Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 21 december 2021 *

”Begäran om förhandsavgörande – Handelspolitik – Förordning (EG) nr 2271/96 – Skydd mot följderna av tillämpning av extraterritoriell lagstiftning som antas av ett tredjeland – Restriktiva åtgärder som vidtagits mot Iran av Amerikas förenta stater – Sekundära sanktioner som antagits av detta tredjeland och som utgör hinder för att personer upprätthåller handelsförbindelser, utanför det landet, med vissa iranska företag – Förbud mot att följa sådan lagstiftning – Utövande av en ordinarie rätt till uppsägning”

I mål C-124/20,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg (Regionala överdomstolen i Hamburg, Tyskland) genom beslut av den 2 mars 2020, som inkom till domstolen den 5 mars 2020, i målet

Bank Melli Iran

mot

Telekom Deutschland GmbH,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden L. Bay Larsen, avdelningsordförandena A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin (referent), N. Jääskinen, I. Ziemele och J. Passer samt domarna M. Ilešič, T. von Danwitz och N. Wahl,

generaladvokat: G. Hogan,

justitiesekreterare: handläggaren M. Krausenböck,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 23 februari 2021,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Bank Melli Iran, genom T. Wülfing, P. Plath och U. Schrömbges, Rechtsanwälte,

– Telekom Deutschland GmbH, genom T. Fischer och M. Blankenheim, Rechtsanwälte,

* Rättegångsspråk: tyska.

– Tysklands regering, genom J. Möller och S. Heimerl, båda i egenskap av ombud

– Spaniens regering, genom S. Centeno Huerta, i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom J. Roberti di Sarsina, A. Biolan och M. Kellerbauer, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 12 maj 2021 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 5 i rådets förordning (EG) nr 2271/96 av den 22 november 1996 om skydd mot följderna av tillämpning av extraterritoriell lagstiftning som antas av ett tredjeland, och åtgärder som grundar sig på eller är en följd av denna lagstiftning (EGT L 309, 1996, s. 1), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 37/2014 av den 15 januari 2014 (EUT L 18, 2014, s. 1) och enligt kommissionens delegerade förordning (EU) 2018/1100 av den 6 juni 2018 (EUT L 199 I, 2018, s.1), vilken ändrar bilagan till förordning nr 2271/96 (nedan kallad förordning nr 2271/96).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Bank Melli Iran (nedan kallat BMI) och Telekom Deutschland GmbH (nedan kallat Telekom). Målet rör giltigheten av Telekoms uppsägning av avtalen mellan de båda bolagen avseende telekommunikationstjänster som Telekom skulle tillhandahålla BMI. Avtalen sades upp efter det att BMI upptagits i en förteckning över personer som omfattas av en sanktionsordning som införts av Amerikas förenta stater mot bakgrund av Irans kärntekniska program. Ordningen innebär bland annat ett förbud mot att affärsförbindelser upprätthålls med personer i förteckningen utanför Förenta staternas territorium (nedan kallade de sekundära sanktionerna).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Förordning nr 2271/96

3 Första till sjätte skälen i förordning nr 2271/96 har följande lydelse:

”Ett av [Europeiska unionens] mål är att bidra till en harmonisk utveckling av världshandeln och en gradvis avveckling av restriktionerna i den internationella handeln.

[Unionen] strävar efter att i största möjliga utsträckning förverkliga målet om fria kapitalrörelser mellan medlemsstater och tredjeland, vilket innefattar avlägsnande av alla restriktioner i fråga om direktinvesteringar – inbegripet investeringar i fast egendom – etablering, tillhandahållande av finansiella tjänster och introduktion av värdepapper på kapitalmarknader.

Ett tredjeland har antagit vissa lagar, förordningar och andra rättsakter som syftar till att reglera den verksamhet som utövas av fysiska och juridiska personer under medlemsstaternas jurisdiktion.

Sådana lagar, förordningar och andra rättsakter strider mot internationell rätt när de tillämpas extraterritoriellt och hindrar att ovannämnda mål uppnås.

Dessa lagar, inklusive förordningar och andra rättsakter, och åtgärder som grundar sig på eller är en följd av denna lagstiftning påverkar eller kommer troligen att påverka det etablerade rättssystemet och ha negativa effekter på [unionens] intressen samt på de fysiska och juridiska personers intressen, vilka utövar sina rättigheter i enlighet med [FEU].

På grund av dessa exceptionella omständigheter är det nödvändigt att vidta åtgärder på [unions]nivå för att skydda den etablerade rättsordningen, [unionens] intressen och de nämnda fysiska och juridiska personernas intressen, särskilt genom att avlägsna, neutralisera, blockera eller på annat sätt motverka följderna av den berörda utländska lagstiftningen.”

4 I artikel 1 första stycket i denna förordning föreskrivs följande:

”Den här förordningen tillhandahåller skydd mot och motverkar effekterna av extraterritoriell tillämpning av de lagar som anges i bilagan till den här förordningen, inklusive förordningar och andra rättsakter, och av åtgärder som grundar sig på eller är en följd av denna lagstiftning, när en sådan tillämpning påverkar intressena hos de personer som avses i artikel 11 och som ägnar sig åt internationell handel och/eller kapitalrörelser och därmed sammanhängande kommersiell verksamhet mellan [unionen] och tredjeland.”

5 Artikel 4 i nämnda förordning har följande lydelse:

”Sådana domar respektive beslut som meddelas av domstolar eller av administrativa myndigheter som är belägna utanför [unionen], och som direkt eller indirekt ger effekt åt de lagar, som anges i bilagan, och de åtgärder, som grundar sig på eller följer av dessa, får varken erkännas eller vara verkställbara på något sätt.”

6 Artikel 5 i samma förordning har följande lydelse:

”Ingen av de personer som avses i artikel 11 får, direkt eller genom ett dotterbolag eller någon annan mellanhand, aktivt eller genom medveten underlåtenhet, uppfylla sådana krav eller förbud, inklusive framställningar från utländska domstolar, som grundar sig på eller direkt eller indirekt är en följd av de lagar som anges i bilagan eller av åtgärder som grundar sig på eller följer av dem.

I enlighet med de förfaranden som avses i artiklarna 7 och 8 kan personer få tillstånd till fullständig eller delvis uppfyllelse av krav eller förbud i den mån bristande uppfyllelse allvarligt skulle skada deras eller [unionens] intressen. Kriterierna för tillämpning av denna bestämmelse skall fastställas i enlighet med förfarandet i artikel 8. När det finns tillräckliga bevis för att bristande uppfyllelse skulle kunna orsaka en fysisk eller juridisk person allvarlig skada, skall kommissionen snarast till den kommitté som avses i artikel 8 överlämna ett förslag till lämpliga åtgärder som skall vidtas enligt förordningens bestämmelser.”

7 I artikel 6 första och andra styckena i förordning nr 2271/96 föreskrivs följande:

”Varje person som avses i artikel 11 och som ägnar sig åt sådan verksamhet som avses i artikel 1 skall ha rätt till ersättning för all slags skada, inklusive kostnader av rättslig natur, som vållats den personen

genom tillämpning av de lagar som anges i bilagan eller av åtgärder som grundar sig på eller följer av dem.

Sådan ersättning kan erhållas från fysiska eller juridiska personer eller andra enheter som vållar skadan eller från någon person som företräder dessa eller är mellanhand.”

8 I artikel 7 b och d i förordningen föreskrivs följande:

”För tillämpning av den här förordningen skall kommissionen

…

b) bevilja tillstånd enligt de villkor som anges i artikel 5, och, när den bestämmer tidsgränserna inom vilka kommittén skall yttra sig, i full omfattning beakta de tidsgränser som måste iakttas av de personer som måste ha tillstånd,

…

d) i *Europeiska [unionens] officiella tidning* offentliggöra meddelanden om de domar och beslut som artiklarna 4 och 6 är tillämpliga på”.

9 Artikel 8 i förordningen har följande lydelse:

”1. Vid tillämpning av artikel 7 b ska kommissionen biträdas av kommittén för extraterritoriell lagstiftning. Dessa genomförandeakter ska antas i enlighet med det granskningsförfarande som avses i punkt 2 i denna artikel. Kommittén ska vara en kommitté i den mening som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 182/2011 [av den 16 februari 2011 om fastställande av allmänna regler och principer för medlemsstaternas kontroll av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter (EUT L 55, 2011, s. 13)].

2. När det hänvisas till denna punkt ska artikel 5 i förordning (EU) nr 182/2011 tillämpas.”

10 I artikel 9 i förordning nr 2271/96 föreskrivs följande:

”Varje medlemsstat skall fastställa påföljderna för eventuella överträdelser av relevanta bestämmelser i denna förordning. Dessa påföljder måste vara effektiva, proportionella och avskräckande.”

11 Artikel 11 i förordning nr 2271/96 har följande lydelse:

”Denna förordning skall tillämpas på

1. alla fysiska personer som har hemvist i [unionen] och är medborgare i en medlemsstat,

2. alla juridiska personer som är registrerade inom [unionen],

3. alla fysiska och juridiska personer som avses i artikel 1.2 i [rådets förordning (EEG) nr 4055/86 av den 22 december 1986 om tillämpning av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet mellan medlemsstater samt mellan medlemsstater och tredjeland (EGT L 378, 1986, s. 1; svensk specialutgåva, område 7, volym 3, s. 145)].

4. alla andra fysiska personer som har hemvist inom [unionen] såvida inte denna person befinner sig i det land i vilket han är medborgare,

5. alla andra fysiska personer inom [unionens] territorium, inklusive dess territorialvatten och luftrum och ombord på alla luftfartyg eller fartyg under en medlemsstats jurisdiktion eller kontroll, när dessa personer utövar förvärvsverksamhet.”

12 Bilagan till förordning nr 2271/96 har rubriken ”Lagar, förordningar och andra rättsakter”. Den del av bilagan som rör Förenta staterna har följande lydelse:

”…

4. ’Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012’

Föreskrivna krav:

Att inte medvetet göra följande:
i) Tillhandahålla betydande stöd, inbegripet genom att underlätta omfattande finansiella transaktioner, eller varor eller tjänster, till vissa personer som är verksamma i hamnar eller energi-, transport- eller varvssektorerna i Iran eller en iransk person som ingår i förteckningen över särskilt angivna medborgare och spärrade personer, eller på dessa personers vägnar.
ii) Bedriva handel med Iran med betydande varor och tjänster som används i samband med energi-, transport- eller varvssektorerna i Iran.
iii) Köpa petroleum och petroleumprodukter från Iran och genomföra finansiella transaktioner i samband med dem, under särskilda omständigheter.
iv) Utföra eller underlätta transaktioner för handel med naturgas till eller från Iran (gäller utländska finansinstitut).
v) Bedriva handel med Iran med ädelmetaller, grafit, råmetaller, icke slutligt förädlade metaller eller programvara som kan användas i särskilda sektorer eller involvera vissa personer; ej heller underlätta en omfattande finansiell transaktion i samband med sådan handel.
vi) Tillhandahålla teckningstjänster, försäkring och återförsäkring i anknytning till särskild verksamhet, inbegripet men inte begränsat till sådan som anges i punkt i) och ii), eller till särskilda kategorier av personer.

…”

Delegerad förordning 2018/1100

13 I skäl 4 i delegerad förordning 2018/1100 anges följande:

”Den 8 maj 2018 tillkännagav Förenta staterna att de inte längre kommer att avstå från sina nationella restriktiva åtgärder mot Iran. Vissa av dessa åtgärder tillämpas extraterritoriellt och har negativa effekter på unionens intressen och intressena hos fysiska och juridiska personer som utövar rättigheter enligt [EUF-fördraget].”

Genomförandeförordning (EU) 2018/1101

14 I artikel 4 i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/1101 av den 3 augusti 2018 om fastställande av kriterierna för tillämpningen av artikel 5 andra stycket i förordning nr 2271/96 (EUT L 199 I, 2018, s. 7) föreskrivs följande:

”Vid bedömningen av om en allvarlig skada på skyddade intressen i den mening som avses i artikel 5 andra stycket i förordning [nr 2271/96] skulle uppstå, ska kommissionen enligt vad som är lämpligt beakta bland annat följande icke-kumulativa kriterier:

a) Om det skyddade intresset sannolikt är särskilt utsatt, på grundval av sammanhanget, karaktären hos och ursprunget till en skada på det skyddade intresset.

b) förekomsten av en pågående administrativ eller rättslig utredning mot [den person som avses i artikel 11 i förordning nr 2271/96 och som har ansökt om det tillstånd som avses i artikel 5 andra stycket i denna förordning] som genomförs av det tredjeland som ligger bakom den extraterritoriella lagstiftning som avses, eller ett förhandsgodkännande med detta tredjeland.

c) Förekomsten av en betydande anknytning till det tredjeland som är ursprunget till den förtecknade extraterritoriella lagstiftningen eller de efterföljande åtgärderna – till exempel att [den person som avses i artikel 11 i förordning nr 2271/96 och som har ansökt om det tillstånd som avses i artikel 5 andra stycket i denna förordning] har moderbolag eller dotterbolag, eller deltagande av fysiska eller juridiska personer som omfattas av den primära jurisdiktionen i det tredjeland som är ursprunget till den förtecknade extraterritoriella lagstiftningen eller de efterföljande åtgärderna.

d) Om [den person som avses i artikel 11 i förordning nr 2271/96 och som har ansökt om det tillstånd som avses i artikel 5 andra stycket i denna förordning] rimligen kan vidta åtgärder för att undvika eller mildra skadorna.

e) De negativa effekterna på genomförandet av den ekonomiska verksamheten, i synnerhet om [den person som avses i artikel 11 i förordning nr 2271/96 och som har ansökt om det tillstånd som avses i artikel 5 andra stycket i denna förordning] skulle drabbas av betydande ekonomiska förluster, som till exempel skulle kunna hota dess lönsamhet eller innebära en allvarlig risk för konkurs.

f) Om [den verksamhet som bedrivs av den person som avses i artikel 11 i förordning nr 2271/96 och som har ansökt om det tillstånd som avses i artikel 5 andra stycket i denna förordning] skulle bli alltför svår att bedriva på grund av förlust av viktiga insatsvaror eller resurser som inte rimligen kan ersättas.

g) Om [möjligheten för den person som avses i artikel 11 i förordning nr 2271/96 och som har ansökt om det tillstånd som avses i artikel 5 andra stycket i denna förordning att åtnjuta] sina individuella rättigheter skulle förhindras på ett betydande sätt.

h) Om det finns ett hot mot tryggheten, säkerheten, skyddet av människors liv och hälsa eller skyddet av miljön.

i) Om det finns ett hot mot unionens förmåga att genomföra sin politik för humanitärt bistånd, utveckling och handel eller de externa aspekterna av sin interna politik.

j) Försörjningstryggheten för strategiska varor eller tjänster inom eller till unionen eller en medlemsstat och konsekvenserna av eventuella brister eller avbrott.

k) Konsekvenserna för den inre marknaden när det gäller fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital samt finansiell och ekonomisk stabilitet eller viktiga infrastrukturer i unionen.

l) Skadornas systempåverkan, i synnerhet när det gäller dess spridningseffekter till andra sektorer.

m) Inverkan på arbetsmarknaden i en eller flera medlemsstater och dess gränsöverskridande följder inom unionen.

n) Eventuella andra relevanta faktorer.”

Tysk rätt

15 I 134 § Bürgerliches Gesetzbuch (civillagen) föreskrivs följande:

”En rättshandling som strider mot ett lagstadgat förbud är ogiltig, om inte annat följer av lag.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

16 BMI, som har en filial i Tyskland, är en iransk bank som ägs av iranska staten. Telekom är ett dotterbolag till Deutsche Telekom AG med säte i Tyskland vars omsättning till omkring hälften härrör från dess verksamhet i Förenta staterna. BMI och Telekom slöt ett flertal avtal om tillhandahållande av telekommunikationstjänster.

17 BMI och Telekom ingick ett ramavtal enligt vilket BMI får samla alla telefon- och internetanslutningar för bolaget på dess olika etableringsorter i Tyskland under ett och samma avtal. Inom ramen för de olika avtal som parterna ingått tillhandahöll Telekom flera olika slags telekommunikationstjänster, för vilka BMI alltid betalade i rätt tid. De tjänster som omfattas av dessa avtal är av väsentlig betydelse för BMI:s interna och externa kommunikation i Tyskland. Enligt den hänskjutande domstolen kan BMI inte upprätthålla sina affärsförbindelser via sitt driftsställe i Tyskland utan dessa tjänster.

18 År 2018 drog sig Förenta staterna ur det iranska kärnteknikavtalet, undertecknat i Wien den 14 juli 2015, vars syfte var att kontrollera det iranska kärntekniska programmet och att häva de ekonomiska sanktionerna mot Iran. Förenta staterna införde följaktligen på nytt bland annat sekundära sanktioner mot Iran med verkan från och med den 5 november 2018.

19 Dessa sanktioner avser de personer som upptagits i en ”förteckning över uttryckligen identifierade inhemska medborgare och personer vars tillgångar är spärrade” (Specially Designated Nationals and Blocked Persons List) (nedan kallad SDN-förteckningen), vilken upprättats av Office of Foreign Assets Control (OFAC) (Byrån för kontroll av utländska tillgångar (OFAC), Förenta staterna). BMI förekommer i denna förteckning. Sanktionerna innebär att det är förbjudet för alla personer att utanför Förenta staternas territorium upprätthålla affärsförbindelser med en person eller enhet som finns upptagen i SDN-förteckningen.

20 Den 16 november 2018 meddelade Telekom att bolaget sade upp samtliga avtal med BMI med omedelbar verkan. Samma underrättelse sändes till åtminstone fyra andra bolag med kopplingar till Iran, vilka fanns upptagna i SDN-förteckningen och vilka hade sitt säte i Tyskland.

21 Inom ramen för ett av de interimistiska förfaranden som BMI inlett vid tyska domstolar förelades Telekom, genom beslut av den 28 november 2018 av Landgericht Hamburg (Regionala domstolen i Hamburg, Tyskland), att fullgöra avtalen fram till utgången av de ordinarie frister för uppsägning som föreskrevs i dessa avtal, vilka löpte ut mellan den 25 januari 2019 och den 7 januari 2021.

22 Den 11 december 2018 underrättade Telekom på nytt BMI om att samtliga dessa avtal hade sagts upp ”till tidigast möjliga tidpunkt”. Inget skäl för uppsägningen angavs.

23 BMI väckte därför talan vid Landgericht Hamburg (Regionala domstolen i Hamburg) och yrkade att den skulle förelägga Telekom att låta samtliga avtalade telefon- och internetanslutningar förbli aktiva.

24 Nämnda domstol förelade Telekom att fullgöra de aktuella avtalen fram till utgången av den normala uppsägningstiden och ogillade talan i övrigt. Domstolen slog fast att Telekoms ordinarie uppsägning av nämnda avtal var förenlig med artikel 5 i förordning nr 2271/96.

25 BMI överklagade avgörandet av Landgericht Hamburg (Regionala domstolen i Hamburg) till den hänskjutande domstolen och gjorde gällande att uppsägningen av avtalet stred mot artikel 5 i förordning nr 2271/96. Enligt BMI motiverades uppsägningen uteslutande av Telekoms avsikt att följa de sekundära sanktioner som Förenta staterna beslutat om.

26 Den hänskjutande domstolen har för det första preciserat att BMI inte har gjort gällande att Telekoms uppsägning av de avtal som är i fråga i det nationella målet är en följd av direkta eller indirekta instruktioner från administrativa eller rättsliga myndigheter i Förenta staterna. Oberlandesgericht Köln (Regionala överdomstolen i Köln, Tyskland) slog i dom av den 7 februari 2020 fast att artikel 5 första stycket i förordning nr 2271/96 inte är tillämplig i en sådan situation.

27 Den hänskjutande domstolen är emellertid av den uppfattningen att förekomsten av dessa sekundära sanktioner i sig är tillräcklig för att artikel 5 första stycket i förordning nr 2271/96 ska vara tillämplig, eftersom det förbud som föreskrivs i denna bestämmelse annars inte skulle kunna genomföras effektivt.

28 Det framgår, för det andra, av beslutet om hänskjutande att Telekom, med hänvisning till punkt 5 i kommissionens vägledning med titeln ”Frågor och svar: antagandet av en uppdatering av den blockerande stadgan” av den 7 augusti 2018 (EUT C 277 I, 2018, s. 4), har hävdat att artikel 5 första stycket i förordning nr 2271/96 ger bolaget rätt att i egenskap av fri näringsidkare när som helst – och av vilket skäl som helst – säga upp avtalen med BMI. Enligt Telekom har detta slagits fast av vissa tyska domstolar, däribland Oberlandesgericht Köln (Regionala överdomstolen i Köln). Den domstolen fann i beslut av den 1 oktober 2019 att det är möjligt att säga upp ett avtal av ”skäl som är hänförliga till Förenta staternas utrikespolitik”.

29 Den hänskjutande domstolen anser att en uppsägning av ett avtal inte strider mot artikel 5 första stycket i förordning nr 2271/96 om den motiveras av rent ekonomiska överväganden som inte har något konkret samband med sanktioner som ålagts av tredjeland. Följaktligen måste Telekom undantagsvis redovisa skälen för uppsägningen av de avtal som är aktuella i det nationella målet

och i vart fall ange eller rent av, i förekommande fall, visa att beslutet att säga upp dessa avtal inte fattades av rädsla för eventuella negativa återverkningar för Telekom på den amerikanska marknaden.

30 Den hänskjutande domstolen har, för det tredje, påpekat att det följer av artikel 134 i den tyska civillagen att en uppsägning av avtal som strider mot artikel 5 första stycket i förordning nr 2271/96 saknar rättsverkan. Enligt tysk rätt utgör varje överträdelse av artikel 5 första stycket dessutom en administrativ överträdelse som kan leda till böter på upp till 500 000 euro.

31 Med hänsyn till risken för ekonomisk skada för Telekom, som tillhör en koncern vars omsättning till ungefär hälften härrör från dess verksamhet i Förenta staterna, skulle det kunna anses strida mot proportionalitetsprincipen i artikel 9 i förordning nr 2271/96 att ålägga detta bolag böter och dessutom kräva att det fortsätter att genomföra de avtal som ingåtts med BMI, särskilt som förordningen inte direkt syftar till att skydda BMI:s intressen.

32 För det fjärde har den hänskjutande domstolen understrukit att förordning nr 2271/96, enligt förordningens ingress, syftar till att skydda unionens ekonomiska aktörer.

33 Den anser emellertid att risken för ekonomisk skada inte kompenseras tillräckligt vare sig genom den rätt till ersättning som föreskrivs i artikel 6 i förordningen eller genom ett sådant tillstånd att följa bestämmelserna om sanktioner som eventuellt kan beviljas enligt artikel 5 andra stycket i förordningen. Med hänsyn till det mål som eftersträvas med förordningen, det vill säga att hindra att sekundära sanktioner tillämpas på ekonomiska aktörer i unionen, beviljas nämligen sådant tillstånd tämligen restriktivt. Följaktligen räcker inte enbart risken att en aktör drabbas av ekonomiska förluster för att denne ska erhålla ett sådant tillstånd. Under dessa omständigheter tvivlar den hänskjutande domstolen på att det generella förbudet i förordning nr 2271/96 mot att i en situation då det föreligger en risk för betydande ekonomiska förluster på den amerikanska marknaden avsluta en förbindelse med en handelspartner är förenligt med näringsfriheten som skyddas av artikel 16 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) och med proportionalitetsprincipen som stadfästs i artikel 52 i stadgan.

34 Mot denna bakgrund beslutade Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg (Regionala överdomstolen i Hamburg) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1) Är artikel 5 första stycket i förordning nr 2271/96 endast tillämplig om en ekonomisk aktör i unionen i den mening som avses i artikel 11 i denna förordning direkt eller indirekt har erhållit instruktioner från myndigheter eller domstolar i Amerikas förenta stater eller räcker det för att denna bestämmelse ska vara tillämplig att de handlingar som nämnda aktör har vidtagit syftar till att följa sekundära sanktioner?

2) För det fall den första frågan besvaras i överensstämmelse med det andra alternativet: Utgör artikel 5 första stycket i förordning nr 2271/96 hinder för en tolkning av nationell lagstiftning som innebär att en part får säga upp ett avtal som ingåtts för obestämd tid med en avtalspart som Byrån [för kontroll av utländska tillgångar] har uppfört i [SDN-förteckningen] – och uppsägningen av avtalet således har till syfte att rätta sig efter de sanktioner som Förenta staterna [tillämpar] – utan att nämnda part behöver något skäl för uppsägningen och alltså utan att vederbörande måste förklara och styrka i en civilprocess att uppsägningen i vart fall inte hade till syfte att följa [dessa] sanktioner?

3) För det fall den andra frågan besvaras jakande: Ska en ordinarie uppsägning som strider mot artikel 5 första stycket i förordning nr 2271/96 med nödvändighet anses sakna verkan eller kan syftet med förordningen uppnås genom andra påföljder, exempelvis böter?

4) För det fall den tredje frågan besvaras i överensstämmelse med det första alternativet: Gäller detta med beaktande av artiklarna 16 och 52 i [stadgan], å ena sidan, och möjligheten till undantag enligt artikel 5 andra stycket i förordning nr 2271/96, å andra sidan, även om den unionsaktören genom att upprätthålla affärsförbindelsen med den avtalspart som är upptagen i förteckningen riskerar betydande ekonomiska förluster på den amerikanska marknaden (i förevarande fall 50 procent av koncernens omsättning)?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Inledande synpunkter

35 Det ska för det första påpekas att syftet med förordning nr 2271/96, såsom framgår av sjätte skälet i förordningen, är att skydda den etablerade rättsordningen, unionens intressen och de intressen som fysiska och juridiska personer som utövar rättigheter i enlighet med EUF-fördraget har, särskilt genom att avlägsna, neutralisera, blockera eller på annat sätt motverka följderna av de lagar, förordningar och andra rättsakter som anges i bilagan till denna förordning (nedan kallade de lagar som anges i bilagan).

36 I artikel 1 i förordning nr 2271/96 preciseras att unionslagstiftarens avsikt med de åtgärder som föreskrivs i förordningen är att tillhandahålla skydd mot och motverka effekterna av extraterritoriell tillämpning av de lagar som anges i bilagan och av åtgärder som grundar sig på eller är en följd av dem, när en sådan tillämpning påverkar intressena hos de personer som avses i artikel 11 och som ägnar sig åt internationell handel och/eller kapitalrörelser och därmed sammanhängande kommersiell verksamhet mellan unionen och tredjeland.

37 Av första till tredje skälen i förordning nr 2271/96 framgår att de lagar som anges i bilagan till förordningen syftar till att reglera den verksamhet som utövas av fysiska och juridiska personer under medlemsstaternas jurisdiktion och tillämpas extraterritoriellt. Därigenom har dessa lagar en menlig inverkan på den etablerade rättsordningen och skadar unionens intressen liksom nämnda personers intressen. Lagarna strider mot internationell rätt och hindrar att unionens mål uppnås. Unionen har nämligen som mål att bidra till en harmonisk utveckling av världshandeln och en gradvis avveckling av restriktionerna i den internationella handeln genom att, i största möjliga utsträckning, främja fria kapitalrörelser mellan medlemsstaterna och tredjeland och avlägsna alla restriktioner i fråga om direktinvesteringar – inbegripet investeringar i fast egendom – etablering, tillhandahållande av finansiella tjänster och introduktion av värdepapper på kapitalmarknader.

38 En av lagarna i bilagan är ”Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012” vilken Förenta staterna, enligt vad som framgår av skäl 4 i delegerad förordning 2018/1100, efter tillkännagivandet den 8 maj 2018 inte längre avstår från att tillämpa efter det att de drog sig ur kärnteknikavtalet med Iran.

39 Förordning nr 2271/96 innehåller regler av olika slag i syfte att uppnå de mål som det erinras om i punkterna 35–37 ovan. För att skydda den etablerade rättsordningen och unionens intressen föreskrivs sålunda i artikel 4 i förordningen, i allt väsentligt, att inga domar eller beslut som

meddelats utanför unionen, och som direkt eller indirekt ger effekt åt de lagar som anges i bilagan, eller åtgärder, som grundar sig på eller följer av dessa, får erkännas eller vara verkställbara. I samma syfte innehåller artikel 5 första stycket i nämnda förordning, i allt väsentligt, ett förbud för samtliga personer som avses i artikel 11 i förordningen att följa de lagar som anges i bilagan eller åtgärder, som grundar sig på eller följer av dessa. I artikel 5 andra stycket föreskrivs emellertid att dessa personer kan få tillstånd att fullständigt eller delvis följa dessa lagar i den mån bristande uppfyllelse allvarligt skulle skada deras eller unionens intressen. För att skydda intressena för sådana personer som anges i artikel 11 i förordning nr 2271/96 och som ägnar sig åt sådan verksamhet som avses i artikel 1 föreskrivs i artikel 6 i förordningen att de ska ha rätt till ersättning för all slags skada som vållats dem genom tillämpning av nämnda lagar och åtgärder.

40 Artikel 9 i förordning nr 2271/96 ska säkerställa att dessa regler tillämpas effektivt, varvid medlemsstaterna åläggs att fastställa påföljderna för eventuella överträdelser av reglerna. Dessa påföljder ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Sådana påföljder ska således särskilt föreskrivas för det fall en person som avses i artikel 11 i förordningen åsidosätter förbudet i artikel 5 första stycket däri.

41 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som EU-domstolen ska besvara den hänskjutande domstolens tolkningsfrågor.

Den första frågan

42 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 5 första stycket i förordning nr 2271/96 ska tolkas så, att den innebär ett förbud för de personer som avses i artikel 11 i förordningen att uppfylla de krav eller förbud som föreskrivs i de lagar som anges i bilagan, även om administrativa eller rättsliga myndigheter i det tredjeland som har antagit dessa lagar inte har gett instruktioner i syfte att säkerställa deras efterlevnad.

43 EU-domstolen erinrar inledningsvis om att enligt fast rättspraxis ska vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och systematiken i de föreskrifter som bestämmelsen ingår i samt de mål som eftersträvas med dessa föreskrifter (dom av den 12 maj 2021, Bundesrepublik Deutschland (Rött meddelande från Interpol), C-505/19, EU:C:2021:376, punkt 77 och där angiven rättspraxis).

44 Vad gäller lydelsen av artikel 5 första stycket i förordning nr 2271/96 innehåller den bestämmelsen ett förbud för de personer som avses i artikel 1 i förordningen att uppfylla ”sådana krav eller förbud, inklusive framställningar från utländska domstolar, som grundar sig på eller direkt eller indirekt är en följd av de lagar som anges i bilagan eller av åtgärder som grundar sig på eller följer av dem”.

45 Det framgår av denna ordalydelse, bland annat av uttrycket ”krav eller förbud … som grundar sig på” och uttrycket ”inklusive”, att denna bestämmelse, som har getts en vid formulering, är tillämplig även när en administrativ eller rättslig myndighet inte har gjort en framställning eller gett en instruktion.

46 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 55 i sitt förslag till avgörande kan nämligen ett krav eller ett förbud, enligt ordens betydelse i vanligt språkbruk, följa inte bara av en individuell akt eller av en rad individuella beslut, utan även av en allmängiltig och abstrakt rättsakt.

47 Denna tolkning av orden krav och förbud kan även härledas ur det sammanhang som artikel 5 första stycket i förordning nr 2271/96 ingår i. Såsom generaladvokaten i allt väsentligt har angett i punkt 57 i sitt förslag till avgörande används ordet ”beslut” i artiklarna 4 och 7 d i denna förordning som en hänvisning till domstolsavgöranden eller förvaltningsbeslut, i betydelsen ”instruktioner”, vilket stöder slutsatsen att orden ”krav” och ”förbud” i artikel 5 första stycket i samma förordning har en vidare innebörd.

48 Denna tolkning stöds även av syftena med förordning nr 2271/96, vilka, såsom framgår av andra och sjätte skälen i förordningen, bland annat är att skydda den etablerade rättsordningen, unionens intressen och de intressen som fysiska och juridiska personer som utövar rättigheter i enlighet med EUF-fördraget har, för att i största möjliga utsträckning förverkliga målet om fria kapitalrörelser mellan medlemsstater och tredjeland.

49 När det gäller syftet med förordning nr 2271/96 att skydda den etablerade rättsordningen och unionens intressen i allmänhet, konstaterar domstolen att de lagar som anges i bilagan, såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 63 och 64 i sitt förslag till avgörande, kan få verkningar, bland annat genom blotta hotet om de rättsliga följder som kan komma att tillämpas om de personer som avses i artikel 11 i förordningen inte följer dessa lagar. Av detta följer att förordning nr 2271/96 inte skulle kunna motverka effekterna av nämnda lagar och därmed effektivt uppnå ovannämnda mål om tillämpningen av förbudet i artikel 5 första stycket i förordningen var beroende av att administrativa och rättsliga myndigheter i det tredjeland som antagit lagarna utfärdade instruktioner.

50 Den tolkning av artikel 5 första stycket i förordning nr 2271/96 som gjorts i punkt 45 ovan är för övrigt inte oförenlig med det kompletterande syftet med förordning nr 2271/96, nämligen att skydda intressena hos de personer som avses i artikel 11 i förordningen, inbegripet deras näringsfrihet. Näringsfriheten är en grundläggande frihet som stadfästs i artikel 16 i stadgan och som enligt domstolens praxis omfattar rätten att utöva en ekonomisk eller kommersiell verksamhet, avtalsfriheten och en fri konkurrens (dom av den 16 juli 2020, Adusbef m.fl., C-686/18, EU:C:2020:567, punkt 82). Dessa intressen, som kan hotas genom de åtgärder som dessa personer kan komma att utsättas för i de berörda tredjeländerna om de inte följer de lagar som anges i bilagan, skyddas nämligen på lämpligt sätt enligt artikel 5 andra stycket i nämnda förordning, vilken ska tolkas mot bakgrund av detta syfte.

51 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första frågan besvaras enligt följande. Artikel 5 första stycket i förordning nr 2271/96 ska tolkas så, att den innebär ett förbud för de personer som avses i artikel 11 i förordningen att uppfylla de krav eller förbud som föreskrivs i de lagar som anges i bilagan, även om administrativa eller rättsliga myndigheter i det tredjeland som har antagit dessa lagar inte har gett instruktioner i syfte att säkerställa deras efterlevnad.

Den andra frågan

52 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 5 första stycket i förordning nr 2271/96 ska tolkas så, att den utgör hinder för att en person som avses i artikel 11 i förordningen och som saknar ett sådant tillstånd som avses i artikel 5 andra stycket i förordningen kan säga upp avtal som ingåtts med en person som finns upptagen i SDN-förteckningen, utan att ange något skäl för uppsägningen.

53 Denna fråga har uppkommit inom ramen för ett civilrättsligt mål i vilket BMI har väckt talan vid den hänskjutande domstolen och bestritt att Telekom fick utöva sin rätt till ordinarie uppsägning av avtalen mellan de båda bolagen utan att behöva ange något skäl för uppsägningen. BMI har hävdat att uppsägningen strider mot artikel 5 första stycket i förordning nr 2271/96.

54 Det ska inledningsvis klargöras huruvida artikel 5 första stycket i förordning nr 2271/96 kan åberopas i ett sådant civilrättsligt mål som det nationella målet.

55 Av fast rättspraxis följer att en nationell domstol som inom ramen för sin behörighet ska tillämpa unionsbestämmelser, såsom bestämmelserna i förordning nr 2271/96, är skyldig att säkerställa att dessa bestämmelser ges full verkan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 september 2002, Muñoz och Superior Fruiticola, C-253/00, EU:C:2002:497, punkt 28)

56 Enligt artikel 288 andra stycket FEUF har en förordning allmän giltighet och är direkt tillämplig i varje medlemsstat (dom av den 17 september 2002, Muñoz och Superior Fruiticola, C-253/00, EU:C:2002:497, punkt 27).

57 I artikel 5 första stycket i förordning nr 2271/96 föreskrivs att ingen av de personer som avses i artikel 11, direkt eller genom ett dotterbolag eller någon annan mellanhand, aktivt eller genom medveten underlåtenhet, får uppfylla sådana krav eller förbud som grundar sig på eller direkt eller indirekt är en följd av de lagar som anges i bilagan. Detta förbud, som formulerats i klara, precisa och ovillkorliga ordalag, har sin grund i den omständigheten att de personer som avses i nämnda artikel 11, i samband med utövandet av i synnerhet deras affärsverksamhet – inbegripet genom en eventuell uppsägning av ett avtal – kan komma att ge sådana konkreta extraterritoriella verkningar åt de lagar som anges i bilagan som förordningen just syftar till att motverka.

58 Det enda undantaget från detta förbud anges dessutom i artikel 5 andra stycket i förordning nr 2271/96, som möjliggör för de personer som avses i artikel 11 i förordningen att ansöka om tillstånd att inte följa förbudet.

59 Eftersom det, såsom framgår av punkt 55 ovan, ankommer på de nationella domstolarna att säkerställa att förordning nr 2271/96 ges full verkan, måste iakttagandet av förbudet i artikel 5 första stycket i denna förordning kunna säkerställas genom att en person väcker civilrättslig talan – såsom talan i det nationella målet – mot en person till vilken förbudet riktar sig (dom av den 17 september 2002, Muñoz och Superior Fruiticola, C-253/00, EU:C:2002:497, punkt 30).

60 Enligt artikel 9 i förordning nr 2271/96 ankommer det visserligen på medlemsstaterna att fastställa påföljderna för eventuella överträdelser av förordningen, vilka ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Denna befogenhet får emellertid inte påverka räckvidden för andra bestämmelser i förordning nr 2271/96, i vilka det föreskrivs klara, precisa och ovillkorliga skyldigheter eller förbud, och vilkas fulla verkan, i enlighet med vad som har angetts i punkt 55 ovan, ska säkerställas av de nationella domstolarna i mål som de har att pröva.

61 Denna tolkning av artikel 5 i förordning nr 2271/96 kan till skillnad från vad Telekom har gjort gällande inte påverkas av den vägledning från kommissionen som nämnts i punkt 28 ovan. Denna vägledning innehåller nämligen inga rättsligt bindande regler eller tolkningar. Det är endast förordning nr 2271/96 som är bindande, såsom anges i punkt 5 i inledningen till nämnda

vägledning, och endast EU-domstolen är behörig att göra rättsligt bindande tolkningar av unionsinstitutionernas rättsakter, såsom framgår av punkt 6 i inledningen till nämnda meddelande.

62 Efter dessa preciseringar ska det påpekas att det inte framgår av vare sig artikel 5 första stycket i förordning nr 2271/96 eller någon annan bestämmelse i denna förordning att en person som avses i artikel 11 i förordningen måste ange ett skäl för en uppsägning av ett affärsavtal med en person som är upptagen i SDN-förteckningen.

63 Under dessa omständigheter ska artikel 5 första stycket i förordning nr 2271/96 inte anses utgöra hinder för nationella bestämmelser enligt vilka en person som avses i artikel 11 i förordningen och som inte har något sådant tillstånd som avses i artikel 5 andra stycket kan säga upp ett avtal som vederbörande ingått med en person som upptagits i SDN-förteckningen utan att behöva ange ett skäl för uppsägningen.

64 I förevarande fall framgår det av de handlingar som EU-domstolen förfogar över, med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning, att 134 § civillagen är tillämplig i det nationella målet. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende angett att uppsägningen i fråga saknar verkan enligt nämnda 134 § om den strider mot artikel 5 första stycket i förordning nr 2271/96. Som svar på en fråga från EU-domstolen har den tyska regeringen dessutom klargjort vilka bevisbörderegler som ska tillämpas för att i ett civilrättsligt mål fastställa huruvida ett lagstadgat förbud i den mening som avses i nämnda 134 § har åsidosatts. Den part som gör gällande att en rättshandling, inklusive en uppsägning av ett avtal, är ogiltig på grund av ett åsidosättande av ett lagstadgat förbud, såsom det som föreskrivs i artikel 5 första stycket i förordning nr 2271/96, kan således åberopa denna ogiltighet inför domstol. Parten ska därvid redogöra för de faktiska omständigheter som visar på det påstådda åsidosättandet. Om den andra parten i målet bestrider att dessa omständigheter verkligen föreligger, är det den part som gör gällande att rättshandlingen är ogiltig som ska visa att rekvisiten för att fastställa åsidosättandet är uppfyllda. I förevarande fall ligger bevisbördan således i sin helhet på den person som åberopar ett åsidosättande av artikel 5 i förordning nr 2271/96.

65 Domstolen konstaterar emellertid att tillämpningen av en sådan allmän bevisbörderegel kan medföra att det blir omöjligt eller orimligt svårt för den hänskjutande domstolen att konstatera ett åsidosättande av förbudet i artikel 5 första stycket i förordning nr 2271/96 och att förbudets verkan därmed kan äventyras.

66 Bevisning som kan styrka att en person som avses i artikel 11 i förordning nr 2271/96 har ett beteende som motiveras av personens avsikt att följa de lagar som anges i bilagan är normalt inte tillgänglig för någon annan privatperson, i synnerhet eftersom sådant bevismaterial, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 95 i sitt förslag till avgörande, kan innehålla affärshemligheter.

67 För att säkerställa att artikel 5 första stycket i förordning nr 2271/96 får full verkan, ska det således anses att det – när samtliga bevis som en nationell domstol förfogar över i ett civilrättsligt mål avseende ett föregivet åsidosättande av kraven i denna bestämmelse vid första anblicken tyder på att en person som avses i artikel 11 i förordningen och som har sagt upp de avtal som är aktuella i målet utan att ha ett sådant tillstånd som avses i artikel 5 andra stycket i nämnda förordning därigenom har följt de lagar som anges i bilagan till förordningen – ankommer på denna person att styrka att han eller hon inte hade för avsikt att följa dessa lagar genom sitt agerande.

68 Av det ovan anförda följer att den andra frågan ska besvaras enligt följande. Artikel 5 första stycket i förordning nr 2271/96 ska tolkas så, att den inte utgör hinder för att en person som avses i artikel 11 i förordningen och som saknar ett sådant tillstånd som avses i artikel 5 andra stycket i förordningen kan säga upp avtal som ingåtts med en person som finns upptagen i SDN-förteckningen, utan att ange något skäl för uppsägningen. Enligt artikel 5 första stycket i samma förordning krävs likväl att det, när samtliga bevis som en nationell domstol förfogar över i ett civilrättsligt mål avseende ett föregivet åsidosättande av kraven i denna bestämmelse vid första anblicken tyder på att en person som avses i artikel 11 i förordning nr 2271/96 har följt de lagar som anges i bilagan till förordningen utan att ha något tillstånd i det avseendet, ska ankomma på denna person att styrka att han eller hon inte hade för avsikt att följa dessa lagar genom sitt agerande.

Den tredje och den fjärde frågan

69 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje och den fjärde frågan, vilka ska prövas gemensamt, för att få klarhet i huruvida förordning nr 2271/96, särskilt artiklarna 5 och 9, mot bakgrund av artiklarna 16 och 52 i stadgan, ska tolkas så, att den utgör hinder för att en uppsägning av avtal som görs av en person som avses i artikel 11 i denna förordning för att uppfylla sådana krav eller förbud som grundar sig på de lagar som anges i bilagan till förordningen, trots att vederbörande saknar tillstånd, i den mening som avses i artikel 5 andra stycket i förordningen, förklaras ogiltig när nämnda person löper risk att drabbas av stora ekonomiska förluster till följd av en sådan ogiltigförklaring.

70 Det ska inledningsvis erinras om att unionsrättsliga bestämmelser, såsom bestämmelserna i förordning nr 2271/96, ska tolkas mot bakgrund av de grundläggande rättigheterna, vilka enligt fast rättspraxis utgör en integrerad del av de allmänna rättsprinciper vars efterlevnad domstolen ska säkerställa och som numera är stadfästa i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 maj 2016, Meroni, C-559/14, EU:C:2016:349, punkt 45).

71 I artikel 9 i förordning nr 2271/96 föreskrivs att de påföljder som medlemsstaterna ska fastställa för eventuella överträdelser av relevanta bestämmelser i förordningen ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

72 Så länge unionens lagstiftning inte har harmoniserats i fråga om tillämpliga sanktioner, har medlemsstaterna befogenhet att välja de sanktioner som de finner lämpliga. De är dock skyldiga att vid utövandet av denna befogenhet iaktta unionsrätten och dess allmänna principer (dom av den 11 februari 2021, K.M. (Sanktioner som påförts en fartygskapten), C-77/20, EU:C:2021:112, punkt 36), däribland de grundläggande fri- och rättigheterna.

73 Domstolen har dessutom slagit fast att påföljdernas stränghet ska vara anpassad till hur allvarliga de överträdelser är som beivras, och särskilt säkerställa att påföljderna verkligen har en avskräckande verkan samtidigt som proportionalitetsprincipen iakttas (dom av den 5 mars 2020, OPR-Finance, C-679/18, EU:C:2020:167, punkt 26).

74 Det ska tilläggas att det ankommer på de nationella domstolarna, vilka är ensamma behöriga att tolka och tillämpa den nationella rätten, att mot bakgrund av samtliga omständigheter i det enskilda fallet kontrollera huruvida påföljderna uppfyller dessa krav samt huruvida de är effektiva, proportionerliga och avskräckande (dom av den 5 mars 2020, OPR-Finance, C-679/18, EU:C:2020:167, punkt 27).

75 Domstolen kan emellertid när den meddelar ett förhandsavgörande bidra med preciseringar för att vägleda de nationella domstolarna vid deras bedömning (dom av den 5 mars 2020, OPR-Finance, C-679/18, EU:C:2020:167, punkt 28).

76 Om det i förevarande fall skulle visa sig att Telekoms ordinarie uppsägning av de avtal som ingåtts med BMI har skett i strid med artikel 5 första stycket i förordning nr 2271/96, trots att det är klarlagt att bolaget inte hade ansökt om tillstånd i den mening som avses i artikel 5 andra stycket i denna förordning, framgår det av de uppgifter som lämnats i begäran om förhandsavgörande, vilka redovisats i punkt 30 ovan, att uppsägningen är ogiltig och följaktligen saknar rättsverkan.

77 En sådan ogiltighet kan emellertid medföra en inskränkning av näringsfriheten som stadfästs i artikel 16 i stadgan.

78 Det kan erinras om att näringsfriheten bland annat omfattar rätten för varje företag att, inom ramen för de begränsningar som följer av det ansvar som företaget har för sina egna handlingar, fritt disponera över sina ekonomiska, tekniska och finansiella resurser (dom av den 30 juni 2016, Lidl, C-134/15, EU:C:2016:498, punkt 27).

79 Det skydd som ges genom artikel 16 i stadgan omfattar rätten att utöva en ekonomisk eller kommersiell verksamhet samt avtalsfriheten och en fri konkurrens (dom av den 16 juli 2020, Adusbef m.fl., C-686/18, EU:C:2020:567, punkt 82 och där angiven rättspraxis) och avser bland annat friheten att välja affärspartner och friheten att bestämma priset för en tjänst (dom av den 15 april 2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) m.fl., C-798/18 och C-799/18, EU:C:2021:280, punkt 57).

80 Näringsfriheten enligt artikel 16 i stadgan utgör emellertid inte en absolut rättighet, utan ska bedömas utifrån sin funktion i samhället (dom av den 20 december 2017, Polkomtel, C-277/16, EU:C:2017:989, punkt 50). Det ska även göras en avvägning mellan näringsfriheten och de övriga intressen som skyddas genom unionens rättsordning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 oktober 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, punkt 60) samt skyddet för andra människors rättigheter och friheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 januari 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punkt 48).

81 Enligt lydelsen av artikel 16 i stadgan ska näringsfriheten erkännas i unionen i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis. Denna formulering skiljer sig från formuleringen av de övriga grundläggande rättigheter som stadfästs i avdelning II i stadgan men är snarlik lydelsen av vissa bestämmelser i avdelning IV i stadgan. Mot denna bakgrund kan näringsfriheten bli föremål för en mängd olika myndighetsingrepp, som i det allmännas intresse begränsar hur näringar får bedrivas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 januari 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punkt 46).

82 Denna omständighet har betydelse bland annat för hur unionslagstiftningen och nationell lagstiftning och praxis ska bedömas i förhållande till proportionalitetsprincipen enligt artikel 52.1 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 januari 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punkt 47).

83 Enligt denna bestämmelse ska varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast

göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter (dom av den 22 januari 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punkt 48).

84 Vad gäller förevarande fall erinrar domstolen om att det i artikel 5 första stycket i förordning nr 2271/96 anges att ingen av de personer som avses i artikel 11 i förordningen får följa de lagar som anges i bilagan. I andra stycket i samma artikel föreskrivs emellertid att personer, i enlighet med de förfaranden som avses i artiklarna 7 och 8 i förordning nr 2271/96, kan få tillstånd att fullständigt eller delvis uppfylla krav eller förbud som följer av dessa lagar i den mån bristande uppfyllelse allvarligt skulle skada deras eller unionens intressen. Dessa förfaranden innebär att det ankommer på kommissionen att, biträdd av den kommitté för extraterritoriell lagstiftning som avses i artikel 8 i nämnda förordning, bevilja sådana tillstånd. I enlighet med det harmoniserade system som införts genom nämnda förordning har kommissionen således i princip till uppgift att under domstolens kontroll bedöma huruvida den omständigheten att en person inte följer de lagar som anges i bilagan allvarligt skulle skada denna persons eller unionens intressen, varvid kommissionen ska iaktta sin skyldighet att respektera de grundläggande rättigheterna, däribland näringsfriheten.

85 Enligt artikel 1 i genomförandeförordning 2018/1101 fastställs i förordningen kriterierna för tillämpning av artikel 5 andra stycket i förordning nr 2271/96. Av artikel 4 i nämnda genomförandeförordning följer att kommissionen är skyldig att vid bedömningen av om en allvarlig skada på skyddade intressen i den mening som avses i nämnda artikel 5 andra stycket föreligger beakta vissa icke-kumulativa kriterier. Till dessa kriterier hör bland annat sannolikheten för att det skyddade intresset är särskilt utsatt på grundval av sammanhanget, karaktären hos och ursprunget till en skada på det skyddade intresset, förekomsten av en betydande anknytning till det tredjeland som är ursprunget till den förtecknade extraterritoriella lagstiftningen eller de efterföljande åtgärderna, de negativa effekterna på genomförandet av den ekonomiska verksamheten och då i synnerhet om den person som avses i artikel 11 i förordning nr 2271/96 och som har ansökt om tillstånd enligt artikel 5 andra stycket i den förordningen skulle drabbas av betydande ekonomiska förluster, som till exempel skulle kunna hota dess lönsamhet eller innebära en allvarlig risk för konkurs, eller om den sökandes åtnjutande av sina individuella rättigheter skulle förhindras på ett betydande sätt.

86 Av detta följer att den begränsning av näringsfriheten som följer av kravet på att iaktta artikel 5 första stycket i förordning nr 2271/96 är föreskriven i lag.

87 När det gäller villkoret att det väsentliga innehållet i näringsfriheten måste bevaras erinrar domstolen om att detta villkor eventuellt kan komma att åsidosättas om ett företag inte har någon möjlighet att på ett effektivt sätt göra sina intressen gällande i avtalsprocessen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punkt 87).

88 En ogiltigförklaring av uppsägningen av de aktuella avtalen på grund av åsidosättandet av artikel 5 i förordning nr 2271/96 skulle inte få till följd att Telekom fråntogs sin möjlighet att göra gällande sina rättigheter i ett avtalsförhållande utan skulle snarast leda till en begränsning av denna möjlighet, eftersom en sådan ogiltigförklaring endast är motiverad om Telekom genomfört uppsägningen i syfte att följa de lagar som anges i bilagan.

89 Vad gäller villkoret att begränsningen av näringsfriheten faktiskt ska svara mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter, framgår det av vad som angetts i punkt 76 ovan att den begränsning av näringsfriheten som kan följa av en ogiltigförklaring av en sådan uppsägning av ett avtal som den som är i fråga i det nationella målet också uppfyller detta villkor, eftersom den bidrar till de mål som eftersträvas med förordning nr 2271/96, vilka det erinras om i punkterna 35–37 ovan.

90 Vad slutligen gäller villkoret att begränsningen ska vara proportionerlig, ska den hänskjutande domstolen, i den mån den ekonomiska verksamhet som Telekom bedriver utanför unionen riskerar att drabbas av de sanktioner som Förenta staterna har föreskrivit för personer som inte följer de sekundära sanktioner som detta tredjeland har vidtagit mot Iran, pröva huruvida de förstnämnda sanktionerna kan få oproportionerliga följder för företaget mot bakgrund av målen med förordning nr 2271/96, vilka är att skydda den etablerade rättsordningen och unionens intressen i allmänhet och därmed förverkliga målet om fria kapitalrörelser mellan medlemsstater och tredjeland.

91 Den begränsning av näringsfriheten som följer av en eventuell ogiltigförklaring av uppsägningen av ett avtal i strid med förbudet i artikel 5 första stycket i förordning nr 2271/96 framstår i princip som nödvändig för att motverka effekterna av de lagar som anges i bilagan, och därigenom skydda den etablerade rättsordningen och unionens intressen i allmänhet.

92 Det ankommer emellertid på den hänskjutande domstolen att vid denna proportionalitetsprövning även göra en avvägning mellan uppnåendet av målen med förordning nr 2271/96, vilket främjas genom ogiltigförklaringen av en uppsägning i strid med förbudet i artikel 5 första stycket i förordningen, och sannolikheten för att Telekom drabbas av ekonomiska förluster samt omfattningen av dessa för det fall företaget inte skulle kunna avsluta sina affärsförbindelser med en person som finns upptagen i SDN-förteckningen.

93 Av betydelse vid denna proportionalitetsbedömning är även den omständigheten att Telekom, med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning, inte har ansökt hos kommissionen om undantag från förbudet i artikel 5 första stycket i förordning nr 2271/96 och på så sätt har gett upp möjligheten att undvika den begränsning av företagets näringsfrihet som en ogiltigförklaring av uppsägningen av de aktuella avtalen med BMI skulle medföra.

94 När det gäller de administrativa böter som föreskrivs i tysk rätt ska det påpekas att den hänskjutande domstolen inte får beakta dem, eftersom storleken på dessa böter, vilken enligt artikel 9 i förordning nr 2271/96 även den ska vara proportionell, ska fastställas med beaktande av den enskilda situationen för den som gjort sig skyldig till överträdelsen och följaktligen med hänsyn tagen till den påföljd som eventuellt består i en ogiltigförklaring av uppsägningen av det aktuella avtalet.

95 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den tredje och den fjärde frågan besvaras enligt följande. Förordning nr 2271/96, särskilt artiklarna 5 och 9, mot bakgrund av artiklarna 16 och 52.1 i stadgan, ska tolkas så, att den inte utgör hinder för att en uppsägning av avtal som görs av en person som avses i artikel 11 i denna förordning för att uppfylla sådana krav eller förbud som grundar sig på de lagar som anges i bilagan, trots att vederbörande saknar ett sådant tillstånd som avses i artikel 5 andra stycket i förordningen, ogiltigförklaras under förutsättning att ogiltigförklaringen inte får oproportionerliga följder för denna person med hänsyn till målen med nämnda förordning, vilka är att skydda den etablerade rättsordningen och unionens intressen i allmänhet. Vid denna proportionalitetsprövning ska det göras en avvägning mellan uppnåendet

av dessa mål, vilket främjas genom ogiltigförklaringen av en uppsägning av ett avtal i strid med förbudet i artikel 5 första stycket i förordning nr 2271/96, och sannolikheten för att den berörda personen drabbas av ekonomiska förluster samt omfattningen av dessa för det fall företaget inte skulle kunna avsluta sina affärsförbindelser med en person som finns upptagen i förteckningen över personer som är föremål för de aktuella sekundära sanktionerna till följd av de lagar som anges i bilagan.

Rättegångskostnader

96 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) **Artikel 5 första stycket i rådets förordning (EG) nr 2271/96 av den 22 november 1996 om skydd mot följderna av tillämpning av extraterritoriell lagstiftning som antas av ett tredjeland, och åtgärder som grundar sig på eller är en följd av denna lagstiftning, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och enligt rådets förordning (EU) nr 37/2014 av den 15 januari 2014 och enligt kommissionens delegerade förordning (EU) 2018/1100 av den 6 juni 2018, vilken ändrar bilagan till förordning nr 2271/96, ska tolkas så, att den innebär ett förbud för de personer som avses i artikel 11 i förordning nr 2271/96, i ändrad lydelse, att uppfylla de krav eller förbud som föreskrivs i de lagar som anges i bilagan till denna förordning, även om administrativa eller rättsliga myndigheter i det tredjeland som har antagit dessa lagar inte har gett instruktioner i syfte att säkerställa deras efterlevnad.**

2) **Artikel 5 första stycket i förordning nr 2271/96 i dess lydelse enligt förordning nr 37/2014 och enligt delegerad förordning 2018/1100 ska tolkas så, att den inte utgör hinder för att en person som avses i artikel 11 i förordningen i ändrad lydelse och som saknar ett sådant tillstånd som avses i artikel 5 andra stycket i samma förordning i ändrad lydelse kan säga upp avtal som ingåtts med en person som finns upptagen i ”förteckningen över uttryckligen identifierade inhemska medborgare och personer vars tillgångar är spärrade” (Specially Designated Nationals and Blocked Persons List), utan att ange något skäl för uppsägningen. Enligt artikel 5 första stycket i nämnda förordning i ändrad lydelse krävs likväl att det, när samtliga bevis som en nationell domstol förfogar över i ett civilrättsligt mål avseende ett föregivet åsidosättande av kraven i denna bestämmelse vid första anblicken tyder på att en person som avses i artikel 11 i förordning nr 2271/96 i ändrad lydelse har följt de lagar som anges i bilagan till denna förordning i ändrad lydelse utan att ha något tillstånd i det avseendet, ska ankomma på denna person att styrka att han eller hon inte hade för avsikt att följa dessa lagar genom sitt agerande.**

3) **Förordning nr 2271/96 i dess lydelse enligt förordning nr 37/2014 och enligt delegerad förordning 2018/1100, särskilt artiklarna 5 och 9, mot bakgrund av artiklarna 16 och 52.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, ska tolkas så, att den inte utgör hinder för att en uppsägning av avtal som görs av en person som avses i artikel 11 i denna förordning i ändrad lydelse för att uppfylla sådana krav eller förbud**

som grundar sig på de lagar som anges i bilagan till nämnda förordning i ändrad lydelse, trots att vederbörande saknar ett sådant tillstånd som avses i artikel 5 andra stycket i samma förordning i ändrad lydelse, ogiltigförklaras under förutsättning att ogiltigförklaringen inte får oproportionerliga följder för denna person med hänsyn till målen med förordning nr 2271/96 i ändrad lydelse, vilka är att skydda den etablerade rättsordningen och Europeiska unionens intressen i allmänhet. Vid denna proportionalitetsprövning ska det göras en avvägning mellan uppnåendet av dessa mål, vilket främjas genom ogiltigförklaringen av en uppsägning av ett avtal i strid med förbudet i artikel 5 första stycket i denna förordning i ändrad lydelse, och sannolikheten för att den berörda personen drabbas av ekonomiska förluster samt omfattningen av dessa för det fall företaget inte skulle kunna avsluta sina affärsförbindelser med en person som finns upptagen i förteckningen över personer som är föremål för de aktuella sekundära sanktionerna till följd av de lagar som anges i bilagan till förordningen i ändrad lydelse.

Underskrifter