GERARD HOGAN
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2021. május 12.[1]

C-124/20. sz. ügy

Bank Melli Iran, Aktiengesellschaft nach iranischem Recht
kontra
Telekom Deutschland GmbH

(a Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg [hamburgi regionális felsőbíróság, Németország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem – Kereskedelempolitika – 2271/96/EK rendelet – Harmadik ország által elfogadott jogszabályoknak az ország területén kívüli alkalmazásának hatása elleni védelemről – Iránnal szembeni korlátozó intézkedések – Az Egyesült Államok által elrendelt másodlagos szankciók – Az ilyen jogszabályok betartásának tilalma – Szerződés rendes felmondási jogának gyakorlása”

I. Bevezetés

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem a legutóbb a 2018. június 6-i (EU) 2018/1100 felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelettel[2] módosított, a harmadik ország által elfogadott jogszabályoknak az ország területén kívüli alkalmazásának hatása és az ilyen jogszabályon alapuló vagy abból eredő intézkedések elleni védelemről szóló, 1996. november 22-i 2271/96/EK tanácsi rendeletre (a továbbiakban: a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet)[3] vonatkozik. A kérelem közvetlenül az Amerikai Egyesült Államok (akkori) elnöke, Donald Trump 2018. májusi döntéséből következik, amellyel az Egyesült Államok felmondta a 2015 júliusában kötött, közismert nevén iráni nukleáris megállapodást. E döntés következtében újból életbe léptek bizonyos, az Egyesült Államok által iráni vállalkozásokkal és egyéb személyekkel szemben elrendelt szankciók, amelyek végrehajtását 2015-ben előzőleg felfüggesztették.

2. Az Amerikai Egyesült Államok külpolitikai és nemzetbiztonsági okokból, és különösen a terrorizmus elleni küzdelem jegyében különféle típusú gazdasági szankciókat fogadott el országokkal, valamint magánszemélyekkel, illetve jogalanyokkal szemben. E szankciók közül néhány régóta fennáll, mint például a Foreign Assistance Act of 1961 (a külföldi segítségnyújtásról szóló 1961. évi törvény) által engedélyezett és 1996-ban a *Cuban Liberty and Democractic Solidarity (Libertad) Act* (a kubai szabadságról és demokratikus szolidaritásról szóló

[1] Eredeti nyelv: angol.

[2] A [blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet] mellékletének módosításáról szóló, 2018. június 6-i (EU) 2018/1100 felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet (HL 2018. L 199. 1. o.).

[3] HL 1996. L 309., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 10. fejezet, 1. kötet, 75. o.

törvény [Libertad]) által kodifikált Kuba elleni embargó. 2001. szeptember 11. és a terrorizmus elleni küzdelem fokozódása óta az Egyesült Államok gazdasági szankciókkal kapcsolatos programja növekedett.

3. Míg e szankciók főként az érintett országokkal kereskedelmi vagy befektetési tevékenységet folytató egyesült államokbeli személyekre és az Egyesült Államok joghatósága alá tartozó nem egyesült államokbeli személyekre vonatkoznak (elsődleges szankciók), a rendelkezések bizonyos köre az Egyesült Államok joghatósági területén kívül, jellemzően külföldi vállalkozások által folytatott tevékenységeket is céloz (másodlagos szankciók). Az Egyesült Államok e szankciókat végrehajtó jogszabályainak jelentős része ugyanis vagy büntetéssel sújtja az intézkedéssel célzott országgal kereskedelmi tevékenységet folytató harmadik országbeli jogalanyokat, vagy annak okán megtiltja, hogy e harmadik országbeli jogalanyok az Egyesült Államokkal kereskedjenek. [4]

4. A területen kívüli joghatóságra irányuló ezen, egyesült államokbeli törekvéseket uniós szinten régóta kritizálják, [5] mivel az ilyen törekvések jellemzően egyfajta túlterjeszkedő joghatósághoz vezetnek, amely egyes vélemények szerint nehezen egyeztethető össze a nemzetközi közjog általános elveivel. [6] E ponton érdemes megjegyezni, hogy az EUSZ 21. cikk (1) bekezdése és az EUSZ 21. cikk (2) bekezdésének h) pontja értelmében az Európai Unió a nemzetközi jog e

[4] Lásd: Redding, B., „The Long Arm of the Law or the Invasive Reach of the American Legal System", *Int'l Bus. L. J.*, 2007, 659. o. Az Egyesült Államok kontra Verdugo-Urquidez ítélethez (494 U. S. 259, (1990) 280–281.) fűzött különvéleményében Brennan bíró megállapította, hogy „a szövetségi büntető joghatóság nemzetünk határain kívüli hatalmas bővülése egy elemzőt annak megállapítására vezetett, hogy országunk három legjelentősebb exportcikke jelenleg »a rock zene, a farmer és az Egyesült Államok joga«" (idézve Grundman, V. R., „The New Imperialism: The Extraterritorial Application of United States Law" c. művéből, *The International Lawyer*, 14. kötet, 1980, 257. o.).

[5] A kihívásokkal, amelyek elé bizonyos jogszabályok területen kívüli hatálya az uniós jogot állítja, az elkövetkező években egy a Bíróság számára kedves területen, nevezetesen a személyes adatok védelmével kapcsolatban is komolyan foglalkozni kell. Az Egyesült Államokban ugyanis az 1986. évi Stored Communications Actet (a tárolt kommunikációról szóló 1986. évi törvény) módosító Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act 2018 (az adatok jogszerű külföldi felhasználásának egyértelművé tételéről szóló 2018. évi törvény) az amerikai bűnüldöző hatóságokat felhatalmazza arra, hogy a legtöbb nagy felhőszolgáltatótól adatszolgáltatást kérjenek a tárolt adataikból, még akkor is, ha ezen adatokat az Egyesült Államok területén kívül tárolják. Ugyanakkor az adattárolási piacot 85%-os részesedést meghaladóan nagyrészt egyesült államokbeli vállalkozások uralják.

[6] Egy francia parlamenti jelentés szerint az Amerikai Egyesült Államok kormánya ritkán törődik azzal, hogy megindokolja a joghatóságát. Úgy tűnik, hogy a gyakorlatban az Egyesült Államok által elfogadott szankciók megsértése miatt elmarasztalt európai vállalkozásoknak, amelyek főként bankok, az elsődleges szankciók megsértését rótták fel. Az általuk kötött vitarendezési megállapodások a területi joghatóság hagyományos általános elveinek tág értelmezésén alapulnak, azon az alapon, hogy a kérdéses ügyletet az Egyesült Államok valamely pénzintézetének irányába vagy azon keresztül teljesítették, vagy az áthaladt az Egyesült Államokon, mivel az ügyletet USA-dollárban (USD) bonyolították le, tehát abban szükségszerűen egyesült államokbeli elszámolóházak is szerepet játszottak. Lásd: Lellouche, P., és Berger, K., *L'extraterritorialité de la législation américaine*, Rapport d'information, Assemblée Nationale, Franciaország, 2016., 49–53. o. Az egyesült államokbeli szabályozás esetleges nemzetközi jogi igazolása vagy annak hiánya tekintetében lásd többek között: Ryngaert, C., „Extraterritorial Export Controls (Secondary Boycotts)", *Chinese J Int'l L*, 7. kötet, 2008., 625. o., különösen a 642. és azt követő oldalak; Meyer, J. A., „Second Thoughts on Secondary Sanctions", *University of Pennsylvania. J. Int'l L.*, 30., 2009), 905. o., 932. és azt követő oldalak, valamint Ruys, T., Ryngaert, C., „Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to US Secondary Sanctions", *British Yearbook of International Law*, 2020, 9–65. o.

rendszerének védelmére és előmozdítására törekszik. Emellett az európai üzleti közösség is kifogásolta az ilyen típusú jogszabályokat azon az alapon, hogy a gyakorlatban e jogszabályok szinte kivétel nélkül külföldi vállalkozásokat érintenek.[7]

5. Mindezek okokból az ilyen, esetlegesen jelentős területen kívüli hatállyal bíró jogszabályok fennállása nem maradt észrevétlen. Az Európai Unió 1996-ban elfogadta a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendeletet, amelynek 5. cikke első bekezdése tiltja az európai vállalatoknak, hogy eleget tegyenek az Egyesült Államok intézkedéseinek.[8] Mindazonáltal a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem középpontjában álló e két jogrendszer közötti feszültségek lehetséges geopolitikai problémákat jelenítenek meg, nem csupán a szuverenitások közötti összeütközés, hanem az Európai Unió és az Egyesült Államok piacainak egymással versengő szabályozási korlátai tekintetében is. Amint azt a jelen ügy tényállása jól szemlélteti, a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet alkalmazása következtében számos, mindezidáig megoldatlan jogi kérdés, valamint erősen gyakorlati problémák széles köre merült fel, nem utolsósorban ideértve azt az európai vállalatokat sújtó lehetetlen – és meglehetősen igazságtalan – dilemmát, amelyet két eltérő és egymással közvetlenül szembenálló jogrendszer

[7] Hubert de Vauplane szerint „az egyik legmegdöbbentőbb eleme annak, hogy az [– OFAC (Office of Foreign Asset Control), amely e szankciók végrehajtásáért felel] miként működik, abban a fajta tropizmusban érhető tetten, amelynek keretében főként külföldi bankokat sújtanak szankcióval, még akkor is, ha az Egyesült Államokkal fennálló egyedüli jogi kapcsolatot az jelenti, hogy fizetési pénznemként a dollárt választották”. de Vauplane, H., „Iran: Sanctions américaines contre les banques européennes, hypocrisie ou arnarque?”, *Les Échos*, 2012. augusztus 23. Lásd még: Stratmann, K., Koch, M. és Brüggmann, M., „Deutsche Firmen leiden unter US-Sanktionen – Amerikanische Konkurrenten werden geschont”, *Handelsblatt*, 2019. február 12. és „Wie hart Amerikas Forderung deutsche Unternehmen trifft”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2018. május 10., forrás: https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/schutz-deutscher-unternehmen-vor-us-sanktionen-schwierig-15583846.html. Egy kapcsolódó területen, a korrupció elleni küzdelem témakörében a The New York Times 2012-ben azt is rögzítette, hogy „az ilyen megállapodásokat kötő vezető vállalatok listája egy tekintetben érdemel említést: hiányoznak róla az amerikai nevek” (Wayne, L., „Foreign Firms Most Affected by a US Law Barring Bribes”, *The New York Times*, 2012. szeptember 3.). Lásd még: Jakobeit, C., „Große Schmiergeldzahler”, *Welt-sichen*, megjelent a 2010. évi 9. számban, (forrás: https://www.welt-sichten.org/artikel/3103/grosse-schmiergeldzahler), aki azt a körülményt észrevételezi, hogy az egyesült államokbeli vállalkozások több évtizedes gyakorlattal rendelkeznek a téren, hogy miként lehet elkerülni a Foreign Corrupt Practices Act (FCPA, a külföldi korrupt gyakorlatokról szóló törvény) és az Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD, Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet) előírásait, és e körben rámutat, hogy az Egyesült Államok kormánya milyen politikai nyomást képes gyakorolni a titkosszolgálata által megszerzett tudás révén, amely számos esetben jövedelmező projektek újrapályáztatásához vezetett, valamint lehetővé tette, hogy nemzetbiztonsági érdekből az FCPA alóli mentesség iránti kérelemmel forduljanak az Amerikai Egyesült Államok Igazságügyi Minisztériumához. Emellett e jogszabályok nagyon tág alkalmazási köréhez bizonyos eljárási mechanizmusok okán az ilyen eljárások védelmi költségeivel, valamint az ugyanezen eljárások keretén belüli esetlegesen szenzitív gazdasági, pénzügyi vagy ipari adatokra vonatkozó információkérésekkel, illetve jogbizonytalansággal összefüggő problémák is kapcsolódnak. Egyes szerzők kritizálták bizonyos jogszabályoknak az azok érvényesítéséért felelős hatóságok általi akként való használatát, hogy azáltal közvetlen tárgyalásokat kezdenek egyes vállalatokkal és együttműködésre kényszerítik őket. Lásd: Garapon, A., „Une justice »très« économique”, in Garapon, A., és Servan-Schreiber, P. (szerk.), *Deals de justice: le marché américain de l'obéissance mondialisée*, Puf, 2015., 119–120. o. Lásd még: Lohmann, S., *Extraterritoriale US-Sanktionen*, SWP-Aktuell 31. szám, 2019. május. Mások úgy vélték, hogy ezen intézkedések az Egyesült Államok hegemóniára való törekvése új megnyilvánulásának tekinthetők. Lásd: Szurek, S., „Le recours aux sanctions”, in: Gherari, H. és Szurek, S. (szerk.), *Sanctions unilatérales, mondialisation du commerce et ordre juridique international*, Cedin-Parix X Nanterre, Montchrestien 1998, 36. o., valamint *Nord Stream 2 Schwesig empört über amerikanische Drohung gegen Ostseehafen*, Frankfurter Allgemeine Zeitung 2020. augusztus 7., (forrás: https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/klima-energie-und-umwelt/nord-stream-2-schwesig-empoert-ueber-drohung-gegen-hafen-16894385.html). Végezetül, noha e helyzet inkább a korrupcióellenes jogszabályokhoz kapcsolódik, egyeseket aggasztott az a körülmény, hogy a területen kívüli hatállyal bíró jogszabályokon alapuló bizonyos amerikai szankciók destabilizáltak számos európai vállalatot, majd azokat az amerikai vállalatok általi átvételek követték. Lásd: Laïdi, A., *Le droit, nouvelle arme de guerre économique: Comment les États-Unis déstabilisent les entreprises européennes*, Acte Sud, 2019, 156. és azt követő oldalak.

[8] Habár a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet nem az első olyan aktus, amelyet az Egyesült Államok joga területen kívüli hatályának ellensúlyozására hoztak, mindazonáltal mintául szolgált Kínai Népköztársaság számára, amely a közelmúltban hasonló szabályozást fogadott el azzal a jelentős különbséggel, hogy e szabályozás a harmadik országok által elfogadott konkrét szankciós intézkedések ellen irányul, hanem az általános jelleggel abban az esetben alkalmazandó, ha „a külföldi jogszabályok vagy egyéb intézkedések területen kívüli alkalmazása, a nemzetközi jogba és a nemzetközi kapcsolatok általános elveibe ütköző módon, a kínai állampolgárokat, jogi személyeket és egyéb szervezeteket indokolatlanul megakadályozza vagy korlátozza abban, hogy rendes gazdasági, kereskedelmi, illetve azzal összefüggő tevékenységet folytassanak harmadik országgal (vagy régióval) vagy annak állampolgárával, ott bejegyzett jogi személlyel vagy egyéb szervezettel”. Lásd: Wang, J., „Can China's New »Blocking Statute« Combat Foreign Sanctions?” *Conflict of Laws.net*, 2021. január 30.

alkalmazása okoz.[9] Nem hagyhatom említés nélkül, hogy e dilemmák jellege miatt, a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet alkalmazásából közvetlenül eredő fontos jogi kérdésekre vonatkozó egyértelmű iránymutatás biztosításának hiányával együtt, indokolt lehet, hogy az uniós jogalkotó esetlegesen felülvizsgálja e rendelet jelenlegi működésének metódusát.

6. E nehézségek közül számos újra különösen előtérbe került az Egyesült Államok akkori elnöke, Donald Trump által 2018 májusában hozott döntést követően, amellyel az Egyesült Államok felmondta az (előzőleg Joint Comprehensive Plan of Action néven ismert) iráni nukleáris megállapodást, amelyet az Iráni Iszlám Köztársaság és az úgynevezett P5 + 1 kötött 2015 júliusában Bécsben.[10] Ez láthatóan nem egy hivatalos szerződés, hanem inkább egy politikai megállapodás volt, amely egyrészről a Biztonsági Tanács öt állandó tagja (az Amerikai Egyesült Államok, az Oroszországi Föderáció, a Kínai Népköztársaság, az Egyesült Királyság és a Francia Köztársaság), valamint a Németországi Szövetségi Köztársaság és az Európai Unió, másrészről az Iráni Iszlám Köztársaság között jött létre. E megállapodás többek között előirányozta, hogy az Iráni Iszlám Köztársaság csökkenti dúsított urán és centrifuga készletét, valamint hozzájárul egy rutinjellegű ellenőrzésekre vonatkozó programhoz, cserébe fokozatosan megszüntetnek bizonyos vele szemben elfogadott gazdasági szankciókat. E megállapodás annak biztosítására irányult, hogy az Iráni Iszlám Köztársaság ne valósítsa meg arra vonatkozó esetleges ambícióit, hogy képessé váljon nukleáris fegyverek előállítására és gyártására.

7. Trump elnök döntése a megállapodás felmondásáról azonban az Egyesült Államok által elfogadott új szankciókhoz vezetett. Ez számottevő nehézséget okozott egyes jelentős európai vállalatok számára.[11] Ezért az Egyesült Államok által a Joint Comprehensive Plan of Action felmondását követően az Amerikai Egyesült Államok által Iránnal szemben elfogadott szankciók újbóli aktiválása hatásainak megelőzése érdekében az Európai Unió az Irán elleni szankciókra vonatkozó programmal kapcsolatos egyesült államokbeli jogi szabályozást hozzáadta a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendeletben foglalt külföldi jogszabályok felsorolásához.

8. E kérdések vizsgálata előtt először ismertetni kell a vonatkozó rendelkezéseket.

[9] Lásd e tekintetben: Truyens, L., és Loosveld, S., „The EU Blocking Regulation: navigating a diverging sanctions landscape”, 30(9), *I. C. C. L. R.*, 2019, 490–501. o, 501. o., valamint egy „22-es csapdája” helyzetre hivatkozással: de Vries, A.., „Council Regulation (EC) No 2271/96 (the EU Blocking Regulation)”, 26(8) *Int'l Bus. Lawyer*, 1998, 345. o, 348. o.

[10] A blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet hosszú ideig nyugvó állapotban volt, mivel az Egyesült Államok egymást követő elnökei felfüggesztették a Helms-Burton Act ellentmondásos III. címének alkalmazását, és az Európai Unió és az Egyesült Államok által az Iráni Iszlám Köztársaság vonatkozásában elfogadott szankciók 2006 után közelítettek egymáshoz. Ruys, T. és Ryngaert, C., „Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to US Secondary Sanctions”, *British Yearbook of International Law*, 2020, 81. o.

[11] Az ilyen ügyek közül a legismertebb a BNP Paribas bankot érintette, amelyet 8,9 milliárd USD összegre büntettek, mivel szudáni (6,4 milliárd USD), kubai (1,7 milliárd USD) és iráni (650 millió USD) ügyfelek számára 2004 és 2012 között az Egyesült Államokon keresztül továbbított pénzösszegeket. Emellett e bankot egy évre eltiltották az amerikaidollár-elszámolási műveletektől az olaj és gáz nyersanyagot érintő finanszírozási tevékenysége tekintetében, és számos vezető tisztviselőnek, köztük a csoport ügyvezető igazgatójának el kellett hagynia a BNP Paribas-t.

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. A blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet

9. A blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet első, második, harmadik, negyedik, ötödik, hatodik és hetedik preambulumbekezdése a következőképpen rendelkezik:

„mivel a Közösség célkitűzései között szerepel, hogy hozzájáruljon a világkereskedelem kiegyensúlyozott fejlődéséhez és a nemzetközi kereskedelemben meglevő korlátozások fokozatos lebontásához;

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

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

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

mivel az ilyen törvények, rendeletek és egyéb jogszabályok, illetve az ezeken alapuló vagy ezekből eredő intézkedések hátrányosan befolyásolják vagy hátrányosan befolyásolhatják a kialakult jogrendet; továbbá hátrányosan befolyásolják a Közösség, valamint az Európai Közösséget létrehozó szerződés alapján jogaikat érvényesíteni szándékozó természetes és jogi személyek érdekeit;

mivel e rendkívüli körülmények között közösségi szinten intézkedéseket kell hozni a fennálló jogrend, valamint a Közösség és az említett jogi és természetes személyek érdekei védelme érdekében, különösen az érintett külföldi jogalkotás hatásainak megszüntetése, semlegesítése, megakadályozása vagy egyéb ellenintézkedés megtétele útján;

mivel az e rendelet alapján szolgáltatott adatkérés nem akadályoz meg egy tagállamot abban, hogy a hatóságai részére hasonló jellegű információk megküldését kérje”.

10. A blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 1. cikke a következőképpen rendelkezik:

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

11. A blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 4. cikke a következőképpen rendelkezik:

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

12. A blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikke a következőképpen rendelkezik:

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

A 7. és 8. cikkben említett eljárással összhangban felhatalmazás adható az érintett személyek részére a követelmények vagy tilalmak teljes vagy részleges teljesítésére, amennyiben annak elmaradása súlyosan károsítaná azok vagy a Közösség érdekeit. E rendelkezés alkalmazására vonatkozó feltételeket a 8. cikkben említett eljárással összhangban kell meghatározni. Amennyiben elegendő bizonyíték áll rendelkezésre annak alátámasztásához, hogy a teljesítés megtagadása súlyos károkat okozna egy természetes vagy jogi személynek, a Bizottság gyorsított eljárásban eljuttatja a 8. cikkben említett bizottsághoz a rendelet feltételei alapján foganatosítandó megfelelő intézkedések tervezetét.”

13. A blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 6. cikke a következőképpen rendelkezik:

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

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

[…]”

14. A blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 7. cikke a következőképpen rendelkezik:

„E rendelet végrehajtása érdekében a Bizottság:

[…]

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

[…]”

15. A blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 8. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A 7. cikk b) pontjának végrehajtása céljából a Bizottságot a területen kívüli jogszabályokkal foglalkozó bizottság segíti. Ezeket a végrehajtási jogi aktusokat az e cikk (2) bekezdésében említett vizsgálóbizottsági eljárás keretében kell elfogadni. Ez a bizottság a 182/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet [12] értelmében vett bizottságnak minősül.

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

16. A blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 9. cikke a következőképpen rendelkezik:

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

17. A blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 11. cikke a következőképpen rendelkezik:

„E rendeletet az alábbi személyekre kell alkalmazni:

(1) a Közösség területén honos bármely természetes személy […] és a tagállamok állampolgárai;

(2) a Közösség területén bejegyzett bármely jogi személy;

(3) a 4055/86/EGK rendelet […] 1. cikkének (2) bekezdésében említett bármely természetes vagy jogi személy; [13]

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

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

[12] A Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek megállapításáról szóló, 2011. február 16-i 182/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2011. L 55., 13. o.).

[13] A tagállamok közötti, illetve a tagállamok és harmadik országok közötti tengeri szállításban a szolgáltatásnyújtás szabadsága elvének alkalmazásáról szóló, 1986. december 22-i 4055/86/EGK tanácsi rendelet (HL 1986. L 378., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 1. kötet, 174. o.).

2. (EU) 2018/1101 bizottsági végrehajtási rendelet

18. A [a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet] 5. cikke második bekezdésének alkalmazására vonatkozó kritériumok megállapításáról szóló, 2018. augusztus 3-i (EU) 2018/1101 bizottsági végrehajtási rendelet [14] 4. cikke a következőket írja elő:

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

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

b) van-e folyamatban közigazgatási vagy bírósági vizsgálat a kérelmezővel szemben a felsorolt, területen kívüli jogszabály eredetét jelentő harmadik országban, vagy született-e előzetes fizetési megállapodás az említett országgal;

c) fennáll-e jelentős kapcsolat a felsorolt, területen kívüli jogszabály vagy a későbbi intézkedések eredetét jelentő harmadik országgal; ilyen lehet például az, ha a kérelmező anyavállalata vagy leányvállalata vagy a kérelemben részt vevő természetes vagy jogi személy a területen kívüli jogszabály vagy későbbi intézkedések eredetét jelentő harmadik ország elsődleges joghatósága alá tartozik;

d) a kérelmező észszerű intézkedések meghozatalával elkerülhetné-e vagy enyhíthetné-e a kárt;

e) a gazdasági tevékenységre gyakorolt hátrányos hatás, különösen az, hogy a kérelmező szembesülne-e jelentős gazdasági veszteséggel, például olyannal, amely életképességét veszélyeztetheti vagy súlyos csődveszélyt jelenthet;

f) túlzottan megnehezülne-e a kérelmező tevékenysége észszerűen nem helyettesíthető alapvető inputok vagy erőforrások elvesztése miatt;

g) jelentős akadályba ütközne-e a kérelmező egyéni jogainak gyakorlása;

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

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

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

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

[14] HL 2018. L 199., 7. o.

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

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

n) bármely más érintett tényező.”

B. Az Egyesült Államok joga

1. Az Iránnal kapcsolatos intézkedések

19. Az Egyesült Államok olyan jogszabályokat léptetett életbe, amelyek lehetővé teszik a más országok vonatkozásában elrendelt embargók megsértésének szankcionálását. A blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet a mellékletében eredetileg ugyanakkor csupán három jogszabályt sorolt fel, nevezetesen a következőket: „National Defense Authorisation Act for Fiscal Year 1993” (az 1993-as pénzügyi évre szóló nemzeti védelmi felhatalmazási törvény), amelynek követelményeit a „Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act of 1996” (a kubai szabadságról és demokratikus szolidaritásról szóló 1996. évi törvény) I. címe foglalja egységes szerkezetbe, valamint „Iran and Libya Sanctions Act 1996” (az 1996. évi iráni és líbiai szankciós törvény).

20. A Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act 1996-ot (a kubai szabadságról és demokratikus szolidaritásról szóló 1996. évi törvény [Libertad], közismert nevén Helms–Burton Act [Helms–Burton törvény]) az Egyesült Államok által Kuba vonatkozásában elrendelt embargó megerősítése és fenntartása érdekében fogadták el. E törvény tiltja a kubai eredetű áruk vagy szolgáltatások vagy a kubai eredetű anyagokat vagy árukat tartalmazó áruk vagy szolgáltatások USA-ba közvetlenül vagy harmadik országokon keresztül történő behozatalát, a Kubában tartott vagy Kuba érintésével tárolt vagy szállított áruk kereskedelmét, a Kubából származó cukor USA-ba történő reexportját anélkül, hogy az exportőrt az illetékes nemzeti hatósága értesíti, valamint cukoripari termékek USA-ba történő behozatalát olyan biztosíték nélkül, amely szerint a termékek nem Kubából származnak. E törvény elrendeli továbbá a kubai vagyonok befagyasztását és a Kubával bonyolított pénzügyletek zárolását.

21. Az említett törvény III. címében foglalt rendelkezések egyfelől a Kubában történő befektetések megakadályozását szolgálják, másfelől jogorvoslatot kínálnak azon személyeknek, akiknek a tulajdonát kisajátították. Különösen jogorvoslatot biztosít az Egyesült Államok azon állampolgárainak, akik Kuba kisajátítási gyakorlatának köszönhetően sérelmet szenvedtek, mivel feljogosítja őket, hogy az Egyesült Államok bíróságai előtt keresetet indítsanak bármely olyan külföldi állampolgárral szemben, aki a kubai rezsim által 1959. január 1-jén vagy azt követően „kisajátított” tulajdon tiltott kereskedelmével („trafficking”) foglalkozik. A Helms–Burton Act a tiltott kereskedelem („trafficking”) fogalmát tágan határozza meg, mivel abba a kisajátított tulajdonnal kapcsolatos tevékenységek széles köre beletartozik, ideértve annak eladását vagy kezelését, valamint a más személy által folytatott tiltott kereskedelem révén történő haszonszerzést is. [15]

[15] Lásd: Arendt, M., „The Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996: Isolationist Obstacle to Policy of Engagement”, *Case Western Reserve Journal of International Law* 30(1), 1998., 262. o.

22. Az Iran and Libya Sanctions Act 1996 (amely d'Amato-Kennedy Act [d'Amato-Kennedy törvény] néven is ismert) előírja, hogy az Irán vagy Líbia vonatkozásában bevezetett embargó hatálya alá tartozó gazdasági szereplők 12 hónapig sem Iránban, sem Líbiában nem fektethetnek be olyan, 40 millió USA-dollárnál nagyobb összeget, „amely közvetlenül és jelentős mértékben hozzájárul az olajkészletek kitermeléséhez rendelkezésre álló iráni és líbiai kapacitások bővítéséhez". A „befektetés" fogalma magában foglalja az említett kitermelésről szóló szerződés kötését vagy az arra történő garanciavállalást, az abból származó nyereségtermelést vagy annak egy megfelelő tulajdoni hányadának a megszerzését.

23. Az Európai Unió e törvény elfogadására reagálva, politikai bírálatok közzététele és a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet elfogadása mellett, a World Trade Organisation vitarendezési mechanizmusának alkalmazását kezdeményezte, és kérelmezte az Egyesült Államok egy jogszabályának jogellenessé nyilvánítását az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) XXI. cikke alapján.[16] E kérelem később visszavonásra került, miután az Európai Unió 1997. április 11-én az Amerikai Egyesült Államok területen kívüli jogalkotásáról szóló egyetértési megállapodást kötött az Egyesült Államokkal.

24. Amint azt már említettem, az Amerikai Egyesült Államok 2018 májusában felmondta a Bécsben 2015. július 14-én aláírt („iráni megállapodás" néven is ismert) Joint Comprehensive Plan of Actiont. A Joint Comprehensive Plan of Action Irán nukleáris programjának ellenőrzésére és az Irán elleni gazdasági szankciók feloldására irányult. Ennek következtében újból hatályba lépett az US Iran Transactions and Sanctions Regulations (a továbbiakban: ITSR). Az új szankciós intézkedésekre adott válaszként a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet mellékletét 2018-ban akképpen módosították,[17] hogy az több egyesült államokbeli, elsősorban Irán elleni szankciók végrehajtását célzó jogszabályt foglaljon magában. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem megjelöli, hogy a felperes felkerült az Office of Foreign Assets Control (Külföldi Vagyon Ellenőrzésével Foglalkozó Hivatal, a továbbiakban: OFAC) által kezelt szankciós listára (Specially Designated Nationals and Blocked Person List [különös megjelölésű állampolgárokat és nemkívánatos személyeket tartalmazó lista], a továbbiakban: SDN), amelyre a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet mellékletében említett különféle jogszabályok is hivatkoznak.

25. Az egyik ilyen jogszabály az Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012. E törvény 220. szakaszának c) pontja előírja, hogy az elnök szankciókat rendelhet el, ha valamely személy tudatosan és közvetlenül folytatja a speciális pénzügyi üzenetszolgáltatások nyújtását, illetve továbbra is tudatosan biztosítja vagy megkönnyíti az ilyen üzenetszolgáltatásokhoz való közvetlen vagy közvetett hozzáférést az Iráni Központi Bank vagy valamely pénzügyi intézmény számára.

26. A blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet mellékletéhez adott másik vonatkozó jogszabály az ITSR.

[16] HL 1994. L 336., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 21. kötet, 80. o. Lásd: Lesguillons, H., „Helms-Burton and D'Amato Acts: Reactions of the European Union", 1. kötet, *I. B. L. J.*, 1997., 95–111. o., 97–103. o. és Smis, S., Van Der Borght, K., „The EU-U. S. Compromise on the Helms-Burton and D'Amato Acts", 93, *American Journal of Int'l Law*, 93, 1999, 227. o., 231–235. o.

[17] Lásd: 2018/1100 rendelet.

27. Az ITSR „Prohibited transactions involving blocked property” (Zár alá vett tulajdont érintő tiltott ügyletek) címet viselő 560.211. §-a következőképpen rendelkezik:

„a) Irán kormányának, beleértve az Iráni Központi Bankot, valamennyi tulajdonát és tulajdoni részesedését, amely az Egyesült Államok területén található vagy később oda kerül, vagy amely egyesült államokbeli személy, ideértve a külföldi leányvállalatokat, birtokában vagy ellenőrzése alatt található vagy később oda kerül, zárolni kell és azt nem lehet átruházni, kifizetni, exportálni, kivenni vagy azzal egyébként kereskedni.

b) Az iráni pénzügyi intézmények, beleértve az Iráni Központi Bankot, valamennyi tulajdonát és tulajdoni részesedését, amely az Egyesült Államok területén található vagy később oda kerül, vagy amely egyesült államokbeli személy, ideértve a külföldi leányvállalatokat, birtokában vagy ellenőrzése alatt található vagy később oda kerül, zárolni kell és azt nem lehet átruházni, kifizetni, exportálni, kivenni vagy azzal egyébként kereskedni.

c) (1) Az alábbi személyek valamennyi tulajdonát és tulajdoni részesedését, amely az Egyesült Államok területén található vagy később oda kerül, vagy amely egyesült államokbeli személy, ideértve a külföldi leányvállalatokat, birtokában vagy ellenőrzése alatt található vagy később oda kerül, zárolni kell és azt nem lehet átruházni, kifizetni, exportálni, kivenni vagy azzal egyébként kereskedni:

i. Minden olyan személy, akiről a pénzügyminiszter a külügyminiszterrel folytatott egyeztetést követően megállapította, hogy olyan személy tulajdonát képezi vagy ellenőrzése alá tartozik, illetve olyan személy érdekében vagy nevében járt el vagy szándékozott eljárni, közvetlenül vagy közvetve, akinek a tulajdonát vagy tulajdoni részesedését e szakasz a) pontjától a c) pontja (1) bekezdésének i. pontjáig foglalt rendelkezések alapján zár alá vették […]

[…]

d) Az e szakasz a)–c) pontjában előírt tilalom többek között kiterjed, de nem korlátozódik az alábbi ügyletekre:

(1) Hozzájárulás, finanszírozás, termékek vagy szolgáltatások nyújtása olyan személy által, számára vagy javára, akinek tulajdonát vagy tulajdoni részesedését az e szakasz a)–c) pontja alapján zár alá vették.

(2) Hozzájárulás, finanszírozás, termékek vagy szolgáltatások átvétele olyan személy részéről, akinek tulajdonát vagy tulajdoni részesedését az e szakasz a)–c) pontja alapján zár alá vették.”

28. E szabályozás „Property, property interest” (Tulajdon, tulajdoni részesedés) címet viselő 560.325. §-a a következőképpen rendelkezik:

„A *tulajdon* és a *tulajdoni részesedés* fogalma többek között kiterjed, de nem korlátozódik a következő ügyletekre: pénz, csekkek, váltók, nemesfém, banki betétek, megtakarítási számlák, tartozások, adósságállomány, kötelezettségek, kötelezvények, garanciák, adósságlevelek, részvények, kötvények, kamatszelvények, egyéb pénzügyi eszközök, bankelfogadványok, jelzálogok, zálogjogok vagy egyéb biztosítéki jellegű jogok, közraktári jegyek, fuvarlevelek, letétbevételek, záloglevelek, bármely egyéb jogcímet, tulajdonjogot vagy tartozást igazoló eszköz, hitellevelek és az ebből fakadó jogokkal vagy kötelezettségekkel kapcsolatos bármely dokumentum, meghatalmazások, termékek, áruk, kereskedelmi áruk, ingóságok, készletek, hajók,

hajórakományok, ingatlant terhelő jelzálogok, vagyonkezelési meghatalmazások, adásvételi szerződések, földhasználati szerződések, haszonbérleti szerződések, telekbérlet, ingatlanok és az azokon fennálló érdekeltségek, opciók, átruházható értékpapírok, elfogadványok, jogdíjak, elszámolások, kintlévőségek, ítéletek, szabadalmak, védjegyek vagy szerzői jogok, biztosítási kötvények, széfek és azok tartalma, járadékok, társulási megállapodások, bármilyen jellegű szolgáltatás, bármilyen jellegű szerződés, és bármilyen egyéb vagyontárgy, ingatlanvagyon, személyes vagyontárgy vagy vegyes jellegű vagyontárgy, tárgyi eszközök vagy immateriális javak, illetve az előbbieken fennálló jelenlegi, jövőbeni vagy függő érdekeltség vagy érdekeltségek."

29. E szabályozás „Provision of services" (Szolgáltatásnyújtás) címet viselő 560.410. §-a a következőképpen rendelkezik:

„[…]

c) Az 560.211. §-ban foglalt zárolt tulajdont érintő tiltott ügyletek magukban foglalják az Egyesült Államok területén vagy egyesült államokbeli személyek által teljesített szolgáltatásokat, függetlenül attól, hogy az utóbbiak hol találhatók, ideértve az Egyesült Államokban található jogalany tengerentúli fióktelepét:

[…]

(2) Az iráni kormány tulajdoni részesedése vonatkozásában olyan iráni pénzügyi intézmény, illetve bármely egyéb személy, akinek a tulajdonát és tulajdoni részesedését az 560.211. § alapján zár alá vették.

[…]"

30. A jelen ügyben sem a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatal iránti kérelmében, sem a felek az észrevételeikben nem jelölték meg konkrétan, hogy vélhetően melyik jogszabály és annak mely rendelkezései vonatkoznának a Deutsche Telekom GmbH-ra, ha e társaság nem mondta volna fel a Bank Melli Irannal kötött szerződéseit. Megítélésem szerint láthatóan csak az Egyesült Államok két fent említett jogszabálya fejtene ki ilyen hatást, ez azonban a jelen ügy körülményeitől függ.

31. A pénzügyi szankciókat illetően a d'Amato-Kennedy Act és az ITSR egyaránt hivatkozik az International Emergency Economic Powers Act (a nemzetközi rendkívüli állapotról szóló törvény) (50 U. S. C. 1705) 206. szakaszára. Az utóbbi törvény előírja, hogy a rendelkezései megsértése (és így a másik két fent idézett jogi aktus rendelkezéseinek megsértése) miatt kiszabható polgári jogi szankció összege nem haladhatja meg a 250 000 USD-t vagy azon ügylet összegének kétszeresét – amelyik nagyobb –, amely a bírság kiszabásának alapjául szolgáló jogsértést megvalósította. Az International Emergency Economic Powers Act a büntetőjogi szankciók tekintetében azt is előírja, hogy az említett jogi aktus vonatkozó rendelkezéseinek megsértéséért (és így a d'Amato-Kennedy Act és az ITSR rendelkezéseinek megsértéséért) elítélt személyt elítélésekor 1 000 000 USD összegig terjedő pénzbírsággal, természetes személy esetén 20 évig terjedő szabadságvesztés büntetéssel – vagy mindkettővel – sújtják. [18]

[18] A blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet („claw-back" kikötés néven ismert) 6. cikkét érintően érdemes megjegyezni, hogy amíg az Amerikai Egyesült Államok a nemzetközi szokásjog jelenlegi állapota alapján főszabály szerint mentességet élvez a joghatóság alól, e rendelkezés vélhetően elsősorban a magánjogi jogérvényesítőkre vonatkozik. Ugyanakkor az e rendelet mellékletében említett, Iránnal kapcsolatos egyesült államokbeli jogszabályok láthatóan nem rendelkeznek olyan magánjogi jogérvényesítési mechanizmusról, mint amilyen a Helms Burton Act III. címében található.

2. A Foreign Sovereign Compulsion Doctrine (a külföldi hatalmi kényszer doktrína) az Egyesült Államok jogában

32. A külföldi hatalmi kényszer doktrína az Egyesült Államok legfelsőbb bírósága által 1958-ban a Société Internationale kontra Rogers ítéletben 357 U. S. 197 (1958) megállapított védelmi eszköz. [19] E doktrína a jogszerű eljárás tiszteletben tartásának elvében, valamint a nemzetközi udvariassági doktrínában, vagyis egy másik szuverén állam jogrendszerének tiszteletben tartásában gyökerezik. [20] E doktrína értelmében, amelyet különösen antitröszt jogszabályokkal kapcsolatban alkalmaznak, [21] az állami vagy szövetségi közigazgatás nem követelheti meg, hogy valamely személy i. egy másik államban olyan cselekményt hajtson végre, amelyet tilt annak az államnak a joga, amelynek az állampolgára; vagy ii. egy másik államban olyan cselekmény végrehajtásától tartózkodjon, amelyet ezen állam joga, vagy annak az államnak a joga, amelynek az állampolgára, előír.

33. Ugyanakkor a US District Court for the Eastern District of Pennsylvania (az Egyesült Államok kelet-pennsylvaniai kerületi bírósága) az Egyesült Államok kontra Brodie ítéletben 174 F. Supp. 2d 294 (E. D. Pa. 2001) ennek a Kanada, az Egyesült Királyság és az Európai Unió által elfogadott blokkoló intézkedésekről szóló rendeletekkel összefüggésben való alkalmazása tekintetében megállapította, hogy az adott ügy alperesei, akik az Egyesült Államok joga által tiltott ügyleteket folytattak a Kubai Köztársasággal, két okból nem hivatkozhattak védekezésképpen a külföldi hatalmi kényszer doktrínára. [22] Először is, ha a doktrína indokául a valamely külföldi szuverén hatalom aktusaival szembeni védelem szolgál, úgy e doktrínának nincsen helye egy büntetőügyben, mivel az Egyesült Államok közrendjének megsértése jelentősebb, mint a nemzetközi udvariassággal kapcsolatos bármely megfontolás. Másodszor, annak megállapítása nélkül, hogy e doktrína büntetőjogi összefüggésben ne vethetne fel a jogszerű eljárással kapcsolatos aggályokat, a US District Court (az Egyesült Államok kerületi bírósága) úgy határozott, hogy az adott ügyben a jogszerű eljárással kapcsolatos kérdések nem merültek fel, mivel a tényállás idején Kanadában, az Egyesült Királyságban és az Európai Unióban hatályban lévő blokkoló intézkedésekről szóló különféle rendeletek a vállalkozásokat nem kötelezték arra, hogy a Kubai Köztársasággal kereskedjenek. A korábbi ügyekben ugyanis, amelyekben megállapították a doktrína alkalmazhatóságát, a külföldi joghatóságok az alpereseknek címzett konkrét végzéseket bocsátottak ki, amelyekben kifejezetten kötelezték őket valamely cselekmény végrehajtására. Ilyen végzés hiányában a büntetőjogi felelősségre vonás veszélye nem áll fenn. Az Egyesült Államok kontra Brodie ügyben nem hoztak ilyen végzést. Ami talán a legfontosabb, hogy ebben az ügyben nem szolgáltattak arra vonatkozó bizonyítékot, hogy az érintett blokkoló

[19] A Société Internationale kontra Rogers ítéletben a US Supreme Court (az Egyesült Államok legfelsőbb bírósága) megváltoztatott egy eredetileg az Egyesült Államok egy kerületi bírósága által tett megállapítást, amely szerint megsértettek egy az Egyesült Államokban hozott felkutatási végzést, mivel az adott ügyben a felperest az a körülmény, hogy Svájcban büntetőjogi felelősségre vonás fenyegette az említett joghatóság titoktartási szabályainak megsértése miatt, megakadályozta abban, hogy eleget tegyen a végzésben foglaltaknak.

[20] Lásd: Wallace, Jr., D., „The Restatement and Foreign Sovereign Compulsion: A Plea for Due Process”, *International Lawyer*, 23. kötet, ABA, 1989, 593. o., különösen az 595. és 596. o.

[21] Az Interamerican Refining Corp. kontra Texaco Maracaibo, Inc ítéletben 307 F. Supp. 1291 (D. Del. 1970), a United States District Court for Delaware (az Egyesült Államok Delaware kerületi bírósága) megállapította, hogy az alperest a venezuelai kormány kényszerítette arra, hogy megtagadja az olaj értékesítését.

[22] Meg kell azonban jegyezni, hogy a Societe Nationale Aéronautique kontra District Court ügyben, 482 U. S. 522 (1987.), az Egyesült Államok legfelsőbb bíróságának ítéletét meghozó Stevens bíró – igaz, egy lábjegyzetben – megemlítette, hogy „kétségtelen, hogy a [blokkoló intézkedésekről szóló] rendeletek nem fosztják meg az amerikai bíróságokat arra vonatkozó jogkörüktől, hogy a joghatóságuk alá tartozó felet bizonyíték szolgáltatására kötelezzék, még akkor is, ha annak szolgáltatása sértheti az említett rendeletben foglaltakat”. Lásd a 29. lábjegyzetet. Stevens bíró mindenesetre rámutatott, hogy „az amerikai bíróságoknak […] figyelniük kell arra, hogy kellő tiszteletet mutassanak a külföldi peres felet az állampolgársága vagy a tevékenységének helyszíne miatt érintő speciális problémák, valamint a külföldi állam által jelzett szuverén érdekek iránt”.

intézkedésekről szóló rendeletek arra *kötelezték* volna az alpereseket, hogy termékeiket a Kubai Köztársaságnak *értékesítsék*. Így a külföldi hatalmi kényszer doktrína által megkövetelt kényszerítő elem hiányzott.

C. A német jog

34. A német kormány szerint a határozatlan idejű szolgáltatási szerződések (amelyek közé a telekommunikációs szolgáltatások nyújtására vonatkozó szerződések is tartoznak) esetében, amennyiben az utóbbi szerződést határozatlan időre kötik, a Bürgerliches Gesetzbuch (német polgári törvénykönyv, a továbbiakban: BGB) 620. §-ának (2) bekezdése alapján mindkét felet megilleti az úgynevezett rendes felmondás joga, ami azt jelenti, hogy lehetősége van indokolás nélkül felmondani a szerződést. A vonatkozó felmondási időket és lejárati napokat a BGB 621. §-a határozza meg, amely eltérő időszakokat ír elő az ellentételezés esedékességének napjától (napi, heti, havi, negyedéves vagy egyéb) függően. Ezzel szemben a határozott idejű szolgáltatási szerződések esetében a jog nem biztosítja a „rendes" felmondás jogát. Az ilyen szerződések a BGB 620. §-ának (1) bekezdése alapján a szerződés lejártával szűnnek meg. Mivel e szabályok alapértelmezett rendelkezések, a felek azoktól eltérhetnek. Emellett a folyamatos teljesítésre vonatkozó szerződések, ami számos szolgáltatási szerződés jellemzője, a BGB 314. §-a szerint súlyos okból bármikor megszüntethetők.

35. A BGB 134. §-a következőképpen rendelkezik:

„A törvényi tilalomba ütköző jogügylet törvény eltérő rendelkezése hiányában semmis." [23]

36. A blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikke első bekezdésének megsértése miatt Németországban szabálysértési eljárás indítható az Außenwirtschaftsgesetznek (a külkereskedelemről szóló törvény, a továbbiakban: AWG) az Außenwirtschtsverordnung (a külkereskedelemről szóló rendelet) 82. §-ának (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett 19. §-a (4) bekezdése első mondatának 1. pontja alapján, és a megállapított szabálysértés 500 000 euróig terjedő bírsággal büntetendő (az AWG 19. §-ának (6) bekezdése). [24]

III. Az alapeljárás tényállása és az előzetes döntéshozatal iránti kérelem

37. A Bank Melli Iran felperes egy iráni bank, amely az iráni jog hatálya alá tartozó részvénytársaságként működik. Fióktelepet tart fenn Hamburgban (Németország), és a fő tevékenységét az Iránnal folytatott külkereskedelem lebonyolítása képezi. A Telekom Deutschland GmbH alperes a Deutsche Telekom, az egyik legnagyobb telekommunikációs szolgáltatásokat nyújtó német vállalkozás egyik leányvállalata. A cégcsoport világszerte több mint 270 000 alkalmazottat foglalkoztat, közülük több mint 50 000-et az Egyesült Államokban, ahol forgalmának körülbelül 50%-át bonyolítja.

38. A felperes és az alperes keretszerződést kötöttek, amely lehetővé teszi a felperes számára, hogy vállalkozásának összes, különböző németországi helyeken lévő csatlakozását egyetlen szerződésben foglalja egybe. E szerződéses viszony keretében a felperes több szolgáltatást is megrendelt az alperesnél, amelyeket ez utóbbi rendelkezésre is bocsátott, és havonta

[23] A német kormány által rendelkezésre bocsátott információk szerint a BGB 134. §-ában használt „jogügylet" fogalma nem csupán a szerződésekre vonatkozik, hanem olyan egyoldalú jogi aktusokra is kiterjed, mint például a szerződés felmondása.

[24] A bírság kiszabására vonatkozó közigazgatási eljárás megindítására, szemben a büntetőeljárással, vonatkozik a célszerűség elve, ami azt jelenti, hogy a közigazgatási hatóság által lefolytatott szabálysértési eljárás az adott ügy körülményeire tekintettel mérlegeléstől függ.

megközelítőleg 2000 euró összeget kitevően ki is számlázott, amelyet a felperes mindig határidőben megfizetett. Az e szerződésekben szabályozott szolgáltatások képezik a felperes németországi belső és külső kommunikációs rendszereinek kizárólagos alapját, amely alapján a kérdést előterjesztő bíróság megállapította, hogy e szolgáltatások elengedhetetlenek az üzleti tevékenységének folytatásához.

39. Miután Trump elnök 2018 májusában hozott döntése értelmében az Egyesült Államok felmondta a Joint Comprehensive Plan of Actiont, újból hatályba lépett az ITSR. Az Executive Order 13846 of 6 August 2018, Reimposing Certain Sanctions With Respect to Iran (az Irán elleni egyes szankciók újbóli elrendeléséről szóló, 2018. augusztus 6-i 13846. sz. elnöki rendelet) elfogadását követően a Bank Melli Iran újból felkerült az OFAC szankciós listájára: az SDN-re. A Bank Melli Iran 2007 óta már szerepelt ezen a listán, miután az OFAC az Executive Order 13382 of 28 June 2005, Blocking Property of Weapons of Mass Destruction Proliferators and Their Supporters (a tömegpusztító fegyverek elterjedésében közreműködő és azt támogató személyek tulajdonának zárolásáról szóló, 2005. június 28-i 13382. sz. elnöki rendelet)[25] alapján nemkívánatos személynek minősítette, mielőtt e szankciókat a Joint Comprehensive Plan of Action feloldotta. Ezek az új szankciók 2018. november 5-én léptek hatályba.

40. 2018. november 16-i levelével az alperes azonnali hatállyal felmondott minden a felperessel fennálló szerződést. Ugyanezen a napon az alperes legalább négy további, iráni kötődésű és németországi székhelyű ügyfélnek küldött azonos tartalmú felmondólevelet. A felperes a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet megsértésére hivatkozással eljárást kezdeményezett az alperessel szemben, és a Landgericht Hamburg (hamburgi regionális bíróság, Németország) mint elsőfokú bíróság 2018. november 28-án ideiglenes intézkedést rendelt el, amelyben arra kötelezte az alperest, hogy a rendes felmondási idő leteltéig teljesítse a fennálló szerződéseket.

41. 2018. december 11-i levelével az alperes újabb felmondást közölt. E levél többek között a következőképpen szólt: „[…] a 2018. november 16-i levéllel azonnali hatállyal felmondtuk a lent felsorolt szolgáltatások nyújtását. Pusztán elővigyázatosságból ezennel rendes felmondással is felmondjuk e szolgáltatások nyújtását a lehető legközelebbi időponttal”.

42. A rendes felmondási idők az egyes szerződések esetében 2019. január 25-én, 2019. február 10-én, 2019. március 13-án, 2019. szeptember 10-én és 25-én, 2020. január 30-án, 2020. augusztus 22-én, valamint 2021. január 7-én leteltek. A felperes válaszképpen azt kérte a Landgericht Hamburgtól (hamburgi regionális bíróság), hogy kötelezze az alperest arra, hogy a szerződések szerinti összes vonalat hagyja aktívan.

43. Az elsőfokú bíróság arra kötelezte az alperest, hogy a szerződéseket a vonatkozó rendes felmondási idő leteltéig teljesítse. A bíróság érvényesnek tekintette a vita tárgyát képező szerződések alperes általi rendes felmondását, és többek között megállapította, hogy a rendes felmondás nem ütközött a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkébe. E bíróság a keresetet az ezt meghaladó részében elutasította.

44. A felperes fellebbezést nyújtott be a Landgericht Hamburg (hamburgi regionális bíróság) határozatával szemben a kérdést előterjesztő bírósághoz, a Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburghoz (hamburgi regionális felsőbíróság, Németország) arra hivatkozással, hogy az alperes által közölt rendes felmondás a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első

[25] Lásd: *Federal Register* (szövetségi közlöny) / 72. kötet, 213. sz. / 2007. november 5., hétfő / Értesítések.

bekezdésébe ütközik, és ezért az joghatás kiváltására alkalmatlan és érvénytelennek kell tekinteni, mivel a felmondás indokául kizárólag az alperes arra irányuló szándéka szolgált, hogy megfeleljen az említett rendelet mellékletében felsorolt egyik jogszabálynak. Az alperes a Bizottság iránymutató feljegyzésére hivatkozással azt állítja, hogy a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdése nem változtat a rendes felmondáshoz való jogán, amely gyakorlásának nem volt feltétele valamely felmondási ok, mivel az említett rendelkezés nem érinti az azzal kapcsolatos vállalkozási szabadságát, hogy bármikor megszüntesse a felpereshez fűződő üzleti kapcsolatát, az indítékai pedig e tekintetben nem bírnak jelentőséggel.

45. Ebben az összefüggésben a kérdést előterjesztő bíróság utalt rá, hogy a felperes nem bizonyította, hogy a szerződések felmondását az Amerikai Egyesült Államokban hozott, közvetlen vagy közvetett hatósági vagy bírósági határozatok előzték volna meg. Ami azt illeti, egy másik német fellebbviteli bíróság, az Oberlandesgericht Köln (kölni regionális felsőbíróság, Németország) 2020. február 7-i ítéletében azt az álláspontot képviselte, hogy ilyen helyzetben nem alkalmazható a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdése. A kérdést előterjesztő bíróság a maga részéről elegendőnek tekinti önmagában a másodlagos szankciók fennállását a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikke első bekezdése megsértésének megállapításához, mert csak így hajtható végre hatékonyan az előírt kötelezettség.

46. A kérdést előterjesztő bíróság másrészt úgy véli, hogy a szerződés (rendes) felmondása a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdésébe ütközik, ha annak fő indoka az Egyesült Államok által elrendelt szankciók végrehajtása. Nem sérti azonban a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdését, ha a szerződés rendes felmondása tisztán gazdasági megfontolásokon alapul és az egyesült államokbeli szankciókkal nem áll konkrét összefüggésben. Következésképpen a kérdést előterjesztő bíróságnak az említett cikk hatékonyságának biztosítása érdekében döntenie kell arról, hogy kivételesen nem lenne-e helyénvaló az alperest a felmondás indokainak közlésére, vagy adott esetben akár annak bizonyítására kötelezni, hogy nem azért döntött a szerződés megszüntetése mellett, mert máskülönben attól kellene tartania, hogy hátrányok érik az Egyesült Államok piacán.

47. Harmadrészt, a nemzeti bíróság álláspontja szerint a BGB 134. §-a alapján nem rendelkezik joghatással a szerződés olyan felmondása, amely a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdésébe ütközik. Erre tekintettel e bíróság arra keresi a választ, hogy az alperest, aki a forgalmának 50%-át bonyolítja az Egyesült Államok piacán, fenyegető gazdasági károkra tekintettel a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 9. cikkében előírt szankciók arányosságának elvével ellentétesnek tekinthető-e a pénzbírság kiszabása mellett az alperes arra való kötelezése, hogy a felperessel tartsa fenn a szerződéses kapcsolatát.

48. Negyedrészt, a kérdést előterjesztő bíróság rámutat, hogy a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet a preambulumbekezdései értelmében a gazdasági szereplők védelmét hivatott szolgálni. E bíróság ugyanakkor úgy véli, hogy e célkitűzés nem valósulhat meg, mivel az említett rendelet 5. cikke első bekezdésének alkalmazásából eredő gazdasági károk veszélyét az Egyesült Államok piacán nem ellensúlyozza kellőképpen a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 6. cikkében szabályozott kártérítésre való jogosultság, sem az eltérésre való felhatalmazásadásnak az e rendelet 5. cikkének második bekezdésében biztosított lehetősége, amennyiben az előre látható gazdasági károk veszélye önmagában nem feltétlenül elegendő az ilyen eltérésre adott felhatalmazáshoz. Ilyen körülmények között a nemzeti bíróság arra keresi a választ, hogy az üzleti partnertől való megválásra vonatkozó tilalom összeegyeztethető-e az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 16. cikke által védett vállalkozási szabadsággal és a Charta 52. cikkében rögzített arányosság elvével.

49. Mindezen körülményekre tekintettel a Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg (hamburgi regionális felsőbíróság, Németország) úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

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

2) Ha a Bíróság az első kérdésre a második változat szerinti választ adja:

Ellentétes-e a [blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet] 5. cikkének első bekezdésével a nemzeti jog olyan értelmezése, amely szerint a felmondó félnek lehetősége van egy, az [OFAC] által [az SDN] listára felvett szerződéses partnerrel fennálló folyamatos teljesítésű szerződést – akár az Egyesült Államok által elrendelt szankciók végrehajtásának szándékával is – felmondani anélkül, hogy ehhez felmondási okra lenne szükség, és ezért anélkül, hogy polgári peres eljárásban alá kellene támasztania, és bizonyítania kellene, hogy a felmondás oka semmiképpen sem az Egyesült Államok által elrendelt szankciók végrehajtása?

3) Ha a Bíróság a második kérdésre igenlő választ ad:

Kötelező jelleggel érvénytelennek kell-e tekinteni a [blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet] 5. cikkének első bekezdésébe ütköző rendes felmondást, vagy a rendelet céljának más szankciókkal, például bírság kiszabásával is meg lehet felelni?

4) Ha a Bíróság a harmadik kérdésre az első változat szerinti választ adja:

Egyrészt az Európai Unió Alapjogi Chartájának 16. és 52. cikkére, másrészt az eltérésre való felhatalmazásadásnak a [blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet] 5. cikkének második bekezdése szerinti lehetőségére tekintettel akkor is így van-e ez, ha fennáll a veszélye annak, hogy az uniós gazdasági szereplő jelentős (a jelen esetben a cégcsoport forgalma 50%-ának megfelelő) gazdasági veszteségeket szenved az Egyesült Államok piacán az üzleti kapcsolatnak a listára felvett szerződéses partnerrel való fenntartása esetén?”

IV. Értékelés

50. Előzetes megjegyzésként szeretnék rámutatni, hogy bár a felek közül néhányan hivatkoztak a Bizottság 2018. augusztus 7-i, „Kérdések és válaszok: A blokkoló intézkedésekről szóló rendelet aktualizálásának elfogadása” című iránymutató feljegyzésére,[26] e dokumentum nem bír kötelező normatív erővel, mivel azt nem a Szerződésekben meghatározott eljárások keretében fogadták el, és a rendelet értelmezésére vonatkozóan sem bír kötelező erővel, mivel az Európai Unió intézményei által hozott aktusok, mint amilyen a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet,

[26] C/2018/5344 (HL 2018. C 2771., 4. o.).

értelmezésére vonatkozó hatáskörrel a Szerződések kizárólagosan a Bíróságot ruházták fel.[27] Ilyen körülmények között úgy vélem, hogy e dokumentum az előterjesztett kérdésekkel kapcsolatban nem vehető figyelembe.

51. Hasonlóképpen, mivel a 2018/1101 végrehajtási rendelet alacsonyabb szintű norma, annak rendelkezései nem vehetők figyelembe a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet rendelkezéseinek értelmezése érdekében.[28]

52. Ebből következően az előterjesztő bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések kizárólag a blokkoló intézkedésekről szóló rendelet és az elsődleges jog fényében vizsgálandók.

A. Az első kérdésről

53. Első kérdésével a nemzeti bíróság arra vár választ, hogy a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy az csak akkor alkalmazható, ha annak az országnak a közigazgatási hatósága vagy bírósága, amelynek törvényeit és rendeleteit az említett rendelet melléklete felsorolja, közvetlenül vagy közvetve az ugyanezen rendelet 11. cikkében említett személynek címzett utasítást adott ki, vagy a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikke első bekezdésének alkalmazásához elegendő, ha az Európai Unió területén található gazdasági szereplő a kérdéses területen kívüli külföldi jogszabálynak annak érdekében tesz önként eleget, hogy ezáltal megelőzze az ilyen jogszabály esetleges alkalmazását.

54. E tekintetben érdemes felidézni, hogy a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdése úgy rendelkezik, hogy „a 11. cikkben említett személyeknek sem közvetlenül, sem egy képviselőn vagy egyéb közvetítő személyen keresztül, sem tevőlegesen vagy szándékos mulasztás útján nem kell eleget tenniük semmilyen követelménynek vagy tilalomnak – beleértve a külföldi bíróságok felszólítását –, amely közvetlenül vagy közvetve a mellékletben felsorolt jogszabályok, illetve az azokon alapuló vagy az azokból eredő intézkedésekből adódik.”

55. Amint az e rendelkezés szövegéből kitűnik, a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdése a „külföldi bíróságok felszólítását” csupán a mellékletében felsorolt jogszabályokon alapuló többféle olyan „követelmény vagy tilalom” egyikeként nevesíti, amelyek végrehajtása az e rendelet 11. cikkében említett személyeknek nem megengedett.[29] Ez legalábbis

[27] A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint először is a Szerződésekben lefektetett eljárások keretén kívül a Bizottság ezen intézményre nézve csak arra vonatkozóan fogadhat el a gyakorlatban követendő magatartási szabályt, hogy ezen intézmény miként szándékozik gyakorolni a Szerződés által ráruházott mérlegelési jogkörét, amelyektől ráadásul nem térhet el anélkül, hogy arra magyarázatot ne adna. Lásd e tekintetben: 1984. október 9-i Adam és társai kontra Bizottság ítélet (80/81–83/81 és 182/82–185/82, EU:C:1984:306, 22. pont); 2006. május 18-i Archer Daniels Midland és Archer Daniels Midland Ingredients kontra Bizottság ítélet (C-397/03 P, EU:C:2006:328, 91. pont). Ezenkívül még ha teljesíti is e követelményt, valamely intézmény sosem mondhat le teljeskörűen az ilyen mérlegelési jogkör gyakorlásáról. Lásd például: 2019. október 10-i Société des produits Nestlé kontra EUIPO – European Food (FITNESS) ítélet (T-536/18, nem tették közzé, EU:T:2019:737, 38. pont). Másodszor, a jogi aktusokban előírt rendelkezések alkalmazási köre sosem függhet az intézmények magatartásától vagy nyilatkozataitól. Lásd: 2013. december 10-i Bizottság kontra Írország és társai ítélet (C-272/12 P, EU:C:2013:812, 53. pont).

[28] Bármely ezzel ellentétes megoldás annak elismerésével lenne egyenértékű, hogy egy alacsonyabb szintű norma módosíthatja egy magasabb szintű szabály alkalmazási körét.

[29] Mivel a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 11. cikkének (2) bekezdése a vállalkozások tekintetében „[az Unió] területén bejegyzett” jogi személyekre hivatkozik, e rendelet 5. cikke az egyesült államokbeli vállalkozások európai leányvállalataira kiterjed, nem vonatkozik azonban az Európában kereskedő egyesült államokbeli vállalkozásokra és az európai vállalkozások egyesült államokbeli leányvállalataira. Ami az Európai Központi Bankot és az Európai Beruházási Bankot illeti, mivel a jogi személyiségük a Szerződésekből ered, nevezetesen az EUMSZ 282. cikkből és az EUMSZ 308. cikkből, és ezért nem „bejegyzett” jogi személyek, a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikke nem vonatkozik rájuk. Mindazonáltal főszabály szerint mindketten kötelesek alkalmazni az említett rendelet 4. cikkét.

arra enged következtetni, hogy a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikke *nem csak* akkor alkalmazandó, ha valamely felszólítást vagy utasítást ténylegesen valamely igazságügyi hatóság adott ki. Az is megjegyezhető, hogy e cikk a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet mellékletében megjelölt jogszabályokon alapuló bármilyen „követelmény" betartását tiltja, a jogban pedig a „követelmény" fogalma bármilyen típusú jogi aktus által előírt kötelezettséget magában foglal, függetlenül attól, hogy ezen aktus szerződés, egyezmény, törvény, rendelet vagy bírósági határozat. E két tényező fényében egyértelmű, hogy a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikke első bekezdésének szövege azt az értelmezést támasztja alá, amely szerint e rendelkezés közigazgatási vagy igazságügyi hatóság által kiadott utasítás vagy felszólítás hiányában is alkalmazandó. [30]

56. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az uniós jog valamely rendelkezésének értelmezése során a szövegkörnyezetét, és annak a szabályozásnak a célkitűzéseit is figyelembe kell venni, amelynek az részét képezi. [31]

57. Ami a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikke első bekezdésének *szövegkörnyezetét* illeti, érdemes megemlíteni, hogy valahányszor e rendelet az egyik rendelkezésében az alkalmazásához hatósági vagy bírósági határozat fennállását írja elő, az említett rendelet kifejezetten utal a jogi aktus típusára, és nem csak olyan általános fogalmakra hivatkozik, mint például „követelmény" vagy „tilalom". Így, mivel összehasonlításképpen e rendelet 5. cikke tágan fogalmaz, úgy vélem, hogy e rendelkezés nem csupán akkor alkalmazandó, ha annak az országnak a közigazgatási vagy igazságügyi hatóságai, amelynek jogszabályait a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet melléklete felsorolja, közvetlenül vagy közvetve e rendelet 11. cikkében említett személyeknek címzett utasításokat adtak ki. Továbbá mivel a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 4. cikke kizárja annak lehetőségét, hogy az Európai Unión kívül található közigazgatási vagy igazságügyi hatóság által adott utasítás az Unión belül joghatást váltson ki, a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdése nem bírna önálló tartalommal, ha e rendelkezés az alkalmazásához megkövetelné, hogy az e rendelet 11. cikkében említett személlyel ilyen utasítást közöltek. [32]

58. A blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet célkitűzése is láthatóan azt erősíti, hogy az e rendelet 5. cikkét tágan kell értelmezni.

59. Először is, a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet negyedik, ötödik és hatodik preambulumbekezdéséből következik, hogy e rendeletet a mellékletében megjelölt jogszabályok által kifejtett *hatásokra* adott válaszul fogadták el. Különösen, az említett rendelet ötödik preambulumbekezdéséből megállapítható, hogy maguk a hivatkozott törvények is, és nem csupán az azokon alapuló intézkedések befolyásolhatják a kialakult nemzetközi jogrendet, amelynek védelmét az Unió küldetésének tekinti, és azok hátrányosan befolyásolhatják az Unió érdekeit és az uniós jog alapján jogaikat érvényesíteni szándékozó természetes és jogi személyek érdekeit.

[30] Tény, hogy a szóban forgó rendelkezés úgy fogalmaz, hogy „[semmilyen követelmény vagy tilalom], amely […] a mellékletben felsorolt [jogszabályokból], illetve az *azokon alapuló* vagy az azokból eredő intézkedésekből adódik" (kiemelés tőlem), amely azt a benyomást keltheti, hogy e követelmények vagy tilalmak különböznek a hivatkozott jogszabályokban előírt kötelezettségektől. Véleményem szerint azonban a vagylagosan használt „azokból eredő" kifejezés kellően tág ahhoz, hogy az magában foglalja az e jogszabályokban közvetlenül előírt kötelezettségeket is.

[31] Lásd e tekintetben például: 2014. szeptember 10-i Holger Forstmann Transporte ítélet (C-152/13, EU:C:2014:2184, 26. pont); 2018. december 10-i Wightman és társai ítélet (C-621/18, EU:C:2018:999, 47. pont).

[32] E rendelkezés különösen arra kötelezi a tagállamokat, hogy ne teljesítsenek az Egyesült Államoktól érkezett olyan kiadatási kérelmet, amely a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet mellékletében felsorolt valamelyik jogszabályon alapul.

60. Másodszor, a hetedik preambulumbekezdéséből következik, hogy a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet célja, hogy védelmet biztosítson azon természetes és jogi személyeknek, akiknek vagy amelyeknek az érdekeit *a fent említett jogszabályok* hátrányosan befolyásolják, amire a hatodik preambulumbekezdés értelmében „*az érintett külföldi jogalkotás hatásainak* megszüntetése, semlegesítése, megakadályozása vagy egyéb ellenintézkedés megtétele útján” kell hogy sor kerüljön.[33] Az utóbbi preambulumbekezdésből egyértelműen látszik, hogy a kitűzött cél magának a külföldi jogalkotás hatásának, és nem csupán az e jogszabályokban előírt kötelezettségeknek érvényt szerző határozatok hatásainak ellensúlyozására irányul.

61. Harmadszor, a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 1. cikke, amely összefoglalóan megjelöli e rendelet célkitűzéseit, azt is kimondja, hogy e célkitűzések az európai gazdasági szereplők védelmét szolgálják az e rendelet mellékletében meghatározott jogszabályok *hatásaival* szemben, illetve e hatások ellen hatnak, és nem csupán az e jogszabályok *alkalmazásából* származó hatások elleni védekezésre irányulnak, amikor valamely közigazgatási vagy igazságügyi hatóság utasítást ad ki, amint arra az alperes hivatkozik. Ezek a célkitűzések nem lennének megvalósíthatók, ha az említett rendeletet, és különösen annak 5. cikke első bekezdését úgy kellene értelmezni, hogy az csupán olyan helyzetre vonatkozik, amelyben valamely gazdasági szereplő bíróság vagy közigazgatási hatóság részéről hivatalos utasítást kapott.[34] Mivel a gazdasági szereplőkre általában úgy tekintenek, mint akik kerülik a kockázatokat, a kellő gondossággal eljárók várhatóan önként eleget tesznek a jogszabályi környezetükből fakadó jogi korlátozásoknak.[35] Ellenkező esetben fennállna annak valós veszélye, hogy a jogalanyok a szerződéses kötelezettségeik nem teljesítése vagy megtagadása igazolása érdekében még a kereskedés beszüntetésére vonatkozó hivatalos utasítás hiányában is hivatkozhatnának az Egyesült Államok által elfogadott szankciókat megállapító jogszabályok alkalmazhatóságára. Ilyen körülmények között az ily módon érintett fél a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet alapján jogorvoslat nélkül maradna, mivel e célból nem tudna hivatalos utasítást felmutatni, még ha a szankciók alkalmazhatóságával kapcsolatos aggályok nem is voltak valósak.

62. Mindenesetre, mivel a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 4. cikke egyértelműen arra irányul, hogy az igazságügyi vagy közigazgatási szerv által a szankciókat megállapító jogszabályok alapján hozott intézkedések végrehajtását – még az ilyen külföldi igazságügyi vagy közigazgatási szerv által e célból hozott utasítás hiányában is – megakadályozza, a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdése nem bírna önálló tartalommal, ha annak alkalmazását attól tennék függővé, hogy az e rendelet 11. cikkében említett személy kapott-e ilyen utasítást.

[33] Kiemelés tőlem.

[34] E tekintetben nem értek egyet a Telekom Deutschland azon érvelésével, amely szerint a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikke első bekezdésének alkalmazásához egyesült államokbeli bíróság vagy közigazgatási hatóság utasításának a kiadása lett volna szükséges, mivel ellenkező esetben bármely külföldön elfogadott jogszabály főszabály szerint csak az elfogadó állam területén fejtené ki a hatásait. Az e jogszabályok által felvetett problémák ugyanis nyilvánvalóan elsősorban azokat a vállalkozásokat érintik, amelyek a Telekom Deutschlandhoz hasonlóan érdekeltségekkel rendelkeznek az Egyesült Államokban. Valójában a bizonyos jogszabályok területen kívüliségével szembeni küzdelem nehézségei egyszerűen a gazdaságok összefonódottságával függenek össze.

[35] Az a körülmény, hogy valamely vállalkozás együttműködik, szorosan összefügg a kockázatérzékeléssel. Egyes szerzők a jogi kockázatot úgy írják le, mint amely „egy jogi norma és valamely esemény együtteséből ered, ahol az egyiket (vagy mindkettőt) bizonyos fokú bizonytalanság jellemzi. A jogi norma és az esemény ilyen bizonytalansággal jellemzett együttese várhatóan a vállalkozás értékét befolyásoló következményekkel jár.” Collard, C. és Roquilly, C., *Proposals for a Definition and Map of Legal Risk*, EDHEC Business School, research paper, 2011, 7. o. Következésképpen, minél nagyobb az összefonódás a gazdasági szereplő és a piaca között, annál nagyobb lesz a hajlandósága arra, hogy betartsa a kérdéses jogszabályokat. Ellenkezőleg, az olyan gazdasági szereplő, amelynek nincsenek kapcsolatai az Egyesült Államok piacával, és amelynek ügyvezetői késznek mutatkoznak arra, hogy soha ne utazzanak abba az országba vagy olyan államba, amely az Egyesült Államokkal kiadatási megállapodással rendelkezik, megengedheti magának, hogy figyelmen kívül hagyja az érintett jogszabályokat. A jogi kockázatok kezelésének kérdésével kapcsolatban lásd: Masson, A., Shariff, M., „Through the Legal Looking Glass: Exploring the Concept of Corporate Legal Strategy”, *EBLR*, 22(1). kötet, Wolters Kluwer, 2011, 64. és azt követő oldalak; valamint: Masson, A., Bouthinon-Dumas, H., „L’approche Law & Management”, *RTD Com*, N°2, Dalloz, 2011, 238. o.

63. Ezenkívül a mellékletben felsorolt jogszabályok valójában nem kötelezik az e jogszabályok végrehajtásáért felelős közigazgatási vagy igazságügyi hatóságokat arra vonatkozó utasítás kiadására, hogy az elsődleges szankciók által érintett valamely vállalkozás szerződéses partnerét hivatalosan felszólítsák ugyanezen jogszabályok betartására, mivel e hatóságok ennek hiányában is jogosultak szankciót elrendelni velük szemben. Ennek megfelelően e jogszabályok a teljes körű alkalmazásuktól kezdődően igazságügyi kockázatot jelentenek a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 11. cikkében említett személyek számára. A gazdasági szereplőknek tehát ettől a pillanattól kezdve kell dönteniük arról, hogy e kockázatokat megpróbálják elkerülni az érintett piacoktól való eltávolodás (vagy azok elkerülése) útján (elkerülő stratégia), vagy az említett kockázatokat megfelelő erőforrások biztosításával megpróbálják csökkenteni a szóban forgó jogszabályoknak való megfelelés útján, amely a gyakorlatban e vállalkozások részéről legalább az ügyleteik ellenőrzését feltételezi (kockázatcsökkentő stratégiák) [36].

64. A gyakorlatban számos nagyvállalat már létrehozott megfelelési részlegeket annak biztosítása érdekében, hogy az ilyen korlátozásokkal összhangban cselekedjenek. [37] Ennek eredményeképpen e vállalatok, amikor a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet mellékletében meghatározott jogszabályok által esetlegesen érintett országokban tevékenykednek, várhatóan az ilyen célból kiadott utasítás hiányában is megfelelésre fognak törekedni. Következésképpen, az ilyen jogszabályok hatásainak ellensúlyozása és az európai vállalkozások védelme érdekében a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikke első bekezdésének a harmadik ország végrehajtási vagy igazságszolgáltatási ága által a kereskedés beszüntetésére vonatkozóan kiadott hivatalos utasítás hiányában is alkalmazhatónak kell lennie. Természetesen, amint azt az alperes megjegyzi, a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 1. cikke e rendelet célkitűzéseit úgy foglalja össze, hogy az „a mellékletében meghatározott törvények […] területen kívüli *alkalmazásából* származó hatások elleni védekezést szolgálja, illetve e hatások ellen hat”. Nem gondolom azonban, hogy az 1. cikkben szereplő „alkalmazás” kifejezést a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelettel összefüggésben úgy kellene értelmezni, hogy e rendelet annak alkalmazása érdekében megköveteli a mellékletében felsorolt jogszabályok által előírt kötelezettségek konkretizálását a külföldi állam által kiadott bírósági vagy közigazgatási utasítás formájában. E rendelkezés ugyanis azt is kimondja, hogy a rendelet által biztosítani kívánt védelem az ilyen jogszabályokon alapuló vagy azokból eredő intézkedésekre is vonatkozik, amely *a fortiori* arra utal, hogy e védelem érvényesülését elsődlegesen e jogszabályok rendelkezései tekintetében feltételezik. Ezért úgy vélem, hogy e fogalmat arra utalással használják, amit láthatóan az uniós jogalkotó problémaként érzékel, vagyis az említett rendelet harmadik és negyedik preambulumbekezdéséből következően nem az általuk előírt tilalmak elvére, hanem azok területen kívüli hatályára utal.

[36] Számos cég értékesít az ügyletek ellenőrzésére és nyomonkövetésére szolgáló informatikai megoldásokat a kérdéses jogszabályok megsértésével összefüggő kockázatok feltárása érdekében. E megoldások legtöbbször pénzmosás elleni szoftverek moduljai.

[37] Lásd: Paine, L. S., „Law, Ethics, and Managerial judgment”, Journal of Legal Studies, 1994, 153–169. o.; Weinstein, S. és Wild, C. (szerk.) Legal risk management, governance and compliance: a guide to best practice from leading experts, Globe Law and Business, 2013.; Verdun, F., Le management stratégique des risques juridiques, LexisNexis, második kiadás, 2013., 133. és azt követő oldalak. Hugues Bouthinon-Dumas szerint a „megfelelés” fogalma annak módjára utal, ahogyan a vállalkozások szervezik magukat a jogi korlátaik kezelése érdekében, amelytől részben függ a gazdasági teljesítményük. Ez olyan proaktív megközelítésen alapul, amely a szervezeten belüli standardok hatékony végrehajtásának biztosítását célozza azon standardok internalizálása révén, amelyeknek meg kell felelnie. Konkrétan a megfelelés egy sor összehangolt, a szabályozási ellenőrzéstől az észlelt eltérések belső szankcionálásáig terjedő intézkedés formáját ölti, beleértve a jogi kockázatok feltérképezését, az ágazat közigazgatási és jogi gyakorlatának nyomon követését, a vállalati részlegek figyelmének felhívását a jogi kockázatokra és azok káros következményeire, a munkavállalók képzését, a kockázati politika meghatározásában való részvételt, a standardok betartásának ellenőrzését, valamint a jogsértések feltárásának megszervezését. E gyakorlatokat napjainkban magához a szervezethez tartozó vagy külső szolgáltatóként eljáró képzett szakemberek (például ügyvédek vagy tanácsadó irodák) hajtják végre. Egyre több és több vállalat alkalmaz megfelelési vezetőt és a részlegük is növekszik. Bouthinon-Dumas, H., „La compliance: une inflation normative au carré”, Management & Avenir, 2019/4, 110. sz., 110. o., (nem hivatalos fordítás). Marie-Anne Frison-Roche szerint a „megfelelési jog” olyan szabályozásra utal, amely egyes úgynevezett „kulcsfontosságú” magán gazdasági szereplőket a helyzetük és a rendelkezésükre álló eszközök miatt általános érdekű célkitűzések internalizálására kötelez e célkitűzések teljesítése érdekében. Frison Roche, M.-A., L’apport du droit de la compliance à la gouvernance d’internet, Rapport commandé par Monsieur le Ministre en charge du Numérique, 2019. április, 13–16. o.

65. A fentiekre tekintettel az első kérdésre azt a választ javaslom adni, hogy a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az nem csak akkor alkalmazható, ha annak az országnak a közigazgatási hatósága vagy bírósága, amelynek törvényeit és rendeleteit az említett rendelet melléklete felsorolja, közvetlenül vagy közvetve az e rendelet 11. cikkében említett személynek címzett utasítást adott ki. Az e rendelkezésben foglalt tilalom így abban az esetben is alkalmazható, ha a gazdasági szereplő anélkül tesz eleget egy ilyen jogszabálynak, hogy arra őt külföldi közigazgatási hatóság vagy bíróság kötelezte volna.

B. A második kérdésről

66. Második kérdésével az előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes a nemzeti jog olyan értelmezése, amely szerint az említett rendelet 11. cikkében említett személynek lehetősége van az OFAC által az SDN-re felvett szerződéses partnerrel fennálló folyamatos teljesítésű szerződést felmondani anélkül, hogy ehhez felmondási okra lenne szükség.

67. Habár az nem vitatott, hogy a német szerződési jog (számos más tagállam jogrendszeréhez hasonlóan) általában lehetővé teszi a kereskedők számára, hogy bármely egyéb gazdasági szereplővel fennálló szerződéses viszonyát a felmondás indokainak megjelölése nélkül felmondja, a jelen ügyben azzal érvelnek, hogy hacsak a Telekom Deutschland nem tudja valamilyen módon megindokolni, hogy miért mondta fel a Bank Melli Irannal fennálló szerződését, a kérdést előterjesztő bíróságnak nem áll módjában megállapítani, hogy a vállalat nem a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendeletbe ütköző módon szüntette-e meg e jogviszonyt.

68. Mielőtt rátérnénk annak vizsgálatára, hogy a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy az az e rendelet 11. cikkében említett természetes vagy jogi személy számára kötelezően előírja, hogy az SDN-re felvett féllel fennálló szerződés felmondásakor jelölje meg annak indokait, vagy egyénként indokolja meg az ilyen felmondást, először is annak a kérdésével kell foglalkozni, hogy az alapeljárásban szereplőhöz hasonló körülmények között az ilyen személy szerződéses partnere hivatkozhat-e a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdésére. [38]

1. A blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet alkalmazható-e egy az alapeljárásban szereplőhöz hasonló esetre?

69. Itt az a kérdés, hogy a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy az az e rendelkezésre történő hivatkozáshoz való jogot biztosít a jogalanyoknak az e rendelkezés európai gazdasági szereplők általi megsértésének megelőzése érdekében, így az alapeljárásban a Bank Melli Iran hivatkozhat e cikkre a szóban forgó szerződés felmondásának kifogásolásakor.

[38] E tekintetben érdemes felidézni, hogy nem minden az uniós jogban, köztük a Szerződésekben lefektetett szabályt szántak arra, hogy arra magánszemélyek is hivatkozhassanak más magánszemélyekkel szemben. Például az áruk szabad mozgása, habár azt a Szerződések garantálják, főszabály szerint nem rendelkezik közvetlen horizontális hatállyal, mivel csak az államokra nézve állapít meg kötelezettségeket. Lásd: 1984. február 29-i REWE-Zentrale ítélet (37/83, EU:C:1984:89, 18. pont); 1984. május 17-i Denkavit Nederland ítélet (15/83, EU:C:1984:183, 15. pont); 1982. november 24-i Bizottság kontra Írország ítélet (249/81, EU:C:1982:402, 21. pont).

70. Az első, amit meg kell jegyezni az, hogy a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdését megszorítóan kell értelmezni, mivel az jelentősen kihat a vállalkozási szabadságra. Ha például e cikk a Bank Melli Iranhoz hasonló magánjogi jogalany kérelmére érvényesíthető lenne, az azzal a hatással járna, hogy egy másik európai vállalkozást, mint amilyen a Telekom Deutschland, arra *kötelezné*, hogy vele üzleti tevékenységet folytasson. Ez a rendes kereskedelmi szabadságokba történő messzire vezető beavatkozást valósítana meg.

71. A második észrevételem, hogy a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet nem tartalmaz olyan kifejezett hivatkozást, amely alapján e rendelet az annak 11. cikkében említett személyeken kívül bármely más személy számára jogokat keletkeztetne. A blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdése tekintetében megállapítható, hogy az tiltani szándékozik az e rendelet 11. cikkében említett vállalkozásoktól elvárt általános magatartást, vagyis a mellékletében felsorolt jogszabályok egyikének betartását. Figyelemmel e tilalom általános jellegére, valamint az uniós jogalkotó azon választására, hogy rendeletet, nem pedig irányelvet fogadott el, ha e rendelkezést arra szánták volna, hogy egyedi jogokat állapítson meg, feltehetően az utóbbi megjelölte volna azokat a sajátos körülményeket, amelyek között az e mellékletben említett jogszabályok egyike által érintett fél a saját érdekei védelme érdekében hivatkozhatna a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdésében foglalt tilalomra. A jelen esetben azonban nem ez a helyzet.

72. Harmadszor, a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 9. cikke (amely az egyetlen olyan rendelkezés, amely a blokkoló intézkedésekről szóló rendelet megsértésének következményeivel foglalkozik) arra kötelezi a tagállamokat, hogy az e rendelet megsértése esetére alkalmazandó arányos, hatékony és visszatartó erővel rendelkező szankciókat határozzanak meg. Ez a fajta terminológia – különösen a „visszatartó erővel rendelkező” kifejezés használata – jellemzően inkább közjogi, nem pedig magánjogi végrehajtásra utal. [39]

73. Negyedszer, a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének második bekezdése, amely a Bizottságot feljogosítja arra, hogy felhatalmazást adjon az érintett személyek részére az ilyen jogszabályokban megállapított vagy azokból eredő követelmények vagy tilalmak teljes vagy részleges teljesítésére, az ilyen eltérésre való felhatalmazásadásról való döntés esetére nem írja elő, hogy az érintett intézménynek figyelemmel kellene lennie a harmadik felek érdekeire, ami egyébként elvárható lehetne, ha a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet elismerné azon személyek jogait, akikre a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet mellékletében felsorolt jogszabályok feltehetően vonatkoznak. [40]

74. A blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikke első bekezdésének szövegéből és szövegkörnyezetéből eredő fenti észrevételeken felül talán a legerősebb érv, amely amellett szól, hogy e rendelkezést pusztán gazdaságpolitikai szabályt megállapító rendelkezésként értelmezzük, nem pedig úgy, mint amely jogokat keletkeztet a szerződéses felek részére, a blokkoló

[39] A blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet összefüggésében a „visszatartó erővel rendelkező” melléknév arra utal, hogy a meghatározandó szankcióknak potenciálisan egyenértékűeknek kell lenniük a mellékletben felsorolt jogszabályokban megállapított szankciókkal. Csak ilyen feltételek mellett valószínű ugyanis, hogy ezek egybevetése e rendelet javára billenti a mérleget, és így tiszteletben tartják az említett rendelet 5. cikkének első bekezdésében meghatározott tilalmat.

[40] Emellett a Bizottság nem teszi közzé az eltérésre való felhatalmazásadásról hozott határozatait, holott főszabály szerint a közzététel olyan feltétel, amelynek teljesülnie kell ahhoz, hogy harmadik felekkel szemben jogszabályokra hivatkozni lehessen. Ennek okát meg lehet azonban érteni, mivel ez az érintett külföldi hatóságok előtt ismertté tenné, hogy mely vállalkozás nem nyújtott be eltérés iránti kérelmet, és ez alapján feltételezni lehetne róla, hogy nem tartja be a kérdéses jogszabályt.

intézkedésekről szóló rendelet célkitűzései között keresendő.[41] E célkitűzések ugyanis *nem* az Egyesült Államok intézkedései által közvetlenül érintett harmadik országbeli vállalkozások védelmére hivatottak, hanem inkább arra szolgálnak, amint azt e rendelet 1. cikke megállapítja, hogy ellensúlyozzák az érintett jogszabályok hatásait és megvédjék az európai vállalkozásokat, közvetve pedig a tagállamok nemzeti szuverenitását a nemzetközi joggal ellentétes jogszabályokkal szemben.[42] Ha a Bank Melli Iran a jelen ügyben szereplőhöz hasonló magánjogi jogérvényesítés útján érvényesíthetné a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdését, ez ellentmondani látszana e rendelet célkitűzéseinek, amelyek az európai vállalkozások *(nem* pedig az elsődleges szankciók által célzott vállalkozások) védelmét szolgálják, mivel cseppet sem irigylésre méltó és szinte lehetetlen helyzetbe kerülnek.[43]

75. Habár elismerem e szempontok jelentőségét, a magam részéről mindazonáltal meg kell állapítanom, hogy a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az a Bank Melli Iranhoz hasonló harmadik feleket felruházza ezekkel a jogokkal.

76. A kiindulási pontot itt magának a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikke első bekezdése bevezető szavainak kötelező jellegű megfogalmazása képezi („A 11. cikkben említett személyeknek […] nem kell eleget tenniük semmilyen követelménynek vagy tilalomnak […] amely […] a mellékletben felsorolt jogszabályok[on] [alapul].”). Ha ez a szigorú és ellentmondást nem tűrő megszövegezés nem volna elég, az uniós jogalkotó e tilalom teljes körű érvényesülése és alkalmazása érdekében a jogi nyelvezet széleskörű arzenálját bevetette („sem közvetlenül, sem egy képviselőn vagy egyéb közvetítő személyen keresztül, sem tevőlegesen vagy szándékos mulasztás útján […], amely közvetlenül vagy közvetve a mellékletben felsorolt jogszabályok, illetve az azokon alapuló vagy az azokból eredő intézkedésekből adódik”).

77. E rendelkezések e szakpolitikai célkitűzéseit a preambulumbekezdések tovább részletezik. Ezek közé tartozik az a meggyőződés (a harmadik, negyedik és ötödik preambulumbekezdésben foglaltak szerint), hogy ez a fajta területen kívüli jogalkotás sérti a nemzetközi jogot és a belső piac hatékony működését. A hatodik preambulumbekezdés kimondja, hogy e rendkívüli körülmények között, „a fennálló jogrend, valamint [az Unió] és az említett jogi és természetes személyek érdekei védelme érdekében”, akik a Szerződéseken alapuló jogaikat gyakorolják, szükséges „az érintett külföldi jogalkotás hatásainak megszüntetése, semlegesítése, megakadályozása vagy egyéb ellenintézkedés megtétele”.

[41] A második célkitűzést tekintve – amely az európai vállalkozásoknak az említett jogszabályok hatásaival szembeni védelmére irányul – a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 1996-ban történt elfogadásakor az Egyesült Államok ítélkezési gyakorlata arra engedett következtetni, hogy a blokkoló intézkedésekről szóló rendelet az európai vállalkozások számára az Egyesült Államok jogának való megfelelés tiltását követően az Egyesült Államok bíróságai előtt védekezési eszközként fog szolgálni. Azzal is lehet azonban érvelni, hogy az ilyen védelemhez elegendő volt arra hivatkozni, hogy az ilyen tilalom kizárólag nyilvánosan érvényesíthető.

[42] Lásd a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 1. cikkét.

[43] A blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet ugyanis kevés segítséget kínál az Egyesült Államokban vagyoneszközökkel rendelkező uniós jogalanyoknak, amely eszközökkel szemben az Egyesült Államok hatóságai egyszerűen területi végrehajtási intézkedést rendelhetnek el. Ruys, T. és Ryngaert, C., „Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions”, *British Yearbook of International Law*, 2020, 85. o. Az Európai Parlament megrendelésére készített jelentés szerint „a cégek arra való törekvésének együttes hatása, hogy az Egyesült Államok részéről elkerüljék a bírságokat, miközben ezzel egyidejűleg próbálják elkerülni annak látszatát, hogy eleget tesznek az adott szankciónak, jelentős költségeket (és fejtörést) okoz az európai cégeknek, amelyek a tengerentúli és belföldi piacaik miatt egyaránt aggódnak. Ebben az értelemben az Egyesült Államok által elrendelt szankciók elérik a kívánt hatást, mivel rendkívül megnehezítik a cégek számára, hogy mindkét irányból önként politikai kockázatnak tegyék ki magukat.” Stoll, T., Blockmans, S., Hagemejer, J., Hartwell, A., Gött, H., Karunska, K. és Maurer, A., *Extraterritorial Sanctions on Trade and Investments and European responses*, az Európai Parlament Nemzetközi Kereskedelemi (INTA) Bizottsága által megrendelt tanulmány, 2020., 33. o. Lásd még e tekintetben: Truyens, L. és Loosveld, S., „The EU Blocking Regulation: navigating a diverging sanctions landscape”, 30(9), *I. C. C. L. R.*, 2019, 490–501. o., 501. o., valamint egy „22-es csapdája” helyzetre hivatkozással: de Vries, A., „Council Regulation (EC) No 2271/96 (the EU Blocking Regulation)”, 26(8), *Int'l Bus. Lawyer*, 1998, 345. o., 348. o.

78. Ennek megfelelően a Bíróságnak érvényre kell juttatnia ezt a preambulumbekezdésekben megjelenő szakpolitikai választást és a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet anyagi jogi rendelkezéseit, amelyeket az uniós jogalkotó a létező legszigorúbb és megalkuvást nem tűrő módon írt elő.[44] Ugyanakkor, ha a Bank Melli Iran keresetindítási jogát nem ismerjük el, ez azzal a nettó hatással járna, hogy a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdésében kifejezésre juttatott szakpolitika végrehajtása kizárólag a tagállamok[45] és közvetett módon a Bizottság hajlandóságán múlna.

79. Ez ugyanis azt jelentené, hogy bizonyos, a blokkoló intézkedésekről szóló rendeletet végrehajtani vonakodó tagállamokban például egy a Telekom Deutschlandhoz hasonló jelentős gazdasági szereplő úgy dönthet, hogy a Bank Melli Irannal kötött szerződés felmondása révén aktívan betartja az Egyesült Államok szankciórendszerét.

80. A példáját nyilvánvalóan mások is követnék, és a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet alapjául szolgáló közrendi indokot teljes egészében gyorsan aláásná egy olyan fennálló helyzet, amelyben számos európai jogalany csendben e szankciók (akár közvetett módon történő) betartása mellett döntött. Ilyen körülmények között az említett rendelet 9. cikkében előirányzott, a tagállamok jogában meghatározott „visszatartó erővel rendelkező” szankciók vélhetően üres fenyegetést jelentenének, és az Európai Unió és annak tagállamainak lehetőségei Shakespeare Lear királyához hasonlóan annak állítására korlátozódnának, hogy „oly dolgokat teszek – miket, még nem tudom, de amiken megrémül a föld.”

81. Tény, hogy ennek az értelmezésnek az egyik következménye az, hogy egy külföldi jogalany (mint a Bank Melli Iran) egy európai jogalany (mint a Telekom Deutschland) kárára jut hozzá járulékosan e keresetindítási joghoz, és így az utóbbi vállalkozás köteles lenne fenntartani a szerződéses kapcsolatot egy olyan ügyféllel, akivel többé nem kíván üzletelni. Ugyanakkor, bármennyire elégtelennek is tűnhet ez egyeseknek, a magám részéről nem látok más alternatívát, ha a Bíróság fenn kívánja tartani azokat a szakpolitikai célkitűzéseket, amelyeknek a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdése hivatott érvényt szerezni.

[44] Anthonius de Vries szerint „a Bizottság a blokkoló intézkedésekről szóló rendeletre vonatkozó javaslatában már előre látta, hogy bizonyos körülmények között a tilalom az érintett személyek és vállalkozások érdekeinek vagy maga az Európai [Unió] érdekeinek súlyos sérelmével járhat. Ezért egy mentességi lehetőségre tett javaslatot, amelyet a Tanács bizonyos módosításokkal megtartott a rendeletben.” Lásd: de Vries, A., „Council Regulation (EC) No 2271/96 (the EU Blocking Regulation)”, 26(8), *Int'l Bus. Lawyer*, 1998, 345. o., 349. o. Ezen álláspont alátámasztására lásd még: Lesguillons, H., „Helms-Burton and D'Amato Acts: reactions of the European Union”, 1. kötet, *I. B. L. J.*, 1997, 95–111. o., 108. o., valamint Ruys, T. és Ryngaert, C., „Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions”, *British Yearbook of International Law*, 2020, 86. o.

[45] A francia parlament jelentése szerint 2019-ig mindössze egy olyan eset fordult elő, amelyben e rendeletre sikerrel hivatkoztak, nevezetesen 2007 áprilisában Ausztriában, amikor a BAWAG PSK osztrák bank kubai bankszámlákat szüntetett meg. Lásd: Gauvain, R., d'Urso, C., Damais, A. és Jemai, S., „Rétablir la souveraineté de la France et de l'Europe et protéger nos entreprises des lois et mesures à portée extraterritoriale, rapport de l'Assemblée nationale (France)”, 2019., 26. o. Ezt követően a Rechtbank Den Haag (hágai elsőfokú bíróság, Hollandia) helyt adott egy azzal kapcsolatban előterjesztett egyszerűsített eljárás iránti kérelemnek, hogy egy európai társaság az Egyesült Államok által elrendelt szankcióktól tartva megszegett egy kubai vállalkozással fennálló szerződést, és e bíróság elrendelte a szerződés érvényben tartását. Habár e határozat nem kifejezetten a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendeleten alapult, e bíróság mindazonáltal megjegyezte, hogy nem zárható ki annak lehetősége, hogy a szerződés felmondása az utóbbi rendeletbe is ütközik. Rechtbank Den Haag (hágai elsőfokú bíróság), 2019. június 25., ECLI:NL:RBDHA:2019:6301. Úgy tűnik továbbá, hogy 2020-ban kubai ügyfelek elérték, hogy az ING Bank feloldja a számláikat, miután a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet alapján keresetet indítottak a bankkal szemben. Lásd: Rechtbank Amsterdam, Felperes kontra ING Bank NL: RBAMS:2020:893 (amszterdami elsőfokú bíróság) 2020. február 6. A blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet alkalmazására vonatkozó példák száma mindenesetre véges. Ez néhány szerzőt annak megállapításához vezetett, hogy „a blokkoló intézkedésekről szóló rendelet leginkább papírtigrisnek bizonyult – puszta jelképnek, amely az Európai Unió egyet nem értését jelzi az Egyesült Államok által elrendelt szankciók széleskörű hatásaival”. Ruys, T. és Ryngaert, C., „Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions”, *British Yearbook of International Law*, 2020, 98. és 115. o., és e tekintetben Bonnecarrère, Ph., *Sur l'extraterritorialité des sanctions américaines*, Rapport d'Information, 17. sz. (2018–2019), Sénat, Franciaország, 20–22. o.

82. Ezt talán más módon is megvizsgálhatjuk. Tegyük fel például, hogy egy egyesült államokbeli vállalkozás számára kedvező bírósági határozatot hoztak az Egyesült Államokban a Bank Melli Irannal szemben, és ez a bírósági határozat „közvetlenül vagy közvetve" az Egyesült Államok szankciórendszerén alapul. Tételezzük fel továbbá azt is, hogy ezt követően ez az egyesült államokbeli vállalkozás ezt a javára hozott határozatot a német bíróságok előtt kívánja érvényesíteni. Érvelhetünk-e azzal, hogy a Bank Melli Irannak nem áll jogában e bíróságokhoz fordulni e végrehajtási eljárás megszüntetése iránt a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 4. cikkére figyelemmel, még úgy sem, hogy (miként a jelen ügyben) e rendelkezés semmit sem mond a nem európai jogalanyok ilyen típusú keresetindítási jogáról?

83. Úgy vélem, hogy e kérdés magában foglalja az arra adandó választ, és hogy szinte ugyanez elmondható a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdésével összefüggésben a harmadik feleket megillető jogokról.

2. A blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdését lehet-e úgy értelmezni, hogy az alapján az e rendelet 11. cikkében említett személyek az elsődleges szankciók által érintett személlyel fennálló szerződéses kapcsolat felmondásakor kötelesek eleve megjelölni a felmondás indokait?

84. Már az elején érdemes leszögezni, hogy e kérdést a német jog összefüggésében kell vizsgálni, amely lehetővé teszi az alapeljárás feleinek helyzetében lévő személyek számára, hogy a szerződéses szabadság jegyében bármely határozatlan idejű szerződés tekintetében gyakorolhassák a rendes felmondás jogát, amelyhez sem valamely felmondási ok fennállása, sem annak megjelölése nem szükséges. A második kérdést ezért úgy kell tekinteni, hogy az lényegében azzal kapcsolatos, hogy a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet a tagállamokat az említett szerződéses szabadság alóli kivétel elismerésére *kötelezi-e* abban az esetben, ha a szerződést elsődleges szankciók hatálya alá tartozó személlyel kötötték, amelyre tekintettel, e sajátos körülmények között, meg kell jelölni a felmondás indokát, hogy az alapján meg lehessen állapítani, hogy a felmondást az említett rendelet mellékletében felsorolt jogszabályok motiválták-e, ezáltal biztosítva e rendelkezés hatékony érvényesülését.

85. Tény, hogy sem kifejezetten a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikke első bekezdésének, sem általában az említett rendelet konkrét szövegében nem találunk annak az álláspontnak az alátámasztására szolgáló rendelkezést, amely szerint e rendelet kötelezően előírja az okok megjelölését, ha elsődleges szankciók hatálya alá tartozó személlyel fennálló kereskedelmi kapcsolatot kívánnak megszüntetni. Én mindazonáltal úgy vélem, hogy e kötelezettség, lényegében mindazon okokból, amelyeket az imént a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikke első bekezdésének végrehajtása iránti keresetindítási jog fennállásával kapcsolatban bemutattam, szükségszerűen levezethető az említett rendelet által követett célkitűzésekből. Ellenkező esetben valamely jogalany csendben úgy dönthetne, hogy betartja az Egyesült Államok szankciókat megállapító jogszabályait, és e hallgatásba burkolózva, amely indokait tekintve kiismerhetetlen, módszereit tekintve pedig (hatékonyan) nem vizsgálható felül,[46] eljárása a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet preambulumbekezdéseiben és az 5. cikke első bekezdésében megfogalmazott fő szakpolitikai célkitűzések sérelméhez és meghiúsulásához vezetne.

86. Úgy tűnik, hogy lényegében itt is ez történt. Az a körülmény, hogy a Telekom Deutschland az Egyesült Államok által újból elfogadott szankciók hatálybalépését követő két héten belül fel kívánta mondani a Bank Melli Irannal kötött szerződését (és amint arra a kérdést előterjesztő

[46] Az Irish Supreme Court (ír legfelsőbb bíróság) szavait kölcsönözve. Lásd: *Garvey v. Ireland* [1981] IR 75.

bíróság rámutatott, többé-kevésbé azonos megfogalmazással négy másik ügyfélnek szintén levelet ír, akik mind jelentős iráni kapcsolatokkal rendelkeztek), feltehetően magáért beszél, habár az ebből levonható következtetés megállapítása természetesen végső soron a kérdést előterjesztő bíróság feladata. Indokolás hiányában a körülmények nyilvánvalóan arra mutatnak, hogy a Telekom Deutschland úgy döntött, hogy ahelyett, hogy kitenné magát az Egyesült Államok által elrendelt szankciók alkalmazásából eredő kockázatoknak (és az azzal járó súlyos pénzbírságok, az üzletmenet fennakadása és a jó hírneve jelentős sérelme kockázatának), inkább érvényt szerez e szankcióknak, tekintet nélkül a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdésében foglalt ezzel ellentétes rendelkezésekre.

87. El kell természetesen ismerni, hogy számos olyan vállalkozás és magánszemély van, akinek az alábbi okokból etikai aggályai és fenntartásai lehetnek az olyan országokkal, mint az Iráni Iszlám Köztársaság (és ennek kiterjesztéseképpen olyan jelentős iráni jogalanyokkal, mint amilyen a Bank Melli Iran, amelyek lényegében az iráni kormány ellenőrzése alatt állnak) folytatott üzleti tevékenységgel kapcsolatban: Irán nukleáris ambíciói; a régió más kormányainak destabilizálására irányuló törekvései; a kiszervezett háborúk folytatása iránti hajlandósága, e célból gyakran terrorista csoportok finanszírozása és támogatása útján; vallási fundamentalizmusa és bármely eltérő véleménnyel szembeni általános intoleranciája; a nőkkel és kisebbségekkel szemben tanúsított hátrányos megkülönböztetés és a halálbüntetés válogatás nélküli alkalmazása, amelyet gyakran egyszerűsített és – legalábbis a mi szabályaink szerint – mélységesen igazságtalan perek előznek meg, mind olyan jellemzői ennek az államnak, amelyeket érthető módon sokan elfogadhatatlannak és erősen kifogásolhatónak tartanak. Valamely üzleti szereplő arra vonatkozó joga, hogy az üzleti értékekről alkotott saját etikai érzéke alapján úgy döntsön, hogy nem folytat üzleti tevékenységet egy ilyen rezsimmel, természetesen alapvető eleme a Charta 10. cikkének (1) bekezdése által védett lelkiismereti szabadságnak, valamint a Charta 16. cikke értelmében vett vállalkozási szabadságnak.

88. Annak megállapítása érdekében azonban, hogy a szerződés ezen az alapon történő felmondására vonatkozó döntés tekintetében megjelölt indokok őszinték voltak-e, a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 11. cikkében említett személynek – a jelen ügyben a Telekom Deutschlandnak – álláspontom szerint igazolnia kellene, hogy *koherens* és *rendszeres* módon aktív vállalati társadalmi felelősségvállalási politikát folytat, amelynek következtében többek között az iráni rezsimmel kapcsolatban álló összes vállalkozással meg kell tagadnia az üzletkötést. [47]

89. Mindenesetre a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikke első bekezdésének megalkuvást nem tűrő megfogalmazásából az következik, hogy főszabály szerint legalábbis az Egyesült Államok által elrendelt szankciók hatálya alá tartozó iráni jogalannyal fennálló érvényes szerződést felmondani kívánó vállalkozás köteles a kérdést előterjesztő bíróság megelégedésére igazolni, hogy a felmondás indokául nem az említett szankciók betartására irányuló szándéka szolgált.

90. E tekintetben, amint azt már említettem, az alperes nem csupán megjelölni, hanem igazolni is köteles a döntése indokait. A fentebb előadott okokból ugyanis a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikke első bekezdésének hatékony érvényesülése szenvedne sérelmet, ha az érintett személyeknek megengednék, hogy a döntésük indokául megjelölt bármilyen megközelítőleg hiteles ok mögé bújhassanak. [48] Különösen úgy vélem, hogy az említett rendelet

[47] Lásd analógia útján: 2017. március 14-i G4S Secure Solutions ítélet (C-157/15, EU:C:2017:203, 40. pont).

[48] Egyes ügyvédek azt tanácsolják az ügyfeleiknek, hogy „keressenek alternatív kereskedelmi indokokat az Iránnal vagy Kubával folytatott üzleti tevékenység beszüntetésére”, és így kerüljék meg a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet alkalmazását. Lásd: Doussin, A., Catrain, L. és Dukic, A., *How to Mitigate sanctions risks*, Hogan Lovells, 2020, diasor elérhető a cég honlapján.

11. cikkében említett személynek nem engedhető meg, hogy a *vis maior* felmondási záradékra hivatkozzon a szerződéses kapcsolat felmondásának igazolása érdekében, anélkül, hogy legalább azt bizonyítaná, hogy a *vis maiornak* minősülő esemény nem függ össze az Egyesült Államok által elfogadott szankciókat megállapító, e rendelet mellékletében felsorolt jogszabályokkal. [49] Bármely más megoldás aláásná a szerződés felmondásával érintett jogalany arra vonatkozó képességét, hogy éljen a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendeletben biztosított jogaival.

91. Ennek megállapítása során nem hagyom figyelmen kívül azt a körülményt, hogy először is, bizonyos típusú szerződések esetében fontos lehet a szerződő felek közötti személyes kapcsolat *(intuitu personae)*, ez azonban *önmagában* nem zárja ki a felmondás igazolására vonatkozó követelményt. Ellenkezőleg, e szerződések sajátos jellege és a felek között általuk létrehozott kapcsolat pont, hogy jogszerű indokául szolgálhatnak az említett szerződéseknek az elsődleges szankciókkal össze nem függő körülmények megváltozása miatti felmondásának megindokolására. A jelen ügyben meglehetősen életszerűtlen lenne azt feltételezni, hogy a felek közötti jelen szerződéseket ily módon kellene értékelni: ellenkezőleg, két üzleti vállalkozás közötti megállapodásból fakadó személytelen szerződésről van szó, amely alapján egy telekommunikációval foglalkozó jelentős jogalany alapvető közüzemi szolgáltatások nyújtását vállalta, amely jogalany a gyakorlatban az ilyen szolgáltatásnyújtás piacán domináns pozíciót tölt be.

92. A szerződés felmondásának igazolására vonatkozó kötelezettség azonban eltér a blokkoló intézkedésekről szóló rendelet 5. cikkének első bekezdésében előírt, az e rendelet 11. cikkében említett személyeket érintő azon kötelezettségtől, hogy ne tegyenek eleget a rendelet mellékletében felsorolt, szankciókat megállapító jogszabályokban foglaltaknak. Ez inkább a bizonyítási teherrel függ össze, következésképpen ezt az indokolást nem feltétlenül a szerződés felmondásakor kell előadni, hanem az például védekezésképpen is előterjeszthető a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikke első bekezdésének végrehajtása iránti bírósági eljárás megindítását követően.

93. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint ugyanis harmonizáció hiányában a tagállamok szabadon meghatározhatják az uniós jog végrehajtására szolgáló saját eljárási szabályaikat. Nem hiszem azonban, hogy az eljárási autonómia elve olyan esetben is alkalmazható, amelyben – miként a jelen ügyben – a hatékony érvényesülés biztosításának szükségessége a bizonyítási teher bizonyos fokú megoszlását írja elő. [50] Arra az esetre is, ha a bizonyítási teher eljárásjogi

[49] E tekintetben tiszteletteljes véleményem szerint és szemben azzal, amit a Tribunal de Commerce de Paris (párizsi kereskedelmi bíróság, Franciaország) egy szintén a Bank Melli Irannal kötött szerződés felmondásával kapcsolatos ügyben megállapított, az a körülmény, hogy a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet már létezett a kérdéses szerződés megkötésének időpontjában, nem zárhatja ki az említett rendelet 5. cikke első bekezdésének alkalmazását azon az alapon, hogy figyelemmel az e rendeletben foglaltakra a szerződés felmondására használt *vis maior* záradékhoz hozzájárultak. Az 5. cikk első bekezdése ugyanis az Európai Unió és annak tagállamai alapvető közrendjét képviseli, így attól a felek nem térhetnek el. Lásd: Tribunal de Commerce de Paris (párizsi kereskedelmi bíróság), 2020. január 23., SC Bank Melli Iran Banque Nationale kontra SAS Viveo France, 2019023091. sz. ítélet.

[50] A Bíróság ugyanis különbséget tesz a *bizonyításfelvétel* és a *bizonyítási teher* között. Lásd a fellebbezések tekintetében: 2013. december 19-i Siemens és társai kontra Bizottság ítélet (C-239/11 P, C-489/11 P és C-498/11 P, nem tették közzé, EU:C:2013:866, 38. pont) és 2018. június 28-i EUIPO kontra Puma ítélet (C-564/16 P, EU:C:2018:509, 57. pont). A fellebbezéseken túlmenően lásd e tekintetben például: 2017. június 21-i W és társai ítélet (C-621/15, EU:C:2017:484, 24. pont).

kérdés,[51] nem pedig – amint az láthatóan néhány tagállamban előfordul – anyagi jogi kérdés, az uniós jog tényleges érvényesülésének biztosítására irányuló kötelezettség megakadályozza, hogy e terhen olyan módon változtassunk, amely megnehezítené az uniós jog alkalmazását valamely jogvitában.

94. Ha az uniós jogban az az elv érvényesül, amely szerint a bizonyítási teher arra a személyre hárul, aki igényt kíván érvényesíteni,[52] az is elismert, hogy bizonyos sajátos körülmények között szükség lehet a bizonyítási teher megfordulására.[53] Ezt a megközelítést fogadták el például az Unió hátrányos megkülönböztetés elleni irányelvei, amely területen közismert, hogy a hátrányos megkülönböztetést megvalósító magatartás bizonyítása nehézségeket okozhat.[54]

95. A blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdését illetően nyilvánvalóan a harmadik feleknek a legnehezebb bizonyítékot gyűjteniük arra vonatkozóan, hogy a kereskedelmi kapcsolat létesítésének megtagadásáról vagy beszüntetéséről hozott döntés az említett rendelet 11. cikkében említett személy Egyesült Államok jogának betartására irányuló szándékának következménye. Eltekintve attól a valószínűtlen helyzettől, amelyben az utóbbi cikkben említett személy például a nyilvánosság előtt elismerné, hogy szándékában áll betartani a hivatkozott rendelet mellékletében felsorolt jogszabályokat, nem látom, hogy a felperesek, mégis milyen bizonyítékokkal tudnának szolgálni. Az elsődleges szankciók hatálya alá tartozó személyekkel fennálló üzleti kapcsolatok megszüntetéséről vagy az ilyen kapcsolat létesítésének megtagadásáról egyidejűleg hozott döntésekkel? A gyakorlatban azonban az üzleti titoktartás rendkívül nehézzé teszi valamely vállalkozás számára, hogy megismerje a szolgáltató által más vállalkozások vonatkozásában hozott tényleges döntéseket.[55]

96. Ilyen körülmények között úgy vélem, hogy ha a felperes első ránézésre meggyőző bizonyítékkal szolgált egyfelől arra, hogy a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 11. cikkének hatálya alá tartozó személyt, akivel a felperes üzleti kapcsolatot kíván létesíteni vagy azt fenn kívánja tartani, érintheti az említett rendelet mellékletében felsorolt jogszabályok egyike, másfelől arra, hogy teljesítette annak elvárt feltételeit, hogy e vállalkozás ügyfelévé váljon vagy az

[51] A tagállamok eljárási autonómiáját azonban korlátozza a tagállamokat terhelő azon kötelezettség, hogy először is a gyakorlatban ne lehetetlenítsék el vagy tegyék rendkívüli módon nehézzé az uniós jog által biztosított jogok gyakorlását (a tényleges érvényesülés elve), az uniós jog végrehajtása során ugyanazokat a szabályokat kell alkalmazniuk, mint amelyek a nemzeti jog hatálya alá tartozó hasonló helyzetekre vonatkoznak (az egyenértékűség elve), valamint tiszteletben kell tartaniuk az uniós jog általános elveit. Lásd például: 2018. június 27-i Turbogás ítélet (C-90/17, EU:C:2018:498, 43. pont). Továbbá, ha a bizonyításfelvétel egyértelműen eljárásjogi kérdés, egyes jogi hagyományok a bizonyítási teher megoszlását az anyagi jogi rendelkezések közé sorolják. Például a francia jogban a vélelmekkel és a bizonyítási teherrel kapcsolatos szabályok a polgári törvénykönyvben, nem pedig a polgári perrendtartásban találhatók. A német jogban a normaelmélet (Normenbegünstigungstheorie) szerint a jogalkotó a norma megalkotásakor figyelemmel van a bizonyítási teher megoszlására. Ennek megfelelően a bírák a bizonyítási teher megoszlását az anyagi jog értelmezése útján értékelik. Lásd: *Prütting Münchener Kommentar zur ZPO*, 3. kiadás, 2008, 286. §, 113–115. szám. Tudomásom szerint a Bíróság még soha nem határozott egyértelműen e kérdés tekintetében, mivel az uniós jog nagyon gyakran meghatározza, hogy mit is jelent a bizonyítási teher megoszlása.

[52] Lásd például: 1966. április 28-i ILFO kontra High Authority ítélet (51/65, EU:C:1966:21), 1989. január 26-i Koutchoumoff kontra Bizottság ítélet (224/87, EU:C:1989:38) vagy 2015. május 22-i Schräder kontra CPVO ítélet (C-546/12 P, EU:C:2015:332, 78. pont).

[53] Lásd: 2011. szeptember 29-i Elf Aquitaine kontra Bizottság ítélet (C-521/09 P, EU:C:2011:620, 56. pont).

[54] Lásd a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló, 2000. június 29-i 2000/43/EK tanácsi irányelv (HL 2000. L 180., 22. o.; magyar nyelvű különkiadás 20. fejezet, 1. kötet, 23. o.) 8. cikkét, a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló, 2000. november 27-i 2000/78/EK tanácsi irányelv (HL 2000. L 303., 16. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 4. kötet, 79. o.) 10. cikkét és a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról szóló, 2006. július 5-i 2006/54/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2006. L 204., 23. o.; helyesbítés: HL 2019. L 191., 45. o.) 19. cikkét.

[55] Egyéb tényezők, például, hogy a vállalkozás házon belüli képzést szervez a személyi állománya számára a kérdéses jogszabályok vonatkozásában, hogy rendelkezik e jogszabályokkal kapcsolatos eljárásmóddal, vagy hogy monitoring eszközöket használ, illetve azok a rendelkezésére állnak, mind olyan bizonyítékok, amelyeket harmadik felek nehezen tudnak előterjeszteni.

maradjon,[56] a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdése alapján az e rendelet 11. cikkében említett személy köteles megindokolni a kérdéses szerződés felmondására vagy a felperes ügyféli minőségének megtagadására vonatkozó üzleti döntését.[57]

97. El lehet fogadni, hogy a bizonyítási teher ilyen megfordítása egyesek számára a szerződéses szabadsággal ellentétesnek tűnhet. Amint arra azonban a Bíróság rámutatott, a Chartában említett szabadságok gyakorlása csak az állampolgárokat a saját cselekményeikért terhelő felelősség körében biztosított.[58] Azt is érdemes megemlíteni, hogy a Bíróság már kimondta, legalábbis a versenyjoggal összefüggésben, hogy bizonyos körülmények között egy vállalkozás kötelezhető a harmadik féllel való szerződéskötésre.[59] E sajátos körülmények között az elsőbbséget élvező közrendi indokok, a nemzetközi jog tiszteletben tartása és az Unió által az ilyen típusú beavatkozó jellegű, területen kívüli jogalkotással kapcsolatban kifejezésre juttatott általános nemtetszés, amelyek – amint azt már láttuk – mind megjelennek a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet preambulumbekezdéseiben, 4. cikkének rendelkezéseiben, valamint 5. cikke első bekezdésének rendelkezéseiben, legalább ennyit megkövetelnek.[60]

98. Így, a nemzeti bíróságok előtt folyó eljárásokat illetően, mivel a Bank Melli Iran és a Telekom Deutschland már üzleti kapcsolatban álltak egymással, és, úgy tűnik, egyikőjük sem változtatott az üzleti tevékenységén (amely körülmény ellenőrzése ugyanakkor a nemzeti bíróság feladata), úgy vélem, hogy a Telekom Deutschlandnak kell igazolnia, hogy a kérdéses szerződést objektív indokból, *nem pedig* amiatt mondta fel, hogy a Bank Melli Iran elsődleges szankciók hatálya alá tartozott, a megjelölt indok valóságtartalmát pedig a kérdést előterjesztő bíróságnak kell ellenőriznie. A blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikke első bekezdésének szövegéből egyértelműen kiderül, hogy a gazdasági szereplő említett szankciók végrehajtására irányuló szándékának van jelentősége, függetlenül attól, hogy e gazdasági szereplőt ténylegesen érinti-e e szankciók alkalmazása.

99. A fentiekre tekintettel a második kérdésre azt a választ javaslom adni, hogy a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes a nemzeti jog olyan értelmezése, amely szerint az e rendelet 11. cikkében említett személynek lehetősége van az OFAC által az SDN-re felvett szerződéses partnerrel fennálló folyamatos teljesítésű szerződést felmondani anélkül, hogy bármikor meg kellene indokolnia az e szerződések felmondására vonatkozó döntését.

[56] E tekintetben néhányan azzal érvelnek, hogy a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet által követett célkitűzésekből megállapítható, hogy e rendelkezés alkalmazásához annak igazolása is szükséges, hogy az adott helyzetben a kérdéses jogszabályok területen kívüli alkalmazása is felmerült. Lásd például: Financial Markets law committee, *U. S. Sanctions and the EU blocking statute Regulation: Issues of legal uncertainty*, 2019, 3.5. és 3.12. §. Ugyanakkor, noha az 5. cikk szövegezése nem tűr ellentmondást, abban semmi olyan nem található, amely alátámasztaná egy ilyen feltétel fennállását. Továbbá, ha a feltételezésemmel egyezően a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendeletet a nemzetközi jog értelmében vett ellenintézkedésként hozták meg, úgy kell tekinteni, hogy annak célja általában véve az említett jogszabályok hatásainak megakadályozása.

[57] Az ilyen indokolás lehet gazdasági vagy kereskedelmi, kapcsolódhat az EU által elfogadott szankciókhoz, a pénzmosásra és a terrorizmus finanszírozására vonatkozó uniós szabályozáshoz, vagy akár az Egyesült Államok által elfogadott szankciókhoz is, feltéve, hogy e szankciók a mellékletben felsorolt jogszabályok egyikében sem szerepelnek.

[58] 2014. március 27-i UPC Telekabel Wien ítélet (C-314/12, EU:C:2014:192, 49. pont).

[59] Lásd például: 1998. november 26-i Bronner ítélet (C-7/97, EU:C:1998:569, 41. pont); és e tekintetben 2021. március 25-i Deutsche Telekom kontra Bizottság ítélet (C 152/19 P, EU:C:2021:238, 49. pont).

[60] El kell ismerni, hogy a büntetőjogi felhanggal rendelkező ügyekben, ami álláspontom szerint a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet alkalmazása esetében is fennáll, a Bíróság úgy határozott, hogy az uniós jog nem teszi lehetővé a tagállamok számára, hogy szankcionálják az olyan természetes személyt, aki az illetékes hatóság által vele szemben folytatott vizsgálat keretében e hatósággal szemben megtagadja olyan válaszok adását, amelyek alapján felmerülhet a büntetőjogi felelőssége. Lásd e tekintetben: 2021. február 2-i Consob ítélet (C-481/19, EU:C:2021:84, 58. pont). Ugyanakkor a Bíróság mindazonáltal elfogadta, hogy a nemzeti bíróság vagy közigazgatási hatóság közvetett bizonyítékokat is figyelembe vehet az uniós jog egyes szabályai megsértésének megállapítása céljából (lásd e tekintetben: 2017. január 26-i Maxcom kontra Chin Haur Indonesia ítélet (C-247/15 P, C-253/15 P és C-259/15 P, EU:C:2017:61, 64. pont), vagy egyszerűen a bizonyítási teher megfordítása érdekében, mint a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elve esetében. Lásd például: 2008. július 10-i Feryn ítélet (C-54/07, EU:C:2008:397, 32. pont).

C. A harmadik és a negyedik kérdésről

100. Az előterjesztő bíróság a harmadik és negyedik kérdésével lényegében azt kérdezi, hogy a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy annak értelmében, ha nem tartják be e cikk rendelkezéseit, az elsődleges szankciók hatálya alá tartozó szerződéses fél ügyében eljáró bíróság köteles a szóban forgó rendelet 11. cikkében említett személyt az adott szerződéses kapcsolat fenntartására kötelezni, annak ellenére, hogy először is az 5. cikkének második bekezdését megszorítóan kell értelmezni, másrészt az ilyen jogsértés megszüntetésére irányuló intézkedés várhatóan a Charta 16. cikkébe ütközik, harmadrészt pedig fennáll a veszélye annak, hogy az érintett személlyel szemben a rendelet mellékletében felsorolt jogszabályok egyikének végrehajtásáért felelős hatóságok súlyos szankciókat alkalmaznak.

101. E ponton érdemes felidézni, hogy az uniós jog közvetlen hatállyal bíró rendelkezéseinek alkalmazásáért felelős nemzeti bíróságok feladata, hogy a saját joghatóságuk keretei között biztosítsák e rendelkezések teljes körű érvényesülését.[61] Mivel az EUMSZ 288. cikk értelmében valamely rendelet, mint a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet, közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban, e kötelezettség az érintett bíróságokra az említett rendeletet átültető nemzeti jogszabályi rendelkezés hiányában is vonatkozik.

102. A blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdését illetően megállapítható, hogy e rendelkezés nem részletezi, hogy milyen következtetéseket kell levonni abból a körülményből, hogy az e rendelet 11. cikkében említett személy annak 5. cikke első bekezdésébe ütköző módon úgy dönt, hogy a rendelet mellékletében felsorolt jogszabályok végrehajtása érdekében nem létesít vagy megszünteti a kereskedelmi kapcsolatot az elsődleges szankciók hatálya alá tartozó személlyel.

103. El kell ismerni, hogy a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 9. cikke úgy rendelkezik, hogy a tagállamok feladata meghatározni az elfogadott nemzeti rendelkezések megsértése esetére alkalmazandó szankciókra vonatkozó szabályokat, feltéve, hogy e szankciók hatékonyak, arányosak[62] és visszatartó erővel rendelkeznek.[63] Ezért, ha a Bíróság a javaslatommal egyezően arra a megállapításra jut, hogy a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az jogokat biztosít az elsődleges szankciók hatálya alá tartozó személyeknek, úgy a „szankció” kifejezést szükségszerűen tágan, és úgy kell értelmezni, hogy az

[61] 1978. március 9-i Simmenthal ítélet (106/77, EU:C:1978:49, 16. pont).

[62] Az arányossági feltételt illetően ki kell emelni, hogy e feltétel nem ellentétes a visszatartó erőre vonatkozó feltétellel, amennyiben az mindössze azt feltételezi, hogy a *ténylegesen* alkalmazott szankció a szóban forgó tényállás súlyosságához mérten arányos, ahol a visszatartó erőt a büntetés veszélye, vagyis a lehetséges szankciók mértéke biztosítja. A blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet esetében a tényállás súlyossága például az említett rendelet 11. cikkében említett vállalkozás magatartásának többé-kevésbé folyamatos jellegétől, valamint az e személy által végrehajtott jogszabály jellegétől és az abban foglalt, e személy által kifizetett szankció összegétől is függ.

[63] E követelmények egyszerűen ugyanazok, mint amelyeket a Bíróság ítélkezési gyakorlata az uniós jog megsértése esetére előír. Lásd: 1984. április 10-i von Colson és Kamann ítélet (14/83, EU:C:1984:153, 28. pont); 1989. szeptember 21-i Bizottság kontra Görögország ítélet (68/88, EU:C:1989:339, 24. pont), valamint lásd ebben az értelemben a közös héarendszert illetően: 2017. december 5-i M. A. S. és M. B. ítélet (C-42/17, EU:C:2017:936, 34. és 35. pont).

egyaránt magába foglalja a büntetőjogi, vagy a közigazgatási és polgári jog szankciókat, amelyek célja nem feltétlenül büntető jellegű, hanem pusztán a kérdéses rendelkezés hatékony érvényesülésének biztosítására is irányulhat.[64]

104. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy kizárólag a tagállamokra tartozik a szankciók jellegének meghatározása. Emlékeztetni kell ugyanis arra, hogy amennyiben valamely norma az uniós jogban előírt kötelezettség megsértése esetére alkalmazandó szankciók meghatározásának feladatát visszautalja a tagállamok hatáskörébe, az ilyen szankciók meghatározására vonatkozó jogkört korlátozza a tagállamokat, és különösen a nemzeti bíróságokat terhelő azon kötelezettség, hogy biztosítaniuk kell az uniós jog tényleges érvényesülését. E kötelezettség előírja a nemzeti bíróságok számára, hogy orvosolják az elkövetett jogsértésből fakadó helyzetet, és különösen azt, hogy állítsák helyre a jogosultak számára azt az állapotot, amely a szóban forgó jogsértés hiányában fennállna.

105. Ebből az következik, hogy valamely rendelet rendelkezésének megsértése esetén különbséget kell tenni a tagállamok által a jogsértés szankcionálása érdekében elfogadott intézkedéseken belül a megkövetelt szintű visszatartó erő biztosításához szükséges büntető célú intézkedések és az elkövetett jogsértésből fakadó helyzet orvoslását szolgáló intézkedések között, amelyek elfogadása szükséges az uniós jog tényleges érvényesülésének biztosításához.[65] Míg az előbbi esetében a tagállamok viszonylag széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek az elfogadni tervezett intézkedésekről való döntés tekintetében, feltéve hogy ezen intézkedések az előírtak szerint hatékonyak, arányosak és visszatartó erővel rendelkeznek,[66] addig amennyiben az utóbbi a

[64] Ami a szankciók visszatartó erejét illeti, e feltételből logikusan következik, hogy a kiszabható szankcióknak legalább egyenértékűeknek kell lenniük azokkal, amelyek a mellékletben felsorolt jogszabályok alapján kiszabhatók. Ellenkező esetben a mellékletben felsorolt jogszabályoknak, illetve a blokkoló intézkedésekről szóló rendeletnek való megfelelés összevetése rendszeresen az előbbinek kedvezne, és így az utóbbiban előírt szankciók egyszerű megfelelési többletköltségnek minősülnének. Lásd például: Wils, W. P. J., „Optimal Antitrust Fines: Theory and Practice", *World Competition*, 29(2). kötet, 2006, 15. o.: „Az elrettentő hatás működéséhez egy esetleges antitröszt jogsértést mérlegelő vállalkozás (vagy az annak nevében döntő egyéni döntéshozó) szempontjából az szükséges, hogy a várható bírság meghaladja a várható nyereséget. Így annak van jelentősége, hogy a lehetséges elkövető saját szubjektív becslése alapján mekkora nyereség várható, mi a valószínűsége annak, hogy felfedezik és megbüntetik, és az utóbbi esetben mekkora összegű pénzbírsággal sújtható". A blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet esetében, amint azt az Európai Parlament által megrendelt jelentés megállapítja, „[v]alamely vállalkozástól csak abban az esetben várható el, hogy a magatartását a blokkoló intézkedésekről szóló [uniós] rendelethez igazítsa és megtagadja az Egyesült Államok jogának végrehajtását, ha számítania kell arra, hogy a blokkoló intézkedésekről szóló [uniós] rendeletet legalább olyan szigorúan be fogják tartatni, mint az Egyesült Államok által elrendelt szankciókat megállapító jogszabályokat". Stoll, T., Blockmans, S., Hagemejer, J., Hartwell, A., Gött, H., Karunska, K. és Maurer, A., *Extraterritorial Sanctions on Trade and Investments and European responses, Study requested by the INTA committee of the European Parliament* (az Európai Parlament INTA bizottsága által megrendelt tanulmány), 2020, 65. o. Ez azonban nem jelenti azt, hogy mindig a szankciók maximumát kell kiszabni, mivel az ilyen szankciók jelentette fenyegetés, mindaddig amíg az hiteles marad, elegendő a visszatartó hatás létrehozásához. Továbbá, amennyiben a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 9. cikke az alkalmazandó szankciók „rendszerére" utal, abból levezethető, hogy a különféle előírt, akár büntetőjogi, közigazgatási vagy polgári jogi szankciók egészének kell hatékonynak, arányosnak és visszatartó erővel rendelkezőnek lennie.

[65] Lásd például a héával kapcsolatos kérdésekben a csalás esetére alkalmazandó büntető szankciók meghatározására vonatkozó kötelezettség tekintetében: 2018. március 20-i Menci ítélet (C-524/15, EU:C:2018:197, 19. pont), a helyzet helyreállítására vonatkozó kötelezettség tekintetében pedig lásd: 2018. november 21-i Fontana ítélet (C-648/16, EU:C:2018:932, 33. és 34. pont). Míg ugyanaz az intézkedés mindkét célkitűzést követheti, ezzel szemben az nem elvárás, hogy mindkét célkitűzést ugyanazzal az intézkedéssel érjék el. Ennélfogva annak megállapításához, hogy a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdése jogokat biztosít az elsődleges szankciók hatálya alá tartozó személyek számára, azoknak az intézkedéseknek, amelyeket a nemzeti bíróságok polgári jogi szempontból kötelesek elfogadni, nyilvánvalóan hatékonynak és arányosnak kell lenniük, nem feltétlenül kell azonban, hogy visszatartó erővel rendelkezzenek, mivel az ilyen visszatartó erő külön is elérhető közigazgatási szankciók útján.

[66] Ezért a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet esetében számos európai ország büntető szankciókat megállapító jogszabályokat fogadott el (Írország, a Holland Királyság és a Svéd Királyság), míg más országok a közigazgatási szankciókat részesítették előnyben (a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Spanyol Királyság és az Olasz Köztársaság). Lásd: Bonnecarrère, Ph., *Sur l'extraterritorialité des sanctions américaines*, Rapport d'information du Sénat (Franciaország), 17. szám, 2018., 20. o.

tagállamok arra vonatkozó kötelezettségének szerez érvényt, hogy biztosítsák az uniós jog teljes körű érvényesülését, e tekintetben a mérlegelési jogkör korlátozott lehet, illetve akár teljesen hiányozhat.[67]

106. Különösen a harmadik felek számára jogokat biztosító, valamely rendeletben[68] előírt rendelkezés megsértése esetén, feltéve, hogy e rendelet közvetlenül alkalmazandó, még az említett rendelkezés által egyes személyeknek biztosított jogok védelmére szolgáló intézkedések eljárási szabályaira vonatkozó pontosítás hiányában is, a nemzeti bíróságok mindazonáltal kötelesek biztosítani a szóban forgó rendelkezés teljes körű érvényesülését.[69] Mindez szükségszerűen arra kötelezi az érintett nemzeti bíróságokat, hogy állítsák helyre azt az eredeti állapotot, amely az elkövetett jogsértés hiányában fennállna.

107. Ezzel összefüggésben hozzátenném, hogy szemben a büntető célú intézkedésekkel, az érintett személyek vagy jogalanyok jogosultságai megőrzésének és az eredeti állapot helyreállításának biztosítására vonatkozó e kötelezettség – amennyiben az az uniós jog által biztosított jogok lényegét érinti – nem vezethet tagállamonként eltérő eredményre. Másként fogalmazva, míg a nemzeti bíróságok általi alkalmazásra vonatkozó eljárási szabályok eltérhetnek, az elért eredménynek főszabály szerint az egész Európai Unióban azonosnak kell lennie. Nem elég ugyanis hivatkozni a jogok létezésére ahhoz, hogy azok ténylegesen érvényesüljenek az uniós polgárok mindennapi életében; azok tekintetében hatékony szankciókat is el kell fogadni, különösen, ha e jogok közvetlenül alkalmazandó rendeletből származnak.

108. Ezért úgy vélem, hogy egy folyamatos jelleggel betartandó magatartási szabályt előíró rendelkezés megsértése esetén (miként a jelen ügyben) a nemzeti bíróságok kötelesek elrendelni, hogy a jogsértő személy kényszerítő bírság vagy egyéb megfelelő szankció terhe mellett szüntesse meg a jogsértést, mivel csak így szüntethetők meg az elkövetett jogsértés további hatásai és lehet teljeskörűen garantálni az uniós jognak való megfelelést.

109. E ponton megjegyezhető, hogy a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdése megtiltja az e rendelet 11. cikkében említett személyek számára a mellékletében felsorolt jogszabályok *végrehajtását*. A jelen ügyben a kérdéses jogszabály tiltja a nem egyesült államokbeli vállalkozások számára, hogy az elsődleges szankciók hatálya alá tartozó személyekkel kereskedjenek. Ez tehát általános tilalomnak minősül. Ennek megszegése tehát feltételezi, hogy a

[67] Lásd többek között: 1978. március 9-i Simmenthal ítélet (106/77, EU:C:1978:49, 16. pont); 1990. június 19-i Factortame és társai ítélet (C-213/89, EU:C:1990:257, 19. pont); 2001. szeptember 20-i Courage és Crehan ítélet (C-453/99, EU:C:2001:465, 25. pont); 2002. szeptember 17-i Muñoz és Superior Fruiticola ítélet (C-253/00, EU:C:2002:497, 28. pont).

[68] Irányelv esetében más a helyzet. Mivel az irányelvet át kell ahhoz ültetni, hogy arra akár egy állam egy személlyel szemben, akár – horizontálisan – két magánszemély egymással szemben hivatkozhasson, a tagállamoknak nagyobb a mozgástere. Az utóbbi csupán azt biztosítja, hogy az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében, kimondott jóhiszemű együttműködés elvével összhangban valamely irányelv megsértését olyan anyagi jogi és eljárási jogi előírások alapján szankcionálják, amelyek hasonlóak a nemzeti jog hasonló jellegű és hasonló jelentőségű megsértésére alkalmazandó előírásokhoz. Lásd: 2014. március 27-i LCL Le Crédit Lyonnais ítélet (C-565/12, EU:C:2014:190, 44. pont).

[69] Véleményem szerint az eljárási autonómia elve itt közvetlenül nem alkalmazható, amennyiben ez az elv „a jogalanyok [uniós] jogból eredő jogainak védelmére irányuló jogorvoslati eljárások eljárási szabályaira" vonatkozik. Lásd: 2002. július 11-i Marks & Spencer ítélet (C-62/00, EU:C:2002:435, 34. pont); 2009. szeptember 3-i Fallimento Olimpiclub ítélet (C-2/08, EU:C:2009:506, 24. pont) 2010. január 21 -i Alstom Power Hydro ítélet (C-472/08, EU:C:2010:32, 17. pont). Ugyanakkor az intézkedések, amelyeket a nemzeti bíróságoknak az uniós jog megsértése következményeinek orvoslása érdekében el kell fogadniuk, nem az eljárásjog, hanem az anyagi jog körébe tartoznak. Így például, a támogatási programok végrehajtására vonatkozó, az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének utolsó mondatában előírt tilalom megsértése következményeinek orvoslására szolgáló intézkedésekkel összefüggésben a nemzeti közigazgatási és igazságügyi hatóságok kötelesek biztosítani a szóban forgó rendelkezések teljes körű érvényesülését, vagyis saját kezdeményezés alapján kötelesek intézkedni a jogellenesen nyújtott támogatás visszatérítettése iránt. Az ilyen visszatérítettésnek csupán a gyakorlati megvalósítása tartozik az eljárási autonómia körébe. Lásd például: 2019. március 5-i Eesti Pagar ítélet (C-349/17, EU:C:2019:172, 92. pont).

hivatkozott rendelet 11. cikkében említett személy semmikor sem tagadhatja meg kereskedelmi kapcsolat fenntartását az Egyesült Államok szankciókat elrendelő jogszabályainak fennállásából következő okból.

110. Ebben az összefüggésben annak elismerése, hogy e rendelkezés bármilyen megsértése akár egyösszegű kártérítés megfizetésével is szankcionálható, egyenértékű lenne annak elismerésével, hogy a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 11. cikkében említett személy pusztán a szerződéses jogosultak kompenzálása révén az e rendelet 5. cikkének második bekezdésében előírt mechanizmus keretén kívül végrehajthatja az Egyesült Államok szankciókat elrendelő, e rendelet mellékletében felsorolt jogszabályainak egyikét. Ha valóban ez lenne a helyzet, úgy torzulna a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdésében teljesen egyértelműen előírt tilalom, és a már megnevezett közrendi célkitűzések – nevezetesen az Egyesült Államok szankciókat elrendelő jogszabályai hatásainak ellensúlyozása és semlegesítése – nem valósulnának meg.

111. Mivel álláspontom szerint a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdése jogokat biztosít az elsődleges szankciók hatálya alá tartozó személyeknek, ebből logikusan az következik, hogy az e rendelet 11. cikkében említett személy által az elsődleges szankciók hatálya alá tartozó személlyel fennálló szerződéses kapcsolat megszüntetésére irányulóan hozott bármely olyan döntés, amely semmilyen más módon nem indokolható meg azon kívül, hogy a mellékletben szereplő jogszabályok egyikét kívánták végrehajtani, érvénytelennek és semmisnek minősül, aminek következtében a nemzeti bíróságoknak úgy kell kezelniük a szerződéses kapcsolatot, mint amely a korábbiakkal egyező azonos kereskedelmi feltételek mellett továbbra is fennáll.[70] Egy ilyen kötelezettség tehát feltételezi, hogy a nemzeti bíróságoknak adott esetben arra kell kötelezniük a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 11. cikkében említett személyt, hogy kényszerítő bírság vagy más megfelelő szankció terhe mellett tartsa fenn a szóban forgó szerződéses kapcsolatot.

112. E tekintetben nincsen jelentősége annak, hogy az alapeljárás tárgyát képező nemzeti jogszabály előír-e pénzbírság formájában közigazgatási szankciókat. Mivel azt el kell fogadni, hogy a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdése jogokkal ruházza fel az elsődleges szankciók hatálya alá tartozó személyeket, a közigazgatási szankciók rendelkezésre állása nem alkalmas a közvetlenül a nemzeti bíróságokat terhelő azon kötelezettség teljesítésére, hogy a fenti rendelkezés megsértése esetén minden szükséges intézkedést megtegyenek az említett jogok teljes körű érvényesülésének biztosítása érdekében.[71]

113. E következtetést álláspontom szerint nem kérdőjelezi meg a Charta 16. cikke.

114. Tény, hogy a Charta alkalmazandó a tagállamok által az uniós jog végrehajtása érdekében elfogadott szankciókra,[72] és kétség sem férhet hozzá, hogy egy ilyen tiltó rendelkezés elfogadása feltehetően széleskörűen kihat az érintett vállalkozásnak a Charta 16. cikkében garantált

[70] Érdemes felidézni, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a tagállamok nemzeti jogával kapcsolatos megfontolásokra, az alkotmányossági szempontokat is ideértve, nem lehet hivatkozni az uniós jog tényleges érvényesülésének korlátozása érdekében. Lásd: 1970. december 17-i Internationale Handelsgesellschaft ítélet (11/70, EU:C:1970:114, 3. pont), vagy 2013. február 26-i Melloni ítélet (C-399/11, EU:C:2013:107, 59. pont).

[71] A jelen ügyben inkább az a kérdés, hogy az akár 500 000 euróig terjedő bírság valóban tud-e visszatartó erővel rendelkezni, mivelhogy az egyesült államokbeli szankciók a kétszerese lehetnek a bírsággal sújtott jogsértés alapjául szolgáló jogügyletnek, amely ennek megfelelően milliárdos nagyságrendű is lehet.

[72] 2017. május 16-i Berlioz Investment Fund ítélet (C-682/15, EU:C:2017:373, 32–42. pont).

vállalkozás szabadságára. Nem kétséges, hogy a vállalkozás szabadsága magában foglalja a szerződéskötési szabadságot,[73] és ennélfogva szükségszerűen a szerződéskötés megtagadására vonatkozó szabadságot is.

115. Amint azt azonban már kifejtettem, ha elfogadjuk – és nézetem szerint el kell fogadnunk –, hogy a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdése jogokat biztosít az elsődleges szankciók hatálya alá tartozó vállalkozásoknak, az e jogok teljes körű érvényesülése biztosításának szükségessége következtében a nemzeti bíróságokat kötelezni kell arra, hogy e jogok megsértése esetén az e rendelet 11. cikkében említett személyt utasítsák a kérdéses szerződéses kapcsolat fenntartására.

116. Ebből az következik, hogy a Chartában előírt vállalkozás szabadságának megsértése nem az adott kérdést előterjesztő bíróság által gyakorolt bármiféle mérlegelési jogkör, hanem inkább e bíróságnak az uniós jog teljes körű érvényesülésének biztosítására vonatkozó *kötelezettségének* következménye. Ennélfogva a Charta 16. cikke esetlegesen indokolatlanul történő megsértésének kérdését kizárólag az uniós jog szintjén kell vizsgálni.

117. Annak vizsgálata előtt, hogy a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdése a Charta 16. cikke indokolatlan megsértésének minősül-e, felmerül a kérdés, hogy a Bíróság eljárásjogi szempontból elvégezheti-e ennek vizsgálatát. A kérdést előterjesztő bíróság ugyanis a kérdését nem a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikke első bekezdésének (vagy a kérdéses egyesült államokbeli jogszabálynak e rendelet mellékletébe való felvételére vonatkozó döntés) érvényességével kapcsolatban terjesztette elő, hanem az a szóban forgó cikk, valamint a Charta 16. cikkének értelmezésére irányul.

1. Arról, hogy a Bíróság vizsgálhatja-e hivatalból, hogy a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdése és a kérdéses egyesült államokbeli jogszabálynak az e rendelet mellékletébe történő felvételére vonatkozó döntés egymással összeegyeztethetők-e

118. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint, ha a kérdést előterjesztő bíróság a kérdéseiben kifejezetten nem vonta kétségbe az Unió valamely aktusának összeegyeztethetőségét, a Bíróság nem köteles vizsgálni ezen aktus érvényességét,[74] mivel egyedül az alapügyben eljáró és a meghozandó bírósági döntésért felelős nemzeti bíróság jogosult az ügy sajátosságaira figyelemmel megítélni azt, hogy egyrészt az ítélethozatala szempontjából szükséges-e az előzetes döntéshozatal, másrészt hogy a Bíróság számára feltett kérdések relevánsak-e.[75] Amennyiben azonban a Bíróság nem köteles hivatalból vizsgálni valamely aktus érvényességét az uniós jog értelmezésére vonatkozó előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztésekor, megteheti-e ezt a saját kezdeményezésére?

119. E tekintetben két érvet lehet felhozni e megoldással szemben. Először is, az ítélkezési gyakorlat értelmében, a megsemmisítés iránti keresettel összefüggésben, a magasabb szintű norma megsértése nem minősül olyan imperatív jogalapnak, amelyet az európai uniós

[73] 2018. július 12-i Spika és társai ítélet (C-540/16, EU:C:2018:565, 34. pont); 2013. október 17-i Schaible ítélet (C-101/12, EU:C:2013:661, 25. pont).

[74] Lásd például ebben az értelemben: 2001. december 13-i DaimlerChrysler ítélet (C-324/99, EU:C:2001:682, 30. pont).

[75] 2014. október 16-i Welmory ítélet (C-605/12, EU:C:2014:2298, 33. pont); 2014. november 5-i Herbaria Kräuterparadies ítélet (C-137/13, EU:C:2014:2335, 50. pont). A Bíróság tehát nem köteles vizsgálni valamely uniós jogi aktus érvényességét az érintett felek egyike által előtte felhozott jogalap alapján. Lásd: 2014. szeptember 4-i Simon, Evers & Co. ítélet (C-21/13, EU:C:2014:2154, 27. és 28. pont); 2016. január 28-i CM Eurologistik és GLS ítélet (C-283/14 és C-284/14, EU:C:2016:57, 45. és 46. pont).

bíróságoknak hivatalból kell vizsgálniuk.[76] Másodszor, az előzetes döntéshozatali eljárás az nem általános vagy elméleti kérdésekkel kapcsolatos tanácsadói vélemények megfogalmazására, hanem uniós joggal kapcsolatos jogviták megoldására irányul.[77] Ugyanakkor az ítélkezési gyakorlat szerint, csak miután a nemzeti jog felhatalmazta a bíróságot valamely kötelező érvényű szabály hivatalbóli alkalmazására, válik e bíróság kötelezettségévé, hogy hivatalból vizsgálja az uniós jog valamely szabályának megsértését.[78] Következésképpen, valamely uniós jogi szabály érvénytelenségének megállapítása a felek erre vonatkozó kifogása hiányában nem feltétlenül hat ki a jogvita tényleges megoldására, mivel az ilyen hatás fennállása attól függően változik, hogy a nemzeti bíróság hivatalból milyen jellegű jogalapokat vizsgálhat.

120. A Bíróság mindazonáltal számos ítéletben elismerte arra vonatkozó jogát, hogy két konkrét esetben hivatalból vizsgálja az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyát képező rendelkezés érvényességét, egyrészt ha a kérdés megfogalmazása ellenére az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből egyértelműen kiderül, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által megfogalmazott kétségek ténylegesen a hivatalosan értelmezni kért jogi aktus érvényességével kapcsolatosak, másrészt ha az említett jogi aktus érvényessége az alapeljárásban felmerült.[79] E két esetben ugyanis a kérdéses rendelkezés érvényességének hivatalbóli vizsgálata láthatóan nem teljesen ellentétes a fent említett ítélkezési gyakorlattal, amennyiben az érvényesség kérdése valamilyen módon már a jogvita részét képezi, tehát észszerűen feltételezhető, hogy annak vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság segítségére lehet.

121. Az értelmezni kért rendelkezés érvényességének hivatalbóli vizsgálata ugyanakkor megköveteli a rendelkezést elfogadó intézményeket megillető, meghallgatáshoz való jog és a tagállamokat megillető eljárási jogok tiszteletben tartását. Amint arra a Bíróság a közelmúltban ugyanis ismét rámutatott „a [nem a kérdést előterjesztő bíróság] által feltett további kérdések megválaszolása nem lenne összeegyeztethető a Bíróság azon feladatával, hogy biztosítsa, hogy a tagállamok kormányai, valamint az érdekelt felek az Európai Unió Bírósága alapokmánya 23. cikkének megfelelően benyújthassák észrevételeiket, figyelembe véve, hogy a fent hivatkozott rendelkezés értelmében csak az előzetes döntéshozatalra utaló határozatot kézbesítik az érdekelt feleknek”.[80] Ami azt illeti, meglehetősen nyilvánvaló, hogy figyelemmel az érvénytelenség megállapításának hatásaira, a tagállamok vagy az érintett intézmények azzal kapcsolatos döntése, hogy beavatkozzanak-e, vagy sem, az előzetes döntéshozatali eljárásba, vélhetően attól függően alakul, hogy a feltett kérdést úgy kell-e érteni, mint amely valamely jogi aktus értelmezésére vagy érvényességére vonatkozik.

122. Ebből következően, még akkor is, ha a feltett kérdések csak formálisan vonatkoznak valamely rendelkezés értelmezésére, a Bíróság az előzetes döntéshozatal iránti kérelem keretében vizsgálhatja hivatalból valamely jogi aktus érvényességét, ha az előzetes döntéshozatal iránti, a tagállamoknak a saját hivatalos nyelvén megküldött kérelem vagy annak összefoglalása alapján *kellően egyértelmű*, hogy a kérdést előterjesztő bíróságban felmerült kétségek a hivatalosan értelmezni kért jogi aktus érvényességével kapcsolatosak, vagy hogy a szóban forgó jogi aktus érvényessége képezi az alapeljárás központi tárgyát. Ha nem ez a helyzet, a kérdéses jogi aktus

[76] 2013. december 10-i Bizottság kontra Írország és társai ítélet (C-272/12 P, EU:C:2013:812, 27–29. és 36. pont).

[77] Lásd például: 2018. december 10-i Wightman és társai ítélet (C-621/18, EU:C:2018:999, 28. pont).

[78] 1995. december 14-i van Schijndel és van Veen ítélet (C-430/93 és C-431/93, EU:C:1995:441, 14. pont), 2008. február 12-i Kempter ítélet (C-2/06, EU:C:2008:78, 45. pont), 2009. október 6-i Asturcom Telecomunicaciones ítélet (C-40/08, EU:C:2009:615, 54. pont).

[79] Lásd különösen: 2020. szeptember 17-i Compagnie des pêches de Saint-Malo ítélet (C-212/19, EU:C:2020:726, 28. és 38. pont).

[80] 2020. december 17-i BAKATI PLUS ítélet (C-656/19, EU:C:2020:1045, 33. pont). Ezt megelőzően lásd: 2014. október 16-i Welmory ítélet (C-605/12, EU:C:2014:2298, 34. pont); 2015. október 6-i T-Mobile Czech Republic és Vodafone Czech Republic ítélet (C-508/14, EU:C:2015:657, 28. és 29. pont); 2016. április 21-i Beca Engineering végzés (C-285/15, nem tették közzé, EU:C:2016:295, 24. pont).

megalkotóit és a tagállamokat megillető előjogok tiszteletben tartása megköveteli, hogy a Bíróság előzetesen értesítse őket az arra irányuló szándékáról, hogy hivatalból megvizsgálja a kérdéses jogi aktus érvényességét.

123. A jelen ügyben az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből ugyanakkor egyértelműen kitűnik, hogy jogilag elegendő annak megértése, hogy az előterjesztő bíróság által megfogalmazott és a negyedik kérdést megalapozó kétségek egy „általános tilalom” fennállásával kapcsolatosak, amely a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet elfogadásának, valamint annak a döntésnek az eredménye, hogy az e rendelet mellékletébe felvették az ITSR-t. A kérdést előterjesztő bíróság különösen a következőket észrevételezte: „Az eljáró bírósági tanács értelmezése szerint a másodlagos szankciók végrehajtásának tilalma dilemma elé állítja az alpereshez hasonló uniós gazdasági szereplőt (akinek védelmét a rendelet annak preambulumbekezdései szerint szolgálni hivatott) […]. Az eljáró bírósági tanács álláspontja szerint e kockázatot nem ellensúlyozza kellőképpen a [blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet] 6. cikkében szabályozott, kártérítésre való jogosultság. Ugyanez a helyzet az eltérésre való felhatalmazásadásnak a [blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet] 5. cikkének második bekezdésében biztosított lehetősége esetében is […]. Mindezek alapján az eljáró bírósági tanácsnak kétségei vannak azt illetően, hogy az Egyesült Államok piacán bekövetkező jelentős gazdasági károk veszélye esetén a valamely – gazdasági szempontból ráadásul jelentéktelen – üzleti partnertől e veszély megelőzése érdekében való megválásra vonatkozó *általános tilalom* összeegyeztethető [a Charta] 16. cikke által védett vállalkozási szabadsággal és az [e Charta] 52. cikkében rögzített arányosság elvével” (kiemelés tőlem). Ezenkívül a szóban forgó eljárás különböző feleinek észrevételeiből egyértelműen kitűnik, hogy maguk is úgy értelmezték, hogy a kérdést előterjesztő bíróságban felmerült kétségek a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet érvényességével kapcsolatosak.

124. Ezért úgy vélem, hogy a Bíróság a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet, valamint az annak mellékletébe az ITSR felvételére vonatkozó döntés érvényességét a Charta 16. cikke alapján anélkül vizsgálhatja hivatalból, hogy előtte értesítenie kellene a tagállamokat az e vizsgálat lefolytatása iránti szándékáról. [81]

2. A blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének a Charta 16. cikkével való összeegyeztethetőségéről

125. E tekintetben érdemes felidézni, hogy a Charta 52. cikkének (1) bekezdése értelmében a Chartában elismert szabadságok megsértése csak törvényi felhatalmazás alapján, és e jogok és szabadságok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával engedélyezhető. Továbbá az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásukra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.

126. Ami e feltételek közül az elsőt illeti, nem kétséges, hogy az teljesül, amennyiben a vállalkozási szabadságnak a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 11. cikkében említett személyek által a Chartának való megfelelésre vonatkozó tilalom miatti megsértését úgy kell tekinteni, hogy az törvényen alapul, amennyiben az a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdéséből következik.

[81] Álláspontom szerint nem szükséges azonban vizsgálni a 2018/1100 rendeletben foglalt, a kérdéses egyesült államokbeli jogszabálynak a blokkoló intézkedésekről szóló rendelet mellékletébe való felvételéről szóló döntés érvényességét, mivel e döntést a kérdést előterjesztő bíróság még csak meg sem említette.

127. Ami az azzal kapcsolatos második feltételt illeti, hogy tiszteletben kell tartani a vállalkozási szabadság lényeges tartalmát, amelynek a szerződéskötési szabadság csupán az egyik aspektusa, emlékeztetni kell arra, hogy a Chartában említett többi szabadsághoz hasonlóan – a Charta 1. cikkében elismert emberi méltósághoz való jog kivételével, amelynek szövege kifejezetten tartalmazza, hogy az sérthetetlen, vagy akár az 1. címben [82] foglalt összes rendelkezés kivételével – a szerződéskötési szabadság nem minősül abszolút jognak, [83] hanem abba a hatóságok közérdekből széles körben beavatkozhatnak, feltéve [84] hogy intézményi szempontból az említett szabadságokba történő beavatkozások konkrét helyzetekre vonatkoznak.

128. A Bíróság legalábbis a szerződéskötési szabadságot illetően már kifejezetten megállapította, hogy az uniós jog szerződéskötésre kötelezhet egy gazdasági szereplőt, különösen versenyjoggal kapcsolatos okokból. [85] Az egyenértékű érvek alapján az a következtetés is levonható, hogy míg a szerződéskötés megtagadásának szabadsága általában részét képezi a vállalkozási szabadság lényeges tartalmának, bizonyos körülmények között e jog felülírható. Miként azt például az egyenlőségre vonatkozó jogszabályok is előírják, a vállalkozások nem alkalmazhatnak nemi vagy faji alapon történő hátrányos megkülönböztetést a nyilvánossággal fennálló szerződéses kapcsolataikban, más olyan körülmények is előfordulhatnak, amelyek esetében a közjogi megfontolások felülírhatják a vállalkozás szabadságát. Ez tehát korlátozható jognak minősül, feltéve hogy teljesülnek a Charta 52. cikkében említett további feltételek.

129. Következésképpen annak a kérdésnek a vizsgálata maradt hátra, hogy a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdését az Unió által elismert általános érdekű célkitűzés megvalósításával arányos intézkedésnek kell-e tekinteni, amely a Charta 52. cikke értelmében feltételezi, hogy az ilyen intézkedés szükséges és ténylegesen megfelel egy ilyen célkitűzésnek. Amennyiben az ítélkezési gyakorlat e két feltételt az arányossági vizsgálat szokásos feltételeire hivatkozással vizsgálja, ez feltételezi, hogy az ilyen intézkedéseknek alkalmasnak kell lenniük az általuk kitűzött célkitűzés megvalósítására, abban az értelemben, hogy legalább hozzá kell járulniuk az adott célkitűzés megvalósításához, és nem léphetik túl az e cél eléréséhez szükséges mértéket. [86]

130. E tekintetben először is meg kell jegyezni, hogy a már előadottak szerint a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdése az Unió, annak tagállamai, és az Unió területén az alapvető szabadságokat gyakorló természetes és jogi személyek védelmét szolgálja a mellékletben felsorolt jogszabályok területen kívüli alkalmazásával szemben, valamint e jogszabályok hatásainak ellensúlyozására irányul. Amint az e rendelet hatodik preambulumbekezdésében szerepel, e célkitűzés egy általánosabb cél részét képezi, amely a fennálló jogrend megőrzését, valamint az Unió és annak tagállamai érdekeinek védelmét szolgálja a külföldi jogalkotás területen kívüli hatásaival szemben, amely túl messzire nyúlik és a nemzetközi

[82] Lenaerts, K., „Exploring the limits of the EU Charter of fundamental rights”, *European Constitutional Law Review*, 8(3). kötet, 2012, 388. o.

[83] 2012. szeptember 6-i Deutsches Weintor ítélet (C-544/10, EU:C:2012:526, 54. pont).

[84] 2013. január 22-i Sky Österreich ítélet (C-283/11, EU:C:2013:28, 46. pont); 2016. június 30-i Lidl ítélet (C-134/15, EU:C:2016:498, 34. pont); 2020. július 16-i Adusbef és Federconsumatori ítélet (C-686/18, EU:C:2020:567, 82. és 83. pont).

[85] Lásd: 1995. április 6-i RTE és ITP kontra Bizottság ítélet (C-241/91 P és C-242/91 P, EU:C:1995:98, 49–57. pont); 1998. november 26-i Bronner ítélet (C-7/97, EU:C:1998:569, 38–47. pont); 2004. április 29-i IMS Health ítélet (C-418/01, EU:C:2004:257, 38. pont) és Kokott főtanácsnok Pressetext Nachrichtenagentur ügyre vonatkozó indítványa (C-454/06, EU:C:2008:167, 133. pont).

[86] Lásd például ebben az értelemben: 2019. december 19-i Deutsche Umwelthilfe ítélet (C-752/18, EU:C:2019:1114, 52. pont) vagy 2013. január 22-i Sky Österreich ítélet (C-283/11, EU:C:2013:28, 50. pont). Az ítélkezési gyakorlat esetenként egy másik feltételre is hivatkozik, miszerint ha több megfelelő intézkedés közül lehet választani, a kevésbé korlátozó intézkedéshez kell folyamodni, és az okozott hátrányok a kitűzött célokhoz képest nem lehetnek aránytalanul nagyok. E feltételek azonban tekinthetők úgy, mint amelyek az előző két feltételbe már bele vannak foglalva. Lásd például: 2020. december 17-i Centraal Israëlitisch Consistorie van België és társai ítélet (C-336/19, EU:C:2020:1031, 64. pont).

joggal ellentétesen fejti ki a hatását. Mivel különösen az EUSZ 21. cikk (2) bekezdésének a), b), e) és h) pontja az Unió célkitűzésévé teszi, hogy megvédje alapvető érdekeit, megszilárdítsa a nemzetközi jog elveit, előmozdítsa a nemzetközi kereskedelemben érvényesülő korlátozások fokozatos megszüntetését és előmozdítsa a világ felelős kormányzását, e célkitűzéseket úgy kell tekinteni, hogy azok az Unió által elismert általános érdekű célkitűzések közé tartoznak.[87] Ezek egyben olyan alapvető közrendi célkitűzések, amelyek az Unió tagállamainak alapvető nemzeti szuverenitását is védeni hivatottak.

131. Másodszor, a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdése *megfelelőnek* tűnik e célkitűzések *megvalósításához*. E tekintetben érdemes felidézni, hogy a már bemutatottak szerint e cikk mindössze egyes jogszabályoknak az e rendelet mellékletébe történő felvételével összefüggő következményeket jelöli meg. Természetesen a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet nem határozza meg kifejezetten, hogy a Bizottság milyen feltételek alapján dönthet valamely jogszabálynak a mellékletbe történő felvételéről.[88] Ugyanakkor az említett rendelet célkitűzéseiből feltételezhető, hogy a fő szempont az, hogy a szankciókat megállapító külföldi jogszabályok, legalábbis e rendelet értelmében, területen kívüli hatállyal rendelkeznek. E feltételre figyelemmel egy, az európai vállalkozások számára az e rendelet mellékletében szereplő jogszabályok betartásának tilalmát elrendelő intézkedés láthatóan alkalmasnak tűnik a fent említett célkitűzések eléréséhez.[89]

132. Egy ilyen rendelkezés azért is szükségesnek tűnik, mivel láthatóan nincsen más olyan, kevésbé korlátozó módja a fent említett célkitűzések elérésének, amely mindeközben ugyanolyan hatékony.[90]

133. Végezetül, annak szükségességét illetően, hogy a kérdéses intézkedés az elérni kívánt célokhoz képest ne járjon aránytalan hátrányokkal, amire a Bíróság ítélkezési gyakorlata időszakosan hivatkozik, érdemes megjegyezni, hogy a Bíróság már elfogadta, hogy az Unió által közös kül- és biztonságpolitikai célokból elfogadott intézkedések esetleg „olyan

[87] E tekintetben ki kell emelni, hogy a nemzetközi jog engedélyezi ellenintézkedések elfogadását. Arra vonatkozóan, hogy az ilyen intézkedések milyen feltételek között engedélyezettek, lásd: a Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Bizottság által az ötvenharmadik ülésszakon elfogadott és az Egyesült Nemzetek Közgyűlése határozatával 2002. január 28-án jóváhagyott, Az államok nemzetközi jogot sértő cselekményei miatti felelősségéről szóló cikkek tervezete (kommentárokkal) 49. és azt követő cikkei, valamint Leben, Ch., „Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale", 28. kötet, *Annuaire Français de Droit International*, 1982, 9–77. o. és Sicilianos, L. A., „La codification des contre-mesures par la Commission du droit international", *Revue belge de droit international*, 38. kötet, 2005, 447–500. o. Néhány szerző mindenesetre úgy véli, hogy technikailag a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet a retorziós intézkedések, vagyis olyan kedvezőtlen intézkedések koncepciója alá tartozik, amelyek nem sértik a nemzetközi jogot, mivel nem sértik a nemzetközi jog által elismert joghatósági szabályokat. Lásd: Ruys, T. és Ryngaert, C., „Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to US Secondary Sanctions", *British Yearbook of International Law*, 2020, 82. o.

[88] A jogszabályoknak a mellékletbe történő felvételére vonatkozó kifejezett feltételek ilyen hiánya felvethet aggályokat. Mivel azonban a jelen ügyben feltett kérdések nem foglalkoznak ezekkel a szempontokkal, e kérdéskört a továbbiakban nem vizsgálom.

[89] Természetesen a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdése némiképp elavultnak tűnhet, hiszen a US Federal District Court for the Eastern District of Pennsylvania (az Egyesült Államok kelet-pennsylvaniai kerületi bírósága) az Egyesült Államok kontra Brodie ügyben elutasította a külföldi hatalmi kényszer doktrína alkalmazását a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet vonatkozásában. A US Supreme Court (az Egyesült Államok legfelsőbb bírósága) ugyanakkor a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet vonatkozásában még sosem határozott a külföldi hatalmi kényszer doktrína felhívhatósága tárgyában. Ráadásul nem lehet nem kizárt, hogy a szóban forgó cikk e doktrína vagy hasonló doktrínák alapján a jelen ügyben szereplőktől eltérő jogszabályok vonatkozásában védekezésként szolgálhat. Mindenesetre e rendelkezés az említett jogszabály hatásainak ellensúlyozására irányuló célkitűzés szempontjából továbbra is releváns.

[90] E tekintetben hangsúlyozni szeretném, hogy a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdése mindössze előirányozza annak lehetőségét, hogy megtiltsa az e rendelet 11. cikkében említett személyeknek az olyan jogszabályok betartását, amelyek teljesítik a hivatkozott rendeletben előírt feltételeket vagy – a rendelet célkitűzéseiből következően – a mellékletbe történő felvételhez szükséges feltételeket. Annak kérdése, hogy egy adott ügyben valamely jogszabálynak a mellékletbe történő felvételéről hozott döntés arányos intézkedésnek minősül-e, az ilyen döntés érvényességének vizsgálata körébe tartozik, és azt nem a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdése alapján kell megvizsgálni.

következményekkel járhatnak, amelyek érintik a tulajdonhoz való jogot és a szakmai tevékenységek szabad gyakorlását, ezáltal kárt okozva azon feleknek, akiknek semmilyen felelősségük nincs a szankciók meghozatalához vezető helyzetet illetően.”[91]

134. Továbbá, a blokkoló intézkedésekről szóló rendelet 5. cikkének második bekezdésével összhangban a gazdasági szereplő a Bizottsághoz fordulhat az említett cikk első bekezdésétől való eltérésre vonatkozó felhatalmazásadásért, különösen amennyiben egyéb eljárása súlyosan károsítaná a saját vagy az Unió érdekeit. A Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében az ilyen mentességi mechanizmus rendelkezésre állása elegendő annak biztosításához, hogy a kérdéses tilalom jogtalanul nem sért alapvető szabadságot.[92] Ilyen körülmények között ugyanis a vállalkozási szabadság megsértésére a legnagyobb valószínűséggel amiatt kerül sor, ha a Bizottság indokolatlanul megtagadja az ilyen mentesség megadását.[93]

135. Következésképpen úgy vélem, hogy a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdése ily módon nem ellentétes a Charta 16. cikkével. Ez azonban nem jelenti azt, hogy szükségszerűen ugyanez vonatkozik valamely jogszabálynak a mellékletbe történő felvételére vonatkozó döntésre. Az mindenesetre egyértelmű, hogy a Bizottságnak a harmadik ország által elfogadott jogszabálynak a mellékletbe történő felvételekor gondoskodnia kell arról, hogy e felvétel a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet célkitűzéseit szolgálja, és hogy az e felvétel által okozott következmények indokoltak és a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet hatásaival arányosak. E kérdést azonban sem a kérdést előterjesztő bíróság, sem a felek nem vetették fel, és ami azt illeti, e kérdéskört a kérdést előterjesztő bíróság vagy a felek még csak nem is említették, továbbá a jelen ügyben utalás sem történt arra, hogy az Egyesült Államok szankciókat megállapító jogszabályának felvétele a mellékletbe ne lett volna helyénvaló.

V. Végkövetkeztetés

136. Összességében kénytelen vagyok megjegyezni, hogy különösebben nem szolgál örömömre e konkrét következtetés levonása. Amint arra a jelen ügy tényállása rávilágított, a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet egy meglehetősen tompa eszköz, amelyet az Egyesült Államok által megállapított szankciók zavaró területen kívüli hatásainak az Unión belüli semlegesítésére szántak. E semlegesítési módszer elkerülhetetlenül áldozatokat fog szedni, és sokan úgy vélhetik, hogy a Telekom Deutschland az elsők között fog hátrányokat szenvedni, nem utolsósorban az Egyesült Államokban bonyolított jelentős üzleti tevékenysége miatt. Amint arra már utaltam, ezek olyan kérdések, amelyeket az uniós jogalkotónak érdemes lenne mérlegelnie és megvizsgálnia.

137. A Bíróság mindazonáltal csak egy bíróság, és a mi feladatunk az, hogy érvényt szerezzünk a szabályosan elfogadott jogszabály szövegének. A fent ismertetett okokból úgy vélem, hogy a blokkoló intézkedésekről szóló uniós rendelet 5. cikkének első bekezdése még akkor is rendelkezik ezekkel a messzire vezető hatásokkal, ha az adott körülmények között az ilyen jogszabályi rendelkezések akár a rendes üzleti szabadságokba történő rendhagyó és túlzó

[91] 2020. június 25-i VTB Bank kontra Tanács ítélet (C-729/18 P, nem tették közzé, EU:C:2020:499, 80. és 81. pont); 2020. szeptember 24-i NK [Vezető állású munkavállalók foglalkoztatói nyugdíja] ítélet (C-223/19, EU:C:2020:753, 89. pont).

[92] Lásd analógia útján: 2020. október 6-i État luxembourgeois [Adózással kapcsolatos információk iránti kérelemmel szembeni jogorvoslati jog] ítélet (C-245/19 és C-246/19, EU:C:2020:795, 92. pont).

[93] Tom Ruys és Cedric Ryngaert szerint 2019 közepéig mindössze 15 ilyen felhatalmazásadás iránti kérelmet nyújtottak be. E kérelmek sikerességi mutatóját azonban a Bizottság nem közölte. Ruys, T. és Ryngaert, C., „Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to US Secondary Sanctions”, *British Yearbook of International Law*, 2020, 87. o.

beavatkozásoknak is tekinthetők. Ennek megfelelően azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg (hamburgi regionális felsőbíróság, Németország) kérdéseire a következőképpen válaszoljon:

1) A harmadik ország által elfogadott jogszabályoknak az ország területén kívüli alkalmazásának hatása és az ilyen jogszabályon alapuló vagy abból eredő intézkedések elleni védelemről szóló, 1996. november 22-i 2271/96/EK tanácsi rendelet 5. cikkének első bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az nem csak akkor alkalmazható, ha annak az országnak a közigazgatási hatósága vagy bírósága, amelynek törvényeit és rendeleteit az említett rendelet melléklete felsorolja, közvetlenül vagy közvetve az e rendelet 11. cikkében említett személynek címzett utasítást adott ki. Az e rendelkezésben foglalt tilalom így abban az esetben is alkalmazható, ha a gazdasági szereplő anélkül tesz eleget egy ilyen jogszabálynak, hogy arra őt külföldi közigazgatási hatóság vagy bíróság kötelezte volna.

2) A 2271/96 rendelet 5. cikkének első bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes a nemzeti jog olyan értelmezése, amely szerint az e rendelet 11. cikkében említett személynek lehetősége van a US Office of Foreign Assets Control által a Specially Designated Nationals and Blocked Persons Listre felvett szerződéses partnerrel fennálló folyamatos teljesítésű szerződést felmondani anélkül, hogy bármikor meg kellene indokolnia az e szerződések felmondására vonatkozó döntését.

3) A 2271/96 rendelet 5. cikkének első bekezdését úgy kell értelmezni, hogy ha nem tartják be e cikk rendelkezéseit, az elsődleges szankciók hatálya alá tartozó szerződéses fél ügyében eljáró bíróság köteles a szóban forgó rendelet 11. cikkében említett személyt az adott szerződéses kapcsolat fenntartására kötelezni, annak ellenére, hogy először is az 5. cikk második bekezdését megszorítóan kell értelmezni, másrészt az ilyen jogsértés megszüntetésére irányuló intézkedés várhatóan az Európai Unió Alapjogi Chartájának 16. cikkébe ütközik, harmadrészt pedig fennáll a veszélye annak, hogy az érintett személlyel szemben a rendelet mellékletében felsorolt jogszabályok egyikének végrehajtásáért felelős hatóságok súlyos szankciókat alkalmaznak.