CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL GERARD WILLIAM HOGAN
prezentate la 12 mai 2021 [1]

Cauza C-124/20

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

[cerere de decizie preliminară formulată de Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg (Tribunalul Regional Superior Hanseatic din Hamburg, Germania)]

„Trimitere preliminară – Politica comercială – Protecție împotriva efectelor aplicării extrateritoriale a unei legislații adoptate de o țară terță – Măsuri restrictive împotriva Iranului – Sancțiuni secundare adoptate de Statele Unite ale Americii – Interdicția respectării unei astfel de legislații – Exercitarea unui drept de reziliere ordinară a unui contract”

I. Introducere

1. Prezenta cerere de decizie preliminară privește interpretarea Regulamentului (CE) nr. 2271/96 al Consiliului din 22 noiembrie 1996 de protecție împotriva efectelor aplicării extrateritoriale a unei legislații adoptate de către o țară terță, precum și a acțiunilor întemeiate pe aceasta sau care rezultă din aceasta (denumit în continuare „Legea de blocare”) [2], astfel cum a fost modificat ultima dată prin Regulamentul delegat (UE) 2018/1100 al Comisiei din 6 iunie 2018 [3]. Aceasta își are originea directă în decizia din luna mai 2018 a președintelui american (de la momentul respectiv) Donald Trump, în numele Statelor Unite ale Americii, de a se retrage din ceea ce este cunoscut sub denumirea informală de acord privind programul nuclear iranian, acord care fusese încheiat în luna iulie 2015. Efectul acestei decizii a fost acela de a declanșa reluarea aplicării anumitor sancțiuni impuse de Statele Unite ale Americii împotriva societăților iraniene și a altor entități iraniene, sancțiuni a căror aplicare fusese suspendată în anul 2015.

2. Din motive de politică externă și de securitate națională, în special privind lupta împotriva terorismului, Statele Unite ale Americii au impus diferite tipuri de sancțiuni economice împotriva unor țări și a unor persoane fizice sau juridice. Unele dintre aceste sancțiuni sunt de lungă durată, cum ar fi embargoul asupra Cubei, care a fost autorizat prin Foreign Assistance Act [Legea privind asistența externă] din anul 1961, codificată în anul 1996 prin Cuban Liberty and

[1] Limba originală: engleza.

[2] JO 1996, L 309, p. 1, Ediție specială, 10/vol. 1, p. 75.

[3] Regulamentul delegat (UE) 2018/1100 al Comisiei din 6 iunie 2018 de modificare a anexei la [Legea de blocare] (JO 2018, L 199 I, p. 1).

Democratic Solidarity (Libertad) Act [Legea privind solidaritatea democratică și libertatea în Cuba]. Începând cu 11 septembrie 2001 și odată cu intensificarea luptei împotriva terorismului, programul de sancțiuni economice al Statelor Unite ale Americii a cunoscut o intensificare.

3. Deși aceste sancțiuni se aplică în principal persoanelor din Statele Unite ale Americii și celor din afara Statelor Unite ale Americii aflate sub jurisdicția acestui stat care desfășoară activități comerciale cu țările în cauză sau investesc în aceste țări (sancțiuni primare), unele dispoziții vizează de asemenea activități desfășurate în afara jurisdicției Statelor Unite ale Americii, în principal de către societăți străine (sancțiuni secundare). Astfel, o mare parte a legislației americane de punere în aplicare a acestor sancțiuni urmărește fie sancționarea entităților din state terțe care desfășoară activități comerciale cu statul țintă, fie interzicerea realizării de către aceste entități din state terțe a unor schimburi comerciale cu Statele Unite ale Americii [4].

4. Aceste tentative de exercitare a unei jurisdicții americane extrateritoriale au făcut de-a lungul timpului obiectul unor critici la nivelul Uniunii [5], astfel de eforturi constituind în mod tipic o formă de jurisdicție exorbitantă, care, în opinia unora, nu este ușor de conciliat cu principiile generale ale dreptului internațional public [6]. În această privință, se poate observa că articolul 21 alineatul (1) și articolul 21 alineatul (2) litera (h) TUE obligă Uniunea să protejeze și să

[4] A se vedea Redding, B., „The Long Arm of Law or the Invasive Reach of the American Legal Rules", în *Int'l Bus. L. J.*, 2007, p. 659. În opinia sa separată la Decizia Statele Unite ale Americii/Verdugo-Urquidez, 494 U.S. 259 (1990) 280 și 281, judecătorul Brennan J. a afirmat că „extinderea enormă a jurisdicției penale federale în afara granițelor națiunii noastre a determinat un comentator să sugereze că cele mai mari trei produse de export ale țării noastre sunt acum muzica rock, blugii și legislația Statelor Unite ale Americii" (citându-l pe Grundman, V. R., „The New Imperialism: The Extraterritorial Application of United States Law", în *The International Lawyer*, vol. 14, 1980, p. 257).

[5] Provocările cu care se confruntă dreptul Uniunii ca urmare a extrateritorialității anumitor legislații ar trebui de asemenea să fie abordate cu acuitate în următorii ani într-un domeniu de interes pentru Curte, și anume cel al protecției datelor cu caracter personal. Astfel, US Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act 2018 (Legea din 2018 privind clarificarea utilizării legale a datelor în străinătate) a modificat Stored Communications Act 1986 (Legea din 2018 privind comunicațiile stocate), acordând autorităților americane de aplicare a legii competența de a solicita date stocate de majoritatea furnizorilor importanți de servicii de cloud, chiar dacă sunt stocate în afara Statelor Unite ale Americii. Cu toate acestea, piața de stocare a datelor este dominată în mare parte de societățile americane, într-o proporție de peste 85 %.

[6] Potrivit unui raport al Parlamentului francez, administrația americană depune arareori eforturi pentru a-și justifica jurisdicția. În practică, se pare că societățile europene condamnate pentru încălcarea sancțiunilor impuse de Statele Unite ale Americii, în principal băncile, au fost condamnate în contextul sancțiunilor primare. Acordurile de decontare pe care acestea le încheie se bazează pe o concepție largă a principiilor generale tradiționale ale competenței teritoriale pentru motivul că tranzacțiile în cauză au fost efectuate în privința sau prin intermediul instituțiilor financiare americane sau că au tranzitat Statele Unite ale Americii, deoarece sunt efectuate în dolari americani (USD) și, prin urmare, implică în mod necesar case de compensare americane. A se vedea Lellouche, P., și Berger, K., *L'extraterritorialité de la législation américaine*, Rapport d'information, Assemblée Nationale, Franța, 2016, p. 49-53. În ceea ce privește eventuala justificare sau nejustificare a legislației americane în temeiul dreptului internațional, a se vedea în special Ryngaert, C., „Extraterritorial Export Controls (Secondary Boycotts)", în *Chin. J. Int'l L.*, vol. 7, 2008, p. 625, în special p. 642 și următoarele, Meyer, J. A., „Second Thoughts on Secondary Sanctions", *în U. Pa. J. Int'l L.*, 30, 2009), p. 905, p. 932 și următoarele, precum și Ruys, T., și Ryngaert, C., „Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to US Secondary Sanctions", în *British Yearbook of International Law*, 2020, p. 9-65.

promoveze acest sistem de drept internațional. În plus, comunitatea de afaceri europeană s-a opus acestui tip de legislație pentru motivul că, în practică, afectează aproape exclusiv societățile străine [7].

5. Pentru toate aceste motive, existența unei astfel de legislații cu un efect extrateritorial potențial considerabil nu a trecut neobservată. În anul 1996, Uniunea a adoptat Legea de blocare, al cărei articol 5 primul paragraf interzice societăților europene să se conformeze măsurilor americane [8]. Cu toate acestea, tensiunile dintre cele două regimuri juridice care stau la baza prezentei trimiteri preliminare prezintă potențiale probleme geopolitice în ceea ce privește nu numai conflictul de suveranitate, ci și în ceea ce privește obstacolele normative concurente pe piețele europeană și americană. Astfel cum reiese în mod clar din situația de fapt din prezenta cauză, funcționarea Legii de blocare ridică o serie de probleme juridice nerezolvate până în prezent și o varietate de probleme de ordin practic semnificative, printre care se numără în special faptul că societățile europene se confruntă cu dileme imposibile – și destul de inechitabile – cauzate de aplicarea a două regimuri juridice diferite și diametral opuse [9]. Nu putem evita să observăm că natura acestor dileme, combinată cu lipsa unor indicații clare cu privire la aspecte juridice

[7] În opinia lui Hubert de Vauplane, „ceea ce este cel mai șocant în modul în care funcționează OFAC [(Office of Foreign Asset Control), organismul însărcinat cu aplicarea acestor sancțiuni] este un anumit tropism pentru sancționarea în principal a băncilor străine, chiar și atunci când singura legătură juridică cu Statele Unite ale Americii este utilizarea dolarului ca monedă de plată” (De Vauplane, H., „Iran: Sanctions américaines contre les banques européennes, hypocrisie ou arnarque?”, în *Les Échos*, 23 august 2012). A se vedea de asemenea Stratmann, K., Koch, M., și Brüggmann, M., „Deutsche Firmen leiden unter US-Sanktionen – Amerikanische Konkurrenten werden geschont”, în *Handelsblatt*, 12 februarie 2019, precum și „Wie hart Amerikas Forderung deutsche Unternehmen trifft”, în *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10 mai 2018 (sursa: https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/schutz-deutscher-unternehmen-vor-us-sanktionen-schwierig-15583846.html). Într-un domeniu conex, lupta împotriva corupției, The New York Times a arătat de asemenea că, în anul 2012, „o listă a celor mai importante societăți care fac aceste decontări este notabilă într-un singur sens: lipsa de pe listă a denumirilor americane” (Wayne, L., „Foreign Firms Most Affected by a US Law Barring Bribes”, în *The New York Times*, 3 septembrie 2012). A se vedea de asemenea Jakobeit, C., „Große Schmiergeldzahler”, în *Welt-sichen*, nr. 9, 2010 (sursa: https://www.welt-sichten.org/artikel/3103/grosse-schmiergeldzahler), care comentează asupra faptului că societățile americane au o experiență de decenii în evitarea dispozițiilor Foreign Corrupt Practices Act (Legea privind practicile de corupție în străinătate, denumită în continuare „FCPA”) și ale Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE), subliniind presiunea politică exercitată de guvernul american pe baza cunoștințelor dobândite de serviciul său secret, ceea ce a condus în mai multe rânduri la reorganizarea unor licitații pentru proiecte lucrative, precum și posibilitatea de a solicita din partea US Department of Justice (ministerul american al justiției) o derogare de la FCPA în interesul securității naționale. În plus, domeniul de aplicare foarte larg al acestei reglementări este agravat de probleme legate de costurile unor astfel de proceduri ca urmare a anumite mecanisme procedurale, a cererilor de informații în cadrul acelorași proceduri care pot privi date economice, financiare sau industriale sensibile, precum și a insecurității juridice. În sfârșit, unii autori au criticat utilizarea anumitor dispoziții legislative de către autoritățile însărcinate cu aplicarea acestora ca o modalitate de a iniția negocieri directe cu societățile menționate pentru a le constrânge să coopereze. A se vedea Garapon, A., „Une justice «très» économique”, în Garapon, A., și Servan-Schreiber, P., (eds), *Deals de justice: le marché américain de l'obéissance mondialisée*, Puf, 2015, p. 119 și 120. A se vedea de asemenea Lohmann, S., *Extraterritoriale US-Sanktionen*, SWP-Aktuell, nr. 31, mai 2019. Alți autori au considerat că aceste măsuri indică o nouă manifestare a pretențiilor hegemonice ale Statelor Unite ale Americii. A se vedea Szurek, S., „Le recours aux sanctions”, în Gherari, H., și Szurek, S. (eds), *Sanctions unilatérales, mondialisation du commerce et ordre juridique international*, Cedin-Parix X Nanterre, Montchrestien 1998, p. 36, precum și *Nord Stream 2 Schwesig empört über amerikanische Drohung gegen Ostseehafen*, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7 august 2020 (sursa: https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/klima-energie-und-umwelt/nord-stream-2-schwesig-empoert-ueber-drohung-gegen-hafen-16894385.html). În final, deși această situație privește mai mult legislația anticorupție, unii autori au fost îngrijorați de faptul că anumite sancțiuni americane întemeiate pe o legislație cu efecte extrateritoriale au avut ca efect destabilizarea mai multor societăți europene și au fost apoi urmate de preluarea acestora de către societăți americane. A se vedea Laïdi, A., *Le droit, nouvelle arme de guerre économique: Comment les États-Unis déstabilisent les entreprises européennes*, Acte Sud, 2019, p. 156 și următoarele.

[8] Deși Legea de blocare nu este primul act adoptat pentru a contracara extrateritorialitatea legislației Statelor Unite ale Americii, aceasta a servit totuși drept model pentru Republica Populară Chineză, care a adoptat foarte recent norme similare, cu diferența majoră că aceste norme nu privesc măsuri de sancționare specifice dintr-o țară terță, ci prevăd că normele respective se aplică, în general, „în cazul în care aplicarea extrateritorială a legislației străine și a altor măsuri, cu încălcarea dreptului internațional și a principiilor fundamentale ale relațiilor internaționale, interzice cetățenilor, persoanelor juridice sau altor organizații din China să desfășoare activități economice, comerciale și conexe normale cu un stat terț (sau o regiune terță) sau cu cetățenii săi, cu persoane juridice sau cu alte organizații, ori le restrânge în mod nejustificat acest drept”. A se vedea Wang, J., „Can China's «New Blocking Statute» Combat Foreign Sanctions?” în *Conflict of Laws.net*, 30 ianuarie 2021.

[9] A se vedea în acest sens Truyens, L., și Loosveld, S., „The EU Blocking Regulation: navigating a diverging sanctions landscape”, în *I.C.C.L.R.*, 30(9), 2019, p. 490-501, la p. 501 și, cu trimitere la „Catch-22 situation”, de Vries, A., „Council Regulation (EC) No 2271/96 (the EU Blocking Regulation)”, în *Int'l Bus. Lawyer*, 26(8), 1998, p. 345 la p. 348.

importante care decurg direct din punerea în aplicare a Legii de blocare, este susceptibilă să permită legiuitorului Uniunii să intervină pentru a preciza modul în care funcționează în prezent această lege.

6. În special, multe dintre aceste dificultăți au fost readuse brusc în centrul atenției în urma deciziei din luna mai 2018 a președintelui american de la momentul respectiv, Donald Trump, de a se retrage din acordul privind programul nuclear iranian [cunoscut în mod oficial ca Joint Comprehensive Plan of Action (Planul de acțiune cuprinzător comun)] încheiat între Republica Islamică Iran și țările denumite în mod informal „P5 + 1" la Viena în luna iulie 2015[10]. Nu pare a fi vorba despre un tratat oficial ca atare, ci mai degrabă despre un acord politic între cei cinci membri permanenți ai Consiliului de Securitate (Statele Unite ale Americii, Federația Rusă, Republica Populară Chineză, Regatul Unit și Republica Franceză), împreună cu Republica Federală Germania și cu Uniunea Europeană, pe de o parte, și Republica Islamică Iran, pe de altă parte. Acest acord prevedea printre altele ca Iranul să își reducă stocurile de uraniu îmbogățit și de centrifuge și să convină asupra unui program de inspecții de rutină în schimbul ridicării treptate a anumitor sancțiuni economice. Scopul acordului a fost de a asigura că Republica Islamică Iran nu își va realiza ambițiile pe care le-ar fi putut avea de a obține capacitatea de a fabrica și de a produce arme nucleare.

7. Decizia președintelui Trump de a se retrage din acest acord a condus în schimb la noi sancțiuni impuse de Statele Unite ale Americii. Acest lucru a creat dificultăți considerabile pentru anumite societăți europene importante[11]. Prin urmare, pentru a preveni efectele acestei reactivări a sancțiunilor impuse de Statele Unite ale Americii entităților iraniene ca urmare a retragerii Statelor Unite ale Americii din Planul de acțiune cuprinzător comun, Uniunea Europeană a inclus legea americană referitoare la programul de sancțiuni împotriva Iranului printre actele legislative străine care intră sub incidența Legii de blocare.

8. Înainte de a aborda aceste aspecte, trebuie mai întâi precizate dispozițiile relevante.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

1. Legea de blocare

9. Primele șapte considerentele ale Legii de blocare au următorul cuprins:

„întrucât Comunitatea are ca obiectiv inclusiv contribuția la dezvoltarea armonioasă a comerțului mondial și la eliminarea progresivă a restricțiilor la schimburile comerciale internaționale;

[10] Legea de blocare a rămas neaplicată o perioadă îndelungată, deoarece președinții succesivi ai Statelor Unite ale Americii au suspendat controversatul Titlu III din Legea Helms-Burton Act, iar sancțiunile UE și SUA privind Republica Islamică Iran au tins să conveargă după anul 2006. Ruys, T., și Ryngaert, C., „Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to US Secondary Sanctions", în *British Yearbook of International Law*, 2020, p. 81.

[11] Cel mai cunoscut caz este cel al băncii BNP Paribas, care a fost amendată cu 8,9 miliarde de dolari americani (USD) pentru că a tranzitat bani prin Statele Unite ale Americii în perioada 2004-2012 în numele clienților sudanezi (6,4 miliarde USD), cubanezi (1,7 miliarde USD) și iranieni (650 de milioane USD). În plus, această bancă a fost împiedicată să efectueze operațiuni de compensare a dolarului american timp de un an pentru activitățile sale de finanțare pentru petrol și gaze, iar mai mulți directori, inclusiv directorul general de operațiuni al grupului, au fost obligați să părăsească BNP Paribas.

întrucât Comunitatea depune eforturi pentru a realiza cât de mult posibil obiectivul de liberă circulație a capitalurilor între statele membre și țările terțe și, mai ales, eliminarea oricărei restricții asupra investițiilor directe, inclusiv investițiile imobiliare, asupra stabilirii, prestării de servicii financiare sau asupra admiterii de titluri pe piețele de capitaluri;

întrucât o țară terță a promulgat anumite acte cu putere de lege, norme administrative și alte instrumente legislative care vizează reglementarea activităților persoanelor fizice sau juridice din jurisdicția statelor membre;

întrucât, prin aplicarea lor extrateritorială, aceste acte cu putere de lege, norme administrative și alte instrumente legislative, încalcă dreptul internațional și împiedică realizarea obiectivelor citate anterior;

întrucât aceste acte cu putere de lege, inclusiv norme administrative și alte instrumente legislative, precum și acțiunile întemeiate pe acestea sau care decurg din acestea afectează sau sunt susceptibile de a afecta ordinea juridică stabilită și lezează interesele Comunității și pe cele ale persoanelor fizice sau juridice care își exercită drepturile în temeiul Tratatului de instituire a Comunității Europene;

întrucât, în aceste împrejurări excepționale, este necesar a se întreprinde o acțiune la nivelul Comunității pentru a proteja ordinea juridică stabilită, precum și interesele Comunității și ale persoanelor fizice și juridice menționate anterior, în speță prin eliminarea, neutralizarea, blocarea sau contracararea de orice fel a efectelor legislației străine respective;

întrucât cererea de transmitere de informații în baza prezentului regulament nu împiedică un stat membru să ceară ca informații de aceeași natură să fie furnizate autorităților sale”.

10. Articolul 1 primul paragraf din Legea de blocare prevede:

„Prezentul regulament are drept scop asigurarea protecției împotriva aplicării extrateritoriale a actelor cu putere de lege citate în anexă, inclusiv norme administrative și alte instrumente legislative, și împotriva acțiunilor bazate pe ele sau care decurg din acestea, precum și contracararea efectelor, atunci când această aplicare afectează interesele persoanelor menționate la articolul 11, implicate în comerțul internațional și/sau mișcări de capital și activități comerciale conexe între Comunitate și țări terțe.”

11. Articolul 4 din Legea de blocare este redactat după cum urmează:

„Nicio hotărâre a vreunei instanțe de judecată sau autorități administrative din afara Comunității care pune în vigoare, direct sau indirect, actele cu putere de lege citate în anexă sau acțiunile întemeiate pe acestea sau care decurg din acestea nu este recunoscută și nu poate fi executată în niciun fel.”

12. Articolul 5 din Legea de blocare prevede:

„Nicio persoană menționată la articolul 11 nu se conformează, direct sau prin filială sau intermediar, activ sau prin omisiune voită, dispozițiilor sau interdicțiilor, inclusiv somațiilor unor instanțe de judecată străine, întemeiate pe sau care rezultă, direct sau indirect, din actele cu putere de lege precizate în anexă sau pe acțiunile întemeiate pe acestea sau care decurg din acestea.

Conform procedurilor prevăzute în articolele 7 și 8, o persoană poate fi autorizată să se conformeze integral sau parțial dispozițiilor sau interdicțiilor citate în măsura în care nerespectarea acestora ar leza în mod grav interesele sale sau pe cele ale Comunității. Criteriile pentru aplicarea prezentei dispoziții sunt fixate după procedura prevăzută în articolul 8. Atunci când există suficiente dovezi pentru a stabili că nerespectarea dispozițiilor și interdicțiilor citate ar provoca o daună gravă unei persoane fizice sau juridice, Comisia supune prompt comitetului vizat în articolul 8 un proiect de măsuri adecvate ce trebuie luate în sensul prezentului regulament."

13. Articolul 6 din Legea de blocare are următorul cuprins:

„Orice persoană menționată la articolul 11, care exercită o activitate menționată la articolul 1, este îndreptățită să obțină orice despăgubiri, inclusiv cheltuieli de judecată, datorate pentru orice daună care i-a fost adusă în urma aplicării actelor cu putere de lege citate în anexă sau a acțiunilor întemeiate pe acestea sau care decurg din acestea.

Despăgubirea poate fi obținută de la persoana fizică sau juridică sau de la oricare altă entitate care a produs dauna, sau de la oricare altă persoană care acționează în numele său sau în calitate de intermediar.

[…]"

14. Articolul 7 din Legea de blocare prevede:

„În sensul aplicării prezentului regulament, Comisia:

[…]

(b) acordă autorizații în condițiile enunțate în articolul 5 și, când stabilește termenele acordate comitetului pentru a-și da avizul, ține cont pe deplin de termenele de respectat de către persoanele care trebuie să facă obiectul unei autorizații;

[…]"

15. Articolul 8 din Legea de blocare prevede:

„(1) În scopul aplicării articolului 7 litera (b), Comisia este asistată de Comitetul privind legislația extrateritorială. Actele de punere în aplicare în cauză se adoptă în conformitate cu procedura de examinare menționată la alineatul (2) din prezentul articol. Respectivul comitet este un comitet în sensul Regulamentului (UE) nr. 182/2011[12].

(2) În cazul în care se face trimitere la prezentul alineat, se aplică articolul 5 din Regulamentul (UE) nr. 182/2011."

12 Regulamentul (UE) nr. 182/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 februarie 2011 de stabilire a normelor și principiilor generale privind mecanismele de control de către statele membre al exercitării competențelor de executare de către Comisie (JO 2011, L 55, p. 13).

16. Articolul 9 din Legea de blocare are următorul cuprins:

„Fiecare stat membru determină sancțiunile aplicabile în cazul nerespectării oricărei dispoziții relevante a prezentului regulament. Aceste sancțiuni trebuie să fie eficiente, proporționale și disuasive.”

17. Articolul 11 din Legea de blocare prevede:

„Prezentul regulament se aplică:

1. oricărei persoane fizice care are reședința în Comunitate […] și care este cetățean al unui stat membru;

2. oricărei persoane juridice care își are sediul ca societate în Comunitate;

3. oricărei persoane fizice sau juridice la care se face referire în articolul 1, alineatul (2) din Regulamentul (CEE) nr. 4055/86[13];

4. oricărei alte persoane fizice care are reședința în Comunitate, cu excepția cazului în care această persoană se află în țara de rezidență;

5. oricărei alte persoane fizice care se află în Comunitate, inclusiv în apele teritoriale și spațiul său aerian sau la bordul oricărei aeronave sau oricărui vas relevant care ține de jurisdicția sau de controlul unui stat membru și acționând în calitate profesională.”

2. Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2018/1101 al Comisiei

18. Articolul 4 din Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2018/1101 al Comisiei din 3 august 2018 de stabilire a criteriilor de aplicare a articolului 5 al doilea paragraf din [Legea de blocare] [14] prevede:

„Atunci când evaluează dacă ar apărea un prejudiciu grav pentru interesele protejate astfel cum se menționează la articolul 5 al doilea paragraf din [Legea de blocare], Comisia ia în considerare, printre altele, următoarele criterii necumulative, după caz:

(a) dacă există probabilitatea ca interesul protejat să fie în mod specific expus riscului, în funcție de context, natura și originea unui prejudiciu pentru interesul protejat;

(b) existența unei anchete administrative sau judiciare în curs de desfășurare împotriva solicitantului sau a unui acord de soluționare încheiat în prealabil cu țara terță aflată la originea legislației extrateritoriale citate;

(c) existența unei legături substanțiale cu țara terță aflată la originea legislației extrateritoriale citate sau a acțiunilor ulterioare; de exemplu, solicitantul deține societăți-mamă sau filiale ori participații ale persoanelor fizice ori juridice care intră sub jurisdicția primară a țării terțe care se află la originea legislației extrateritoriale citate sau a acțiunilor ulterioare;

[13] Regulamentul (CEE) nr. 4055/86 al Consiliului din 22 decembrie 1986 de aplicare a principiului libertății de a presta servicii în transporturile maritime între state membre și între state membre și țări terțe (JO 1986, L 378, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 1, p. 173).

[14] JO 2018, L 199 I, p. 7.

(d) dacă măsurile ar putea fi luate, în mod rezonabil, de către solicitant pentru evitarea sau atenuarea prejudiciului;

(e) efectul negativ asupra desfășurării activității economice, în special dacă solicitantul s-ar putea confrunta cu pierderi economice semnificative, care ar putea, de exemplu, să îi pună în pericol viabilitatea sau ar putea prezenta un risc grav de faliment;

(f) dacă activitatea solicitantului ar deveni extrem de dificilă din cauza unei pierderi de intrări sau resurse esențiale, care nu pot fi înlocuite în mod rezonabil;

(g) dacă exercitarea drepturilor individuale ale solicitantului ar fi afectată în mod semnificativ;

(h) dacă există o amenințare la adresa siguranței, a securității, a protecției vieții și sănătății umane și a protecției mediului;

(i) dacă există o amenințare la adresa capacității Uniunii de a-și îndeplini politicile sale umanitare, de dezvoltare și comerciale sau aspectele externe ale politicilor sale interne;

(j) securitatea furnizării de produse sau servicii strategice în interiorul Uniunii sau către Uniune sau către un stat membru, precum și impactul oricărei penurii sau întreruperi a acesteia;

(k) consecințele pentru piața internă în ceea ce privește libera circulație a mărfurilor, persoanelor, serviciilor și capitalului, precum și stabilitatea financiară și economică sau infrastructurile-cheie ale Uniunii;

(l) implicațiile sistemice ale prejudiciului, în special în ceea ce privește efectele sale de propagare în alte sectoare;

(m) impactul asupra pieței forței de muncă din unul sau mai multe state membre și consecințele sale transfrontaliere în cadrul Uniunii;

(n) orice alt factor relevant.”

B. Dreptul american

1. Măsuri privind Iranul

19. Statele Unite ale Americii au adoptat legi care prevăd sancționarea încălcării embargourilor impuse altor țări. Într-o primă etapă însă, Legea de blocare menționa numai trei acte legislative în anexa sa, și anume „National Defense Authorisation Act for Fiscal Year 1993”, ale cărei dispoziții sunt integrate în titlul I din „Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act 1996”, și „Iran and Libya Sanctions Act 1996”.

20. Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act 1996 (denumită în mod obișnuit „Legea Helms-Burton”) a fost adoptată pentru a consolida și a menține embargoul instituit de Statele Unite ale Americii cu privire la Cuba. Aceasta interzice exportul către Statele Unite ale Americii al oricăror bunuri sau servicii de origine cubaneză sau conținând materiale sau bunuri originare din Cuba, atât direct, cât și prin intermediul unei țări terțe, efectuarea de tranzacții comerciale cu mărfuri care se găsesc sau s-au găsit în Cuba sau care au fost transportate din

Cuba sau prin Cuba, reexportarea către Statele Unite ale Americii de zahăr originar din Cuba fără notificare din partea autorității naționale competente a exportatorului sau importarea în Statele Unite ale Americii de produse pe bază de zahăr fără a avea siguranța că aceste produse nu sunt produse cubaneze. În plus, prin acest act, sunt înghețate activele cubaneze și operațiunile financiare cu Republica Cuba.

21. În special, dispozițiile titlului III din această lege constituie atât un mijloc de descurajare a investițiilor în Cuba, cât și o măsură corectivă pentru cei care au făcut obiectul unei exproprieri. În special, această lege le oferă o cale de atac cetățenilor americani care sunt victime ale practicilor de expropriere din Republica Cuba, acordându-le dreptul de a introduce acțiuni în justiție în fața instanțelor americane împotriva oricărui cetățean străin care „face trafic" cu bunuri „confiscate" de guvernul cubanez la 1 ianuarie 1959 sau după această dată. Legea Helms-Burton definește noțiunea de „trafic" în sens larg, incluzând o gamă largă de activități legate de bunurile expropriate, inclusiv vânzarea sau gestionarea acestora, precum și obținerea de profit prin intermediul traficului efectuat de o altă persoană [15].

22. The Iran and Libya Sanctions Act 1996 (cunoscută și sub denumirea de „Legea d'Amato-Kennedy") prevede că actorii economici care fac obiectul embargoului impus Iranului sau Libiei nu pot investi în niciuna dintre aceste țări o sumă mai mare de 40 de milioane USD pe o perioadă de 12 luni, „care contribuie direct și semnificativ la intensificarea capacității Iranului sau a Libiei de a-și dezvolta resursele petroliere". Noțiunea de „investiție" acoperă faptul de a semna un contract în vederea dezvoltării numitelor resurse, de a garanta un asemenea contract, de a profita sau de a dobândi părți ale unor proprietăți.

23. Ca reacție la adoptarea acestei legi, pe lângă formularea unor mustrări la nivel politic și adoptarea Legii de blocare, Uniunea a sesizat mecanismul de soluționare a litigiilor al Organizației Mondiale a Comerțului în vederea constatării nelegalității unui act legislativ american în temeiul articolului XXI din Acordul General pentru Tarife și Comerț (GATT) [16]. Această cerere a fost retrasă ulterior după ce Uniunea a încheiat, la 11 aprilie 1997, un acord cu Statele Unite ale Americii cu privire la legislația extrateritorială americană.

24. După cum am observat deja, în luna mai 2018, Statele Unite ale Americii s-au retras din Planul de acțiune cuprinzător comun (cunoscut și sub denumirea de „Acordul cu Iranul") semnat la Viena la 14 iulie 2015. Planul de acțiune cuprinzător comun a avut drept scop controlarea programului nuclear al Iranului și ridicarea sancțiunilor economice impuse Iranului. Prin urmare, US Iran Transactions and Sanctions Regulations (Reglementările privind operațiunile și sancțiunile referitoare la Iran, denumite în continuare „ITSR") au fost reinstituite. Ca răspuns la aceste noi măsuri de sancționare, anexa la Legea de blocare a fost modificată în anul 2018 [17] pentru a include mai multe acte legislative americane, în principal actele legislative care vizează punerea în aplicare a sancțiunilor împotriva Iranului. În cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare se precizează că reclamanta a fost inclusă în lista cetățenilor special desemnați și a persoanelor blocate (Specially Designated Nationals and Blocked Person List, denumită în

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

[16] JO 1994, L 336, p. 11. A se vedea Lesguillons, H., „Helms-Burton and D'Amato Acts: Reactions of the European Union", în *I.B.L.J.*, vol. 1, 1997, p. 95-111, în special p. 97-103, precum și Smis, S., Van Der Borght, K., „The EU-U. S. Compromise on the Helms-Burton and D'Amato Acts", 93, în *American Journal of Int'l Law*, 93, 1999, p. 227, în special p. 231-235.

[17] A se vedea Regulamentul 2018/1100.

continuare „SDN”) a Office of Foreign Assets Control (Oficiul de Control al Activelor Străine, denumit în continuare „OFAC”) la care se face referire în diferite acte legislative menționate în anexa la Legea de blocare.

25. Un astfel de act legislativ este Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012 (Legea din 2012 privind reducerea amenințărilor din partea Iranului și drepturile omului în Siria). Articolul 220 litera (c) din această lege prevede că președintele american poate impune sancțiuni în cazul în care o persoană continuă, cu bună știință și în mod direct, să furnizeze servicii specializate de mesagerie financiară sau să permită ori să faciliteze cu bună știință accesul direct sau indirect la astfel de servicii de mesagerie pentru Banca Centrală a Iranului sau pentru o instituție financiară.

26. Celălalt act legislativ relevant adăugat în anexa la Legea de blocare este ITSR.

27. Articolul 560.211 din ITSR, intitulat „Operațiuni interzise care implică bunuri blocate”, prevede:

„(a) Toate bunurile și interesele patrimoniale aparținând guvernului Iranului, inclusiv Băncii Centrale a Iranului, care se află în Statele Unite ale Americii, care intră ulterior pe teritoriul Statelor Unite ale Americii sau care se află ori intră ulterior în posesia sau sub controlul oricărei persoane din Statele Unite ale Americii, inclusiv al oricărei sucursale străine, sunt blocate și nu pot fi transferate, plătite, exportate, retrase sau tranzacționate în alt mod.

(b) Toate bunurile și interesele patrimoniale aparținând oricărei instituții financiare iraniene, inclusiv Băncii Centrale a Iranului, care se află în Statele Unite ale Americii, care intră ulterior pe teritoriul Statelor Unite ale Americii sau care se află ori intră ulterior în posesia sau sub controlul oricărei persoane din Statele Unite ale Americii, inclusiv al oricărei sucursale străine, sunt blocate și nu pot fi transferate, plătite, exportate, retrase sau tranzacționate în alt mod.

(c) (1) Toate bunurile și interesele patrimoniale referitoare la bunuri care se află în Statele Unite ale Americii, care intră ulterior pe teritoriul Statelor Unite ale Americii sau care se află ori intră ulterior în posesia sau sub controlul oricărei persoane din Statele Unite ale Americii, inclusiv al oricărei sucursale străine, ale următoarelor persoane sunt blocate și nu pot fi transferate, plătite, exportate, retrase sau tranzacționate în alt mod:

(i) Orice persoană despre care secretarul trezoreriei, în consultare cu secretarul de stat, stabilește că se află în proprietatea sau sub controlul ori că a acționat sau se presupune că acționează, direct sau indirect, pe seama sau în numele unei persoane ale cărei bunuri și interese patrimoniale sunt blocate în temeiul literelor (a)-(c) punctul (1) subpunctul (i) din prezenta secțiune […]

[…]

(d) Interdicțiile de la literele (a)-(c) din prezenta secțiune includ, dar nu se limitează la, interdicțiile privind următoarele operațiuni:

(1) Orice contribuție sau furnizare de fonduri, bunuri sau servicii de către, către sau în beneficiul oricărei persoane ale cărei bunuri și interese patrimoniale sunt blocate în temeiul literelor (a)-(c) din prezenta secțiune și

(2) Primirea oricărei contribuții sau furnizări de fonduri, bunuri sau servicii de la orice persoană ale cărei bunuri și interese patrimoniale sunt blocate în temeiul literelor (a)-(c) din prezenta secțiune.”

28. Articolul 560.325 din această reglementare, intitulat „Bunuri; interese patrimoniale”, prevede:

„Termenii *bunuri* și *interese patrimoniale* includ, dar nu se limitează la numerar, cecuri, trate, lingouri, depozite bancare, conturi de economii, debite, datorii, obligații, bilete la ordin, garanții, titluri de creanță, acțiuni, obligațiuni, cupoane, orice alte instrumente financiare, accepte bancare, ipoteci, gajuri, privilegii și alte drepturi de natura garanțiilor, certificate de depozit, conosamente, chitanțe fiduciare, contracte de vânzare, orice alte dovezi privind titlul de proprietate, proprietatea sau gradul de îndatorare, acreditive și orice documente referitoare la orice drepturi sau obligații care decurg din acestea, procuri, bunuri, produse, mărfuri, bunuri mobile, titluri la purtător, nave, mărfuri de pe nave, ipoteci pe bunuri imobile, contracte de fiducie, contracte de vânzare a mărfurilor, contracte privind terenuri, contracte de vânzare-cumpărare în rate a bunurilor imobile, contracte de închiriere, contracte de vânzare-cumpărare de bunuri imobile și orice alte interese referitoare la acestea, opțiuni, instrumente negociabile, accepte comerciale, redevențe, evidențe contabile, conturi debitoare, hotărâri, brevete, mărci, drepturi de autor, polițe de asigurare, casete de valori și conținutul acestora, anuități, acorduri de asociere, servicii de orice natură, contracte de orice natură, precum și orice alte drepturi reale, personale sau mixte, bunuri tangibile sau intangibile, ori drepturi sau interese asupra acestora, prezente, viitoare sau contingente.”

29. Articolul 560.410 din reglementarea menționată, intitulat „Prestarea de servicii”, prevede:

„[…]

(c) Interdicțiile privind operațiunile care implică bunuri blocate prevăzute la articolul 560.211 se aplică serviciilor prestate în Statele Unite ale Americii sau de către persoane din Statele Unite ale Americii, indiferent de locul în care sunt situate, inclusiv de către o sucursală din străinătate a unei entități situate în Statele Unite ale Americii:

[…]

(2) În ceea ce privește interesele patrimoniale aparținând guvernului iranian, ale unei instituții financiare iraniene sau ale oricărei alte persoane ale cărei bunuri și interese patrimoniale sunt blocate în temeiul articolului 560.211.

[…]”

30. În speță, nici instanța de trimitere în cererea sa de pronunțare a unei hotărâri preliminare, nici vreuna dintre părți, în observațiile lor, nu au precizat cu exactitate ce act legislativ și ce dispoziții ale acestuia ar fi susceptibile să se aplice Deutsche Telekom GmbH în cazul în care această societate nu ar rezilia contractele sale cu Bank Melli Iran. În opinia noastră, cele două acte legislative americane menționate mai sus par să fie singurele care ar putea avea acest efect, deși acest lucru va depinde de împrejurările speței.

31. În ceea ce privește sancțiunile pecuniare, atât Legea d’Amato-Kennedy, cât și ITSR fac trimitere la articolul 206 din International Emergency Economic Powers Act (50 U.S.C. 1705) (Legea privind competențele economice în caz de urgență internațională). Această din urmă lege

prevede că sancțiunea civilă pentru încălcarea dispozițiilor sale (și, prin urmare, pentru încălcarea dispozițiilor celorlalte două acte legislative menționate mai sus) nu depășește valoarea cea mai mare dintre fie suma de 250 000 USD, fie dublul valorii operațiunii care stă la baza încălcării pentru care se aplică sancțiunea. International Emergency Economic Powers Act prevede de asemenea, în ceea ce privește sancțiunile penale, că persoanei condamnate pentru orice încălcare a dispozițiilor relevante ale acestei legi (și, prin urmare, a dispozițiilor relevante ale Legii d'Amato-Kennedy și ale ITSR) i se aplică, în urma condamnării, o amendă în cuantum maxim de 1 000 000 USD sau, în cazul unei persoane fizice, acesteia îi poate fi aplicată pedeapsa cu închisoarea de cel mult 20 de ani sau atât pedeapsa cu închisoarea, cât și pedeapsa amenzii [18].

*2. Teoria privind constrângerile impuse de un stat străin (*Foreign Sovereign Compulsion Doctrine*) în dreptul american*

32. Teoria privind constrângerile impuse de un stat străin este un mijloc de apărare recunoscut de Curtea Supremă a Statelor Unite ale Americii în anul 1958 în Decizia Société Internationale/Rogers 357 U.S. 197 (1958) [19]. Această teorie este ancorată atât în principiul asigurării unui proces echitabil, cât și în principiului curtoaziei internaționale, și anume respectarea sistemului juridic al unui alt stat suveran [20]. Potrivit acestei teorii, care a fost aplicată în special în legătură cu legislația antitrust [21], statul sau administrația federală nu poate impune unei persoane (i) să efectueze, într-un alt stat, un act care este interzis de legea statului al cărui resortisant este, sau (ii) să se abțină de la a efectua, într-un alt stat, un act care este impus de legea acelui stat sau de legea statului al cărui resortisant este.

33. Cu toate acestea, în cadrul unei acțiuni cu care a fost sesizată în contextul reglementărilor de blocare adoptate de Canada, Regatul Unit și Uniunea Europeană, US District Court for the Eastern District of Pennsylvania (Curtea Districtuală a SUA pentru Districtul de Est Pennsylvania) a constatat, prin Decizia United States/Brodie, 174 F. Supp. 2d 294 (E.D. Pa. 2001), că pârâtele din speță, care efectuaseră cu Republica Cuba operațiuni interzise de dreptul american, nu puteau invoca în apărare principiul privind constrângerile impuse de un stat străin, pentru două motive [22]. În primul rând, deși acest principiu are la bază deferența față de actele unui stat străin suveran, principiul nu este aplicabil într-o cauză penală, întrucât încălcarea ordinii publice americane prevalează asupra oricăror considerații de curtoazie internațională. În al doilea rând, fără a considera că principiul nu ar putea niciodată să ridice probleme legate de un proces

[18] S-ar putea observa, în ceea ce privește articolul 6 din Legea de blocare (cunoscut sub denumirea de „dispoziție de recuperare"), că, în măsura în care Statele Unite ale Americii beneficiază în principiu de imunitate de jurisdicție în stadiul actual al dreptului internațional cutumiar, această dispoziție este susceptibilă să se aplice în principal organismelor private de executare. Cu toate acestea, legislația americană privind Iranul, menționată în anexa la această lege, nu pare să prevadă un mecanism privat de executare, astfel cum se prevede în Titlul III din Legea Helms-Burton.

[19] Prin Decizia Société Internationale/Rogers, Curtea Supremă a Statelor Unite ale Americii a anulat o hotărâre a unei instanțe districtuale americane prin care se constatase că a existat o încălcare a unui ordin de prezentare a documentelor probatorii emis în Statele Unite ale Americii pe baza faptului că amenințarea cu urmărirea penală în Elveția pentru încălcarea normelor de nedivulgare ale acestui din urmă stat a împiedicat reclamantul din cauza respectivă să se conformeze ordinului amintit.

[20] A se vedea Wallace Jr., D., „The Restatement and Foreign Sovereign Compulsion: A Plea for Due Process", în *International Lawyer*, vol. 23, ABA, 1989, p. 593, în special p. 595 și 596.

[21] În *Interamerican Refining Corp/Texaco Maracaibo, Inc* 307 F. Supp. 1291 (D. Del. 1970), United States District Court for Delaware (Curtea Districtuală a SUA pentru Delaware) a recunoscut că refuzul pârâtei de a vinde petrol se bazase pe o dispoziție obligatorie a guvernului venezuelean.

[22] Trebuie remarcat însă că, în Hotărârea Société Nationale Aéronautique/District Court, 482 U.S. 522 (1987), judecătorul Stevens J. a menționat la pronunțarea hotărârii Curții Supreme a Statelor Unite ale Americii, într-o notă de subsol, că „este cert că reglementările [de blocare] nu privează o instanță americană de competența de a dispune ca o parte care se află sub jurisdicția sa să prezinte probe, chiar dacă actul de prezentare a probelor poate încălca reglementarea respectivă". A se vedea nota de subsol 29. Cu toate acestea, judecătorul Stevens J. a subliniat că „instanțele americane ar trebui […] să se asigure că oferă respectul cuvenit oricărei probleme speciale cu care se confruntă justițiabilul străin ca urmare a naționalității sale sau a locului în care își desfășoară activitatea, precum și oricărui interes suveran exprimat de un stat străin".

echitabil în context penal, instanța amintită a stabilit că nu au existat probleme legate de respectarea garanțiilor procedurale în cauza respectivă, dat fiind că diferitele reglementări naționale de blocare care erau în vigoare la momentul respectiv în Canada, Regatul Unit și Uniunea Europeană nu creau o obligație pentru o societate de a face schimburi comerciale cu Republica Cuba. Astfel, în cauze anterioare în care principiul a fost declarat aplicabil, instanțele străine au pronunțat hotărâri speciale în privința pârâților, stabilind în mod specific în sarcina lor o obligație de a face. În lipsa unor astfel de hotărâri, nu exista riscul unei urmăriri penale. Asemenea hotărâri lipseau în cauza Brodie. Poate cel mai important este faptul că, în cauza Brodie, nu a fost furnizată nicio dovadă că reglementările de blocare în cauză *obligau* pârâtele să își *vândă* produsul în Republica Cuba. Prin urmare, nu exista elementul de constrângere inerent teoriei privind constrângerile impuse de un stat străin.

C. Dreptul german

34. Potrivit guvernului german, în cazul contractelor de prestări de servicii încheiate pe durată nedeterminată (din care fac parte contractele de furnizare de servicii de telecomunicații), fiecare parte are, în temeiul articolului 620 alineatul (2) din Bürgerliches Gesetzbuch (Codul civil german, denumit în continuare „BGB”), un drept de reziliere ordinară, ceea ce înseamnă că are posibilitatea de a rezilia contractul fără a invoca un anumit motiv. Termenele de preaviz și scadențele aplicabile sunt stabilite la articolul 621 din BGB, care prevede perioade de preaviz diferite în funcție de data scadenței remunerației (zilnică, săptămânală, lunară, trimestrială sau de altă natură). În schimb, în cazul contractelor de servicii încheiate pe durată determinată, legea nu prevede niciun drept de reziliere „ordinară”. Aceste contracte încetează la împlinirea termenului contractual, în conformitate cu articolul 620 alineatul (1). Întrucât aceste norme sunt supletive, părțile pot deroga de la ele. În plus, toate contractele cu executare succesivă, cum este cazul multor contracte de prestări servicii, pot fi reziliate oricând pentru motive serioase, în conformitate cu articolul 314 din BGB.

35. Articolul 134 din BGB prevede:

„Un act juridic care încalcă o interdicție legală este nul, cu excepția cazului în care legea prevede altfel” [23].

36. În Germania, încălcarea articolului 5 primul paragraf din [Legea de blocare] poate constitui contravenție în sensul articolului 19 alineatul (4) prima teză punctul 1 din Außenwirtschaftsgesetz (Legea privind comerțul exterior, denumită în continuare „AWG”) coroborat cu articolul 82 alineatul (2) din Außenwirtschtsverordnung (Regulamentul privind comerțul exterior) și se sancționează cu o amendă de până la 500 000 de euro [articolul 19 alineatul (6) din AWG] [24].

III. Situația de fapt din litigiul principal și cererea de decizie preliminară

37. Reclamanta, Bank Melli Iran, este o bancă iraniană, constituită sub forma unei societăți pe acțiuni de drept iranian. Aceasta are o sucursală în Hamburg (Germania), iar activitatea sa principală constă în decontarea tranzacțiilor comerciale externe cu Iranul. Pârâta, Telekom

[23] Potrivit indicațiilor furnizate de guvernul german, noțiunea de „act juridic” care figurează la articolul 134 din BGB vizează nu numai contractele, ci și actele juridice unilaterale, precum un act de reziliere a unui contract.

[24] Inițierea unei proceduri administrative în vederea aplicării unei amenzi este supusă, spre deosebire de procedura penală, principiului oportunității, ceea ce înseamnă că declanșarea procedurii contravenționale de către o autoritate administrativă este discreționară în raport cu împrejurările speței.

Deutschland GmbH, este o filială a Deutsche Telekom, unul dintre principalii furnizori germani de servicii de telecomunicații. Grupul are peste 270 000 de angajați la nivel mondial, dintre care peste 50 000 se află în Statele Unite ale Americii, unde se generează aproximativ 50 % din cifra sa de afaceri.

38. Reclamanta și pârâta au încheiat un contract-cadru care permite reclamantei să reunească într-un singur contract toate conexiunile întreprinderii sale din diferite locații din Germania. În cadrul acestui raport contractual, reclamanta a comandat diferite servicii pe care pârâta le-a pus la dispoziție și pentru care a emis lunar facturi în valoare de aproximativ 2 000 de euro, sumă care a fost întotdeauna plătită fără întârziere. Serviciile reglementate de aceste contracte constituie baza exclusivă a structurilor interne și externe de comunicare ale reclamantei în Germania și, prin urmare, sunt, astfel cum a constatat instanța de trimitere, indispensabile pentru activitățile sale economice.

39. Ca urmare a deciziei președintelui Trump din luna mai 2018 prin care Statele Unite ale Americii s-au retras din Planul de acțiune cuprinzător comun, ITSR au fost reinstituite. În special, în urma adoptării Ordinului executiv 13846 din 6 august 2018 de reinstituire a anumitor sancțiuni cu privire la Iran, Bank Melli Iran a fost din nou inclusă pe o listă de sancțiuni întocmită de OFAC: SDN. Bank Melli Iran a mai figurat anterior pe lista respectivă din anul 2007, după ce a fost desemnată drept persoană blocată de OFAC în temeiul Ordinului executiv 13382 din 28 iunie 2005, intitulat Blocking Property of Weapons of Mass Destruction Proliferators and Their Supporters (Blocarea bunurilor persoanelor care proliferează arme de distrugere în masă și ale suporterilor acestora) [25], înainte ca sancțiunile menționate să fie ridicate prin Planul de acțiune cuprinzător comun. Aceste noi sancțiuni au intrat în vigoare la 5 noiembrie 2018.

40. Prin scrisoarea din 16 noiembrie 2018, pârâta a notificat reclamantei rezilierea tuturor contractelor încheiate cu aceasta. La aceeași dată, ea a trimis notificări de reziliere identice către cel puțin alți patru clienți care aveau legături cu Iranul și care erau stabiliți în Germania. Reclamanta a introdus o acțiune împotriva pârâtei, invocând încălcarea Legii de blocare, iar la 28 noiembrie 2018, instanța de prim grad de jurisdicție, Landgericht Hamburg (Tribunalul Regional din Hamburg, Germania) a dispus măsuri provizorii prin care a impus pârâtei executarea contractelor până la expirarea termenului de preaviz pentru rezilierea ordinară.

41. Prin scrisoarea din 11 decembrie 2018, pârâta a trimis o nouă notificare de reziliere. Un extras din această scrisoare are următorul cuprins: „[…] prin scrisoarea din 16 noiembrie 2018, am reziliat cu efect imediat contractele de prestări de servicii prezentate în continuare. De asemenea, ca o măsură de precauție, prin prezenta, procedăm la rezilierea ordinară a acestor contracte în cel mai scurt timp posibil.”

42. Termenul de preaviz pentru rezilierea ordinară a contractelor a expirat la 25 ianuarie 2019, la 10 februarie 2019, la 13 martie 2019, la 10 și 25 septembrie 2019 și, respectiv, la 30 ianuarie 2020, la 22 august 2020 și la 7 ianuarie 2021. Ca răspuns, reclamanta a solicitat Landgericht Hamburg (Tribunalul Regional din Hamburg) obligarea pârâtei de a lăsa active toate liniile convenite prin contract.

[25] A se vedea Registrul federal/vol. 72, nr. 213/Luni, 5 noiembrie 2007/Notificări.

43. Instanța de prim grad de jurisdicție a dispus ca pârâta să execute contractele până la expirarea termenelor de preaviz pentru rezilierea ordinară. Aceasta a statuat că rezilierea ordinară de către pârâtă a contractelor în litigiu era validă și, în special, nu încălca articolul 5 din Legea de blocare. Instanța menționată a respins în rest acțiunea.

44. Reclamanta a formulat apel împotriva deciziei Landgericht Hamburg (Tribunalul Regional din Hamburg) la instanța de trimitere, Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg (Tribunalul Regional Superior Hanseatic din Hamburg, Germania), susținând că notificarea de reziliere ordinară transmisă de pârâtă încalcă articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare și, prin urmare, ar trebui considerată nulă și neavenită, întrucât a fost motivată exclusiv de dorința pârâtei de a se conforma unuia dintre actele legislative enumerate în anexa la reglementarea respectivă. Pârâta, întemeindu-se pe Nota de orientare a Comisiei, susține că articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare nu modifică dreptul său de reziliere ordinară, care nu depinde de o cauză de reziliere, întrucât acest articol îi lasă libertatea de a pune capăt în orice moment relației sale comerciale cu reclamanta, iar motivele sale nu sunt relevante.

45. În acest context, instanța de trimitere a arătat, în primul rând, că reclamanta nu a demonstrat că rezilierea contractelor a fost precedată de un ordin administrativ sau jurisdicțional direct sau indirect provenit din Statele Unite ale Americii. De altfel, o altă instanță de apel germană, Oberlandesgericht Köln (Tribunalul Regional Superior din Köln, Germania) a susținut, într-o hotărâre din 7 februarie 2020, că, într-o astfel de situație, articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare nu ar fi aplicabil. La rândul său, instanța de trimitere consideră că simpla existență a unor sancțiuni secundare este suficientă pentru a stabili încălcarea articolului 5 primul paragraf din Legea de blocare, din moment ce aceasta este singura modalitate pentru a pune efectiv în aplicare obligația prevăzută.

46. În al doilea rând, instanța de trimitere arată că rezilierea (ordinară) a unui contract încalcă articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare atunci când motivul determinant al acesteia constă în respectarea sancțiunilor impuse de Statele Unite ale Americii. Cu toate acestea, rezilierea ordinară a contractelor nu ar încălca articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare dacă ar fi motivată de cauze pur economice, fără nicio legătură concretă cu sancțiunile americane. În consecință, instanța de trimitere ar trebui să decidă dacă, pentru a asigura efectul util al acestui articol, nu ar fi oportun să se considere că pârâta ar trebui, în mod excepțional, să explice motivele rezilierii sau chiar, dacă este cazul, să demonstreze că decizia de reziliere nu a fost luată de teama unor posibile repercusiuni negative pe care le-ar putea resimți pe piața americană.

47. În al treilea rând, instanța de trimitere consideră că, în temeiul articolului 134 din BGB, rezilierea unui contract care încalcă articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare este lipsită de efecte juridice. În aceste condiții, ea ridică problema dacă, având în vedere riscul unui prejudiciu economic pentru pârâtă, care realizează 50 % din cifra sa de afaceri pe piața americană, s-ar putea considera contrar principiului proporționalității sancțiunilor prevăzut la articolul 9 din Legea de blocare să se impună pârâtei să continue relația contractuală cu reclamanta în plus față de aplicarea unei amenzi pecuniare.

48. În al patrulea rând, instanța de trimitere arată că, potrivit considerentelor Legii de blocare, aceasta urmărește protejarea operatorilor economici. Instanța amintită consideră însă că acest obiectiv nu ar fi realizabil, întrucât riscul unui prejudiciu economic pe piața americană rezultat din aplicarea articolului 5 primul paragraf din această lege nu este compensat suficient de acțiunea în despăgubire reglementată la articolul 6 din Legea de blocare și de posibilitatea de a-i

fi acordată o derogare în temeiul articolului 5 al doilea paragraf din această lege, în măsura în care pierderile economice iminente ar putea să nu constituie în sine motive suficiente pentru o derogare. În aceste condiții, instanța de trimitere ridică problema dacă o măsură prin care se interzice unei întreprinderi să se disocieze de un partener comercial este compatibilă cu libertatea de a desfășura o activitate comercială protejată de articolul 16 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) și cu principiul proporționalității consacrat la articolul 52 din cartă.

49. În aceste condiții, Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg (Tribunalul Regional Superior Hanseatic din Hamburg) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 5 primul paragraf din [Legea de blocare] este aplicabil numai atunci când operatorului economic din Uniunea Europeană în sensul articolului 11 din [această lege] îi este adresat, direct sau indirect, un ordin administrativ sau jurisdicțional din partea Statelor Unite ale Americii sau, pentru aplicarea articolului menționat, este suficient ca acțiunea operatorului economic din Uniunea Europeană să vizeze respectarea sancțiunilor secundare și în absența unui astfel de ordin?

2) În cazul în care răspunsul Curții la prima întrebare ar fi în sensul că a doua variantă este valabilă,

articolul 5 primul paragraf din [Legea de blocare] se opune unei interpretări a dreptului național potrivit căreia partea care reziliază poate să declare inclusiv rezilierea unui raport obligațional cu executare succesivă cu o parte contractantă inclusă în [SDN] de către [OFAC] din Statele Unite ale Americii – așadar, inclusiv rezilierea având ca motiv respectarea sancțiunilor americane –, fără să fie necesar un motiv de reziliere în acest sens și fără să fie necesar să invoce și să dovedească în cadrul unui proces civil că motivul pentru declararea rezilierii nu ar fi respectarea sancțiunilor din partea SUA?

3) În cazul unui răspuns afirmativ la a doua întrebare,

o reziliere ordinară care încalcă articolul 5 primul paragraf din [Legea de blocare] trebuie considerată în mod necesar ca fiind nevalidă sau, pentru realizarea obiectivului [legii], sunt suficiente și alte sancțiuni, ca de exemplu aplicarea unei amenzi?

4) În cazul în care răspunsul la a treia întrebare ar fi în sensul că prima variantă este valabilă,

în lumina articolelor 16 și 52 din [cartă], pe de o parte, și a posibilității de acordare a derogărilor prevăzute la articolul 5 al doilea paragraf din [Legea de blocare], pe de altă parte, acest aspect este aplicabil și atunci când, prin menținerea relației comerciale cu partenerul contractual inclus în listă, operatorul economic din Uniunea Europeană este amenințat cu pierderi economice considerabile pe piața americană (în speță 50 % din cifra de afaceri a grupului)?”

IV. Analiză

50. Cu titlu introductiv, dorim să subliniem că, deși unele părți au făcut trimitere la Nota de orientare a Comisiei – Întrebări și răspunsuri: adoptarea actualizării „legii de blocaj” din 7 august 2018 [26], acest document nu are o valoare normativă obligatorie, întrucât nu a fost adoptat în cadrul unei proceduri prevăzute de tratate, și nici nu poate avea o valoare interpretativă obligatorie, în măsura în care competența de a interpreta un act adoptat de instituțiile Uniunii, precum Legea de blocare, nu este conferită de tratate decât Curții [27]. În aceste condiții, considerăm că acest document nu poate fi luat în considerare în cadrul examinării întrebărilor adresate.

51. Pe de altă parte, întrucât Regulamentul de punere în aplicare 2018/1101 este o normă de rang inferior, nici dispozițiile acestuia nu pot fi luate în considerare pentru interpretarea dispozițiilor Legii de blocare [28].

52. Prin urmare, întrebările adresate de instanța de trimitere trebuie analizate exclusiv din perspectiva Legii de blocare și a dreptului primar.

A. Cu privire la prima întrebare

53. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare trebuie interpretat în sensul că această dispoziție este aplicabilă numai atunci când o autoritate administrativă sau judiciară dintr-o țară ale cărei acte cu putere de lege sau norme administrative sunt enumerate în anexa la această lege a adresat, direct sau indirect, anumite ordine unei persoane menționate la articolul 11 din aceeași lege sau, pentru aplicarea articolului 5 primul paragraf din Legea de blocare, este suficient ca operatorul economic care se află pe teritoriul Uniunii să se conformeze în mod spontan legislației extrateritoriale străine în cauză pentru a preveni eventuala aplicare a unei astfel de legislații.

54. În această privință, trebuie amintit că articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare prevede că „[n]icio o persoană menționată la articolul 11 nu se conformează, direct sau prin filială sau intermediar, activ sau prin omisiune voită, dispozițiilor sau interdicțiilor, inclusiv somațiilor unor instanțe de judecată străine, întemeiate pe sau care rezultă, direct sau indirect, din actele cu putere de lege precizate în anexă sau pe acțiunile întemeiate pe acestea sau care decurg din acestea”.

55. Astfel cum reiese din acest mod de redactare, articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare menționează „[somațiile] unor instanțe de judecată străine” numai ca una dintre multitudinile de „dispoziții sau interdicții” întemeiate pe actele cu putere de lege precizate în anexa la această lege și cărora nicio persoană în sensul articolului 11 din această lege nu trebuie să li se

[26] C/2018/5344 (JO 2018, C 2771, p. 4).

[27] Potrivit jurisprudenței Curții, în primul rând, în afara procedurilor prevăzute de tratate, Comisia nu poate adopta decât norme legate de practica cu privire la modul în care această instituție intenționează să exercite o putere discreționară care îi este conferită prin tratate, de la care, în plus, nu se poate îndepărta fără a preciza motivele care au determinat-o să facă acest lucru. A se vedea în acest sens Hotărârea din 9 octombrie 1984, Adam și alții/Comisia (80/81-83/81 și 182/82-185/82, EU:C:1984:306, punctul 22), și Hotărârea din 18 mai 2006, Archer Daniels Midland și Archer Daniels Midland Ingredients/Comisia (C-397/03 P, EU:C:2006:328, punctul 91). În plus, chiar dacă își îndeplinește această obligație, o instituție nu poate renunța niciodată în totalitate la exercitarea unei astfel de competențe discreționare. A se vedea de exemplu Hotărârea din 10 octombrie 2019, Société des produits Nestlé/EUIPO – European Food (FITNESS) (T-536/18, nepublicată, EU:T:2019:737, punctul 38). În al doilea rând, domeniul de aplicare al dispozițiilor prevăzute în actele juridice nu poate depinde niciodată de comportamentul sau de declarațiile instituțiilor. A se vedea Hotărârea din 10 decembrie 2013, Comisia/Irlanda și alții (C-272/12 P, EU:C:2013:812, punctul 53).

[28] Orice soluție contrară ar însemna să se admită că o normă inferioară poate modifica domeniul de aplicare al unei norme de rang superior.

conformeze [29]. Aceasta presupune cel puțin că articolul 5 din Legea de blocare *nu este aplicabil numai* în cazul în care o somație sau un ordin a fost emis efectiv de o autoritate judiciară. Se poate observa de asemenea că acest articol interzice conformarea cu orice „dispoziție" prevăzută de unul dintre actele cu putere de lege precizate în anexa la Legea de blocare, în timp ce termenul „dispoziție" se referă, în drept, la o obligație impusă de orice tip de act juridic, indiferent dacă este vorba despre un tratat, o convenție, o lege, o normă administrativă sau o hotărâre judecătorească. Având în vedere aceste două elemente, trebuie să se constate că modul de redactare a articolului 5 primul paragraf din Legea de blocare confirmă interpretarea potrivit căreia această dispoziție se aplică chiar și în lipsa unor ordine sau somații din partea unei autorități administrative sau judiciare [30].

56. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, interpretarea unei dispoziții de drept al Uniunii impune să se țină seama atât de contextul său, cât și de obiectivele urmărite de reglementarea din care face parte dispoziția respectivă [31].

57. În ceea ce privește *contextul* în care se înscrie articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare, se poate arăta că, de fiecare dată când această lege prevede o dispoziție pentru a cărei aplicare este necesară o decizie administrativă sau judiciară, legea menționează în mod expres respectivul tip de act, iar nu noțiuni mai generale precum „dispoziție" sau „interdicție". În consecință, întrucât, prin comparație, modul de redactare a articolului 5 din această lege este larg, considerăm că această dispoziție nu este aplicabilă numai în cazul în care o autoritate administrativă sau judiciară a unei țări ale cărei acte cu putere de lege și norme administrative sunt enumerate în anexa la această lege a adresat, direct sau indirect, anumite ordine unei persoane menționate la articolul 11 din Legea de blocare. În plus, întrucât articolul 4 din Legea de blocare exclude posibilitatea ca ordinele date de o autoritate administrativă sau judiciară situată în afara Uniunii să producă efecte în interiorul Uniunii, articolul 5 primul paragraf (din Legea de blocare) ar fi lipsit de orice domeniu de aplicare autonom dacă această dispoziție ar impune ca, pentru ca această dispoziție să fie aplicabilă, persoanele menționate la articolul 11 din aceeași lege să fi primit astfel de ordine [32].

58. Obiectivul urmărit de Legea de blocare tinde de asemenea să confirme domeniul de aplicare extins care trebuie recunoscut în ceea ce privește articolul 5 din această lege.

59. În primul rând, din al patrulea-al șaselea considerent ale Legii de blocare rezultă că această lege a fost adoptată ca reacție la *efectele* produse de actele cu putere de lege menționate în anexa la aceasta. În special, din al cincilea considerent al acestei legi se poate deduce că aceste acte cu putere de lege sunt ele însele, iar nu numai acțiunile întemeiate pe acestea, de natură să afecteze

[29] Întrucât, în ceea ce privește societățile, articolul 11 punctul 2 din Legea de blocare se referă la orice persoană juridică „care își are sediul ca societate în [Uniune]", articolul 5 din acest statut se aplică filialelor europene ale societăților americane, dar nu societăților americane care își desfășoară activitatea în Europa sau filialelor americane ale societăților europene. În ceea ce privește Banca Centrală Europeană și Banca Europeană de Investiții, întrucât personalitatea lor juridică rezultă din tratate, respectiv din articolele 282 și 308 TFUE și, prin urmare, nu „își [au] sediul ca societate", articolul 5 din Legea de blocare nu le este aplicabil ca atare. Cu toate acestea, ambele sunt, în principiu, obligate să aplice articolul 4 din această lege.

[30] Desigur, această prevedere se aplică „dispozițiilor sau interdicțiilor [care sunt] *întemeiate pe* sau care rezultă […] din actele cu putere de lege precizate în anexă sau pe acțiunile întemeiate pe acestea sau care decurg din acestea" (sublinierea noastră), ceea poate lăsa impresia că aceste dispoziții sau interdicții sunt distincte de obligațiile conținute în respectivele actele cu putere de lege. Cu toate acestea, considerăm că termenul alternativ „care rezultă […] din" este suficient de larg pentru a include obligațiile care sunt enunțate în mod direct în cuprinsul respectivelor acte cu putere de lege.

[31] A se vedea în acest sens, de exemplu, Hotărârea din 10 septembrie 2014, Holger Forstmann Transporte (C-152/13, EU:C:2014:2184, punctul 26), precum și Hotărârea din 10 decembrie 2018, Wightman și alții (C-621/18, EU:C:2018:999, punctul 47).

[32] Această dispoziție implică în special obligația statelor membre de a nu onora nicio cerere de extrădare emisă de Statele Unite ale Americii, întemeiată pe unul dintre actele cu putere de lege enumerate în anexa la Legea de blocare.

ordinea juridică internațională consacrată, pe care Uniunea și-a stabilit misiunea de a o apăra, și lezează interesele Uniunii și pe cele ale persoanelor fizice sau juridice care își exercită drepturile conferite de dreptul Uniunii.

60. În al doilea rând, din al șaptelea considerent al Legii de blocare rezultă că această lege urmărește să protejeze persoanele fizice și juridice ale căror interese sunt afectate de *actele cu putere de lege menționate anterior*, iar acest lucru se presupune că se va realiza, potrivit celui de al șaselea considerent, „prin eliminarea, neutralizarea, blocarea sau contracararea de orice fel a *efectelor legislației străine respective*” [33]. Reiese astfel din acest din urmă considerent că scopul este de a contracara efectul legislației străine înseși, iar nu doar efectele deciziilor de punere în aplicare a obligațiilor prevăzute de aceste acte cu putere de lege.

61. În al treilea rând, articolul 1 din Legea de blocare, care rezumă obiectivele urmărite de această lege, indică de asemenea că aceste obiective vizează contracararea și protejarea operatorilor europeni împotriva *efectelor* actelor cu putere de lege specificate în anexa la aceasta, iar nu numai *aplicarea* lor atunci când o autoritate administrativă sau judiciară emite un ordin, astfel cum pretinde pârâta. Asemenea obiective nu ar putea fi atinse dacă această lege, în special articolul său 5 primul paragraf, ar trebui interpretată în sensul că nu vizează decât situația în care un operator economic a primit un ordin oficial de la o instanță judecătorească sau de la o autoritate administrativă [34]. Astfel, întrucât operatorii economici sunt considerați, în general, ca fiind reticenți în a-și asuma riscuri, cei care sunt diligenți vor avea tendința de a se conforma spontan oricărei constrângeri juridice care rezultă din mediul lor juridic [35]. În caz contrar, ar exista un risc real ca, chiar și în lipsa unui ordin oficial de încetare a schimburilor comerciale, entitățile să poată invoca totuși aplicarea *potențială* a legislației americane în materie de sancțiuni pentru a justifica neexecutarea sau denunțarea obligațiilor lor contractuale. În aceste condiții, orice parte afectată în acest mod ar rămâne fără o cale de atac în temeiul Legii de blocare pentru simplul motiv că nu ar putea indica un ordin oficial în acest sens, chiar dacă preocupările cu privire la potențiala aplicare a sancțiunilor ar fi pur și simplu artificiale.

62. În orice caz, întrucât articolul 4 din Legea de blocare se aplică în mod clar pentru a împiedica executarea oricărei hotărâri pronunțate de un organ judiciar sau administrativ pe baza existenței legislației în materie de sancțiuni chiar și în lipsa unui ordin în acest sens din partea unui astfel de organism administrativ sau străin, articolul 5 alineatul (1) din Legea de blocare ar fi lipsit de orice domeniu de aplicare autonom dacă aplicarea sa ar fi condiționată de cerința ca persoanele menționate la articolul 11 din această lege să fi primit un astfel de ordin.

[33] Sublinierea noastră.

[34] În această privință, nu împărtășim argumentul invocat de Telekom Deutschland potrivit căruia un ordin din partea unei autorități judiciare sau administrative americane ar fi necesar pentru ca articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare să fie aplicabil, în măsura în care orice lege adoptată în străinătate ar produce, în principiu, efecte numai pe teritoriul statului care a adoptat-o. Astfel, este evident că problema ridicată de această reglementare privește în primul rând societăți care, precum Telekom Deutschland, au interese în Statele Unite ale Americii. În realitate, dificultatea care există în privința combaterii extrateritorialității anumitor legi este legată pur și simplu de interdependența economiilor.

[35] Conformarea din partea unei societăți este strâns legată de modul de percepere a riscului. Anumiți autori definesc riscul juridic ca decurgând „din combinarea unei norme juridice cu un eveniment, fie norma, fie evenimentul (sau ambele) caracterizându-se printr-un anumit grad de incertitudine. Această combinare a unei norme juridice cu un eveniment într-un context de incertitudine va avea consecințe de natură să afecteze valoarea societății”. Collard, C., și Roquilly, C., *Proposals for a Definition and Map of Legal Risk*, EDHEC Business School, research paper, 2011, p. 7. În consecință, cu cât legătura dintre un operator și piața pe care operează este mai mare, cu atât este mai mare tendința acestuia de a se conforma legislației în cauză. În schimb, un operator care nu are nicio legătură cu piața americană și ai cărui directori sunt dispuși să nu se deplaseze niciodată în țara respectivă sau într-un stat care are acorduri de extrădare cu aceasta își poate permite să ignore legislația în cauză. Cu privire la problema gestionării riscurilor juridice, a se vedea Masson, A., Shariff, M., *Through the Legal Looking Glass: Exploring the Concept of Corporate Legal Strategy*, EBLR, vol. 22(1), Wolters Kluwer, 2011, p. 64 și următoarele, precum și Masson, A., Bouthinon-Dumas, H., „L'approche Law & Management”, *în RTD Com*, nr. 2, Dalloz, 2011, p. 238.

63. În plus, actele cu putere de lege enumerate în anexă nu obligă de fapt autoritățile administrative sau judiciare responsabile cu punerea în aplicare a respectivelor acte cu putere de lege să adreseze unui partener contractual al unei întreprinderi care face obiectul sancțiunilor primare ordine prin care să îi solicite cu titlu imperativ să se conformeze acelorași acte cu putere de lege înainte de a avea dreptul de a-i impune o sancțiune. Prin urmare, aceste acte cu putere de lege generează un risc juridic pentru persoanele menționate la articolul 11 din Legea de blocare din momentul în care acestea devin pe deplin aplicabile. Așadar, din acel moment, acești operatori vor trebui să decidă dacă ar trebui să încerce să evite acest risc prin retragerea lor de pe piețele în cauză (sau prin evitarea acestora) (strategii de evitare) sau dacă încearcă să reducă acest risc, conformându-se legislației respective, cu resurse adecvate, ceea ce, în practică, va impune societăților respective cel puțin să își monitorizeze operațiunile (strategii de reducere) [36].

64. În practică, multe societăți mari au înființat deja departamente de asigurare a conformității pentru a se asigura că acțiunile lor sunt conforme cu aceste constrângeri [37]. Prin urmare, aceste societăți, atunci când își desfășoară activitatea în țările potențial afectate de actele legislative prevăzute în anexa la Legea de blocare, vor avea tendința de a se conforma acestora chiar și în absența oricărui ordin în acest sens. În consecință, pentru a contracara efectele unei astfel de legislații și pentru a proteja societățile europene, este necesar ca articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare să poată fi aplicabil chiar și în absența unui asemenea ordin oficial din partea organelor administrative sau judiciare ale statului terț de încetare a schimburilor comerciale. Desigur, după cum subliniază pârâta, articolul 1 din Legea de blocare rezumă obiectivele urmărite de această lege, și anume „asigurarea protecției împotriva *aplicării* extrateritoriale a actelor cu putere de lege citate în anexă”. Cu toate acestea, nu considerăm că termenul de „aplicare” utilizat la articolul 1 ar trebui înțeles în contextul Legii de blocare în sensul că această lege, pentru a fi aplicată, impune o concretizare a obligațiilor prevăzute de actele cu putere de lege enumerate în anexă sub forma unui ordin judiciar sau administrativ din partea unui stat străin. Astfel, această dispoziție precizează de asemenea că protecția pe care legea menționată urmărește să o instituie se aplică și acțiunilor bazate pe respectivele acte cu putere de lege sau care decurg din acestea, ceea ce implică, *a fortiori*, că protecția amintită ar trebui să se aplice în primul rând în raport cu dispozițiile acestor acte cu putere de lege. În consecință, considerăm că acest termen este utilizat mai curând cu referire la ceea ce legiuitorul Uniunii pare să considere a constitui o problemă, și anume, după cum rezultă din al treilea și al patrulea considerent ale legii, nu principiul însuși al interdicțiilor pe care le stabilesc, ci domeniul lor de aplicare extrateritorial.

[36] O serie de firme comercializează soluții IT pentru verificarea și monitorizarea operațiunilor pentru a detecta orice risc de încălcare a legislației în cauză. Aceste soluții sunt cel mai adesea module de programe informatice pentru combaterea spălării banilor.

[37] A se vedea în Paine, L. S., „Law, Ethics, and Managerial judgment”, în *Journal of Legal Studies*, 1994, p. 153-169; Weinstein, S., și Wild, C., (ed.) *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, 2nd, 2013, p. 133 și următoarele. Potrivit lui Hugues Bouthinon-Dumas, termenul „conformitate” se referă la modul în care societățile se organizează pentru a-și gestiona constrângerile juridice și de care depinde parțial performanța lor economică. Acesta se bazează pe o abordare proactivă menită să asigure aplicarea efectivă a standardelor în cadrul unei organizații prin internalizarea standardelor care îi sunt aplicabile. În termeni concreți, conformitatea ia forma unei serii de acțiuni coordonate, de la monitorizarea cadrului de reglementare la sancționarea internă a oricărei abateri constatate, prin cartografierea riscurilor juridice, monitorizarea practicilor administrative și juridice din sectorul de activitate, sensibilizarea echipelor societăților cu privire la riscurile juridice și consecințele negative ale acestora, formarea angajaților, participarea la definirea unei politici de risc, monitorizarea respectării standardelor și organizarea detectării încălcărilor. În prezent, aceste practici sunt puse în aplicare de profesioniști specializați, care aparțin organizațiilor înseși sau acționează în calitate de prestatori externi de servicii (de exemplu avocați sau firme de consultanță). Tot mai multe întreprinderi includ în organigrama lor postul de agent de conformitate, iar echipele acestora sunt în creștere. Bouthinon-Dumas, H., „La compliance: une inflation normative au carré!, în *Management & Avenir*, 2019/4, nr. 110, p. 110, (traducere neoficială). Potrivit autoarei Marie-Anne Frison-Roche, „legislația privind conformitatea” se referă la legislația care impune anumitor operatori privați „esențiali” să internalizeze obiectivele de interes general, având în vedere poziția lor și mijloacele de care dispun, pentru a îndeplini aceste obiective. 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, aprilie 2019, p. 13-16.

65. Ținând seama de cele ce precedă, propunem ca la prima întrebare să se răspundă că articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare trebuie interpretat în sensul că această dispoziție nu este aplicabilă exclusiv atunci când o autoritate administrativă sau judiciară dintr-o țară ale cărei acte cu putere de lege și norme administrative sunt enumerate în anexa la această lege a adresat, direct sau indirect, un anumit ordin unei persoane menționate la articolul 11 din respectiva lege. Interdicția cuprinsă în această dispoziție se aplică, așadar, chiar și în cazul în care un operator se conformează unei asemenea legislații fără să fi fost constrâns în prealabil de o entitate administrativă sau judiciară străină să procedeze astfel.

B. Cu privire la a doua întrebare

66. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare trebuie interpretat în sensul că se opune unei interpretări a dreptului național potrivit căreia o persoană menționată la articolul 11 din această lege poate rezilia un raport obligațional cu executare succesivă cu o parte contractantă inclusă în SDN de către OFAC, fără a-și motiva decizia de reziliere a contractelor respective.

67. Deși este cert că dreptul german al contractelor (asemenea sistemelor juridice din numeroase state membre) permite în general operatorilor economici să înceteze raporturile contractuale cu orice alt operator economic fără a motiva această decizie, argumentul în speță este că, cu excepția cazului în care decizia de a pune capăt raporturilor contractuale cu Bank Melli Iran poate fi justificată într-un mod sau altul de Telekom Deutschland, instanța de trimitere nu poate verifica dacă această societate a reziliat respectivele raporturi pentru un motiv care nu aduce atingere Legii de blocare.

68. Înainte de a discuta dacă articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare trebuie interpretat în sensul că prevede obligația persoanelor fizice sau juridice menționate la articolul 11 din această lege de a prezenta motivele pentru rezilierea unui contract încheiat cu o parte inclusă în SDN sau de a justifica o astfel de reziliere în alt mod, trebuie să se ridice mai întâi problema dacă, în împrejurări precum cele în discuție în litigiul principal, articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare poate fi invocat de o parte cocontractantă a unei asemenea persoane [38].

1. Legea de blocare se aplică unei situații precum cea în discuție în litigiul principal?

69. Întrebarea care se pune este dacă articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare trebuie interpretat în sensul că a conferit unei persoane dreptul de a invoca această dispoziție pentru a împiedica un operator european să încalce dispoziția respectivă astfel încât, în litigiul principal, Bank Melli Iran să poată invoca acest articol pentru a contesta rezilierea contractelor în cauză.

70. Cu titlu introductiv, trebuie arătat că articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare trebuie interpretat în mod restrictiv în măsura în care afectează grav libertatea de a desfășura o activitate comercială. Dacă, de exemplu, acest articol ar putea fi pus în aplicare la cererea unei entități private precum Bank Melli Iran, acest lucru ar avea într-adevăr ca efect *obligarea* unei alte

[38] În această privință, trebuie amintit că nu toate normele prevăzute de dreptul Uniunii, inclusiv cele din tratate, au vocația de a fi invocate de particulari împotriva altor particulari. De exemplu, libera circulație a mărfurilor, deși garantată de tratate, nu are în principiu un efect direct orizontal, întrucât creează obligații numai pentru state. A se vedea Hotărârea din 29 februarie 1984, Rewe-Zentrale (37/83, EU:C:1984:89, punctul 18), Hotărârea din 17 mai 1984, Denkavit Nederland (15/83, EU:C:1984:183, punctul 15), și Hotărârea din 24 noiembrie 1982, Comisia/Irlanda (249/81, EU:C:1982:402, punctul 21).

întreprinderi europene precum Telekom Deutschland să desfășoare activități comerciale cu banca respectivă. Ar fi vorba în acest caz despre o atingere importantă adusă libertăților comerciale obișnuite.

71. În al doilea rând, Legea de blocare nu face referire în mod expres la alte drepturi pe care această reglementare le-ar conferi altor persoane decât cele menționate la articolul 11. În special, se poate observa mai întâi că, în ceea ce privește articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare, această dispoziție urmărește să interzică comportamentele generalizate impuse întreprinderilor menționate la articolul 11 din această reglementare, și anume interdicția de a se conforma actelor cu putere de lege enumerate în anexa la Legea de blocare. Având în vedere caracterul general al acestei interdicții și alegerea legiuitorului Uniunii de a adopta un regulament, iar nu o directivă, dacă această dispoziție ar fi urmărit să confere drepturi individuale, s-ar fi putut aștepta ca aceasta din urmă să fi abordat împrejurările specifice în care o parte afectată de unul dintre actele legislative menționate în anexa amintită s-ar putea prevala de interdicția prevăzută la articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare pentru apărarea propriilor interese private. Or, nu aceasta este situația.

72. În al treilea rând, articolul 9 din Legea de blocare (care este singura dispoziție consacrată consecințelor încălcării Legii de blocare) impune statelor membre obligația de a prevedea sancțiuni eficiente, proporționale și disuasive în cazul nerespectării acestei legi. Această terminologie – în special utilizarea adjectivului „disuasive” – se referă de obicei la aplicarea legii la nivel public, iar nu privat [39].

73. În al patrulea rând, articolul 5 al doilea paragraf din Legea de blocare, care conferă Comisiei competența de a autoriza persoanele să se conformeze integral sau parțial dispozițiilor sau interdicțiilor citate sau care decurg din respectivele acte cu putere de lege, nu prevede că, pentru a decide cu privire la acordarea unei astfel de derogări, această instituție ar trebui să țină seama de interesele terților, după cum s-ar fi putut aștepta dacă Legea de blocare ar fi recunoscut drepturile persoanelor care ar putea fi vizate de legislația menționată în anexa la Legea de blocare [40].

74. Pe lângă aceste argumente întemeiate pe modul de redactare și pe contextul articolului 5 primul paragraf din Legea de blocare, poate cel mai puternic argument în favoarea interpretării sale ca stabilind o normă de politică economică, iar nu în sensul că acesta conferă drepturi părților contractante, îl reprezintă obiectivele Legii de blocare [41]. Într-adevăr, obiectivele acestei legi *nu* constau în realitate în a proteja societățile din țări terțe vizate în mod direct de măsurile adoptate de Statele Unite ale Americii, ci, după cum se menționează la articolul 1 din această lege, în a contracara efectele actelor legislative vizate și în a proteja societățile europene și, în mod indirect, suveranitatea națională a statelor membre împotriva respectivei legislații contrare dreptului internațional [42]. Dacă Bank Melli Iran ar putea invoca nerespectarea articolului 5 primul paragraf din Legea de blocare într-o acțiune privată precum cea în discuție în prezenta cauză, s-ar putea

[39] În contextul Legii de blocare, adjectivul „disuasive” presupune ca sancțiunile prevăzute să fie potențial echivalente cu sancțiunile prevăzute de actele legislative menționate în anexă. De altfel, numai cu această condiție balanța poate fi înclinată în favoarea acestei legi, astfel încât interdicția prevăzută la articolul 5 primul paragraf din această lege să fie respectată.

[40] În plus, Comisia nu își publică deciziile de derogare, deși publicarea este, în principiu, o condiție care trebuie îndeplinită pentru opozabilitatea legilor față de terți. Cu toate acestea, se poate înțelege motivul, și anume că aceasta ar permite autorităților străine în cauză să știe care societate nu a solicitat o derogare și, prin urmare, care societate se presupune că nu respectă legislația în cauză.

[41] În ceea ce privește al doilea obiectiv - care este acela de a proteja societățile europene împotriva efectelor acestei legislații -, la momentul adoptării Legii de blocare în anul 1996, stadiul jurisprudenței americane părea să sugereze că, interzicând societăților europene să respecte dreptul american, Legea de blocare le-ar oferi acestora un mijloc de apărare în fața instanțelor americane. Cu toate acestea, se poate susține de asemenea că, pentru a obține o astfel de protecție, era suficient să se prevadă ca o asemenea interdicție să fie pusă în aplicare doar public.

[42] A se vedea articolul 1 din Legea de blocare.

considera că acest lucru ar contraveni obiectivelor legii amintite, care constau în protejarea societăților europene (iar *nu* a societăților vizate de sancțiunile primare), deoarece le plasează într-o poziție dificilă și aproape imposibilă [43].

75. Deși recunoaștem forța acestor considerații, apreciem totuși că suntem obligați să concluzionăm că articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare trebuie interpretat în sensul că conferă astfel de drepturi unor terți precum Bank Melli Iran.

76. Punctul de plecare pentru această concluzie îl constituie limbajul imperativ utilizat în prima parte a articolului 5 primul paragraf din Legea de blocare („Nicio persoană menționată la articolul 11 nu se conformează […] dispozițiilor sau interdicțiilor […] întemeiate pe […] actele cu putere de lege precizate în anexă."). De parcă acest limbaj dur și ferm nu ar fi fost suficient, legiuitorul Uniunii a mers mai departe cu arsenalul său de termeni juridici pentru a se asigura că acestei interdicții îi sunt conferite efecte depline („direct sau prin filială sau intermediar, activ sau prin omisiune voită […] întemeiate pe sau care rezultă, direct sau indirect, din actele cu putere de lege precizate în anexă sau pe acțiunile întemeiate pe acestea sau care decurg din acestea").

77. Aceste obiective de politică publică ale dispozițiilor amintite sunt detaliate în considerente. Printre acestea figurează convingerea (prezentată în al treilea-al cincilea considerent) că acest tip de acte legislative cu aplicare extrateritorială încalcă dreptul internațional și compromite funcționarea eficientă a pieței interne. Al șaselea considerent precizează că, în aceste împrejurări excepționale, este necesar să se protejeze „ordinea juridică stabilită, precum și interesele [Uniunii] și ale persoanelor fizice și juridice" care își exercită drepturile în temeiul tratatului, prin „eliminarea, neutralizarea, blocarea sau contracararea de orice fel a efectelor legislației străine respective".

78. Prin urmare, este de datoria Curții să pună în aplicare alegerea politică reflectată în considerentele și în dispozițiile de fond ale Legii de blocare pe care legiuitorul Uniunii a exprimat-o în termenii cei mai duri și mai fermi [44]. Or, dacă nu ar fi recunoscut un drept la

[43] Într-adevăr, Legea de blocare nu este de mare ajutor entităților din Uniune care dețin active în Statele Unite ale Americii, împotriva cărora autoritățile americane pot adopta pur și simplu măsuri coercitive cu caracter teritorial. Ruys, T., și Ryngaert, C., „Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to US Secondary Sanctions", în *British Yearbook of International Law*, 2020, p. 85. Potrivit raportului comandat de Parlamentul European, „efectul cumulativ al eforturilor întreprinderilor de a evita aplicarea unor amenzi din partea Statelor Unite ale Americii, fără ca, în același timp, să se considere că se conformează sancțiunilor, poate crea costuri (și dureri de cap) masive pentru întreprinderile europene preocupate atât de piețele lor externe, cât și de cele interne. În acest sens, sancțiunile impuse de Statele Unite ale Americii vor fi avut efectul dorit, deoarece vor îngreuna foarte mult asumarea de către orice întreprindere a riscului politic din cele două direcții". Stoll, T., Blockmans, S., Hagemejer, J., Hartwell, A., Gött, H., Karunska, K., și Maurer, A., *Extraterritorial Sanctions on Trade and Investments and European responses*, Studiu solicitat de Comisia de Comerț Internațional (INTA) a Parlamentului European, 2020, p. 33. A se vedea în acest sens Truyens, L., și Loosveld, S., „The EU Blocking Regulation: navigating a diverging sanctions landscape", *I.C.C.L.R.*, 30(9), 2019, p. 490-501, p. 501 și, cu trimitere la „Catch 22 situation", de Vries, A., „Council Regulation (EC) No 2271/96 (the EU Blocking Regulation)", în *Int'l Bus. Lawyer*, 26(8), 1998, p. 345, p. 348.

[44] În opinia lui Anthonius de Vries, „Comisia anticipase deja, în propunerea sa privind legea de blocare, că, în anumite împrejurări, interdicția ar putea conduce la prejudicierea gravă a intereselor persoanelor și ale societăților implicate sau a intereselor [Uniunii] Europene înseși. Prin urmare, Comisia a propus o posibilitate de derogare pe care Consiliul a menținut-o în regulament, cu anumite modificări". A se vedea de Vries, A., „Council Regulation (EC) No 2271/96 (the EU Blocking Regulation)", în *Int'l Bus. Lawyer*, 26(8), 1998, p. 345, p. 349. A se vedea, tot în sprijinul acestei poziții, Lesguillons, H., „Helms-Burton and D'Amato Acts: reactions of the European Union", *I.B.L.J.*, vol. 1, 1997, p. 95-111, p. 108, și Ruys, T., și Ryngaert, C., „Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to US Secondary Sanctions", în *British Yearbook of International Law*, 2020, p. 86.

acțiune în favoarea Bank Melli Iran, efectul net ar fi acela că punerea în aplicare a normei de politică publică exprimate la articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare s-ar baza numai pe voința statelor membre [45] și, în mod indirect, a Comisiei.

79. Aceasta ar însemna în schimb că, în anumite state membre reticente în privința punerii în aplicare a Legii de blocare, de exemplu, un mare operator economic precum Telekom Deutschland ar putea decide în mod activ să se conformeze regimului de sancțiuni impus de Statele Unite ale Americii, reziliind contractul încheiat cu Bank Melli Iran.

80. Dacă s-ar întâmpla astfel, alți operatori l-ar urma cu siguranță, iar întreaga politică publică care stă la baza Legii de blocare ar putea fi subminată rapid de o situație în care multe entități europene ar decide în mod tacit să respecte (chiar și indirect) sancțiunile respective. În aceste condiții, amenințarea cu sancțiuni „disuasive" în dreptul statelor membre, prevăzută la articolul 9 din această lege, ar putea să fie probabil una lipsită de substanță, iar acțiunea Uniunii și a statelor sale membre ar fi limitată, la fel ca în cazul regelui Lear al lui Shakespeare, la a protesta că vor „face așa fapte […] ce vor fi, nu știu […] dar vor fi spaima firei întregi".

81. Este adevărat că o consecință a acestei interpretări este că o entitate străină – precum Bank Melli Iran – va obține în mod colateral beneficiul acestui drept la acțiune în detrimentul unei entități europene – precum Telekom Deutschland –, care ar fi apoi obligată să rămână legată contractual de un client pe care nu și-l mai dorește. Cu toate acestea, oricât de nesatisfăcătoare le-ar putea părea unora această soluție, nu vedem nicio altă alternativă în cazul în care Curtea va susține obiectivele de interes public pe care articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare urmărește să le pună în aplicare.

82. Este posibil ca această ipoteză să poată fi testată în alt mod. Să presupunem de exemplu că o societate americană a obținut o hotărâre judecătorească în Statele Unite ale Americii împotriva Bank Melli Iran și că această hotărâre judecătorească se întemeiază „direct sau indirect" pe regimul american de sancțiuni. Să presupunem de asemenea că societatea americană a încercat ulterior să solicite instanțelor germane să pună în aplicare respectiva hotărâre. S-ar putea sugera că Bank Melli Iran nu ar avea dreptul de a sesiza aceste instanțe pentru a pune capăt acestei proceduri de executare în temeiul articolului 4 din Legea de blocare, chiar dacă (astfel cum este cazul) acest articol nu cuprinde nicio dispoziție cu privire la dreptul entităților din afara Europei de a formula o asemenea cerere?

83. Considerăm că răspunsul la această întrebare este implicit și că situația este aceeași în ceea ce privește drepturile terților în raport cu articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare.

[45] Potrivit unui raport al Parlamentului francez, până în anul 2019, a existat un singur caz în care acest regulament a fost invocat cu succes, și anume în Austria, în luna aprilie 2007, cu ocazia închiderii conturilor bancare ale clienților cubanezi de către banca austriacă BAWAG PSK. A se vedea Gauvain, R., d'Urso, C., Damais, A., și 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, p. 26. Ulterior, Rechtbank Den Haag (Tribunalul din Haga, Țările de Jos) a admis o procedură simplificată într-o cauză privind încălcarea unui contract încheiat de o societate europeană cu o societate cubaneză de teama unor sancțiuni americane și a dispus continuarea executării contractului. Deși această decizie nu se întemeia în mod expres pe Legea de blocare, instanța menționată a observat totuși că nu poate exclude posibilitatea ca respectiva reziliere să încalce și această lege. Rechtbank Den Haag (Tribunalul din Haga), 25 iunie 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:6301. Se pare de asemenea că, în anul 2020, clienți cubanezi au obținut deblocarea conturilor lor deschise la banca ING după ce au introdus o acțiune împotriva băncii întemeiate pe Legea de blocare. A se vedea Rechtbank Amsterdam, Reclamantul/ING Bank NL:RBAMS:2020:893 (Tribunalul din Amsterdam, Țările de Jos), 6 februarie 2020. Cu toate acestea, numărul de exemple de aplicare a Legii de blocare rămâne limitat. Aceasta a determinat anumiți autori să afirme că „Legea de blocare s-a dovedit a fi, în cea mai mare parte, un simplu simbol al dezacordului Uniunii față de întinderea amplă a sancțiunilor impuse de Statele Unite ale Americii". Ruys, T., și Ryngaert, C., „Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions", în *British Yearbook of International Law*, 2020, p. 98 și 115, precum și, în acest sens, Bonnecarrère, Ph., *Sur l'extraterritorialité des sanctions américaines*, Rapport d'Information, nr. 17 (2018-2019), Sénat, Franța, p. 20-22.

2. Articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare poate fi interpretat în sensul că impune persoanelor menționate la articolul 11 din această lege o obligație de motivare ab initio *atunci când pun capăt unei relații contractuale cu o persoană supusă unor sancțiuni primare?*

84. Trebuie arătat de la bun început că această întrebare trebuie analizată în contextul dreptului german, care permite persoanelor care se află în situația părților din litigiul principal să exercite, în temeiul libertății contractuale, dreptul de reziliere ordinară a oricărui contract încheiat pe durată nedeterminată, care nu impune nici existența, nici identificarea unui motiv de reziliere. Prin urmare, a doua întrebare ar trebui înțeleasă ca referindu-se în esență la aspectul dacă articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare *obligă statele membre* să recunoască o excepție de la această libertate contractuală în cazul în care contractul a fost încheiat cu o persoană care face obiectul unor sancțiuni primare, în virtutea căreia, în această împrejurare specială, ar trebui invocat un motiv pentru a se verifica dacă rezilierea este motivată de existența actelor cu putere de lege enumerate în anexa la Legea de blocare și, prin urmare, pentru a conferi acestei dispoziții un efect util.

85. Desigur, nu există nicio dispoziție specifică nici în cadrul articolului 5 primul paragraf din Legea de blocare, în special, nici în cuprinsul legii, în general, în susținerea ipotezei că această lege impune o obligație de enunțare a motivelor care justifică încetarea relației comerciale cu o persoană care face obiectul unor sancțiuni primare. Cu toate acestea, considerăm că o astfel de obligație trebuie să fie dedusă în mod necesar din obiectivele urmărite de legea menționată, în esență pentru toate motivele pe care tocmai le-am prezentat în ceea ce privește existența unui drept la acțiune pentru punerea în aplicare a articolului 5 primul paragraf din Legea de blocare. În caz contrar, o entitate ar putea decide în mod tacit să pună în aplicare legislația americană în materie de sancțiuni și, menținând o tăcere ambiguă, impenetrabilă cu privire la motivele sale și (în mod efectiv) imposibil de verificat în ceea ce privește metodele sale[46], ar compromite și aneantiza principalele obiective de politică publică enunțate în considerentele Legii de blocare și la articolul 5 primul paragraf din această lege.

86. Acesta pare a fi în esență modul de desfășurare a evenimentelor în speță. Faptul că Telekom Deutschland a încercat să rezilieze contractul încheiat cu Bank Melli Iran (și, după cum a arătat instanța de trimitere, a adresat o scrisoare în termeni mai mult sau mai puțin identici altor patru clienți, fiecare având legături importante cu Iranul) în termen de două săptămâni de la intrarea în vigoare a sancțiunilor reînnoite impuse de Statele Unite ale Americii poate fi considerat a indica în mod clar starea de fapt, deși stabilirea concluziei adecvate care ar putea fi eventual dedusă în această privință revine desigur, în cele din urmă, instanței de trimitere. Este cert că, în lipsa unei justificări, aceasta sugerează că Telekom Deutschland a decis ca, în loc să riște să fie expusă sancțiunilor americane (cu riscurile asociate legate de aplicarea unor amenzi importante, perturbarea afacerilor și afectarea considerabilă a reputației), să pună efectiv în aplicare sancțiunile respective, indiferent de aspectul dacă articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare ar prevedea contrariul.

87. Trebuie să se admită, bineînțeles, că există numeroase societăți și persoane care ar exprima rezerve și preocupări de ordin moral în a întreține raporturi comerciale cu Republica Islamică Iran (și, prin extensie, cu entități iraniene importante, cum ar fi Bank Melli Iran, care sunt controlate efectiv de guvernul iranian): ambițiile sale nucleare, eforturile sale de destabilizare a altor guverne din regiune, disponibilitatea sa de a purta războaie prin interpuși, adesea prin finanțarea și sprijinirea grupărilor teroriste în acest scop, fundamentalismul său religios și intoleranța

[46] Potrivit formulării utilizate de Supreme Court (Curtea Supremă, Irlanda) în hotărârea Garvey/Irlanda [1981] IR 75.

generală față de opoziție, tratamentul discriminatoriu pe care îl aplică femeilor și minorităților și utilizarea pe scară generală a pedepsei cu moartea, adesea ca urmare a unor procese sumare și, cel puțin în conformitate cu standardele noastre, profund inechitabile, sunt, toate, trăsături ale acestui stat pe care, după cum este firesc, mulți le consideră dezagreabile și extrem de reprobabile. Dreptul unei întreprinderi de a decide, potrivit propriului simț etic legat de valorile sale comerciale, că nu va întreține raporturi comerciale cu astfel de regimuri constituie, desigur, un element esențial al libertății de conștiință protejate de articolul 10 alineatul (1) din cartă și al libertății de a desfășura o activitate comercială în sensul articolului 16 din cartă.

88. Cu toate acestea, pentru a stabili că motivele invocate cu privire la orice decizie de reziliere a unui contract pentru această cauză au avut de fapt un caracter sincer, persoana menționată la articolul 11 din Legea de blocare, în speță Telekom Deutschland, ar trebui, în opinia noastră, să demonstreze că este angajată în mod activ într-o politică *coerentă* și *sistematică* de responsabilitate socială a întreprinderilor (CSR) care îi impun, *inter alia*, să refuze să întrețină raporturi comerciale cu orice societate care are legături cu regimul iranian [47].

89. În orice caz, rezultă totuși din modul ferm în care este formulat articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare că, în principiu, o întreprindere care dorește să rezilieze un contract de altfel valabil cu o entitate iraniană care face obiectul sancțiunilor americane trebuie cel puțin să demonstreze instanței naționale într-un mod satisfăcător că nu a procedat astfel în virtutea dorinței sale de a se conforma respectivelor sancțiuni.

90. În această privință, după cum am arătat deja, obligația pârâtei nu este pur și simplu de a-și motiva decizia, ci și de a o justifica. Astfel, pentru toate motivele pe care le-am evocat, efectul util al articolului 5 primul paragraf din Legea de blocare ar fi compromis dacă persoanelor în cauză li s-ar permite să se ascundă în spatele oricărui motiv, vag credibil, invocat în sprijinul deciziei lor [48]. În special, în opinia noastră, o persoană menționată la articolul 11 din această lege nu ar trebui să poată invoca o clauză de reziliere pentru un caz de forță majoră pentru a justifica rezilierea relației contractuale, fără a demonstra cel puțin că respectivul caz de forță majoră nu are legătură cu actele legislative americane în materie de sancțiuni enumerate în anexa la Legea de blocare [49]. Orice altă concluzie ar submina capacitatea unei entități afectate de rezilierea contractului de a se prevala de drepturile conferite de legea menționată.

91. În susținerea aceste poziții, nu ignorăm faptul că, în primul rând, pentru anumite tipuri de contracte, contactele personale dintre părțile contractante (*intuitu personae*) pot fi importante, însă acest lucru nu poate exclude *în sine* cerința furnizării unei justificări pentru reziliere. Dimpotrivă, tocmai specificitatea acestor contracte și relația pe care o instituie între părți pot constitui un motiv legitim pentru a justifica, în cazul unor modificări ale împrejurărilor care nu au legătură cu sancțiunile primare, rezilierea contractului respectiv. În speță, ar fi destul de nerealist să se presupună că prezentul contract încheiat între părți ar trebui privit în acest mod: dimpotrivă, acesta era un contract impersonal negociat între două entități comerciale având ca

[47] A se vedea prin analogie Hotărârea din 14 martie 2017, G4S Secure Solutions (C-157/15, EU:C:2017:203, punctul 40).

[48] Unii avocați recomandă clienților lor „să caute alte motive comerciale pentru a-și întrerupe raporturile comerciale cu Iranul sau cu Cuba” pentru a eluda aplicarea Legii de blocare. A se vedea Doussin, A., Catrain, L., și Dukic, A., *How to Mitigate sanctions risks*, Hogan Lovells, 2020, slide-uri disponibile pe site-ul internet al firmei.

[49] În această privință, cu respectul cuvenit, ne exprimăm opinia că, spre deosebire de ceea ce a statuat Tribunal de Commerce de Paris (Tribunalul Comercial din Paris, Franța) într-o cauză având ca obiect inclusiv rezilierea unui contract încheiat cu Bank Melli Iran, împrejurarea că Legea de blocare exista deja la data încheierii contractului în cauză nu poate exclude aplicarea articolului 5 primul paragraf din această lege pentru motivul că clauza de forță majoră invocată pentru rezilierea contractului a fost convenită în temeiul dispozițiilor acestei reglementări. Astfel, articolul 5 primul paragraf reprezintă o dispoziție fundamentală în materie de ordine publică a Uniunii și a statelor sale membre, motiv pentru care părțile nu pot deroga de la aceasta. A se vedea Tribunal de Commerce de Paris (Tribunalul Comercial din Paris), 23 ianuarie 2020, *SC Bank Melli Iran Banque Nationale/SAS Viveo France*, nr. 2019023091.

obiect furnizarea de servicii de utilitate publică esențiale de către o entitate importantă în domeniul telecomunicațiilor care, în practică, ocupa o poziție dominantă pe piața relevantă a furnizării unor astfel de servicii.

92. Totuși, această obligație de a justifica rezilierea unui contract nu este însă distinctă de obligația prevăzută la articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare pentru persoanele menționate la articolul 11 din această lege de a nu se conforma actelor legislative în materie de sancțiuni enumerate în anexa la legea respectivă. Ea se referă mai degrabă la sarcina probei și, prin urmare, această justificare nu trebuie să fie furnizată în mod necesar la momentul rezilierii, ci ar putea fi invocată, de exemplu, și în susținerea apărării după inițierea unei proceduri judiciare prin care se urmărește punerea în aplicare a articolului 5 primul paragraf din Legea de blocare.

93. Desigur, potrivit jurisprudenței Curții, în lipsa unei armonizări, statele membre sunt libere să stabilească propriile norme procedurale care reglementează punerea în aplicare a dreptului Uniunii. Cu toate acestea, nu considerăm că principiul autonomiei procedurale poate fi aplicat atunci când, precum în speță, necesitatea de a asigura un efect util impune o anumită repartizare a sarcinii probei [50]. Astfel, chiar considerând că sarcina probei ține de dreptul procedural [51], iar nu, cum pare a fi cazul în anumite state membre, de dreptul material, cerința de a asigura efectivitatea dreptului Uniunii ar împiedica răsturnarea acestei sarcini într-un mod care ar face dificilă aplicarea dreptului Uniunii în cadrul unui litigiu.

94. În dreptul Uniunii, deși principiul care prevalează este că sarcina probei revine persoanei care introduce acțiunea [52], se recunoaște de asemenea că, în anumite împrejurări specifice, s-ar putea dovedi necesară o răsturnare a sarcinii probei [53]. Aceasta este abordarea adoptată, de exemplu, de directivele Uniunii în materia combaterii discriminării, domeniu în care este de notorietate că dovada unui comportament discriminatoriu poate fi dificil de furnizat [54].

95. În ceea ce privește articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare, terții vor întâmpina, în mod evident, cele mai mari dificultăți în ceea ce privește strângerea de probe care să demonstreze că decizia de a nu începe sau de a nu continua o relație comercială reprezintă

[50] Astfel, Curtea distinge *administrarea probelor* de *sarcina probei*. A se vedea, în ceea ce privește recursurile, Hotărârea din 19 decembrie 2013, Siemens și alții/Comisia (C-239/11 P, C-489/11 P și C-498/11 P, nepublicată, EU:C:2013:866, punctul 38), și Hotărârea din 28 iunie 2018, EUIPO/Puma (C-564/16 P, EU:C:2018:509, punctul 57). În afară de recursuri, a se vedea de exemplu în acest sens Hotărârea din 21 iunie 2017, W și alții (C-621/15, EU:C:2017:484, punctul 24).

[51] Autonomia procedurală a statelor membre este însă limitată de obligația statelor membre, în primul rând, de a nu face imposibilă în practică sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii (principiul efectivității), de folosirea, în ceea ce privește punerea în aplicare a dreptului Uniunii, a acelorași modalități ca cele care reglementează situații similare care fac obiectul dreptului intern (principiul echivalenței) și de respectarea principiilor generale ale dreptului Uniunii. A se vedea de exemplu Hotărârea din 27 iunie 2018, Turbogás (C-90/17, EU:C:2018:498, punctul 43). În plus, deși administrarea probelor ține în mod clar de dreptul procedural, unele tradiții juridice asociază repartizarea sarcinii probei cu dreptul material. De exemplu, în dreptul francez, normele privind prezumțiile și sarcina probei sunt prevăzute de Codul civil, iar nu de Codul de procedură civilă. În dreptul german, potrivit teoriei normei (Normenbegünstigungstheorie), legiuitorul ține seama de repartizarea sarcinii probei atunci când elaborează o normă. Astfel, judecătorii deduc repartizarea sarcinii probei din interpretarea dreptului material. A se vedea *Prütting Münchener Kommentar zur ZPO*, 3. Aufl. 2008, § 286, nr. 113-115. După cunoștințele noastre, Curtea nu s-a pronunțat niciodată în mod clar cu privire la acest aspect, întrucât dreptul Uniunii precizează foarte adesea care este această repartizare a sarcinii probei.

[52] A se vedea de exemplu Hotărârea din 28 aprilie 1966, ILFO/Înalta Autoritate (51/65, EU:C:1966:21), Hotărârea din 26 ianuarie 1989, Koutchoumoff/Comisia (224/87, EU:C:1989:38), sau Hotărârea din 21 mai 2015, Schräder/OCSP (C-546/12 P, EU:C:2015:332, punctul 78).

[53] A se vedea Hotărârea din 29 septembrie 2011, Elf Aquitaine/Comisia (C-521/09 P, EU:C:2011:620, punctul 56).

[54] A se vedea articolul 8 din Directiva 2000/43/CE a Consiliului din 29 iunie 2000 de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică (JO 2000, L 180, p. 22, Ediție specială, 20/vol. 1, p. 19), articolul 10 din Directiva 2000/78/CE a Consiliului din 27 noiembrie 2000 de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă (JO 2000, L 303, p. 16, Ediție specială, 05/vol. 6, p. 7) și articolul 19 din Directiva 2006/54/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iulie 2006 privind punerea în aplicare a principiului egalității de șanse și al egalității de tratament între bărbați și femei în materie de încadrare în muncă și de muncă (JO 2006, L 204, p. 23, Ediție specială, 05/vol. 8, p. 262).

rezultatul dorinței unei persoane menționate la articolul 11 din această lege de a se conforma legislației americane. Pe lângă ipoteza puțin probabilă ca, de exemplu, o persoană vizată de acest din urmă articol să admită vreodată public dorința sa de a se conforma actelor legislative enumerate în anexa la această lege, nu vedem ce elemente de probă ar putea fi furnizate de reclamanți. Concomitența deciziilor de încetare a relațiilor comerciale sau de refuz de a iniția relații comerciale cu persoane care fac obiectul unor sancțiuni primare? Cu toate acestea, în practică, secretul comercial face extrem de dificilă cunoașterea de către o societate a deciziilor reale luate de un furnizor în privința altor societăți [55].

96. În aceste condiții, considerăm că, în cazul în care reclamantul a furnizat pur și simplu probe *prima facie* că, pe de o parte, persoana care intră sub incidența articolului 11 din Legea de blocare cu care reclamantul în cauză dorește să inițieze sau să continue o relație comercială s-ar putea simți vizată de unul dintre actele legislative menționate în anexa la această lege și, pe de altă parte, că a îndeplinit condițiile preconizate pentru a deveni sau a rămâne client al întreprinderii respective [56], efectul articolului 5 primul paragraf din Legea de blocare este acela că persoana menționată la articolul 11 din legea amintită trebuie să își justifice decizia comercială de a rezilia contractul în cauză sau de a refuza să îl accepte drept client pe reclamantul respectiv [57].

97. Se poate admite că o astfel de răsturnare a sarcinii probei le poate părea unora ca fiind contrară libertății contractuale. Cu toate acestea, după cum a arătat Curtea, exercitarea libertăților vizate de cartă nu este garantată decât în limitele răspunderii pe care fiecare dintre statele membre o are pentru propriile acte [58]. De altfel, se poate observa că Curtea a statuat deja, cel puțin în contextul dreptului concurenței, că, în anumite condiții, o societate poate fi obligată să încheie contracte cu terți [59]. În aceste împrejurări deosebite, aceeași concluzie este impusă de motivele generale legate de interesul public, de respectarea dreptului internațional și de aversiunea generală a Uniunii față de o asemenea legislație extrateritorială intruzivă, care, după cum am observat deja, se reflectă cumulativ în considerentele Legii de blocare și în dispozițiile articolului 4 și ale articolului 5 primul paragraf din această lege [60].

55 Alte elemente, cum ar fi faptul că societatea organizează formarea internă a personalului său cu privire la legislația în cauză, că are o politică legată de aceste reglementări sau că utilizează sau recurge la instrumente de monitorizare par să constituie dovezi care sunt dificil de furnizat de către terți.

56 În această privință, unii autori susțin că s-ar putea deduce din obiectivele urmărite de Legea de blocare că aplicarea acestei dispoziții ar necesita, de asemenea, demonstrarea faptului că situația în cauză implică o aplicare extrateritorială a actelor legislative în discuție. A se vedea de exemplu Financial Markets law committee, *U. S. Sanctions and the EU blocking statute Regulation: Issues of legal uncertainty*, 2019, punctele 3.5 și 3.12. Cu toate acestea, deși modul de redactare a articolului 5 este imperativ, nicio dispoziție a acestuia nu permite să se afirme existența unei asemenea condiții. În plus, dacă, după cum bănuim, Legea de blocare a fost concepută ca o măsură de contracarare în sensul dreptului internațional, trebuie să se considere că ea urmărește să blocheze în general efectele respectivei legislații.

57 Aceste justificări pot fi de natură economică ori comercială sau pot privi sancțiuni impuse de Uniune, norme ale Uniunii în materie de spălare a banilor și de finanțare a terorismului sau chiar sancțiuni impuse de Statele Unite ale Americii, însă atât timp cât sancțiunile respective nu fac parte dintr-un act legislativ enumerat în anexă.

58 Hotărârea din 27 martie 2014, UPC Telekabel Wien (C-314/12, EU:C:2014:192, punctul 49).

59 A se vedea de exemplu Hotărârea din 26 noiembrie 1998, Bronner (C-7/97, EU:C:1998:569, punctul 41), și, în acest sens, Hotărârea din 25 martie 2021, Deutsche Telekom/Comisia (C-152/19 P, EU:C:2021:238, punctul 49).

60 Desigur, în ceea ce privește aspectele cu implicații de natură penală, astfel cum este, în opinia noastră, cazul aplicării Legii de blocare, Curtea a statuat că dreptul Uniunii se opune posibilității ca statele membre să sancționeze ca atare refuzul unei persoane fizice ca, în cadrul unei investigații desfășurate în privința sa, să îi furnizeze acesteia răspunsuri din care poate reieși răspunderea sa pentru o faptă ilicită. A se vedea în acest sens Hotărârea din 2 februarie 2021, Consob (C-481/19, EU:C:2021:84, punctul 58). Curtea a admis totuși că o instanță națională sau o autoritate administrativă națională se poate întemeia pe un ansamblu de indicii concordante pentru a stabili încălcarea anumitor norme ale dreptului Uniunii [a se vedea în acest sens Hotărârea din 26 ianuarie 2017, Maxcom/Chin Haur Indonesia (C-247/15 P, C-253/15 P și C-259/15 P, EU:C:2017:61, punctul 64) sau, pur și simplu, pentru a efectua o răsturnare a sarcinii probei, astfel cum este cazul în ceea ce privește principiul nediscriminării. A se vedea de exemplu Hotărârea din 10 iulie 2008, Feryn (C-54/07, EU:C:2008:397, punctul 32).

98. În consecință, în ceea ce privește procedura în fața instanțelor naționale, având în vedere că Bank Melli Iran și Telekom Deutschland desfășurau deja activități comerciale și că se pare că niciuna dintre acestea nu și-a schimbat obiectul de activitate (aspect a cărui verificare este însă de competența instanței de trimitere), considerăm că îi revine Telekom Deutschland sarcina de a stabili existența unui motiv obiectiv, altul decât faptul că Bank Melli Iran a fost supusă unor sancțiuni primare, pentru a rezilia contractele în cauză, iar instanței de trimitere îi revine sarcina de a verifica veridicitatea unor astfel de motive. Din modul de redactare a articolului 5 primul paragraf din Legea de blocare reiese că ceea ce contează este voința operatorului economic de a se conforma respectivelor sancțiuni, independent de aspectul dacă el este efectiv vizat de acestea.

99. Având în vedere cele de mai sus, propunem ca la a doua întrebare să se răspundă că articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare trebuie interpretat în sensul că se opune unei interpretări a dreptului național potrivit căreia o persoană menționată la articolul 11 din această lege poate rezilia un raport obligațional cu executare succesivă cu o parte contractantă inclusă în SDN de către OFAC fără a trebui să își justifice decizia de reziliere a contractelor respective.

C. Cu privire la a treia și la a patra întrebare

100. Prin intermediul celei de a treia și al celei de a patra întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare trebuie interpretat în sensul că, în caz de nerespectare a dispozițiilor acestui articol, instanțele sesizate de o parte contractantă supusă unor sancțiuni primare sunt obligate să impună unei persoane menționate la articolul 11 din această lege să mențină relația contractuală respectivă, chiar dacă, în primul rând, articolul 5 al doilea paragraf din această lege trebuie interpretat în mod restrictiv, în al doilea rând, un astfel de ordin judecătoresc este susceptibil să încalce articolul 16 din cartă și, în al treilea rând, o astfel de persoană poate fi sancționată sever de autoritățile responsabile cu aplicarea unuia dintre actele legislative menționate în anexă.

101. În această privință, trebuie amintit că revine instanțelor naționale sarcina de a aplica, în limitele competențelor lor, dispozițiile de drept al Uniunii cu efect direct, pentru a asigura deplina eficacitate a acestora[61]. Din moment ce, potrivit articolului 288 TFUE, un regulament precum Legea de blocare este direct aplicabil în orice stat membru, această obligație revine acestor instanțe chiar și în lipsa unei dispoziții în legislația națională de transpunere a regulamentului în cauză.

102. În ceea ce privește articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare, se poate observa că această dispoziție nu precizează care sunt consecințele care trebuie deduse din faptul că o persoană menționată la articolul 11 din această lege decide, cu încălcarea articolului 5 primul paragraf din legea menționată, să nu inițieze sau să înceteze o relație comercială cu o persoană care face obiectul unor sancțiuni primare, pentru a se conforma actelor legislative enumerate în anexa la legea respectivă.

[61] Hotărârea din 9 martie 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, punctul 16).

103. Desigur, articolul 9 din Legea de blocare prevede că revine statelor membre sarcina de a stabili regimul sancțiunilor aplicabile în cazul încălcării dispozițiilor naționale adoptate, cu condiția ca acestea să fie eficiente, proporționale [62] și disuasive [63]. În consecință, în cazul în care Curtea ar considera, astfel cum propunem, că articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare trebuie înțeles în sensul că conferă drepturi persoanelor care fac obiectul unor sancțiuni primare, atunci noțiunea de „sancțiune" ar trebui în mod necesar înțeleasă în sens larg, și anume că include atât sancțiunile penale sau administrative, cât și sancțiunile civile al căror scop nu este în mod necesar punitiv, ci poate fi pur și simplu acela de a asigura efectul util al dispoziției în cauză [64].

104. Acest lucru nu înseamnă însă că decizia cu privire la natura sancțiunilor ar fi în întregime la latitudinea statelor membre. Astfel, trebuie amintit că, atunci când o normă stabilește că este de competența statelor membre să se determine sancțiunile care trebuie adoptate în cazul încălcării unei obligații care decurge din dreptul Uniunii, această competență de determinare este limitată de obligația statelor membre, în special a instanțelor naționale, de a asigura efectul deplin al dreptului Uniunii. Această obligație impune instanțelor naționale să remedieze situația care rezultă din nelegalitatea săvârșită și în special să repună titularii de drepturi în situația în care s-ar fi aflat în lipsa respectivei nelegalități.

105. În consecință, în cazul încălcării unei dispoziții a unui regulament, trebuie să se facă o distincție în ceea ce privește măsurile care trebuie adoptate de state pentru a sancționa această încălcare, între măsurile cu scop represiv, necesare pentru asigurarea nivelului disuasiv necesar, și măsurile luate pentru a remedia situația care rezultă din nelegalitatea săvârșită, a căror adoptare este necesară pentru a asigura efectul deplin al dreptului Uniunii [65]. În timp ce, în cazul celor dintâi, statele membre dispun de o marjă de apreciere relativ largă pentru a decide ce

[62] În ceea ce privește condiția proporționalității, ar trebui subliniat că această condiție nu este contrară celei privind caracterul disuasiv, în măsura în care presupune pur și simplu ca sancțiunea aplicată *efectiv* să fie proporțională cu gravitatea faptelor în cauză, din moment ce efectul disuasiv este asigurat prin amenințarea cu pedeapsa, cu alte cuvinte, prin amploarea sancțiunilor posibile. În ceea ce privește Legea de blocare, gravitatea faptelor va depinde, de exemplu, de caracterul mai mult sau mai puțin continuu al comportamentului întreprinderii menționate la articolul 11 din această lege, precum și de natura actului legislativ și de costurile sancțiunilor cărora această persoană li s-a conformat.

[63] Aceste cerințe sunt doar cele impuse de jurisprudența Curții în cazul unei încălcări a dreptului Uniunii. A se vedea Hotărârea din 10 aprilie 1984, von Colson și Kamann (14/83, EU:C:1984:153, punctul 28), Hotărârea din 21 septembrie 1989, Comisia/Grecia (68/88, EU:C:1989:339, punctul 24), și, în acest sens, în ceea ce privește sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată, Hotărârea din 5 decembrie 2017, M.A.S. și M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, punctele 34 și 35).

[64] În ceea ce privește caracterul disuasiv al sancțiunilor, această condiție implică în mod logic ca sancțiunile care pot fi impuse să fie cel puțin echivalente celor care pot fi impuse în temeiul actelor legislative enumerate în anexă. În caz contrar, balanța între respectarea actelor legislative enumerate în anexă și respectarea Legii de blocare ar înclina în mod sistematic spre respectarea celor dintâi, sancțiunile prevăzute în Legea de blocare fiind considerate un simplu cost suplimentar de asigurare a conformității. A se vedea de exemplu Wils, W.P.J., „Optimal Antitrust Fines: Theory and Practice", în *World Competition*, vol. 29(2), 2006, p. 15: „Pentru a avea efect disuasiv, este necesar ca, din punctul de vedere al societății (sau al factorului decizional individual care decide pentru societate) care are în vedere o eventuală încălcare a normelor în domeniul concurenței, amenda preconizată să depășească câștigul estimat. Ceea ce contează astfel este estimarea subiectivă de către potențialul autor a câștigului, a probabilității de detectare și de sancționare, precum și a cuantumului amenzii în caz de detectare și de sancționare". În cazul Legii de blocare, astfel cum se menționează în raportul comandat de Parlamentul European, „Numai dacă întreprinderile trebuie să se aștepte că Legea de blocare va fi pusă în aplicare la fel de ferm ca actele legislative americane în materie de sancțiuni, acestea vor fi înclinate să își adapteze comportamentul astfel încât să respecte Legea de blocare în detrimentul legislației Statelor Unite ale Americii". Stoll, T., Blockmans, S., Hagemejer, J., Hartwell, A., Gött, H., Karunska, K., și Maurer, A., *Extraterritorial Sanctions on trade and investments and European responses, Study requested by the INA committee of the European Parliament*, 2020, p. 65. Acest lucru nu înseamnă însă că trebuie impuse întotdeauna sancțiunile maxime, întrucât amenințarea cu astfel de sancțiuni, atât timp cât rămâne credibilă, este suficientă pentru a crea un efect disuasiv. În plus, în măsura în care articolul 9 din Legea de blocare se referă la „regimul" sancțiunilor aplicabile, trebuie dedus că diferitele sancțiuni prevăzute, indiferent dacă sunt penale, administrative sau civile, trebuie să fie, în ansamblul lor, eficiente, proporționale și disuasive.

[65] A se vedea de exemplu, în materie de TVA, în ceea ce privește obligația de a prevedea sancțiuni punitive în caz de fraudă, Hotărârea din 20 martie 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, punctul 19), și, în ceea ce privește obligația de a remedia situația, Hotărârea din 21 noiembrie 2018, Fontana (C-648/16, EU:C:2018:932, punctele 33 și 34). Deși aceeași măsură poate urmări ambele obiective, nu este necesar, în schimb, ca ambele obiective să fie realizate prin aceeași măsură. În consecință, considerând că articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare conferă drepturi persoanelor care fac obiectul unor sancțiuni primare, măsurile pe care instanțele naționale sunt obligate să le adopte din punctul de vedere al dreptului civil ar trebui să fie în mod cert eficiente și proporționale, dar nu neapărat disuasive, întrucât un astfel de efect disuasiv poate fi obținut separat prin intermediul unor sancțiuni administrative.

măsuri trebuie adoptate, cu condiția ca aceste măsuri să fie, după cum s-a arătat, eficiente, proporționale și disuasive [66], în cazul celor din urmă, întrucât pun în aplicare obligația statelor membre de a asigura efectul deplin al dreptului Uniunii, această marjă poate fi limitată sau chiar inexistentă [67].

106. În special, în cazul unei încălcări a unei dispoziții prevăzute de un regulament [68] și care conferă drepturi terților, având în vedere că un regulament este direct aplicabil, chiar în lipsa unei precizări referitoare la modalitățile procedurale pentru acțiunile destinate să asigure protecția drepturilor conferite anumitor persoane prin această dispoziție, instanțele naționale sunt totuși ținute de obligația de a asigura efectul deplin al acestei dispoziții [69]. Toate acestea impun în mod necesar obligația instanțelor naționale de a (re)institui situația anterioară care ar fi prevalat în lipsa nelegalității săvârșite.

107. În această privință, adăugăm că, spre deosebire de măsurile prin care se urmărește sancționarea, această obligație de a asigura menținerea drepturilor legale ale persoanelor sau entităților în cauză și revenirea la situația anterioară nu pot, în măsura în care afectează însăși substanța drepturilor conferite de dreptul Uniunii, să conducă la un rezultat diferit de la un stat membru la altul. Cu alte cuvinte, deși modalitățile procedurale de punere în aplicare de către instanțele naționale pot varia, rezultatul trebuie, în principiu, să fie același în întreaga Uniune. Într-adevăr, nu este suficient să se proclame existența unor drepturi pentru ca acestea să devină o realitate în viața de zi cu zi a cetățenilor Uniunii. Acestea trebuie de asemenea să fie puse în aplicare în mod efectiv, mai ales atunci când rezultă dintr-un regulament care ar trebui să fie direct aplicabil.

108. În consecință, considerăm că, în cazul unei încălcări a unei dispoziții care prevede o normă de conduită care trebuie respectată în mod continuu (precum în speță), instanțele naționale au obligația de a dispune încetarea încălcării de către autorul său, sub sancțiunea impunerii unei penalități cu titlu cominatoriu sau a unei alte sancțiuni adecvate, întrucât numai atunci se poate pune capăt efectelor persistente ale nelegalității săvârșite, iar respectarea dreptului Uniunii poate fi garantată pe deplin.

66 Astfel, în cazul Legii de blocare, mai multe țări europene au adoptat o legislație care prevede sancțiuni penale (Irlanda, Regatul Țărilor de Jos și Regatul Suediei), în timp ce altele au optat pentru sancțiuni administrative (Republica Federală Germania, Republica Italiană și Regatul Spaniei). A se vedea Bonnecarrère, Ph., *Sur l'extraterritorialité des sanctions américaines*, Rapport d'information du Sénat (Franța), nr. 17, 2018, p. 20.

67 A se vedea printre altele Hotărârea din 9 martie 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, punctul 16), Hotărârea din 19 iunie 1990, Factortame și alții (C-213/89, EU:C:1990:257, punctul 19), Hotărârea din 20 septembrie 2001, Courage și Crehan (C-453/99, EU:C:2001:465, punctul 25), și Hotărârea din 17 septembrie 2002, Muñoz și Superior Fruiticola (C-253/00, EU:C:2002:497, punctul 28).

68 Situația este diferită în cazul unei directive. Întrucât o directivă trebuie transpusă pentru a fi invocată fie de un stat împotriva unei persoane, fie, orizontal, între două persoane private, statele membre dispun de o marjă de manevră mai mare. În conformitate cu principiul cooperării loiale consacrat la articolul 4 alineatul (3) TUE„ statele membre garantează numai că orice încălcare a unei directive este sancționată în condiții de fond și de procedură similare celor aplicabile încălcărilor dreptului național de o natură și de o importanță similare. A se vedea Hotărârea din 27 martie 2014, LCL Le Crédit Lyonnais (C-565/12, EU:C:2014:190, punctul 44).

69 În opinia noastră, principiul autonomiei procedurale nu este direct aplicabil în speță, în măsura în care acest principiu privește „modalitățile procedurale aplicabile acțiunilor în justiție destinate să asigure protecția drepturilor conferite justițiabililor de dreptul [Uniunii]". A se vedea Hotărârea din 11 iulie 2002, Marks & Spencer (C-62/00, EU:C:2002:435, punctul 34), Hotărârea din 3 septembrie 2009, Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506, punctul 24), și Hotărârea din 21 ianuarie 2010, Alstom Power Hydro (C-472/08, EU:C:2010:32, punctul 17). Cu toate acestea, măsurile pe care instanțele naționale trebuie să le adopte pentru a remedia consecințele încălcării dreptului Uniunii nu sunt norme de drept procedural, ci de drept material. Astfel, de exemplu, în ceea ce privește măsurile de remediere a consecințelor încălcării interdicției de punere în aplicare a proiectelor de ajutor, prevăzute la articolul 108 alineatul (3) ultima teză TFUE, autoritățile administrative și judiciare naționale sunt obligate să asigure efectul deplin al acestor dispoziții, care le impun, așadar, să recupereze, din proprie inițiativă, ajutorul acordat în mod ilegal. Numai modalitățile practice ale unei astfel de recuperări fac obiectul autonomiei procedurale. A se vedea de exemplu Hotărârea din 5 martie 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, punctul 92).

109. În această privință, se poate observa că articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare interzice persoanelor menționate la articolul 11 din respectiva lege să se *conformeze* legislației prevăzute în anexa la aceasta. În speță, legislația în cauză interzice oricărei societăți din afara Statelor Unite ale Americii să efectueze tranzacții cu persoane care fac obiectul unor sancțiuni primare. Prin urmare, este vorba despre o interdicție generală. Prin neconformare se înțelege, așadar, că în niciun moment o persoană menționată la articolul 11 din această lege nu poate refuza să mențină o relație comercială pentru un motiv întemeiat pe existența legislației americane în materie de sancțiuni.

110. În acest context, a admite că orice încălcare a acestei dispoziții nu poate fi sancționată decât prin plata unei despăgubiri forfetare ar însemna să se admită că o persoană menționată la articolul 11 din Legea de blocare s-ar putea conforma unuia dintre actele legislative americane în materie de sancțiuni enumerate în anexa la această lege, în afara mecanismului prevăzut la articolul 5 al doilea paragraf din lege, prin simpla despăgubire a titularilor de drepturi contractuale. Dacă aceasta ar fi într-adevăr situația, atunci interdicția enunțată foarte clar la articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare ar fi astfel denaturată, iar obiectivele de interes public pe care le-am identificat deja, și anume contracararea și neutralizarea efectelor legislației americane în materie de sancțiuni, nu ar putea fi atinse.

111. Întrucât considerăm că articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare conferă drepturi persoanelor supuse sancțiunilor primare, consecința logică este că orice decizie a unei persoane menționate la articolul 11 din această lege de a înceta un raport contractual cu o persoană care face obiectul unor sancțiuni primare, decizie care nu poate fi justificată de niciun alt motiv decât voința de a se conforma unuia dintre actele legislative menționate în respectiva lege, ar trebui să fie considerată nevalidă și inoperantă, cu consecința că instanțele naționale sunt obligate să trateze raportul contractual ca fiind în continuare aplicabil în aceleași condiții comerciale [70]. O astfel de obligație implică, așadar, că, dacă este cazul, instanțele naționale trebuie să impună oricărei persoane menționate la articolul 11 din Legea de blocare să continue raportul contractual în cauză, sub sancțiunea unei penalități cu titlu cominatoriu sau a unei alte sancțiuni adecvate.

112. În această privință, este lipsit de relevanță aspectul dacă reglementarea națională în discuție în litigiul principal prevede sancțiuni administrative sub forma unei amenzi pecuniare. Întrucât trebuie să se admită că articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare conferă drepturi persoanelor vizate de sancțiuni primare, existența unor sancțiuni administrative nu permite remedierea obligației care revine în mod direct instanțelor naționale, în cazul încălcării acestei dispoziții, de a lua toate măsurile necesare pentru a asigura efectul deplin al acestor drepturi [71].

113. Această concluzie nu este repusă în discuție, în opinia noastră, de articolul 16 din cartă.

114. Desigur, carta se aplică sancțiunilor adoptate de statele membre pentru a asigura respectarea dreptului Uniunii [72] și nu există nicio îndoială că adoptarea unui astfel de ordin poate afecta grav dreptul întreprinderii în cauză la libertatea de a desfășura o activitate comercială, așa cum este

[70] Trebuie amintit că, potrivit jurisprudenței Curții, considerațiile referitoare la dreptul intern al statelor membre, inclusiv cele de natură constituțională, nu pot fi invocate pentru a limita efectul util al dreptului Uniunii. A se vedea Hotărârea din 17 decembrie 1970, Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114, punctul 3), sau Hotărârea din 26 februarie 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, punctul 59).

[71] În prezenta cauză, se pune mai degrabă întrebarea dacă amenzile de până la 500 000 de euro au într-adevăr un efect disuasiv, dat fiind că sancțiunile americane pot reprezenta până la dublul cuantumului operațiunii care se află la originea încălcării în privința căreia este aplicată sancțiunea și, prin urmare, suma ar putea fi de ordinul miliardelor.

[72] Hotărârea din 16 mai 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, punctele 32-42).

garantat de articolul 16 din cartă. Astfel, este cert că libertatea de a desfășura o activitate comercială presupune libertatea de a încheia contracte [73] și, prin urmare, în mod necesar, și libertatea de a nu încheia contracte.

115. Cu toate acestea, după cum am explicat deja, dacă admitem, astfel cum considerăm că este necesar, că articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare conferă drepturi întreprinderilor supuse unor sancțiuni primare, necesitatea de a garanta efectul deplin al acestor drepturi va avea drept consecință impunerea în sarcina instanțelor naționale, în cazul încălcării acestor drepturi, a obligației de a dispune ca orice persoană menționată la articolul 11 din această lege să mențină raportul contractual în cauză.

116. În consecință, rezultă că atingerea adusă libertății de a desfășura o activitate comercială garantată de cartă nu rezultă din exercitarea de către instanța de trimitere în cauză a unei marje de apreciere, ci din *obligația* sa de a asigura efectul deplin al dreptului Uniunii. Prin urmare, problema unei eventuale încălcări nejustificate a articolului 16 din cartă ar trebui examinată numai la nivelul dreptului Uniunii.

117. Înainte de a examina dacă articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare constituie o încălcare nejustificată a articolului 16 din cartă, se ridică problema dacă Curtea poate efectua o asemenea examinare din punct de vedere procedural. Astfel, instanța de trimitere nu și-a formulat întrebarea în sensul că se referă la validitatea articolului 5 primul paragraf din Legea de blocare (sau a deciziei de a include legislația americană în cauză în anexa la această lege), ci mai degrabă la interpretarea acestui articol, precum și a articolului 16 din cartă.

1. Cu privire la posibilitatea Curții de a examina din oficiu compatibilitatea articolului 5 primul paragraf din Legea de blocare și a deciziei de a include legislația americană în cauză în anexa la această lege

118. Potrivit jurisprudenței Curții, atunci când compatibilitatea unui act al Uniunii nu a fost contestată în mod expres de instanța de trimitere în întrebările sale, Curtea nu are obligația de a examina validitatea actului respectiv [74], din moment ce numai instanța națională, sesizată cu litigiul și care trebuie să își asume răspunderea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată, are obligația să aprecieze, luând în considerare particularitățile cauzei cu care este sesizată, atât necesitatea unei hotărâri preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și pertinența întrebărilor adresate Curții [75]. Cu toate acestea, deși Curtea nu este obligată să examineze din oficiu validitatea unui act în contextul unei trimiteri preliminare de interpretare a dreptului Uniunii, poate face acest lucru din oficiu?

119. În această privință, ar putea fi formulate două argumente împotriva unei asemenea soluții. În primul rând, potrivit jurisprudenței, în contextul unei acțiuni în anulare, încălcarea unei norme superioare nu constituie un motiv de interes public ce poate fi invocat din oficiu de instanța

[73] Hotărârea din 12 iulie 2018, Spika și alții (C-540/16, EU:C:2018:565, punctul 34), precum și Hotărârea din 17 octombrie 2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, punctul 25).

[74] A se vedea de exemplu în acest sens Hotărârea din 13 decembrie 2001, DaimlerChrysler (C-324/99, EU:C:2001:682, punctul 30).

[75] Hotărârea din 16 octombrie 2014, Welmory (C-605/12, EU:C:2014:2298, punctul 33), și Hotărârea din 5 noiembrie 2014, Herbaria Kräuterparadies (C-137/13, EU:C:2014:2335, punctul 50). Astfel, în special, Curtea nu este obligată să examineze validitatea unui act al Uniunii pentru un motiv invocat în fața sa de una dintre aceste părți. A se vedea Hotărârea din 4 septembrie 2014, Simon, Evers & Co. (C-21/13, EU:C:2014:2154, punctele 27 și 28), și Hotărârea din 28 ianuarie 2016, CM Eurologistik și GLS (C-283/14 și C-284/14, EU:C:2016:57, punctele 45 și 46).

Uniunii[76]. În al doilea rând, justificarea procedurii preliminare nu este formularea unor opinii consultative cu privire la probleme generale sau ipotetice, ci soluționarea unui litigiu referitor la dreptul Uniunii[77]. Cu toate acestea, potrivit jurisprudenței Curții, numai atunci când dreptul național conferă unei instanțe competența de a aplica din oficiu o normă de drept obligatorie, această competență devine o obligație a instanței respective de a invoca din oficiu încălcarea unei norme de drept al Uniunii[78]. În consecință, constatarea nevalidității unei norme de drept al Uniunii în lipsa contestării sale de către părți nu este în mod necesar de natură să aibă un impact asupra soluționării efective a unui litigiu, existența unui astfel de impact variind în funcție de natura motivelor care pot fi invocate din oficiu de instanța națională.

120. Cu toate acestea, în mai multe hotărâri, Curtea a recunoscut dreptul său de a examina din oficiu validitatea dispoziției în cauză într-o trimitere preliminară în două situații speciale, și anume, pe de o parte, atunci când, în pofida modului de redactare a întrebării preliminare, din cererea de decizie preliminară reiese că îndoielile exprimate de instanța de trimitere sunt efectiv legate de validitatea actului a cărui interpretare este solicitată în mod formal și, pe de altă parte, atunci când validitatea respectivului act a fost invocată în litigiul principal[79]. Astfel, în aceste două situații, examinarea din oficiu a validității dispoziției în cauză nu pare total contrară jurisprudenței amintite mai sus, în măsura în care problema validității constituie deja, în anumite privințe, o parte a litigiului, în așa fel încât se poate considera în mod rezonabil că o asemenea examinare ar putea fi utilă instanței de trimitere.

121. O examinare din oficiu a validității dispoziției a cărei interpretare se solicită necesită totuși respectarea dreptului de care beneficiază instituțiile care au adoptat dispoziția în cauză, precum și a drepturilor procedurale recunoscute statelor membre. Astfel, după cum a amintit foarte recent Curtea încă o dată, „a da un răspuns la întrebările suplimentare [care nu au fost adresate de instanța de trimitere] ar fi incompatibil cu obligația Curții de a asigura guvernelor naționale și părților interesate posibilitatea de a prezenta observații conform articolului 23 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, având în vedere că, în temeiul acestei dispoziții, numai deciziile de trimitere sunt notificate părților interesate”[80]. În special, este evident că, date fiind efectele pe care le produce constatarea nevalidității, decizia statelor membre sau a instituțiilor în cauză de a interveni sau de a nu interveni în procedura preliminară este susceptibilă să difere în funcție de aspectul dacă întrebarea adresată trebuie înțeleasă în sensul că privește interpretarea sau validitatea unui act.

122. Rezultă că, chiar dacă întrebările adresate doar formal privesc interpretarea unei dispoziții, Curtea poate totuși examina din oficiu validitatea unui act în cadrul unei trimiteri preliminare dacă reiese *suficient de clar* din trimiterea respectivă, astfel cum a fost notificată statelor membre în limba lor oficială, sau din rezumatul acesteia că îndoielile instanței de trimitere privesc validitatea actului în privința căruia, din punct de vedere formal, s-a solicitat doar o interpretare sau dacă validitatea respectivului act constituie obiectul central al litigiului principal. În caz

[76] Hotărârea din 10 decembrie 2013, Comisia/Irlanda și alții (C-272/12 P, EU:C:2013:812, punctele 27-29 și 36).

[77] A se vedea de exemplu Hotărârea din 10 decembrie 2018, Wightman și alții (C-621/18, EU:C:2018:999, punctul 28).

[78] Hotărârea din 14 decembrie 1995, van Schijndel și van Veen (C-430/93 și C-431/93, EU:C:1995:441, punctul 14), Hotărârea din 12 februarie 2008, Kempter (C-2/06, EU:C:2008:78, punctul 45), și Hotărârea din 6 octombrie 2009, Asturcom Telecomunicaciones (C-40/08, EU:C:2009:615, punctul 54).

[79] A se vedea în special Hotărârea din 17 septembrie 2020, Compagnie des pêches de Saint-Malo (C-212/19, EU:C:2020:726, punctele 28 și 38).

[80] Hotărârea din 17 decembrie 2020, BAKATI PLUS (C-656/19, EU:C:2020:1045, punctul 33). Pentru deciziile anterioare, a se vedea Hotărârea din 16 octombrie 2014, Welmory (C-605/12, EU:C:2014:2298, punctul 34), Hotărârea din 6 octombrie 2015, T-Mobile Czech Republic și Vodafone Czech Republic (C-508/14, EU:C:2015:657, punctele 28 și 29), precum și Ordonanța din 21 aprilie 2016, Beca Engineering (C-285/15, nepublicată, EU:C:2016:295, punctul 24).

contrar, respectarea prerogativelor autorilor actului în cauză și a prerogativelor statelor membre impune Curții să le notifice în prealabil intenția sa de a examina din oficiu validitatea actului în cauză.

123. În speță, reiese însă cu claritate din cererea de decizie preliminară că este suficient, din punct de vedere juridic, să se înțeleagă că îndoielile exprimate de instanța de trimitere care justifică a patra întrebare preliminară sunt legate de existența unei „interdicții generale", care rezultă din adoptarea Legii de blocare și din decizia de a include ITSR în anexa la această lege. Instanța de trimitere a arătat în special următoarele: „Din punctul de vedere al instanței de trimitere, interdicția de respectare a sancțiunilor secundare duce la o dilemă pentru operatorii economici din Uniune precum pârâta, pentru protecția cărora ar trebui să servească regulamentul, conform preambulului acestuia […] În opinia instanței de trimitere, acest risc nu este compensat suficient prin dreptul la despăgubiri prevăzut la articolul 6 din [Legea de blocare]. Situația este identică pentru posibilitatea de acordare a derogărilor prevăzută la articolul 5 al doilea paragraf din [Legea de blocare]. În acest context, instanța de trimitere are îndoieli cu privire la aspectul că, în cazul riscului unor pierderi economice considerabile pe piața americană, o *interdicție generală* de separare de un partener de afaceri – în plus, nesemnificativ din punct de vedere economic – în vederea prevenirii acestor pericole, este compatibilă cu libertatea antreprenorială protejată prin articolul 16 din [cartă] […] și cu principiul proporționalității consacrat la articolul 52 din [cartă]." [sublinierea noastră]. În plus, reiese din observațiile diferitor părți din procedură că acestea au înțeles perfect îndoielile exprimate de instanța de trimitere în sensul că se referă la validitatea Legii de blocare.

124. În consecință, considerăm că examinarea validității Legii de blocare și a deciziei de a include ITSR în anexa la această lege, din perspectiva articolului 16 din cartă, poate fi efectuată din oficiu de Curte fără ca aceasta din urmă să fie obligată să notifice statelor membre intenția sa de a efectua această examinare [81].

2. Cu privire la compatibilitatea articolului 5 din Legea de blocare cu articolul 16 din cartă

125. În această privință, trebuie amintit că, în conformitate cu articolul 52 alineatul (1) din cartă, o atingere adusă uneia dintre libertățile garantate de aceasta poate fi permisă dacă este prevăzută de lege și dacă respectă substanța acestor drepturi și libertăți. În plus, în conformitate cu principiul proporționalității, pot fi impuse restrângeri numai în cazul în care acestea sunt necesare și numai dacă răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți.

126. În ceea ce privește prima dintre aceste condiții, este cert că ea este îndeplinită în măsura în care încălcarea libertății de a desfășura o activitate comercială ca urmare a interdicției de respectare a cartei de către persoanele menționate la articolul 11 trebuie considerată ca fiind prevăzută de lege, în măsura în care rezultă din articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare.

127. În ceea ce privește cea de a doua condiție referitoare la respectarea substanței libertății de a desfășura o activitate comercială, libertatea contractuală neconstituind decât o componentă a acesteia, trebuie amintit că, la fel ca orice libertate prevăzută în cartă, cu excepția demnității umane garantate la articolul 1 din cartă, al cărui text prevede în mod expres că este inviolabilă –

[81] Nu este însă necesar, în opinia noastră, să se examineze validitatea deciziei, cuprinsă în Regulamentul 2018/1100, de a include actul legislativ american în discuție în anexa la Legea de blocare, întrucât această decizie nici măcar nu a fost menționată de instanța de trimitere.

sau poate de asemenea a tuturor dispozițiilor cuprinse în Titlul 1 [82] –, libertatea contractuală nu constituie un drept absolut [83], ci poate face, în interesul general, obiectul unei serii ample de intervenții ale autorităților publice, cu condiția ca [84], din perspectiva instituțională a acestor libertăți, aceste intervenții să vizeze situații specifice.

128. În special, în ceea ce privește libertatea contractuală, Curtea a admis deja că dreptul Uniunii poate impune unui operator o obligație de a contracta, în special pentru motive care țin de dreptul concurenței [85]. Prin urmare, pentru aceleași motive, se poate concluziona că, deși libertatea de a nu încheia contracte face parte în general din substanța libertății de a desfășura o activitate comercială, există de asemenea împrejurări în care acest drept poate să nu prevaleze. La fel cum legislația privind egalitatea de tratament prevede, de exemplu, că întreprinderile nu au dreptul de a discrimina pe motive de rasă sau de gen în relațiile lor contractuale cu publicul, pot exista și alte împrejurări în care considerații de interes public pot prevala în raport cu această libertate de a desfășura o activitate comercială. Prin urmare, este vorba despre un drept care, așadar, poate fi restrâns, sub rezerva respectării celorlalte condiții menționate la articolul 52 din cartă.

129. În consecință, rămâne să se examineze dacă articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare trebuie considerat o măsură proporțională cu realizarea unui obiectiv de interes general recunoscut de Uniune, ceea ce presupune, potrivit articolului 52 din cartă, ca o astfel de măsură să fie necesară și să răspundă efectiv unui asemenea obiectiv. În măsura în care jurisprudența interpretează aceste două condiții ca referindu-se la condițiile obișnuite ale unui test de proporționalitate, aceasta presupune ca astfel de măsuri să fie de natură să asigure realizarea obiectivului pe care îl urmăresc, în sensul că trebuie cel puțin să contribuie la realizarea obiectivului respectiv și să nu depășească ceea ce este adecvat și necesar în acest scop [86].

130. În această privință, trebuie amintit, în primul rând, că, după cum s-a arătat deja, articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare urmărește să protejeze Uniunea, statele sale membre și persoanele fizice și juridice care își exercită libertățile fundamentale în cadrul Uniunii împotriva aplicării extrateritoriale a actelor cu putere de lege citate în anexă și să contracareze efectele acestora. Astfel cum este menționat în al șaselea considerent al legii, acest obiectiv face parte din scopurile mai generale, și anume menținerea ordinii juridice stabilite și protejarea intereselor Uniunii și ale statelor membre împotriva efectelor extrateritoriale ale unei legislații străine al cărei domeniu de aplicare este considerat exorbitant și care funcționează într-un mod contrar dreptului internațional. Întrucât, în special, articolul 21 alineatul (2) literele (a), (b), (e) și (h) TUE atribuie Uniunii obiectivul de a apăra interesele sale fundamentale, de a susține principiile dreptului internațional, de a încuraja eliminarea barierelor în calea comerțului internațional și de a promova o bună guvernare globală, asemenea obiective ar trebui considerate ca făcând parte

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

[83] Hotărârea din 6 septembrie 2012, Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, punctul 54).

[84] Hotărârea din 22 ianuarie 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, punctul 46), Hotărârea din 30 iunie 2016, Lidl (C-134/15, EU:C:2016:498, punctul 34), și Hotărârea din 16 iulie 2020, Adusbef și Federconsumatori (C-686/18, EU:C:2020:567, punctele 82 și 83).

[85] A se vedea Hotărârea din 6 aprilie 1995, RTE și ITP/Comisia (C-241/91 P și C-242/91 P, EU:C:1995:98, punctele 49-57), Hotărârea din 26 noiembrie 1998, Bronner (C-7/97, EU:C:1998:569, punctele 38-47), Hotărârea din 29 aprilie 2004, IMS Health (C-418/01, EU:C:2004:257, punctul 38), și Concluziile avocatei generale Kokott prezentate în cauza Pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:167, punctul 133).

[86] A se vedea de exemplu în acest sens Hotărârea din 19 decembrie 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, punctul 52), sau Hotărârea din 22 ianuarie 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, punctul 50). Jurisprudența se referă uneori și la un alt criteriu, și anume că, atunci când este posibilă alegerea între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare și că inconvenientele cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile vizate. Trebuie să se considere însă că aceste criterii sunt deja incluse în cele două menționate anterior. A se vedea de exemplu Hotărârea din 17 decembrie 2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België și alții (C-336/19, EU:C:2020:1031, punctul 64).

dintre obiectivele de interes general recunoscute de Uniune [87]. Acestea sunt de asemenea obiective fundamentale de ordine publică ce servesc toate și la protejarea elementelor esențiale ale suveranității naționale a statelor membre ale Uniunii.

131. În al doilea rând, articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare apare ca fiind *adecvat pentru realizarea* acestor obiective. În această privință, trebuie amintit că, după cum s-a arătat deja, articolul respectiv se limitează la a stabili consecințele care decurg din includerea unei reglementări în anexa la această lege. Desigur, deși Legea de blocare nu precizează în mod expres prin raportare la ce criterii poate decide Comisia să includă un act legislativ în anexă [88]. Totuși, se poate deduce din obiectivele acestei legi că criteriul principal este ca legislația străină în materie de sancțiuni să aibă un efect extrateritorial, cel puțin în sensul acestei legi. Având în vedere acest criteriu, o măsură prin care se interzice întreprinderilor europene să se conformeze actelor legislative amintite în anexa la legea respectivă pare să fie de natură să realizeze obiectivele menționate mai sus [89].

132. O astfel de dispoziție pare de asemenea necesară, deoarece nu reiese că ar exista un alt mijloc mai puțin restrictiv de realizare a obiectivelor menționate mai sus, care să fie totodată la fel de eficace [90].

133. În sfârșit, în ceea ce privește necesitatea ca măsura în cauză să nu producă inconveniente disproporționate în raport cu scopurile vizate, la care jurisprudența Curții face trimitere în mod repetat, se poate observa că Curtea a admis deja că măsurile luate de Uniune în domeniul politicii externe și de securitate comune pot implica „efecte care afectează drepturile de proprietate și libera exercitare a activităților profesionale, cauzând astfel prejudicii unor părți care nu au nicio răspundere cu privire la situația care a condus la adoptarea sancțiunilor” [91].

[87] În această privință, ar trebui subliniat că adoptarea de contramăsuri este permisă în temeiul dreptului internațional. În ceea ce privește condițiile în care astfel de măsuri sunt permise, a se vedea articolul 49 și următoarele din „Draft articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries” (Proiectul adnotat de articole referitor la răspunderea statelor pentru fapte internaționale ilicite), adoptat de Comisia de drept internațional în cadrul celei de a 53-a sesiuni și aprobat, la 28 ianuarie 2002, printr-o rezoluție a Adunării Generale a Organizației Națiunilor Unite, și, de asemenea, Leben, Ch., „Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale”, în *Annuaire Français de Droit International*, vol. 28, 1982, p. 9-77, și Sicilianos, L. A., „La codification des contre-mesures par la Commission du droit international”, în *Revue belge de droit international*, vol. 38, 2005, p. 447-500. În orice caz, unii autori consideră că, din punct de vedere tehnic, Legea de blocare intră sub incidența noțiunii de măsuri de retorsiune, și anume măsuri necordiale care nu reprezintă măsuri internaționale ilicite ca atare, întrucât nu încalcă normele de jurisdicție recunoscute de dreptul internațional. A se vedea Ruys, T., și Ryngaert, C., „Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to US Secondary Sanctions”, în *British Yearbook of International Law*, 2020, p. 82.

[88] Această lipsă a unor criterii explicite pentru includerea unor acte legislative în anexă ar putea da naștere unor preocupări. Cu toate acestea, întrucât întrebările adresate în prezenta cauză nu abordează aceste aspecte, nu vom examina mai aprofundat această problematică.

[89] Desigur, articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare poate părea oarecum caduc, întrucât US Federal District Court for the Eastern District of Pennsylvania (Curtea Districtuală Federală a SUA pentru Districtul de Est Pennsylvania), prin Decizia United States/Brodie, a respins aplicarea teoriei privind constrângerile impuse de un stat străin. Curtea Supremă a Statelor Unite ale Americii nu s-a pronunțat însă niciodată cu privire la aplicabilitatea în privința Legii de blocare a teoriei privind constrângerile impuse de un stat străin. În plus, nu se poate exclude ca acest articol să poată, în temeiul respectivei teorii sau uneia similare, să servească drept mijloc de apărare în contextul unui alt act legislativ decât cel în discuție în speță. În orice caz, această dispoziție rămâne relevantă din punctul de vedere al obiectivului de contracarare a efectelor acestei legislații.

[90] În această privință, subliniem că articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare prevede doar posibilitatea de a interzice persoanelor menționate la articolul 11 din această lege să respecte actele cu putere de lege în cazul în care acestea îndeplinesc condițiile prevăzute de respectiva lege sau care decurg din obiectivele acestei legi pentru a fi adăugate în anexă. Problema dacă, într-un anumit caz, decizia de a include un anumit act legislativ în anexă constituie o măsură proporțională ține de controlul validității unei astfel de decizii, iar nu de controlul în temeiul articolului 5 primul paragraf din Legea de blocare.

[91] Hotărârea din 25 iunie 2020, VTB Bank/Consiliul (C-729/18 P, nepublicată, EU:C:2020:499, punctele 80 și 81), și Hotărârea din 24 septembrie 2020, NK (Pensiile ocupaționale ale personalului de conducere) (C-223/19, EU:C:2020:753, punctul 89).

134. În plus, în conformitate cu articolul 5 al doilea paragraf din Legea de blocare, operatorii economici pot solicita Comisiei o autorizație pentru a deroga de la primul paragraf al acestui articol în măsura în care, în special, un alt comportament ar leza în mod grav interesele lor sau pe cele ale Uniunii. Potrivit jurisprudenței Curții, existența unui asemenea mecanism de derogare este suficientă pentru a garanta că interdicția în cauză nu aduce atingere în mod nejustificat unei libertăți materiale [92]. Astfel, în această împrejurare, o atingere adusă libertății de a desfășura o activitate comercială rezultă cel mai probabil dintr-un refuz nejustificat al Comisiei de a acorda o asemenea derogare [93].

135. În consecință, considerăm că articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare nu este în sine contrar articolului 16 din cartă. Aceasta nu înseamnă însă că situația este în mod necesar aceeași în ceea ce privește decizia de a include acte legislative în anexă. Este clar totuși că Comisia trebuie să se asigure, de asemenea, atunci când adaugă în anexă acte legislative adoptate de țări terțe, că includerea servește obiectivelor Legii de blocare și că consecințele acestei includeri sunt justificate și proporționale cu efectele produse de Legea de blocare. Această întrebare nu a fost adresată însă nici de instanța de trimitere, nici de părți și, de fapt, acest aspect nici măcar nu a fost menționat de instanța de trimitere sau de părți și, în orice caz, nu s-a sugerat în prezenta cauză că includerea în anexă a legislației americane în materie de sancțiuni ar fi inadecvată.

V. Concluzie

136. În final, trebuie să menționăm că nu ne oferă nicio plăcere deosebită să ajungem la prezenta concluzie. După cum a reieșit din situația de fapt din speță, Legea de blocare este un instrument foarte categoric, destinat să înlăture efectele extrateritoriale intruzive ale sancțiunilor americane în cadrul Uniunii. Această metodă de înlăturare va provoca inevitabil victime și mulți ar putea considera că Telekom Deutschland se va număra printre primele întreprinderi care vor suferi, nu în ultimul rând având în vedere volumul important de operațiuni pe care le desfășoară în Statele Unite ale Americii. După cum am sugerat deja, acestea sunt aspecte pe care legiuitorul Uniunii ar putea dori să le examineze și să le ia în considerare.

137. Curtea este însă doar o instanță, iar obligația noastră este de a aplica dispozițiile legislației adoptate în mod corespunzător. Pentru motivele pe care le-am expus, considerăm că articolul 5 primul paragraf din Legea de blocare produce aceste efecte importante, chiar dacă, în împrejurările speței, se poate considera de asemenea că astfel de dispoziții legislative prevalează în mod neuzual și intruziv asupra libertăților comerciale obișnuite. În consecință, propunem să se răspundă la întrebările adresate de Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg (Tribunalul Regional Superior Hanseatic din Hamburg, Germania) după cum urmează:

1) Articolul 5 primul paragraf din Regulamentului (CE) nr. 2271/96 al Consiliului din 22 noiembrie 1996 de protecție împotriva efectelor aplicării extrateritoriale a unei legislații adoptate de o țară terță, precum și a acțiunilor întemeiate pe aceasta sau care rezultă din aceasta trebuie interpretat în sensul că această dispoziție nu este aplicabilă numai atunci când o autoritate administrativă sau judiciară dintr-o țară ale cărei acte cu putere de lege sau norme administrative sunt enumerate în anexa la acest regulament a adresat, direct sau indirect, un

[92] A se vedea prin analogie Hotărârea din 6 octombrie 2020, État luxembourgeois (Dreptul la o cale de atac împotriva unei cereri de informații în materie fiscală) (C-245/19 și C-246/19, EU:C:2020:795, punctul 92).

[93] Potrivit lui Tom Ruys și lui Cedric Ryngaert, până la jumătatea anului 2019, doar 15 cereri de autorizare fuseseră introduse. Cu toate acestea, Comisia nu a comunicat rata de admitere a respectivelor cereri. Ruys, T., și Ryngaert, C., „Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to US Secondary Sanctions”, în *British Yearbook of International Law*, 2020, p. 87.

anumit ordin unei persoane menționate la articolul 11 din respectivul regulament. Interdicția prevăzută de această dispoziție se aplică, prin urmare, chiar și în cazul în care un operator se conformează unei asemenea legislații fără să fi fost constrâns în prealabil de o entitate administrativă sau judiciară străină să procedeze astfel.

2) Articolul 5 primul paragraf din Regulamentul nr. 2271/96 trebuie interpretat în sensul că se opune unei interpretări a dreptului național potrivit căreia o persoană menționată la articolul 11 din acest regulament poate rezilia un raport obligațional cu executare succesivă cu o parte contractantă inclusă în Specially Designated Nationals and Blocked Person List (lista cetățenilor special desemnați și a persoanelor blocate) a Office of Foreign Assets Control (Oficiul de Control al Activelor Străine) din Statele Unite ale Americii, fără a trebui să își justifice decizia de reziliere a contractelor respective.

3) Articolul 5 primul paragraf din Regulamentul nr. 2271/96 trebuie interpretat în sensul că, în caz de nerespectare a dispozițiilor acestui articol, instanța națională sesizată de o parte contractantă supusă unor sancțiuni primare este obligată să impună unei persoane menționate la articolul 11 din acest regulament să mențină relația contractuală respectivă, chiar dacă, în primul rând, articolul 5 al doilea paragraf trebuie interpretat în mod restrictiv, în al doilea rând, un astfel de ordin judecătoresc este susceptibil să încalce articolul 16 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și, în al treilea rând, o astfel de persoană poate fi, prin urmare, sancționată sever de autoritățile responsabile cu aplicarea unuia dintre actele cu putere de lege menționate în anexa la acest regulament.