ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

21 december 2021 *

„Prejudiciële verwijzing – Handelsbeleid – Verordening (EG) nr. 2271/96 – Bescherming tegen de gevolgen van de extraterritoriale toepassing van wetgeving uitgevaardigd door een derde land – Beperkende maatregelen tegen Iran die door de Verenigde Staten van Amerika zijn genomen – Secundaire sancties die door dit derde land zijn vastgesteld en die personen beletten om buiten zijn grondgebied handelsbetrekkingen te onderhouden met bepaalde Iraanse ondernemingen – Verbod om aan dergelijke wetgeving gevolg te geven – Uitoefening van een gewoon opzeggingsrecht”

In zaak C-124/20,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Hanseatische Oberlandesgericht Hamburg (hoogste rechterlijke instantie van de deelstaat Hamburg, Duitsland) bij beslissing van 2 maart 2020, ingekomen bij het Hof op 5 maart 2020, in de procedure

Bank Melli Iran,

tegen

Telekom Deutschland GmbH,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, L. Bay Larsen, vicepresident, A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin (rapporteur), N. Jääskinen, I. Ziemele, J. Passer, kamerpresidenten, M. Ilešič, T. von Danwitz en N. Wahl, rechters,

advocaat-generaal: G. Hogan,

griffier: M. Krausenböck, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 23 februari 2021,

gelet op de opmerkingen van:

– Bank Melli Iran, vertegenwoordigd door T. Wülfing, P. Plath en U. Schrömbges, Rechtsanwälte,

* Procestaal: Duits.

– Telekom Deutschland GmbH, vertegenwoordigd door T. Fischer en M. Blankenheim, Rechtsanwälte,

– de Spaanse regering, vertegenwoordigd door S. Centeno Huerta als gemachtigde,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door J. Roberti di Sarsina, A. Biolan en M. Kellerbauer als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 12 mei 2021,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 5 van verordening (EG) nr. 2271/96 van de Raad van 22 november 1996 tot bescherming tegen de gevolgen van de extraterritoriale toepassing van rechtsregels uitgevaardigd door een derde land en daarop gebaseerde of daaruit voortvloeiende handelingen (PB 1996, L 309, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 37/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2014 (PB 2014, L 18, blz. 1) en bij gedelegeerde verordening (EU) 2018/1100 van de Commissie van 6 juni 2018 (PB 2018, L 199 I, blz. 1) tot wijziging van de bijlage bij verordening nr. 2271/96 (hierna: „verordening nr. 2271/96”).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Bank Melli Iran (hierna: „BMI”) en Telekom Deutschland GmbH (hierna: „Telekom”) over de geldigheid van de opzegging van de tussen deze twee ondernemingen gesloten overeenkomsten betreffende de verrichting van telecommunicatiediensten door Telekom, nadat BMI was geplaatst op een lijst van personen die vallen onder een door de Verenigde Staten van Amerika in verband met het Iraanse nucleaire programma opgelegde sanctieregeling, die met name verbiedt zaken te doen met dergelijke personen buiten het grondgebied van de Verenigde Staten (hierna: „secundaire sancties”).

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Verordening nr. 2271/96

3 De eerste tot en met de zesde overweging van verordening nr. 2271/96 luiden:

„Overwegende dat de [Europese Unie] onder meer tot doel heeft bij te dragen tot de harmonische ontwikkeling van de wereldhandel en de geleidelijke afschaffing van de beperkingen in het internationale handelsverkeer;

Overwegende dat de [Unie] tracht de doelstelling van een niet aan bepalingen onderworpen vrij kapitaalverkeer tussen [de] lidstaten en derde landen zoveel mogelijk te bereiken, met inbegrip van het wegnemen van alle beperkingen op directe investeringen – met inbegrip van investeringen in onroerende goederen –, vestiging, het verrichten van financiële diensten of de toelating van waardepapieren tot de kapitaalmarkten;

Overwegende dat een derde land bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en andere rechtsvoorschriften heeft vastgesteld, die strekken tot regulering van de activiteiten van natuurlijke en rechtspersonen die onder de rechtsmacht van de lidstaten vallen;

Overwegende dat dergelijke wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en andere rechtsvoorschriften vanwege de extraterritoriale toepassing daarvan strijdig zijn met het internationale recht en beletten dat de bovengenoemde doelstellingen worden bereikt;

Overwegende dat dergelijke wetten, met inbegrip van bestuursrechtelijke bepalingen en andere rechtsvoorschriften en de daarop gebaseerde of daaruit voortvloeiende handelingen, de gevestigde rechtsorde raken of vermoedelijk zullen raken en van nadelige invloed kunnen zijn op de belangen van de [Unie] en de belangen van natuurlijke en rechtspersonen die rechten krachtens het [VWEU] uitoefenen;

Overwegende dat het onder deze uitzonderlijke omstandigheden, om de gevestigde rechtsorde, de belangen van de [Unie] en de belangen van de genoemde natuurlijke en rechtspersonen te beschermen, noodzakelijk is op [Unieniveau] maatregelen te nemen, inzonderheid om de gevolgen van de betrokken buitenlandse wetgeving weg te nemen, te neutraliseren, te blokkeren of anderszins tegen te gaan”.

4 Artikel 1, eerste alinea, van deze verordening bepaalt:

„Deze verordening biedt bescherming en verweer tegen de gevolgen van de extraterritoriale toepassing van de in de bijlage bij deze verordening opgenomen wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en andere rechtsvoorschriften, en tegen de daarop gebaseerde of daaruit voortvloeiende handelingen, indien de toepassing daarvan gevolgen heeft voor de belangen van [de] in artikel 11 bedoelde personen die betrokken zijn bij internationale handel en/of verkeer van kapitaal tussen de [Unie] en derde landen en daarmee verband houdende handelsactiviteiten.”

5 Artikel 4 van deze verordening luidt:

„Uitspraken van rechters buiten de [Unie] en besluiten van bestuurlijke autoriteiten buiten de [Unie] die rechtstreeks of onrechtstreeks uitvoering geven aan de in de bijlage opgenomen wetten of de daarop gebaseerde of daaruit voortvloeiende handelingen mogen op generlei wijze worden erkend of uitvoerbaar [worden] verklaard.”

6 Artikel 5 van deze verordening bepaalt:

„Geen van de in artikel 11 bedoelde personen mag, hetzij rechtstreeks, hetzij via een dochteronderneming of tussenpersoon, actief dan wel door opzettelijke nalatigheid, gevolg geven aan eisen of verboden, met inbegrip van verzoeken van buitenlandse rechters, die rechtstreeks of onrechtstreeks gebaseerd zijn op of voortvloeien uit de in de bijlage opgenomen wetten of de daarop gebaseerde of daaruit voortvloeiende handelingen.

Overeenkomstig de in de artikelen 7 en 8 omschreven procedures kan aan een persoon toestemming worden verleend om aan genoemde eisen of verboden gevolg te geven indien niet-naleving de belangen van deze persoon of van de [Unie] ernstig zou schaden. De criteria voor de toepassing van deze bepaling worden vastgesteld overeenkomstig de procedure van artikel 8. Indien er voldoende bewijs is dat niet-naleving ernstige schade zou veroorzaken aan een natuurlijke of rechtspersoon, legt de [Europese] Commissie onverwijld aan het in artikel 8 bedoelde comité een ontwerp voor van krachtens deze verordening te treffen passende maatregelen."

7 Artikel 6, eerste en tweede alinea, van verordening nr. 2271/96 luidt:

„Elke in artikel 11 bedoelde persoon die een van de in artikel 1 bedoelde activiteiten uitoefent, heeft recht op verhaal van de schade, met inbegrip van de proceskosten, die hij heeft geleden ingevolge de toepassing van de in de bijlage opgenomen wetten of de daarop gebaseerde of daaruit voortvloeiende handelingen.

De schade kan worden verhaald op de natuurlijke of rechtspersoon of enig ander lichaam dat de schade heeft veroorzaakt dan wel op iedere andere persoon die in diens naam of als tussenpersoon optreedt."

8 Artikel 7, onder b) en d), van deze verordening bepaalt:

„Voor de toepassing van deze verordening:

[...]

b) verleent de Commissie de in artikel 5 bedoelde toestemming en houdt zij bij het vaststellen van de termijnen waarbinnen het comité advies dient uit te brengen, volledig rekening met de termijnen waaraan de personen aan wie toestemming wordt verleend, zich dienen te houden;

[...]

d) publiceert de Commissie in het *Publicatieblad [van de Europese Unie]* een kennisgeving betreffende de rechterlijke uitspraken en de besluiten waarop de artikelen 4 en 6 van toepassing zijn".

9 Artikel 8 van deze verordening luidt:

„1. Voor de toepassing van artikel 7, onder b), wordt de Commissie bijgestaan door het Comité extraterritoriale wetgeving. Die uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de in lid 2 van dit artikel bedoelde onderzoeksprocedure. Dat comité is een comité in de zin van verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad [van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (PB 2011, L 55, blz. 13)].

2. Wanneer naar dit lid wordt verwezen, is artikel 5 van [verordening nr. 182/2011] van toepassing."

10 Artikel 9 van verordening nr. 2271/96 luidt:

„De lidstaten stellen de sancties vast die bij overtredingen van relevante bepalingen van deze verordening van toepassing zijn. Deze sancties moeten doeltreffend en evenredig zijn, alsmede een preventieve werking hebben."

11 Artikel 11 van verordening nr. 2271/96 bepaalt:

„Deze verordening is van toepassing op:

1. natuurlijke personen die ingezetenen van de [Unie] en onderdaan van een lidstaat zijn,

2. rechtspersonen die zijn opgericht in de [Unie],

3. in artikel 1, lid 2, van verordening (EEG) nr. 4055/86 [van de Raad van 22 december 1986 houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en derde landen (PB 1986, L 378, blz. 1)] bedoelde natuurlijke of rechtspersonen,

4. andere natuurlijke personen die ingezetenen van de [Unie] zijn, tenzij die personen zich bevinden in het land waarvan zij onderdaan zijn,

5. andere natuurlijke personen in de [Unie], met inbegrip van haar territoriale wateren en haar luchtruim en op vaartuigen en in luchtvaartuigen die onder de rechtsmacht of controle van een lidstaat vallen, en die beroepshalve optreden."

12 In het deel betreffende de Verenigde Staten luidt de bijlage bij verordening nr. 2271/96, met als opschrift „Wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en andere wetgevingsinstrumenten", als volgt:

„[...]

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

Vereiste naleving:

Het is verboden willens en wetens:
i) aanzienlijke steun, met inbegrip van het faciliteren van aanzienlijke financiële transacties, of goederen of diensten te leveren aan of namens bepaalde personen die werkzaam zijn in havens of in de energie-, scheepvaart- of scheepsbouwsector in Iran, of andere Iraniërs die worden vermeld op de lijst van aangewezen onderdanen en geblokkeerde personen;
ii) met Iran te handelen in belangrijke goederen en diensten in verband met de energie-, scheepvaart- of scheepsbouwsector in Iran;
iii) aardolie en aardolieproducten aan te kopen uit Iran en financiële transacties in verband daarmee te verrichten, in specifieke omstandigheden;
iv) transacties te verrichten of te faciliteren in verband met de handel in aardgas naar of uit Iran (geldt voor buitenlandse financiële instellingen);
v) met Iran te handelen in edelmetalen, grafiet, bepaalde metalen (ruw of halffabricaat) of software die zouden kunnen worden gebruikt in bepaalde sectoren of door bepaalde personen; belangrijke financiële transacties in verband met dergelijke handel te faciliteren;

vi) acceptatiediensten, verzekering of herverzekering te verschaffen met betrekking tot bepaalde activiteiten, met inbegrip van, maar niet beperkt tot de in de punten i) en ii) genoemde activiteiten, of met betrekking tot bepaalde categorieën personen;

[...]"

Gedelegeerde verordening nr. 2018/1100

13 Overweging 4 van gedelegeerde verordening 2018/1100 luidt:

„Op 8 mei 2018 kondigden de Verenigde Staten aan dat zij hun beperkende maatregelen tegen Iran niet langer zullen schorsen. Sommige van die maatregelen hebben een extraterritoriale toepassing en kunnen van nadelige invloed zijn op de belangen van de Unie en de belangen van natuurlijke personen en rechtspersonen die rechten uitoefenen krachtens het [VWEU]."

Uitvoeringsverordening 2018/1101

14 Artikel 4 van uitvoeringsverordening (EU) 2018/1101 van de Commissie van 3 augustus 2018 tot vaststelling van de criteria voor de toepassing van artikel 5, tweede alinea, van verordening nr. 2271/96 (PB 2018, L 199 I, blz. 7) luidt:

„Bij de beoordeling van het risico van ernstige schade aan de beschermde belangen als bedoeld in artikel 5, tweede alinea, van [verordening nr. 2271/96], hanteert de Commissie onder meer de volgende, niet-cumulatieve criteria, naargelang van het geval:

a) of het beschermde belang waarschijnlijk specifiek gevaar loopt, gebaseerd op de context, de aard en de oorsprong van schade aan het beschermde belang;

b) het bestaan van een lopend administratief of gerechtelijk onderzoek tegen de [in artikel 11 van verordening nr. 2271/96 bedoelde persoon die de in artikel 5, tweede alinea, van die verordening bedoelde toestemming heeft aangevraagd] door, of een eerdere schikkingsovereenkomst met het derde land dat aan de basis ligt van de in de lijst opgenomen extraterritoriale wetgeving;

c) het bestaan van een belangrijke band met het derde land dat aan de basis ligt van de in de lijst opgenomen extraterritoriale wetgeving of de daaropvolgende handelingen; bijvoorbeeld het feit dat [in artikel 11 van verordening nr. 2271/96 bedoelde persoon die de in artikel 5, tweede alinea, van die verordening bedoelde toestemming heeft aangevraagd] moederondernemingen of dochterondernemingen heeft of een participatie van natuurlijke personen of rechtspersonen die onder de primaire rechtsbevoegdheid vallen van het derde land dat aan de basis ligt van de in de lijst opgenomen extraterritoriale wetgeving of de daaropvolgende handelingen;

d) of de [in artikel 11 van verordening nr. 2271/96 bedoelde persoon die de in artikel 5, tweede alinea, van die verordening bedoelde toestemming heeft aangevraagd] redelijkerwijze maatregelen kan nemen om de schade te vermijden of te beperken;

e) het negatieve effect op het verrichten van economische activiteiten, meer bepaald het feit of de [in artikel 11 van verordening nr. 2271/96 bedoelde persoon die de in artikel 5, tweede alinea, van die verordening bedoelde toestemming heeft aangevraagd] aanzienlijk economisch verlies zou lijden dat bijvoorbeeld zijn voortbestaan in gevaar zou kunnen brengen of tot een ernstig risico van faillissement zou kunnen leiden;

f) of de activiteiten van de [in artikel 11 van verordening nr. 2271/96 bedoelde persoon die de in artikel 5, tweede alinea, van die verordening bedoelde toestemming heeft aangevraagd] aanzienlijk zouden worden bemoeilijkt, door het verlies van essentiële elementen of middelen die niet gemakkelijk kunnen worden vervangen;

g) of de uitoefening van individuele rechten door de [in artikel 11 van verordening nr. 2271/96 bedoelde persoon die de in artikel 5, tweede alinea, van die verordening bedoelde toestemming heeft aangevraagd] in aanzienlijke mate zou worden gehinderd;

h) of er een bedreiging is van de veiligheid, beveiliging, bescherming van het leven en de gezondheid van mensen en van de bescherming van het milieu;

i) of er een bedreiging is van de capaciteit van de Unie om haar humanitair, ontwikkelings- en handelsbeleid uit te voeren, of de externe aspecten van haar interne beleid;

j) de voorzieningszekerheid van strategische goederen of diensten binnen of naar de Unie of een lidstaat en de gevolgen van mogelijke tekorten of onderbreking ervan;

k) de gevolgen voor de interne markt in termen van vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal, alsook voor de financiële en economische stabiliteit of essentiële infrastructuur van de Unie;

l) de structurele implicaties van de schade, meer bepaald wat betreft overloopeffecten in andere sectoren;

m) de gevolgen voor de arbeidsmarkt van een of meer lidstaten en de grensoverschrijdende gevolgen binnen de Unie;

n) enige andere relevante factor."

Duits recht

15 § 134 van het Bürgerliche Gesetzbuch (burgerlijk wetboek) bepaalt:

„Een met een wettelijk verbod strijdige rechtshandeling is nietig, tenzij de wet anders bepaalt."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

16 BMI, die een filiaal in Duitsland heeft, is een Iraanse bank die eigendom is van de Iraanse Staat. Zij heeft verschillende overeenkomsten voor het verstrekken van telecommunicatiediensten gesloten met Telekom, een dochteronderneming van Deutsche Telekom AG, die haar zetel in Duitsland heeft en die ongeveer de helft van haar omzet uit haar activiteiten in de Verenigde Staten haalt.

17 Partijen in het hoofdgeding zijn gebonden door een raamovereenkomst op grond waarvan BMI in het kader van eenzelfde overeenkomst alle telefoon- en internetaansluitingen met betrekking tot haar onderneming op haar verschillende plaatsen van vestiging in Duitsland mag bundelen. In het kader van de verschillende overeenkomsten tussen deze partijen verstrekte Telekom aan BMI verschillende telecommunicatiediensten, die BMI steeds tijdig heeft betaald. De diensten waarin deze overeenkomsten voorzien, zijn essentieel voor de interne en externe communicatie van BMI in Duitsland. Volgens de verwijzende rechter kan BMI zonder deze diensten niet deelnemen aan handelsbetrekkingen via haar vestiging in Duitsland.

18 In 2018 hebben de Verenigde Staten zich teruggetrokken uit de op 14 juli 2015 te Wenen ondertekende nucleaire akkoord met Iran, die tot doel heeft het Iraanse nucleaire programma te controleren en de economische sancties ten aanzien van Iran op te heffen. Bijgevolg hebben de Verenigde Staten vanaf 5 november 2018 onder meer opnieuw secundaire sancties opgelegd aan Iran.

19 Deze sancties betreffen de personen die op de „lijst van speciaal aangewezen onderdanen, personen en entiteiten waarvan de tegoeden en middelen worden geblokkeerd” (Specially Designated Nationals and Blocked Persons List; hierna: „SDN-lijst”) staan, die is opgesteld door het Office of Foreign Assets Control (OFAC) [Bureau voor de controle op buitenlandse tegoeden (OFAC), Verenigde Staten], waarop BMI voorkomt. Op grond van deze sancties is het eenieder verboden om buiten het grondgebied van de Verenigde Staten zaken te doen met een op de SDN-lijst geplaatste persoon of entiteit.

20 Op 16 november 2018 heeft Telekom BMI in kennis gesteld van de opzegging met onmiddellijke ingang van alle met haar gesloten overeenkomsten en heeft zij hetzelfde gedaan ten aanzien van ten minste vier andere vennootschappen op de SDN-lijst die betrekkingen met Iran onderhielden en in Duitsland zijn gevestigd.

21 In het kader van een van de door BMI bij de Duitse rechter ingestelde kortgedingprocedures heeft het Landgericht Hamburg (rechter in eerste aanleg Hamburg, Duitsland) Telekom bij arrest van 28 november 2018 gelast de lopende overeenkomsten uit te voeren tot aan het verstrijken van de in die overeenkomsten gestelde gewone opzegtermijnen, die tussen 25 januari 2019 en 7 januari 2021 verstreken.

22 Op 11 december 2018 heeft Telekom BMI opnieuw in kennis gesteld van de opzegging van al deze overeenkomsten, en wel „met ingang van de vroegst mogelijke datum”. Deze opzegging was niet gemotiveerd.

23 BMI heeft daarop beroep ingesteld bij het Landgericht Hamburg, waarbij zij deze rechter verzocht Telekom te gelasten alle contractueel overeengekomen telefoon- en internetverbindingen in bedrijf te laten.

24 Deze rechter heeft Telekom veroordeeld tot uitvoering van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde overeenkomsten tot aan het verstrijken van de gewone opzegtermijnen en heeft het beroep verworpen voor het overige. Hij was van oordeel dat de gewone opzegging van die overeenkomsten door Telekom in overeenstemming was met artikel 5 van verordening nr. 2271/96.

25 BMI heeft tegen het vonnis van het Landgericht Hamburg hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter en aangevoerd dat de opzegging van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde overeenkomsten niet in overeenstemming was met artikel 5 van verordening nr. 2271/96. Volgens BMI is die opzegging uitsluitend ingegeven door de wens van Telekom om te voldoen aan de secundaire sancties die door de Verenigde Staten zijn vastgesteld.

26 De verwijzende rechter preciseert ten eerste dat BMI niet heeft aangevoerd dat de beëindiging van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde overeenkomsten door Telekom het gevolg was van directe of indirecte instructies van de bestuurlijke of rechterlijke autoriteiten van de Verenigde Staten. Bij arrest van 7 februari 2020 heeft het Oberlandesgericht Köln (hoogste rechterlijke instantie van de deelstaat Noordrijn-Westfalen, Keulen, Duitsland) geoordeeld dat artikel 5, eerste alinea, van verordening nr. 2271/96 in een dergelijke situatie niet van toepassing is.

27 Volgens de verwijzende rechter volstaat het bestaan van deze secundaire sancties op zich echter om artikel 5, eerste alinea, van verordening nr. 2271/96 toe te passen, aangezien geen enkele maatregel het mogelijk maakt om het in die bepaling neergelegde verbod effectief toe te passen.

28 Ten tweede blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat Telekom, daarbij steunend op punt 5 van de leidraad van de Commissie, met als opschrift „Vragen en antwoorden: goedkeuring van de actualisering van de blokkeringsverordening” van 7 augustus 2018 (PB 2018, C 277 I, blz. 4), betoogt dat artikel 5, eerste alinea, van verordening nr. 2271/96 haar de ondernemersvrijheid laat om overeenkomsten met BMI te allen tijde om welke reden dan ook te beëindigen, zoals enkele Duitse rechterlijke instanties hebben geoordeeld, waaronder het Oberlandesgericht Köln, dat in een beschikking van 1 oktober 2019 heeft verklaard dat het mogelijk is om een overeenkomst te beëindigen om „redenen die verband houden met het buitenlands beleid van de Verenigde Staten”.

29 De verwijzende rechter is van oordeel dat de opzegging van overeenkomsten niet in strijd is met artikel 5, eerste alinea, van verordening nr. 2271/96, wanneer zij is ingegeven door zuiver economische redenen die geen concreet verband houden met door derde landen opgelegde sancties. Bijgevolg moet Telekom bij wijze van uitzondering de redenen opgeven voor de opzegging van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde overeenkomsten en in elk geval uitleggen of, in voorkomend geval, zelfs bewijzen dat zij het besluit om die overeenkomsten te beëindigen niet heeft genomen uit vrees voor mogelijke nadelige gevolgen op de Amerikaanse markt.

30 Ten derde merkt de verwijzende rechter op dat uit artikel 134 van het burgerlijk wetboek voortvloeit dat de opzegging van een overeenkomst in strijd met artikel 5, eerste alinea, van verordening nr. 2271/96, geen rechtsgevolgen teweegbrengt. Bovendien vormt naar Duits recht elke schending van dit artikel 5, eerste alinea, een bestuurlijke overtreding die bestraft kan worden met een geldboete van maximaal 500 000 EUR.

31 Gelet op het risico op economische schade voor Telekom, die behoort tot een concern waarvan ongeveer de helft van de omzet afkomstig is uit haar activiteiten in de Verenigde Staten, kan worden geoordeeld dat het in strijd is met het evenredigheidsbeginsel van artikel 9 van verordening nr. 2271/96 om aan deze vennootschap een geldboete op te leggen en bovendien van haar te eisen dat zij de uitvoering van de met BMI gesloten overeenkomsten voortzet, temeer daar die verordening niet rechtstreeks tot doel heeft de belangen van BMI te beschermen.

32 Ten vierde benadrukt de verwijzende rechter dat verordening nr. 2271/96 volgens de considerans ervan tot doel heeft de EU-operatoren te beschermen.

33 Hij is evenwel van oordeel dat het risico van economische schade onvoldoende wordt gecompenseerd door het in artikel 6 van die verordening bedoelde recht op verhaal van de schade of door de eventuele verlening van toestemming om gevolg te geven aan de sancties als bedoeld in artikel 5, tweede alinea, van die verordening. Gelet op de doelstelling van deze verordening, namelijk te voorkomen dat secundaire sancties worden toegepast op EU-operatoren, wordt die toestemming volgens hem eerder restrictief verleend. Bijgevolg volstaat het loutere risico op economische verliezen niet om een dergelijke toestemming te verkrijgen. In die omstandigheden betwijfelt de verwijzende rechter of, in geval van een risico op aanzienlijke economische verliezen op de markt van de Verenigde Staten, het in verordening nr. 2271/96 neergelegde algemene verbod om betrekkingen met een handelspartner te beëindigen verenigbaar is met de door artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest") beschermde vrijheid van ondernemerschap en het in artikel 52 daarvan neergelegde evenredigheidsbeginsel.

34 Daarop heeft het Hanseatische Oberlandesgericht Hamburg (hoogste rechterlijke instantie van de deelstaat Hamburg, Duitsland) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Is artikel 5, eerste alinea, van verordening nr. 2271/96 alleen van toepassing wanneer er door de Verenigde Staten [...] direct of indirect bestuurlijke of rechterlijke instructies zijn gegeven aan de optredende EU-operator in de zin van artikel 11 van deze verordening, of volstaat het voor de toepassing van deze bepaling dat het optreden van de EU-operator ook zonder dergelijke instructies ertoe strekt secundaire sancties in acht te nemen?

2) Indien het Hof de eerste vraag beantwoordt in de zin van het tweede alternatief[, verzet] artikel 5, eerste alinea, van verordening nr. 2271/96 zich tegen een uitlegging van het nationale recht volgens welke de opzeggende partij ook elke duurovereenkomst kan opzeggen die zij is aangegaan met een wederpartij die door het [Bureau voor de controle op buitenlandse tegoeden] op de [SDN-lijst] is geplaatst – en dus ook kan opzeggen om gevolg te geven aan de [door de Verenigde Staten opgelegde] sancties [...] – zonder dat zij daarvoor een reden hoeft op te geven en dus zonder dat zij in een civiele procedure hoeft uit te leggen en te bewijzen dat zij in geen geval heeft opgezegd om gevolg te geven aan [die] sancties?

3) Indien het Hof de tweede vraag bevestigend beantwoordt[, dient] een met artikel 5, eerste alinea, van verordening nr. 2271/96 strijdige gewone opzegging als nietig te worden beschouwd of kan het doel van de verordening ook worden bereikt door andere sancties, bijvoorbeeld een geldboete, op te leggen?

4) Indien het Hof de derde vraag beantwoordt in de zin van het eerste alternatief[, geldt] dat, in het licht van de artikelen 16 en 52 van het [Handvest] en gelet op de mogelijkheid om uitzonderingen toe te staan overeenkomstig artikel 5, tweede alinea, van verordening nr. 2271/96, ook wanneer de EU-operator, door zijn handelsbetrekking met de op de SDN-lijst geplaatste wederpartij in stand te houden, aanzienlijke economische verliezen op de Amerikaanse markt dreigt te lijden (in casu 50 % van de concernomzet)?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Opmerkingen vooraf

35 Opgemerkt zij dat verordening nr. 2271/96, zoals blijkt uit de zesde overweging ervan, tot doel heeft om de gevestigde rechtsorde, de belangen van de Unie en de belangen van de natuurlijke en rechtspersonen te beschermen die rechten krachtens het VWEU uitoefenen, inzonderheid om de gevolgen van de in de bijlage bij die verordening vermelde wetten, bestuursrechtelijke bepalingen en andere rechtsvoorschriften (hierna: „wetten in de bijlage") weg te nemen, te neutraliseren, te blokkeren of anderszins tegen te gaan.

36 Artikel 1 van verordening nr. 2271/96 preciseert in dit verband dat de Uniewetgever met de in die verordening vervatte maatregelen bescherming en verweer wil bieden tegen de gevolgen van de extraterritoriale toepassing van de wetten in de bijlage en tegen de daarop gebaseerde of daaruit voortvloeiende handelingen, indien de toepassing daarvan gevolgen heeft voor de belangen van de in artikel 11 bedoelde personen die betrokken zijn bij internationale handel en/of verkeer van kapitaal tussen de Unie en derde landen en daarmee verband houdende handelsactiviteiten.

37 Zoals blijkt uit de eerste tot en met de vijfde overweging van verordening nr. 2271/96, strekken de wetten die in de bijlage bij die verordening zijn opgenomen ertoe de activiteiten van natuurlijke en rechtspersonen te regelen die onder de rechtsmacht van de lidstaten vallen en hebben zij extraterritoriale toepassing. Aldus doen zij afbreuk aan de gevestigde rechtsorde en zijn zij van nadelige invloed op de belangen van de Unie en van die personen, waardoor zij strijdig zijn met het internationaal recht en beletten dat de doelstellingen van de Unie worden bereikt. De Unie heeft tot doel bij te dragen tot de harmonische ontwikkeling van de wereldhandel en de geleidelijke afschaffing van de beperkingen in het internationale handelsverkeer, door het vrije kapitaalverkeer tussen de lidstaten en derde landen zoveel mogelijk te bevorderen, met inbegrip van het wegnemen van alle beperkingen op directe investeringen – met inbegrip van investeringen in onroerende goederen –, vestiging, het verrichten van financiële diensten of de toelating van waardepapieren tot de kapitaalmarkten.

38 Tot de wetten in de bijlage behoort de „Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012" (wet van 2012 op de vrijheid en de strijd tegen de proliferatie in Iran), waarvan de Verenigde Staten – zoals volgt uit overweging 4 van gedelegeerde verordening 2018/1100 – de werking niet langer schorst na hun terugtrekking uit de nucleaire akkoord met Iran, zoals aangekondigd op 8 mei 2018.

39 Ter verwezenlijking van de in de punten 35 tot en met 37 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte doelstellingen voorziet verordening nr. 2271/96 in regels van verschillende aard. Met het oog op de bescherming van de gevestigde rechtsorde en de belangen van de Unie bepaalt artikel 4 van die verordening in essentie dat uitspraken en besluiten buiten de Unie die uitvoering geven aan de wetten in de bijlage of de daarop gebaseerde of daaruit voortvloeiende handelingen niet mogen worden erkend of uitvoerbaar worden verklaard. Met hetzelfde doel verbiedt artikel 5, eerste alinea, van die verordening in wezen elke in artikel 11 bedoelde persoon om gevolg te geven aan de wetten in de bijlage of aan op die wetten gebaseerde of daaruit voortvloeiende handelingen, terwijl de tweede alinea van dat artikel 5 niettemin bepaalt dat aan een dergelijke persoon te allen tijde toestemming kan worden verleend om aan die wetten gevolg te geven, indien niet-naleving de belangen van deze persoon of van de Unie ernstig zou schaden. Ter bescherming van de belangen van de in artikel 11 van verordening nr. 2271/96 bedoelde

personen bepaalt artikel 6 ervan voorts dat degenen onder hen die een van de in artikel 1 van de verordening bedoelde activiteiten uitoefenen, het recht hebben op verhaal van de schade die zij hebben geleden ingevolge de toepassing van die wetten of die handelingen.

40 Artikel 9 van verordening nr. 2271/96 beoogt de doeltreffende toepassing van deze regels door van de lidstaten te verlangen dat zij de sancties vaststellen die bij overtreding van deze regels van toepassing zijn, waarbij deze sancties doeltreffend en evenredig moeten zijn, alsmede een preventieve werking moeten hebben. Dergelijke sancties moeten dus in het bijzonder worden vastgesteld wanneer een in artikel 11 van deze verordening bedoelde persoon het verbod van artikel 5, eerste alinea, daarvan schendt.

41 De vragen van de verwijzende rechter moeten in het licht van deze overwegingen worden beantwoord.

Eerste vraag

42 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 5, eerste alinea, van verordening nr. 2271/96 aldus moet worden uitgelegd dat het de in artikel 11 van deze verordening bedoelde personen verbiedt om gevolg te geven aan eisen of verboden in de wetten in de bijlage, ook al hebben de bestuurlijke of rechterlijke autoriteiten van derde landen die deze wetten hebben vastgesteld en die de naleving ervan beogen te verzekeren, geen instructies gegeven.

43 Vooraf zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak bij de uitlegging van een bepaling van Unierecht niet alleen rekening moet worden gehouden met haar bewoordingen, maar ook met haar context en met de doelstellingen die worden nagestreefd met de regeling waarvan zij deel uitmaakt [arrest van 12 mei 2021, Bundesrepublik Deutschland (Red notice van Interpol), C-505/19, EU:C:2021:376, punt 77 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

44 Wat de bewoordingen van artikel 5, eerste alinea, van verordening nr. 2271/96 betreft, zij eraan herinnerd dat deze bepaling de in artikel 11 van deze verordening bedoelde personen verbiedt gevolg te geven aan „eisen of verboden, met inbegrip van verzoeken van buitenlandse rechters, die rechtstreeks of onrechtstreeks gebaseerd zijn op of voortvloeien uit de [...] wetten [in de bijlage] of de daarop gebaseerde of daaruit voortvloeiende handelingen”.

45 Uit deze bewoordingen, met name de uitdrukking „eisen of verboden [...] die [...] gebaseerd zijn op [...]” en de woorden „met inbegrip van”, volgt dat deze ruim geformuleerde bepaling ook van toepassing is bij ontstentenis van verzoeken of instructies van een bestuurlijke of rechterlijke autoriteit.

46 Zoals de advocaat-generaal in punt 55 van zijn conclusie in essentie heeft opgemerkt, kan een eis of een verbod volgens de gebruikelijke betekenis van deze termen namelijk niet alleen voortvloeien uit een individuele handeling of uit een bundel van individuele besluiten, maar ook uit een handeling van algemene en abstracte aard.

47 Deze uitlegging van de begrippen „eisen” en „verboden” kan ook worden afgeleid uit de context van artikel 5, eerste alinea, van verordening nr. 2271/96. Zoals de advocaat-generaal in punt 57 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, worden in artikel 4 en artikel 7, onder d), van deze verordening de termen „uitspraak” en „besluiten” gebruikt om te verwijzen naar gerechtelijke of

bestuurlijke handelingen, die worden opgevat als „instructies". Dit biedt steun aan de vaststelling dat de in artikel 5, eerste alinea, van die verordening gebruikte termen „eisen" en „verboden" een ruimere strekking hebben.

48 Deze uitlegging vindt ook steun in de doelstellingen van verordening nr. 2271/96. Blijkens de tweede en de zesde overweging ervan strekt die verordening met name tot bescherming van de gevestigde rechtsorde, de belangen van de Unie en die van natuurlijke of rechtspersonen die rechten krachtens het VWEU uitoefenen, teneinde de doelstelling van het vrije kapitaalverkeer tussen de lidstaten en derde landen zoveel mogelijk te bereiken.

49 Aangaande de doelstelling van verordening nr. 2271/96 – te weten de gevestigde rechtsorde en de belangen van de Unie in het algemeen beschermen –, moet namelijk worden vastgesteld dat de wetten in de bijlage, zoals de advocaat-generaal in essentie heeft opgemerkt in de punten 63 en 64 van zijn conclusie, gevolgen kunnen sorteren, met name door de loutere dreiging van rechtsgevolgen die kunnen worden toegepast in geval van schending van deze wetten door de in artikel 11 van die verordening bedoelde personen. Hieruit volgt dat verordening nr. 2271/96 niet geschikt is om de gevolgen van die wetten tegen te gaan en aldus doeltreffend het bovengenoemde doel na te streven indien voor de toepassing van het verbod van artikel 5, eerste alinea, van deze verordening zou worden vereist dat de bestuurlijke en rechterlijke autoriteiten van derde landen die deze wetten hebben vastgesteld, instructies geven.

50 De in punt 45 van het onderhavige arrest gegeven uitlegging van artikel 5, eerste alinea, van verordening nr. 2271/96 is voor het overige niet onverenigbaar met de aanvullende doelstelling van verordening nr. 2271/96, namelijk de bescherming van de belangen van de in artikel 11 van deze verordening bedoelde personen, met inbegrip van hun vrijheid van ondernemerschap, die een in artikel 16 van het Handvest neergelegde fundamentele vrijheid is en die volgens de rechtspraak van het Hof de vrijheid om een economische activiteit of een handelsactiviteit uit te oefenen, de contractsvrijheid en de vrije mededinging omvat (arrest van 16 juli 2020, Adusbef e.a., C-686/18, EU:C:2020:567, punt 82). Deze belangen, die kunnen worden bedreigd door de maatregelen waaraan deze personen zich blootstellen in de betrokken derde landen indien zij geen gevolg geven aan de wetten in de bijlage, worden namelijk naar behoren beschermd krachtens artikel 5, tweede alinea, van die verordening, dat tegen de achtergrond van deze doelstelling moet worden uitgelegd.

51 Gelet op een en ander dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat artikel 5, eerste alinea, van verordening nr. 2271/96 aldus moet worden uitgelegd dat het de personen als bedoeld in artikel 11 van deze verordening verbiedt om gevolg te geven aan eisen of verboden in de wetten in de bijlage, ook al hebben de bestuurlijke of rechterlijke autoriteiten van derde landen die deze wetten hebben vastgesteld en die de naleving ervan beogen te verzekeren, geen instructies gegeven.

Tweede vraag

52 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 5, eerste alinea, van verordening nr. 2271/96 aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat een in artikel 11 van deze verordening bedoelde persoon aan wie geen toestemming is verleend in de zin van artikel 5, tweede alinea, van die verordening, overeenkomsten die zijn gesloten met een persoon op de SDN-lijst kan opzeggen, zonder een dergelijke opzegging te motiveren.

53 Deze vraag rijst in een civiele procedure waarin BMI voor de verwijzende rechter opkomt tegen het feit dat Telekom haar gewoon recht van opzegging uitoefent met betrekking tot de tussen hen gesloten overeenkomsten zonder daarvoor een reden te hoeven aanvoeren. BMI betoogt dat een dergelijke opzegging in strijd is met artikel 5, eerste alinea, van verordening nr. 2271/96.

54 Vooraf moet worden gepreciseerd of artikel 5, eerste alinea, van verordening nr. 2271/96 kan worden ingeroepen in een civiele procedure zoals die in het hoofdgeding.

55 Volgens vaste rechtspraak dienen de nationale rechterlijke instanties die in het kader van hun bevoegdheden belast zijn met de toepassing van de bepalingen van Unierecht, zoals die van verordening nr. 2271/96, de volle werking van deze bepalingen te verzekeren (zie in die zin arrest van 17 september 2002, Muñoz en Superior Fruiticola, C-253/00, EU:C:2002:497, punt 28).

56 Bovendien heeft een verordening volgens de bewoordingen van artikel 288, tweede alinea, VWEU een algemene strekking en is zij rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat (arrest van 17 september 2002, Muñoz en Superior Fruiticola, C-253/00, EU:C:2002:497, punt 27).

57 Artikel 5, eerste alinea, van deze verordening bepaalt dat geen van de in artikel 11 ervan bedoelde personen hetzij rechtstreeks, hetzij via een dochteronderneming of tussenpersoon, actief dan wel door opzettelijke nalatigheid, gevolg mag geven aan eisen of verboden, die rechtstreeks of onrechtstreeks gebaseerd zijn op of voortvloeien uit de wetten in de bijlage. Dit verbod, dat in duidelijke, nauwkeurige en onvoorwaardelijke bewoordingen is geformuleerd, vindt zijn verklaring in de omstandigheid dat de in artikel 11 bedoelde personen bij de uitoefening van hun activiteiten, met name hun commerciële activiteiten, waaronder hun eventuele beslissingen om overeenkomsten op te zeggen, extraterritoriale werking kunnen verlenen aan de wetten in de bijlage, wat deze verordening juist beoogt tegen te gaan.

58 Bovendien is de enige uitzondering op dit verbod opgenomen in artikel 5, tweede alinea, van verordening nr. 2271/96, op grond waarvan de in artikel 11 van deze verordening bedoelde personen toestemming kunnen vragen om daaraan geen gevolg te geven.

59 Aangezien het, zoals blijkt uit punt 55 van het onderhavige arrest, aan de nationale rechterlijke instanties staat om de volle werking van verordening nr. 2271/96 te verzekeren, moet de naleving van het verbod van artikel 5, eerste alinea, van deze verordening kunnen worden verzekerd in een civiel proces als dat in het hoofdgeding, dat door een persoon is ingeleid tegen een persoon tot wie dat verbod is gericht (zie naar analogie arrest van 17 september 2002, Muñoz en Superior Fruiticola, C-253/00, EU:C:2002:497, punt 30).

60 Artikel 9 van verordening nr. 2271/96 laat het aan de lidstaten over om de sancties vast te stellen die bij overtredingen van deze verordening van toepassing zijn. Die sancties moeten doeltreffend en evenredig zijn, alsmede een preventieve werking hebben. Deze bevoegdheid mag echter niet tot gevolg hebben dat de strekking wordt gewijzigd van andere bepalingen van verordening nr. 2271/96, die duidelijke, nauwkeurige en onvoorwaardelijke verplichtingen of verboden bevatten waarvan de nationale rechterlijke instanties, zoals in punt 55 van het onderhavige arrest is opgemerkt, de volle werking dienen te verzekeren in de bij hen aanhangige gedingen.

61 Aan deze uitlegging van artikel 5 van verordening nr. 2271/96 kan, anders dan Telekom stelt, niet worden afgedaan door de in punt 28 van dit arrest genoemde leidraad van de Commissie. Deze leidraad bevat namelijk geen regels of juridisch bindende uitleggingen. Alleen verordening

nr. 2271/96 is bindend, zoals is aangegeven in punt 5 van de preambule van die leidraad, en alleen het Hof kan een juridisch bindende uitlegging verstrekken van de handelingen van de instellingen van de Unie, zoals blijkt uit punt 6 van diezelfde preambule.

62 Na deze preciseringen moet worden opgemerkt dat noch uit artikel 5, eerste alinea, van verordening nr. 2271/96, noch uit enige andere bepaling van deze verordening blijkt dat een in artikel 11 van deze verordening bedoelde persoon de opzegging van een handelsovereenkomst met een op de SDN-lijst opgenomen persoon moet motiveren.

63 In deze omstandigheden moet worden vastgesteld dat artikel 5, eerste alinea, van verordening nr. 2271/96 zich niet verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan een in artikel 11 van deze verordening bedoelde persoon aan wie geen toestemming is verleend in de zin van artikel 5, tweede alinea, van deze verordening, de overeenkomsten die hij met een op de SDN-lijst voorkomende persoon heeft gesloten, kan opzeggen zonder deze opzegging te motiveren.

64 Onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter volgt in casu uit het dossier waarover het Hof beschikt dat artikel 134 van het burgerlijk wetboek van toepassing is op het hoofdgeding. De verwijzende rechter zet in dit verband uiteen dat indien de betrokken opzegging in strijd is met artikel 5, eerste alinea, van verordening nr. 2271/96, zij ingevolge dit artikel 134 als nietig moet worden beschouwd. Bovendien heeft de Duitse regering in antwoord op een vraag van het Hof de relevante regels inzake de bewijslast gepreciseerd om in het kader van een civiele procedure de schending van een wettelijk verbod in de zin van artikel 134 vast te stellen. De partij die stelt dat een rechtshandeling, daaronder begrepen de opzegging van een overeenkomst, nietig is wegens schending van een wettelijk verbod als dat van artikel 5, eerste alinea, van verordening nr. 2271/96, kan zich dus voor de rechter op die nietigheid beroepen. Daartoe moet zij de feiten uiteenzetten waaruit de gestelde schending blijkt. Indien de andere partij in de procedure het bestaan van deze feiten betwist, dient de partij die de nietigheid van de rechtshandeling aanvoert, het bewijs te leveren dat aan de voorwaarden voor een dergelijke schending is voldaan. In casu rust de bewijslast dus volledig op degene die schending van artikel 5 van verordening nr. 2271/96 aanvoert.

65 In dit verband moet evenwel worden vastgesteld dat de toepassing van een dergelijke algemene regel inzake de bewijslast het voor de verwijzende rechter onmogelijk of uiterst moeilijk kan maken om een schending van het in artikel 5, eerste alinea, van verordening nr. 2271/96 bedoelde verbod vast te stellen en aldus afbreuk kan doen aan de doeltreffendheid van dit verbod.

66 Bewijzen aan de hand waarvan kan worden aangetoond dat een gedraging van een persoon als bedoeld in artikel 11 van verordening nr. 2271/96 is ingegeven door de wil van deze persoon om gevolg te geven aan de wetten in de bijlage, zijn normaal gesproken namelijk voor geen enkele andere particulier toegankelijk, in het bijzonder aangezien dergelijke elementen, zoals de advocaat-generaal in punt 95 van zijn conclusie heeft beklemtoond, onder het bedrijfsgeheim kunnen vallen.

67 Om de volle werking van artikel 5, eerste alinea, van verordening nr. 2271/96 te verzekeren, dient derhalve te worden geoordeeld dat wanneer in een civiele procedure met betrekking tot de vermeende schending van de in die bepaling neergelegde vereisten, het geheel van bewijsmateriaal waarover een nationale rechter beschikt op het eerste gezicht erop wijst dat een persoon als bedoeld in artikel 11 van die verordening, aan wie geen toestemming is verleend in

de zin van de tweede alinea van artikel 5 van die verordening, gevolg heeft gegeven aan de wetten in de bijlage door de betrokken overeenkomsten op te zeggen, die persoon rechtens genoegzaam dient aan te tonen dat zijn gedrag niet de bedoeling had om gevolg te geven aan die wetten.

68 Uit het voorgaande volgt dat op de tweede vraag moet worden geantwoord dat artikel 5, eerste alinea, van verordening nr. 2271/96 aldus moet worden uitgelegd dat het er niet aan in de weg staat dat een persoon als bedoeld in artikel 11 van aan wie geen toestemming is verleend in de zin van artikel 5, tweede alinea, van die verordening, overeenkomsten die zijn gesloten met een persoon op de SDN-lijst kan opzeggen zonder een dergelijke opzegging te motiveren. Artikel 5, eerste alinea, van deze verordening vereist echter dat in een civiele procedure met betrekking tot de vermeende schending van het in deze bepaling neergelegde verbod, wanneer het geheel van bewijsmateriaal waarover de nationale rechter beschikt op het eerste gezicht erop wijst dat een persoon als bedoeld in artikel 11 van die verordening gevolg heeft gegeven aan de wetten in de bijlage zonder daarvoor toestemming te hebben gekregen, die persoon rechtens genoegzaam aantoont dat zijn gedrag niet de bedoeling had om gevolg te geven aan die wetten.

Derde en vierde vraag

69 Met zijn derde en zijn vierde vraag, die samen moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of verordening nr. 2271/96, in het bijzonder de artikelen 5 en 9 ervan, gelezen in het licht van de artikelen 16 en 52 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staat dat een opzegging van overeenkomsten waartoe een in artikel 11 van deze verordening bedoelde persoon is overgegaan om gevolg te geven aan de eisen of verboden die gebaseerd zijn op de wetten in de bijlage, terwijl hem geen toestemming is verleend in de zin van artikel 5, tweede alinea, van die verordening, nietig wordt verklaard wanneer deze persoon door die nietigverklaring aanzienlijk economisch verlies dreigt te lijden.

70 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat de bepalingen van het Unierecht, zoals die van verordening nr. 2271/96, moeten worden uitgelegd op basis van de grondrechten, die volgens vaste rechtspraak integrerend deel uitmaken van de algemene rechtsbeginselen waarvan het Hof de eerbiediging verzekert, en die thans in het Handvest zijn opgenomen (zie in die zin arrest van 25 mei 2016, Meroni, C-559/14, EU:C:2016:349, punt 45).

71 Artikel 9 van verordening nr. 2271/96 bepaalt dat de sancties die de lidstaten opleggen bij overtredingen van relevante bepalingen van deze verordening, doeltreffend en evenredig moeten zijn, alsmede een preventieve werking moeten hebben.

72 Bovendien blijven de lidstaten bij gebreke van harmonisatie van de toepasselijke sancties op het niveau van de Unie bevoegd om de sancties te kiezen die zij passend achten. De lidstaten moeten hun bevoegdheid echter uitoefenen met eerbiediging van het Unierecht en de algemene beginselen daarvan [arrest van 11 februari 2021, K. M. (Sancties opgelegd aan een scheepskapitein), C-77/20, EU:C:2021:112, punt 36]. De fundamentele rechten en vrijheden maken daarvan integrerend deel uit.

73 Voorts heeft het Hof geoordeeld dat de strengheid van de sancties in verhouding dient te staan tot de ernst van de strafbaar gestelde feiten, met name door te verzekeren dat deze sancties een reële preventieve werking hebben, waarbij tevens het algemene evenredigheidsbeginsel in acht dient te worden genomen (arrest van 5 maart 2020, OPR-Finance, C-679/18, EU:C:2020:167, punt 26).

74 Hieraan dient te worden toegevoegd dat het aan de nationale rechters – die bij uitsluiting bevoegd zijn om het nationale recht uit te leggen en toe te passen – staat om na te gaan of die sancties, gelet op alle omstandigheden van het geval, aan deze vereisten voldoen en doeltreffend en evenredig zijn, alsmede een preventieve werking hebben (arrest van 5 maart 2020, OPR-Finance, C-679/18, EU:C:2020:167, punt 27).

75 Het Hof kan in zijn prejudiciële beslissing echter preciseringen geven teneinde die rechters bij hun beoordeling te leiden (arrest van 5 maart 2020, OPR-Finance, C-679/18, EU:C:2020:167, punt 28).

76 In casu volgt uit de in punt 30 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte gegevens in het verzoek om een prejudiciële beslissing dat uit artikel 134 van het burgerlijk wetboek voortvloeit dat de gewone opzegging van Telekom van de overeenkomsten die zij met BMI heeft gesloten nietig is en dus geen rechtsgevolgen heeft, indien blijkt dat die opzegging in strijd is met artikel 5, eerste alinea, van verordening nr. 2271/96, terwijl vaststaat dat zij geen toestemming in de zin van artikel 5, tweede alinea, van deze verordening had aangevraagd.

77 Een dergelijke nietigverklaring kan echter leiden tot een beperking van de in artikel 16 van het Handvest neergelegde vrijheid van ondernemerschap.

78 In dit verband zij eraan herinnerd dat de vrijheid van ondernemerschap met name het recht voor elke onderneming omvat om, binnen de grenzen van de aansprakelijkheid voor eigen handelingen, vrij te beschikken over de haar ter beschikking staande economische, technische en financiële middelen (arrest van 30 juni 2016, Lidl, C-134/15, EU:C:2016:498, punt 27).

79 De bij artikel 16 van het Handvest verleende bescherming omvat de vrijheid om een economische activiteit of een handelsactiviteit uit te oefenen, de contractsvrijheid en de vrije mededinging (arrest van 16 juli 2020, Adusbef e.a., C-686/18, EU:C:2020:567, punt 82 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en betreft met name de vrije partnerkeuze in het economisch verkeer en de vrijheid om de prijs voor een dienst te bepalen [arrest van 15 april 2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) e.a., C-798/18 en C-799/18, EU:C:2021:280, punt 57].

80 De in artikel 16 van het Handvest neergelegde vrijheid van ondernemerschap heeft echter geen absolute gelding, maar moet, ten eerste, in relatie tot haar maatschappelijke functie worden beschouwd (arrest van 20 december 2017, Polkomtel, C-277/16, EU:C:2017:989, punt 50) en, ten tweede, worden afgewogen tegen de andere door de rechtsorde van de Unie beschermde belangen (zie in die zin arrest van 17 oktober 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, punt 60) en de rechten en vrijheden van anderen (zie in die zin arrest van 22 januari 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punt 48).

81 Gelet op de bewoordingen van artikel 16 van het Handvest – dat bepaalt dat de vrijheid van ondernemerschap wordt erkend overeenkomstig het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken – die zich onderscheiden van die van de andere fundamentele vrijheden in titel II daarvan, maar die wel dicht bij de bewoordingen van een aantal bepalingen van titel IV van het Handvest liggen, kan door de overheid op een groot aantal wijzen in die vrijheid worden ingegrepen. Met dit overheidsingrijpen kunnen, in het algemeen belang, beperkingen aan de uitoefening van de economische activiteit worden gesteld (zie in die zin arrest van 22 januari 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punt 46).

82 Deze omstandigheid vindt haar weerslag met name in de wijze waarop de Unieregelgeving en de nationale wetgeving alsmede de nationale praktijken moeten worden getoetst aan het evenredigheidsbeginsel in de zin van artikel 52, lid 1, van het Handvest (zie in die zin arrest van 22 januari 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punt 47).

83 Overeenkomstig laatstgenoemde bepaling moet elke beperking op de uitoefening van de in het Handvest verankerde rechten en vrijheden bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen, en moet zij met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen (arrest van 22 januari 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punt 48).

84 In casu moet eraan worden herinnerd dat artikel 5, eerste alinea, van verordening nr. 2271/96 weliswaar bepaalt dat geen van de in artikel 11 ervan bedoelde personen gevolg mag geven aan de wetten in de bijlage, maar dat artikel 5, tweede alinea, bepaalt dat aan een persoon overeenkomstig de in de artikelen 7 en 8 van verordening nr. 2271/96 omschreven procedures toestemming kan worden verleend om aan uit die wetten in de bijlage voortvloeiende eisen of verboden gevolg te geven, indien niet-naleving de belangen van deze persoon of van de Unie ernstig zou schaden. Volgens deze procedures staat het aan de Commissie om dergelijke toestemming te verlenen, met bijstand van het in artikel 8 van die verordening bedoelde Comité extraterritoriale wetgeving. Overeenkomstig het bij die verordening ingevoerde geharmoniseerde systeem moet de Commissie dus, onder toezicht van het Hof, in beginsel beoordelen of geen gevolg geven aan die wetten in de bijlage de belangen van die persoon of die van de Unie ernstig zou schaden, aangezien deze instelling haar verplichting tot eerbiediging van de grondrechten, waaronder de vrijheid van ondernemerschap, dient na te leven.

85 Krachtens artikel 4 van uitvoeringsverordening 2018/1101, die volgens artikel 1 ervan de criteria voor de toepassing van artikel 5, tweede alinea, van verordening nr. 2271/96 vaststelt, moet de Commissie bij de beoordeling van het risico van ernstige schade aan de in laatstgenoemde bepaling bedoelde beschermde belangen niet-cumulatieve criteria hanteren: of het beschermde belang waarschijnlijk specifiek gevaar loopt, gebaseerd op de context, de aard en de oorsprong van schade aan het beschermde belang, het bestaan van een belangrijke band met het derde land dat aan de basis ligt van de in de lijst opgenomen extraterritoriale wetgeving of de daaropvolgende handelingen, het negatieve effect op het verrichten van economische activiteiten, meer bepaald het feit of de in artikel 11 van verordening nr. 2271/96 bedoelde persoon die de in artikel 5, tweede alinea, van die verordening bedoelde toestemming heeft aangevraagd, aanzienlijk economisch verlies zou lijden dat bijvoorbeeld zijn voortbestaan in gevaar zou kunnen brengen of tot een ernstig risico van faillissement zou kunnen leiden, dan wel of de uitoefening van individuele rechten door die persoon in aanzienlijke mate zou worden gehinderd.

86 Hieruit volgt dat de beperking van de vrijheid van ondernemerschap die voortvloeit uit de noodzaak om artikel 5, eerste alinea, van verordening nr. 2271/96 na te leven, bij wet is gesteld.

87 Wat de voorwaarde inzake de eerbiediging van de wezenlijke inhoud van de vrijheid van ondernemerschap betreft, zij eraan herinnerd dat deze voorwaarde mogelijkerwijs wordt aangetast, met name wanneer een onderneming niet de mogelijkheid heeft om tijdens het contractverloop haar belangen op doeltreffende wijze te doen gelden (zie in die zin arrest van 21 december 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punt 87).

88 In casu zou de nietigverklaring van de opzegging van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde overeenkomsten wegens schending van artikel 5 van verordening nr. 2271/96 evenwel niet tot gevolg hebben dat Telekom de mogelijkheid wordt ontnomen om haar belangen in het algemeen in het kader van een contractuele verhouding te doen gelden, maar veeleer dat deze mogelijkheid wordt beperkt, aangezien een dergelijke nietigverklaring slechts gerechtvaardigd is voor zover Telekom die opzegging heeft verricht om gevolg te geven aan de wetten in de bijlage.

89 Wat voorts de voorwaarde betreft dat de beperking van de vrijheid van ondernemerschap daadwerkelijk moet beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, volgt uit hetgeen in punt 76 van het onderhavige arrest is uiteengezet dat de beperking die kan voortvloeien uit de nietigverklaring van een contractuele opzegging zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, eveneens aan deze voorwaarde voldoet, aangezien zij bijdraagt tot de doelstellingen van verordening nr. 2271/96, die in de punten 35 tot en met 37 van dit arrest in herinnering zijn gebracht.

90 Wat ten slotte de voorwaarde inzake de evenredigheid van de beperking betreft, moet de verwijzende rechter, voor zover de economische activiteit van Telekom buiten de Unie is blootgesteld aan de sancties waarin de Verenigde Staten voorzien ten aanzien van personen die de door dit derde land aan Iran opgelegde secundaire sancties niet naleven, beoordelen of die eerste sancties voor deze onderneming onevenredige gevolgen kunnen hebben in het licht van de doelstellingen van verordening nr. 2271/96, te weten de gevestigde rechtsorde en de belangen van de Unie in het algemeen te beschermen, en aldus de doelstelling van een vrij kapitaalverkeer tussen de lidstaten en derde landen te bereiken.

91 In dit verband lijkt de beperking van de vrijheid van ondernemerschap als gevolg van de eventuele nietigverklaring van de opzegging van een overeenkomst in strijd met het verbod van artikel 5, eerste alinea, van verordening nr. 2271/96 in beginsel noodzakelijk om de gevolgen van de wetten in bijlage tegen te gaan en aldus de gevestigde rechtsorde en de belangen van de Unie in het algemeen te beschermen.

92 Het staat evenwel aan de verwijzende rechter om bij deze evenredigheidstoetsing ook een afweging te maken tussen het nastreven van die doelstellingen van verordening nr. 2271/96, dat wordt gediend door de nietigverklaring van een opzegging die in strijd is met het verbod van artikel 5, eerste alinea, van deze verordening, en de waarschijnlijkheid dat Telekom economisch verlies lijdt alsmede de omvang van dit verlies ingeval deze onderneming haar handelsbetrekkingen met een op de SDN-lijst geplaatste persoon niet zou kunnen beëindigen.

93 In het kader van deze evenredigheidstoetsing is het ook relevant dat Telekom, onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, geen verzoek om ontheffing van het verbod van artikel 5, eerste alinea, van verordening nr. 2271/96 bij de Commissie heeft ingediend. Zij heeft zich aldus de mogelijkheid ontnomen om te voorkomen dat haar vrijheid van ondernemerschap zou worden beperkt door de nietigverklaring van de opzegging van de betrokken overeenkomsten met BMI als gevolg van de eventuele schending van dit verbod.

94 Met de in het Duitse recht vastgelegde sanctie van een bestuurlijke geldboete kan de verwijzende rechter geen rekening houden, aangezien bij de vaststelling van het bedrag van deze geldboete, die volgens artikel 9 van verordening nr. 2271/96 in se evenredig moet zijn, rekening moet worden gehouden met de individuele situatie van de inbreukmaker en dus met de sanctie die eventueel bestaat in de nietigverklaring van de betrokken contractuele opzegging.

95 Gelet op een en ander moet op de derde en de vierde vraag worden geantwoord dat verordening nr. 2271/96, in het bijzonder de artikelen 5 en 9 ervan, gelezen in het licht van artikel 16 en artikel 52, lid 1, van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat zij niet in de weg staat aan de nietigverklaring van een opzegging van overeenkomsten waartoe een persoon als bedoeld in artikel 11 van deze verordening is overgegaan om gevolg te geven aan de eisen of verboden die gebaseerd zijn op de wetten in de bijlage, terwijl hem geen toestemming in de zin van artikel 5, tweede alinea, van die verordening is verleend, voor zover deze nietigverklaring voor deze persoon geen onevenredige gevolgen heeft, gelet op de doelstellingen van die verordening, te weten de bescherming van de gevestigde rechtsorde en van de belangen van de Unie in het algemeen. Het nastreven van deze doelstellingen, dat is gediend met de nietigverklaring van een contractuele opzegging in strijd met het verbod van artikel 5, eerste alinea, van verordening nr. 2271/96, moet worden afgewogen tegen de waarschijnlijkheid dat de betrokkene economisch verlies lijdt alsmede tegen de omvang van dit verlies indien hij zijn handelsbetrekkingen met een persoon die is opgenomen op de lijst van personen op wie de aan de orde zijnde secundaire sancties van toepassing zijn die voortvloeien uit de wetten in de bijlage, niet zou kunnen beëindigen.

Kosten

96 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 5, eerste alinea, van verordening (EG) nr. 2271/96 van de Raad van 22 november 1996 tot bescherming tegen de gevolgen van de extraterritoriale toepassing van rechtsregels uitgevaardigd door een derde land en daarop gebaseerde of daaruit voortvloeiende handelingen, zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 37/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2014 en bij gedelegeerde verordening (EU) 2018/1100 van de Commissie van 6 juni 2018 tot wijziging van de bijlage bij verordening nr. 2271/96, moet aldus worden uitgelegd dat het de personen als bedoeld in artikel 11 van verordening nr. 2271/96, zoals gewijzigd, verbiedt om gevolg te geven aan eisen of verboden in de wetten in de bijlage bij die verordening, ook al hebben de bestuurlijke of rechterlijke autoriteiten van derde landen die deze wetten hebben vastgesteld en die de naleving ervan beogen te verzekeren, geen instructies gegeven.**

2) **Artikel 5, eerste alinea, van verordening nr. 2271/96, zoals gewijzigd bij verordening nr. 37/2014 en bij gedelegeerde verordening 2018/1100, moet aldus worden uitgelegd dat het er niet aan in de weg staat dat een persoon als bedoeld in artikel 11 van deze verordening, zoals gewijzigd, aan wie geen toestemming is verleend in de zin van artikel 5, tweede alinea, van die verordening, zoals gewijzigd, overeenkomsten die zijn gesloten met een persoon op de „lijst van speciaal aangewezen onderdanen, personen en entiteiten waarvan de tegoeden en middelen worden geblokkeerd” (Specially Designated Nationals and Blocked Persons List), kan opzeggen zonder een dergelijke opzegging te motiveren. Artikel 5, eerste alinea, van deze verordening, zoals gewijzigd, vereist echter dat in een civiele procedure met betrekking tot de vermeende schending van het in deze bepaling neergelegde verbod, wanneer het geheel van bewijsmateriaal waarover de**

nationale rechter beschikt op het eerste gezicht erop wijst dat een persoon als bedoeld in artikel 11 van verordening nr. 2271/96, zoals gewijzigd, gevolg heeft gegeven aan de wetten in de bijlage bij die verordening, zoals gewijzigd, zonder daarvoor toestemming te hebben gekregen, die persoon rechtens genoegzaam aantoont dat zijn gedrag niet de bedoeling had om gevolg te geven aan die wetten.

3) **Verordening nr. 2271/96, zoals gewijzigd bij verordening nr. 37/2014 en bij gedelegeerde verordening 2018/1100, in het bijzonder de artikelen 5 en 9 ervan, gelezen in het licht van artikel 16 en artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, moet aldus worden uitgelegd dat zij niet in de weg staat aan de nietigverklaring van een opzegging van overeenkomsten waartoe een persoon als bedoeld in artikel 11 van deze verordening, zoals gewijzigd, is overgegaan om gevolg te geven aan de eisen of verboden die gebaseerd zijn op de wetten in de bijlage bij deze verordening, zoals gewijzigd, terwijl hem geen toestemming is verleend in de zin van artikel 5, tweede alinea, van die verordening, zoals gewijzigd, voor zover deze nietigverklaring voor deze persoon geen onevenredige gevolgen heeft, gelet op de doelstellingen van verordening nr. 2271/96, zoals gewijzigd, te weten de bescherming van de gevestigde rechtsorde en van de belangen van de Europese Unie in het algemeen. Het nastreven van deze doelstellingen, dat is gediend met de nietigverklaring van een contractuele opzegging in strijd met het verbod van artikel 5, eerste alinea, van die verordening, zoals gewijzigd, moet worden afgewogen tegen de waarschijnlijkheid dat de betrokkene economisch verlies lijdt alsmede tegen de omvang van dit verlies indien hij zijn handelsbetrekkingen met een persoon die is opgenomen op de lijst van personen op wie de aan de orde zijnde secundaire sancties van toepassing zijn die voortvloeien uit de wetten in de bijlage bij die verordening, zoals gewijzigd, niet zou kunnen beëindigen.**

ondertekeningen