, t. 30.).

60 Točno je da članak 9. Uredbe br. 2271/96 ostavlja državama članicama da odrede sankcije koje se nameću u slučaju kršenja navedene uredbe, koje moraju biti djelotvorne, razmjerne i imati učinak odvraćanja. Međutim, ta nadležnost ne može imati za posljedicu izmjenu dosega drugih odredbi Uredbe br. 2271/96, koje predviđaju jasne, precizne i bezuvjetne obveze ili zabrane čiji su puni učinak, kao što je to istaknuto u točki 55. ove presude, dužni osigurati nacionalni sudovi u sporovima koji se pred njima vode.

61 Navedeno tumačenje članka 5. Uredbe br. 2271/96 ne mogu dovesti u pitanje, za razliku od onog što tvrdi Telekom, Komisijine Smjernice spomenute u točki 28. ove presude. Naime, tim se smjernicama ne utvrđuju ni pravila ni pravno obvezujuća tumačenja. Samo je Uredba br. 2271/96 obvezujuća, kao što je to navedeno u stavku 5. preambule navedenih smjernica, a samo Sud može pružiti pravno obvezujuća tumačenja akata institucija Unije, kao što to proizlazi iz stavka 6. preambule istih smjernica.

62 Nakon tih pojašnjenja valja istaknuti da ni iz članka 5. prvog stavka Uredbe br. 2271/96 ni iz bilo koje druge odredbe te uredbe ne proizlazi da osoba iz njezina članka 11. mora obrazložiti otkaz komercijalnog ugovora s osobom koja se nalazi na popisu SDN.

63 U tim okolnostima valja smatrati da se članku 5. prvom stavku Uredbe br. 2271/96 ne protivi nacionalni propis na temelju kojeg osoba iz članka 11. te uredbe koja nema ovlaštenje u smislu drugog stavka tog članka 5. može otkazati ugovore koje je sklopila s osobom koja se nalazi na popisu SDN a da pritom ne mora tom otkazu priložiti obrazloženje.

64 U ovom slučaju iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi da se članak 134. Građanskog zakonika primjenjuje u glavnom postupku, pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev. Taj sud u tom pogledu navodi da, iako se otkazom o kojem je riječ povređuje članak 5. prvi stavak Uredbe br. 2271/96, on na temelju tog članka 134. nema učinak. Usto, u odgovoru na pitanje koje je postavio Sud njemačka vlada pojasnila je relevantna pravila u području tereta dokazivanja na temelju kojih se u okviru građanskog postupka utvrđuje postojanje povrede zakonske zabrane u smislu navedenog članka 134. Tako se stranka koja tvrdi da je pravni akt, uključujući otkaz ugovora, ništetan zbog povrede zakonske zabrane, poput one predviđene u članku 5. prvom stavku Uredbe br. 2271/96, može pozvati na tu ništetnost pred sudom. U tu svrhu mora navesti

činjenice iz kojih proizlazi navodna povreda. Ako druga stranka u postupku ospori osnovanost tih činjenica, stranka koja ističe ništetnost pravnog akta snosi teret dokazivanja da su ispunjeni uvjeti za tu povredu. Stoga je u ovom slučaju teret dokazivanja u cijelosti na osobi koja ističe povredu članka 5. Uredbe br. 2271/96.

65 Međutim, u tom pogledu valja utvrditi da primjena takvog općeg pravila o teretu dokazivanja može sudu koji je uputio zahtjev onemogućiti ili pretjerano otežati utvrđivanje povrede zabrane predviđene u članku 5. prvom stavku Uredbe br. 2271/96 i tako ugroziti djelotvornost te zabrane.

66 Naime, dokazi kojima se može dokazati da je postupanje osobe iz članka 11. Uredbe br. 2271/96 posljedica njezine želje da poštuje zakone iz Priloga u pravilu nisu dostupni nijednom drugom pojedincu, osobito jer takvi dokazi, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 95. svojeg mišljenja, mogu biti obuhvaćeni poslovnom tajnom.

67 Stoga, kako bi se osigurao puni učinak članka 5. prvog stavka Uredbe br. 2271/96, valja smatrati da, kada svi dokazi kojima raspolaže nacionalni sud, u okviru građanskog postupka koji se odnosi na navodnu povredu zahtjeva predviđenih tom odredbom, na prvi pogled upućuju na to da osoba iz članka 11. te uredbe, koja nije u tom pogledu ovlaštena u smislu članka 5. drugog stavka navedene uredbe, postupa u skladu sa zakonima iz Priloga, ona mora u dovoljnoj mjeri dokazati da cilj koji je htjela postići svojim ponašanjem nije postupanje u skladu s navedenim zakonima.

68 Iz navedenog proizlazi da na drugo pitanje valja odgovoriti tako da članak 5. prvi stavak Uredbe br. 2271/96 treba tumačiti na način da mu se ne protivi to da osoba iz članka 11. te uredbe koja nema ovlaštenje u smislu članka 5. drugog stavka navedene uredbe može otkazati ugovore sklopljene s osobom koja se nalazi na popisu SDN a da takvom otkazu ne priloži obrazloženje. Međutim, članak 5. prvi stavak iste uredbe zahtijeva da, kada svi dokazi kojima raspolaže nacionalni sud, u okviru građanskog postupka koji se odnosi na navodnu povredu zabrane propisane tom odredbom, na prvi pogled upućuju na to da osoba iz članka 11. Uredbe br. 2271/96 postupa u skladu sa zakonima iz Priloga, a da pritom nema ovlaštenje u tom pogledu, ona mora u dovoljnoj mjeri dokazati da cilj koji je htjela postići svojim ponašanjem nije postupanje u skladu s navedenim zakonima.

Treće i četvrto pitanje

69 Svojim trećim i četvrtim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li Uredbu br. 2271/96, a osobito njezine članke 5. i 9. u vezi s člancima 16. i 52. Povelje, tumačiti na način da joj se protivi utvrđenje da je otkaz ugovorâ koji je izvršila osoba iz članka 11. te uredbe radi usklađivanja sa zahtjevima ili zabranama utemeljenima na zakonima iz Priloga, iako nema ovlaštenje u smislu članka 5. drugog stavka iste uredbe, ništetan kada toj osobi prijete znatni gospodarski gubici zbog tog utvrđenja ništetnosti.

70 Najprije valja podsjetiti na to da se odredbe prava Unije, poput odredbi Uredbe br. 2271/96, moraju tumačiti u svjetlu temeljnih prava koja prema ustaljenoj sudskoj praksi čine sastavni dio općih načela prava čije poštovanje Sud osigurava i koja su upisana u Povelju (vidjeti u tom smislu presudu od 25. svibnja 2016., Meroni, C-559/14, EU:C:2016:349, t. 45.).

71 Člankom 9. Uredbe br. 2271/96 predviđa se da sankcije koje države članice nameću u slučaju kršenja svih odgovarajućih odredbi te uredbe moraju biti djelotvorne, razmjerne i imati učinak odvraćanja.

72 Osim toga, kad propisi Unije u području primjenjivih sankcija nisu usklađeni, države članice ovlaštene su odabrati sankcije koje smatraju primjerenima. Ipak, one su dužne izvršavati svoju nadležnost poštujući pravo Unije i njegova opća načela (presuda od 11. veljače 2021., K. M. (Sankcije izrečene zapovjedniku plovila), C-77/20, EU:C:2021:112, t. 36.), kojima pripadaju temeljna prava i slobode.

73 Usto, Sud je već presudio da strogost sankcija mora odgovarati težini povrede koju suzbijaju i posebno osigurati stvarno odvraćajući učinak, poštujući opće načelo proporcionalnosti (presuda od 5. ožujka 2020., OPR-Finance, C-679/18, EU:C:2020:167, t. 26.).

74 Valja dodati da je na nacionalnim sudovima, koji su jedini nadležni za tumačenje i primjenu nacionalnog prava, da provjere odgovaraju li navedene sankcije tim zahtjevima s obzirom na sve okolnosti predmetnog slučaja i jesu li djelotvorne, razmjerne i imaju li učinak odvraćanja (presuda od 5. ožujka 2020., OPR-Finance, C-679/18, EU:C:2020:167, t. 27.).

75 Međutim, kad odlučuje o zahtjevu za prethodnu odluku, Sud može dati pojašnjenja koja će služiti kao nit vodilja navedenom sudu u njegovoj ocjeni (presuda od 5. ožujka 2020., OPR-Finance, C-679/18, EU:C:2020:167, t. 28.).

76 U ovom slučaju, u skladu s navodima iz zahtjeva za prethodnu odluku na koje se podsjeća u točki 30. ove presude, ako bi se ispostavilo da je Telekom redoviti otkaz ugovora koje je sklopio s društvom BMI dao protivno članku 5. prvom stavku Uredbe br. 2271/96, premda je nesporno da nije zatražio ovlaštenje u smislu članka 5. drugog stavka te uredbe, iz članka 134. Građanskog zakonika proizlazi da je taj akt otkaza ništetan i, prema tome, nema pravni učinak.

77 Međutim, takvo utvrđenje ništetnosti može dovesti do ograničenja slobode poduzetništva zajamčene člankom 16. Povelje.

78 Valja s tim u vezi podsjetiti na to da pravo na slobodu poduzetništva obuhvaća, među ostalim, pravo svakog poduzetnika da se u granicama odgovornosti koju snosi za vlastite radnje slobodno koristi gospodarskim, tehničkim i financijskim resursima kojima raspolaže (presuda od 30. lipnja 2016., Lidl, C-134/15, EU:C:2016:498, t. 27.).

79 Zaštita dodijeljena člankom 16. Povelje obuhvaća slobodu obavljanja gospodarske ili komercijalne djelatnosti, slobodu ugovaranja i slobodno tržišno natjecanje (presuda od 16. srpnja 2020., Adusbef i dr., C-686/18, EU:C:2020:567, t. 82. i navedena sudska praksa) i podrazumijeva, među ostalim, slobodu izbora gospodarskog partnera kao i slobodu određivanja cijene usluge (presuda od 15. travnja 2021., Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) i dr., C-798/18 i C-799/18, EU:C:2021:280, t. 57.).

80 Međutim, sloboda poduzetništva zajamčena člankom 16. Povelje ne predstavlja apsolutno pravo, nego ju je potrebno, s jedne strane, uzeti u obzir u odnosu na njezinu ulogu u društvu (presuda od 20. prosinca 2017., Polkomtel, C-277/16, EU:C:2017:989, t. 50.) i, s druge strane, dovesti u ravnotežu s drugim interesima koje pravni poredak štiti (vidjeti u tom smislu presudu od 17. listopada 2013., Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, t. 60.) kao i pravima i slobodama drugih osoba (vidjeti u tom smislu presudu od 22. siječnja 2013., Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, t. 48.).

81 S obzirom na tekst članka 16. Povelje, kojim se predviđa da se sloboda poduzetništva priznaje u skladu s pravom Unije te nacionalnim zakonodavstvima i praksom, te se na taj način razlikuje od teksta drugih temeljnih sloboda zajamčenih u glavi II. Povelje, iako je sličan tekstu određenih odredbi glave IV. Povelje, na tu se slobodu stoga može primijeniti niz zahvata javne vlasti kojima se u općem interesu može ograničiti obavljanje gospodarske djelatnosti (vidjeti u tom smislu presudu od 22. siječnja 2013., Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, t. 46.).

82 Međutim, ta se okolnost odražava, među ostalim, u načinu na koji treba ocijeniti propise Unije te nacionalno zakonodavstvo i praksu s obzirom na načelo proporcionalnosti na temelju članka 52. stavka 1. Povelje (vidjeti u tom smislu presudu od 22. siječnja 2013., Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, t. 47.).

83 U skladu s tom potonjom odredbom, svako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih Poveljom mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda te je moguće, podložno načelu proporcionalnosti, samo ako je nužno i ako zaista odgovara ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba (presuda od 22. siječnja 2013., Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, t. 48.).

84 U ovom slučaju valja podsjetiti na to da, iako se člankom 5. prvim stavkom Uredbe br. 2271/96 propisuje da nijedna osoba iz njezina članka 11. ne smije postupati u skladu sa zakonima iz Priloga, tim se člankom 5. drugim stavkom ipak predviđa da se osoba može ovlastiti, u skladu s postupcima iz članaka 7. i 8. Uredbe br. 2271/96, da u cijelosti ili djelomično ispuni zahtjeve ili zabrane iz tih zakona iz Priloga ukoliko bi njihovo neispunjenje ozbiljno štetilo interesima te osobe ili interesima Unije. Na temelju tih postupaka Komisija je dužna dati takva ovlaštenja uz pomoć Odbora za izvanteritorijalno zakonodavstvo iz članka 8. te uredbe. Stoga, u skladu s usklađenim sustavom uspostavljenim navedenom uredbom, Komisija je u načelu dužna ocijeniti, pod nadzorom Suda, bi li nepoštovanje zakona iz Priloga ozbiljno ugrozilo interese navedene osobe ili interese Unije, s obzirom na to da je ta institucija dužna ispuniti svoju obvezu u pogledu poštovanja temeljnih prava, među kojima je i sloboda poduzetništva.

85 Na temelju članka 4. Provedbene uredbe 2018/1101, kojom se u skladu s njezinim člankom 1. utvrđuju kriteriji za primjenu članka 5. drugog stavka Uredbe br. 2271/96, Komisija mora, među ostalim, u ocjenjivanju mogućnosti za nastanak ozbiljne štete zaštićenim interesima kako su navedeni u potonjoj odredbi, razmotriti nekumulativne kriterije, kao što su vjerojatnost da postoji poseban rizik za zaštićeni interes, s obzirom na kontekst, prirodu i podrijetlo štete za zaštićeni interes; postojanje znatne poveznice s trećom zemljom na koju se odnosi navedeno izvanteritorijalno zakonodavstvo ili daljnja djelovanja; negativni učinak na obavljanje gospodarske djelatnosti, posebice mogućnost znatnih gospodarskih gubitaka za osobu iz članka 11. Uredbe br. 2271/96 koja je zatražila ovlaštenje iz članka 5. drugog stavka te uredbe, zbog kojih bi primjerice bila ugrožena njezina održivost ili nastao ozbiljan rizik od bankrota; ili vjerojatnost da uživanje osobnih prava te osobe bude znatno otežano.

86 Iz toga slijedi da je ograničenje slobode poduzetništva koje proizlazi iz potrebe poštovanja članka 5. prvog stavka Uredbe br. 2271/96 predviđeno zakonom.

87 Kad je riječ o uvjetu poštovanja biti slobode poduzetništva, valja podsjetiti na to da je ona potencijalno ugrožena osobito kad poduzeće nije u mogućnosti učinkovito ostvarivati svoje interese u postupku sklapanja ugovora (vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2016., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, t. 87.).

88 Međutim, u ovom slučaju utvrđenje ništetnosti otkaza ugovora o kojima je riječ u glavnom postupku zbog povrede članka 5. Uredbe br. 2271/96 ne dovodi do toga da se Telekomu oduzima mogućnost da općenito ostvari svoje interese u okviru ugovornog odnosa, nego tu mogućnost ograničava, s obzirom na to da je takvo utvrđenje ništetnosti opravdano samo ako je Telekom taj otkaz proveo kako bi postupio u skladu sa zakonima iz Priloga.

89 Nadalje, kad je riječ o uvjetu prema kojem ograničenje slobode poduzetništva mora stvarno odgovarati ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba, iz onoga što je izloženo u točki 76. ove presude proizlazi da to ograničenje, koje može proizaći iz utvrđenja ništetnosti otkaza ugovora poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, ispunjava i taj uvjet jer doprinosi ciljevima Uredbe br. 2271/96, navedenima u točkama 35. do 37. ove presude.

90 Međutim, kad je riječ o uvjetu koji se odnosi na proporcionalnost ograničenja, s obzirom na to da se na gospodarsku djelatnost Telekoma izvan Unije mogu primijeniti sankcije Sjedinjenih Američkih Država protiv osoba koje povređuju sekundarne sankcije koje je ta treća zemlja izrekla protiv Irana, sud koji je uputio zahtjev dužan je ocijeniti mogu li te prve sankcije dovesti do neproporcionalnih učinaka za tog poduzetnika s obzirom na ciljeve Uredbe br. 2271/96 kojom se nastoji zaštititi postojeći pravni poredak i interesi Unije općenito, te tako ostvariti cilj slobodnog kretanja kapitala između država članica i trećih zemalja.

91 U tom pogledu, ograničenje slobode poduzetništva koje proizlazi iz eventualnog utvrđenja ništetnosti otkaza ugovora protivno zabrani iz članka 5. prvog stavka Uredbe br. 2271/96 u načelu je nužno za sprječavanje posljedica zakona iz Priloga, čime se štiti postojeći pravni poredak i interesi Unije općenito.

92 Međutim, na sudu koji je uputio zahtjev jest da usto u tom ispitivanju proporcionalnosti uravnoteži ostvarivanje tih ciljeva Uredbe br. 2271/96, koji se postižu utvrđenjem ništetnosti otkaza kojim se povređuje zabrana predviđena člankom 5. prvim stavkom te uredbe, i vjerojatnost da će Telekom biti izložen gospodarskim gubicima te opseg tih gubitaka ako taj poduzetnik ne bi mogao okončati svoje poslovne odnose s osobom koja se nalazi na popisu SDN.

93 U okviru tog ispitivanja proporcionalnosti također je relevantna okolnost da Telekom, podložno provjeri suda koji je uputio zahtjev, Komisiji nije podnio zahtjev za izuzeće od zabrane iz članka 5. prvog stavka Uredbe br. 2271/96 te se time lišio mogućnosti da izbjegne ograničenje svoje slobode poduzetništva koje bi prouzročilo utvrđenje ništetnosti otkaza predmetnih ugovora s BMI-om koje proizlazi iz njegova eventualnog kršenja te zabrane.

94 Što se tiče prekršajne novčane kazne predviđene njemačkim pravom, valja istaknuti da ju sud koji je uputio zahtjev ne može uzeti u obzir s obzirom na to da iznos te novčane kazne, koja u skladu s člankom 9. Uredbe br. 2271/96 i sama mora biti proporcionalna, treba utvrditi uzimajući u obzir pojedinačnu situaciju počinitelja povrede i, prema tome, sankciju koja se eventualno sastoji od utvrđenja ništetnosti predmetnog otkaza ugovorâ.

95 S obzirom na sve navedeno, na treće i četvrto pitanje valja odgovoriti tako da Uredbu br. 2271/96, a osobito njezine članke 5. i 9. u vezi s člankom 16. i člankom 52. stavkom 1. Povelje, treba tumačiti na način da joj se ne protivi to da se otkaz ugovora koji je izvršila osoba iz članka 11. te uredbe radi usklađivanja sa zahtjevima ili zabranama utemeljenima na zakonima iz Priloga, iako nema ovlaštenje u smislu članka 5. drugog stavka te uredbe, utvrdi ništetnim, pod uvjetom da to utvrđenje ne dovede do neproporcionalnih učinaka za tu osobu s obzirom na ciljeve iste uredbe

koji se sastoje od zaštite postojećeg pravnog poretka i interesa Unije općenito. U tom ispitivanju proporcionalnosti potrebno je uravnotežiti ostvarivanje tih ciljeva, koje se postiže utvrđenjem ništetnosti otkaza ugovorâ kojim se povređuje zabrana predviđena člankom 5. prvim stavkom Uredbe br. 2271/96, i vjerojatnost da će dotična osoba biti izložena gospodarskim gubicima te opseg tih gubitaka ako ona ne bi mogla okončati svoje poslovne odnose s osobom koja se nalazi na popisu osoba obuhvaćenih predmetnim sekundarnim sankcijama koje proizlaze iz zakona iz Priloga.

Troškovi

96 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

1. **Članak 5. prvi stavak Uredbe Vijeća (EZ) br. 2271/96 od 22. studenoga 1996. o zaštiti od učinaka izvanteritorijalne primjene zakonodavstva koje donese treća zemlja i djelovanja koja se temelje na tom zakonodavstvu ili iz njega proizlaze, kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 37/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. siječnja 2014. i Delegiranom uredbom Komisije (EU) 2018/1100 od 6. lipnja 2018., kojom je izmijenjen Prilog Uredbi br. 2271/96, treba tumačiti na način da osobama iz članka 11. Uredbe br. 2271/96, kako je izmijenjena, zabranjuje ispunjavanje zahtjeva ili zabrana iz zakona navedenih u Prilogu toj uredbi, čak i u nedostatku uputa upravnih ili sudskih tijela trećih zemalja koje su donijele te zakone, a kojima se nastoji osigurati njihovo poštovanje.**

2. **Članak 5. prvi stavak Uredbe br. 2271/96, kako je izmijenjena Uredbom br. 37/2014 i Delegiranom uredbom 2018/1100, treba tumačiti na način da mu se ne protivi to da osoba iz članka 11. te uredbe, kako je izmijenjena, koja nije ovlaštena u smislu članka 5. drugog stavka navedene uredbe, kako je izmijenjena, može otkazati ugovore sklopljene s osobom koja se nalazi na „Popisu posebno imenovanih državljana i blokiranih osoba” (Specially Designated Nationals and Blocked Persons List) a da takav otkaz nije popraćen nikakvim obrazloženjem. Međutim, članak 5. prvi stavak iste uredbe, kako je izmijenjena, zahtijeva da, kada svi dokazi kojima raspolaže nacionalni sud, u okviru građanskog postupka koji se odnosi na navodnu povredu zabrane propisane tom odredbom, na prvi pogled upućuju na to da osoba iz članka 11. Uredbe br. 2271/96, kako je izmijenjena, postupa u skladu sa zakonima navedenima u Prilogu toj uredbi, kako je izmijenjen, a da pritom nema ovlaštenje u tom pogledu, ona mora u dovoljnoj mjeri dokazati da cilj koji je htjela postići svojim ponašanjem nije postupanje u skladu s navedenim zakonima.**

3. **Uredbu br. 2271/96, kako je izmijenjena Uredbom br. 37/2014 i Delegiranom uredbom 2018/1100, a osobito njezine članke 5. i 9. u vezi s člankom 16. i člankom 52. stavkom 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da joj se ne protivi to da se otkaz ugovora koji je izvršila osoba iz članka 11. te uredbe, kako je izmijenjen, radi usklađivanja sa zahtjevima ili zabranama utemeljenima na zakonima navedenima u Prilogu navedenoj uredbi, kako je izmijenjen, iako nema ovlaštenje u smislu članka 5. drugog stavka iste uredbe, kako je izmijenjen, utvrdi ništetnim, pod uvjetom da to utvrđenje ne dovede do neproporcionalnih učinka za tu osobu s obzirom na ciljeve Uredbe br. 2271/96, kako je izmijenjena, koji se sastoje od zaštite postojećeg pravnog**

poretka i interesa Europske unije općenito. U tom ispitivanju proporcionalnosti potrebno je uravnotežiti ostvarivanje tih ciljeva, koje se postiže utvrđenjem ništetnosti otkaza ugovorâ kojim se povređuje zabrana predviđena člankom 5. prvim stavkom te uredbe, kako je izmijenjen, i vjerojatnost da će dotična osoba biti izložena gospodarskim gubicima te opseg tih gubitaka ako ona ne bi mogla okončati svoje poslovne odnose s osobom koja se nalazi na popisu osoba obuhvaćenih predmetnim sekundarnim sankcijama koje proizlaze iz zakona navedenih u Prilogu navedenoj uredbi, kako je izmijenjen.

Potpisi