A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2021. december 21.*

„Előzetes döntéshozatal – Kereskedelempolitika – 2271/96/EK rendelet – Harmadik ország által elfogadott valamely jogszabály területen kívüli alkalmazásának hatásai elleni védelem – Az Amerikai Egyesült Államok által Iránnal szemben hozott korlátozó intézkedések – Az e harmadik ország által elrendelt másodlagos szankciók, amelyek megakadályozzák, hogy a személyek bizonyos iráni vállalkozásokkal kereskedelmi kapcsolatokat tartsanak fenn e harmadik ország területén kívül – Az ilyen jogszabályok betartásának tilalma – Szerződés rendes felmondási jogának gyakorlása”

A C-124/20. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg (hamburgi regionális felsőbíróság, Németország) a Bírósághoz 2020. március 5-én érkezett, 2020. március 2-i határozatával terjesztett elő

a **Bank Melli Iran**

és

a **Telekom Deutschland GmbH**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: K. Lenaerts elnök, L. Bay Larsen elnökhelyettes, A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin (előadó), N. Jääskinen, I. Ziemele és J. Passer tanácselnökök, M. Ilešič, T. von Danwitz és N. Wahl bírák,

főtanácsnok: G. Hogan,

hivatalvezető: M. Krausenböck tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2021. február 23-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a Bank Melli Iran képviseletében T. Wülfing, P. Plath és U. Schrömbges Rechtsanwälte,

* Az eljárás nyelve: német.

– a Telekom Deutschland GmbH képviseletében T. Fischer és M. Blankenheim Rechtsanwälte,

– a német kormány képviseletében J. Möller és S. Heimerl, meghatalmazotti minőségben,

– a spanyol kormány képviseletében S. Centeno Huerta, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében J. Roberti di Sarsina, A. Biolan és M. Kellerbauer, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2021. május 12-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a 2014. január 15-i 37/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL 2014. L 18., 1. o.) és a 2271/96/EK rendelet mellékletének módosításáról szóló, 2018. június 6-i (EU) 2018/1100 felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelettel (HL 2018. L 199. I., 1. o.) módosított, a harmadik ország által elfogadott jogszabályoknak az ország területén kívüli alkalmazásának hatása és az ilyen jogszabályon alapuló vagy abból eredő intézkedések elleni védelemről szóló, 1996. november 22-i 2271/96/EK tanácsi rendelet (HL 1996. L 309., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 10. fejezet, 1. kötet, 75. o.; a továbbiakban: 2271/96 rendelet) 5. cikkének értelmezésére vonatkozik.

2 Ezt a kérelmet a Bank Melli Iran (a továbbiakban: BMI) és a Telekom Deutschland GmbH (a továbbiakban: Telekom) között az e két társaság által megkötött és távközlési szolgáltatások Telekom általi nyújtásáról szóló szerződések felmondásának az azt követő érvényessége tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő, hogy a BMI-t felvették az Amerikai Egyesült Államok által Irán nukleáris programjával összefüggésben létrehozott szankciós rendszer hatálya alá tartozó személyek jegyzékére, ami megakadályozza többek között, hogy az Egyesült Államok területén kívül az említett személyekkel kereskedelmi kapcsolatokat tartsanak fenn (a továbbiakban: másodlagos szankciók).

Jogi háttér

Az uniós jog

A 2271/96 rendelet

3 A 2271/96 rendelet első hat preambulumbekezdése a következőket mondja ki:

„mivel a[z Európai Unió] célkitűzései között szerepel, hogy hozzájáruljon a világkereskedelem kiegyensúlyozott fejlődéséhez és a nemzetközi kereskedelemben meglevő korlátozások fokozatos lebontásához;

mivel a[z Unió] arra törekszik, hogy a tagállamok és harmadik országok között a lehető legteljesebb mértékben megvalósuljon a tőke szabad mozgása és elháruljanak a közvetlen tőkebefektetések – beleértve az ingatlanbefektetéseket –, a letelepedések, valamint a pénzügyi szolgáltatások értékesítésének vagy az értékpapírok tőkepiaci elfogadásának akadályai;

mivel egy harmadik ország elfogadott és hatályba léptetett egyes törvényeket, rendeleteket és egyéb jogszabályokat annak érdekében, hogy szabályozza a tagállamok joghatósága alá tartozó természetes és jogi személyek tevékenységeit;

mivel az ilyen törvények, rendeletek és egyéb jogszabályok területen kívüli alkalmazása sérti a nemzetközi jogot és korlátozza a fent említett célkitűzések megvalósítását;

mivel az ilyen törvények, rendeletek és egyéb jogszabályok, illetve az ezeken alapuló vagy ezekből eredő intézkedések hátrányosan befolyásolják vagy hátrányosan befolyásolhatják a kialakult jogrendet; továbbá hátrányosan befolyásolják a[z Unió], valamint az [EUM-S]zerződés alapján jogaikat érvényesíteni szándékozó természetes és jogi személyek érdekeit;

mivel e rendkívüli körülmények között [uniós] szinten intézkedéseket kell hozni a fennálló jogrend, valamint a[z Unió] és az említett jogi és természetes személyek érdekei védelme érdekében, különösen az érintett külföldi jogalkotás hatásainak megszüntetése, semlegesítése, megakadályozása vagy egyéb ellenintézkedés megtétele útján”.

4 E rendelet 1. cikkének első bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„E rendelet a mellékletében meghatározott törvények, rendeletek és egyéb jogszabályok, valamint az azok alapján hozott vagy az azokból eredő intézkedések területen kívüli alkalmazásából származó hatások elleni védekezést szolgálja, illetve e hatások ellen hat, amennyiben az ilyen alkalmazás hátrányosan befolyásolja a 11. cikkben említett, a[z Unió] és harmadik országok közötti nemzetközi kereskedelemmel és/vagy tőkemozgással vagy az ezekhez kapcsolódó kereskedelmi tevékenységekkel foglalkozó személyek érdekeit.”

5 Az említett rendelet 4. cikke a következőket írja elő:

„A[z Unión] kívül található bíróság azon ítélete vagy közigazgatási hatóság azon határozata, amely közvetlenül vagy közvetve a mellékletben felsorolt jogszabályok, illetve az azokon alapuló vagy az azokból eredő intézkedések bármelyikét érvényre juttatja, nem ismerhető el és nem hajtható végre.”

6 Ugyanezen rendelet 5. cikke értelmében:

„A 11. cikkben említett személyeknek sem közvetlenül, sem egy képviselőn vagy egyéb közvetítő személyen keresztül, sem tevőlegesen vagy szándékos mulasztás útján nem kell eleget tenniük semmilyen követelménynek vagy tilalomnak – beleértve a külföldi bíróságok felszólítását –, amely közvetlenül vagy közvetve a mellékletben felsorolt jogszabályok, illetve az azokon alapuló vagy az azokból eredő intézkedésekből adódik.

A 7. és 8. cikkben említett eljárással összhangban felhatalmazás adható az érintett személyek részére a követelmények vagy tilalmak teljes vagy részleges teljesítésére, amennyiben annak elmaradása súlyosan károsítaná azok vagy a[z Unió] érdekeit. E rendelkezés alkalmazására vonatkozó feltételeket a 8. cikkben említett eljárással összhangban kell meghatározni. Amennyiben elegendő bizonyíték áll rendelkezésre annak alátámasztásához, hogy a teljesítés megtagadása súlyos károkat okozna egy

természetes vagy jogi személynek, a[z Európai] Bizottság gyorsított eljárásban eljuttatja a 8. cikkben említett bizottsághoz a rendelet feltételei alapján foganatosítandó megfelelő intézkedések tervezetét.”

7 A 2271/96 rendelet 6. cikkének első és második bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A 11. cikkben említett bármely személy, aki az 1. cikkben említett tevékenységet végez, jogosult összes kárának megtérítésére – beleértve a perköltségeket –, amennyiben a károkat a mellékletben felsorolt jogszabályok alkalmazása vagy az azokon alapuló, illetve azokból eredő intézkedések okozták.

Az ilyen kártérítést a kárt okozó természetes vagy jogi személytől vagy bármely egyéb jogalanytól, illetve annak nevében eljáró személytől vagy közvetítőtől lehet követelni.”

8 E rendelet 7. cikkének b) és d) pontja a következőket írja elő:

„E rendelet végrehajtása érdekében a Bizottság:

[…]

b) az 5. cikkben megfogalmazott feltételek alapján felhatalmazást ad, és a bizottsági vélemény megküldésének határideje meghatározása során maradéktalanul figyelembe veszi azon határidőket, amelyeknek a felhatalmazás hatálya alá tartozó személyeknek eleget kell tenniük;

[…]

d) közzétesz egy értesítést az *Európai [Unió] Hivatalos Lapjában* a 4. és 6. cikk hatálya alá tartozó ítéletekről és határozatokról.”

9 Az említett rendelet 8. cikke értelmében:

„(1) A 7. cikk b) pontjának végrehajtása céljából a Bizottságot a területen kívüli jogszabályokkal foglalkozó bizottság segíti. Ezeket a végrehajtási jogi aktusokat az e cikk (2) bekezdésében említett vizsgálóbizottsági eljárás keretében kell elfogadni. Ez a bizottság a [Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek megállapításáról szóló, 2011. február 16-i] 182/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet [HL 2011. L 55., 13. o.] értelmében vett bizottságnak minősül.

(2) Az e bekezdésre történő hivatkozáskor a [182/2011] rendelet 5. cikkét kell alkalmazni.”

10 A 2271/96 rendelet 9. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Valamennyi tagállam meghatározza e rendelet vonatkozó rendelkezései megsértése esetén alkalmazandó szankciókat. E szankcióknak arányosaknak, hatékonyaknak kell lenniük, és visszatartó erővel kell rendelkezniük.”

11 A 2271/96 rendelet 11. cikke értelmében:

„E rendeletet az alábbi személyekre kell alkalmazni:

(1) a[z Unió] területén honos bármely természetes személy és a tagállamok állampolgárai;

(2) a[z Unió] területén bejegyzett bármely jogi személy;

(3) a [tagállamok közötti, illetve a tagállamok és harmadik országok közötti tengeri szállításban a szolgáltatásnyújtás szabadsága elvének alkalmazásáról szóló, 1986. december 22-i] 4055/86/EGK [tanácsi] rendelet [HL 1986. L 378., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 1. kötet, 174. o.] 1. cikkének (2) bekezdésében említett bármely természetes vagy jogi személy:

(4) bármely egyéb, a[z Unió] területén honos természetes személy, kivéve ha e személy azon országban tartózkodik, amelynek az állampolgára;

(5) a[z Unió] területén – beleértve a területi vizeket és a légteret –, valamint egy tagállam joghatósága vagy ellenőrzése alá tartozó repülőgép vagy hajó fedélzetén és szakmai minőségben eljáró bármely egyéb természetes személy."

12 A 2271/96 rendelet „Törvények, rendeletek és egyéb jogszabályok" címet viselő melléklete Egyesült Államokkal kapcsolatos részének szövege a következő:

„[…]

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

– Előírt kötelezettség:

– Tilos tudatosan:

i. az iráni kikötőkben, az energia-, a hajózási vagy a hajógyártási ágazatban tevékenykedő bizonyos személyek, illetve a különös megjelölésű állampolgárokat és nemkívánatos személyeket tartalmazó listán szereplő iráni személyek számára vagy a nevükben jelentős támogatást – ideértve a jelentős pénzügyi tranzakciók megkönnyítését –, illetve árut vagy szolgáltatást nyújtani;
ii. kereskedelmet folytatni Iránnal az ország energia-, hajózási vagy hajógyártási ágazatához kapcsolódó jelentős áruk vagy szolgáltatások tekintetében;
iii. egyedi körülmények fennállása esetén Iránból kőolajat vagy kőolajtermékeket vásárolni és azokkal kapcsolatos pénzügyi tranzakciókat végrehajtani;
iv. a földgáz-kereskedelem terén Iránba vagy Iránból tranzakciókat folytatni vagy azokat elősegíteni (a külföldi pénzügyi intézményekre alkalmazandó);
v. Iránnal olyan nemesfémek, grafit, nyers vagy félig feldolgozott fémek, vagy szoftver tekintetében kereskedelmet folytatni, amelyek meghatározott ágazatokban használhatók vagy bizonyos személyeket érinthetnek; továbbá az ilyen jellegű kereskedelemmel kapcsolatos jelentős pénzügyi tranzakciót elősegíteni;
vi. olyan jegyzési garanciavállalási szolgáltatásokat, biztosítást és viszontbiztosítást nyújtani, amelyek meghatározott tevékenységekhez – ideértve, de nem kizárólagosan a fenti i) és ii) pontba tartozókat – vagy személyek meghatározott kategóriáihoz kapcsolódnak;

[…]"

A 2018/1100 felhatalmazáson alapuló rendelet

13 A 2018/1100 felhatalmazáson alapuló rendelet (4) preambulumbekezdése a következőket mondja ki:

„2018. május 8-án az Egyesült Államok bejelentette, hogy az Iránnal kapcsolatos nemzeti korlátozó intézkedései felfüggesztését megszünteti. Ezen intézkedések némelyikének alkalmazása kiterjed az ország területén kívülre, és káros hatással jár az Unió, valamint azon természetes és jogi személyek érdekeire, akik, illetve amelyek az [EUM-S]zerződés alapján jogokat gyakorolnak”.

Az (EU) 2018/1101 végrehajtási rendelet

14 A 2271/96 rendelet 5. cikke második bekezdésének alkalmazására vonatkozó kritériumok megállapításáról szóló, 2018. augusztus 3-i (EU) 2018/1101 bizottsági végrehajtási rendelet (HL 2018. L 199. I., 7. o.) 4. cikke a következőket írja elő:

„Annak értékelésekor, hogy felmerülne-e a [2271/96 rendelet] 5. cikke második bekezdésében említett, a védett érdekeket érintő súlyos kár, a Bizottság adott esetben figyelembe veszi többek között a következő nem kumulatív kritériumokat:

a) a védett érdekre irányuló kár háttere, jellege és eredete alapján valószínű-e, hogy a védett érdeket konkrét veszély fenyegeti;

b) van-e folyamatban közigazgatási vagy bírósági vizsgálat a [2271/96 rendelet 11. cikkében említett olyan személlyel szemben, aki az e rendelet 5. cikkének második bekezdésében említett felhatalmazás iránti kérelmet nyújtott be] a felsorolt, területen kívüli jogszabály eredetét jelentő harmadik országban, vagy született-e előzetes fizetési megállapodás az említett országgal;

c) fennáll-e jelentős kapcsolat a felsorolt, területen kívüli jogszabály vagy a későbbi intézkedések eredetét jelentő harmadik országgal; ilyen lehet például az, ha a [2271/96 rendelet 11. cikkében említett olyan személy, aki az e rendelet 5. cikkének második bekezdésében említett felhatalmazás iránti kérelmet nyújtott be] anyavállalata vagy leányvállalata vagy a kérelemben részt vevő természetes vagy jogi személy a területen kívüli jogszabály vagy későbbi intézkedések eredetét jelentő harmadik ország elsődleges joghatósága alá tartozik;

d) a [2271/96 rendelet 11. cikkében említett olyan személy, aki az e rendelet 5. cikkének második bekezdésében említett felhatalmazás iránti kérelmet nyújtott be] észszerű intézkedések meghozatalával elkerülhetné-e vagy enyhíthetné-e a kárt;

e) a gazdasági tevékenységre gyakorolt hátrányos hatás, különösen az, hogy a [2271/96 rendelet 11. cikkében említett olyan személy, aki az e rendelet 5. cikkének második bekezdésében említett felhatalmazás iránti kérelmet nyújtott be] szembesülne-e jelentős gazdasági veszteséggel, például olyannal, amely életképességét veszélyeztetheti vagy súlyos csődveszélyt jelenthet;

f) túlzottan megnehezülne-e a [2271/96 rendelet 11. cikkében említett olyan személy, aki az e rendelet 5. cikkének második bekezdésében említett felhatalmazás iránti kérelmet nyújtott be] tevékenysége észszerűen nem helyettesíthető alapvető inputok vagy erőforrások elvesztése miatt;

g) jelentős akadályba ütközne-e a [2271/96 rendelet 11. cikkében említett olyan személy, aki az e rendelet 5. cikkének második bekezdésében említett felhatalmazás iránti kérelmet nyújtott be] egyéni jogainak gyakorlása;

h) fennáll-e a biztonságot, védelmet, az emberi élet és egészség védelmét, valamint a környezet védelmét fenyegető veszély;

i) fennáll-e az Unió azon képességét fenyegető veszély, hogy végrehajtsa humanitárius, fejlesztési és kereskedelempolitikáit, vagy belpolitikáinak külső aspektusait;

j) a stratégiai áruk vagy szolgáltatások Unión vagy valamely tagállamon belüli ellátásának biztonsága, valamint az esetleges hiány vagy zavar hatása;

k) a belső piacra gyakorolt következmények az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása, valamint a pénzügyi és gazdasági stabilitás és a fő uniós infrastruktúrák tekintetében;

l) a kár rendszerszintű következményei, különösen az egyéb ágazatokra gyakorolt továbbgyűrűző hatások tekintetében;

m) az egy vagy több tagállam munkaerőpiacára gyakorolt hatás és annak az Unión belüli határokon átnyúló következményei;

n) bármely más érintett tényező.”

A német jog

15 A Bürgerliches Gesetzbuch (polgári törvénykönyv) 134. §-a a következőket írja elő:

„A törvényi tilalomba ütköző jogügylet törvény eltérő rendelkezése hiányában semmis.”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

16 A Németországban fiókteleppel rendelkező BMI az iráni állam tulajdonában lévő iráni bank. A Németországban székhellyel rendelkező Deutsche Telekom AG – amely forgalmának körülbelül a fele az Egyesült Államokban folytatott tevékenységeiből származik – leányvállalatával, a Telekommal több szerződést kötött távközlési szolgáltatások nyújtására.

17 Az alapeljárás felei között keretszerződéses viszony áll fenn, amely lehetővé teszi a BMI számára, hogy vállalkozásának az összes – különféle németországi telephelyeken található – telefon- és internetkapcsolatát egyetlen szerződésben foglalja egybe. Az e felek által megkötött különféle szerződések keretében a Telekom több távközlési szolgáltatást nyújtott a BMI-nek, amelyek díját a BMI mindenkor a határidőn belül megfizetette. Az e szerződésekben előírt szolgáltatások

alapvető fontosságúak a BMI németországi belső és külső kommunikációjához. A kérdést előterjesztő bíróság szerint e szolgáltatások nélkül a BMI nem folytathat kereskedelmi kapcsolatokat a németországi telephelyén keresztül.

18 2018-ban az Egyesült Államok kilépett az iráni nukleáris program ellenőrzésére és az Iránt érintő gazdasági szankciók megszüntetésére irányuló, Bécsben, 2015. július 14-én aláírt, az iráni nukleáris programról szóló megállapodásból. Következésképpen 2018. november 5-től az Egyesült Államok ismét másodlagos szankciókat szabott ki Iránnal szemben.

19 Ezek a szankciók az Office of Foreign Assets Control (OFAC) (a külföldi vagyon ellenőrzésével foglalkozó hivatal [OFAC], Egyesült Államok) által összeállított, a „különös megjelölésű állampolgárok és a zárolt vagyonnal rendelkező személyek listájának” (Specially Designated Nationals and Blocked Persons List; a továbbiakban: SDN-lista) hatálya alá tartozó személyekre vonatkoznak, amely listán szerepel a BMI. Az említett szankciók értelmében az Egyesült Államok területén kívül senki nem tarthat fenn kereskedelmi kapcsolatokat az SDN-listán szereplő személlyel vagy szervezettel.

20 2018. november 16-án a Telekom értesítette a BMI-t, hogy azonnali hatállyal felmondja a vele fennálló összes szerződést, és ugyanígy járt el legalább négy, az SDN-listán szereplő és Németországban székhellyel rendelkező, Iránnal kapcsolatban álló másik társasággal.

21 A BMI által a német bíróságok előtt indított ideiglenes intézkedés iránti eljárások egyike keretében a Landgericht Hamburg (hamburgi regionális bíróság, Németország) 2018. november 28-i ítéletében arra kötelezte a Telekomot, hogy az e szerződésekben előírt, 2019. január 25. és 2021. január 7. között lejáró rendes felmondási idők leteltéig teljesítse a fennálló szerződéseket.

22 2018. december 11-én a Telekom ismét értesítette a BMI-t, hogy „lehető legközelebbi időponttal” felmondja ezeket a szerződéseket. E felmondást nem indokolta.

23 A BMI ezért keresetet indított a Landgericht Hamburg (hamburgi regionális bíróság) előtt azzal a céllal, hogy ez a bíróság kötelezze a Telekomot, hogy továbbra is működtesse a szerződések szerinti valamennyi telefon- és internetkapcsolatot.

24 Ez a bíróság arra kötelezte a Telekomot, hogy az alapeljárásban szóban forgó szerződéseket a rendes felmondási idő leteltéig teljesítse, a keresetet pedig az ezt meghaladó részében elutasította. Úgy ítélte meg, hogy az említett szerződéseknek a Telekom általi rendes felmondása megfelel a 2271/96 rendelet 5. cikkének.

25 A BMI a Landgericht Hamburg (hamburgi regionális bíróság) ítéletével szemben fellebbezést terjesztett a kérdést előterjesztő bíróság elé, és azzal érvelt, hogy az alapeljárásban szóban forgó szerződések felmondása nem felel meg a 2271/96 rendelet 5. cikkének. A BMI állítása szerint a szerződések felmondása mögött kizárólag az húzódott meg, hogy a Telekom meg akart felelni az Egyesült Államok által elfogadott másodlagos szankcióknak.

26 A kérdést előterjesztő bíróság elsősorban pontosítja, hogy a BMI nem hivatkozott arra, hogy az alapeljárásban szóban forgó szerződések Telekom általi felmondása az Egyesült Államok közigazgatási vagy igazságügyi hatóságainak közvetlen vagy közvetett határozatain alapult. 2020. február 7-i ítéletében ugyanakkor az Oberlandesgericht Köln (kölni regionális felsőbíróság, Németország) megállapította, hogy ilyen helyzetben a 2271/96 rendelet 5. cikkének első bekezdése nem alkalmazható.

27 A kérdést előterjesztő bíróság szerint azonban az említett másodlagos szankciók puszta megléte elegendő a 2271/96 rendelet 5. cikke első bekezdésének alkalmazásához, mivel semmilyen intézkedés nem teszi lehetővé az e rendelkezésben előírt tilalom hatékony végrehajtását.

28 Másodsorban az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy a Telekom – a Bizottság „Kérdések és válaszok: A blokkoló intézkedésekről szóló rendelet aktualizálásának elfogadása” című, 2018. augusztus 7-i iránymutató feljegyzésének (HL 2018. C 277. I., 4. o.) 5. pontjára hivatkozva – azt állítja, hogy a 2271/96 rendelet 5. cikkének első bekezdése meghagyja számára azt a vállalkozói szabadságot, hogy a BMI-vel kötött szerződéseket bármely okból, bármikor megszüntesse, amint azt bizonyos német bíróságok, többek között az Oberlandesgericht Köln (kölni regionális felsőbíróság) megállapította, amely 2019. október 1-jei végzésében kijelentette, hogy a szerződéseket „az Egyesült Államok külpolitikájával kapcsolatos okokból” meg lehet szüntetni.

29 A kérdést előterjesztő bíróság azon a véleményen van, hogy a szerződések felmondása nem sérti a 2271/96 rendelet 5. cikkének első bekezdését, mivel azt tisztán gazdasági okok indokolják, és az nem kapcsolódik konkrétan a harmadik országok által előírt szankciókhoz. Következésképpen a Telekomnak kivételes jelleggel igazolnia kellene az alapeljárásban szóban forgó szerződések felmondásának indokait, és mindenesetre ki kellene fejtenie, sőt, adott esetben bizonyítania kellene, hogy az e szerződések felmondására vonatkozó döntést nem az amerikai piacon a Telekomra gyakorolt esetleges negatív utóhatásoktól való félelemben hozták meg.

30 A kérdést előterjesztő bíróság harmadsorban rámutat, hogy a polgári törvénykönyv 134. §-ából következik, hogy a szerződéseknek a 2271/96 rendelet 5. cikkének első bekezdését sértő felmondása nem bír joghatással. Ezenkívül a német jog értelmében az ezen 5. cikk első bekezdésének bármely megsértése közigazgatási szabálysértésnek minősül, és 500 000 euróig terjedő bírsággal sújtható.

31 Tekintettel a Telekomot érő gazdasági károk kockázatára – amely Telekom olyan csoporthoz tartozik, amely forgalmának körülbelül a fele az Egyesült Államokban folytatott tevékenységeiből származik –, a 2271/96 rendelet 9. cikkében előírt arányosság elvével ellentétesnek tekinthető bírságot kiszabni ezzel a társasággal szemben, és ezenfelül azt is megkövetelni, hogy a Telekom folytassa a BMI-vel kötött szerződések teljesítését, annál is inkább, hogy e rendeletnek nem közvetlen célja ezen utóbbi érdekeinek védelme.

32 A kérdést előterjesztő bíróság negyedsorban hangsúlyozza, hogy a 2271/96 rendelet preambuluma szerint a rendelet célja az Unió gazdasági szereplőinek védelme.

33 Úgy véli azonban, hogy a gazdasági károk kockázatát nem ellensúlyozza megfelelően sem az e rendelet 6. cikkében előírt kártérítéshez való jog, sem pedig a szankcióknak való megfelelésre irányuló, az említett rendelet 5. cikkének második bekezdésében előírt felhatalmazás esetleges megadása. Figyelemmel ugyanis az ugyanezen rendelet által elérni kívánt, a másodlagos szankciók uniós gazdasági szereplőkkel szembeni alkalmazásának megelőzésére irányuló célkitűzésre, ezt a felhatalmazást igencsak korlátozottan adják meg. Következésképpen önmagában a gazdasági veszteségek kockázata nem elegendő az ilyen felhatalmazás megszerzéséhez. E körülmények között a kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak afelől, hogy az Egyesült Államok piacán bekövetkező jelentős gazdasági károk kockázata esetén a valamely üzleti partnertől való megváltásra vonatkozóan a 2271/96 rendeletben előírt általános

tilalom összeegyeztethető az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 16. cikke által védett vállalkozás szabadságával és a Charta 52. cikkében rögzített arányosság elvével.

34 E körülmények között a Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg (hamburgi regionális felsőbíróság, Németország) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Csak akkor alkalmazható-e a 2271/96 rendelet 5. cikkének első bekezdése, ha az […] Egyesült Államok részéről közvetlenül vagy közvetve hatósági vagy bírósági határozatok születtek az említett rendelet 11. cikke értelmében vett eljáró uniós gazdasági szereplőnek címezve, vagy elegendő az alkalmazáshoz, hogy az uniós gazdasági szereplő eljárása ilyen határozatok nélkül is másodlagos szankciók végrehajtására irányul?

2) Ha a Bíróság az első kérdésre a második változat szerinti választ adja, [e]llentétes-e a 2271/96 rendelet 5. cikkének első bekezdésével a nemzeti jog olyan értelmezése, amely szerint a felmondó félnek lehetősége van egy, [a külföldi vagyon ellenőrzésével foglalkozó hivatal] által [az SDN-listára] felvett szerződéses partnerrel fennálló folyamatos teljesítésű szerződést – akár az Egyesült Államok által [alkalmazott] szankciók végrehajtásának szándékával is – felmondani anélkül, hogy ehhez felmondási okra lenne szükség, és ezért anélkül, hogy polgári peres eljárásban alá kellene támasztania, és bizonyítania kellene, hogy a felmondás oka semmiképpen sem [e] szankciók végrehajtása?

3) Ha a Bíróság a második kérdésre igenlő választ ad: [k]ötelező jelleggel érvénytelennek kell-e tekinteni a 2271/96 rendelet 5. cikkének első bekezdésébe ütköző rendes felmondást, vagy a rendelet céljának más szankciókkal, például bírság kiszabásával is meg lehet felelni?

4) Ha a Bíróság a harmadik kérdésre az első változat szerinti választ adja: [e]gyrészt [a Charta] 16. és 52. cikkére, másrészt az eltérésre való felhatalmazásadásnak a 2271/96 rendelet 5. cikkének második bekezdése szerinti lehetőségére tekintettel akkor is így van-e ez, ha fennáll a veszélye annak, hogy az uniós gazdasági szereplő jelentős (a jelen esetben a cégcsoport forgalma 50%-ának megfelelő) gazdasági veszteségeket szenved az Egyesült Államok piacán az üzleti kapcsolatnak a listára felvett szerződéses partnerrel való fenntartása esetén?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Előzetes észrevételek

35 Meg kell állapítani, hogy a 2271/96 rendelet célja – amint az a hatodik preambulumbekezdéséből kitűnik – a fennálló jogrendnek, valamint az Unió és az EUM-Szerződés alapján jogaikat érvényesíteni szándékozó jogi és természetes személyek érdekeinek a védelme, különösen az említett rendelet mellékletében említett törvények, rendeletek és más jogszabályok (a továbbiakban: a mellékletben említett törvények) hatásainak megszüntetése, semlegesítése, megakadályozása vagy egyéb ellenintézkedés megtétele útján.

36 A 2271/96 rendelet 1. cikke e tekintetben pontosítja, hogy az említett rendeletben előírt intézkedések révén az uniós jogalkotó célja a mellékletben említett törvények, valamint az azok alapján hozott vagy az azokból eredő intézkedések területen kívüli alkalmazásából származó

hatások elleni védekezés biztosítása, illetve az, hogy e hatások ellen hasson, amennyiben az ilyen alkalmazás hátrányosan befolyásolja a 11. cikkben említett, az Unió és harmadik országok közötti nemzetközi kereskedelemmel és/vagy tőkemozgással vagy az ezekhez kapcsolódó kereskedelmi tevékenységekkel foglalkozó személyek érdekeit.

37 Amint az a 2271/96 rendelet első öt preambulumbekezdéséből kitűnik, a mellékletben említett törvények azért szerepelnek e rendelet mellékletében, mert azok a tagállamok joghatósága alá tartozó természetes és jogi személyek tevékenységeinek szabályozására irányulnak, és mert azokat ily módon területen kívül kell alkalmazni. Ezáltal sértik a létrehozott jogrendet, és hátrányosan befolyásolják az Unió, valamint az említett személyek érdekeit, amennyiben sértik a nemzetközi jogot és veszélyeztetik az Unió célkitűzéseinek megvalósítását. Az Unió ugyanis arra törekszik, hogy hozzájáruljon a világkereskedelem kiegyensúlyozott fejlődéséhez és a nemzetközi kereskedelemben meglevő korlátozások fokozatos lebontásához, annak előmozdításával, hogy a tagállamok és harmadik országok között a lehető legteljesebb mértékben megvalósuljon a tőke szabad mozgása, és elháruljanak a közvetlen tőkebefektetések – beleértve az ingatlanbefektetéseket –, a letelepedések, valamint a pénzügyi szolgáltatások értékesítésének vagy az értékpapírok tőkepiaci elfogadásának akadályai.

38 A mellékletben említett törvények között szerepel az „Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012” (Irán szabadságáról és a fegyverek elterjedése elleni küzdelemről szóló 2012. évi törvény), amelynek felfüggesztését az Egyesült Államok – amint az a 2018/1100 felhatalmazáson alapuló rendelet (4) preambulumbekezdéséből kitűnik – a 2018. május 8-i bejelentésének megfelelően, az iráni nukleáris programról szóló megállapodásból való kilépését követően megszüntette.

39 A jelen ítélet 35–37. pontjában felidézett célok megvalósítása érdekében a 2271/96 rendelet különböző jellegű szabályokat ír elő. Így a fennálló jogrendnek és az Unió érdekeinek a védelme céljából e rendelet 4. cikke lényegében azt írja elő, hogy nem ismerhető el és nem hajtható végre az Unión kívül hozott azon határozat, amely közvetlenül vagy közvetve a mellékletben említett törvényeket, illetve az azokon alapuló vagy az azokból eredő intézkedéseket juttatja érvényre. Ugyanezen célból az említett rendelet 5. cikkének első bekezdése lényegében megtiltja, hogy a rendelet 11. cikkében említett bármely személy eleget tegyen a mellékletben említett törvényeknek, illetve az azokon alapuló vagy az azokból eredő intézkedéseknek, az 5. cikk második bekezdése ugyanakkor előírja, hogy az érintett személyek részére bármikor felhatalmazás adható az e törvényeknek való teljes vagy részleges megfelelésre, amennyiben annak elmaradása súlyosan károsítaná e személyek vagy az Unió érdekeit. Egyébiránt a 2271/96 rendelet 11. cikkében említett személyek érdekeinek védelme céljából a rendelet 6. cikke előírja, hogy azok a személyek, akik az e rendelet 1. cikkében említett tevékenységet végeznek, jogosultak az összes káruk megtérítésére, amennyiben a károkat az említett törvények vagy ezen intézkedések alkalmazása okozta.

40 A 2271/96 rendelet 9. cikke e szabályok hatékony alkalmazását biztosítja, és megköveteli, hogy a tagállamok meghatározzák az említett szabályok megsértése esetén alkalmazandó szankciókat, amelyeknek hatékonyaknak és arányosaknak kell lenniük, és visszatartó erővel kell rendelkezniük. Ilyen szankciókat kell tehát előírni különösen akkor, ha az e rendelet 11. cikkében említett személy megsérti a rendelet 5. cikkének első bekezdésében előírt tilalmat.

41 E megfontolások tükrében kell választ adni a kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdésekre.

Az első kérdésről

42 Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2271/96 rendelet 5. cikkének első bekezdését akként kell-e értelmezni, hogy az arra az esetre is megtiltja az e rendelet 11. cikkében említett személyek számára, hogy eleget tegyenek a mellékletben említett törvényekben előírt követelményeknek vagy tilalmaknak, ha az e törvényeket elfogadó harmadik országok közigazgatási vagy igazságügyi hatóságai nem hoztak az e törvények tiszteletben tartásának biztosítására irányuló határozatot.

43 Elöljáróban emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint valamely uniós jogi rendelkezés értelmezéséhez nemcsak annak szövegét, hanem kontextusát, és annak a szabályozásnak a célkitűzéseit is figyelembe kell venni, amelynek az részét képezi (2021. május 12-i Bundesrepublik Deutschland [Az Interpol vörös riasztása] ítélet, C-505/19, EU:C:2021:376, 77. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

44 A 2271/96 rendelet 5. cikke első bekezdésének szövegét illetően emlékeztetni kell arra, hogy ez a rendelkezés megtiltja az e rendelet 11. cikkében említett személyek számára, hogy megfeleljenek annak „a követelménynek vagy tilalomnak – beleértve a külföldi bíróságok felszólítását –, amely közvetlenül vagy közvetve a mellékletben [említett] jogszabályok[ból], illetve az azokon alapuló vagy az azokból eredő intézkedésekből adódik”.

45 E megfogalmazásból, és különösen a „követelménynek vagy tilalomnak […], amely […] adódik” és a „beleértve” kifejezésből következik, hogy ezt a tágan megfogalmazott rendelkezést közigazgatási vagy igazságügyi hatóság felszólításának vagy határozatának hiányában is alkalmazni kell.

46 Amint arra ugyanis a főtanácsnok az indítványának 55. pontjában lényegében rámutatott, a követelmény vagy a tilalom – e kifejezések szokásos jelentése szerint – nemcsak egyedi jellegű aktusból vagy egyedi határozatok csoportjából, hanem általános és absztrakt jellegű aktusból is eredhet.

47 A „követelmények” és a „tilalmak” kifejezés ezen értelmezése a 2271/96 rendelet 5. cikke első bekezdésének kontextusából is következik. Amint arra a főtanácsnok az indítványának 57. pontjában lényegében rámutatott, e rendelet 4. cikke és 7. cikkének d) pontja a „határozat” kifejezést a „határozatoknak” minősülő bírósági vagy közigazgatási jogi aktusokra történő hivatkozás céljából alkalmazza, ami alátámasztja azt a megállapítást, amely szerint az ugyanezen rendelet 5. cikkének első bekezdésében alkalmazott „követelmény” és „tilalom” kifejezés tágabb értelemmel rendelkezik.

48 Az említett értelmezést megerősítik a 2271/96 rendelet azon célkitűzései is, amelyek – amint az a rendelet második és hatodik preambulumbekezdéséből kitűnik – többek között a kialakult jogrend, valamint az Unió és az EUM-Szerződés alapján jogaikat érvényesíteni szándékozó természetes és jogi személyek érdekeinek védelmére irányulnak annak érdekében, hogy a tagállamok és harmadik országok között a lehető legteljesebb mértékben megvalósuljon a tőke szabad mozgása.

49 A 2271/96 rendeletnek a kialakult jogrendnek és általánosságban az Unió érdekeinek a védelmére irányuló célkitűzését illetően ugyanis meg kell állapítani, hogy a mellékletben említett törvények – amint arra a főtanácsnok az indítványának 63. és 64. pontjában lényegében rámutatott – többek között az e törvényeknek az e rendelet 11. cikkében említett személyek általi megsértése esetén alkalmazható jogkövetkezményekkel való puszta fenyegetés révén is kifejthetik

joghatásukat. Ebből következik, hogy a 2271/96 rendelet nem lenne alkalmas az említett törvények hatásainak ellensúlyozására és ily módon a fent említett célkitűzés hatékony megvalósítására, ha az e rendelet 5. cikkének első bekezdésében kimondott tilalom határozatoknak az ugyanezen törvényeket elfogadó harmadik országok közigazgatási és igazságügyi hatóságai általi elfogadásától függne.

50 A 2271/96 rendelet 5. cikke első bekezdésének a jelen ítélet 45. pontjában kifejtett értelmezése egyebekben nem összeegyeztethetetlen a 2271/96 rendelet másodlagos célkitűzésével, amely az e rendelet 11. cikkében említett személyek érdekeinek, köztük a vállalkozás szabadságának a védelmére irányul, amely a Charta 16. cikkében biztosított alapvető szabadság, és amely – a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint – magában foglalja a gazdasági vagy kereskedelmi tevékenység gyakorlásának szabadságát, a szerződési szabadságot és a szabad versenyt (2020. július 16-i Adusbef és társai ítélet, C-686/18, EU:C:2020:567, 82. pont). Meg kell ugyanis állapítani, hogy az említett rendelet 5. cikkének – az e célkitűzés tükrében értelmezendő – második bekezdése szerinti megfelelő védelemben részesülnek azok az érdekek, amelyeket veszélyeztethetnek azok az intézkedések, amelyeknek az említett személyek az érintett harmadik országokban akkor vannak kitéve, ha nem tesznek eleget a mellékletben említett törvényeknek.

51 A fentiekre tekintettel az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2271/96 rendelet 5. cikkének első bekezdését akként kell értelmezni, hogy az arra az esetre is megtiltja az e rendelet 11. cikkében említett személyek számára, hogy eleget tegyenek a mellékletben említett törvényekben előírt követelményeknek vagy tilalmaknak, ha az e törvényeket elfogadó harmadik országok közigazgatási vagy igazságügyi hatóságai nem hoztak az e törvények tiszteletben tartásának biztosítására irányuló határozatot.

A második kérdésről

52 Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2271/96 rendelet 5. cikkének első bekezdését akként kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az, hogy indokolás nélkül felmondhassa az SDN-listán szereplő valamely személlyel kötött szerződéseket az e rendelet 11. cikkében említett olyan személy, aki nem rendelkezik az említett rendelet 5. cikkének második bekezdése értelmében vett felhatalmazással.

53 Ez a kérdés olyan polgári jogvita keretébe illeszkedik, amelyben a kérdést előterjesztő bíróság előtt a BMI azt kifogásolja, hogy a Telekom a közöttük létrejött szerződések rendes felmondásához való jogát anélkül gyakorolta, hogy ezt indokolnia kellett volna, és a BMI azt állítja, hogy ez a felmondás sérti a 2271/96 rendelet 5. cikkének első bekezdését.

54 Elöljáróban pontosítani kell, hogy az alapeljáráshoz hasonló polgári eljárásban lehet-e hivatkozni a 2271/96 rendelet 5. cikkének első bekezdésére.

55 Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a hatásköreiken belül az uniós jog rendelkezéseit – például a 2271/96 rendeletben szereplő rendelkezéseket – alkalmazó nemzeti bíróságok feladata az, hogy biztosítsák e rendelkezések teljes körű érvényesülését (lásd ebben az értelemben: 2002. szeptember 17-i Muñoz és Superior Fruiticola ítélet, C-253/00, EU:C:2002:497, 28. pont).

56 Ezenkívül emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 288. cikk második bekezdése értelmében a rendelet általános hatállyal bír, és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban (2002. szeptember 17-i Muñoz és Superior Fruiticola ítélet, C-253/00, EU:C:2002:497, 27. pont).

57 Márpedig meg kell állapítani, hogy a 2271/96 rendelet 5. cikkének első bekezdése előírja, hogy az e rendelet 11. cikkében említett személyeknek sem közvetlenül, sem képviselőn vagy egyéb közvetítő személyen keresztül, sem tevőlegesen vagy szándékos mulasztás útján nem kell eleget tenniük semmilyen követelménynek vagy tilalomnak, amely közvetlenül vagy közvetve a mellékletben említett törvényekből adódik. Ezt a világosan, pontosan és feltétel nélkül megfogalmazott tilalmat az a körülmény magyarázza, hogy az e 11. cikkben említett személyek a kereskedelmi tevékenységeik gyakorlása során – így többek között a szerződések felmondására vonatkozó esetleges döntéseikkel – konkretizálhatják a mellékletben említett törvényeknek éppen azokat a területen kívüli joghatásait, amelyek ellen az említett rendelet hatni akar.

58 Ezen túlmenően, az említett tilalomtól való egyetlen eltérést a 2271/96 rendelet 5. cikkének második bekezdése írja elő, amely lehetővé teszi az e rendelet 11. cikkében említett személyek számára, hogy felhatalmazást kérjenek arra, hogy ne tegyenek eleget e tilalomnak.

59 Mivel – amint az a jelen ítélet 55. pontjából kitűnik – a 2271/96 rendelet teljes körű érvényesülését a nemzeti bíróságoknak kell biztosítaniuk, az e rendelet 5. cikkének első bekezdésében előírt tilalom tiszteletben tartását az alapeljáráshoz hasonló azon polgári eljárás keretében is biztosítani kell tudni, amelyet egy személy olyan személlyel szemben indított, akire ez a tilalom vonatkozik (lásd analógia útján: 2002. szeptember 17-i Muñoz és Superior Fruiticola ítélet, C-253/00, EU:C:2002:497, 30. pont).

60 Kétségtelen, hogy a 2271/96 rendelet 9. cikke a tagállamokra bízza az említett rendelet megsértése esetén alkalmazandó szankciók meghatározását, amelyeknek hatékonyaknak és arányosaknak kell lenniük, és visszatartó erővel kell rendelkezniük. E hatáskör azonban nem járhat azzal a hatással, hogy megváltoztassa a 2271/96 rendelet egyéb olyan rendelkezéseinek hatályát, amelyek olyan egyértelmű, pontos és feltétel nélküli kötelezettségeket vagy tilalmakat írnak elő, amelyek teljes körű érvényesülését – a jelen ítélet 55. pontjában megállapítottaknak megfelelően – a nemzeti bíróságok kötelesek az előttük indított eljárásokban biztosítani.

61 A 2271/96 rendelet 5. cikkének említett értelmezését – a Telekom állításával ellentétben – nem kérdőjelezheti meg a Bizottság jelen ítélet 28. pontjában említett iránymutató feljegyzése. Ez a feljegyzés ugyanis sem jogilag kötelező erejű szabályokat, sem jogilag kötelező erejű értelmezéseket nem állapít meg. Kizárólag a 2271/96 rendelet kötelező erejű, amint az az említett feljegyzés preambulumának ötödik bekezdésében szerepel, az Unió intézményeinek jogi aktusait pedig kizárólag a Bíróság értelmezheti jogilag kötelező erővel, amint az ugyanezen feljegyzés preambulumának hatodik bekezdéséből kitűnik.

62 E pontosításokat követően meg kell állapítani, hogy sem a 2271/96 rendelet 5. cikkének első bekezdéséből, sem e rendelet bármely más rendelkezéséből nem következik, hogy az e rendelet 11. cikkében említett személynek indokolnia kellene az SDN-listán szereplő személlyel kötött kereskedelmi szerződés felmondását.

63 E körülmények között meg kell állapítani, hogy a 2271/96 rendelet 5. cikkének első bekezdésével nem ellentétes az a nemzeti szabályozás, amely szerint az e rendelet 11. cikkében említett olyan személy, aki nem rendelkezik az ezen 5. cikk második bekezdése értelmében vett felhatalmazással, indokolás nélkül mondhatja fel az SDN-listán szereplő személlyel kötött szerződéseit.

64 A jelen ügyben a Bíróság rendelkezésére álló iratokból kitűnik, hogy – a kérdést előterjesztő bíróság általi vizsgálatra is figyelemmel – a polgári törvénykönyv 134. §-át kell az alapeljárásra alkalmazni. Ez a bíróság e tekintetben kifejti, hogy ha a szóban forgó felmondás sérti a 2271/96 rendelet 5. cikkének első bekezdését, akkor az e 134. § értelmében érvénytelen. Ezenkívül – a Bíróság által feltett egyik kérdésre adott válaszában – a német kormány pontosította a polgári eljárás keretében az említett 134. § szerinti törvényi tilalom megsértésének igazolásával kapcsolatban a bizonyítási teherre vonatkozó releváns szabályokat. Így az a fél, aki azt állítja, hogy valamely jogügylet – és többek között egy szerződés felmondása –a 2271/96 rendelet 5. cikkének első bekezdésében előírthoz hasonló törvényi tilalom megsértése miatt semmis, a bíróság előtt hivatkozhat erre a semmisségre. E célból ki kell fejtenie az állítólagos jogsértést valószínűsítő tényeket. Ha az eljárásban részt vevő másik fél vitatja e tények valóságtartalmát, a jogügylet semmisségére hivatkozó félnek kell azt bizonyítania, hogy teljesülnek az e jogsértéssel kapcsolatos feltételek. Így a jelen ügyben a bizonyítási teher teljes egészében arra a személyre hárul, aki a 2271/96 rendelet 5. cikkének megsértésére hivatkozik.

65 E tekintetben azonban meg kell állapítani, hogy a bizonyítási teherre vonatkozó ilyen általános szabály alkalmazása lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé teheti a kérdést előterjesztő bíróság számára a 2271/96 rendelet 5. cikkének első bekezdésében előírt tilalom megsértésének megállapítását, ekként pedig veszélyeztetheti e tilalom hatékonyságát.

66 Általában ugyanis egy másik magánszemély számára nem hozzáférhetők az annak igazolására alkalmas bizonyítékok, hogy a 2271/96 rendelet 11. cikkében említett valamely személy magatartását e személynek a mellékletben említett törvények betartására irányuló szándéka motiválta, különösen mivel – amint azt a főtanácsnok indítványának 95. pontjában hangsúlyozta – ezek a bizonyítékok az üzleti titok körébe tartozhatnak.

67 Következésképpen a 2271/96 rendelet 5. cikke első bekezdése teljes körű érvényesülésének biztosítása érdekében meg kell állapítani, hogy amennyiben az e rendelkezésben előírt követelmények állítólagos megsértésére vonatkozó polgári eljárás keretében a nemzeti bíróság rendelkezésére álló összes bizonyíték első ránézésre arra utal, hogy a szóban forgó szerződések felmondásával a mellékletben említett törvényeknek tett eleget az e rendelet 11. cikkében említett olyan személy, aki e tekintetben nem rendelkezik az említett rendelet 5. cikkének második bekezdése értelmében vett felhatalmazással, ezen utóbbi személynek kell a jogilag megkövetelt módon igazolnia, hogy magatartásával nem az említett törvényeknek akart eleget tenni.

68 A fentiekből következik, hogy a második kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2271/96 rendelet 5. cikkének első bekezdését akként kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az, hogy indokolás nélkül felmondhassa az SDN-listán szereplő valamely személlyel kötött szerződéseket az e rendelet 11. cikkében említett olyan személy, aki nem rendelkezik az említett rendelet 5. cikkének második bekezdése értelmében vett felhatalmazással. Ugyanezen rendelet 5. cikkének első bekezdése azonban megköveteli, hogy amennyiben az e rendelkezésben foglalt tilalom állítólagos megsértésére vonatkozó polgári eljárás keretében a nemzeti bíróság rendelkezésére álló összes bizonyíték első ránézésre arra utal, hogy a mellékletben említett törvényeknek tett eleget a 2271/96 rendelet 11. cikkében említett olyan személy, aki e tekintetben nem rendelkezik felhatalmazással, ugyanezen személy a jogilag megkövetelt módon igazolja, hogy magatartásával nem az említett törvényeknek akart eleget tenni.

A harmadik és a negyedik kérdésről

69 Együttesen vizsgálandó harmadik és negyedik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy a 2271/96 rendeletet, és a Charta 16. és 52. cikkével összefüggésben különösen annak 5. és 9. cikkét akként kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes, hogy semmisnek nyilvánítsák a mellékletben említett törvényeken alapuló követelményeknek vagy tilalmaknak való megfelelés céljából a szerződéseknek az e rendelet 11. cikkében említett valamely olyan személy általi felmondását, aki nem rendelkezik az ugyanezen rendelet 5. cikkének második bekezdése értelmében vett felhatalmazással, amennyiben fennáll a kockázata annak, hogy ez a személy e semmisség megállapítása miatt jelentős gazdasági veszteségeket szenved el.

70 Elöljáróban emlékeztetni kell arra, hogy az uniós jog – így a 2271/96 rendelet – rendelkezéseit az alapvető jogok fényében kell értelmezni, amelyek az állandó ítélkezési gyakorlat szerint azon általános jogelvek szerves részét képezik, amelyek tiszteletben tartását a Bíróság biztosítja, és amelyek immár a Charta részét képezik (lásd ebben az értelemben: 2016. május 25-i Meroni ítélet, C-559/14, EU:C:2016:349, 45. pont).

71 A 2271/96 rendelet 9. cikke előírja, hogy a tagállamok által az e rendelet vonatkozó rendelkezéseinek megsértése esetén kiszabott szankcióknak hatékonyaknak és arányosaknak kell lenniük, és visszatartó erővel kell rendelkezniük.

72 Egyebekben az alkalmazandó szankciókra vonatkozó uniós szintű harmonizáció hiányában továbbra is a tagállamok hatáskörébe tartozik a számukra megfelelőnek tűnő szankciók megválasztása. A tagállamok azonban hatáskörüket az uniós jognak és e jog általános elveinek tiszteletben tartásával kötelesek gyakorolni (2021. február 11-i K. M. [A hajóparancsnokkal szemben kiszabott szankciók] ítélet, C-77/20, EU:C:2021:112, 36. pont), amelynek az alapvető jogok és szabadságok a részét képezik.

73 Ezenfelül a Bíróság megállapította, hogy a szankciók szigorúságának összhangban kell állnia az általuk büntetett jogsértések súlyával, különösen a tényleges visszatartó erő biztosítása révén, az arányosság általános elvének tiszteletben tartásával (2020. március 5-i OPR-Finance ítélet, C-679/18, EU:C:2020:167, 26. pont).

74 Azt is hozzá kell tenni, hogy a nemzeti jog értelmezésére és alkalmazására kizárólagos hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróságok feladata annak vizsgálata, hogy az adott ügy összes körülményére tekintettel az említett szankciók megfelelnek-e ezeknek a követelményeknek, és azok hatékonyak, arányosak és visszatartó erejűek-e (2020. március 5-i OPR-Finance ítélet, C-679/18, EU:C:2020:167, 27. pont).

75 A Bíróság azonban az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elbírálásakor pontosításokat adhat, amelyek célja, hogy iránymutatást adjanak a nemzeti bíróságoknak az értékelés során (2020. március 5-i OPR-Finance ítélet, C-679/18, EU:C:2020:167, 28. pont).

76 A jelen ügyben, az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben szereplő, a jelen ítélet 30. pontjában felidézett információk szerint, ha bebizonyosodik, hogy a Telekom által a BMI-vel kötött szerződéseknek a Telekom általi rendes felmondására a 2271/96 rendelet 5. cikke első bekezdésének megsértésével került sor, miközben nem vitatott, hogy e rendelet 5. cikkének második bekezdése értelmében nem kért felhatalmazást, a polgári törvénykönyv 134. §-ából az következne, hogy ez a felmondás semmis, ekként pedig nem bír joghatással.

77 Ez a semmisség azonban – jellege miatt – a vállalkozás Charta 16. cikkében biztosított szabadságának korlátozását vonja maga után.

78 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a vállalkozás szabadsága többek között a vállalkozások azon jogát jelenti, hogy – az őket a saját cselekményeikért terhelő felelősség körében – szabadon rendelkezhessenek a rendelkezésükre álló gazdasági, műszaki és pénzügyi forrásokkal (2016. június 30-i Lidl ítélet, C-134/15, EU:C:2016:498, 27. pont).

79 A Charta 16. cikke által nyújtott védelem magában foglalja a gazdasági vagy kereskedelmi tevékenység gyakorlásának szabadságát, a szerződési szabadságot és a szabad versenyt (2020. július 16-i Adusbef és társai ítélet, C-686/18, EU:C:2020:567, 82. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat), és magában foglalja különösen a gazdasági partner megválasztásának szabadságát, valamint a szolgáltatás ára meghatározásának szabadságát (2021. április 15-i Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche [Anie] és társai ítélet, C-798/18 és C-799/18, 57. pont).

80 A vállalkozásnak a Charta 16. cikkében kimondott szabadsága azonban nem jelent korlátlan jogosultságot, hanem azt egyrészről a társadalomban betöltött feladata alapján kell megítélni (2017. december 20-i Polkomtel ítélet, C-277/16, EU:C:2017:989, 50. pont), másrészről pedig egyensúlyba kell állítani az uniós jogrendben védett többi érdekkel (lásd ebben az értelemben: 2013. október 17-i Schaible ítélet, C-101/12, EU:C:2013:661, 60. pont), valamint mások jogaival és szabadságaival (lásd ebben az értelemben: 2013. január 22-i Sky Österreich ítélet, C-283/11, EU:C:2013:28, 48. pont).

81 A Charta 16. cikkének szövegére tekintettel – amely előírja, hogy a vállalkozás szabadságát az uniós joggal és a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban el kell ismerni, amely cikk szövege eltér a Charta II. címében elismert többi alapvető szabadság megfogalmazásától, ugyanakkor közel áll a Charta IV. címe egyes rendelkezéseinek szövegéhez – e szabadság széles körű közhatalmi beavatkozásoknak vethető alá, amelyek a gazdasági tevékenység gyakorlásának közérdekből való korlátozásait jelenthetik (lásd ebben az értelemben: 2013. január 22-i Sky Österreich ítélet, C-283/11, EU:C:2013:28, 46. pont).

82 Márpedig ez a körülmény különösen abban jut kifejezésre, ahogyan az uniós szabályozást, valamint a nemzeti jogszabályokat és gyakorlatot – a Charta 52. cikkének (1) bekezdése értelmében – az arányosság elvére tekintettel értékelni kell (lásd ebben az értelemben: 2013. január 22-i Sky Österreich ítélet, C-283/11, EU:C:2013:28, 47. pont).

83 Ezen utóbbi rendelkezésnek megfelelően a Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható, továbbá az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásuknak elengedhetetlennek kell lennie és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét kell szolgálnia (2013. január 22-i Sky Österreich ítélet, C-283/11, EU:C:2013:28, 48. pont).

84 A jelen ügyben emlékeztetni kell arra, hogy noha a 2271/96 rendelet 5. cikkének első bekezdése kimondja, hogy az 11. cikkben említett személyek egyike sem tehet eleget a mellékletben említett törvényeknek, ezen 5. cikk második bekezdése előírja, hogy a 2271/96 rendelet 7. és 8. cikkében említett eljárással összhangban felhatalmazás adható a személy részére a mellékletben említett törvényekből eredő követelmények vagy tilalmak teljes vagy részleges teljesítésére, amennyiben annak elmaradása súlyosan károsítaná e személy vagy az Unió érdekeit. Ezen eljárások

értelmében a Bizottság feladata, hogy az e rendelet 8. cikkében említett, az ország területén kívül alkalmazandó jogszabályokkal foglalkozó bizottság segítségével ilyen felhatalmazásokat adjon. Így az említett rendelettel létrehozott összehangolt rendszernek megfelelően a Bizottságnak főszabály szerint – a Bíróság felügyelete mellett – értékelnie kell, hogy a mellékletben említett törvényeknek való megfelelés elmulasztása súlyosan károsítaná-e az említett személy vagy az Unió érdekeit, mivel ezen intézmény köteles eleget tenni az alapvető jogoknak – köztük a vállalkozás szabadságának – a tiszteletben tartására irányuló kötelezettségének.

85 A 2018/1101 végrehajtási rendelet 4. cikke értelmében – amely rendelet az 1. cikke értelmében megállapítja a 2271/96 rendelet 5. cikke második bekezdésének alkalmazására vonatkozó kritériumokat – annak értékelésekor, hogy felmerülne-e az ezen utóbbi rendelkezésben említett védett érdekeket érintő súlyos kár, a Bizottság többek között olyan nem kumulatív kritériumokat köteles figyelembe venni, mint például azt, hogy a védett érdekre irányuló kár háttere, jellege és eredete alapján valószínű-e, hogy a védett érdeket konkrét veszély fenyegeti, azt, hogy fennáll-e jelentős kapcsolat a felsorolt, területen kívüli jogszabály vagy a későbbi intézkedések eredetét jelentő harmadik országgal, azt, hogy a gazdasági tevékenységre gyakorolt hátrányos hatás, különösen az, hogy a 2271/96 rendelet 11. cikkében említett olyan személy, aki az e rendelet 5. cikkének második bekezdésében említett felhatalmazást kérte, szembesülne-e jelentős gazdasági veszteséggel, például olyannal, amely életképességét veszélyeztetheti vagy súlyos csődveszélyt jelenthet, illetve azt, hogy jelentős akadályba ütközne-e ezen személy egyéni jogainak gyakorlása.

86 Ebből következik, hogy a vállalkozás szabadságának a 2271/96 rendelet 5. cikke első bekezdése tiszteletben tartásának szükségességéből eredő korlátozását törvény írja elő.

87 A vállalkozás szabadsága lényeges tartalmának tiszteletben tartására vonatkozó feltételt illetően emlékeztetni kell arra, hogy az esetlegesen sérülhet különösen akkor, ha a vállalkozásnak nincs lehetősége arra, hogy a szerződéses eljárásban hatékonyan érvényesítse érdekeit (lásd ebben az értelemben: 2016. december 21-i AGET Iraklis ítélet, C 201/15, EU:C:2016:972, 87. pont).

88 A jelen ügyben azonban az alapeljárásban szóban forgó szerződések felmondása – 2271/96 rendelet 5. cikkének megsértése miatti – semmisségének megállapítása nem azzal a hatással járna, hogy megfosztja a Telekomot attól a lehetőségtől, hogy valamely szerződéses jogviszony keretében általánosságban érdekeit érvényesítse, hanem inkább azzal hatással, hogy korlátozza ezt a lehetőséget, mivel a semmisség megállapítása csak annyiban igazolt, amennyiben a Telekom azért mondta fel a szerződéseket, hogy eleget tegyen a mellékletben említett törvényeknek.

89 Ami továbbá azt a feltételt illeti, amely szerint a vállalkozás szabadsága korlátozásának ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét kell szolgálnia, a jelen ítélet 76. pontjában kifejtettekből következik, hogy ez a feltétel is teljesül a vállalkozás szabadságának azon korlátozása esetében, amely valamely szerződés felmondása semmisségének az alapeljárásban szereplőhöz hasonló megállapításából következhet, mivel hozzájárul a 2271/96 rendeletnek a jelen ítélet 35–37. pontjában felidézett célkitűzéseihez.

90 Mindemellett, és végül a korlátozás arányosságára vonatkozó feltételt illetően, amennyiben a Telekom Unión kívüli gazdasági tevékenysége ki van téve az Egyesült Államok által Iránnal szemben hozott másodlagos szankciókat megsértő személyekkel szemben az e harmadik ország által előírt szankcióknak, a kérdést előterjesztő bíróságnak azt kell értékelnie, hogy ezen előbbi szankciók alkalmasak-e arra, hogy – a 2271/96 rendelet kialakult jogrendnek és általánosságban

az Unió érdekeinek a védelmére, valamint a tőke tagállamok és harmadik országok közötti szabad mozgásának megvalósulására irányuló célkitűzéseire tekintettel – e vállalkozás számára aránytalan hatásokat vonjanak maguk után.

91 E tekintetben a vállalkozás szabadságának – egy szerződés 2271/96 rendelet 5. cikkének első bekezdésében előírt tilalommal ellentétes felmondása semmisségének esetleges megállapításából eredő – korlátozása főszabály szerint szükségesnek tűnik a mellékletben említett törvények joghatásainak ellensúlyozásához, amely korlátozás ily módon védi a kialakult jogrendet és általánosságban az Unió érdekeit.

92 Mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróság feladata emellett az, hogy az arányosság e vizsgálata keretében egyensúlyba hozza a 2271/96 rendelet e célkitűzéseinek követését – amelyet az e rendelet 5. cikkének első bekezdésében előírt tilalmat sértő felmondás semmisségének megállapítása szolgál –, valamint annak valószínűségét, hogy a Telekom gazdasági veszteségeknek lesz kitéve, továbbá e veszteségek mértékét abban az esetben, ha e vállalkozás nem szüntetheti meg a SDN-listán szereplő személlyel fennálló kereskedelmi kapcsolatait.

93 Az arányosság e vizsgálata keretében az a körülmény is jelentőséggel bír, hogy a Telekom – a kérdést előterjesztő bíróság általi vizsgálatra is figyelemmel – nem nyújtott be a Bizottsághoz a 2271/96 rendelet 5. cikkének első bekezdésében foglalt tilalomtól való eltérés iránti kérelmet, és így megfosztotta magát attól a lehetőségtől, hogy elkerülje az őt megillető vállalkozás szabadságának azt a korlátozását, amelyet a BMI-vel fennálló szóban forgó szerződések felmondásának az e tilalom esetleges megsértéséből eredő semmisségének megállapítása vonna maga után.

94 A német jogban előírt közigazgatási bírság kiszabását illetően meg kell állapítani, hogy a kérdést előterjesztő bíróság azt nem veheti figyelembe, mivel e bírság összegét – amelynek magának is arányosnak kell lennie a 2271/96 rendelet 9. cikkének megfelelően – a jogsértés elkövetőjének egyéni helyzetére, és ennélfogva a szerződés szóban forgó felmondása semmisségének megállapítása képezte esetleges szankcióra figyelemmel kell meghatározni.

95 A fentiek összességére tekintettel a harmadik és a negyedik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a Charta 16. cikkével és 52. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben a 2271/96 rendeletet, és különösen annak 5. és 9. cikkét akként kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes, hogy semmisnek nyilvánítsák a mellékletben említett törvényeken alapuló követelményeknek vagy tilalmaknak való megfelelés céljából a szerződéseknek az e rendelet 11. cikkében említett valamely olyan személy általi felmondását, aki nem rendelkezik a 2271/96 rendelet 5. cikkének második bekezdése értelmében vett felhatalmazással, amennyiben a semmisségnek ez a megállapítása – ugyanezen rendeletnek a kialakult jogrend és általánosságban az Unió érdekei védelmére irányuló célkitűzéseire tekintettel – nem von maga után aránytalan hatásokat e személyre nézve. Az arányosság e vizsgálata során egyensúlyba kell hozni e célkitűzések követését – amelyet a szerződés e rendelet 5. cikkének első bekezdésében előírt tilalmat sértő felmondása semmisségének megállapítása szolgál –, valamint annak valószínűségét, hogy az érintett személy gazdasági veszteségeknek lesz kitéve, továbbá e veszteségek mértékét abban az esetben, ha nem szüntethetné meg a mellékletben említett törvényekből eredő másodlagos szankciók hatálya alá tartozó személyek listáján szereplő személlyel fennálló kereskedelmi kapcsolatait.

A költségekről

96 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

1) **A 2014. január 15-i 37/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel és a 2271/96 rendelet mellékletének módosításáról szóló, 2018. június 6-i (EU) 2018/1100 felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelettel módosított, a harmadik ország által elfogadott jogszabályoknak az ország területén kívüli alkalmazásának hatása és az ilyen jogszabályon alapuló vagy abból eredő intézkedések elleni védelemről szóló, 1996. november 22-i 2271/96/EK tanácsi rendelet 5. cikkének első bekezdését akként kell értelmezni, hogy az arra az esetre is megtiltja a módosított 2271/96 rendelet 11. cikkében említett személyek számára, hogy eleget tegyenek az e rendelet mellékletében említett törvényekben előírt követelményeknek vagy tilalmaknak, ha az e törvényeket elfogadó harmadik országok közigazgatási vagy igazságügyi hatóságai nem hoztak az e törvények tiszteletben tartásának biztosítására irányuló határozatot.**

2) **A 37/2014 rendelettel és a 2018/1100 felhatalmazáson alapuló rendelettel módosított 2271/96 rendelet 5. cikkének első bekezdését akként kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az, hogy indokolás nélkül felmondhassa a „különös megjelölésű állampolgárok és a zárolt vagyonnal rendelkező személyek listáján” (Specially Designated Nationals and Blocked Persons List) szereplő valamely személlyel kötött szerződéseket az e módosított rendelet 11. cikkében említett olyan személy, aki nem rendelkezik az említett, módosított rendelet 5. cikkének második bekezdése értelmében vett felhatalmazással. Ugyanezen módosított rendelet 5. cikkének első bekezdése azonban megköveteli, hogy amennyiben az e rendelkezésben foglalt tilalom állítólagos megsértésére vonatkozó polgári eljárás keretében a nemzeti bíróság rendelkezésére álló összes bizonyíték első ránézésre arra utal, hogy az e módosított rendelet mellékletében említett törvényeknek tett eleget a módosított 2271/96 rendelet 11. cikkében említett olyan személy, aki e tekintetben nem rendelkezik felhatalmazással, ugyanezen személy a jogilag megkövetelt módon igazolja, hogy magatartásával nem az említett törvényeknek akart eleget tenni.**

3) **Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 16. cikkével és 52. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben a 37/2014 rendelettel és a 2018/1100 felhatalmazáson alapuló rendelettel módosított 2271/96 rendeletet, és különösen annak 5. és 9. cikkét akként kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes, hogy semmisnek nyilvánítsák az e módosított rendelet mellékletében említett törvényeken alapuló követelményeknek vagy tilalmaknak való megfelelés céljából a szerződéseknek az e módosított rendelet 11. cikkében említett valamely olyan személy általi felmondását, aki nem rendelkezik az ugyanezen módosított rendelet 5. cikkének második bekezdése értelmében vett felhatalmazással, amennyiben a semmisségnek ez a megállapítása – ugyanezen rendeletnek a kialakult jogrend és általánosságban az Európai Unió érdekei védelmére irányuló célkitűzéseire tekintettel – nem von maga után aránytalan hatásokat e személyre nézve. Az arányosság e vizsgálata során egyensúlyba kell hozni e célkitűzések követését – amelyet a szerződés e módosított rendelet 5. cikkének első bekezdésében előírt tilalmat sértő felmondása semmisségének megállapítása szolgál –, valamint annak**

valószínűségét, hogy az érintett személy gazdasági veszteségeknek lesz kitéve, továbbá e veszteségek mértékét abban az esetben, ha nem szüntethetné meg az e módosított rendelet mellékletében említett törvényekből eredő másodlagos szankciók hatálya alá tartozó személyek listáján szereplő személlyel fennálló kereskedelmi kapcsolatait.

Aláírások