

ISSN 2683-443X

# REVIJA

Universitas  
Iuris  
Naturalis  
Copaonici

KOPAONIČKE ŠKOLE  
PRIRODNOG PRAVA

No. 2/2025  
BEOGRAD

KOPAONIČKA ŠKOLA  
PRIRODNOG PRAVA  
SLOBODAN PEROVIĆ





# REVIJA

Universitas  
Iuris  
Naturalis  
Copaonici

---

KOPAONIČKE ŠKOLE  
PRIRODNOG PRAVA

No. 2/2025  
BEOGRAD

KOPAONIČKA ŠKOLA  
PRIRODNOG PRAVA  
SLOBODAN PEROVIĆ



# REVIJA KOPAONIČKE ŠKOLE PRIRODNOG PRAVA

Časopis za pravnu teoriju i praksu

ISSN 2683-443X UDK 34

Broj 2/2025, Godina VII

DOI: 10.56461/RKSPP2502

Časopis izlazi dva puta godišnje

*Izdavač*

Kopaonička škola prirodnog prava – Slobodan Perović

Patrijarha Gavrila 12, Beograd

kopaonikschool.org

*Saizdavač*

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu

Bulevar kralja Aleksandra 67, Beograd

ius.bg.ac.rs

*Glavni i odgovorni urednik*

Prof. dr Jelena S. Perović Vujačić, Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu

*Zamenik glavnog i odgovornog urednika*

Prof. dr Gordana Ilić-Popov, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu

*Sekretar*

Andrea Nikolić, Fakultet organizacionih nauka Univerziteta u Beogradu

*Redakcija*

Prof. dr Gordana Vukadinović (Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu), Prof. dr Dragor Hiber (Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu), Prof. dr Dobrosav Milovanović (Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu), Prof. dr Milan Škulić (Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu), Prof. dr Milena Petrović (Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu), Prof. dr Vladan Petrov (Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu), Prof. dr Nataša Delić (Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu), Prof. dr Maja Stanivuković (Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu), Prof. dr Saša Bovan (Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu), Prof. dr Nikola Mojović (Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci), Prof. dr Goran Koevski (Pravni fakultet Univerziteta u Skoplju), Prof. dr Predrag Bjelić (Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu), Prof. dr Vuk Radović (Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu), Prof. dr Aleksandra Maganić (Pravni fakultet Univerziteta u Zagrebu), Prof. dr Zoran Lončar (Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu), Dr Milena Đorđević (Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu).

*Članovi Međunarodnog naučnog saveta*

Xavier Blanc-Jouvan (Professor emeritus at the University of Paris I Panthéon-Sorbonne, France), Don Wallace (Chairman of the International Law Institute, Washington, USA), Rajko Kuzmanović (President of Academy of Sciences and Arts of Republika Srpska, Bosnia and Herzegovina), Franco Ferrari (New York University School of Law, Director, Center for Transnational Litigation, Arbitration, and Commercial Law, USA), Jakša Barbić (Croatian Academy of Sciences and Arts, Croatia), Larry A. DiMatteo (Florida University Levin College of Law, USA), Tatjana Josipović (University of Zagreb Faculty of Law, Croatia), Gian Antonio Benacchio (University of Trento Faculty of Law, Italy), Davor Babić (University of Zagreb Faculty of Law, Croatia), Burghard Piltz (Piltz Rechtsanwälte PartGmbH, Hamburg, University of Bielefeld Faculty of Law, Germany), Francesca Fiorentini (University of Trieste, Italy), Damjan Možina (University of Ljubljana Faculty of Law, Slovenia), Christa Jessel-Holst (Max Planck Institute for Comparative and International Private Law, Hamburg, Germany), Zoran Rašović (Montenegrin Academy of Sciences and Arts, Montenegro), Simon Gabriel (attorney-at-law, Zurich, Switzerland), Vlado Kambovski (Macedonian Academy of Sciences and Arts, North Macedonia), Mateja Đurović (King's College London, UK), Thomas Meyer (GIZ, Germany), Ljubica Tomić (attorney-at-law, Belgrade, Serbia), Nataša Hadžimanović (attorney-at-law, Zurich, Switzerland).

*Kompjuterska obrada*

Miodrag Panić

*Dizajn korica*

Uroš Živković

Tiraž: 150 primeraka

*Štampa: FUTURA, Novi Sad*

Radovi u ovom časopisu podležu anonimnoj recenziji od strane dva recenzenta. Ocene iznesene u člancima lični su stavovi njihovih autora i ne izražavaju mišljenje uredništva ovog časopisa ni ustanova u kojima su autori zaposleni.

# REVIJA KOPAONIČKE ŠKOLE PRIRODNOG PRAVA

ČASOPIS ZA PRAVNU TEORIJU I PRAKSU

Naučni časopis Kopaoničke škole prirodnog prava *Revija Kopaoničke škole prirodnog prava* izlazi od 2019. godine. Časopis objavljuje naučne članke, teorijska istraživanja i studije iz srpskog i uporednog prava, analize izabраниh sudskih i arbitražnih odluka, komentare zakonskih rešenja, prikaze knjiga i druge naučne priloge istaknutih domaćih i inostranih autora. Tematska sadržina priloga prilagođena je Heksagonu Kopaoničke škole prirodnog prava: *Pravo na život, Pravo na slobodu, Pravo na imovinu, Pravo na intelektualnu tvorevinu, Pravo na pravdu i Pravo na pravnu državu*, a objavljeni radovi raspoređuju se prema odgovarajućim katedrama Kopaoničke škole. Kao glasilo Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović, časopis prati naučni rad i aktivnosti Škole i o njima obaveštava čitaoce.



KOPAONIČKA ŠKOLA PRIRODNOG PRAVA  
– SLOBODAN PEROVIĆ

Broj 2/2025 / Godina VII / BEOGRAD



## REČ UREDNIKA

Ovo izdanje *Revije Kopaoničke škole prirodnog prava* okuplja pet naučnih radova raspoređenih u tri sekcije: Pravo EU (I), Prava intelektualne svojine (II) i Ekonomija i finansije (III). Sa aspekta sistematike Heksagona prirodnog prava, radovi po svojoj tematskoj sadržini ulaze u oblast katedara *Pravo na pravdu*, *Pravo na intelektualnu tvorevinu* i *Pravo na imovinu* Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović.

U sekciji Pravo EU objavljujemo tri rada.

U radu ODNOS TEMELJNIH SLOBODA (UNUTRAŠNJEG TRŽIŠTA) I TEMELJNIH (LJUDSKIH) PRAVA U PRAKSI SUDA PRAVDE EVROPSKE UNIJE autora *prof. dr Vladimira Savkovića* svestrano su analizirana pitanja da li Sud pravde daje primat zaštiti temeljnih sloboda unutrašnjeg tržišta u odnosu na zaštitu temeljenih (ljudskih) prava i da li je Povelja Evropske unije o temeljnim pravima, posebno nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, donela značajnije novine na tom planu.

Rad A 28<sup>th</sup> LEGAL REGIME FOR MARKET TRANSACTIONS IN THE EU: A LONG-AWAITED OPPORTUNITY? čiji je autor *dr Andrea Piletta Massaro* polazi od toga da privredni subjekti koji posluju u okviru Evropske unije sve više insistiraju na uspostavljanju zajedničkog i pojednostavljenog regulatornog okvira. Zbog toga se ideja o uvođenju tzv. 28. opcionalnog i harmonizovanog pravnog režima u oblasti transakcionog prava često ističe kao moguće, pa čak i jedino rešenje za jačanje atraktivnosti i konkurentnosti jedinstvenog tržišta. Rad ima za cilj da analizira navedenu mogućnost i da doprinese aktuelnoj akademskoj i političkoj raspravi o pitanju od suštinskog značaja za dalju integraciju evropskog tržišta.

Sekciju zaključujemo radom REGULATING COMPETITION IN A WORLD OF STATE CAPITALISM(S). THE LEGAL REGIME OF FOREIGN SUBSIDIES IN THE EUROPEAN UNION čiji je autor *dr Gianmatteo Sabatino*. U radu je analiziran pravni okvir EU u vezi sa stranim subvencijama i njihovom usklađenošću sa pravilima unutrašnjeg tržišta. Analiza se zasniva na Uredbi br. 2022/2560, koja predstavlja osnov evropskog zakonodavstva u ovoj oblasti. U radu se razmatraju i ocenjuju pravni principi i operativni mehanizmi utvrđeni ovom uredbom. U drugom delu rada, autor se bavi primenom pomenute uredbe.

Druga sekcija ovog izdanja bavi se pravima intelektualne svojine. Autor, *prof. dr Stefan Šokinjov* u radu POJAM EVOKACIJE OZNAKE GEOGRAFSKOG POREKLA U SUDSKOJ PRAKSI EVROPSKE UNIJE analizira pojam evokacije oznake geografskog porekla u pravu Evropske unije koji je izgrađivan u sudskoj praksi 22 godine, počev od presude donete 1999. godine u slučaju *Gorgonzola* pa do presude iz 2021. godine u slučaju *Champanillo*, u kojoj je data njegova aktuelna formulacija. Pored pomenutih, u radu su prikazani i slučajevi *Viiniverla*, *Scotch Whisky*, *Queso Manchego* i *Morbier*.

Izdanje se zaključuje trećom sekcijom posvećenoj ekonomiji i finansijama. U radu POREZ NA UGLJENIK U MEĐUNARODNOJ PRAKSI: ISKUSTVA I SMERNICE ZA SRBIJU autora *mr Snežane Ugrinov*, *dr Nikole Altiparmakova* i *prof. dr Blagoja Paunovića* polazi se od toga da pitanje uvođenja cene emisija gasova sa efektom staklene bašte postaje sve aktuelnije, te da analize ukazuju da je za Srbiju u ovom trenutku pogodnije uvođenje poreza na ugljenik nego uspostavljanje sistema trgovine emisijama (ETS). Osnovni cilj rada jeste da primerima iz međunarodne prakse ukaže na smernice kreatorima ekonomskih politika u oblikovanju poreskog mehanizma koji će biti efikasan, pravičan i prilagođen specifičnim privrednim i institucionalnim uslovima Srbije.

\* \* \*

Redakcija izražava nadu da će i ovo izdanje *Revije Kopaoničke škole prirodnog prava* ispuniti očekivanja naših čitalaca i upućuje zahvalnost autorima koji su za nju pisali.

Prof. dr Jelena S. Perović Vujačić  
Glavni i odgovorni urednik

PRVA SEKCIJA

PRAVO EVROPSKE UNIJE



VLADIMIR SAVKOVIĆ

## **ODNOS TEMELJNIH SLOBODA (UNUTRAŠNJEG TRŽIŠTA) I TEMELJNIH (LJUDSKIH) PRAVA U PRAKSI SUDA PRAVDE EVROPSKE UNIJE**

*To što su preteče Evropske unije nosile naziv Zajednica za uglj i čelik, odnosno Evropska ekonomska zajednica, najbolje odlikava (prvobitno) dominantnu svrhu evropskih integracija – stvaranje i unapređenje zajedničkog, kasnije jedinstvenog, odnosno unutrašnjeg tržišta. Ključni elemenat ovog tržišta su sloboda kretanja roba, radnika, usluga i kapitala, pa je jedan od primarnih ciljeva Suda pravde bio i ostao zaštita njegove funkcionalnosti kroz efikasnu razradu regulatorne zabrane ograničenja „četiri slobode“ u praksi. Na javnoj ravni, to je najprije dovelo do tretiranja temeljnih ljudskih prava, čija klasifikacija i mehanizmi zaštite nijesu razrađeni osnivačkim ugovorima Evropske unije, kao osnova za podršku odlukama Suda pravde kojima se sprječava ograničavanje temeljnih sloboda, da bi, u jednom trenutku, potrebi zaštite pojedinih ljudskih prava Sud pravde (do)dao i karakter dozvoljenog ograničenja slobode kretanja na unutrašnjem tržištu. S tim u vezi, primarni cilj ovog rada jeste da donekle osvijetli ovu izuzetno kompleksnu interakciju i pruži, pored ostalih, odgovor na sljedeća pitanja. Da li Sud pravde, kako neki ističu, daje primat zaštiti temeljnim slobodama unutrašnjeg tržišta u odnosu na zaštitu temeljenih (ljudskih) prava, te da li je Povelja Evropske unije o temeljnim pravima, posebno nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, donijela značajnije novine na tom planu?*

*Ključne riječi: temeljne slobode (unutrašnjeg tržišta), temeljna (ljudska) prava, Povelja Evropske unije o temeljnim pravima, Sud pravde EU, dozvoljena ograničenja*

---

Prof. dr Vladimir Savković, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta Crne Gore i nosilac Jean Monnet katedre iz prava unutrašnjeg tržišta Evropske unije, e-mail: vladimirs@ucg.ac.me.

## UVODNA RAZMATRANJA

### *Ciljevi rada*

Za razliku od četiri slobode unutrašnjeg tržišta (slobode kretanja roba, ljudi, usluga i kapitala), koje su izričito proklamovane i relativno precizno razrađene još Ugovorom o osnivanju Evropske ekonomske zajednice, ljudska prava nijesu bila među regulatornim prioritetima „očeva osnivača“.<sup>1</sup> Vjerovatan razlog tome je namjera da se izbjegne preklapanje nadležnosti sa drugim regionalnim organizacijama, poput Savjeta Evrope, kao i onima globalnog karaktera, poput Ujedinjenih nacija. No, sama okolnost da su ostvarenje i zaštita funkcionalnosti zajedničkog, a kasnije jedinstvenog i unutrašnjeg tržišta postavljeni kao prioritet u osnivačkim ugovorima Zajednice za ugalj i čelik, Evropske ekonomske zajednice, te na kraju i Evropske unije, pokazuje to i ovaj rad, imala je direktne posljedice na relaciju koju je Sud pravde uspostavio između dva koncepta. Konkretnije, dovela je najprije do tretiranja temeljnih ljudskih prava, čija klasifikacija i mehanizmi zaštite nijesu razrađeni osnivačkim ugovorima Evropske unije, kao osnova za dodatno pravdanje odluka Suda pravde kojima se sprječava ograničavanje temeljnih sloboda, da bi, u jednom trenutku, ostvarivanje pojedinih temeljnih ljudskih prava Sud pravde početo tretirati i kao dozvoljeno ograničenje slobode kretanja na unutrašnjem tržištu. U tom kontekstu, cilj ovog rada je da se specifičan i vrlo složen odnos između dva bitna koncepta unijskog prava makar donekle pojasni kroz analizu relevantne prakse Suda pravde. Međutim, da bi ovakav pokušaj bio iole uspješan, iako to s obzirom na njihovu kompleksnost dobrim dijelom izlazi iz okvira naučnog rada ove vrste i obima, potrebno je najprije definisati ključne pojmove, koncepte čiji je odnos predmet analize. S tim u vezi, pažnja u ovom, uvodnom dijelu je gotovo u cjelosti posvećena konceptu temeljnih (ljudskih) prava. Naime, kako je već istaknuto, četiri (temeljne) slobode unutrašnjeg tržišta su izričito proklamovane kroz zabranu njihovog ograničenja, te relativno precizno razrađene izuzetke od te zabrane u odgovarajućim članovima Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU),<sup>2</sup> pa se

---

<sup>1</sup> Prvim izričitim pominjanjem temeljnih (ljudskih) prava u primarnim izvorima prava Evropske unije smatra se čl. 6(2) Ugovora iz Maastrichta, u kojem se temeljna prava indirektno definišu na isti način na koji je to Sud pravde decenijama prije toga činio u svojim presudama – pozivanjem na Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, zajedničku ustavnu tradiciju država članica i osnovna načela unijskog prava kao izvore temeljnih prava.

<sup>2</sup> Čl. 28–66 UFEU. Svakako, vrijedi naglasiti da je Sud pravde, u cilju zaštite legitimnih javnih politika, odnosno interesa država članica, kroz sudsku praksu stvorio i dodatne osnove za ograničavanje temeljnih sloboda unutrašnjeg tržišta, tzv. preovlađujuće razloge od opšteg interesa (engl. *overriding reasons of general interests*), čija otvorena lista je jedan od najslikovitijih pokazatelja tzv. aktivizma Suda

ovdje polazi od pretpostavke da je riječ o dobro poznatom institutu, odnosno institutima, u pogledu kojih dodatna pojašnjenja i analize uglavnom nijesu neophodni.

### *Temeljna (ljudska) prava kao autonomni pojam u pravu Evropske unije*

Prije nego što je Povelja Evropske unije o temeljnim pravima (u daljem tekstu: „Povelja o temeljnim pravima“) dobila karakter primarnog izvora unijskog prava 2009. godine, a naročito prije njenog usvajanja u formi akta deklaratorne prirode 2000. godine,<sup>3</sup> koncept temeljnih (ljudskih) prava bio je amorfan i samim tim relativno široko postavljen u pravnom poretku Evropske unije. Preciznije, kako se s pravom pojašnjava u literaturi, temeljna (ljudska) prava su od same aktualizacije njihovog „pitanja“ bila tretirana kao opšti princip unijskog prava, koji je razvijan primarno od strane Suda pravde.<sup>4</sup> Tako je već 1970. godine, u presudi u slučaju *Internationale Handelsgesellschaft*,<sup>5</sup> Sud pravde istakao da „poštovanje fundamentalnih

---

pravde na planu popunjavanja pravnih praznina u unijskom pravu odnosno stvaranju novog prava, po uzoru na anglo-američke sudove. Više o pojmu sudskog aktivizma uopšte, te „aktivizmu“ Suda pravde, njegovoj ulozi u razvoju prava EU i razlozima *pro et contra*: Alessandro Petryshyn, „Judicial Activism at the Court of Justice of the European Union“, *SSRN Electronic Journal* (2023), [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4522647](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4522647), 10. 8. 2025; Gunnar Beck, „Judicial Activism in the Court of Justice of the EU“, *University of Queensland Law Journal*, No. 36, 2017, 333–353; Ernő Várnay, „Judicial Passivism at the European Court of Justice?,“ *Hungarian Journal of Legal Studies*, No. 2, Vol. 60, 2019, 127–154; Trevor Hartley, „The European Court, Judicial Objectivity and the Constitution of the European Union“, *The Law Quarterly Review*, No. 112, 1996, 95–109. Više o preovlađujućim (prinudnim) zahtjevima opšteg (javnog) interesa u kontekstu temeljnih/osnovnih sloboda unutrašnjeg tržišta uopšte: Zlatan Meškić, Darko Samardžić, *Pravo Evropske unije I*, TDP Sarajevo, GIZ, Otvoreni regionalni fond za jugoistočnu Evropu, 2012, 308 *et seq*; Radovan Vukadinović, *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Udruženje za evropsko pravo, 2014, 224 *et seq*.

<sup>3</sup> Povelja Evropske unije o temeljnim pravima je inicijalno usvojena, tj. proglašena još 2000. godine, u formi akta deklaratorne prirode, od strane Evropskog parlamenta, Savjeta ministara i Evropske komisije, da bi tek stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora dobila pravni status izjednačen s osnivačkim ugovorima Evropske unije i tako, kao primarno pravo Evropske unije, postala direktno obavezujuća za države članice. Više o istorijatu, značaju i primjeni Povelje o temeljnim pravima: Adam Łazowski, „Ten Years On: The Charter of Fundamental Rights in the Jurisprudence of the Court of Justice of the European Union Since Opinion 2/13“, *European Papers*, No. 2, Vol. 9, 2024, 673–683, 676 *et seq*; Stephen Brittain, „The Relationship Between the EU Charter of Fundamental Rights and the European Convention on Human Rights: An Originalist Analysis“ *European Constitutional Law Review*, No. 11, 2015, 482–511; Takis Tridimas, „Fundamental Rights“, *The General Principles of EU Law*, Oxford Academic Publishers, Oxford, 2006; online ed., <https://doi.org/10.1093/oso/9780199258062.003.0007>, 14. 8. 2025.

<sup>4</sup> Jacqueline Duteil de la Rochère, „The EU and the individual: Fundamental rights in the Draft Constitutional Treaty“, *Common Market Law Review*, No. 2, Vol. 41, 2000, 345–354, 347.

<sup>5</sup> C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 17 December 1970.

ljudskih prava predstavlja sastavni dio (odnosno jedan od principa – prim. aut.) opštih pravnih principa koje štiti Sud pravde<sup>6</sup>; dodavši i to da „zaštita takvih prava, iako inspirisana ustavnim tradicijama država članica, mora biti obezbijeđena u okviru strukture i ciljeva Zajednice“.<sup>7</sup> Iako je nagovještaje ovakvih stavova Sud pravde isticao i u nekim ranijim slučajevima,<sup>8</sup> u slučaju *Internationale Handelsgesellschaft* ovaj tribunal je i nedvosmisleno stao na stanovište da su temeljna (fundamentalna) ljudska prava neposredno ukorijenjena, tj. da obaveza njihovog poštovanja proizilazi direktno iz opštih principa prava Unije (tada EEZ),<sup>9</sup> ostavši pritom relativno nedorečen narednih decenija u pogledu zaokruživanja sadržine (i. e. vrste zaštićenih prava), kao i obima te zaštite. U tom smislu, jednu od relativno uspješnijih generalizacija koncepta temeljnih prava kao autonomnog pojma i instituta unijskog prava je data još u slučaju *Nold v Commission*,<sup>10</sup> gdje je Sud pravde istakao kako se na planu zaštite fundamentalnih prava smatra dužnim da, pored prava koja su zaštićena ustavima država članica, vodi računa i o pravima koja su ustanovljena ratifikovanim međunarodnim ugovorima/konvencijama kojima se takođe štite ljudska prava,<sup>11</sup> misleći, prije svih, na Konvenciju Savjeta Evrope o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (u daljem tekstu: „Konvencija Savjeta Evrope“). Interesantno, moralo je proći petnaestak godina da bi Sud pravde, u poznatom slučaju *Wachauf*,<sup>12</sup> izričito zauzeo stanovište da su i same države članice, a ne samo institucije Evropske unije, obavezne da poštuju temeljna prava prepoznata

<sup>6</sup> C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 17 December 1970, par. 2.

<sup>7</sup> C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 17 December 1970, par. 2.

<sup>8</sup> S tim u vezi, vidjeti slučaj *Stauder* (C-29/69, *Erich Stauder v City of Ulm – Sozialamt*, 12 November 1969), par. 7.

<sup>9</sup> Čini se kako je najvidljiviji i ujedno najznačajniji opšti princip unijskog prava u tom smislu, princip iz kojeg su kroz praksu Suda pravde narednih decenija izvedena i zaštićena brojna konkretna (ljudska) prava, upravo princip zabrane diskriminacije u pravu Evropske unije. Uz ovaj, od sličnog značaja su i načela sudske zaštite i zaštite ličnih podataka. Više o načinu na koji su predmetni i drugi opšti principi unijskog prava poslužili Sudu pravde za razvoj koncepta temeljnih ljudskih prava: Elise Muir, „The Fundamental Rights Implications of EU Legislation: Some Constitutional Challenges“, *Common Market Law Review*, No. 1, Vol. 51, 2014, 219–246, 224 *et seq*; Takis Tridimas „Fundamental Rights, General Principles of EU Law, and the Charter“, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, No. 16, 2014, 361–392.

<sup>10</sup> C-4/73 J. *Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v Commission of the European Communities*, 14 May 1973.

<sup>11</sup> C-4/73 J. *Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v Commission of the European Communities*, 14 May 1973, par. 13.

<sup>12</sup> C-5/88 *Hubert Wachauf v Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, 13 July 1989.

u pravnom poretku Unije, u svim situacijama sprovođenja unijskog prava na teritoriji pod sopstvenom jurisdikcijom.<sup>13</sup>

Tumačenje opsega primjene temeljnih prava koja proizilaze (ili će kroz aktivnost Suda pravde na „dopuni“ pisanih izvora unijskog prava tek proizići) iz opštih principa unijskog prava, iz slučaja *Wachauf*, preuzeto je, tj. kodifikovano Poveljom o temeljnim pravima, u čijem čl. 51(1) se izričito navodi da se „odredbe ove Povelje odnose na institucije, organe, službe i agencije Unije, uz poštovanje načela supsidijarnosti, te na države članice samo kada provode pravo Unije“. Drugim riječima, obveznici primjene svih onih temeljnih prava koja su od 2009. godine kodifikovana Poveljom o temeljnim pravima kao primarnim izvorom unijskog prava su i države članice. Kada pak države adresati, tj. obveznici primjene Povelje o temeljnim pravima zapravo primjenjuju, a kad ne primjenjuju unijsko pravo, iako posebno interesantno i još uvijek otvoreno pitanje, načelno izlazi iz okvira ovog rada, uzevši u obzir njegov ograničen karakter. Ipak, na ovom mjestu valja potcrtati kako u teoriji prevladava stav da pojam i domen primjene unijskog prava u ovom kontekstu treba tumačiti u najširem smislu, kako na planu *ratione personae*, tako i na planu *ratione materiae*.<sup>14</sup>

Iako je Povelja o temeljnim pravima već petnaestak godina izvor primarnog prava čija je svrha upravo njihova kodifikacija, danas je još uvijek otvoreno pitanje što sve obuhvataju, tj. što su to temeljna prava kao specifičan pojam, odnosno institut unijskog prava. Na jednoj strani, šest grupa, tj. kategorija temeljnih prava koje ovaj regulatorni instrument uređuje u šest različitih poglavlja (dostojanstvo, slobode, jednakost, solidarnost, prava građana i pravda), zasnovana su ne samo na relativno uspješnom konceptu Konvencije Savjeta Evrope (čije su države članice Unije ujedno i potpisnice), već i na autonomnom razvoju prakse Suda pravde u pogledu

---

<sup>13</sup> C-5/88 *Hubert Wachauf v Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, 13 July 1989, par. 19.

<sup>14</sup> Više: Koen Lenaerts, „Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights“, *European Constitutional Law Review*, No. 8, 2012, 375–403, 378 *et seq.* Štoviše, pojedini autori ističu kako su presude u slučajevima poput *Åkerberg Fransson* (C-617/10 *Åklagaren v Hans Åkerberg Fransson*, 26 February 2013) i *Pfleger* (C-390/12 *Robert Pfleger and Others*, 30 April 2014) dovele do toga da će u budućnosti biti praktično nemoguće opisati oblast nacionalnog prava u kojoj ne postoji mogućnost provjere usklađenosti s temeljnim pravima iz pravnog poretka Evropske unije (tako: Cristhoper Unseld, „A Further Step to a Unitarian Protection of Fundamental Rights: The CJEU’s Pfleger Decision“, <https://verfassungsblog.de/step-unitarian-protection-fundamental-rights-cjeus-pfleger-decision/>, 8. 8. 2025). Tako je, primjera radi, u slučaju *Åkerberg Fransson*, Sud pravde zauzeo stanovište kako okolnost da sporni zakon, tj. nacionalna (restriktivna) mjera nije usvojena radi transpozicije predmetne direktive ne znači izostanak obaveze primjene testa usklađenosti same mjere s temeljnim pravima, budući da je svrha te mjere da uvede sankcije zbog povrede pravila iz te direktive (C-617/10 *Åklagaren v Hans Åkerberg Fransson*, 26 February 2013, par. 28).

zaštite temeljnih prava u decenijama prije usvajanja Povelje o temeljnim pravima. Na drugoj strani, međutim, u čl. 6(3) Ugovora o Evropskoj uniji (u daljem tekstu: UEU) ističe se da će „temeljna prava, onako kako su garantovana Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, te kako proističu iz ustavnih tradicija zajedničkih za države članice, predstavljati opšte principe unijskog prava“. Dakle, pored same Povelje o temeljnim pravima (u čl. 6(1)) i Konvencije Savjeta Evrope (u čl. 6(2)), sama Evropska unija, u čl. 6(3) UEU, ako ne izričito, onda makar posredno ističe opšta načela unijskog prava kao (i dalje) relevantne izvore temeljnih (ljudskih) prava. Kako se s pravom ističe u teoriji, to ostavlja otvoreno pitanje odnosa između Povelje o temeljnim prava i opštih načela unijskog prava koji su istorijski, u vremenu prije stupanja na snagu Povelje, bila ključni izvor temeljnih prava iz reda priznatih izvora pravnog poretka Evropske unije.<sup>15</sup> S tim u vezi, čini se kako ni Sud pravde još uvijek nije zauzeo precizan stav po tom pitanju, budući da se u presudama koje se tiču potencijalne povrede nekog od temeljnih prava prilikom primjene prava Evropske unije i dalje, osim na Povelju o temeljnim pravima, redovno poziva i na opšta načela unijskog prava. Na jednoj strani, to bi se moglo tumačiti i kao izostanak namjere luksemuburškog tribunala da nakon 2009. godine fokus na planu zaštite temeljnih prava stavi primarno ili čak isključivo na Povelju o temeljnim pravima. Na drugoj strani, međutim, kako se ističe i u literaturi, redovno referiranje na opšta načela unijskog prava (nakon što je Povelja o temeljnim pravima stekla karakter primarnog izvora unijskog prava) može se legitimno tumačiti i kao namjera Suda pravde da sopstvenu praksu, a time i unijsko pravo zadrži oslojnjene na zajedničke ustavne vrijednosti i tradiciju država članica, a ne kao namjera da se unijsko pravo učini „zatvorenikom prošlosti“.<sup>16</sup>

Konačno, iz već istaknutih razloga, predmet ovog rada nije razrada pojma temeljnih sloboda *per se*. Međutim, u kontekstu analize složenog odnosa između njih i temeljnih prava kao dva važna pojma, odnosno instituta unijskog prava, prije prelaska na analizu relevantne sudske prakse, valja istaknuti i sljedeće. Bez obzira na brojne sličnosti, posebno kada je riječ o slobodi kretanja radnika, koju je i sam Sud pravde povremeno bio sklon da označi kao temeljno (ljudsko) pravo, tj. izvor istih,<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Tako: Emily Hancox, „The Relationship Between the Charter and General Principles: Looking Back and Looking Forward“, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, No. 22, 2020, 233–257, 235; Herwig C. H. Hofmann, Bucura C. Mihaescu, „The Relation between the Charter’s Fundamental Rights and the Unwritten General Principles of EU Law: Good Administration as the Test Case“, *European Constitutional Law Review*, No. 9, 2013, 73–101, 73 *et seq.*

<sup>16</sup> Tako: Takis Tridimas, „Wreaking the Wrongs: Balancing Rights and the Public Interest the EU Way“, *Columbia Journal of European Law*, No. 2, Vol. 29, 2023, 185–213, 212.

<sup>17</sup> V. C-222/86 *Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) v Georges Heylens and other*, 15 October 1987, par. 14.

ipak se može zaključiti kako je, makar u ovoj fazi njegovog razvoja, riječ o različitim pojmovima, odnosno institutima unijskog prava. Prije svega, primarna svrha temeljnih sloboda je promocija i zaštita funkcionalnosti unutrašnjeg tržišta, dok su temeljna prava u svojoj biti klasična ljudska prava, usmjerena na zaštitu legitimnih i ujedno fundamentalnih interesa pojedinaca. Takođe, opseg primjene *ratione materiae* temeljnih sloboda dodatno je sužen u odnosu na temeljna prava, budući da se odnosi samo na situacije u kojima je prisutan prekogranični element (a ne i na sve situacije u kojima se primjenjuje unijsko pravo). Najzad, ni sama Povelja o temeljnim pravima, koja, uz sve već navedene specifičnosti unijskog prava, nesporno ima kodifikatorski karakter, ne prepoznaje izričito temeljne slobode unutrašnjeg tržišta kao (ujedno i) temeljna prava, iako ih pominje u preambuli.<sup>18</sup>

Na drugoj strani, međutim, vrijedi naglasiti da postoje i drugačiji stavovi koji su, osim citiranim presudama Suda pravde, podstaknuti formulacijama, odnosno odredbama iz čl. 15 (Sloboda izbora zanimanja i pravo na rad), čl. 16 (Sloboda preduzetništva) i čl. 45 (Sloboda kretanja i boravka) Povelje o temeljnim pravima, koje daju povoda zaključcima da su ovim članovima sloboda kretanja radnika, te sloboda pružanja usluga i pravo na poslovni nastan upravo kodifikovane i time, suštinski, već transformisane u temeljna prava.<sup>19</sup>

#### INTERAKCIJA TEMELJNIH PRAVA I TEMELJNIH SLOBODA U PRAKSI SUDA PRAVDE

Analizom relevantne sudske prakse,<sup>20</sup> dolazi se do zaključka kako postoje dva (osnovna) tipa slučajeva pred Sudom pravde u kojima dolazi do značajne interakcije između temeljnih sloboda unutrašnjeg tržišta i temeljnih prava. Hronološki, iako rjeđe u praksi, prvo su to bile situacije u kojima su temeljna prava korišćena

---

<sup>18</sup> Više o razlikama između temeljnih sloboda i temeljnih prava, na primjer: Eva Julia Lohse, „Fundamental Freedoms and Private Actors: towards an ‘Indirect Horizontal Effect’“, *European Public Law*, No. 1, Vol. 13, 2007, 159–190, 172 *et seq.*

<sup>19</sup> Ulla Neergaard, Sybe de Vries, „The Interaction between Free Movement Law and Fundamental Rights in the Internal Market“, *SSRN Electronic Journal*, (2023), [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4561901](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4561901), 10. 8. 2025, 5, 14. Slično: Tamas Szabods, „Conflicts between Fundamental Freedoms and Fundamental Rights in the Case Law of the Court of Justice of the European Union: A Comparison with the US Supreme Court Practice“, *European Papers*, No. 2, Vol. 3, 2018, 563–600, 568.

<sup>20</sup> Što predstavlja relevantnu sudsku praksu, naravno, otvoreno je za raspravu i različite stavove. U ovom radu, osim na slučajevima u kojima je Sud pravde uspostavljao nove standarde, autor je nastojao da fokus zadrži na slučajevima u kojima su ti standardi u određenoj mjeri mijenjani ili nadograđivani.

kao osnov za pravdanje odluka Suda pravde kojima se sprječava ograničavanje temeljnih sloboda putem određenih restriktivnih mjera država članica, tj. odbijanje njihove argumentacije usmjerene na pravdanje ograničavajućih mjera. Nešto kasnije, kao rezultat jačanja svijesti o značaju istih kao posebnog pojma (instituta, principa) unijskog prava, potrebi zaštite temeljnih (ljudskih) prava Sud pravde dao je i karakter dozvoljenog ograničenja četiri slobode (i. e. fundamentalnih sloboda) unutrašnjeg tržišta, direktno time suprotstavljajući fundamentalna prava fundamentalnim slobodama unutrašnjeg tržišta i dajući time prostora i stavovima o njihovom ravnopravnom položaju, tj. jednakom značaju u pravnom poretku Evropske unije. U svakom slučaju, dalje izlaganje prati navedenu podjelu.<sup>21</sup>

### *Temeljena prava u službi širenja domena primjene temeljnih sloboda*

Jedan od najpoznatijih slučajeva interakcije temeljnih sloboda unutrašnjeg tržišta i temeljnih prava i formalno prvi u kojem je zaštita temeljnih prava iskorišćena kao osnov za neprihvatanje zahtjeva za ograničenje jedne od ovih sloboda je *ERT AE v Pliroforissis and Kouvelas*.<sup>22</sup> U ovom slučaju, jednom iz reda onih u kojima se Sud pravde na zahtjev nacionalnih sudova izjašnjava o pitanjima značenja i načina primjene unijskog prava, sporan je bio monopol nacionalnog televizijskog emitera (ERT) na usluge emitovanja programa u Grčkoj, budući da je druga kompanija osporila taj monopol grčkom javnom emiteru pred nadležnim domaćim sudovima. Suštinski, pitanje je bilo da li je jedan takav monopol dozvoljen u kontekstu slobode pružanja usluga, kao jedne o temeljnih sloboda unutrašnjeg tržišta? U pokušaju odbrane svoje politike favorizovanja nacionalnog javnog emitera (i. e. nacionalnu restriktivnu mjeru), Grčka se pozivala na dozvoljene izuzetke od zabrane ograničenja slobode pružanja usluga, prije svega, (tzv. pisano) ograničenje u formi zaštite javnog interesa, koje je bilo izričito dozvoljeno samim odredbama osnivačkih ugovora kojima se uređuje sloboda pružanja usluga. Međutim, posebno zanimljivo u kontekstu ovog rada jeste da je Sud pravde u izreci presude izričito iznio sljedeći stav:

„Ograničenja nametnuta u odnosu na pravo država članica da primjene odredbe iz čl. 66 i 56 Ugovora [dozvoljena ograničenja – prim. aut.] na temelju javne

<sup>21</sup> Ovu „podjelu“ prihvataju i od iste u svojim analizama polaze i brojni drugi autori. Primjera radi, v. K. Lenaerts, op. cit.; Gina Orga-Dumitriu, „Property Rights and the Free Movement of Capital in the Case Law of the CJEU“, *Juridical Tribune – Review of Comparative and International Law*, No. 2, Vol. 15, 2025, 337– 364.

<sup>22</sup> C-260/89 *Elliniki Radiophonia Tileorassi (ERT) AE v Dimotiki Etairia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas*, 18 June 1991.

politike, javne bezbjednosti i javnog zdravlja se moraju cijeniti u svijetlu opšteg načela slobode izražavanja utemeljenog u čl. 10 Evropske Konvencije o ljudskim pravima.“<sup>23</sup>

Prema tome, stav Suda pravde je bio da, ukoliko se država članica oslanja na izuzetke od zabrane ograničenja neke od temeljnih sloboda unutrašnjeg tržišta, nacionalne restriktivne mjere koje država članica pokušava sprovesti i opravdati moraju kao takve biti kompatibilne sa temeljnim pravima koje Unija takođe štiti. U ovoj situaciji, dakle, temeljna prava, tj. dužnost njihove zaštite od strane država članica kada primjenjuju pravo EU ili kada, kako se ističe u literaturi, odstupaju od obaveze njegove primjene,<sup>24</sup> predstavljala su faktor unapređenja zaštite temeljnih sloboda unutrašnjeg tržišta.

Dok je u prethodnom slučaju Sud pravde zauzeo stanovište da tzv. pisani razlozi ograničenja temeljnih sloboda unutrašnjeg tržišta, poput javnog interesa, javne bezbjednosti i drugih, kako bi bili prihvatljivi, moraju biti usklađeni s potrebom zaštite temeljnih prava koja pravni poredak Unije prepoznaje kao takva, pitanje tzv. nepisanih razloga ograničenja, odnosno preovladavajućih razloga od opšteg interesa u ovom je kontekstu ostalo neriješeno.<sup>25</sup> Očekivano, međutim, u prvoj narednoj prilici, u slučaju *Familiapress*,<sup>26</sup> Sud je sličan stav zauzeo i u pogledu nepisanih razloga ograničenja temeljnih sloboda unutrašnjeg tržišta. Naime, pitanje austrijskog suda se ticalo dozvoljenosti austrijskog zakonodavstva u dijelu koji se odnosi na neloyalnu konkurenciju, a kojim se zabranjuje distribucija štampanih medija koji organizuju i promovišu nagradne igre kao vid privlačenja čitalačke publike, odnosno kupaca. Očekivano, sve to u svijetlu napora države Austrije da takav propis opravda održavanjem raznovrsnosti štampe kao jednim od potencijalno prihvatljivih preovlađujućih razloga od opšteg interesa (*i. e.* nepisano ograničenje slobode kretanja robe),<sup>27</sup> drugom od dvije kategorije dozvoljenih izuzetaka od zabrane ograničenja fundamentalnih sloboda, u ovom slučaju slobode kretanja robe. U odnosu na ovo pitanje, Sud pravde iznosi sljedeće stanovište:

---

<sup>23</sup> C-260/89 *Elliniki Radiophonia Tileorassi (ERT) AE v Dimotiki Etairia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas*, 18 June 1991, stav 6. izreke presude.

<sup>24</sup> V. Hervig C. F. Hofmann, „General principles of EU law and EU administrative law“, *European Union Law* (eds. C. Barnard, S. Peers), Oxford University Press, 2nd ed., 2017, 198–226, 205.

<sup>25</sup> Za preovladavajuće razloge od opšteg interesa, v. *supra* podnožna napomena br. 4.

<sup>26</sup> C-368/95 *Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH v Heinrich Bauer*, 26 June 1997.

<sup>27</sup> Više o slučaju *Familiapress*, njegovom značaju u predmetnom, kao i u kontekstu razrade tzv. Keck formule: Antonio Bavasso, „Case C-368/95, Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH v. Heinrich Bauer Verlag, Judgment of 26 June 1997, ECR [1997] I-3689“, *Common Market Law Review*, No. 6, Vol. 35, 1998, 1413–1426.

„Kada se država članica oslanja na preovlađujući razlog, kakav je zaštita raznovrsnosti medija, shodno čl. 30 Ugovora, u cilju opravdavanja pravila koja potencijalno mogu ograničiti slobodu kretanja robe, takvo opravdanje mora biti tumačeno i u svijetlu opštih pravnih načela, a posebno u svijetlu temeljnih prava, ta prava uključuju i slobodu izražavanja navedenu u čl. 10 Evropske Konvencije o ljudskim pravima i slobodama...“<sup>28</sup>

Dakle, shodno presedanu uspostavljenom u ovom slučaju, ne samo pisani, već i nepisani osnovi izuzeća (*i. e.* preovlađujući razlozi od opšteg interesa), a samim tim i restriktivne mjere, moraju biti usklađeni s potrebom zaštite temeljnih prava kao priznatog fundamentalnog načela u pravu Evropske unije. Konkretnije, i pored toga što je predmetno zakonsko ograničenje ocijenio potencijalno dozvoljenim, Sud pravde je u izreci nedvosmisleno naglasio da je ta „dozvoljenost“ direktno uslovljena postojanjem proporcionalnosti između same restriktivne mjere i potrebe zaštite slobode štampe koja je garantovana čl. 10 Konvencije Savjeta Evrope. U ovom slučaju, međutim, to je bilo moguće usljed okolnosti koju je sam tribunal istakao u svoj presudi, „da čl. 10 Konvencije dozvoljava odstupanja, tj. ograničenja ove slobode u svrhu zaštite medijske raznovrsnosti, kada su ista propisana zakonom i neophodna u demokratskom društvu.“<sup>29</sup> Kao što to redovno i čini, Sud pravde je ostavio nacionalnom (austrijskom) sudu da ocijeni da li je nacionalna restriktivna mjera (sporna zakonska odredba) proporcionalna interesu (zaštiti medijske raznovrsnosti) koji bi trebalo da štiti.<sup>30</sup>

### *Temeljna prava kao dozvoljeno ograničenje temeljnih sloboda unutrašnjeg tržišta*

Vjerovatno najpoznatiji slučaj interakcije između temeljnih prava i temeljnih sloboda unutrašnjeg tržišta jeste slučaj *Schmidberger*.<sup>31</sup> U najkraćem, g. Schmidberger, koji je bio vlasnik auto-prevoznog društva, zahtijevao je od Austrije naknadu štete

---

<sup>28</sup> C-368/95 *Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH v Heinrich Bauer, Verlag*, 26 June 1997, par. 5.

<sup>29</sup> C-368/95 *Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH v Heinrich Bauer Verlag*, 26 June 1997, par. 26. Inače, ovdje se Sud pravde pozvao na presudu Evropskog suda za ljudska prava u slučaju *Informationsverein Lentia and Others v Austria*, Series, 24 November 1993, budući da sam čl. 10 Konvencije Savjeta Evrope ne govori izričito o medijskoj raznovrsnosti kao dozvoljenom razlogu ograničenja slobode izražavanja, što opet, u najširem smislu, ukazuje na to da ni Evropskom sudu za ljudska prava nije stran „aktivizam“, koji se češće imputira Sudu pravde (v. *supra* podnožna napomena br. 7).

<sup>30</sup> Više o načelu proporcionalnosti u kontekstu odnosa temeljnih sloboda unutrašnjeg tržišta i temeljnih prava: *infra*: „Umjesto zaključka: kako sud pravde balansira između temeljnih sloboda i temeljnih prava“.

<sup>31</sup> Case C-112/00 *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge v Republik Österreich*, 12 June 2003.

nastale usljed nemogućnosti blagovremene isporuke robe, koju mu je uzrokovala grupa protestanata blokadom austrijskog auto-puta, važne tranzitne rute između Sjeverne Evrope i Italije. Naime, na osnovu dozvole austrijskih vlasti, protestanti su blokirali put više od 30 sati, kako bi ukazali na probleme u pogledu zaštite zdravlja ljudi i životne sredine koji su izazvani velikim povećanjem frekventnosti saobraćaja na predmetnom autoputu.

Na drugoj strani, Austrija je u postupku iznijela stanovište da, iako je sloboda kretanja robe na unutrašnjem tržištu u predmetnom slučaju nesporno ograničena, svrha odobrenja protesta, ostvarivanje slobode izražavanja i slobode okupljanja kao temeljnih prava, osim Ustavom Austrije, garantovanih i Konvencijom Savjeta Evrope, opravdava ograničenje. Međutim, kako je i sam Sud pravde primijetio,<sup>32</sup> ni ova temeljna prava nijesu apsolutna i mogu biti ograničena u mjeri u kojoj je to usklađeno s opštim, tj. javnim interesom.<sup>33</sup> U tom kontekstu, austrijski sud je uputio Sudu pravde čak šest pitanja, odnosno zahtjeva za tumačenje unijuskog prava, koja se, ipak, suštinski svode na jedno ili dva – koje od suprotstavljenih prava ima primat, te, ukoliko su ravnopravna, kako uspostaviti odgovarajući balans?

Konačno, pozivajući se na to da mu je, shodno ustanovljenoj praksi, u posebnim okolnostima dozvoljeno da ispita (činjenične i pravne) okolnosti pod kojima je slučaj došao pred nacionalni sud,<sup>34</sup> Sud pravde zaključuje kako je u svijetlu razmotrenih okolnosti odgovor na postavljena pitanja da su „nacionalne vlasti imale razumnog osnova, imajući u vidu visok nivo diskrecije koja im pripada u datom slučaju, da smatraju kako legitiman cilj organizovanih demonstracija ne bi bio postignut mjerama koje su manje restriktivne [od onih primijenjenih – prim. aut.] po trgovinu na unutrašnjem tržištu“.<sup>35</sup>

Dakle, po prvi put su temeljna prava poslužila kao direktno ograničenje neke od temeljnih sloboda unutrašnjeg tržišta. Međutim, čini se da u ovom, kao i u slučaju *Omega*,<sup>36</sup> koji se zbog sličnosti i *de facto* istovremenog odjeka u stručnoj

---

<sup>32</sup> Case C-112/00 *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge v Republik Österreich*, 12 June 2003, par. 79.

<sup>33</sup> Pri čemu, shodno relevantnoj praksi Evropskog suda za ljudska prava, to ograničenje ne smije biti disproporcionalno i takvo da onemogućava ostvarivanje same suštine garantovanih prava. Case C-112/00 *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge v Republik Österreich*, 12 June 2003, par. 80.

<sup>34</sup> Case C-112/00 *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge v Republik Österreich*, 12 June 2003, par. 32.

<sup>35</sup> Case C-112/00 *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge v Republik Österreich*, 12 June 2003, par. 93.

<sup>36</sup> C-36/02 *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH v Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*, 14 October 2004. U ovom slučaju, zabrana instaliranja video igrice u kojima se

javnosti redovno navodi uz slučaj *Schmidberger*, Sud pravde nije razjasnio (pravnu) prirodu temeljnih prava kao dozvoljenih ograničenja slobode kretanja robe, odnosno pružanja usluga.<sup>37</sup> Brojne formulacije u objema presudama ostavile su prostora za različita tumačenja, uključujući ne samo standardne opcije, da temeljna prava budu podvedena pod javni interes kao pisani razlog ograničenja ili budu tretirana kao jedan od preovlađujućeg razloga od opšteg interesa,<sup>38</sup> već i to da budu tretirana kao poseban, *sui generis* osnov, tj. razlog za ograničenje temeljnih sloboda.<sup>39</sup>

Prethodno opisana dilema nije samo teorijske prirode ili značaja, budući da, u načelu, preovlađujući razlozi od opšteg interesa ne mogu opravdati diskriminatorne, već samo one restriktivne mjere koje, i pored toga što ograničavaju neku od temeljnih sloboda unutrašnjeg tržišta, nijesu u svojoj prirodi diskriminatornog karaktera.<sup>40</sup> Zato su od posebnog značaja još dva *de facto* istovremena slučaja, odnosno presude. Riječ je o takođe poznatim slučajevima *Viking*,<sup>41</sup> i *Laval*,<sup>42</sup> koji se, poput prethodna dva gotovo uvijek navode i analiziraju zajedno. Ne ulazeći u detalje ovih slučajeva,<sup>43</sup> ovdje ćemo naglasiti njihovu zajednički karakteristiku koja

promoviše ubijanje protivnika bila je suštinski podržana od strane Suda pravde, iako je ograničavala slobodu pružanja usluga na unutrašnjem tržištu. Kao dozvoljeno ograničenje prihvaćena je potreba zaštite ljudskog dostojanstva kao jednog od temeljnih prava ugrađenih u Osnovni zakon Njemačke (shodno već citiranom stanovištu Suda pravde da temeljna prava, između ostalog, proizilaze i iz [zajedničkih] ustavnih tradicija država članica Unije).

<sup>37</sup> Tako: Takis Tridimas, *The General Principles of EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 2006, 338.

<sup>38</sup> Na drugoj strani, postoje i autori koji opšte formulacije iz presuda u ova dva slučaja tumače kao početnu konzervativnost Suda pravde koja ukazuje na to da je ovaj tribunal, u tom trenutku, bio skloniji podvođenju temeljnih prava pod pojam javnog interesa, tj. dozvoljenih pisanih ograničenja od temeljnih sloboda, da bi tek kasnije promijenio stav: T. Szabods, op. cit., 573.

<sup>39</sup> Očekivano, s obzirom na značaj pitanja i prostor za različita tumačenja koji Sud pravde jednim dijelom ostavlja u svojim presudama, postoje i autori koji se zalažu upravo za ovakav pristup. V. John Morijn, „Balancing Fundamental Rights and Common Market Freedoms in Union Law: Schmidberger and Omega in the Light of the European Constitution“, *European Law Journal*, No. 1, Vol. 12, 2006, 39.

<sup>40</sup> Zlatan Meškić, Darko Samardžić, op. cit., 309. S tim da se čini kako je praksa Suda pravde posljednjih decenija dala osnova za zaključak kako je i ovo pravilo donekle relativizovano.

<sup>41</sup> C-438/05 *International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union v Viking Line ABP and OÜ Viking Line Eesti*, 11 December 2007.

<sup>42</sup> C-341/05 *Laval un Partneri Ltd v Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan and Svenska Elektrikerförbundet*, 18 December 2007.

<sup>43</sup> Više o detaljima ova dva slučaja, njihovom uticaju presuda u istima na neke druge važne koncepte unijskog prava, poput načela neposrednog horizontalnog dejstva temeljnih sloboda, te brojnim kritikama boraca za prava radnika, koje su izazvali: Vladimir Savković, *Pravo unutrašnjeg*

je od značaja za predmetnu analizu. No, najprije, vrijedi naglasiti kako kolektivne akcije sindikata (e. g. štrajk, protesti, blokade i dr.), te s njom u vezi neka od od temeljnih prava, poput prava na sindikalno organizovanje i pravo na štrajk niti u jednom od ovih predmeta, shodno odgovarajućim činjeničnim i pravnim okolnostima, od strane Suda pravde nijesu u datom kontekstu ocijenjeni kao opravdana ograničenja prava na poslovni nastan (*Viking*) odnosno slobode pružanja usluga (*Laval*). Međutim, u objema presudama, Sud pravde je dovoljno jasno naznačio da bi pod nekim drugim okolnostima to mogao biti slučaj. Pored toga, a sa stanovišta predmetne analize najznačajnije, čini se da se tribunal, indirektnim povezivanjem istih sa konceptima kolektivne akcije i socijalnih prava u širem smislu, približio stanovištu da bi ova temeljna prava mogla predstavljati, tj. da predstavljaju (potencijalne) preovlađujuće razloge od opšteg interesa.<sup>44</sup>

Konačno, iako se u nekim kasnijim slučajevima, Sud pravde ponovo koristio formulacijama sličnim onima iz predmeta *Schmidberger* i *Omega*, ostavljajući tako ponovo prostor za različita shvatanja pravne prirode temeljnih prava,<sup>45</sup> imajući u vidu formulacije iz novijih slučajeva u kojima je razmatrana dozvoljenost ograničenja pojedinih temeljnih sloboda u cilju zaštite temeljnih prava, poput SEGRO,<sup>46</sup> *Lahorgue*,<sup>47</sup> *Halmer*,<sup>48</sup> INTERZERO<sup>49</sup> i drugih, nameće se zaključak da je ovaj tribunal najskloniji da u kontekstu potencijalnih ograničenja slobode kretanja temeljna prava podvodi pod preovlađujuće razloge od javnog (opšteg) interesa. Iz gore navedenih razloga, to nije okolnost bez značaja.

---

tržišta Evropske unije – privatnopravni aspekti, Univerzitet Crne Gore, Podgorica, 2019, 126–134; Stefano Guadagno, „The right to strike in Europe in the aftermath of Viking and Laval“, *European Journal of Social Law*, No. 4, 2012, 245–281; Anne C. L. Davies, „One Step Forward, Two Steps Back? The Viking and Laval Cases in the ECJ“, *Industrial Law Journal*, No. 2, Vol. 37, 2008, 126–148.

<sup>44</sup> C-438/05 *International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union v Viking Line ABP and OÜ Viking Line Eesti*, 11 December 2007, paras. 75 i 77; C-341/05 *Laval un Partneri Ltd v Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan and Svenska Elektrikerförbundet*, 18 December 2007, paras. 101 i 103. Tako i: T. Szabods, op. cit., 578.

<sup>45</sup> Na primjer, v. C-244/06 *Dynamic Medien Vertriebs GmbH v Avides Media AG*, 14 February 2008, par. 42.

<sup>46</sup> C-52/16 and C-113/16 *'SEGRO' Kft. v Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala and Günther Horváth v Vas Megyei Kormányhivatal*, 6 March 2018, par. 76.

<sup>47</sup> C-99/16 *Jean-Philippe Lahorgue v Ordre des avocats du barreau de Lyon and Others*, 18 May 2017, par 31.

<sup>48</sup> C-295/23 *Halmer Rechtsanwalts-gesellschaft UG v Rechtsanwaltskammer München*, 19 December 2024, par. 65.

<sup>49</sup> C-254/23 *INTERZERO and Other*, 10 July 2025, par. 105.

UMJESTO ZAKLJUČKA: KAKO SUD PRAVDE BALANSIRA  
IZMEĐU TEMELJNIH SLOBODA I TEMELJNIH PRAVA

Kada se ima u vidu gore analizirana praksa Suda pravde u dijelu tretmana temeljnih prava kao ograničenja temeljnih sloboda, *prima facie*, moglo bi se zaključiti da su temeljna prava u podređenom položaju u sklopu pravnog poretka Evropske unije. To, međutim, nije slučaj. Riječ je o ključnim institutima pravnog poretka Evropske unije koji su čvrsto utemeljeni u primarnim izvorima unijskog prava, pa je, uz izuzetke koji se odnose na tzv. „apsolutna ljudska prava“,<sup>50</sup> u startu teško zamislivo postojanje bilo kakvog odnosa subordinacije između njih. Štoviše, sam način na koji Sud pravde uspostavlja ravnotežu između dva opšta principa unijskog prava u svojim presudama ukazuje na to da bi jedan takav zaključak bio pogrešan. Naime, iako je u svakom od gorenavedenih, kao i u mnogim drugim slučajevima tokom zadnjih nekoliko decenija, temeljnim slobodama unutrašnjeg tržišta temeljna prava suprotstavio kao jedan o njihovih potencijalnih („pisanih“ ili „nepisanih“) izuzetaka, Sud pravde je suštinski uvijek polazio od toga da iza oba koncepta stoje jednako značajni javni interesi, te da odgovor na pitanje koji će od njih prevagnuti zavisi primarno od okolnosti datog slučaja. Pritom se okolnosti svakog slučaja cijene u kontekstu primjene načela proporcionalnosti, kao jednog od ključnih u pravu Evropske unije, kroz primjenu tzv. testa proporcionalnosti. Ne ulazeći u brojne i detaljne razrade ovog sveprisutnog principa unijskog prava, načelno, u pravnom poretku Evropske unije, pomenuti test podrazumijeva kumulativnu ispunjenost tri kriterijuma. Prvo (prikladnost), da je osporena restriktivna mjera usklađena s ciljem čije postizanje opravdava ograničenje temeljne slobode, drugo (neophodnost), da predmetni cilj ne može biti postignut drugom, manje restriktivnom mjerom i treće (proporcionalnost *stricto sensu*), čak i kada je neophodna, restriktivna mjera potrebno je da nivo ograničenja bude opravdan u svijetlu rezultata koji se istom postiže.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Prava koja su neposredno vezana za pojam ljudskog dostojanstva, tj. proističu iz ovog pravnog i filozofskog koncepta, a koja su neposredno garantovana čl. 1–5 Povelje o temeljnim pravima (*i. e.* ljudsko dostojanstvo, pravo na život, pravo na lični integritet, zabrana mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kazne, te zabrana ropstva i prisilnog rada), smatraju se apsolutnim. To znači da ih nije moguće ograničiti pod bilo kojim uslovima. U tom smislu, suprotstavljena potrebi zaštite bilo koje od temeljnih sloboda, koje pak mogu biti ograničene, ova prava imaju primat. Više o dozvoljenim ograničenjima temeljnih prava prepoznatih u pisanim izvorima prava EU: Verica Trstenjak, „Limitations of Fundamental Rights in EU Law: Are Human Rights Absolute?“, *European Review*, No. 2, Vol. 32, 2024, 135–149.

<sup>51</sup> Detaljnije o samom principu proporcionalnosti, njegovoj sadržini, ulozi i primjeni u pravu Evropske unije, na primjer: Kosta Vasiliki, „The Principle of Proportionality in EU Law: An Interest-based Taxonomy“, 2019, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3368867](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3368867), 23. 8. 2025.

Treći kriterijum, iako se pojedini autori ističu kako je Sud pravde oprezan i donekle suzdržan u njegovoj primjeni,<sup>52</sup> upravo ostavlja prostora za jednu vrstu „balansiranja“ između dva suprotstavljena i u načelu jednako važna interesa, tj. jednog oblika „testa u testu“, što je slučaj i kod suprotstavljanja temeljnih sloboda i temeljnih prava u predmetima koji su bili predmet razmatranja u prethodnom dijelu. Zato i ne čudi da se Sud pravde redovno upušta u tu vrstu analize (balansiranja, tj. ocjene proporcionalnosti *stricto sensu*) i/ili ostavlja relativno široku diskreciju nacionalnim sudovima da to sami čine.<sup>53</sup>

Na drugoj strani, vrijedi prokomentarisati i sljedeće. Pojedini autori ističu kako je problem kod primjene testa proporcionalnosti, odnosno balansiranja to što se pojedina temeljna prava, tj. potreba njihove zaštite *a priori* tretira kao izuzetak u odnosu na potrebu zaštite neke od temeljnih sloboda i time ostvarivanja (pune) funkcionalnosti unutrašnjeg tržišta.<sup>54</sup> Zašto? Zato što, makar naizgled, to podrazumijeva da se sudska analiza završava na procjeni proporcionalnosti ograničenja u formi zaštite određenih temeljnih prava s potrebom zaštite neke od (potencijalno) ugroženih temeljnih sloboda kao primarnog pravila, odnosno favorizovanog standarda. To je razlog zbog čega isti autori ističu i da bi sudska analiza morala istovremeno obuhvatiti i obrnut postupak, a to je da se cijeni i proporcionalnost pune zaštite, tj. ostvarenja temeljne slobode u datom slučaju, kao potencijalnog ograničenja u odnosu na nesmetanu (punu) primjenu predmetnih temeljnih prava.<sup>55</sup> U pitanju su stanovišta s kojima se naizgled nije teško saglasiti. Naprotiv, test uspostavljanja odgovarajućeg balansa između temeljnih prava i temeljnih sloboda teško je i zamisliv bez takvog pristupa. Međutim, iako je, makar s formalne strane, nesporno da se u postupcima koji se tiču interakcije ova dva koncepta unijskog prava uglavnom polazi od temeljnih sloboda kao pravila, a temeljnih prava kao izuzetka, to i dalje ne znači da su potonja podređena prednjima. Naime, čini se kako je u svim prethodno analiziranim slučajevima – negdje eksplicitno, dok negdje to samo provijava iz povezanih formulacija – Sud pravde usvojio upravo navedeni pristup. U prilog tome, donekle, stoji i sama tvrdnja pomenutog autora da bi, čak i u slučaju primjene pristupa koji preporučuje, krajnji rezultat, dakle, odluke Suda pravde ostale suštinski nepromijenjene.<sup>56</sup>

---

<sup>52</sup> Jan H. Jans, Roel de Lange, Sacha Prechal, Rob Widdershoven, *Europeanisation of Public Law*, Europa Law Publishing, Groningen 2007, 160.

<sup>53</sup> V. Kosta, op. cit., 3.

<sup>54</sup> T. Szabods, op. cit., 595.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> *Ibidem*.

Na kraju, način na koji Sud pravde uspostavlja ravnotežu između temeljnih prava i temeljnih sloboda, nesporno, nije idealan i samim tim je podložan kritici. Prije svega, zato što ostavlja veliki prostor nacionalnim sudovima za primjenu diskrecionih ovlaštenja prilikom procjene da li u konkretnom slučaju prednost treba dati javnom interesu koji se štiti temeljnim slobodama ili takođe javnom interesu kojeg štite temeljna prava, što uvijek predstavlja potencijalnu prijetnju po pravnu sigurnost. Posebno na tako velikom i na planu pravnih tradicija heterogenom prostoru kakav je prostor unutrašnjeg tržišta. Međutim, imajući u vidu uopšte uzevši „pionirsku ulogu“ Suda pravde u izgradnji pravnog poretka Evropske unije, zatim složenost predmetnog izazova, pa čak i izostanak sveobuhvatnih i uopšte adekvatnih alternativnih rješenja u akademskoj literaturi, čini se kako je tribunal dosad uglavnom činio ono što je bilo u njegovoj moći, ali i ono što se od njega zahtijeva shodno specifičnoj ulozi kreatora evropskog pravnog poretka koju od samog početka ima (drugi bi rekli, ulozi koju je od početka dao sebi) na institucionalnoj ravni.

Prof. Dr. VLADIMIR SAVKOVIĆ  
Full Professor, Faculty of Law  
University of Montenegro  
Holder of the Jean Monnet Chair in EU Law of the Internal Market

THE RELATION BETWEEN THE FUNDAMENTAL FREEDOMS  
(OF THE INTERNAL MARKET) AND FUNDAMENTAL (HUMAN)  
RIGHTS IN THE CASE LAW OF THE COURT OF JUSTICE  
OF THE EUROPEAN UNION

Summary

The fact that „predecessors“ of the European Union had been named Steel and Coal Community and European Economic Community is probably the best indicator of the (initially) dominant purpose of the European integrations, which was the creation and advancement of common (later single and internal) market. The key element of this market is the free movement of goods, workers, services and capital, meaning that one of the key aims of the Court of Justice of the European Union has been and still remains the preservation of its functionality through efficient implementation of the (general) regulatory prohibition of restriction of „the four freedoms“. In reality, it first led to treating fundamental human rights, the classification and protection mechanisms of which were not provided in the EU founding treaties, as an additional argument, i.e. legal basis for supporting the CJEU decisions preventing the restrictions of the fundamental freedoms, whereas, at certain point, the necessity of protection of the fundamental rights in EU law was also given by the tribunal the status of permitted restriction of fundamental freedoms of the internal market. Considering above

tendencies, the primary aim of this paper is to shed some light on this very complex interaction and provide, among else, responses to following questions. Does CJEU, as put forward by some, gives primacy to protection of fundamental freedoms over the protection of fundamental (human) rights, as well as did EU Charter of Fundamental Rights, particularly so after the Lisbon Treaty, brought and significant changes in that regard?

*Key words:* fundamental freedoms of the internal market, fundamental (human) rights, EU Charter of Fundamental Rights, Court of Justice, permitted restrictions

### *Literatura*

- Bavasso A., „Case C-368/95, Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH v. Heinrich Bauer Verlag, Judgment of 26 June 1997, ECR [1997] I-3689“, *Common Market Law Review*, No. 6, Vol. 35, 1998.
- Beck G., „Judicial Activism in the Court of Justice of the EU“, *University of Queensland Law Journal*, No. 36, 2017.
- Brittain S., „The Relationship Between the EU Charter of Fundamental Rights and the European Convention on Human Rights: An Originalist Analysis“, *European Constitutional Law Review*, No. 11, 2015.
- Davies A. C. L. „One Step Forward, Two Steps Back? The Viking and Laval Cases in the ECJ“, *Industrial Law Journal*, No. 2, Vol. 3, 2008.
- Guadagno S., „The right to strike in Europe in the aftermath of Viking and Laval“, *European Journal of Social Law*, No. 4, 2012.
- Hartley T., „The European Court, Judicial Objectivity and the Constitution of the European Union“, *The Law Quarterly Review*, No. 112, 1996.
- Hancox E., „The Relationship Between the Charter and General Principles: Looking Back and Looking Forward“, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, No. 22, 2020.
- Hofmann H. C. H., „General principles of EU law and EU administrative law“, *European Union Law* (eds. C. Barnard, S. Peers), Oxford University Press, 2nd ed., 2017.
- Hofmann H. C. H., Mihaescu B. C., „The Relation between the Charter’s Fundamental Rights and the Unwritten General Principles of EU Law: Good Administration as the Test Case“, *European Constitutional Law Review*, No. 9, 2013.
- Jans J. H., de Lange R., Prechal S., Widdershoven R., *Europeanisation of Public Law*, Europa Law Publishing, Groningen 2007.
- Łazowski A., „Ten Years On: The Charter of Fundamental Rights in the Jurisprudence of the Court of Justice of the European Union Since Opinion 2/13“, *European Papers*, No. 2, Vol. 9, 2024.
- Lenaerts K., „Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights“, *European Constitutional Law Review*, No. 8, 2012.

- Lohse E. J., „Fundamental Freedoms and Private Actors : towards an ‘Indirect Horizontal Effect’“, *European Public Law*, No. 1, Vol. 13, 2007.
- Meškic Z., Samardžic D., *Pravo Evropske unije I*, TDP Sarajevo, GIZ, Otvoreni regionalni fond za jugoistočnu Evropu, 2012.
- Morijn J., „Balancing Fundamental Rights and Common Market Freedoms in Union Law: Schmidberger and Omega in the Light of the European Constitution“, *European Law Journal*, No. 1, Vol. 12, 2006.
- Muir E., „The Fundamental Rights Implications of EU Legislation: Some Constitutional Challenges“, *Common Market Law Review*, No. 1, Vol. 51, 2014.
- Neergaard U., De Vries S., „The Interaction between Free Movement Law and Fundamental Rights in the Internal Market“, *SSRN Electronic Journal*, 2023, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4561901](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4561901).
- Orga-Dumitriu G., „Property Rights and the Free Movement of Capital in the Case Law of the CJEU“, *Juridical Tribune – Review of Comparative and International Law*, No. 2, Vol. 15, 2025.
- Petryshyn A., „Judicial Activism at the Court of Justice of the European Union“, *SSRN Electronic Journal*, 2023, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4522647](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4522647).
- Rochère de la J. D., „The EU and the individual: Fundamental rights in the Draft Constitutional Treaty“, *Common Market Law Review*, No. 2, Vol. 41, 2004.
- Savković V., *Pravo unutrašnjeg tržišta Evropske unije – privatnopravni aspekti*, Univerzitet Crne Gore, Podgorica, 2019.
- Szabods T., „Conflicts between Fundamental Freedoms and Fundamental Rights in the Case Law of the Court of Justice of the European Union: A Comparison with the US Supreme Court Practice“, *European Papers*, No. 2, Vol. 3, 2018.
- Tridimas T., „Fundamental Rights“, *The General Principles of EU Law*, Oxford Academic Publishers, Oxford, 2006, online ed., <https://doi.org/10.1093/oso/9780199258062.003.0007>.
- Tridimas T., „Fundamental Rights, General Principles of EU Law, and the Charter“, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, No. 16, 2014.
- Tridimas T., „Wreaking the Wrongs: Balancing Rights and the Public Interest the EU Way“, *Columbia Journal of European Law*, No. 2, Vol. 29, 2023.
- Tridimas T., *The General Principles of EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 2006.
- Trstenjak V., „Limitations of Fundamental Rights in EU Law: Are Human Rights Absolute?“, *European Review*, No. 2, Vol. 32, 2024.
- Unselde C., „A Further Step to a Unitarian Protection of Fundamental Rights: The CJEU’s Pflieger Decision“, <https://verfassungsblog.de/step-unitarian-protection-fundamental-rights-cjeus-pfleger-decision/>.

Várnay E., „Judicial Passivism at the European Court of Justice?“, *Hungarian Journal of Legal Studies*, No. 2, Vol. 60, 2019.

Vasiliki K., „The Principle of Proportionality in EU Law: An Interest-based Taxonomy“, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3368867](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3368867), 2019.

Vukadinović R., *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Udruženje za evropsko pravo, 2014.

Datumi prijema i prihvatanja rada

Primljen: 25.08.2025.

Prihvaćen: 28.09.2025.

ORIGINALAN NAUČNI RAD



ANDREA PILETTA MASSARO

## **A 28<sup>th</sup> LEGAL REGIME FOR MARKET TRANSACTIONS IN THE EU: A LONG-AWAITED OPPORTUNITY?**

*The European Union, especially by means of its Single Market, represented for decades a source of development, innovation and economic well-being for all its Member States. However, this project now appears to have reached a sort of uncertain development phase. In fact, it is much more integrated than the initial ‘Common Market’, but it still lacks the essential features enabling firms active in it to be competitive in an always more challenging international economic and geopolitical landscape. In particular, the Single Market, after years of harmonisation of rules through Directives, still lacks a proper corpus of consolidated provisions regulating all the aspects of commercial transactions. The various reports and studies recently issued on the status of the Single Market highlighted this aspect and urged for its completion and integration within a very close timeframe. The same firms operating in the EU are asking for a common and simplified regulatory framework, especially with reference to contractual rules. Therefore, the creation and adoption of a 28<sup>th</sup> optional and harmonised legal regime in transactional matters has been advanced vigorously, as probably the sole solution for revamping and relaunching the Single Market’s attractiveness and competitiveness. This paper aims at analysing this possibility and it is directed at contributing to the ongoing academic and policy debate on such an essential issue for European market integration.*

*Key words: European Union, single market, European private law, fundamental freedoms, European integration*

---

Andrea Piletta Massaro, Associate Professor, Faculté de Droit, Université Catholique de Lyon (UCLy), e-mail: [apiletta@univ-catholyon.fr](mailto:apiletta@univ-catholyon.fr)

INTRODUCTION: EUROPEAN PRIVATE LAW  
AND ITS FRAGMENTATION

*For too long, the European project has been treated like an à la carte menu. Leaders cherry-pick advantages, blame Brussels for the compromises they've accepted, and leave citizens to bear the consequences of watered-down decisions and years-long delays.*

*This habit of the political dodge, of agreeing in public and unraveling at home, has dented public trust, and it must stop. By 2028, Europe must complete the single market – not in slogans but in the concrete areas that shape everyday life, like energy, telecommunications, savings and investments, and the free circulation of knowledge and innovation.*

[...]

*In short: more choice, lower costs, better opportunities and faster innovation.<sup>1</sup>*

These words by Enrico Letta, currently Dean of the IE School of Politics, Economics, and Global Affairs at IE University and President of the Institut Jacques Delors, but mostly known for having been Prime Minister of Italy and – especially, for our purposes – the Author of the Report on the EU Single Market, *Much more than a market*,<sup>2</sup> sounds like a point of no return for the same EU's development.

Already in this Review's columns, last year we were talking of a *last call for the European integration*,<sup>3</sup> exactly with reference to the need to bring the Single Market project to its completion and to realise the recipes provided both by the mentioned Letta Report, but also by the report on the competitiveness of the EU

---

<sup>1</sup> Enrico Letta, Pascal Lamy, Kolinda Grabar-Kitarović, "Europe must complete the single market by 2028", *Politico*, 15 October 2025, available at <https://www.politico.eu/article/europe-market-2028-law-finance/>, accessed 15 October 2025. See also Letta: "Il completamento del mercato unico nel 2028 ultima chance per la Ue", *Il Sole 24 Ore*, 14 September 2025, available at <https://www.ilsole24ore.com/art/letta-il-completamento-mercato-unico-2028-ultima-chance-la-ue-AHmkkgcC>, accessed 15 October 2025.

<sup>2</sup> Enrico Letta, "Much more than a market. Speed, security, solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens", April 2024, available at <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf> (accessed 14 October 2025). See also Enrico Letta, *Molto più di un mercato. Viaggio nella nuova Europa*, Il Mulino, Bologna, 2024.

<sup>3</sup> Andrea Piletta Massaro, "Towards a Renewed Approach to the EU Single Market and its Competitiveness: Last Call for the European Integration", *Review of the Kopaonik School of Natural Law*, Vol. 2, 2024, 59 ff. See also Andrea Piletta Massaro, "Il diritto dell'Unione Europea tra integrazione ed evoluzione: riflessioni sul Mercato Unico e la concorrenza", *Le frontiere del diritto comparato ed europeo. Studi in onore di Gian Antonio Benacchio* (eds. Luisa Antonioli, Michele Cozzio, Michele Graziadei, Miodrag Orlić, Barbara Pasa, Jelena Perović Vujačić), Editoriale Scientifica, Napoli, 2025, 909 ff.

drafted by Mario Draghi.<sup>4</sup> This consideration – in line with the initial quotation – stems from the recognition that a lot of steps have been done, but the last and most important one is missing.<sup>5</sup> As per the words quoted in the beginning of this article, the reason is often to be found in political causes, and especially in how European integration is used, *c'est-à-dire*, a way to take merits from what positive it brings, but to give responsibilities in case of negative issues which comes from the inside of a Member State. Of course, this is not to say that the Union is free from problems, but it has always to be remembered that the EU is made by Countries and its political direction is dictated by Member States. This means that for sure the Union must improve its bureaucratic mechanism and it must be closer to citizens, but the main inputs ought to come from its members. In this realm, a quite pervasive force against the completion of the Single Market – and against the Union itself – is represented by nationalism, that in the EU context is the fear of shifting too many competences or areas of law to the direct responsibility of the Union. As for the purposes of this article – given its focus – this takes the name of *legal nationalism*. We had the opportunity to discuss the roots of this phenomenon and its impact on the European integration process elsewhere.<sup>6</sup> Here we can limit the discourse by defining this expression as the use of law to advance a certain national legal tradition

---

<sup>4</sup> Mario Draghi, “The future of European competitiveness. Part A – A competitiveness strategy for Europe”, September 2024, available at [https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961\\_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf), accessed 14 October 2025; Mario Draghi, “The future of European competitiveness. Part B – In-depth analysis and recommendations”, September 2024, available at [https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92\\_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20In-depth%20analysis%20and%20recommendations\\_0.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20In-depth%20analysis%20and%20recommendations_0.pdf), accessed 14 October 2025; see also Address by Mr. Mario Draghi at the presentation of the report on the Future of European competitiveness at the European Parliament, 17 September 2024, available at [https://commission.europa.eu/document/download/fcbc7ada-213b-4679-83f7-69a4c2127a25\\_en?filename=Address%20by%20Mario%20Draghi%20at%20the%20Presentation%20of%20the%20report%20on%20the%20future%20of%20European%20competitiveness.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/fcbc7ada-213b-4679-83f7-69a4c2127a25_en?filename=Address%20by%20Mario%20Draghi%20at%20the%20Presentation%20of%20the%20report%20on%20the%20future%20of%20European%20competitiveness.pdf), accessed 14 October 2025; European Commission, *One Year After the Draghi Report*, 16 September 2025, available at <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/881649/Factsheet%20-%20One%20year%20of%20The%20Draghi%20Report.pdf>, accessed 14 October 2025; keynote speech by Mario Draghi at the European Commission’s High-level conference on competitiveness, 16 September 2025, available at [https://commission.europa.eu/document/download/0951a4ff-cd1a-4ea3-bc1d-f603decc1ed9\\_en?filename=Draghi\\_Speech\\_High\\_Level\\_Conference\\_One\\_Year\\_After.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/0951a4ff-cd1a-4ea3-bc1d-f603decc1ed9_en?filename=Draghi_Speech_High_Level_Conference_One_Year_After.pdf), accessed 14 October 2025.

<sup>5</sup> Silvia Ferreri, Andrea Piletta Massaro, “European Contract Law Between Harmonisation and Legal Nationalism: The Challenge of Competitiveness in an Enlarged European Union”, paper from the 2025 SECOLA Conference, forthcoming.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

and, consequently, a particular national interest.<sup>7</sup> For the sake of our current discourse, this concept has to be read in contrast with what we studied about the unification, the harmonisation and the uniformation of EU law.<sup>8</sup> In fact, whilst a very high degree of ‘europeanisation’ in legislation has been reached in certain sectors, such as data protection, consumer protection, intellectual property, etc., the Single Market is still not complete in its entirety. In fact, if we take a look at the various subject which have been involved by European legal integration, one ‘queen subject’ will not be present in the list, and we are talking about contract law, which constitutes the driver of every commercial transaction.

As it is well known, various attempts to find a common European matrix in contract law have been reported, experimented and also sustained by the same EU, but none of them reached a tangible result which could have concretely benefitted entrepreneurs, citizens and, in the end, the Single Market itself. This is self-evident by a careful reading of the results reported in the 2024 Eurochambres Single Market Survey.<sup>9</sup> This analysis shows that *different contractual/legal practices* among the various Member States is seen as an *extremely significant* obstacle in the Single Market by 24.6% of the interviewed businesses and as a *significant* obstacle for the 44.4% of them.<sup>10</sup> In particular, the survey also states that *the fragmentation of the single market is still a long-lasting problem in the EU’s economic integration*,<sup>11</sup> and it specifies that *businesses are particularly concerned with heterogenous rules on contracts, guarantees, remedies and litigation in cross-border sales followed by complex rules, terms and conditions in the provision of both goods and services*.<sup>12</sup> Going more into detail, the same analysis shows that *different contractual/legal practices* is perceived as the main obstacle among three of the categories in which businesses were classified (micro-enterprises, 1–9 employees; small enterprises, 10–45 employees; medium-size enterprises, 50–249 employees), and the second main concern for the last one (large enterprises, +250 employees).<sup>13</sup> The same issue is ranked as the main

---

<sup>7</sup> For a conceptualisation, see Guido Comparato, *Nationalism and Private Law in Europe*, Hart Publishing, Oxford, 2014, 20–67.

<sup>8</sup> For an explanatory definition of these concepts, see Silvia Ferreri, “Uniformazione, unificazione, unificazione”, in *Digesto discipline privatistiche*, UTET, Torino, 1999.

<sup>9</sup> 2024 Eurochambres Single Market Survey: Overcoming Obstacles, Developing Solutions, 2024, available at <https://www.eurochambres.eu/wp-content/uploads/2024/01/2024-Eurochambres-Single-Market-Survey-Full-Report.pdf>, accessed 15 October 2025.

<sup>10</sup> *Ibid.*, 4.

<sup>11</sup> *Ibid.*, 5.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Ibid.*, 5–6.

difficulty for businesses which are operating cross-border in the Single Market, for those not operating cross-border but willing to do so, but also for those which are not cross-border and without plans for it.<sup>14</sup> In a similar vein, differences in contractual practices are reported as the main perceived obstacle for businesses operating in the IT and technology and professional services sectors, whilst it is ranked at the second place for the remainder of the analysed sectors (manufacturing; retail, wholesale; and healthcare, pharma and biotechnology).<sup>15</sup>

The reported statistics plainly show the need for an upgrade in the way in which the legislation serving the Single Market is conceived, and especially the vital necessity to implement contractual rules which are uniform, clear and accessible to all the businesses and consumers active in the EU. According to this, it is welcomed the proposal issued by the Letta Report of a 28<sup>th</sup> regime in some key areas of business law.<sup>16</sup> Of course, with the expression ‘28<sup>th</sup> legal regime’ is intended a set of rules which run in parallel with the national ones, but that can be used as the common framework for a transaction involving two parties located in two different Member States of the Union. In the field of procedural law this was implemented, for instance, with the framework for a European representative action for consumers introduced by means of Directive (EU) 2020/1828.<sup>17</sup> According to this piece of legislation, a collective cross-border consumer claim can have been litigated according to a procedure (then to be implemented by the various Member States, being contained in a Directive) whose main characteristics have been delineated at the EU level.

Therefore, along the lines of the Letta Report, the EU should introduce a common optional legal framework in the fields related to commercial transactions. This paper will analyse why a common framework in contract law has not been reached yet and it will sustain how this would be of particular need, thus making some proposals and suggestions for its creation.

---

<sup>14</sup> Ibid., 6.

<sup>15</sup> Ibid., 7.

<sup>16</sup> Letta Report, op. cit., 108.

<sup>17</sup> Directive (EU) 2020/1828 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2020 on representative actions for the protection of the collective interests of consumers, published in OJ 4 December 2020, L 409. See also Andrea Piletta Massaro, *Towards an EU-wide collective redress model: An opportunity for strengthening Eastern Europe’s countries access to justice*, in *Unifikacija prava i pravna sigurnost, Collection of papers from the 33<sup>rd</sup> Kopaonik Conference, Zbornik radova Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović*, Vol. IV, 2020, 191 ff; Andrea Piletta Massaro, “The new directive on an EU-wide representative action and third-party litigation funding: An opportunity for European Consumers”, *Review of the Kopaonik School of Natural Law*, Vol. 1, 2021, 95 ff.

RECENT PATHWAYS FOR LEGAL TRANSPLANTS  
ACROSS THE SINGLE MARKET: LESSONS TO BE LEARNT

Given the central role played by contract law in the field of commercial transactions, the idea of creating an harmonised set of rules or anyway a level playing field in this area is not something that comes to light now. In fact, various proposals, some more ‘academic’, whilst others backed by the same EU Institutions, were launched, although they did not bring to the enactment of common contractual rules in the Single Market.<sup>18</sup> Among them, it is of particular importance for the present work the proposal for a Regulation for a Common European Sales Law (CESL),<sup>19</sup> which was taking inspiration from the previously elaborated Draft Common Frame of Reference (DCFR). In particular, the CESL was directed at creating an optional regime, which would have been in place together with the various national provisions, but the parties of a cross border contract could have chosen it for the regulation of their transaction. The proposal contained a quite complete set of rules, ranging from pre-contractual information to consent or remedies.<sup>20</sup> However, after the examination

---

<sup>18</sup> Among them, we can cite the Pavia Group (1990), coordinated by Professor Giuseppe Gandolfi; the Principles of European Contract Law (PECL) elaborated by the commission led by Professor Ole Lando (1995, 1999, 2003); the Draft Common Frame of Reference (DCFR, 2009); the Common Core launched at the University of Trento; the UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts (UPICC, 2016). For more information and resources about the mentioned projects see: Giuseppe Gandolfi, *Codice europeo dei contratti*, Giuffrè, Milano, various volumes; Peter Gonville Stein (Ed.), *Incontro di studio su Il futuro codice europeo dei contratti: Pavia, 20–21 ottobre 1990*, Giuffrè, Milano, 1993; Ole Lando, Hugh Beale (eds.), *Principles of European Contract Law, Parts I and II*, Kluwer, Alphen an den Rijn, 2000; Ole Lando, Eric Clive, André Prüm, Reinhard Zimmermann (eds.), *Principles of European Contract Law, Part III*, Kluwer, Alphen an den Rijn, 2003; Christian von Bar, Eric Clive, Hans Schulte-Nölke, Hugh Beale (eds.), *Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law: Draft Common Frame of Reference (DCFR)*, Sellier, München, 2009; UNIDROIT, Principles of International Commercial Contracts, available at <https://www.unidroit.org/english/principles/contracts/principles2016/principles2016-e.pdf>, accessed 15 October 2025; Nils Jansen, Reinhard Zimmermann, “General Introduction European Contract Laws: Foundations, Commentaries, Synthesis”, *Commentaries on European Contract Laws* (eds. Nils Jansen, Reinhard Zimmermann), Oxford University Press, Oxford, 2018, 1–18; Reinhard Zimmermann, “*Ius Commune* and the Principles of European Contract Law: Contemporary Renewal of an Old Idea”, *European Contract Law* (eds. Hector MacQueen, Reinhard Zimmermann), Edinburgh University Press, Edinburgh, 2006, 4–7; Gian Antonio Benacchio, *L’Unione Europea e il diritto privato*, Cedam, Padova, 2024, 12–15; Luisa Antonioli, Francesca Fiorentini, *A factual assessment of the Draft Common Frame of Reference*, Sellier, München, 2011; Elena Ioriatti Ferrari, *Codice civile europeo. Il dibattito, i modelli, le tendenze*, Cedam, Padova, 2006.

<sup>19</sup> European Commission, Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on a Common European Sales Law, 11 October 2011, COM (2011) 635 final.

<sup>20</sup> The full list of the covered areas can be seen from the Regulation proposal’s table of contents, available at pages 30–32 of the same.

of the text started, various commissions at the European Parliament raised scepticism about it. Consequently, opinions were issued with the aim of limiting the scope of CESL to distance contracts only and then to cross-border business-to-consumer transactions only, together with changing the proposal's legal form into a directive.<sup>21</sup> At this point, the process directed at reaching the approval of the draft Regulation registered a setback in 2014 and the proposal was formally withdrawn by the Commission in 2020.<sup>22</sup> Therefore, and again, the project for reaching a common ground on contractual rules across the Single Market is again at the starting line. In any way, the experience and the hints coming from the CESL proposal should be taken as a guide and as a heritage to be transferred into the next project.

However, it is interesting and for sure also useful to try analysing why the creation of a harmonised set of contractual rules always finds a great difficulty in reaching some practical and tangible results. The first consideration starts from the contrast between the huge list of materials, proposals and studies that we listed above (mainly produced by scholars) and the impression of 'scrapping' of the CESL proposal that we had whilst reading its legislative *iter* through the various European Parliament's committees. The feeling is that of a quite strong – apart from some legitimate concerns and oppositions<sup>23</sup> – academic interest on the topic, not matched by the same degree of political commitment towards this legal shift in the Single Market. When we refer to the 'scrapping' of the CESL proposal, reference is exactly made to the various, subsequent, attempts to limit its scope or even its legal form. In fact, how can be reached a complete and mature Single Market if only certain (limited) kind of transactions are covered by the harmonised rules or if they can be used just in some specific sectors? Moreover, how a common legal framework can be introduced in a capillary way for the conduction of market transactions if, instead of a Regulation, the instrument would be a Directive? It means that the harmonised rules will be diluted into twenty-seven different transpositions, with a lot of points in common, but never totally consistent. This, instead of simplifying the legal landscape for consumers and businesses (one of the main requests which is generally raised by the mentioned Eurochambres survey)<sup>24</sup>,

---

<sup>21</sup> European Parliament, Legislative Train Schedule, Common European sales law (CESL), available at <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-connected-digital-single-market/file-common-european-sales-law>, accessed 15 October 2025.

<sup>22</sup> G. A. Benacchio, op. cit., 17–18.

<sup>23</sup> See, for instance, Pierre Legrand, "Against a European Civil Code", *Modern Law Review*, No. 60, 1997, 44–62; Pierre Legrand, "Antivonbar", *Journal of Comparative Law*, 2006, 13–40.

<sup>24</sup> See, for instance, Eurochambres, 60 regulatory burden reduction proposals, 2024, available at <https://www.eurochambres.eu/wp-content/uploads/2024/12/241210-60-regulatory-burden-reduction-proposals.pdf>, accessed 15 October 2025.

will multiply the confusion, creating a sort of jungle of ‘harmonised national rules’. Some might argue that we mentioned before Directive 2020/1828 as an example of 28<sup>th</sup> regime, but that was dealing with procedural rules, which by nature must be correctly placed into the existing national procedural provisions. Instead, here reference is made to the creation of an optional set of substantial rules, which the parties may opt to choose for their cross-border transactions. Therefore, only a Regulation can reach a scope which would not be that of adding one more confusing set of rules to the catalogue.

As discussed more in depth elsewhere,<sup>25</sup> legal nationalism plays a key role in this process, and both in negotiations of new legislations or when harmonised rules are interpreted the national regime metaphorically seems often to appear in the background or anyway to act in the shadows.<sup>26</sup> This tendency dates back to the creation of the EU and it is a sort of atavist resistance to the transfer of legal sovereignty to the Union. In the field of private law this can have for sure its reasons with regard to sectors such as family law or property law, but it represents an obstacle to the creation of a proper Single Market when it comes to contract law. Moreover, the CESL proposal was not at all aimed at replacing national contractual rules, which would have been in place for national transactions, but also in cross-border ones in case the parties would not have opted for the harmonised regime.<sup>27</sup> This resistance is rooted in the way in which rules were generally transplanted in the EU.

As well known, two main models exist in private law across European legal systems, which are the French *Code Civil* and the German BGB. These models, although quite dated, especially the first one, have adapted themselves (also through the intervention of other formants) to the changes occurred since their enactment<sup>28</sup>

<sup>25</sup> S. Ferreri, A. Piletta Massaro, op. cit.

<sup>26</sup> *Ibidem*. See also Silvia Ferreri, “Il diritto commerciale uniforme nel XXI secolo. Il congresso UNCITRAL a New York (18–22 maggio 1992)”, *Diritto del commercio internazionale*, No. 2, Vol. 6, 1992, 675 ff.; S. Ferreri (1999), op. cit.; René David, “The International Unification of Private Law”, *International Encyclopedia of Comparative Law*, Vol. 2, chapter 5, Brill, 1971, 141; R. Zimmermann, op. cit., 37–38.

<sup>27</sup> J. Scott Marcus, Apostolos Thomadakis, “The Need for a 28th Regime. Hurdles that EU companies (especially innovative start-ups) face justifying the need for a 28th Regime”, presentation at the European Parliament workshop *The 28th Regime: a new legal framework for innovative companies*, 5 June 2025, 19, available at [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/296134/2025.06.05\\_item%2021\\_S.%20MARCUS%20and%20A.%20THOMADAKIS\\_28th%20Regime%20JURI%20presentation05June2025%20v4.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/296134/2025.06.05_item%2021_S.%20MARCUS%20and%20A.%20THOMADAKIS_28th%20Regime%20JURI%20presentation05June2025%20v4.pdf), accessed 15 October 2025.

<sup>28</sup> On the Code Civil and the BGB’s loopholes, see Silvia Ferreri, Andrea Piletta Massaro, *Casi di comparazione giuridica*, Giuffrè, Milano, 2024, 109–121.

and they still represent a sort of lodestar for the so-called *civil law* systems. It is notorious that they were also acting as the main models for the drafting of European rules, also due to the backing of the two most economically powerful EU Member States. In this scenario, one of the main driver for the adoption of rules in the EU was that of regulatory competition, which means the process of selecting the most efficient rules among the various proposed models. Therefore, this implies a first (ascendant) phase where a national model is picked as the selected one and, after a reworking, a second (descending) phase is occurring, that is the circulation of the rule by means of a harmonised instrument. This, of course, raised some concern from the point of view of the mentioned legal nationalism, especially – and maybe also ironically – when one of the two mentioned main models was prevailing over the other. Of course, until the adoption of a certain model remains confined to a specific and narrow sector or to just a limited kind of transactions (as it should have been for the CESL after the European Parliament’s examination) it does not create particular concerns, but it might be more worrying when the whole sector of contract law is concerned.

Of course, the national tendency towards the maintenance of a certain model as the prevailing one in the market gives its evident practical advantages, in terms of prestige and economic influence. However, and nowadays, in the peculiar international scenario we are experiencing, this attitude is not anymore an option, and the belief that the use of a certain legal model would provide an advantage not because of its intrinsic technical value, but because it comes from *that* national model or another one is totally outdated. A plastic example is the fact that the recently enacted Chinese Civil Code takes mainly inspiration by the German BGB.<sup>29</sup> This is to say that the mechanism of regulatory competition should not be regarded as a driver to promote a particular national model, but it was studied and introduced exactly for the purpose of choosing, among the various ones, the technically most convincing set of rules, sometimes also by mixing some features of various models. Therefore, national instances should remain outside this discourse, but this requires an additional step, which is the conception of the Single Market as an unified

---

<sup>29</sup> On this see, *inter alia*, Marina Timoteo, “The Chinese civil code: between Western models to Chinese characteristics”, Queen Mary University Euplant blog, 25 February 2021, available at <https://www.qmul.ac.uk/euplant/blog/items/the-chinese-civil-code-between-western-models-to-chinese-characteristics.html>, accessed 17 October 2025; Jacques Henri Herbots, “The Chinese new Civil Code and the law of contract”, *China-EU Law Journal*, No. 7, 2021, 39–49; Camilla Crea, Oliviero Diliberto, “The Chinese Civil Code and ‘Fascination’ with Roman Law. A Conversation with Oliviero Diliberto”, *The Italian Law Journal*, 7, 1, 2021, 10; Mimi Zou, “A Milestone in China’s Civil Law System: the Passage of its First Civil Code”, Oxford Business Law Blog, 15 June 2020, available at <https://blogs.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2020/06/milestone-chinas-civil-law-system-passage-its-first-civil-code>, accessed 17 October 2025.

entity and not as the union of the various national markets. Contract law must be the cornerstone of this shift, also because the simple thought of reaching the full integration of the European market without harmonising the rules on contracts is simply illusory and it would just lead to always more complex, sectorial and confused solutions. This will be in favour neither of consumers and firms operating in the Single Market nor of the Union itself. Thinking of being competitive as a market whilst internally the EU counts twenty-seven different contractual regimes, with twenty-seven shades of interpretation of rules which generally comes from two or three (we add also the Austrian ABGB) models will just lead to the results shown in the analysis of the Eurochambres report. Unfortunately, the negative consequence of this is also a competitiveness gap of the firms established and operating in the Union, a gap which becomes particularly wide if innovative startup firms are concerned, with the risk of losing the path if compared to the United States or China.<sup>30</sup>

Furthermore, the described fragmentation of contractual rules across the Union will become even more felt and problematic when the actual candidate Member States will join the Single Market. The addition of new (and quite different) regimes will increase the said fragmentation, but it will also play a negative role in the process of cohesion of these areas with the rest of the Union. In fact, the obstacles that we reported for firms already active in the EU will be even more burdensome for those which pertain to systems where contractual or anyway commercial rules were following different paths.<sup>31</sup> Moreover, given the general tendency towards investments in these areas from firms established in the more developed Member States, the use of contractual rules generally pertaining to the latter Countries' systems will increase the obstacles for the cohesion of the less developed and new areas of the Single Market.<sup>32</sup> This is also a reason that opts for the creation of an harmonised regime, which will create a level playing field among all the corners of the European market, and on which also an harmonised and common interpretation will progressively stem.

---

<sup>30</sup> Draghi Report, op. cit., 6–7.

<sup>31</sup> Andrea Piletta Massaro, "Market integration and competition as a way to strengthen the rule of law and democracy in the enlarged European Union", *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC)*, No. 8, 2024, 339–341. On the legal systems of Western Balkans Countries and the various formats (particularly the jurisprudential one) persisting therein, see Gian Antonio Benacchio, „National Courts and Comparative Law – The States of Former Yugoslavia (Slovenia, Croatia, Serbia, Bosnia-Herzegovina, Macedonia and Montenegro)“, *Judicial Cosmopolitanism, The Use of Foreign Law in Contemporary Constitutional Systems* (ed. Giuseppe Franco Ferrari), Brill Nijhoff, Leiden, 2019, 745 ff.

<sup>32</sup> A. Piletta Massaro, *Market integration and competition as a way to strengthen the rule of law and democracy in the enlarged European Union*, 341–349.

Anyway, the support for the creation of a shared set of contractual rules is not a tentative to revamp the European integration in clash with the continent's legal tradition. On the contrary, this tradition exactly constitutes the root of the quest we are advancing. In fact, for instance, which law was generally applied in Europe before the codification era? The simply it was not codified (and therefore less clear and knowable for the general public), but it was the so called *ius commune*.<sup>33</sup> This expression describes the whole European private law tradition starting from the Justinian texts' interpretation provided by the scholars active in Bologna and afterwards spread all across Europe. What does this example mean? First, that when various local (and 'national', in the European context, and in this particular international scenario, means 'local') different and confusing traditions are present, the solution lies in something which is above localisms.

A 28<sup>TH</sup> REGIME FOR TRANSACTIONAL RULES IN EUROPE  
AS DRIVER FOR THE DEFINITIVE MARKET INTEGRATION:  
THE RIGHT SOLUTION?

Although not a particularly long time lapse occurred since the setback represented by the CESL withdrawal, the need for strengthening the ties across the Single Market became more than a priority for the same EU project's credibility and feasibility. In fact, as we already mentioned, the decrease in the Union's geopolitical and commercial relevance vis-à-vis other players became evident, and various solutions are currently being explored. Along the lines of the Letta Report – which is probably one of the most relevant instruments for this 'relaunch' of the EU – it can be found the idea of creating a European Code of Business Law. This suggestion is conceived as a 28<sup>th</sup> legal regime, running in parallel to national ones specifically in these sectors, mentioned by the same report: *general commercial law, market law, e-commerce law, company law, securities law, enforcement law, insolvency law, banking law, financial market law, intellectual property law, employment law, and tax law*.<sup>34</sup> What first catches the attention is the absence of an explicit mention of contract law in this list, although it can be included as a key legal area in sectors such as *general commercial law* or *market law*, which appears not well defined by the Report, thus leaving the room open for interpretation. From a comparative perspective, interestingly the Report mentions initiatives such as the Uniform Commercial Code

---

<sup>33</sup> See Gianmaria Ajani, Domenico Francavilla, Barbara Pasa, *Diritto comparato. II. Il confronto common law/civil law*, Giappichelli, Torino, 2023, 107–114, 167–168.

<sup>34</sup> Letta Report, op. cit., 108–109.

(UCC) in the United States and the Organization for the Harmonization of Business Law in Africa (OHADA) in the African context. In fact, both the UCC (Article 2 on Sales) and the OHADA Uniform Act on General Commercial Law (Book 8) provides for rules regarding sales contract.<sup>35</sup> In particular, the second regime is quite careful in combining international standards with local specificities,<sup>36</sup> an aspect which should be deeply taken into account also in the European context. Of course, it is worth noticing the different legal nature between uniform legislation and an eventual European Regulation regarding harmonised contractual rules. In fact, the European tool would be much more ambitious, but this is in line with the EU's nature and institutional structure.

In light of the above, we could address some key features that we deem important for the creation of a proper harmonised framework in contract law and – more in general – transactional law in the EU. First of all, the new regime should be based on Article 114 TFUE. Having regard to its form, the idea – emerged during the CESL exam at the European Parliament – of using a Directive, as anticipated, should not be welcomed. Contrariwise, the new regime should be enacted as a Regulation. This point is essential, since the need to complete the Single Market and reduce legal hurdles for companies, especially small and medium-sized ones, plus innovative startups, impose the need to have a clear framework, not flawed into a plethora of national variants and heterogeneous interpretations. A Directive will not serve this scope and it would just be another lost occasion, another dilution of a tool which we proved being essential for businesses, but also for attracting investments. This regime should be optional, that is why it is called a 28<sup>th</sup> regime. This means that companies have the possibility to opt for it. However, specific provisions to address eventual imbalances in contractual power among big companies and SMEs or innovative startups should be addressed, for instance with a sort of preference or opt-out clause for these companies in regulating their transactions with the new regime. Contrarily, an opt-in adhesion mechanism should regulate the remainder of transactions.

Shifting the reference to the content and the drafting method of this new legislation, the starting point should for sure be the CESL and all the 'heritage'

---

<sup>35</sup> Available at (in French): <https://www.ohada.org/en/general-commercial-law/>, accessed 15 October 2025.

<sup>36</sup> On this, see Marcel Fontaine, "Law harmonization and local specificities – a case study: OHADA and the law of contracts", *Uniform Law Review*, No. 1, Vol. 18, 2013, 50–64; Salvatore Mancuso, *OHADA law and its target population: Is there room for African traditional law within the harmonisation of contract laws in Africa?*, (ed. Christa Rautenbach), *In the Shade of an African Baobab: Essays in Honor of Thomas Bennett* (ed. Christa Rautenbach), 2018, Juta, Cape Town, 123–134.

accumulated with the various studies and projects preceding it. The scope should be that of covering almost all the areas of contract law, such as the pre-contractual phase, contract formation, its interpretation, remedies for each party, damages, guarantees, etc. This should be integrated with other provisions, like Brussels I-bis Regulation,<sup>37</sup> for the judicial competence in case of controversies arising out from the contract in object. Specific training sessions should be organised (as it is already done for harmonised or fully European subjects, such as competition law) for national judges dealing with these issues. Constituting the CESL an already optimal starting point, a new (limited) comparative analysis should be carried out for implementing the innovations intervened and to refine the proposal with additions and possible alternatives vis-à-vis national instances, although a unique product should be issued. This corpus of legislation should then constitute the cornerstone of what can be called, as per the words used by the Letta Report, a Code of European Business Law.<sup>38</sup> This basis should then be integrated with sectorial provisions, such as rules already enacted in the fields of e-commerce,<sup>39</sup> data protection,<sup>40</sup> digital services,<sup>41</sup> and consumer rights.<sup>42</sup>

However, this cannot be seen as the sole need for the creation of a proper transactional legal level playing field in the Single Market. In fact, as the harmonisation of contractual rules – as we said – should represent the main takeaway of a 28<sup>th</sup> legal regime, all the other areas indicated by the Letta Report should be added to this initiative. In particular, a key focus should be put on company law, with specific reference to innovative firms.<sup>43</sup> In fact, the divergences in national legislation

---

<sup>37</sup> Regulation (EU) No 1215/2012 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2012 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters (recast), published in *OJ* 20 December 2012, L 351.

<sup>38</sup> Letta Report, *op. cit.*, 107–109.

<sup>39</sup> Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market (“Directive on electronic commerce”), published in *OJ* 17 July 2000, L 178.

<sup>40</sup> Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (General Data Protection Regulation), published in *OJ* 4 May 2016, L 119.

<sup>41</sup> Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services (Digital Services Act), published in *OJ* 27 October 2022, L 277.

<sup>42</sup> Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on consumer rights, published in *OJ* 22 November 2011, L 304.

<sup>43</sup> Jacques Ziller, “Harmonisation of corporate law under the 28th regime and what other aspects should be covered by the 28th regime in view of the competences of the Union” and Anne Sanders, “The scope of the 28th regime”, both presented at the *European Parliament workshop The 28th*

in this field create hurdles that often block the innovative impact that these firms could bring to the Single Market or it makes them to move elsewhere, in particular to the United States.<sup>44</sup> Uniform rules, also across a 28<sup>th</sup> regime, should be provided also with regard to these companies' funding. This field appears of particular importance, since data show as Europe – given its high-quality level in innovative research – see the creation of more innovative companies than the US, but it is unable to grow them in its Market.<sup>45</sup> It is self-evident that these companies need specific harmonised – but also simplified – rules regarding their establishment, their governance, their financing and also about the regulation of their innovative products. The impact of a 28<sup>th</sup> regime in this specific area could be preventively evaluated through the launch of a regulatory sandbox. This could represent a suitable tool – in case limited to specific sectors – also for 'testing' the proposed 28<sup>th</sup> regime in contract law.

Moreover, innovative companies, (but also the generality of firms, as suggested by the Letta Report)<sup>46</sup> should benefit of reduced administrative burdens. We can add that firms adopting the 28<sup>th</sup> regime with regard to company law provisions should also have access to a simplified and unified set of administrative requirements.

Among the various areas that the Letta Report suggest to include in the proposed Code of Business law some remain of interest for a final analysis, in order to provide a more complete framework of what we can see as the European business transactions law: Securities law, enforcement law, insolvency law, banking law, financial market law, employment law, and tax law. It is also worth reminding that the report also mentions intellectual property law, but we deem this field as already at a very high level of Europeanisation (see the Regulation creating an European patent with unitary effect,<sup>47</sup> and the establishment of the Unified Patent Court<sup>48</sup>), and therefore out of this analysis' scope. Fields such as banking law, financial markets

---

*Regime: a new legal framework for innovative companies*, 5 June 2025, respectively available at [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/296135/2025.06.05\\_item%2021\\_J.%20ZILLER\\_Presentation%20JURI%205-06-2025Ziller.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/296135/2025.06.05_item%2021_J.%20ZILLER_Presentation%20JURI%205-06-2025Ziller.pdf) and [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/296140/2025.06.05\\_item%2021\\_A.SANDERS\\_Presentation%20JURI.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/296140/2025.06.05_item%2021_A.SANDERS_Presentation%20JURI.pdf), both accessed 17 October 2025.

<sup>44</sup> Draghi Report (Part A), op. cit., 29–30.

<sup>45</sup> J. S. Marcus, A. Thomadakis, op. cit., 8–9.

<sup>46</sup> Letta Report, op. cit., 109.

<sup>47</sup> Regulation (EU) No 1257/2012 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2012 implementing enhanced cooperation in the area of the creation of unitary patent protection, published in *OJ* 31 December 2012, L 361.

<sup>48</sup> Agreement on a Unified Patent Court, published in *OJ* 20 June 2013, C 175.

law, insolvency law and securities law generally refer to a set of almost harmonised rules, but with certain persisting national peculiarities. Of course, this does not impede more ambitious achievements (on which a strong political commitment is needed by the various Member States), such as the creation of a common stock exchange recently advanced by German Chancellor Friedrich Merz.<sup>49</sup>

More complex should be the discourse related to employment and tax law. These are two essential sectors for completing the integration of the Single Market. However, national specificities are particularly strong – and maybe even structural – in such areas. What should be the focus in harmonising them is the objective of diminishing – through the integration of the market itself and more effective cohesion policies – competitive differences across EU regions. Uniform rules on taxation and employment cannot be issued without this essential structural prerequisite. Anyway, what is for sure fundamental, notwithstanding the above, is that broad tax differences, both on the cost of workforce and on companies (see, for instance, the well-known case of the so-called *tax rulings*)<sup>50</sup>, cannot exist in a market which should be *unique* and integrated. The latter point is also related to cohesion and labour policies, since it can have an impact on the European internal dumping,<sup>51</sup> which is for sure a factor which negatively affect the Single Market's completion process.

All these proposals together should be better refined and analysed by a commission of experts, maybe by various commissions, but under the coordination of scholars having an integrated vision of all the policies concerned. A European

---

<sup>49</sup> German Chancellor Friedrich Merz calls for single European stock exchange, Financial Times, 16 October 2025, available at <https://www.ft.com/content/040f4829-e2b2-4324-9162-436739a04842>, accessed 16 October 2025; Merz Calls for European Stock Exchange to Challenge US, Asia, Bloomberg, 16 October 2025, available at <https://www.bloomberg.com/news/articles/2025-10-16/merz-calls-for-european-stock-exchange-to-compete-with-us-asia>, accessed 16 October 2025.

<sup>50</sup> See, *inter alia*, Camilla Buzzacchi, “Tax rulings e concorrenza fiscale tra ordinamenti: l’incerta qualificazione del vantaggio selettivo nel caso Irlanda/Apple”, *Rivista della Regolazione dei Mercati*, No. 1, 2021, 170–188; European Commission, Tax Rulings, available at [https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/legislation/tax-rulings\\_en](https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/legislation/tax-rulings_en), accessed 17 October 2025; Pascal Saint-Amans, “One bad Apple decision: EU tax ruling entrenches distortions”, Bruegel, 19 November 2024, available at <https://www.bruegel.org/analysis/one-bad-apple-decision-eu-tax-ruling-entrenches-distortions>, accessed 17 October 2025; Liza Lovdahl Gormsen, *European State Aid and Tax Rulings*, Edward Elgar, Cheltenham, 2019.

<sup>51</sup> European Parliamentary Research Service, *Understanding social dumping in the European Union*, March 2017, available at [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599353/EPRS\\_BRI\(2017\)599353\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599353/EPRS_BRI(2017)599353_EN.pdf), accessed 17 October 2025; Catherine Jacqueson, “The Internal Market at a Social Turn? Social dumping and the protection of workers”, *European Journal of Social Security*, No. 4, Vol. 22, 2020, 403–420.

Code of Business Law would be a great achievement for firms active in the Single Market, but only in case this represent a simplification of the existing (complex and fragmented) legislative framework, not if it adds further complexity to it.

#### CONCLUSION: THE NEED FOR CHOICE AND COMMITMENT

The analysis conducted above shows that the European Union, with regard to its Single Market, is in front of a crucial turning point: To complete it or risking not to recover a level of development capable of maintaining the European economy itself at the forefront with its main competitors. This was made clear by Mario Draghi during his speech at the 2025 Rimini Meeting: *For years, the European Union believed that its economic size, with 450 million consumers, would bring with it geopolitical power and power in international trade relations. This year will be remembered as the year in which this illusion evaporated.*<sup>52</sup> Additionally, as he specified during the official conference held one year after the release of his report, *our growth model is fading. Vulnerabilities are mounting. And there is no clear path to finance the investments we need. And we have been reminded, painfully, that inaction threatens not only our competitiveness but our sovereignty itself.*<sup>53</sup>

The words just mentioned should sound like a call for commitment, choice and responsibility for scholars, but especially for the European legislator. In fact, as we saw, the scholars' contributions and calls for Europeanisation of the rules linked to transactional activities were quite abundant. What was missing was a true political and legislative commitment to this objective. However, the status of the Single Market and its (decreased) international relevance, competitiveness and attractiveness need to be promptly addressed. In order to do so, and quickly (as called by Enrico Letta, within 2028), resorting to the safe harbour of national provisions and solutions is not, in a *jeu de mots*, the solution. Contrarily, it would represent a *vulnus* not only for the Union, but also for each Member State, since the national level cannot anymore compete in the international one, also when the major European economies are concerned<sup>54</sup>. It might seem a sort of oxymoron, but currently

---

<sup>52</sup> Mario Draghi, *Quale orizzonte per l'Europa?*, keynote speech at the 2025 Rimini Meeting, 22 August 2025, free translation from Italian into English by the Author, available at <https://www.meetingrimini.org/eventi-totale/quale-orizzonte-per-leuropa/>, accessed 17 October 2025.

<sup>53</sup> M. Draghi, keynote speech at the European Commission's High-level conference on competitiveness, cit.

<sup>54</sup> Notice, for instance having regard to France, that its share of the global GDP decreased from 4.18% in 2018 to 2.18% in 2025. See Statista, Share of global GDP adjusted for PPP in France from 1980 to 2030, available at <https://www.statista.com/statistics/270440/frances-share-of-global-gross-domestic-product-gdp/#statisticContainer>, accessed 17 October 2025.

the best way for the national economic interests of the single Member States of the EU resides exactly in Europeanisation, especially with regarding to market aspects and therefore transactional rules.

In order to do so, which means to reach a proper shift in how the Single Market is intended, also an institutional change of paradigm is required. In fact, such an ambitious target cannot be reached if unanimity rules or crossed vetoes are still persisting across the EU system.<sup>55</sup> This calls for an institutional reformation of the Union, alongside and exactly in order to allow its market advancement and strengthening. In addition, Directives should be relegated to detailed or procedural fields, but Regulations should nowadays play the main role in areas related to the Single Market's development, so as not to increase the layers of legal and regulatory complexity.<sup>56</sup> Finally, the creation of a sort of consolidation of transactional rules operating in the Single Market will respond to the daily necessity of a multitude of firms, which are just asking the Union to play alongside them, and not to create more and more hurdles.<sup>57</sup> In order to do so, a resort to the idea of codification should be made, but in a new shape, European instead of national. In order to do so, it should be helpful – and convincing, for the more reluctant ones – to remind that, in the end, it would be 'just' an effort directed at rediscovering the idea of a common European *lex mercatoria*, which should constitute a sort of newly adapted *ius commune* for the Single Market.

ANDREA PILETTA MASSARO

Vanredni profesor, Pravni fakultet Katoličkog univerziteta u Lionu (UCLy)

## 28. PRAVNI REŽIM ZA TRŽIŠNE TRANSAKCIJE U EU: DUGO OČEKIVANA PRILIKA?

### Rezime

Evropska unija je, naročito putem svog jedinstvenog tržišta, tokom decenija predstavljala pokretač razvoja, inovacija i ekonomskog prosperiteta za sve države članice. Ipak, čini se da je ovaj projekat danas ušao u fazu neizvesnosti. Iako je znatno integrisaniji od nekadašnjeg „zajedničkog tržišta“, i dalje mu nedostaju ključni elementi koji bi privrednim subjektima omogućili konkurentnost u sve zahtevnijem međunarodnom ekonomskom i geopolitičkom okruženju. Uprkos dugogodišnjem procesu

---

<sup>55</sup> In favour of extending the qualified majority vote to more areas see Draghi Report (Part A), op. cit., 68.

<sup>56</sup> Letta Report, op. cit., 10.

<sup>57</sup> On the need for simplifying rules in the Single Market see Draghi Report (Part A), op. cit., 69.

harmonizacije propisa putem direktiva, jedinstveno tržište još uvek nema jedinstven i konsolidovan skup pravila koji bi obuhvatio sve aspekte privrednih transakcija, naročito u oblasti ugovornog prava. Brojni izveštaji i studije o stanju jedinstvenog tržišta ukazuju upravo na ovaj problem i pozivaju na njegovo hitno rešavanje i dublju integraciju. Privredni subjekti koji posluju u okviru Evropske unije takođe sve snažnije insistiraju na uspostavljanju zajedničkog i pojednostavljenog regulatornog okvira, posebno kada je reč o ugovornim pravilima. Zbog toga se ideja o uvođenju tzv. 28. opcionalnog i harmonizovanog pravnog režima u oblasti transakcionog prava sve više ističe kao moguće, pa čak i jedino rešenje za ponovno jačanje atraktivnosti i konkurentnosti jedinstvenog tržišta. Ovaj rad ima za cilj da analizira navedenu mogućnost i da doprinese aktuelnoj akademskoj i političkoj raspravi o pitanju od suštinskog značaja za dalju integraciju evropskog tržišta.

*Ključne reči:* Evropska unija, jedinstveno tržište, evropsko privatno pravo, osnovne slobode, evropska integracija

### *Bibliography*

Ajani G., Francavilla D., Pasa B., *Diritto comparato. II. Il confronto common law/civil law*, Giappichelli, Torino, 2023.

Antoniolli L., Fiorentini F., *A factual assessment of the Draft Common Frame of Reference*, Sellier, München, 2011.

Benacchio G. A., *L'Unione Europea e il diritto privato*, CEDAM, Padova, 2024.

Benacchio G. A., *National Courts and Comparative Law – The States of Former Yugoslavia (Slovenia, Croatia, Serbia, Bosnia-Herzegovina, Macedonia and Montenegro), Judicial Cosmopolitanism, The Use of Foreign Law in Contemporary Constitutional Systems* (ed. G. F. Ferrari), Brill Nijhoff, Leiden, 2019.

Buzzacchi C., “Tax rulings e concorrenza fiscale tra ordinamenti: l’incerta qualificazione del vantaggio selettivo nel caso Irlanda/Apple”, *Rivista della Regolazione dei Mercati*, No. 1, 2021.

Comparato G., *Nationalism and Private Law in Europe*, Hart Publishing, Oxford, 2014.

Crea C., Diliberto O., “The Chinese Civil Code and ‘Fascination’ with Roman Law. A Conversation with Oliviero Diliberto”, *The Italian Law Journal*, No. 1, Vol. 7, 2021.

David R., *The International Unification of Private Law*, in *International Encyclopedia of Comparative Law*, Vol. 2, chapter 5, Brill, 1971.

Draghi M., address at the presentation of the report on the Future of European competitiveness at the European Parliament, 17 September 2024, available at [https://commission.europa.eu/document/download/fcbc7ada-213b-4679-83f7-69a4c2127a25\\_en?filename=Address%20by%20Mario%20Draghi%20at%20the%20Presentation%20of%20the%20report%20on%20the%20future%20of%20European%20competitiveness.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/fcbc7ada-213b-4679-83f7-69a4c2127a25_en?filename=Address%20by%20Mario%20Draghi%20at%20the%20Presentation%20of%20the%20report%20on%20the%20future%20of%20European%20competitiveness.pdf).

Draghi M., keynote speech at the European Commission’s High-level conference on competitiveness, 16 September 2025, available at [https://commission.europa.eu/document/download/0951a4ff-cd1a-4ea3-bc1d-f603decc1ed9\\_en?filename=Draghi\\_Speech\\_High\\_Level\\_Conference\\_One\\_Year\\_After.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/0951a4ff-cd1a-4ea3-bc1d-f603decc1ed9_en?filename=Draghi_Speech_High_Level_Conference_One_Year_After.pdf).

- Draghi M., „Quale orizzonte per l’Europa?“, keynote speech at the 2025 Rimini Meeting, 22 August 2025, free translation from Italian into English by the Author, <https://www.meetingrimini.org/eventi-totale/quale-orizzonte-per-leuropa/>.
- Draghi M., “The future of European competitiveness. Part A – A competitiveness strategy for Europe”, September 2024, available at [https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961\\_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20\\_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf).
- Draghi M., ”The future of European competitiveness. Part B – In-depth analysis and recommendations”, September 2024, [https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92\\_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness\\_%20In-depth%20analysis%20and%20recommendations\\_0.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness_%20In-depth%20analysis%20and%20recommendations_0.pdf).
- Ferreri S., “Il diritto commerciale uniforme nel XXI secolo. Il congresso UNCITRAL a New York (18-22 maggio 1992)”, *Diritto del commercio internazionale*, No. 2. Vol. 6, 1992.
- Ferreri S., Piletta Massaro A., “European Contract Law Between Harmonisation and Legal Nationalism: The Challenge of Competitiveness in an Enlarged European Union”, paper from the 2025 SECOLA Conference, forthcoming.
- Ferreri S., Piletta Massaro A., *Casi di comparazione giuridica*, Giuffrè, Milano, 2024.
- Ferreri S., “Uniformazione, unificazione, unificazione”, *Digesto discipline privatistiche*, UTET, Torino, 1999.
- Fontaine M., “Law harmonization and local specificities – a case study: OHADA and the law of contracts”, *Uniform Law Review*, No. 1, Vol. 18, 2013.
- Gandolfi G., *Codice europeo dei contratti*, Giuffrè, Milano, various volumes.
- Gonville Stein P. (ed.), *Incontro di studio su Il futuro codice europeo dei contratti: Pavia, 20–21 ottobre 1990*, Giuffrè, Milano, 1993.
- Herbots J. E., “The Chinese new Civil Code and the law of contract”, *China-EU Law Journal*, No. 7, 2021.
- Ioriatti Ferrari E., *Codice civile europeo. Il dibattito, i modelli, le tendenze*, Cedam, Padova, 2006.
- Jacqueson C., „The Internal Market at a Social Turn? Social dumping and the protection of workers”, *European Journal of Social Security*, No. 4, Vol. 22, 2020.
- Jansen N., Zimmermann R., “General Introduction European Contract Laws: Foundations, Commentaries, Synthesis”, *Commentaries on European Contract Laws* (eds. Jansen N., Zimmermann R.), Oxford University Press, Oxford, 2018.
- Lando O., Beale H. (eds.), *Principles of European Contract Law*, Parts I and II, Kluwer, Alphen an den Rijn, 2000.
- Lando O., Clive E., Prüm A., Zimmermann R. (eds.), *Principles of European Contract Law*, Part III, Kluwer, Alphen an den Rijn, 2003.
- Legrand P., “Against a European Civil Code”, *Modern Law Review*, No. 60, 1997.

- Legrand P., "Antivonbar", *Journal of Comparative Law*, 2006.
- Letta E., Lamy P. and Grabar-Kitarović K., "Europe must complete the single market by 2028", *Politico*, 15 October 2025, <https://www.politico.eu/article/europe-market-2028-law-finance/>.
- Letta E., *Molto più di un mercato. Viaggio nella nuova Europa*, Il Mulino, Bologna, 2024.
- Letta E., "Much more than a market. Speed, security, solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens", April 2024, <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>.
- Lovdahl Gormsen L., *European State Aid and Tax Rulings*, Edward Elgar, Cheltenham, 2019.
- Mancuso S., "OHADA law and its target population: Is there room for African traditional law within the harmonisation of contract laws in Africa?", *In the Shade of an African Baobab: Essays in Honor of Thomas Bennett* (ed. Rautenbach C.), 2018, Juta, Cape Town.
- Marcus J. S., Thomadakis A., "The Need for a 28th Regime. Hurdles that EU companies (especially innovative start-ups) face justifying the need for a 28th Regime", presentation at the European Parliament workshop *The 28th Regime: a new legal framework for innovative companies*, 5 June 2025, [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/296134/2025.06.05\\_item%2021\\_S.%20MARCUS%20and%20A.%20THOMADAKIS\\_28th%20Regime%20JURI%20presentation05June2025%20v4.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/296134/2025.06.05_item%2021_S.%20MARCUS%20and%20A.%20THOMADAKIS_28th%20Regime%20JURI%20presentation05June2025%20v4.pdf).
- Piletta Massaro A., "Market Integration and Competition as a Way to Strengthen the Rule of Law and Democracy in the Enlarged European Union", *EU and comparative law issues and challenges series*, Vol. 8, 2024.
- Piletta Massaro A., "The new directive on an EU-wide representative action and third-party litigation funding: An opportunity for European Consumers", *Review of the Kopaonik School of Natural Law*, Vol. 1, 2021.
- Piletta Massaro A., "The Rising Market Power Issue and the Need to Regulate Competition: A Comparative Perspective Between the European Union, Germany, and Italy", *Concorrenza e Mercato*, No. 29, 2022, 2023.
- Piletta Massaro A., "Towards a Renewed Approach to the EU Single Market and its Competitiveness: Last Call for the European Integration", *Review of the Kopaonik School of Natural Law*, Vol. 2, 2024.
- Piletta Massaro A., "Il diritto dell'Unione Europea tra integrazione ed evoluzione: riflessioni sul Mercato Unico e la concorrenza", *Le frontiere del diritto comparato ed europeo. Studi in onore di Gian Antonio Benacchio* (eds. Antonioli L., Cozzio M., Graziadei M., Orlić M., Pasa B., Perović Vujačić J.), Editoriale Scientifica, Napoli, 2025, 909 ff.
- Piletta Massaro A., "Towards an EU-wide collective redress model: An opportunity for strengthening Eastern Europe's countries access to justice", *Unifikacija prava i pravna sigurnost, Collection of papers from the 33rd Kopaonik Conference, Zbornik Radova Kopaoničke Škole Prirodnog Prava – Slobodan Perović*, Vol. IV, 2020.

- Saint-Amans P., “One bad Apple decision: EU tax ruling entrenches distortions”, Bruegel, 19 November 2024, <https://www.bruegel.org/analysis/one-bad-apple-decision-eu-tax-ruling-entrenches-distortions>.
- Sanders S., “The scope of the 28th regime”, presentation at the European Parliament workshop *The 28th Regime: a new legal framework for innovative companies*, 5 June 2025, [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/296140/2025.06.05\\_item%2021\\_A.SANDERS\\_Presentation%20JURI.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/296140/2025.06.05_item%2021_A.SANDERS_Presentation%20JURI.pdf).
- Timoteo M., “The Chinese civil code: between Western models to Chinese characteristics”, Queen Mary University Euplant blog, 25 February 2021, <https://www.qmul.ac.uk/euplant/blog/items/the-chinese-civil-code-between-western-models-to-chinese-characteristics.html>.
- Von Bar C., Clive E., Schulte-Nölke H., Beale H. (eds.), *Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law: Draft Common Frame of Reference (DCFR)*, Sellier, München, 2009.
- Ziller J., “Harmonisation of corporate law under the 28th regime and what other aspects should be covered by the 28th regime in view of the competences of the Union”, presentation at the European Parliament workshop *The 28th Regime: a new legal framework for innovative companies*, 5 June 2025, [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/296135/2025.06.05\\_item%2021\\_J.%20ZILLER\\_Presentation%20JURI%205-06-2025Ziller.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/296135/2025.06.05_item%2021_J.%20ZILLER_Presentation%20JURI%205-06-2025Ziller.pdf).
- Zimmermann R., “*Ius Commune* and the Principles of European Contract Law: Contemporary Renewal of an Old Idea”, *European Contract Law* (eds. MacQueen H., Zimmermann R.), Edinburgh University Press, Edinburgh, 2006.
- Zou M., “A Milestone in China’s Civil Law System: the Passage of its First Civil Code”, Oxford Business Law Blog, 15 June 2020, <https://blogs.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2020/06/milestone-chinas-civil-law-system-passage-its-first-civil-code>.

Article history

Received: 29.09.2025.

Accepted: 18.10.2025.

ORIGINAL SCIENTIFIC PAPER



GIANMATTEO SABATINO

## **REGULATING COMPETITION IN A WORLD OF STATE CAPITALISM(S). THE LEGAL REGIME OF FOREIGN SUBSIDIES IN THE EUROPEAN UNION**

*The paper analyses the legal framework established by the European Union with regard to foreign subsidies and their compatibility with the rules of the internal market. The analysis is developed on the basis of Regulation no. 2022/2560, i. e. the cornerstone of European legislation on this topic. The paper explores and assesses the legal principles and operative mechanisms laid out in the regulation, also pointing out possible structural weaknesses of the framework established by the European Union, with special regard to some countries (such as China) where public control over the economy assumes hybrid and dynamic forms. In the second place, the paper discusses some practical applications of Regulation No. 2022/2560, then interpreting the outcomes of such application in light of a general shift of European economic law towards a degree of public intervention in the economy heavily, if not mainly, motivated by security and geopolitical concerns.*

Key words: *foreign subsidies, state aids, competition law, European common market, industrial policy*

### INTRODUCTION

The current development trends in the private and economic law of the European Union evolve – and often clash among each other – along the line of a confrontation between two regulatory cultures.

---

Dr. Gianmatteo Sabatino, Assistant Professor, University of Trento, e-mail: [gianmatteo.sabatino@unitn.it](mailto:gianmatteo.sabatino@unitn.it).

On the one hand, the fundamental pillars of the European economic integration, as set starting from the 1970s and sensible to neo-liberal approaches, still emphasize somewhat traditional notions of competition efficiency and consumer welfare as vehicles of market integration. Such approach implies a rather technical approach to regulation, which conceives public intervention in the economy as directed towards the enforcement of balanced competition and the empowerment of rational choices from consumers.<sup>1</sup>

On the other hand, as inevitable in the current historical circumstances, there have been, for years, calls for a deep restructuring of the value system of European law, in the direction of an increased social, environmental and geopolitical awareness of it.<sup>2</sup> This would imply, necessarily, a change in the content of the enforcement standards of competition and consumer law, by including more poignant references to common interests, strategies and policies of the Union, as well as its security concerns.

Such deep transformations in the policy orientation of European law are inevitably connected with the need for a restructuring of the Union's industrial and production systems, with the aim to strengthen the EU's competitiveness vis-à-vis the consolidation of extra-European and non-Western economic powerhouses and new geopolitical dynamics, as also highlighted by the so-called "Draghi report" on European competitiveness.<sup>3</sup>

The logical clash between these two approaches has been well evident not only in political debates, but also at the operative level. Notoriously, such clash was exposed by the famous decision of the Commission in the *Alstom Siemens* case in 2019,<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Gian Antonio Benacchio, *L'Unione Europea e il diritto privato. Fenomenologia di un'evoluzione*, CEDAM, Milano, 2024; Mark Thatcher, "Supranational neo-liberalization: The EU's regulatory model of economic markets", *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy* (eds. Vivien A. Smith, Mark Thatcher), Cambridge University Press, Cambridge, 2013, 171–200; Alessandro Somma, "Private Law as Biopolitics: Ordoliberalism, Social Market Economy, and the Public Dimension of Contract", *Law and Contemporary Problems*, No. 2, Vol. 76, 2013, 105–116.

<sup>2</sup> Andrea Piletta Massaro, "Back to the Treaties: Towards a 'Sustainable' Competition Law", *Revija za evropsko pravo*, No. 1, Vol. 25, 2023, 13–39; Kathleen R. McNamara, "Transforming Europe? The EU's industrial policy and geopolitical turn", *Journal of European Public Policy*, No. 31, 2024, 2371–2396.

<sup>3</sup> *The future of European competitiveness*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2025. On the topic see also Andrea Piletta Massaro, "Towards a Renewed Approach to the EU Single Market and its Competitiveness: Last Call for the European Integration", *Revija Kopaoničke škole prirodnog prava*, No. 2, 2024, 59–79.

<sup>4</sup> Case M.8677, decided on 6<sup>th</sup> February 2019.

where the argument (in favour of the scrutinized concentration) regarding the establishment of a so-called “European champion” *vis-à-vis* actual and potential competition of extra-European entities operating in the same market was rejected. The concentration was subsequently prohibited.<sup>5</sup>

The decision paved the way for comments and debates about a perceived struggle between the protection of competition as a value in itself within the European common economic space and, on the other hand, the promotion of competitiveness of European economic operators on a global scale.<sup>6</sup>

However, the policy attitudes of EU institutions have been far from uniform. For instance, in the same year 2019 the Regulation on Foreign Investment Screening (No. 452) was issued, providing a general framework for the exercise of national powers concerning the investigation into and the prohibition of foreign investment posing security concerns.<sup>7</sup> In most cases (such as for example in Italy) such powers have been increasingly used since 2021.<sup>8</sup>

Afterwards, with the outbreak of the Covid-19 pandemic and then the Russo-Ukrainian war in 2022, EU law has focused more and more on the establishment of long-term instruments for planned allocation of financial resources in the light of socio-economic development goals and (more recently) of defence concerns and military strategies. As a consequence, the planning mechanism traditionally embodied by the EU structural funds has been widely replicated and diversified.<sup>9</sup> State aid law has evolved as a consequence, often through emergency and temporary frameworks, cutting through the Treaty-based general prohibition

---

<sup>5</sup> Alex Nourry, Dani Rabinowitz, “European champions: what now for EU merger control after Siemens/Alstom?”, *European Competition Law Review*, No. 41, 2020, 116–124; Jacques Buhart, David Henry, “Industrial policy to trump competition? The Siemens/Alstom railway merger and its aftermath”, *Concurrences*, No. 2, 2019, 11 ff.

<sup>6</sup> Hikaru Yoshizawa, *European Union Competition Policy versus Industrial Competitiveness*, Routledge, London – New York, 2022.

<sup>7</sup> Antonino Ali, “The intersection of EU and its member States’ security in light of the foreign direct investment screening regulation”, *La comunità internazionale*, No. 3, 2020, 439–453; Luca Belviso, *Golden Power. Profili di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2023.

<sup>8</sup> Jacopo Fortuna, “L’espansione della disciplina e dei casi di applicazione dei golden powers nella dimensione europea e italiana tra crisi pandemica, eventi geopolitici e cybersecurity”, *Diritti comparati*, No. 1, 2025, 157–195; Domenico Sorrentino, “Il primo esercizio del ‘Golden Power’ da parte del governo Draghi”, *Opinio Iuris*, <https://www.opiniojuris.it/wp-content/uploads/2021/05/Il-primo-esercizio-del-Golden-Power-da-parte-del-governo-Draghi-Domenico-Sorrentino.pdf>, 24 September 2025.

<sup>9</sup> Gianmatteo Sabatino, *I paradigmi giuridici della pianificazione per lo sviluppo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

of aids by allowing for more and more extensive exemptions, once again motivated by development and geopolitical objectives.<sup>10</sup>

Such evolutionary trends, far from being settled, all reflect a more general re-configuration of the global economic order, an order where neo-liberal economics have now decisively ceded ground to the advancement of diverse forms of so-called state capitalism.<sup>11</sup>

The resurgence of such development model is not decisively connected with specific political regimes: both democratic and authoritarian countries – as they were attracted to monetarist and Reaganian politics in the 1980s – are now fascinated by a new emphasis on public coordination of economic development, often (but not always) in the light of the historical example represented by the rise of China as an economic powerhouse.<sup>12</sup>

Inevitably, state capitalism has also profoundly altered the institutional dynamics of global trade. Within the context of a fairly globalized capital market, a wide array of state-owned entities (e. g. sovereign wealth funds, state-owned enterprises, state-controlled companies, etc.) act now as powerful investors, as developers of special economic zones all over the world, as shareholders of multinational companies, as participants in strategic transnational procurements processes.

Such economic environment not only highlights the geopolitical component of private economic law but also poses public actors in front of a dilemma: whether or not adjust traditionally neo-liberal regulatory mechanisms to serve the purposes of lawfare or, in other words, to use legal frameworks and legal influence to project an image of political relevance.

This contribution aims at providing some remarks about legal evolutions related to such dilemma, by examining one of the most notorious and typical examples of geopolitically oriented EU legislation: Regulation no. 2022/2560 on foreign subsidies distorting the internal market.

---

<sup>10</sup> Delia Ferri, “The Role of EU State Aid Law as a ‘Risk Management Tool’ in the COVID-19 Crisis”, *European Journal of Risk Regulation*, No. 12, 2020, 1–22; Cristina Schepisi, “Aiuti di Stato ... o aiuti tra Stati? Dal Temporary Framework al Recovery Plan nel ‘comune interesse europeo’”, *Rivista della Regolazione dei Mercati*, No. 1, 2021, 110–147.

<sup>11</sup> Joshua Kurlantzick, *State Capitalism. How the return of statism is transforming the world*, Oxford University Press, Oxford, 2016; Paolo Piluso, “Letà (post-)globale, il nuovo ‘capitalismo politico’ e la disciplina del golden power. Profili di dottrina dello Stato e di diritto costituzionale”, *federalismi.it*, No. 17, 2023, 203–252; Ilias Alami et al., “Geopolitics and the ‘New’ State Capitalism”, *Geopolitics*, No. 27, 2022, 995–1023.

<sup>12</sup> Gianmatteo Sabatino, “The BRICS’ contribution to the development of alternative models of transnational economic cooperation. A cross-cutting analysis from the perspective of the New Development Bank”, *DPCE Online*, No. 4, 2024, 2815–2829.

BASIC PRINCIPLES AND FUNDAMENTAL MECHANISMS  
OF EU LEGISLATION ON FOREIGN SUBSIDIES

From a purely geopolitical perspective, the debate about the introduction of a specific legislation on scrutiny of subsidies coming from extra-EU public actors was mostly driven by concerns related to Chinese investments.<sup>13</sup>

The perceived difficulty in ascertaining the exact degree of public (or the Party, in the sense of the Chinese Communist Party) control over Chinese enterprises investing abroad pushed forward the regulatory effort, anticipated, in 2020, by a White Paper on levelling the playing field as regards foreign subsidies.<sup>14</sup>

On the other hand, Chinese positions – both scholarly and entrepreneurial – have been among the most critical of the proposed intervention, highlighting how it would have meant a violation of the fundamental economic liberties enshrined in the European treaties.<sup>15</sup>

The Union, to some extent, answered to such claims, arguing, in the Recitals of Regulation no. 2022/2560, that restrictions on fundamental economic freedoms are justified by the need to avoid unfair competition and, in the second place, such restrictions are always subjected to the general principles of EU law, including that of proportionality, and to the respect of fundamental rights.<sup>16</sup>

The Foreign Subsidies Regulation (FSR) draws from the experience of previous legislative interventions, such as Regulation no. 2016/1037 on protection against subsidised imports from countries not members of the European Union. The logic underlying the FSR is to adapt fundamental notions drawn from general EU state aid law in order to fill what the Union's institutions perceived as a severe regulatory gap, i. e. the fact that under ordinary state aid rules only subsidies

---

<sup>13</sup> Isabelle Van Damme, "Understanding the Foreign Subsidies Regulation", *University of Bologna Law Review*, No. 1, Vol. 9, 2024, 1–6.

<sup>14</sup> COM/2020/253 final, issued on 17<sup>th</sup> June 2020.

<sup>15</sup> See, for instance, the official responses of the China Chamber of Commerce to the EU to both the White Paper and the Proposal for the Regulation on Foreign Subsidies, available online at the following links: [http://en.ccceu.eu/2020-09/25/c\\_14.htm](http://en.ccceu.eu/2020-09/25/c_14.htm); <http://en.ccceu.eu/PDF/CCCEUStatementonECproposalforregulationonforeignsubsidies.pdf>; <http://en.ccceu.eu/PDF/CCCEUfeedbackonthedraftoftheimplementationoftheforeignsubsidiesregulation.pdf>, 24 September 2025. See also Ye Bin, "欧盟《外国补贴白皮书》的投资保护问题刍议" ("A comment on issues of protection of investments in the White Paper on Foreign Subsidies of the EU"), *Guoji fa yanjiu*, No. 6, 2020, 70 ff.

<sup>16</sup> See in particular Recital no. 70 of the Regulation. Such argument upheld by the Union is very interesting in itself: it shows the will to connect the geopolitical necessity of controlling and limiting foreign subsidies with the more neo-liberal idea of fair and balanced competition, thus respecting the traditional attitudes in the interpretation of the 'Treaties' provisions about antitrust and competition.

or equivalent measures conferred by Member States may fall under the scrutiny of the European Commission.<sup>17</sup>

The FSR stems therefore from the awareness that as the volume of transcontinental investments within the European market rises, the possibility that critical sectors of the European economy are targeted by state-backed external economic operators also increases. The FSR, in other words, also functions as a complement to the regulatory framework concerning screening of Foreign Direct Investments.

The FSR is grounded upon two main legal bases. Article 114 of the Treaty on the Functioning of the European Union refers to procedures and interventions for the approximation of legal rules concerning the functioning of the internal market. On the other hand, Article 207 outlines the general principles of the Union's common commercial policy.<sup>18</sup>

Whereas the reference to Article 207 – and in particular to Paragraph 2<sup>19</sup> – is a quite common occurrence in European economic legislation,<sup>20</sup> the appearance of Article 114 as a specific legal basis for the FSR appears to denote the intention of the European legislature to promote, through the FSR, a more incisive harmonization among regulatory framework and practices of the member states with regard to evaluation of subsidies coming from third countries.

In terms of notions and operative mechanisms, the FSR mostly echoes solutions already experimented in ordinary state aid law, as well as based on the WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures.<sup>21</sup>

In the first place, it adopts a wide notion of subsidy, including not only funds or liabilities transferred to an undertaking, but also foregoing of revenues, granting of specific rights and provisions/purchases of goods and services. Contributions from public and private entities whose actions are attributable to the government are also taken into account.<sup>22</sup>

---

<sup>17</sup> See Recital no. 2 of the Regulation. See also Rens G. J. Stegink, “Comparing complements: the concept of foreign subsidy under the EU Foreign Subsidies Regulation in light of EU State Aid Law and WTO Subsidy Law”, *Common Market Law Review*, No. 62, 2025, 1089–1120.

<sup>18</sup> Jan Blockx, Pierfrancesco Mattiolo, “The Foreign Subsidies Regulation: Calling Foul While Upping the Ante?”, *European Foreign Affairs Review*, No. 28, 2023, 53–74.

<sup>19</sup> “The European Parliament and the Council, acting by means of regulations in accordance with the ordinary legislative procedure, shall adopt the measures defining the framework for implementing the common commercial policy”.

<sup>20</sup> For instance, it is the same legal basis of Regulation no. 2016/1037 and of Regulation no. 2019/452.

<sup>21</sup> J. Blockx, P. Mattiolo, op. cit., fn 18.

<sup>22</sup> Art. 3(2) of the Regulation.

It is worth reflecting upon this aforementioned set of provisions. Indeed, ascertaining public control over an entity, for the purposes of the FSR, becomes a critical matter especially when such operation is tested against the specific legal environments of countries – such as the People’s Republic of China or the Socialist Republic of Vietnam – embracing doctrines of so-called market socialism. Though the private and commercial law of such countries has now become increasingly market-oriented, there are still relevant clauses imposing the presence of branches of the ruling communist parties not only in State-Owned Enterprises but also in private business entities.<sup>23</sup>

Since such specific organizational settings are meant to be flexible tools in the hand of the ruling parties to ensure coordination between state policies and business operations within the context of a market economy, it can be difficult to detect the specific degree of political influence over the ordinary conduct of an economic operator. In fact, such influence, vehiculated by the presence of party branches, may intensify, soften or even disappear depending on circumstances such as the type of business operation involved, the scale of such operation, the geopolitical context.

According to the Commission, what should be taken into consideration, from a very broad and functional perspective, is the capacity of the third country to exert influence over the decisions of an economic entity.<sup>24</sup>

Notwithstanding such quite broad approach, the mechanism envisaged by the FSR could still be partially inadequate to address complex and dynamic forms of government influence on private enterprises.

Indeed, it all comes down to the interpretation of the notion of direct influence in light of the legal environment considered and the political circumstances affecting the intensity and scope of state interventions in the economy.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> See, for instance, Article 18 of the Company Law of the People’s Republic of China or Regulation no. 87-QĐ/TW of 2022 of the Socialist Republic of Vietnam (this second document only concerning State-Owned Enterprises). With regard to this issue in the Chinese context, see Gianmatteo Sabatino, “The Legal Dimension of the Relation Between the Chinese Communist Party and the Private Economy. A Perspective of the Article 19 of the Company Law”, *Global Jurist*, No. 2, Vol. 22, 2022, 351–373.

<sup>24</sup> Case FS.100011 – e&/PPF Telecom Group, Paragraph 215. This criterion is deeply connected with the reference, in the text of the regulation, to the legal and economic environments of third countries and the specific role of the government in the economy envisioned in the aforementioned environments, at Art. 3(2) – second part, letter b). Even if such criterion is explicitly only referred, in the text of the FSR, to foreign public entities, it may be reasonably argued that it holds value also with regard to private entities potentially influenced by the government, given that letter c) of the second part of Article 3 of the FSR mentions the need to verify the attributability of an entity to the government “taking into account all the relevant circumstances”.

<sup>25</sup> If one connotes, for instance, the Chinese model of economic law as essentially state-led and combines such connotation with the aforementioned rules about the presence of party branches

The FSR provides for three methods of subsidy review and, ultimately, of enforcement.<sup>26</sup> In the first place, an *ex officio* review.<sup>27</sup> In the second place, an obligation to notify foreign subsidies received by undertakings engaging in a concentration procedure.<sup>28</sup> In the third place, specific obligations to notify foreign subsidies received by undertakings involved in a public procurement procedure.<sup>29</sup>

Each one of these review modalities is connected with deep investigative powers by the European Commission, including the possibility of carrying out – obviously with the consent of the third country involved<sup>30</sup> – investigations outside the territory of the Union.

In terms of remedies, the FSR – once again drawing from EU competition and state aid law – provides both for redressive measures and for commitments decisions taken by the Commission in case it finds that a subsidy exerts a distortive effect upon the internal market.<sup>31</sup>

---

in enterprises, one would have to conclude that every operation of every Chinese enterprise could be potentially influenced by the ruling party, thus making potentially illegitimate every subsidy or financial contribution provided by a Chinese enterprise. On the other hand, if one connotes Chinese economy as essentially market-oriented and accepts the view according to which the role of party branches in the enterprises does not concern business operation, one would assume the risk of severely underestimating the influence of such branches.

<sup>26</sup> J. Blockx, P. Mattiolo, *op. cit.*, fn 18.

<sup>27</sup> Articles 9 and following of the FSR. This mechanism is designed to create a vast space of discretion for the Commission, unbounded by specific thresholds, but depending only on the preliminary consideration that a subsidy may distort the internal market.

<sup>28</sup> Articles 20 and following of the FSR. In this case, the obligation to notify is activated only when certain thresholds are reached.

<sup>29</sup> Articles 27 and following of the FSR.

<sup>30</sup> Article 15 of the FSR.

<sup>31</sup> Lena Hornkohl, “The EU Foreign Subsidy Regulation: Why, What and How?”, *Weaponising Investments* (eds. Jens Hillebrand Pohl, Thomas Papadopoulos, Janosch Wiesenthal, Joanna Warchol), Springer, Cham, 2024, 1–39. See also Article 7 of the FSR, which includes a list of exemplary commitments or redressive measures, among which “(a) offering access under fair, reasonable, and non-discriminatory conditions to infrastructure, including research facilities, production capabilities or essential facilities, that were acquired or supported by the foreign subsidies distorting the internal market unless such access is already provided for by Union legislation; (b) reducing capacity or market presence, including by means of a temporary restriction on commercial activity; (c) refraining from certain investments; (d) the licensing on fair, reasonable and non-discriminatory terms of assets acquired or developed with the help of foreign subsidies; (e) the publication of results of research and development; (f) the divestment of certain assets; (g) requiring the undertakings to dissolve the concentration concerned; (h) the repayment of the foreign subsidy, including an appropriate interest rate, calculated in accordance with the method set out in Commission Regulation (EC) No. 794/2004; (i) requiring the undertakings concerned to adapt their governance structure”.

Such investigative and remedial framework may very well amount to a case of extra-territorial application of European law,<sup>32</sup> which might directly affect the exercise of public intervention powers by governments or government-controlled entities pursuant to state capitalist legal regimes, thus raising serious political problems.<sup>33</sup>

Similar, if not worse conflicts may arise from the provisions concerning investigation activities. It appears quite unlikely that, especially in cases involving strategic economic entities or sectors, third countries' governments will always accept hosting European officers on their own territory, without viewing such circumstance as a violation of their economic sovereignty. The fact that the Commission is empowered to take decisions also taking into account the fact that a foreign undertaking or a third country refuses to submit to an investigation only reinforces potential political conflicts stemming from the FSR.<sup>34</sup>

Another relevant element is the explicit mention of a balancing test,<sup>35</sup> pursuant to which the Commission may decide to balance market distortions induced by subsidies with positive outcomes stemming from them, such as the development of an economic activity, or the positive effect of the subsidy on the fulfillment of policy objectives set by the Union itself.<sup>36</sup>

---

<sup>32</sup> It is a well-known phenomenon, especially in antitrust law, and has been described as one of the epiphanies of the so-called Brussels Effect, i. e. the circulation of EU regulatory standards outside the borders of the Union. On the topic, see Anu Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, Oxford, 2020; see also Gian Antonio Benacchio, op. cit., fn. 1, 74 ff.

<sup>33</sup> Taking once again China as reference, its outward investment regulatory framework specifically provides that Chinese entities, when investing abroad, must comply not only with laws and regulations, but also with state plans and policies (Article 26 of the Measures for the Administration of Enterprises' Outward Investments (企业境外投资管理办法) issued in 2017). The potential conflict between vastly different approaches to public role in the economy appears crystal clear.

<sup>34</sup> Article 16 of the FSR.

<sup>35</sup> Lena Hornkohl, Pierfrancesco Mattioli, "Weighing the Scales: The Balancing Test of the Foreign Subsidies Regulation", 20 July 2025, available on SSRN at [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=5487826](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5487826), 25 October 2025.

<sup>36</sup> Article 6 of the FSR. It has been noted how the industrial policy tool represented by such balancing test is partially different from that envisaged in the 2020 White Paper, which, drawing from trade law, introduced the notion of a "EU interest test", where the "EU interest" should have been referred to specifically social or environmental outcomes of subsidies, such as creation of jobs, ensuring digital transition, enhancing environmental protection (Lena Hornkohl, op. cit., fn 31). From such perspective, the mechanism incorporated in the FSR still emphasizes the purely economic dimension of possible positive effects of subsidies; on the other hand, by referring, in general, to the Union's policy goals, it creates a space to take into consideration other instances.

### SOME OPERATIVE APPLICATIONS OF THE FSR

The FSR has not produced, so far, a substantial case load nor a relevant case law. Surely, this indicates that, beyond official proclaims, the highly political nature of such instrument requires utmost care as far as its concrete management is concerned.

Indeed, in a geopolitical era connoted by the presence of vast schemes of subsidies issued not only by developing and state capitalist countries but also by former “neo-liberal” powers such as the United States themselves,<sup>37</sup> a full application of the FSR could initiate unwanted clashes.

On the other hand, some of the few existing cases show exactly how the basic structures of the FSR ignite conflicts with the legislation of foreign countries which seem to be hardly solvable.

It has happened, for instance, with regard to the investigative powers of the Commission as laid out in the FSR. Within the context of an ongoing procedure against two companies established in the EU (in the Netherlands and Poland) wholly owned by a Hong Kong company which is turn controlled by a company of the Chinese mainland, the Court of Justice of the European Union was called to decide an appeal from the undertakings, seeking, in particular, the suspension of a request from the Commission to produce and show the content of the mailboxes of some of the undertakings’ employees.<sup>38</sup>

During the investigation, such request had been refused on account of the circumstance that the contested email correspondence was stored in servers placed in China and that providing that correspondence without a specific authorization of the Chinese competent authorities would have amounted to a violation of Chinese laws and would have implied administrative sanctions from Chinese authorities.

The undertakings – relying on arguments clarified in previous case law<sup>39</sup> – claimed that penalties issued by Chinese authorities would have caused a serious and irreparable damage not limited to its financial nature, but also extended to a possible revocation of business license, to criminal liability for the individuals directly responsible of the violation and to a general and profound stigma around the undertakings.<sup>40</sup> As a consequence, the undertakings asked the Court to suspend the request of the Commission which would have forced them to violate Chinese law.

---

<sup>37</sup> J. Blockx, P. Mattiolo, op. cit., fn 18.

<sup>38</sup> Order of the Vice-President of the Court, 21 March 2025, Case C-720/24 P(R), *Nuctech Warsaw Company Limited sp. z. o. o.*

<sup>39</sup> Order of the Vice-President of the Court, 11 April 2024, C-89/24 P(R), *Lagardère v Commission.*

<sup>40</sup> Paragraphs 26–28.

The Court dismissed the argument claiming in the first place that the undertakings had not proved the likeliness of suffering severe and irreparable damage.<sup>41</sup> As regards the possible issuance of further penalties – such as revocation of business license – the Court once again deemed the claim unproved, both because the claim was not properly supported by evidence and because the undertakings did not prove how a business suspension or license revocation could imperil their financial viability and could not be remedied by an action for damages against the EU institutions.<sup>42</sup>

In the last place, as regards criminal liabilities, the Court found that they could arise as a result of a violation of the Chinese Law on Safeguarding State Secrets, but it also pointed out that the undertakings “had failed to demonstrate that the electronic correspondence at issue actually contained State secrets or that they [...] had taken the necessary steps to obtain the required authorisation for its disclosure under that law and that that request had been refused”<sup>43</sup>

As a result, the appeal has been dismissed.

It is worth noting that, in the case, all the relevant issues are essentially connected with the problem of the proof of the specific attitude that a foreign legal system could adopt with regard to certain violations. Such operation is not always easy, given also the profound differences in the notions of legality, of rule of law and of enforcement. When a legal system whose concept of legality is deliberately fuzzy and employs “variable geometries” especially when covering strategic matters (it is the case of China)<sup>44</sup>, the proper assessment of both the content of the FSR and of the interim measures asked by the parties involved would necessarily imply a deep comparative effort, which the CJEU could not always be well equipped to carry out.

More detailed indications about the concrete approaches followed by the Commission in the application of the FSR come from the first final decision taken pursuant to the regulation and published by the Commission: the decision in Case FS.100011,<sup>45</sup> regarding the acquisition, by a telecommunication company of the

---

<sup>41</sup> Paragraphs 30 and following. The Court considered that the administrative penalties which can be issued by Chinese authorities are pecuniary in nature and cannot be considered as irreparable.

<sup>42</sup> Paragraphs 39–41.

<sup>43</sup> Paragraphs 43–44.

<sup>44</sup> Ignazio Castellucci, *Rule of Law and Legal Complexity in the People's Republic of China*, Università degli Studi di Trento, Trento, 2012.

<sup>45</sup> The decision was taken on 24<sup>th</sup> September 2024 and published by the Commission on 4<sup>th</sup> April 2025, in the form of a provisional public version. For a thorough analysis of the decision see Lena Hornkohl, Pierfrancesco Mattiolo, “The Concept of ‘Distortion in the Internal Market’ in the Foreign Subsidies Regulation – From the Legacy of State Aid Law to the First Case Practice”, *Estali Spring Forum*, available on SSRN at [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=5247472](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5247472), 25 October 2025.

United Arab Emirates (UAE), of sole control of another telecommunication business group operating in several eastern EU countries.<sup>46</sup>

The Commission initiated a procedure after receiving notification of the proposed concentration pursuant to the FSR. The notifying party (i. e. the UAE entity) is majority-owned and thus controlled by the Emirates Investment Authority, i. e. the UAE sovereign wealth fund.

On the basis of the preliminary elements her disposal, the Commission found indications that the notifying party had received foreign subsidies especially in the form of: i) an unlimited guarantee derived from an exemption from bankruptcy laws for entities owned by the government of UAE; ii) a loan obtained by a syndicate of five state-controlled banks.<sup>47</sup> The Commission decided therefore to open an in-depth investigation.<sup>48</sup>

In the final decision, the Commission develops a highly complex reasoning, examining in detail the legal system of the UAE with regard to special exemptions granted to state-controlled entities.

For instance, the Commission noted that UAE bankruptcy law applies to state-controlled entities only as far as the articles of association of such entities provide for their subjection to the law. Indeed, the articles of association of the notifying party exclude the application of some provisions of UAE bankruptcy law.<sup>49</sup> The sovereign wealth fund of the UAE enjoys a veto over any liquidation proposal of the notifying party, it has the right to take control of the board of directors and oversee any liquidation process, and it enjoys a right of preference to purchase the notifying party's assets. Furthermore, dissolution of the notifying party is possible only "in the event of the loss of all or most of its funds such that it cannot invest the remaining funds in a worthy way".<sup>50</sup>

The Commission then hypothesizes how the notifying party would operate in case of financial difficulties, and concludes that it would be very unlikely for it

---

<sup>46</sup> Among those countries, Bulgaria, Hungary and Slovakia. The group is also active in Serbia and another of its branches is active in Czech Republic, but it was not involved in the acquisition.

<sup>47</sup> Pursuant to Article 5(1)(b) of the FSR, unlimited guarantees are considered a form of subsidy which is most likely to distort the internal market. Furthermore, the Commission also points out that the loans received by the notifying party could have directly facilitated the proposed concentration, thus falling within the scope of Article 5(1)(d) of the FSR as another one form of subsidy "most likely" to distort the market.

<sup>48</sup> C/2024/3951 of 21st June 2024.

<sup>49</sup> Decision FS.100011, paragraph 78–79.

<sup>50</sup> Decision FS.100011, paragraph 86. In the decision, the Commission makes direct reference to the articles of association of the notifying party.

to default on its debts, due to extensive support by the government pursuant to the special legal regime it is subjected to.<sup>51</sup>

Such situation fits within the notion of state aid according to EU law.<sup>52</sup>

The Commission also dismisses the argument of the notifying party, according to which, in spite of the existence of a legal regime allowing for wide state support to specific enterprises in the UAE, there are several instances of UAE government not intervening to support enterprises. The Commission examines in detail the examples presented by the notifying party and concludes that they either did not correspond to the specific financial situation of the notifying party or they concerned enterprises which were explicitly subjected to ordinary bankruptcy proceedings, unlike the notifying party.<sup>53</sup>

As regards the distortive effects on the internal market, the Commission takes into account several benchmarks and financial indicators in order to hypothesize the impact of the concentration upon the position of the notifying entity in the European market.<sup>54</sup>

The Commission also notes that the unlimited availability of financial resources would allow the notifying party, after the proposed concentration, to pursue aggressive commercial strategies and “discipline competitors”.<sup>55</sup>

Thus, the Commission points out that the proposed concentration is affected by foreign subsidies exerting a distortive effect on the functioning of the internal market. However, at the same time, the Commission takes into account several commitments proposed by the notifying party and adjusts them in order to elaborate a final set of commitments functioning as conditions for the final approval of the proposed concentration.<sup>56</sup>

Such commitments touch upon different regulatory and financial aspects and, by all means, represent a deep restructuring of the notifying party’s governance structure. For instance, it is provided that the notifying party modifies its articles

---

<sup>51</sup> Paragraphs 95 and following of the Decision.

<sup>52</sup> See the Commission Notice on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to State aid in the form of guarantees, OJ C 155, 20. 6. 2008, Section 1.2.

<sup>53</sup> Paragraphs 110 and following of the Decision.

<sup>54</sup> For instance, it notes that as a result of the unlimited guarantee supported by the UAE, the notifying entity would enjoy, as a result of the concentration, credit ratings more favorable than under normal market circumstances, so that its competitive position in the European market would improve (Paragraphs 323 and following of the Decision).

<sup>55</sup> Paragraphs 366 and following of the Decision.

<sup>56</sup> Paragraph 378 of the Decision.

of association so to fully subject itself to the ordinary bankruptcy rules of the UAE.<sup>57</sup> It is provided (with exceptions) that the notifying party, after the acquisition, shall not provide financing to any member of the Target group and shall ensure that its affiliated undertakings also do not provide such financing.<sup>58</sup>

It is also mandated that a monitoring trustee is appointed (upon approval from the Commission) to supervise and ensure respect of the commitments. The characteristics of such monitoring trustee as well as his work conditions are detailed in the text of the decision.<sup>59</sup>

Such first relevant application of the FSR by the Commission fully shows how great its potential incidence over foreign regulatory frameworks is. The concrete application of the commitments, obviously, will have to be monitored. Generally speaking, it is worth noting that, depending on the legal system involved, it could be sometimes hard – even after ascertaining the existence of a foreign subsidy distorting the market – to elaborate commitments which neutralize the distortive effect while preserving the management autonomy of the economic operator involved. Once again, it all comes down to a political negotiation among the parties, i.e. among the European Commission and the state-backed foreign entity.

## CONCLUSIONS

In spite of its highly technical language and its constant references to ordinary rules on state aids, it would be misleading to conceive the FSR as a “simple” instrument to ensure a level playing field among economic operators within the European market.

The FSR is, by all means, a geopolitical tool, which fully reflects a general global tendency in the development of economic laws towards the reinforcement of public control over economic activities and, especially, cross-border movements of capitals.

As a consequence, the evaluation of the effectiveness of the FSR will also have to be measured according to geopolitical criteria rather than purely economic ones. Much of this new instrument’s role will depend on the Commission’s capabilities to make it “interact” with foreign legal systems in a viable way to serve the general interests and policies of the European Union. The provision about the

---

<sup>57</sup> Commitments, Section B(II).

<sup>58</sup> Commitments, Section B(III).

<sup>59</sup> Commitments, Section D.

interest balancing test or the specific operative attitude displayed by the Commission in evaluating the impact of foreign subsidies in the market and in elaborating commitments leaves much space for a flexible and dynamic application of the FSR. So, for instance, to subsidies coming from different countries could correspond different intensities in the application of the FSR, depending on geopolitical and geoeconomic implications. The FSR could then be used as an instrument to promote the integration of some players in the common market or, on the other hand, to exclude other players. Obviously, such approach is inextricably linked with the problem of the geopolitical autonomy of European institutions, especially when the FSR could target subsidies coming from “allied” countries, such as the United States.

Overall, it should be emphasized that, from the perspective of comparative economic law, the FSR is not only a valuable but also a potentially effective tool to foster a more coherent EU industrial policy and, ultimately, to promote further integration, provided that it is used in a balanced way and interpreted in light of European common interests, also from a geopolitical point of view.

Much of its fate will ultimately depend on the attitudes and capabilities of the decision-makers who shall be in charge of applying it in exceptionally difficult political circumstances.

Dr GIANMATTEO SABATINO  
Docent Univerziteta u Trentu

## REGULISANJE KONKURENCIJE U SVETU DRŽAVNOG KAPITALIZMA: PRAVNI REŽIM STRANIH SUBVENCIIJA U EVROPSKOJ UNIJI

### Rezime

Rad analizira pravni okvir koji je uspostavila Evropska unija u vezi sa stranim subvencijama i njihovom usklađenošću sa pravilima unutrašnjeg tržišta. Analiza se zasniva na Uredbi br. 2022/2560, koja predstavlja kamen temeljac evropskog zakonodavstva u ovoj oblasti. U radu se razmatraju i ocenjuju pravni principi i operativni mehanizmi utvrđeni ovom Uredbom, uz isticanje mogućih strukturnih slabosti okvira koji je postavila Evropska unija – naročito u odnosu na pojedine zemlje (poput Kine), u kojima javna kontrola nad privredom poprima hibridne i dinamične oblike. U drugom delu, rad se bavi praktičnim primenama Uredbe br. 2022/2560, tumačeći rezultate te primene u svetlu opšteg zaokreta evropskog ekonomskog prava ka većem stepenu javne intervencije u privredi koji je u velikoj meri, ako ne i pretežno, motivisan bezbednosnim i geopolitičkim razlozima.

*Cljučne reči:* strane subvencije, državna pomoć, pravo konkurencije, zajedničko tržište EU, industrijska politika

*Bibliography*

- Alami I. *et al.*, “Geopolitics and the ‘New’ State Capitalism”, *Geopolitics*, No. 27, 2022.
- Ali A., “The intersection of EU and its member States’ security in light of the foreign direct investment screening regulation”, *La comunità internazionale*, No. 3, 2020.
- Belviso L., *Golden Power. Profili di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2023.
- Benacchio G. A., *L’Unione Europea e il diritto privato. Fenomenologia di un’evoluzione*, CEDAM, Milano, 2024.
- Blockx J., Mattiolo, P., “The Foreign Subsidies Regulation: Calling Foul While Upping the Ante?”, *European Foreign Affairs Review*, No. 28, 2023.
- Bradford A., *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, Oxford, 2020.
- Buhart J., Henry D., “Industrial policy to trump competition? The Siemens/Alstom railway merger and its aftermath”, *Concurrences*, No. 2, 2019.
- Castellucci I., *Rule of Law and Legal Complexity in the People’s Republic of China*, Università degli Studi di Trento, Trento, 2012.
- Ferri D. “The Role of EU State Aid Law as a ‘Risk Management Tool’ in the COVID-19 Crisis”, *European Journal of Risk Regulation*, No. 12, 2020.
- Fortuna J. “L’espansione della disciplina e dei casi di applicazione dei golden powers nella dimensione europea e italiana tra crisi pandemica, eventi geopolitici e cybersecurity”, *Diritti comparati*, No. 1, 2025.
- Hornkohl L., “The EU Foreign Subsidy Regulation: Why, What and How?”, *Weaponising Investments* (eds. Hillebrand Pohl J., Papadopoulos T., Wiesenthal J., Warchol J.), Springer, Cham, 2024.
- Hornkohl, L., Mattiolo, P. “Weighing the Scales: The Balancing Test of the Foreign Subsidies Regulation”, 20 July 2025, available on SSRN at [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=5487826](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5487826), 25 October 2025.
- Kurlantzick J., *State Capitalism. How the return of statism is transforming the world*, Oxford University Press, Oxford, 2016.
- McNamara K. R., “Transforming Europe? The EU’s industrial policy and geopolitical turn”, *Journal of European Public Policy*, No. 31, 2024.
- Nourry A., Rabinowitz D., “European champions: what now for EU merger control after Siemens/Alstom?”, *European Competition Law Review*, No. 41, 2020.
- Piletta Massaro A., “Back to the Treaties: Towards a ‘Sustainable’ Competition Law”, *Revija za evropsko pravo*, No. 1, Vol. 25, 2023.
- Piletta Massaro, A. “Towards a Renewed Approach to the EU Single Market and its Competitiveness: Last Call for the European Integration”, *Revija Kopaoničke škole prirodnog prava*, No. 2, 2024.

- Piluso P., “L’età (post-)globale, il nuovo ‘capitalismo politico’ e la disciplina del golden power. Profili di dottrina dello Stato e di diritto costituzionale”, *federalismi.it*, No. 17, 2023.
- Pohl J. H., Papadopoulos T., Wiesenhal J., Warchol J. (eds), *Weaponising Investments*, Springer, Cham, 2024
- Sabatino G., *I paradigmi giuridici della pianificazione per lo sviluppo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.
- Sabatino G., “The Legal Dimension of the Relation Between the Chinese Communist Party and the Private Economy. A Perspective of the Article 19 of the Company Law”, *Global Jurist*, No. 2, Vol. 22, 2022.
- Sabatino G., “The BRICS’ contribution to the development of alternative models of transnational economic cooperation. A cross-cutting analysis from the perspective of the New Development Bank”, *DPCE Online*, No. 4, 2024.
- Schepisi C., “Aiuti di Stato ... o aiuti tra Stati? Dal Temporary Framework al Recovery Plan nel ‘comune interesse europeo’”, *Rivista della Regolazione dei Mercati*, No. 1, 2021.
- Smith V. A., Thatcher M., (eds), *Resilient Liberalism in Europe’s Political Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013.
- Somma A., “Private Law as Biopolitics: Ordoliberalism, Social Market Economy, and the Public Dimension of Contract”, *Law and Contemporary Problems*, No. 2, Vol. 76, 2013.
- Sorrentino D., “Il primo esercizio del ‘Golden Power’ da parte del governo Draghi”, *Opinio Iuris*, <https://www.opiniojuris.it/wp-content/uploads/2021/05/Il-primo-esercizio-del-Golden-Power-da-parte-del-governo-Draghi-Domenico-Sorrentino.pdf>.
- Stegink R. G. J., “Comparing complements: the concept of foreign subsidy under the EU Foreign Subsidies Regulation in light of EU State Aid Law and WTO Subsidy Law”, *Common Market Law Review*, No. 62, 2025.
- Van Damme I., “Understanding the Foreign Subsidies Regulation”, *University of Bologna Law Review*, No. 1, Vol. 9, 2024.
- Ye Bin, “欧盟《外国补贴白皮书》的投资保护问题刍议” („A comment on issues of protection of investments in the White Paper on Foreign Subsidies of the EU“), *Guoji fa yanjiu*, No. 6, 2020.
- Yoshizawa H., *European Union Competition Policy versus Industrial Competitiveness*, Routledge, London – New York, 2022.

Article history

Received: 23.09.2025.

Accepted: 30.10.2025.

ORIGINAL SCIENTIFIC PAPER



DRUGA SEKCIJA

PRAVA INTELEKTUALNE SVOJINE



STEFAN ŠOKINJOV

## POJAM EVOKACIJE OZNAKE GEOGRAFSKOG POREKLA U SUDSKOJ PRAKSI EVROPSKE UNIJE

*Pojam evokacije oznake geografskog porekla u pravu Evropske unije izgrađivao se u sudskoj praksi pune 22 godine, počev od presude donete 1999. godine u slučaju Gorgonzola pa do presude donete 2021. godine u slučaju Champanillo, u kojoj je data njegova aktuelna formulacija, tako da se danas smatra da evokacija zaštićene oznake geografskog porekla nastaje kada se korišćenjem sporne oznake u svesti prosečnog evropskog potrošača koji je razumno dobro informisan, pažljiv i razborit formira dovoljno jasna i direktna veza između poredbenih oznaka. Pored pomenutih, u radu su prikazani sledeći slučajevi: Viiniverla, Scotch Whisky, Queso Manchego i Morbier.*

*Ključne reči: oznake geografskog porekla, evokacija, pravo industrijske svojine, Evropska unija*

### U V O D

U teoriji prava industrijske svojine smatra se da se oznakama geografskog porekla pruža najjača pravna zaštita.<sup>1</sup> To je zato što je obim prava koji se stiče po

---

Prof. dr Stefan Šokinjov, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu, e-mail: [svarga@jura.kg.ac.rs](mailto:svarga@jura.kg.ac.rs). Rad je napisan u okviru naučnog projekta Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu: „Usklađivanje pravnog sistema Srbije sa standardima Evropske unije“, koji se finansira sredstvima Fakulteta.

<sup>1</sup> Pravna zaštita koja se pruža oznakama geografskog porekla jača je u odnosu na pravnu zaštitu koja se pruža žigovima (Sonja Lučić, *Pravo znakova razlikovanja*, Kragujevac, 2023, 200), sem u oblasti rešavanja sporova u vezi sa imenima internet domena, za koju svrhu ovlašćeni korisnici oznaka geografskog porekla moraju registrovati kolektivne žigove ili žigove garancije (Lionel Bently, Bred Sherman, „The Impact of European Geographical Indications on National Rights in Member

osnovu oznaka geografskog porekla izrazito širok.<sup>2</sup> Tolika širina obima prava u najvećoj meri postignuta je zaštitom oznaka geografskog porekla od evokacije.<sup>3</sup> Tako je u čl. 26, st. 1, tač. b) Regulative br. 2024/1143 o geografskim oznakama za vino, jaka alkoholna pića i poljoprivredne proizvode... (dalje u tekstu: Regulativa),<sup>4</sup> izričito zabranjeno preduzimanje radnji kojima se u svesti potrošača izaziva evokacija registrovane oznake geografskog porekla, „čak i kad je naznačeno stvarno poreklo proizvoda ili se koristi prevod, transkripcija ili transliteracija zaštićene oznake ili se uz nju koriste izrazi kao što su ‘stil’, ‘tip’, ‘metod’, ‘kao što se proizvodi u’, ‘imitacija’, ‘ukus’, ‘kao’ i slično, uključujući i situaciju kad se ti proizvodi koriste kao sastojci“ (finalnog proizvoda – prim. aut.). Ovako normirana zabrana evokacije propisana je i drugim regulativama Evropskog parlamenta i Saveta kojima se reguliše pravna zaštita oznaka geografskog porekla.<sup>5</sup>

Naravno, prvo i osnovno pitanje koje se postavlja jeste šta je evokacija. Prema tački 35 Preambule Regulative evokacija geografske oznake može nastati kada je veza sa proizvodom obeleženim registrovanom geografskom oznakom, s obzirom na, između ostalog, izraz, znak ili drugo sredstvo obeležavanja ili pakovanja, prisutna

---

States“, *Trademark Reporter*, No. 4, 2006, 901). Autori se pozivaju na spor povodom registracije internet domena pod nazivom *parma-schinken.com* od strane nemačkog proizvođača suhomesnatih proizvoda.

<sup>2</sup> Barbara Klaus, Fausto Capelli, „Protection of Geographic Indications and Designations of Origin in the Queso Manchego Case“, *European Food and Feed Law Review*, No. 5, 2019, 457.

<sup>3</sup> Vito Rubino, „From ‘Cambozola’ to ‘Toscoro’“, *European Food and Feed Law Review*, No. 4, 2017, 327.

<sup>4</sup> Regulation (EU) 2024/1143 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 on geographical indications for wine, spirit drinks and agricultural products, as well as traditional specialities guaranteed and optional quality terms for agricultural products, amending Regulations (EU) No 1308/2013, (EU) 2019/1753 and repealing Regulation (EU) No 1151/2012, *OJ L* series of 23. 4. 2024.

<sup>5</sup> Regulation (EU) 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17<sup>th</sup> December 2013 establishing a common organisation of markets in agricultural products and repealing Council Regulations (EEC) No 922/72, (EEC) No 234/79, (EC) No 1037/2001 and (EC) No 1234/2007, *OJ L* 347 of 20. 12. 2013, (Art. 92–123), Art. 103(2)b; Regulation (EU) No 251/2014 of the European Parliament and of the Council of 26<sup>th</sup> February 2014 on the definition, description, presentation, labelling and the protection of geographical indications or aromatised wine products and repealing Council Regulation (EEC) No 1601/91, *OJ L* 84 of 20. 3. 2014, Art. 20(2)b; Regulation (EU) 2019/787 of the European Parliament and of the Council of 17<sup>th</sup> April 2019 on the definition, description, presentation and labelling of spirit drinks, the use of the names of spirit drinks in the presentation and labelling of other foodstuffs, the protection of geographical indications for spirit drinks, the use of ethyl alcohol and distillates of agricultural origin in alcoholic beverages, and repealing Regulation (EC) No 110/2008, *OJ L* 130 of 17. 5. 2019, Art 21(2)b; Regulation (EU) 2023/2411 of the European Parliament and of the Council of 18 October 2023 on protection of geographical indications for craft and industrial products and amending Regulations (EU) 2017/1001 and (EU) 2019/1753, *OJ L* series of 27. 10. 2023, Art. 40(1)b.

u svesti prosečnog evropskog potrošača koji je razumno dobro informisan, pažljiv i razborit. Prema istom ovom recitalu, pojam evokacije izgrađen je u praksi Suda pravde Evropske unije (dalje u tekstu: Sud). U sudskoj praksi ovaj pravni institut se izgrađivao postepeno i to ćemo u ovom radu pokazati kroz prikaze sledećih slučajeva: *Gorgonzola*,<sup>6</sup> *Viiniverla*,<sup>7</sup> *Scotch Whisky*,<sup>8</sup> *Queso Manchego*,<sup>9</sup> *Morbier*,<sup>10</sup> i *Champanillo*.<sup>11</sup> Bez posebnog prikazivanja, po potrebi mogu biti pomenuti i drugi slučajevi.

## PRIKAZ SLUČAJEVA

### Slučaj *Gorgonzola*

*Gorgonzola* je ime porekla za sir proizveden u Italiji. Tužilac je pred austrijskim sudom pokrenuo parnični postupak zbog toga što je tuženi u promet pustio plavi sir označen robnim žigom *Cambozola*. U vezi s tim *Handelsgericht Vienna* upućuje Sudu sledeća pitanja (parafrazirano od strane autora):

1. Da li je u skladu sa pozitivnim komunitarnim pravom, a naročito principima slobodnog prometa roba (čl. 30 i 36 Ugovora o osnivanju EZ), na osnovu registracije imena porekla *Gorgonzola* izreći zabranu prodaje sira koji se stavlja u promet označen robnom markom *Cambozola*?

2. Da li je od značaja za rešavanje spora što je na pakovanju sira označenog robnom markom *Cambozola* vidljivo naznačena država proizvodnje (*Deutscher Weichkäse*)?

Sud konstatuje da predmetne oznake imaju isti broj slogova te da sporni izraz završava sa dva ista sloga kao i zaštićena oznaka porekla, što predmetne oznake čini vizuelno i fonetski sličnim i odlučuje da na predmetno činjenično stanje primeni odredbu o zabrani evokacije. Pošto tada važeća regulativa nije sadržala definiciju evokacije, Sud precizira da evokacija nastaje kada sporni izraz koji se koristi za označavanje predmetnog proizvoda sadrži deo zaštićene oznake, usled čega se, kada potrošač uoči spornu oznaku, u njegovoj svesti pojavljuje slika proizvoda koji se obeležava zaštićenom oznakom geografskog porekla. Pri tome, da bi evokacija nastala uopšte nije potrebno da je potrošač doveden u zabludu.

---

<sup>6</sup> C- 87/97 *Gorgonzola*, [1999] ECR I-1321 of 4<sup>th</sup> March 1999.

<sup>7</sup> C-75/15 *Viiniverla*, ECLI:EU:C:2016:35 of 21<sup>st</sup> January 2016.

<sup>8</sup> C-44/17 *Scotch Whisky*, ECLI:EU:C:2018:415 of 7<sup>th</sup> June 2018.

<sup>9</sup> C-614/17 *Queso Manchego*, ECLI:EU:C:2019:344 of 2<sup>nd</sup> May 2019.

<sup>10</sup> C-490/19 *Morbier* ECLI:EU:C:2020:1043 of 17<sup>th</sup> December 2020.

<sup>11</sup> C-783/19 *Champanillo*, ECLI:EU:C:2021:713 of 9<sup>th</sup> September 2021.

Sud je dalje pristupio poređenju proizvoda koji se obeležavaju predmetnim oznakama (meki plavi sir) i zaključio da se oni po izgledu ne razlikuju. A u vezi sa vizuelnom i fonetskom sličnošću predmetnih oznaka naložio je nadležnom nacionalnom sudu da ispita reklamni materijal tuženog. Ovo stoga što se po stanovištu Suda o evokaciji može govoriti samo ako vizuelna i fonetska sličnost oznaka nije slučajna.

Imajući sve to u vidu, Sud je odgovorio da se robnom oznakom *Cambozola* može izazvati evokacija zaštićenog imena porekla *Gorgonzola*, bez obzira što je na pakovanju proizvoda obeleženog spornom oznakom naznačeno njegovo pravo geografsko poreklo.

### Slučaj *Viiniverla*

U ovom slučaju sporna oznaka glasi: *Verlados*. To je verbalna oznaka koja služi za obeležavanje alkoholnog pića napravljenog od jabuke. Piće proizvodi preduzeće *Viiniverla Oy* u svom pogonu u finskom selu *Verla*. Kao što možemo videti i sporna oznaka i poslovno ime preduzeća sadrže ime sela u kojem se proizvodi predmetni proizvod. Na intervenciju Evropske komisije, nadležni organ vlasti u Finskoj donosi odluku kojom se *Viiniverla Oy* obavezuje da se uzdrži od proizvodnje i stavljanja u promet predmetnog proizvoda pod robnom markom *Verlados* i time prekine sa povredom zaštićene geografske oznake za obeležavanje alkoholnog pića od jabuke koja glasi: *Calvados*. Protiv ove odluke *Viiniverla Oy* nadležnom trgovinskom sudu podnosi tužbu. *Markkinaoikeus* zastaje sa postupkom i Sudu upućuje zahtev za prethodno odlučivanje koji sadrži tri pitanja (parafrazirano):

1. Ko se smatra prosečnim potrošačem?
2. Od kakvog je značaja prilikom utvrđivanja da li je u konkretnom slučaju izazvana evokacija:
  - (a) to što je u robnoj oznaci *Verlados* sadržano ime sela gde se predmetno piće proizvodi,
  - (b) to što se prvim delom oznake upućuje na poslovno ime proizvođača,
  - (v) to što se svega nekoliko stotina litara *Verladosa*, koliko se godišnje proizvode, uglavnom proda u lokalnom restoranu i
  - (g) to što se reči *Verlados* i *Calvados* sastoje od tri sloga od kojih je samo jedan isti (*dos*)?
3. ukoliko je evokacija ipak izazvana, da li finsko preduzeće i pored toga može nastaviti korišćenje spornog znaka imajući u vidu da finski potrošači znaju da piće obeleženo oznakom *Verlados* nije proizvedeno u Francuskoj?

Sud je odgovorio (parafrazirano):

1. Za utvrđivanje evokacije primenjuje se pravni standard pažnje prosečnog potrošača koji je razumno dobro informisan, pažljiv i razborit i pri tome je to evropski potrošač, a ne samo potrošač iz države u kojoj se proizvodi roba obeležena spornom oznakom.

2. Prilikom utvrđivanja postojanja evokacije, a imajući u vidu da se radi o sličnim proizvodima, nadležni nacionalni sud mora uzeti u obzir fonetsku i vizuelnu sličnost predmetnih oznaka, kao i sve dokaze da ova sličnost nije slučajna,<sup>12</sup> da bi ocenio da li se, kad je suočen sa spornom oznakom, u svesti prosečnog potrošača (iz prvog odgovora) stvara slika proizvoda obeleženog zaštićenom geografskom oznakom.

3. Korišćenje oznake kojom se izaziva evokacija ne može biti dopušteno, bez obzira na odsustvo bilo kakve verovatnoće da bi prosečni potrošači mogli biti dovedeni u zabludu.<sup>13</sup>

### *Slučaj Scotch Whisky*

Tuženi je viski proizveden u *Waldhorn* destileriji u Berglenu (*Berglen*), prodavao preko svog veb-sajta pod robnom oznakom *Glen Buchenbach*. *Waldhorn* je nemačka reč za lovački rog, *Buchenbach* je naziv švapske doline u kojoj se nalazi Berglen, a *Glen* je keltska reč za dolinu. Na etiketi se nalazila stilizovana slika lovačkog roga i vidno istaknuti podaci da je to nemački (*Deutsches Erzeugnis*) viski (*Swabian Single Malt Whisky*) proizveden u Berglenu (*Hergestellt in den Berglen*). Naizgled ništa sporno. Međutim, u Škotskoj se umesto engleske reči *valley* za dolinu uobičajeno koristi keltska reč *Glen*, koja reč je ujedno sadržana i u žigovima za škotski viski. Tužilac zato tvrdi da tuženi upravo ovom rečju u svesti potrošača izaziva evokaciju na škotski viski. S obzirom da oznake *Glen Buchenbach* i *Scotch Whisky* ni vizuelno ni fonetski nemaju baš ništa zajedničko *Landgericht Hamburg* zastaje sa postupkom i Sudu upućuje tri pitanja od kojih se drugo po redu odnosi na evokaciju. Regionalni sud u Hamburgu pita (parafrazirano): Da li je za postojanje evokacije neophodno da su predmetni znakovi fonetski i/ili vizuelno slični ili je dovoljno da jedan od elemenata sporne oznake evocira relevantnu javnost na registrovanu geografsku oznaku ili geografsko područje sa koga potiče proizvod za čije obeležavanje je geografska oznaka registrovana?

---

<sup>12</sup> Francuska vlada je tvrdila da je sporna oznaka u početku glasila *Verla*, a da je nastavak *dos* naknadno dodat (tač. 40).

<sup>13</sup> I u ovoj odluci se navodi da evokacija može nastati i kad je navedeno istinito geografsko poreklo robe obeležene spornom oznakom (tač. 43).

Sud je naveo da se evokacija smatra izazvanom kad se u svesti potrošača, neposredno po suočavanju sa spornom oznakom, pojavi slika proizvoda koji se obeležava zaštićenom geografskom oznakom. Da bi se to desilo nije neophodno da predmetne oznake budu vizuelno i fonetski slične. Dovoljno je da su konceptualno bliske.<sup>14</sup>

### *Slučaj Queso Manchego*

*Queso Manchego* je registrovana oznaka geografskog porekla za obeležavanje ovčijeg sira proizvedenog u španskom regionu *La Mancha*. Sporna oznaka služila je za obeležavanje iste vrste proizvoda istog geografskog porekla, a sadržala je verbalni deo (*Rocinante*) i likovni deo u vidu vetrenjača, pejzaža valovitog terena sa ovcima, mršavog konja i suvonjavog viteza u prikazu karakterističnom za Don Kihota od Manče.

Prvostepeni sud je tužbeni zahtev odbio zbog nepostojanja vizuelne i fonetske sličnosti. Drugostepeni sud u Albaseteu (*Albacete*) potvrdio je prvostepenu presudu smatrajući da se spornim znakom u svesti potrošača stvara predstava o geografskom području, sa kojeg sir tuženog zaista potiče, a ne obavezno o zaštićenom imenu porekla. U trećoj instanci o predmetnoj pravnoj stvari odlučivao je Vrhovni sud. *Tribunal Supremo* je zastao sa postupkom i uputio Sudu tri pitanja. Prvo se odnosilo na mogućnost evokacije slikovnim znakom, drugo na to da li evokacija može nastati asocijacijom na region iz koga potiče proizvod koji se obeležava zaštićenim imenom porekla i treće pitanje se ticalo pojma evropskog potrošača.

Sud je u presudi napisao da, s obzirom na to da je oznaka geografskog porekla zaštićena od bilo koje evokacije (tač. 17), nije isključeno da predstava proizvoda obeleženog zaštićenim imenom porekla može u svesti potrošača nastati percepcijom slikovne oznake (tač. 22). Što se drugog pitanja tiče Sud je naveo da se stvaranjem asocijacije na geografsko područje čiji je naziv inkorporiran u zaštićenu oznaku porekla u svesti potrošača može izazvati evokacija oznake porekla (tač. 43),<sup>15</sup> ali da je na nadležnom nacionalnom sudu da utvrdi da li je konceptualna bliskost slikovne oznake i geografskog područja dovoljno jasna i direktna (tač. 40). Konačno, pojam prosečnog evropskog potrošača obuhvata potrošače u državi članici u kojoj je proizvod, kojim je dat povod za evokaciju zaštićene

---

<sup>14</sup> Kriterijum konceptualne bliskosti prvi put se pominje u slučaju *Parmesan* (C-132/05 *Parmesan*, ECLI:EU:C:2008:117 of 26<sup>th</sup> February 2017, tač. 47).

<sup>15</sup> Čak i kada proizvodi sir koji je u svakom smislu sličan siru koji se obeležava registrovanom oznakom geografskog porekla, proizvođač ne sme vršiti upućivanje na taj region, ako mu nije priznat status ovlašćenog korisnika predmetne oznake geografskog porekla (Valeria Paganizza, „More Holes than Cheese: PDOs, Evocation and a Possible Solution“, *European Food and Feed Law Review*, No. 3, 2015, 225).

oznake geografskog porekla, proizveden ili na koju ta oznaka geografski asocira i u kojoj se predmetni proizvod najčešće konzumira (tač. 50).

### *Slučaj Morbier*

Slučaj *Morbier* je specifičan i zbog pitanja nadležnog nacionalnog suda, koje se odnosi na celu odredbu Regulative o obimu prava na oznaku geografskog porekla i zbog predmeta spora. Tužilac je ovlašćeni korisnik oznake porekla *Morbier* ustanovljene za obeležavanje sira proizvedenog od sirovog kravljeg mleka. Sir se proizvodi u komadima cilindričnog oblika prečnika 30–40 centimetara, visine 5–8 centimetara i težine 5–8 kg. Kada se „pogača“ sira iseče u kriške, po sredini i to duž celokupnog preseka vidi se vodoravna neprekidna crna linija od biljnog ugljenika (*vegetable carbon*). Tuženi je proizvodio i stavljao u promet sir pod oznakom *Morbier* od 1979. godine. Međutim, nakon što je za sir *Morbier* početkom XXI veka ustanovljeno ime porekla, proizvođačima ovog sira iz drugih krajeva Francuske, a tuženi upravo spada u tu grupu, dat je rok od pet godina u toku koga moraju okončati proizvodnju i prodaju ovog sira. Tuženi je međutim odlučio da i nakon isteka petogodišnjeg roka nastavi sa proizvodnjom predmetnog sira pa za obeležavanje ovog sira u zemlji porekla registruje žig *Montboissier*, a za karakterističnu središnju liniju umesto biljnog ugljenika počinje koristiti groždani polifenol čijom se upotrebom dobija linija plave boje.

Ovlašćeni korisnik imena porekla 22. avgusta 2016. godine podnosi tužbu smatrajući da tuženi izvršio povredu registrovane oznake geografskog porekla i preduzeo akt neloyalne konkurencije u vidu parazitskog tržišnog ponašanja (tzv. *free riding*) time što je nastavio sa proizvodnjom i prodajom sira koji je po izgledu podudaran siru za koji je oznaka geografskog porekla *Morbier* ustanovljena, te je od Regionalnog suda u Parizu (*Tribunal de grande instance Paris*) zahtevao da obaveže tuženog da se uzdrži od bilo kakve direktne i indirektno komercijalne upotrebe registrovane oznake, svake zloupotrebe, imitacije ili evokacije registrovane oznake, bilo kakve lažne i prevarne indikacije porekla, vrste ili ključnih karakteristika proizvoda kojima se stvara lažna predstava po pitanju porekla proizvoda, kao i svake druge prakse kojom se potrošači mogu dovesti u zabludu o pravom poreklu robe, a naročito korišćenja poprečne crne linije.

Regionalni sud u Parizu je 14. aprila 2016. godine odbio tužbeni zahtev u celosti. Tužilac je podneo žalbu Apelacionom sudu u Parizu koji je potvrdio presudu prvostepenog suda s obrazloženjem da se pravom oznaka geografskog porekla ne štiti izgled proizvoda nego naziv i da bez ekskluzivnog prava na izgled proizvoda njegova prodaja ostaje u domenu slobode trgovine, kao i da se horizontalna linija u preseku sira dobija drevnom metodom te da ne predstavlja iskorišćavanje investicije tužioca u način proizvodnje predmetnog proizvoda. Apelacioni sud je uzeo

u obzir i da je poprečna linija u siru tuženog plave, a ne crne boje, te da tuženi za proizvodnju koristi pasterizovano, a ne sirovo mleko i zaključio da se u ovom slučaju uopšte ne radi o istom siru.

Protiv presude Apelacionog suda tužilac je iskoristio pravo na podnošenje pravnog leka Kasacionom sudu koji je zastao sa postupkom i Sudu pravde EU postavio pitanje (parafrazirano): da li se odredba kojom se propisuje zabrana preduzimanja radnji koje su obuhvaćene obimom prava ovlašćenih korisnika oznake geografskog porekla ograničava na radnje koje se tiču neovlašćenog korišćenja oznake geografskog porekla ili se ova odredba može tumačiti tako da obuhvata i zabranu prezentacije proizvoda za čije obeležavanje oznaka geografskog porekla ustanovljena, a naročito zabranu reprodukcije karakterističnog oblika ili izgleda usled čega se, iako tuženi konkurent registrovanu oznaku ne koristi, potrošač može dovesti u zabunu po pitanju porekla proizvoda?

S obzirom na to da je ovo pitanje sadržalo dva potpitanja, Sud je dao dva odgovora. Prvi odgovor se tiče odredbe o obimu prava u celosti, a drugi odgovor se tiče samo zabrane propisane pod tačkom d) koja se odnosi na sve druge radnje kojima se u prometu može izazvati zabuna po pitanju istinitog geografskog porekla proizvoda. U prvom odgovoru, koji se između ostalog odnosi i na zabranu evokacije, Sud je naveo da zaštita prava ovlašćenih korisnika oznaka geografskog porekla nije ograničena na zabranu neovlašćenog korišćenja registrovane oznake. U drugom odgovoru Sud je naveo da je reprodukcijom izgleda proizvoda moguće u prometu izazvati zabunu po pitanju geografskog porekla proizvoda.

### *Slučaj Champanillo*

Slučaj *Champanillo* je primer zajedničkog prefiksa spornog naziva i poznatog imena porekla *Champagne*. Međutim, u odnosu na prva dva slučaja fonetske i vizuelne sličnosti koje smo prikazali u ovom radu, slučaj *Champanillo* je specifičan zbog još jedne, vrlo bitne, razlike. Naime, *Champanillo* je naziv tapas bara (tač. 15) i služi za označavanje usluge kateringa koju dati ugostiteljski objekat pruža (tač. 19). Dok su se u slučaju *Gorgonzola* obe oznake koristile za obeležavanje sira, a u slučaju *Viiniverla* alkoholnog pića od jabuke, u slučaju *Champanillo* se sporna oznaka uopšte ne odnosi na obeležavanje robe, pa samim tim ni alkoholnih pića, a pogotovo ne penušavog vina. Sud je ipak zauzeo stav da to ne predstavlja smetnju za utvrđenje da je u svesti potrošača izazvana evokacija, jer identičnost ili sličnost proizvoda obeleženih spornom i registrovanom oznakom nije uslov za postojanje evokacije.

Iako se u tapas baru iz slučaja *Champanillo*, šampanjac vrlo retko, gotovo sporadično, naručivao i konzumirao, smatramo da je odluci Suda znatno doprinela

činjenica da je sporna oznaka, osim reči koja je vizuelno i fonetski slična registrovanoj oznaci, sadržala i crtež dve čaše sa stopom kojima se nazdravlja s gaziranom tečnošću u njima.

Sud je u ovoj presudi redefinisao pojam evokacije precizirajući da ona nastaje kada se korišćenjem sporne oznake u svesti prosečnog evropskog potrošača koji je razumno dobro informisan, pažljiv i razborit formira dovoljno jasna i direktna veza između sporne i zaštićene oznake. Postojanje takve veze može proizići po osnovu nekoliko faktora kao što su parcijalna inkorporacija zaštićene oznake u spornu, fonetska i vizuelna sličnost dvaju oznaka, konceptualna bliskost između zaštićene i sporne oznake ili sličnost između proizvoda koji se obeležava zaštićenom oznakom i roba i usluga koje se obeležavaju spornom oznakom.

#### BITNI ELEMENTI POJMA EVOKACIJE

Praksa Suda pravde Evropske unije u vezi sa tumačenjem i primenom odredbe o zabrani evokacije iznimno je bogata.<sup>16</sup> To je Sudu omogućilo da za nešto više od dve decenije iskristališe sveobuhvatan i elastičan pojam evokacije.

Definisanje pojma evokacije počinje presudom donesenom u slučaju *Gorgonzola*. U toj presudi je napisano da evokacija postoji kada se u umu potrošača prilikom percepcije sporne oznake pojavi slika proizvoda obeleženog zaštićenom oznakom. Ova definicija ostaje neizmenjena sve do odluke u slučaju *Scotch Whisky* u kojoj se navodi da je za pojam evokacije nužno da se predstava proizvoda obeleženog zaštićenom oznakom u svesti potrošača pojavljuje neposredno po uvidu u spornu oznaku. To znači da se od potrošača ne očekuje da on zagleda i istražuje spornu oznaku niti da o njoj razmišlja, raspituje se, pregleda registar zaštićenih oznaka i vrši poređenje. Da bi postojala evokacija, podsećanje na proizvod obeležen zaštićenom oznakom mora biti direktna posledica opažanja sporne. Aktualnu formulaciju definicija evokacije dobija u odluci donetoj u slučaju *Champanillo* u kojoj se navodi da je za pojam evokacije ključno da se u svesti potrošača formira dovoljno jasna i direktna veza između sporne i zaštićene oznake.<sup>17</sup>

Što se tiče kriterijuma za utvrđivanje evokacije, u slučajevima *Gorgonzola* i *Vii-niverla* to je fonetska i vizuelna sličnost sporne i zaštićene oznake, u ovim slučajevima uzrokovana time što je deo zaštićene oznake inkorporiran u spornu. U ostalim

---

<sup>16</sup> Omar Cesana, Giorgio Rusconi, „Protection of PDO and PGI Products: 10 years After the Adoption of Regulation (EU) No 1151/2012“, *European Food and Feed Law Review*, No. 6, 2022, 401.

<sup>17</sup> Jasno i direktno se prvi put zajedno pominju u slučaju *Queso Manchego*, ali u kontekstu konceptualne bliskosti sporne (likovne) oznake i geografskog područja čiji je naziv zaštićen imenom porekla (tač. 40).

slučajevima to je konceptualna bliskost oznaka. U slučaju *Scotch Whisky* konceptualna bliskost je utvrđena poređenjem verbalnih elemenata, a u slučaju *Queso Manchego* sporna oznaka je i pored verbalnih elemenata pretežno bila grafička, a zaštićena verbalna. U slučaju *Morbier* ključno je bilo podudaranje specifičnog i naročito distinktivnog izgleda proizvoda obeleženih spornom i zaštićenom oznakom.<sup>18</sup> U slučaju *Champanillo* evokacija se zasnivala na oba kriterijuma: i vizuelnoj i fonetskoj sličnosti znakova i konceptualnoj bliskosti zaštićenog znaka i likovnog prikaza uz sporno ime. Bez obzira na slučaj *Champanillo*, kriterijumi za utvrđenje evokacije su alternativni. Da bi postojala evokacija, sličnost poredbenih elemenata ne sme biti slučajna.<sup>19</sup>

U svim prikazanim slučajevima, sem u slučaju *Champanillo*, radilo se o istoj vrsti proizvoda.<sup>20</sup> U slučajevima *Gorgonzola* i *Queso Manchego* proizvodi su sem što su bili iste vrste još i isto izgledali.<sup>21</sup> U slučaju *Morbier* proizvodi su izgledali skoro isto.<sup>22</sup>

Ni u jednom od slučajeva naznačenje pravog geografskog porekla uz spornu oznaku nije korišćenje sporne oznake učinilo pravno valjanim.<sup>23</sup> Dovođenje potrošača

<sup>18</sup> Mada se između znakova razlikovanja *Morbier* i *Montboissier* može uočiti fonetska i vizuelna sličnost.

<sup>19</sup> Namera je faktor koji se mora uzeti u obzir prilikom ocenjivanja da li postoji evokacija. V. Sydney Kiefert, „Wine About It: Why Croatia’s Historic Wine Prošek Should Be Granted a Protected Designation of Origin by the European Union“, *American University International Law Review*, No. 1, 2023, 222.

<sup>20</sup> Ne bi se moglo reći da je nakon presude u slučaju *Champanillo* uslov istovrsnosti proizvoda izgubio svaki značaj za pojam evokacije. Primer za to je slučaj *Port Charlotte* (C-56/16, ECLI:EU:C:2017:693 of 14<sup>th</sup> September 2017) u kojem su oznake *Porto* i *Port Charlotte* korišćene za obeležavanje različitih proizvoda (desertno vino i viski) na čemu se i zasnivao zaključak da tuženi nije izazvao evokaciju čuvenog imena porekla. Što se slučaja *Champanillo* tiče, ne može se tvrditi da između alkoholnog pića i ugostiteljskih usluga ne postoji baš nikakva povezanost. Zapravo, imajući u vidu da su u slučaju *Champanillo* elementi oznaka i vizuelno i fonetski i smisaono slični, moglo bi se izvesti pravilo prema kojem privredna bliskost roba može biti manja što je sličnost oznaka veća, ali ne može potpuno izostati.

<sup>21</sup> Posluženi, odnosno van ambalaže isto izgledaju i proizvodi u slučajevima *Viiniverla* i *Scotch Whisky*.

<sup>22</sup> Sudeći po ovim slučajevima, sporovi u pravu oznaka geografskog porekla uglavnom nastaju u vezi sa sirom i alkoholnim pićima. Što se drugopomenute grupe proizvoda tiče to nije nimalo čudno imajući u vidu da se oznake geografskog porekla za vina i žestoka alkoholna pića smatraju finansijski najvrednijim. V. John Asland, „Protection of Geographical Indications – What is it and What’s in it for Norway? – Thoughts from the Outskirts of Europe“, *Bond Law Review*, No. 1, 2005, 13.

<sup>23</sup> Jenny Moska, „The Battle between the Cheeses Signifies the Ongoing Struggle to Protect Designations of Origin within the European Community and in the United States in *Consorzio per la Tutela del Formaggio Gorgonzola v. Kaserei Champignon Hofmeister GmbH & C. KG*“, *Tulane Journal of International and Comparative Law*, No. 8, 2000, 586.

u zabludu takođe nije uslov za postojanje evokacije,<sup>24</sup> jer evokacija nastaje iako je potrošač svestan da proizvod obeležen spornom oznakom nije proizvod sa kontrolisanim geografskim poreklom.<sup>25</sup> Radi se o tome da u slučaju evokacije postoji simultana koegzistencija poruka o zaštićenoj oznaci i o stvarnom geografskom poreklu predmetnog proizvoda. Tako npr. u slučaju *Viiniverla* postoji simultana koegzistencija poruka o reputaciji Kalvadosa i pravom poreklu Verladosa. Ovakva koegzistencija ideja nije smetnja za utvrđenje da je izazvana evokacija zaštićene oznake geografskog porekla.<sup>26</sup> S druge strane, neće svako korišćenje zaštićene oznake od strane neovlašćenog lica izazvati simultanu koegzistenciju poruka i sledstveno tome evokaciju.<sup>27</sup> Ovo stoga što utvrđivanje evokacije zavisi od percepcije potrošača,<sup>28</sup> a ona varira s obzirom na okolnosti konkretnog slučaja.

Pravni standard pažnje je prvi put određen odlukom u slučaju *Viiniverla* u kojoj je navedeno da se evokacija ocenjuje pažnjom prosečnog evropskog potrošača, a ne samo potrošača u državi članici u kojoj je proizvod, kojim je dat povod za evokaciju zaštićene oznake geografskog porekla, proizveden. U slučaju *Queso Manchego* određenje razumno dobro informisanog, pažljivog i razboritog potrošača je dopunjeno time što je navedeno da se ovaj pojam odnosi na evropske potrošače uključujući i potrošače u državi članici u kojoj je proizvod, kojim je dat povod za evokaciju zaštićene oznake geografskog porekla, proizveden ili na koju ta oznaka geografski asocira i u kojoj se predmetni proizvod najčešće konzumira.

## ZAKLJUČAK

Pojam evokacije oznake geografskog porekla u pravu Evropske unije izgrađivao se u sudskoj praksi pune dvadeset dve godine, počev od presude u slučaju *Gorgonzola* iz 1999. pa do presude u slučaju *Champanillo* iz 2021, u kojoj je konačno iskristalisan, tako da danas smatramo da evokacija zaštićene oznake geografskog porekla nastaje kada se korišćenjem sporne oznake u svesti prosečnog evropskog

---

<sup>24</sup> J. Asland, op. cit., 8.

<sup>25</sup> „Uslov za zaštitu oznake nije, dakle, konkretna prevara o poreklu“ (S. Lučić, op. cit., 195).

<sup>26</sup> Annalisa Volpato, „On Consumer, Evocation and Cider Spirit“, *European Food and Feed Law Review*, No. 2, 2016, 144.

<sup>27</sup> Lionel Bently, Bred Sherman, Dev Gangjee, Phillip Johnson, *Intellectual Property Law*, Oxford, 2018, 1205. Autori se pozivaju na slučaj C-56/16 *Port Charlotte*, ECLI:EU:C:2017:693 of 14<sup>th</sup> September 2017 u kojem je sporna oznaka sadržala zaštićeno ime porekla za vina iz Portugalije: *Porto*.

<sup>28</sup> Johanna Gibson, „Tilting at Windmills: the Law of Evocation in Geographical Indications and Designations of Origin“, *Queen Mary Journal of Intellectual Property*, No. 3, 2019, 241.

potrošača koji je razumno dobro informisan, pažljiv i razborit formira dovoljno jasna i direktna veza između poredbenih oznaka.

Sa svakom novom presudom širio se pojam evokacije oznake geografskog porekla, a sa njom i obim prava. Imajući u vidu da evokacija nastaje u odsustvu zabune o geografskom poreklu robe, zatim kad se umesto oznake u izvornom obliku koriste prevod, transkripcija ili transliteracija, kao i kad je pravo geografsko poreklo robe vidno naznačeno, pa čak i onda kad su proizvodi slični po (specifičnom) izgledu, možemo s pravom reći da se obim prava oznaka geografskog porekla po brojnim elementima podudara sa zaštitom poznatih žigova od razvodnjavanja. Ovo pogotovo što se postojanje evokacije u nekim slučajevima može utvrditi i kad robe i usluge koje se obeležavaju spornom i zaštićenom oznakom nisu istovrsne. Sve to potvrđuje tezu s početka ovog rada o oznakama geografskog porekla kao najjače zaštićenom pravu industrijske svojine.

Prof. Dr. STEFAN ŠOKINJOV  
Full Professor, Faculty of Law  
University of Kragujevac

## THE CONCEPT OF EVOCATION OF THE INDICATION OF GEOGRAPHICAL ORIGIN IN THE EUROPEAN UNION CASE LAW

### Summary

The concept of evocation of the indication of geographical origin is built in the European Union case law starting from the judgment in Gorgonzola till the Champanillo case where according to the Court's rule evocation is established where the use of a name creates sufficiently clear and direct link between that name and the protected indication of geographical origin in the mind of average European consumer who is reasonably well informed and reasonably observant and circumspect. With every new judgment brought between mentioned two the concept of evocation was widened. Today it is the concept that offers very wide legal protection for all market operators authorised to use registered indications of geographical origin.

*Key words:* indications of geographical origin, evocation, Industrial property law, European Union

### *Literatura*

- Asland J., „Protection of Geographical Indications – What is it and What's in it for Norway? – Thoughts from the Outskirts of Europe“, *Bond Law Review*, No. 1, 2005.
- Bently L., Sherman B., Gangjee D., Johnson P., *Intellectual Property Law*, Oxford, 2018.
- Bently L., Sherman B., „The Impact of European Geographical Indications on National Rights in Member States“, *Trademark Reporter*, No. 4, 2006.

- Cesana O., Rusconi G., „Protection of PDO and PGI Products: 10 years After the Adoption of Regulation (EU) No 1151/2012“, *European Food and Feed Law Review*, No. 6, 2022.
- Gibson J., „Tilting at Windmills: the Law of Evocation in Geographical Indications and designations of origin“, *Queen Mary Journal of Intellectual Property*, No. 3, 2019.
- Kiefert S., „Wine About It: Why Croatia’s Historic Wine Prošek Should Be Granted a Protected Designation of Origin by the European Union“, *American University International Law Review*, No. 1, 2023.
- Klaus B., Capelli F., „Protection of Geographic Indications and Designations of Origin in the Queso Manchego Case“, *European Food and Feed Law Review*, No. 5, 2019.
- Lučić S., *Pravo znakova razlikovanja*, Kragujevac, 2023.
- Moska J., „The Battle between the Cheeses Signifies the Ongoing Struggle to Protect Designations of Origin within the European Community and in the United States in *Consorzio per la Tutela del Formaggio Gorgonzola v. Kaserei Champignon Hofmeister GmbH & C. KG*“, *Tulane Journal of International and Comparative Law*, No. 8, 2000.
- Paganizza V., „More Holes than Cheese: PDOs, Evocation and a Possible Solution“, *European Food and Feed Law Review*, No. 3, 2015.
- Rubino V., „From ‘Cambozola’ to ‘Toscoro’“, *European Food and Feed Law Review*, No. 4, 2017.
- Volpato A., „On Consumer, Evocation and Cider Spirit“, *European Food and Feed Law Review*, No. 2, 2016.

Datumi prijema i prihvatanja rada

Primljen: 25.08.2025.

Prihvaćen: 29.09.2025.

PREGLEDNI RAD



TREĆA SEKCIJA

EKONOMIJA I FINANSIJE



UDK 336.226.44(497.11)(100)  
DOI: 10.56461/RKSP2502087U

SNEŽANA UGRINOV  
NIKOLA ALTIPARMAKOV  
BLAGOJE PAUNOVIĆ

## **POREZ NA UGLJENIK U MEĐUNARODNOJ PRAKSI: ISKUSTVA I SMERNICE ZA SRBIJU**

*U svetlu sve ambicioznijih klimatskih politika Evropske unije i izazova energetske tranzicije pred kojima se nalazi Srbija, pitanje uvođenja cene emisija gasova sa efektom staklene bašte postaje sve aktuelnije. Analize ukazuju da je, iz praktične i fiskalne perspektive, za Srbiju u ovom trenutku pogodnije uvođenje poreza na ugljenik nego uspostavljanje sistema trgovine emisijama (ETS). Polazeći od teorijskih osnova i iskustava drugih zemalja, ovaj rad razmatra različite mogućnosti dizajna poreza na ugljenik. Glavni cilj je da primeri međunarodne prakse posluže kao smernice kreatorima ekonomskih politika u oblikovanju poreskog mehanizma koji će biti efikasan, pravičan i prilagođen specifičnim privrednim i institucionalnim uslovima Srbije.*

*Ključne reči: porez na ugljenik, energetska tranzicija, sistem trgovine emisijama*

### U V O D

Savremeni ekonomski i društveni razvoj suočava se sa sve izraženijim ekološkim izazovima koji prete održivosti privrede i kvalitetu života. Ekološki problemi

---

MSc Snežana Ugrinov, specijalni savetnik, Fiskalni savet; e-mail: [snezana.ugrinov@fiskalnisavet.rs](mailto:snezana.ugrinov@fiskalnisavet.rs).

Dr Nikola Altiparmakov, docent Ekonomskog fakulteta Univerziteta u Beogradu; e-mail: [nikola.altiparmakov@ekof.bg.ac.rs](mailto:nikola.altiparmakov@ekof.bg.ac.rs).

Prof. dr Blagoje Paunović, predsednik Fiskalnog saveta; e-mail: [blagoje.paunovic@fiskalnisavet.rs](mailto:blagoje.paunovic@fiskalnisavet.rs).

stvaraju rastući pritisak na kreatore ekonomskih politika da oblikuju mere koje će smanjiti negativne efekte zagađenja, a da pri tome ne ugroze ekonomski rast.<sup>1</sup> Smanjenje zagađenja predstavlja složen i dugoročan proces koji zahteva kombinaciju različitih instrumenata politike i angažovanje šireg spektra učesnika – od vlada i međunarodnih institucija do privatnog sektora i građana.

Imajući u vidu da su zagađenja vazduha i životne sredine višedecenijski problemi u Srbiji, kao i to da sve ambiciozniji ciljevi klimatskih politika Evropske unije postepeno počinju da se efektiviraju i na privredu Srbije, neophodno je sistemski pristupiti uvođenju cene za emisije sa efektom staklene bašte. Izveštaji i analize relevantnih domaćih i međunarodnih institucija – poput Fiskalnog saveta, Međunarodnog monetarnog fonda, Evropske komisije – ukazuju da bi za Srbiju u ovom trenutku uvođenje poreza na ugljenik bilo pogodnija opcija u odnosu na sistem trgovine emisijama (ETS). Za razliku od ETS-a uvođenje poreza na ugljenik ne zahteva uspostavljanje potpuno nove administrativne infrastrukture, već bi se moglo osloniti na postojeći poreski okvir i procedure. Pored jednostavnije primene, ovaj pristup bi omogućio i stabilne, predvidive fiskalne prihode u kratkom i srednjem roku.

Ipak, uspostavljanje poreza na ugljenik zahteva pažljivo definisanje njegovih ključnih parametara – poreske osnovice, visine stope, pokrivenost GHG gasova, obuhvata sektora, mesta oporezivanja, poreskih olakšica i drugo. Očekuje se da dobro dizajniran porez podstiče smanjenje ne samo emisija ugljen-dioksida, već i drugih zagađujućih materija koje nastaju sagorevanjem fosilnih goriva, kao što su oksidi sumpora, azota i praškaste čestice.<sup>2</sup>

Fokus istraživanja u ovom radu jesu teorijski i praktični aspekti uspostavljanja poreza na ugljenik na nacionalnom nivou. Rad se sastoji iz uvoda, četiri poglavlja i zaključka. U prvom poglavlju sažeto je objašnjena primena cenovnih instrumenata u cilju smanjenja negativnih eksternalija. Drugi deo rada posvećen je komparativnoj analizi poreza na dohodak i sistema trgovina emisijama. U trećem delu detaljno se razmatraju ključni aspekti dizajna poreza na ugljenik iz teorijskog i praktičnog ugla, što pruža smernice i za kreiranje javnih politika u Srbiji. Poslednji deo rada posvećen je sažetoj analizi prikupljenih javnih prihoda od poreza na ugljenik, sa posebnim osvrtom na potencijalne determinante nivoa prihoda poreza na ugljenik.

---

<sup>1</sup> OECD, *Towards Green Growth*, *OECD Green Growth Studies*, OECD Publishing, Paris, 2011.

<sup>2</sup> Govinda R. Timilsinas, „Where is the carbon tax after thirty years of research?“, *WB Policy Research*, 2018.

PRIMENA CENOVNIH INSTRUMENTATA U SMANJENJU  
NEGATIVNIH EKSTERNALIJA

Prvi opširniji prikaz mogućih strategija i mera za suzbijanje negativnih eksternalija dao je još Pigou (1920), pri čemu je kao ključne instrumente izdvojio poreze, subvencije i regulatorne mere. Tokom narednog perioda, ova tema dodatno je istraživana, pa je i spisak mogućih politika značajno proširen. U savremenoj literaturi mogu se pronaći različita klasifikovanja i grupisanja mehanizama ekoloških politika, ali im je zajedničko da se u širem smislu dele na tržišne i netržišne politike, kako to, na primer, prikazuju publikacije WIFO,<sup>3</sup> i OECD-a. Polazeći od ustaljene klasifikacije ekoloških politika instituta WIFO,<sup>4</sup> tržišni instrumenti obuhvataju prihodne mehanizme, poput poreza, naknada i dozvola za emisije, kao i subvencije, uključujući poreske olakšice i podsticaje za investiranje. S druge strane, netržišne politike obuhvataju regulatorne mere, poput ograničenja emisija i primene najboljih dostupnih tehnologija, ali i aktivnosti usmerene na povećanje svesti i informisanosti građana o potencijalnim negativnim efektima njihovih izbora i ponašanja.

Dosadašnja teorijska i empirijska istraživanja ukazuju na to da su tržišno zasnovane ekološke politike značajno efikasnije od netržišnih instrumenata, jer omogućavaju smanjenje negativnih ekoloških efekata uz najmanje društvene troškove.<sup>5</sup> U domenu smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte najčešće se primenjuju dva cenovna (tržišna) mehanizma – porez na ugljenik i sistem ograničavanja i trgovine emisijama (engl. *cap and trade*). Iako ovi instrumenti imaju različite teorijske osnove – porez na ugljenik proističe iz koncepta eksternalija (Pigou, 1920), dok sistem trgovine emisijama počiva na teoriji svojinskih prava (Coase, 1960) – može se uočiti visok stepen podudarnosti u njihovim praktičnim pristupima.<sup>6</sup> Porez na ugljenik direktno određuje cenu za emisije GHG, pri čemu se obim upotrebe fosilnih goriva i količina emisija prilagođavaju ovom cenovnom signalu. Nasuprot tome, sistem ograničavanja i trgovine emisijama (engl. *cap-and-trade*) definiše ukupno dozvoljenu količinu emisija, dok se tržišna cena ugljenika formira posredno – kao rezultat ponude i tražnje za emisijskim dozvolama.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Austrijski institut za ekonomska istraživanja – WIFO.

<sup>4</sup> V. na primer Angela Köppl, Margit Schratzenstaller, „Effects of Environmental and Carbon Taxation : A Literature Review“, *WIFO Working Papers*, No. 619, 2021.

<sup>5</sup> OECD *Assessing the Economic Impacts of Environmental Policies: Evidence from a Decade of OECD Research*, OECD Publishing, Paris, 2021; Robert N. Stavins, „Market-Based Environmental Policies“, *RFF Working Paper Series, Resources for the Future*, Washington DC, 1998.

<sup>6</sup> Robert N. Stavins, „Carbon taxes vs. cap and trade: Theory and practice“, *Harvard Project on Climate Agreements*, Cambridge, Mass., 2019.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

Prema podacima Svetske banke, u 2025. godini na nacionalnim nivoima implementirano je 45 cenovnih mehanizama za smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte.<sup>8</sup> Porezi na ugljenik naplaćuju se u 31 zemlji, 13 zemalja razvilo je nacionalne sisteme trgovine emisijama, dok je na nivou EU uspostavljen međunarodni sistem trgovine emisijama EU ETS (za više detalja pogledati Aneks 1). Može se konstatovati da u većini država članica EU porez na ugljenik funkcioniše kao dopuna EU ETS-u, a slična praksa istovremene primene oba instrumenta postoji i u Velikoj Britaniji, Švajcarskoj i Meksiku. Kombinovanje poreza na ugljenik i sistema trgovine emisijama omogućava širu pokrivenost sektora i emisija, čime se povećava efikasnost politika za smanjenje emisija.

Hronološki posmatrano porez na ugljenik među prvima su počele da uvode Nordijske zemlje sa idejom borbe protiv klimatskih promena, ali i uspostavljanja efektivnijeg poreskog sistema (smanjuju se porezi na rad). Potom, zemlje Centralne i Istočne Evrope (Letonija, Estonija, Slovenija, Hrvatska) uvode poreze u fazama pristupanja EU (oko 2000-ih) kako bi smanjile emisije i prikupile dodatne javne prihode, dok u trećoj fazi (oko 2010. godine) poreze na ugljenik uvode i zemlje Zapadne Evrope koje se suočavaju sa budžetskim izazovima (Irska, Portugal i Francuska), pa pored klimatskih političkih ambicija, ovi porezi omogućavaju nove izvore prihoda.<sup>9</sup>

Evropska unija je 2005. godine uvele prvi mehanizam za trgovinu emisijama (EU ETS) kojem su se ubrzo pridružile Island, Lihtenštajn i Norveška (2007). Potrebno je imati u vidu da inicijalni predlozi o uvođenju poreza na ugljenik na nivou EU datiraju još iz 1992. godine.<sup>10</sup> Međutim, pošto se Ugovorom o EU zahtevalo donošenje jednoglasne odluke svih država članica (tada 12) i slabih pomaka dokom decenije dugih pregovora, odustalo se od uvođenja poreza na ugljenik. Zatim se prešlo na razmatranje sistema trgovine emisijama i ključan faktor je bio što ova regulativa na nivou EU mogla da se usvoji kvalifikovanom većinom umesto jednoglasno (što je bio uslov za porez).<sup>11</sup> Prema tome, uvođenje EU ETS-a bilo je izabrano pre svega radi prevazilaženja političkih

---

<sup>8</sup> Ukoliko se posmatraju i instrumenti koji se primenjuju na regionalnim nivoima (engl. *subnational*) ukupno postoji 80 instrumenata kojima se obuhvata oko 28% svetskih GHG emisija.

<sup>9</sup> Mikael Skou Andersen, „An Introductory Note on Carbon Taxation in Europe: A Vermont Briefing“, 2016.

<sup>10</sup> European Commission, Proposal for a council directive introducing a tax on carbon dioxide emissions and energy, COM (92) 226 final, 30 June, Brussels, 1992.

<sup>11</sup> LIFE ETX, „EU ETS 101 – A beginner’s guide to the EU’s Emissions Trading System“, 2024.

i institucionalnih poteškoća prilikom uvođenja poreza. Sisteme za trgovinu emisijama u kasnijim godinama uvodile su i druge zemlje poput Švajcarske (2008), Južne Koreje (2015), Kanade (2019), kao i Nemačka (2021) i Austrija (2022) koje su uvele nacionalne ETS sisteme,<sup>12</sup> kao pripremu za najavljeno uspostavljanje novog sistema EU ETS 2.

#### POREZ NA UGLJENIK I SISTEMI TRGOVINE EMISIJAMA: KOMPARATIVNA ANALIZA

U teoriji i savršenoj tržišnoj situaciji porezi i cene emisijama su ekvivalentne.<sup>13</sup> Pretpostavka i preduslov za podudarnost instrumenata je da svi tržišni učesnici raspolažu istim informacijama i da je neizvesnost zanemarljiva.<sup>14</sup> Međutim, budući da tržišta u praksi nisu savršena, pojavljuju se razlike između poreza i sistema trgovine emisijama. Posledično, iako postoji opšti konsenzus da je uvođenje cenovnog mehanizma za emisije neophodno, mišljenje se razlikuje kada je u pitanju izbor samog instrumenta. Na primer, Mankiw (2006) i Nordhaus (2007) daju prednost porezima, dok su Ellerman, Joskow, and Harrison (2003) i Keohane (2009) zagovornici sistema trgovine emisijama.<sup>15</sup>

Analizirajući različite aspekte poreza na ugljenik i sistema trgovine emisijama, Stavins je (2019) identifikovao ključne sličnosti i razlike između instrumenata implementiranih u praksi. Kao što je prikazano u Tabeli 1, najveća podudarnost primećuje se kod podsticaja za smanjenje emisija, troškova smanjenja, efektima na konkurentnost, kao i kod mogućnosti prikupljanja prihoda, pri čemu se sličnosti uočavaju i kod troškova za regulisana preduzeća i distributivnih efekata. S druge strane, gradirane su razlike između instrumenata – od malih u domenu transakcionih troškova do značajnijih u pogledu volatilnosti cena, interakcija sa komplementarnim instrumentima, administrativne složenosti, mogućnosti manipulacija tržištima i korupcija.

---

<sup>12</sup> Austrija i Nemačka su uvele ETS sisteme sa fiksnom cenom pa podsećaju na neki vid poreza, a cilj je da zemlje obuhvate dodatne emisije (npr. zgrade, saobraćaj) pored onih koje ulaze u EU ETS-a.

<sup>13</sup> William J. Baumol, Wallace E. Oates, *The theory of environmental policy*, 2nd ed., Cambridge University Press, 1988.

<sup>14</sup> European Commission, *Taxation in support of green transition – An overview and assessment of existing tax practices to reduce greenhouse gas emissions – Final report*, Publications Office, 2021.

<sup>15</sup> R. N. Stavins (2019), op. cit.

Tabela 1. Sličnosti i razlike između poreza na ugljenik i sistema trgovine emisijama

<b>Potpuno ekvivalentno</b>	Podsticaji za smanjenje emisija Smanjenje troškova Efekti na konkurentnost
<b>Skoro ekvivalentno</b>	Mogućnosti za prikupljanje prihoda
<b>Slično</b>	Troškovi za regulisana preduzeća Distributivni uticaji
<b>Određene razlike</b>	Transakcioni troškovi
<b>Razlike</b>	Efikasnost u uslovima neizvesnosti Lakoća povezivanja sa drugim juriskidacijama
<b>Značajne razlike</b>	Efekti na volatilnost cena Interakcije sa komplementarnim instrumentima Manipulacija tržištem Administrativna kompleksnost

Izvor: R. N. Stavins, 2019, op.cit.

Zbog značajnih razlika u pojedinim karakteristikama cenovnih instrumenata, njihove primenljivost i pogodnost variraju u zavisnosti od specifičnih okolnosti. Porez na ugljenik, na primer, ne zahteva uspostavljanje potpuno novog tržišnog mehanizma niti svih pratećih procedura, već se može osloniti na postojeći poreski sistem uz određena prilagođavanja. Njegova primena omogućava relativno predvidive fiskalne prihode u kratkom i srednjem roku, što predstavlja značajnu prednost za budžetsko planiranje. Nasuprot tome, sistem trgovine emisijama (ETS) zahteva kompleksniju administraciju i odgovarajući broj učesnika da bi bio funkcionalan, a cena ugljenika se formira na osnovu interakcije ponude i tražnje na tržištu. Zbog ovih karakteristika, izbor cenovnog instrumenta za emisije gasova sa efektom staklene bašte u praksi najčešće zavisi od specifičnih ekonomskih i institucionalnih okolnosti pojedine zemlje.

Dostupni podaci pokazuju da evropske zemlje prednjače po broju implementiranih instrumenata, dok je u drugim regionima naplata cena za emisije GHG znatno ređa i tek u začetku (v. Tabelu 2). Na primer, u Africi je do sada uveden samo porez na ugljenik u Južnoafričkoj Republici (2019), dok je u Severnoj Americi na nacionalnom nivou ETS implementiran samo u Kanadi (detalji su dati u Aneksu 1). Osim razlika u broju instrumenata, primećuje se i značajna varijabilnost prosečnih cena emisija između regiona – cene u Evropi i Severnoj Americi

znatno su više nego u Africi i Aziji. Istovremeno, može se primetiti da su unutar istog regiona prosečne cene relativno slične, bez obzira na tip instrumenta. Na kraju, podaci pokazuju da se cenovnim instrumentima u proseku obuhvata značajan deo nacionalnih emisija, posebno u Aziji, Africi i Evropi.<sup>16</sup>

Tabela 2. Cenovni instrumenti po regionima: broj, pokrivenost i cena emisija

	Instrument	Broj instrumenta	Pokrivenost nacionalnih emisija	Cena 2025 (\$/tCO <sub>2</sub> e)
Afrika	Porez na ugljenik	1	82%	12.9
Azija	ETS	4	49%	5.0
	Porez na ugljenik	3	76%	7.4
Evropa	ETS	5	32%	49.0
	Porez na ugljenik	22	42%	60.5
	Regionalni ETS	1	40%	70.4
Južna Amerika	ETS	1	36%	
	Porez na ugljenik	5	29%	35.9
Okeanija	ETS	2	35%	26.9
Severna Amerika	ETS	1	3%	66.2

Izvor: Analiza autora na osnovu podataka Svetske banke – *Carbon Pricing Dashboard*

#### OSNOVNI PARAMETRI POREZA NA UGLJENIK: TEORIJSKA OSNOVA I MEĐUNARODNA ISKUSTVA

Uspešno uvođenje poreza na ugljenik zahteva jasno definisanje svih poreskih parametara, analizu potencijalnih negativnih efekata i uspostavljanje pouzdanog sistema kontrole i naplate poreza.<sup>17</sup> Polazeći od relevantnog međunarodnog iskustva, Svetska banka i OECD,<sup>18</sup> definisali su šest osnovnih principa za efikasno uspostavljanje cena na

<sup>16</sup> Za evropske zemlje potrebno je posmatrati ukupan obuhvat emisija nacionalnim instrumentima i zajedničkim EU ETS-om, što bi značilo da se u proseku obuhvati 70–80% emisija u svakoj od zemalja.

<sup>17</sup> Partnership for Market Readiness (PMR), *Carbon tax guide: a handbook for policy makers*, World Bank, 2017.

<sup>18</sup> World Bank, *The FASTER principles for successful carbon pricing: An approach based on initial experience*, 2015.

ugljenik, poznatih kao FASTER principi.<sup>19</sup> Primena ovih principa trebalo bi da osigura da sistem bude pravedan, predvidljiv, transparentan, efikasan, da obezbedi usklađenost ciljeva i politika, kao i da doprinese znatnom smanjenju ekološki štetnih ponašanja.

Poslednji javno dostupni podaci pokazuju da u 2025. godini porez na ugljenik na nacionalnom nivou naplaćuje 31 zemlja, dominantno sa evropskog kontinenta. Detaljna baza Svetske banke,<sup>20</sup> ukazuje na izrazitu raznolikost u dizajnu poreza na ugljenik – od obuhvaćenih emisija sa efektom staklene bašte, visine poreske stope, do poreskih oslobođanja i izuzetaka, koordinacije sa drugim instrumentima i drugo. Polazeći od relevantne literature i međunarodne prakse u Tabeli 3, izdvojene su mogućnosti za definisanje najvažnijih aspekata poreza na ugljenik, a u nastavku rada ukratko će biti objašnjene specifičnosti svakog od parametra poreza na ugljenik uz poseban osvrt na iskustva drugih, pre svega, evropskih zemalja.

Tabela 3. Najvažniji parametri za definisanje poreza na ugljenik

Poreski parametri	Opcije implementacije
Poreska osnovica	Fosilna goriva, industrijski procesi, biogoriva
Gasovi na koje se naplaćuje porez	CO <sub>2</sub> , CH <sub>4</sub> , N <sub>2</sub> O, F-gasovi
Obuhvat emisija	Direktne, indirektne
Sektori koji se uključuju	Energetika, industrija, transport, otpad, zgrade, poljoprivreda i šumarstvo
Mesto oporezivanja	Gornji tokovi, srednji tokovi, donji tokovi
Određivanje iznosa poreza	Propisani iznos, formula, godišnja indeksacija
Iznos poreza	Početna godina, srednji i dugi rok
Poreska oslobođanja i izuzeci	Biogoriva, prirodni gas, goriva za energiju i industriju
Ostalo	Odnos sa ETS sistemima Prekogrančni mehanizam usklađivanja cena

Izvor: Fiskalni savet, „Klimatsko-energetska tranzicija Srbije i javne finansije: hoće li CBAM biti okidač promena?“, 2025.

<sup>19</sup> Engleski akronim FASTER za pravednost (engl. *Fairness*), usklađenost politika i ciljeva (engl. *Alignment of policies and objectives*), stabilnosti i predvidljivost (engl. *Stability and predictability*), transparentnost (engl. *Transparency*), efikasnost i troškovnu efektivnost (engl. *Efficiency and cost effectiveness*), pouzdanost i ekološki integritet (engl. *Reliability and Environmental Integrity*).

<sup>20</sup> U ovom delu rada dominantno se referišemo na javno dostupne podatke Svetske banke na internet stranici *The Carbon Pricing Dashboard*, iz 2025. godine.

### *Poreska osnovica*

Porez na ugljenik se uvodi sa ciljem da se naplati cena za emisije sa efektom staklene bašte, pa je važno pitanje na koji način će se meriti ili procenjivati emisije nastale u različitim procesima. Polazeći od specifičnih mogućnosti merenja emisija u literaturi se izdvaja nekoliko potencijalnih poreskih osnovica: 1) emisije iz industrijskih procesa, 2) emisije iz sagorevanja fosilnih goriva i 3) emisije iz biogoriva.<sup>21</sup>

Emisije iz industrijskih procesa (koje ne potiču od upotrebu fosilnih goriva) procenjuju se na osnovu izmerenih ili prijavljenih emisija tokom proizvodnje industrijskih proizvoda poput cementa, amonijaka, stakla, kreča, kao i u okviru rudarskih aktivnosti uključujući ekstrakciju i preradu nafte i gasa i slično. Obuhvat industrijskih emisija porezom na ugljenik podstiče preduzeća na smanjenje emisija i optimizaciju troškova, ali povećava kompleksnost administracije pošto zahteva naprednije sisteme praćenja i izveštavanja o emisijama.

Emisije koje nastaju sagorevanjem fosilnih goriva procenjuju se na osnovu prosečnih uobičajenih emisija u literaturi poznatih kao emisionih faktora. Naime, pošto su istraživanja pokazala da su emisije sa efektom staklene bašte uglavnom stabilne unutar svake kategorije fosilnih goriva nezavisno od načina njihove upotrebe, ukupne emisije procenjuju se na osnovu utrošene količine goriva i njihovih prosečnih emisija po količinskim jedinicama (npr. litar, kilogram, m<sup>3</sup>) tj. emisionih faktora. Na ovaj način se pojednostavljuje administriranje poreza, pošto se izbegava potreba za merenjem emisija kod svakog pojedinačnog potrošača fosilnih goriva, bilo da je reč o preduzećima ili domaćinstvima. U praksi se emisije iz fosilnih goriva najjednostavnije oporezuju kroz već uspostavljen sistem akciza kao dodatak na akcizu na fosilna goriva, što je praksa na primer u Finskoj, Francuskoj i Sloveniji.

Međunarodno iskustvo pokazuje da najveći broj zemalja porezom na ugljenik i/ili ETS-om obuhvata emisije koje nastaju u industrijskim procesima i sagorevanjem fosilnih goriva. Emisije iz biogoriva se uglavnom ne oporezuju u početnim fazama uvođenja poreza na ugljenik zbog teškoća u proceni njihovih emisija.

### *Emisije sa efektom staklene bašte na koje se naplaćuje porez*

Prilikom uvođenja poreza na ugljenik važno je definisati koji će gasovi sa efektom staklene bašte biti obuhvaćeni – da li samo ugljen-dioksid, svi ključni

---

<sup>21</sup> Office of Tax Analysis, „Methodology for Analyzing a Carbon Tax“, U. S. Department of the Treasury, 2017.

gasovi (ugljen-dioksid, metan, azot-suboksid, fluorovani gasovi) ili neka njihova kombinacija. Prema dostupnim podacima Svetske banke, polovina država sa nacionalnim porezom, porez na ugljenik obračunava samo na emisije ugljen-dioksida (npr. Švedska, Francuska, Švajcarska, Ukrajina, Urugvaj), u četvrtini država obuhvaćeni su svi važni gasovi sa efektom staklene bašte (Norveška, Danska, Japan, Singapur), dok preostale primenjuju neku od kombinacija različitih gasova (Finska i Kolumbija na ugljen-dioksid, azot-suboksid i metan; Island na ugljen-dioksid i fluorovane gasove, Holandija na ugljen-dioksid i azot-suboksid), dok Španija oporezuje samo fluorovane gasove.

### *Obuhvat emisija*

U prvim fazama primene porez na ugljenik uglavnom se naplaćuje samo na direktne emisije industrije. Naime, kod emisija iz industrijskih procesa važno je razlikovati direktne emisije nastale u proizvodnji dobara (engl. *Scope 1*) i indirektno emisije iz proizvodnje električne energije korišćene u proizvodnji (engl. *Scope 2*). Trenutno se porez najčešće naplaćuje na direktne emisije, dok se u budućnosti očekuje njegovo proširivanje i na indirektno emisije. U kasnijim fazama moguće je uključiti i sve indirektno emisije u lancu vrednosti koje nisu prethodno obuhvaćene, poput transporta dobavljača, proizvodnje materijala ili otpada (engl. *Scope 3*).

### *Sektor koji su obuhvaćeni oporezivanjem*

Ukoliko su ciljevi uvođenja poreza smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte, dobra praksa podrazumeva da porez obuhvati što veći deo nacionalnih emisija, a samim tim i što veći broj privrednih sektora. Ipak zbog brige o konkurentnosti i mogućim ekonomskim posledicama, u primeni se često dešava da se pojedini sektori budu delimično ili u potpunosti izuzeti iz oporezivanja.

Međunarodni podaci pokazuju da u 2025. godini, najveći broj zemalja porezom obuhvata emisije koje potiču iz industrije (26 zemalja), rudarstva (24 zemlje), stanovanja (19 zemalja), saobraćaja (18 zemalja) i električne energije i grejanja (15 zemalja u potpunosti i sedam zemalja u ograničenom obimu). S druge strane, obuhvat emisija iz sektora upravljanja otpadom još uvek je u početnoj fazi (samo u Norveškoj, Singapuru i Ukrajini), dok nijedna zemlja za sada ne uključuje direktne emisije iz poljoprivrede budući da je njihova primena izuzetno složena.

### Mesto oporezivanja

Definisanje mesta oporezivanja podrazumeva određivanje tačke u lancu snabdevanja u kojoj će se porez naplaćivati. Iako se lanac snabdevanja razlikuje u zavisnosti od vrste aktivnosti, generalno se izdvajaju tri potencijalne tačke za primenu poreza: 1) gornji tokovi (engl. *upstream*) – proizvođači ili uvoznici, 2) srednji tokovi (engl. *midstream*) – distributeri ili proizvođači električne energije, i 3) donji tokovi lanca snabdevanja (engl. *downstream*) – krajnji potrošači.

Izbor tačke oporezivanja zavisi od vrste emisija i od administrativnih kapaciteta za efikasnu primenu poreza. U slučaju emisija koje nastaju sagorevanjem fosilnih goriva, porez se najčešće naplaćuje u gornjim ili srednjim tokovima lanca snabdevanja, po uzoru na postojeće akcize. Na ovaj način pojednostavljuje se administracija i smanjuje rizik od utaje, jer obuhvata manji broj učesnika. S druge strane, izbor modela za oporezivanje industrijskih emisija pre svega zavisi od kvaliteta sistema praćenja i izveštavanja o emisijama, kao i moguće promene ponašanja privrednih subjekata usled uvođenja poreza.

### Određivanje iznosa poreza

Porez na ugljenik se uspostavlja u obliku specifičnog poreza (*ad quantum*), što znači da se definiše iznos poreza za svaku tonu emisija ugljen-dioksida ili njenom ekvivalentu. U ekonomskoj literaturi izvaja se nekoliko mogućih pristupa za definisanje poreskog iznosa. Prvo, iz teorijskog ugla visina poreza bi trebalo da odgovara marginalnim društvenim troškovima svake tone emisija, međutim, usled kompleksnosti procene društvenih troškova ovaj pristup se u praksi retko koristi. Drugo, iznos poreza moguće je definisati polazeći od dostizanja ciljanog smanjenja emisija ili prikupljenog nivoa javnih prihoda. Na kraju, porez na ugljenik se može odrediti uporednim pristupom tj. oslanjajući se na poreske stope koje imaju na primer zemlje u okruženju ili trgovinski partneri.<sup>22</sup>

Važno je uzeti u obzir i mogućnosti za buduća prilagođavanja poreske stope. Međunarodno iskustvo pokazuje da postoje različiti pristupi, kao što su: usvajanje statične poreske stope koja ostaje nepromenjena duži period, redovno usklađivanje visine poreza sa opštim trendom kretanja cena, inicijalno definisanje srednjoročne putanje poreskih stopa, uspostavljanje formule za buduća prilagođavanja, periodična razmatranja promena stopa ili potpuno *ad hoc* rešenje.

---

<sup>22</sup> Partnership for Market Readiness (PMR), op. cit.

Dobra poreska praksa podrazumeva jasna pravila za srednji i dug rok, čime se smanjuju rizici za ulaganja u niskougljenične tehnologije.

### *Iznos poreza*

Dostupni podaci pokazuju veliku varijabilnost u iznosu poreza na ugljenik po zemljama. U aprilu 2025. godine prosečna stopa poreza na ugljenik iznosila je gotovo 50\$ po toni emisija. Detaljnija analiza pokazuje da je prosečna poreska stopa u evropskim zemljama znatno viša u odnosu na druge regione – 60,5\$, naspram 24\$ po toni emisija (v. Tabelu 1 i Aneks 1). Ipak i u okviru evropskih zemalja može se uočiti velika raznolikost iznosa – od vrlo niskih (Poljska 0,1\$, Ukrajina 0,7\$, Letonija 16,2\$ po toni) do izuzetno visokih (Švedska 144,6\$, Švajcarska i Lihtenštajn 136\$ po toni).

### *Poreska oslobađanja i izuzeci*

Praksa pokazuje da zemlje definišu različite oblike poreskih oslobađanja i izuzetaka, zasnovanih na kriterijumima kao što su poreklo emisija, vrsta energenta, tehničke karakteristike postrojenja. Rasprostranjena su izuzeća na upotrebu fosilnih goriva za proizvodnju električne energije (npr. Slovenija, Finska, Luksemburg, Irska), u industrijskim procesima (npr. Luksemburg, Finska, a u Sloveniji za proizvodnju nemetalskih mineralnih proizvoda), u poljoprivredi (Švedska) i javnom prevozu (Portugal i Francuska). U Španiji, gde se porez primenjuje samo na fluorovane gasove, postoje brojna oslobađanja – za izvoz, proizvodnju aluminijuma, vojne svrhe i međunarodni transport. Oslobađanja se često odnose i na pojedine energente, poput treseta koji je izuzet od oporezivanja u Finskoj i Švedskoj, kao i u Letoniji ako se koristi u industrijske svrhe. Tehničke karakteristike postrojenja poput veličine postrojenja ili primene specifične tehnologije, takođe se koriste kao kriterijumi za poreske olakšice. Tako, se u cilju jednostavnije administracije iz oporezivanja često isključuju postrojenja sa niskim emisijama ili malim kapacitetima (Slovenija, Mađarska). Dok se u drugim zemljama poreska oslobađanja vezuju za korišćenje specifične tehnologije – u Irskoj za sertifikovana postrojenja sa GHG dozvolama, a u Danskoj i Švajcarskoj ukoliko postrojenja primenjuju određene tehnologije za smanjenje emisija.

### *Porez na ugljenik i sistem trgovine emisijama (ETS)*

Ukoliko u zemljama postoji neki oblik sistema trgovine emisijama, važno je razmotriti odnos poreza na ugljenik prema ovom instrumentu. U praksi najvažniji

su primeri EU zemalja koje imaju sopstvene poreze na ugljenik, a na nivou Unije učestvuju u EU ETS-u, ali i primeri Švajcarske, Velike Britanije i Meksika koji na nacionalnim nivoima imaju oba instrumenta.

U većini zemalja EU porez na ugljenik funkcioniše kao dopuna EU ETS-u, a to znači da se primenjuje na emisije koje nisu pokrivene ovim sistemom, najčešće na emisije iz fosilnih goriva i postrojenja koja trenutno nisu uključena u EU ETS, a da porez ne plaćaju operateri koji već podležu plaćanju cena za emisije u okviru EU ETS-a (npr. Slovenija, Švedska, Francuska, Poljska, Mađarska, Estonija i Letonija). S druge strane, uočavaju se i primeri delimičnog preklapanja poreza i EU ETS-a u pojedinim aspektima (npr. Norveška, Danska, Finska).<sup>23</sup>

U ostalim zemljama koje imaju paralelne sisteme možemo primetiti da u Švajcarskoj i Meksiku porezom na ugljenik uglavnom oporezuju emisije iz fosilnih goriva, dok su emisije iz industrijskih postrojenja obuhvaćene sistemom ETS-a. U Velikoj Britaniji je specifičnost to što se porez na ugljenik primenjuje na emisije koje nastaju u proizvodnji električne energije (koje su već uključene u ETS), sa ciljem da se osigura da efektivna cena emisija u sektoru električne energije ne padne ispod određene granice, čak i kada cena emisijih jedinica na tržištu bude niska.

#### *Mehanizmi prekograničnog usklađivanja (engl. Border Tax Adjustment)*

Uvođenje poreza na ugljenik trebalo bi da bude praćeno sistemom naplate ekvivalentnog poreza na emisije iz uvoza, kako bi se smanjio rizik da uvezeni proizvodi postanu konkurentniji zbog slabijeg oporezivanja emisija u drugim zemljama. Prekogranični porez (engl. *Border Tax Adjustment*) može obuhvatiti svu robu ili, češće, emisiono intenzivne proizvode poput gvožđa i čelika, hemijskih proizvoda, cementa, aluminijuma, stakla i papira.<sup>24</sup> Za sličan pristup opredelila se EU prilikom uspostavljanja Mehanizma za prekogranično usklađivanje cena ugljenika (CBAM), koji ima za cilj očuvanje konkurentnosti evropske industrije i postizanje klimatskih ciljeva. Ipak, implementacija prekograničnog poreza zahteva složene administrativne sisteme za obračun emisija, izveštavanje, kontrolu, kao i usaglašenost sa međunarodnim trgovinskim pravilima.

---

<sup>23</sup> Fiskalni savet, „Klimatsko-energetska tranzicija Srbije i javne finansije: hoće li CBAM biti okidač promena?“, 2025.

<sup>24</sup> Joseph E. Aldy, William A. Pizer, „The competitiveness impacts of climate change mitigation policies“, *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists*, No. 4, Vol. 2, 2015, 565–595; Gilbert E. Metcalf, David Weisbach, „The design of a carbon tax“, *Harvard Environmental Law Review*, No. 33, 2009, 499.

## VISINA PRIHODA OD POREZA NA UGLJENIK

Podaci o prikupljenim prihodima od poreza na ugljenik u 2024. godini postoje za ukupno 26 zemalja – 18 evropskih i osam zemalja sa drugih kontinenta. Ukoliko se posmatraju prikupljeni prihodi u odnosu na stvoreni BDP mogu se uočiti osetne razlike između zemalja (detaljni podaci su prikazani u Aneksu 2). Najveći poreski prihodi ostvareni su u Finskoj (0,46% BDP-a), Portugalu (0,41% BDP-a), Švedskoj (0,38% BDP-a) i Urugvaju (0,37% BDP-a). S druge strane, zemlje poput Velike Britanije, Meksika, Španije, Estonije i Poljske prikupljaju osetno niske iznose prihoda. Polazeći od ekonomske teorije u nastavku biće analizirani potencijalni faktori koji se mogu dovesti u vezu sa nivoom prikupljenih poreskih prihoda po pojedinim zemljama.<sup>25</sup>

Ukupan iznos prikupljenih prihoda od poreza na ugljenik određen je visinom potencijalne poreske osnovice, kao i samim dizajnom poreza na ugljenik. Potencijalnu poresku osnovicu čine ukupne emisije sa efektom staklene bašte, koje se komparativnim analizama posmatraju relativno u odnosu na neki društveni ili makroekonomski pokazatelj (npr. broj stanovnika ili ostvareni BDP). Uz to, ključni elementi poreskog dizajna jesu visina poreske stope koja se naplaćuje za svaku tonu emisija, kao i obuhvat ukupnih emisija porezom tj. na koji deo emisija će se stvarno naplaćivati porez.

Preliminarna analiza ukazuje na to da postoji jasna pozitivna veza između prikupljenih prihoda i iznosa poreske stope. Kao što se na Grafikonu 1 može videti, uglavnom zemlje sa višim prihodima od poreza na ugljenik imaju i više stope poreza, a ova tendencija je prisutna kod svih posmatranih zemalja, kako evropskih tako i ostalih. Ipak, na Grafikonu se može uočiti i da države sa relativno sličnim prihodima imaju osetno različite poreske stope (npr. Švedska i Portugal, Luksemburg i Norveška), što upućuje na zaključak da i neki drugi činioci imaju značajan uticaj na ukupno prikupljene poreze u zemlji.

Raspoloživi podaci ne potvrđuju postojanje nedvosmislene veze između poreskih prihoda i obuhvata nacionalnih emisija porezom, ali se uočavaju određene pravilnosti u okviru evropskih i ostalih zemalja (v. Grafikon 2). Ukoliko se posmatraju evropske zemlje, veće prihode od poreza na ugljenik obično imaju zemlje sa većim procentom pokrivenih emisija, kao što su Finska, Švedska i Portugal. S druge strane, u neevropskim zemljama uočava se negativna veza između prikupljenih prihoda i obuhvata emisija (npr. Japan, Singapur), što može ukazati da veću ulogu u ovim regionima imaju visina poreske stope ili neki drugi činioci.

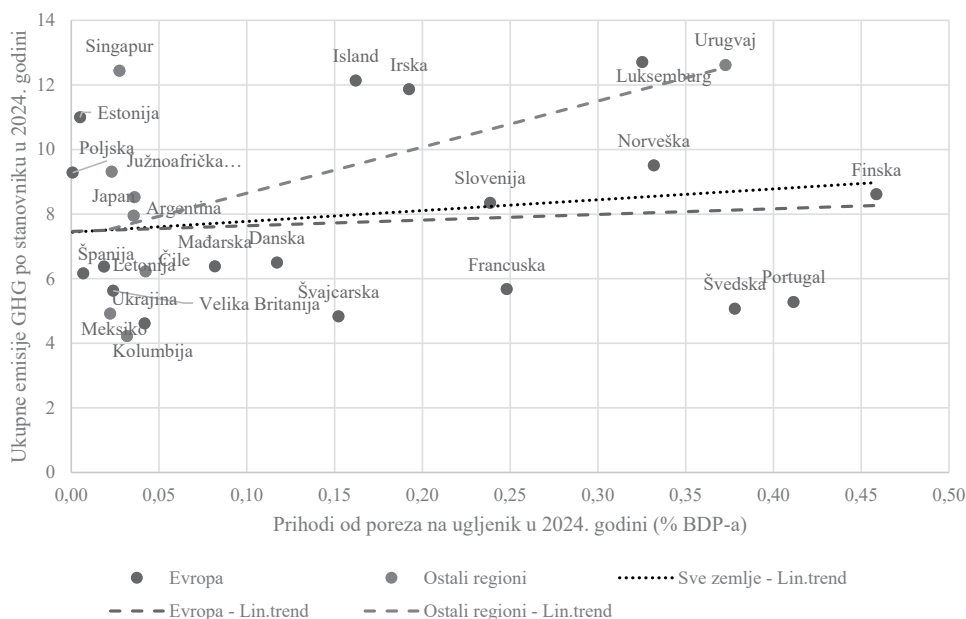
---

<sup>25</sup> Važno je imati u vidu da pored poreza na ugljenik u određenim zemljama postoje i prihodi od prodaje dozvola za emisije u ETS-u, ali oni neće biti predmet analize u ovom radu.



Potencijalna veza između prikupljenih poreza na ugljenik i emisija po stanovniku nije potvrđena na celom uzorku posmatranih zemalja. Međutim, na Grafikonu 3, može se uočiti umerena pozitivna korelacija između prikupljenih poreza i emisija za grupu neevropskih zemalja (Urugvaj, Meksiko, Argentina, Japan, Južnoafrička Republika itd.). Ovo može ukazivati na to da je za evropske zemlje važno imati u vidu da se na emisije sa efektom staklene bašte cena naplaćuje i kroz sistem EU ETS-a. Pored toga, moguće je da viši prihodi od poreza u evropskim zemljama prevashodno potiču od viših poreskih stopa kojima je cilj smanjenje emisija, pri čemu njihova efektivnost dovodi do postepenog smanjenja emisija – čime se uspostavlja negativna veza između prikupljenih prihoda i nivoa zagađenja u zemljama.

Grafikon 3. Prihodi od poreza na ugljenik i emisije GHG po stanovniku u 2024. godini.



## ZAKLJUČAK

Porez na ugljenik, u poređenju sa sistemom trgovine emisijama (ETS), u Srbiji predstavlja praktičniju i administrativno izvodljiviju opciju, jer se može uvesti kroz postojeći poreski sistem uz manja prilagođavanja. Osim toga, omogućava

ostvarivanje relativno stabilnih poreskih prihoda u kratkom i srednjem roku. Istraživanja pokazuju da porez na ugljenik može biti efikasan instrument za smanjenje emisija sa efektom staklene bašte i drugih zagađujućih materija, pod uslovom da je njegov dizajn pažljivo prilagođen specifičnim privrednim i institucionalnim okolnostima zemlje.

Međunarodna praksa pokazuje veliku raznolikost u definisanju ključnih parametara poreza na ugljenik – poreske osnovice, visine stope, obuhvata gasova sa efektom staklene bašte, uključenih sektora, mesta oporezivanja, poreskih olakšica i drugih elemenata.

Analiza pokazuje da je nivo prikupljenih poreskih prihoda gotovo po pravilu viši u zemljama sa većim poreskim stopama. U slučaju evropskih zemalja veći prihodi najčešće se ostvaruju u državama koje obuhvataju širi spektar emisija, ali ne postoji opšta pravilnost prema kojoj zemlje sa većim emisijama naplaćuju i veće poreske prihode.

Shodno tome, ukoliko su ciljevi ekonomskih i ekoloških politika podsticanje značajnog smanjenja emisija sa efektom staklene bašte i drugih oblika zagađenja, poreska stopa trebalo bi da bude definisana na višem nivou, da se obuhvati veći deo ukupnih nacionalnih emisija, kao i da se uspostavi odgovarajući sistem praćenja i izveštavanja o emisijama, uz efikasnu kontrolu naplate javnih prihoda.

## Aneks 1. Pregled osnovnih karakteristika cena na ugljenik u 2025. godini

Entitet	Region	Instrument	Uspostavljen	Pokrivenost emisija	Cena 2025 (\$/tCO <sub>2</sub> e)	Pokrivenost gasova
Poljska	Evropa	Porez na ugljenik	1990	24%	0.1	Svi gasovi
Finska	Evropa	Porez na ugljenik	1990	45%	66.9	CO <sub>2</sub> , CH <sub>4</sub> , N <sub>2</sub> O
Norveška	Evropa	Porez na ugljenik	1991	65%	133.9	Svi gasovi
Švedska	Evropa	Porez na ugljenik	1991	40%	144.6	CO <sub>2</sub>
Danska	Evropa	Porez na ugljenik	1992	64%	108.4	Svi gasovi
Slovenija	Evropa	Porez na ugljenik	1996	46%	33.3	CO <sub>2</sub>
Estonija	Evropa	Porez na ugljenik	2000	10%	27.0	CO <sub>2</sub>
Letonija	Evropa	Porez na ugljenik	2004	2%	16.2	CO <sub>2</sub>
EU 27	Evropa	Regionalni ETS	2005	40%	70.4	Svi gasovi
Novi Zeland	Okeanija	ETS	2008	44%	32.0	Svi gasovi
Švajcarska	Evropa	ETS	2008	13%	64.7	Svi gasovi
Lihtenštajn	Evropa	Porez na ugljenik	2008	72%	136.0	CO <sub>2</sub>
Švajcarska	Evropa	Porez na ugljenik	2008	35%	136.0	CO <sub>2</sub>
Island	Evropa	Porez na ugljenik	2010	37%	60.1	CO <sub>2</sub> , HFCs, PFCs
Irsk	Evropa	Porez na ugljenik	2010	34%	68.5	CO <sub>2</sub>
Ukrajina	Evropa	Porez na ugljenik	2011	32%	0.7	CO <sub>2</sub>
Japan	Azija	Porez na ugljenik	2012	80%	1.9	Svi gasovi
V.Britanija	Evropa	Porez na ugljenik	2013	12%	23.2	CO <sub>2</sub>
Kazahstan	Azija	ETS	2013	43%	0.9	CO <sub>2</sub>
Španija	Evropa	Porez na ugljenik	2014	2%	16.2	HFCs, PFCs, SF <sub>6</sub>
Francuska	Evropa	Porez na ugljenik	2014	41%	48.1	CO <sub>2</sub>
Meksiko	Južna Amerika	Porez na ugljenik	2014	29%	3.9	CO <sub>2</sub>
Južna Koreja	Azija	ETS	2015	79%	6.5	Svi gasovi
Portugal	Evropa	Porez na ugljenik	2015	40%	72.7	CO <sub>2</sub>
Čile	Južna Amerika	Porez na ugljenik	2017	55%	5.0	CO <sub>2</sub>
Kolumbija	Južna Amerika	Porez na ugljenik	2017	20%	6.5	CO <sub>2</sub> , CH <sub>4</sub> , N <sub>2</sub> O
Argentina	Južna Amerika	Porez na ugljenik	2018	38%	5.3	Svi gasovi
Južnoafrička Republika	Afrika	Porez na ugljenik	2019	82%	12.8	Svi gasovi
Kanada	Severna Amerika	ETS	2019	3%	66.2	Svi gasovi
Singapur	Azija	Porez na ugljenik	2019	71%	18.6	Svi gasovi
Meksiko	Južna Amerika	ETS	2020	36%		CO <sub>2</sub>
Nemačka	Evropa	ETS	2021	39%	48.5	CO <sub>2</sub>
V.Britanija	Evropa	ETS	2021	27%	57.2	CO <sub>2</sub> , N <sub>2</sub> O, PFCs
Luksemburg	Evropa	Porez na ugljenik	2021	72%	58.5	CO <sub>2</sub>
Kina	Azija	ETS	2021	51%	11.8	CO <sub>2</sub>
Holandija	Evropa	Porez na ugljenik	2021	45%	94.8	CO <sub>2</sub> , N <sub>2</sub> O
Albanija	Evropa	Porez na ugljenik	2022	73%	13.7	
Crna Gora	Evropa	ETS	2022	43%	25.9	CO <sub>2</sub>
Andora	Evropa	Porez na ugljenik	2022	95%	32.4	
Austrija	Evropa	ETS	2022	36%	48.5	CO <sub>2</sub> , N <sub>2</sub> O, PFCs
Urugvaj	Južna Amerika	Porez na ugljenik	2022	5%	158.8	CO <sub>2</sub>
Mađarska	Evropa	Porez na ugljenik	2023	32%	38.8	Svi gasovi
Australija	Okeanija	ETS	2023	26%	21.8	Svi
Indonezija	Azija	ETS	2023	24%	0.7	CO <sub>2</sub> , CH <sub>4</sub> , N <sub>2</sub> O
Izrael	Azija	Porez na ugljenik	2025	78%	1.5	CO <sub>2</sub>
		<i>Prosek</i>		42%	45.5	

Izvor: Svetska banka – Carbon Pricing Dashboard.

## Aneks 2. Prihodi i osnovni parametri poreza na ugljenik

Entitet	Region	Pokrivenost emisija	Cena 2023 (\$/tCO <sub>2e</sub> )	Cena 2024 (\$/tCO <sub>2e</sub> )	Cena 2025 (\$/tCO <sub>2e</sub> )	Prihodi 2023 (%BDP-a)	Prihodi 2024 (%BDP-a)	GHG pc 2024
Finska	Evropa	45%	83.7	100.0	66.9	0.71	0.46	8.61
Portugal	Evropa	40%	25.8	25.5	72.7	-	0.41	5.27
Švedska	Evropa	40%	125.6	123.7	144.6	0.35	0.38	5.07
Urugvaj	Južna Amerika	5%	155.9	167.2	158.8	0.36	0.37	12.61
Norveška	Evropa	65%	94.5	107.8	133.9	0.30	0.33	9.50
Luksemburg	Evropa	72%	45.0	49.9	58.5	0.34	0.33	12.70
Francuska	Evropa	41%	48.5	47.9	48.1	0.27	0.25	5.68
Slovenija	Evropa	46%	18.6	18.6	33.3	0.13	0.24	8.34
Irska	Evropa	34%	53.2	52.6	68.5	0.18	0.19	11.86
Island	Evropa	37%	36.1	36.5	60.1	0.18	0.16	12.13
Švajcarska	Evropa	35%	130.8	132.1	136.0	0.13	0.15	4.83
Danska	Evropa	64%	26.3	28.4	108.4	0.12	0.12	6.50
Madarska	Evropa	32%	38.7	38.7	38.8	0.05	0.08	6.38
Čile	Južna Amerika	55%	5.0	5.0	5.0	0.04	0.04	6.22
Ukrajina	Evropa	32%	0.8	0.8	0.7	0.05	0.04	4.61
Japan	Azija	80%	2.0	1.9	1.9	0.04	0.04	8.52
Argentina	Južna Amerika	38%	3.2	0.8	5.3	0.02	0.04	7.95
Kolumbija	Južna Amerika	20%	5.0	6.7	6.5	0.03	0.03	4.22
Singapur	Azija	71%	3.8	18.5	18.6	0.03	0.03	12.44
V.Britanija	Evropa	12%	22.3	22.6	23.2	0.03	0.02	5.63
Južnoafrička Republika	Afrika	82%	8.9	10.1	12.8	0.03	0.02	9.31
Meksiko	Južna Amerika	29%	3.8	4.3	3.9	0.03	0.02	4.91
Letonija	Evropa	2%	16.3	16.1	16.2	0.02	0.02	6.37
Španija	Evropa	2%	16.3	16.1	16.2	0.01	0.01	6.16
Estonija	Evropa	10%	2.2	2.1	27.0	0.00	0.01	11.00
Poljska	Evropa	24%	0.1	0.1	0.1	0.00	0.00	9.28
Albanija	Evropa	73%	13.1	13.7	-	-	-	2.42
Andora	Evropa	95%	32.4	32.4	-	-	-	6.61
Izrael	Azija	78%	1.5	1.5	-	-	-	5.07
Holandija	Evropa	45%	60.8	71.5	94.8	-	-	8.35
Lihtenštajn	Evropa	72%	130.8	132.1	136.0	0.06	-	4.36
		44%	44.3	43.1	49.8	0.11	0.13	7.51

Izvor: Analiza autora na osnovu podataka Svetske banke – Carbon Pricing Dashboard i World Development indicator, Evropske komisije – EDGAR GHG Emissions (2025).

MSc SNEŽANA UGRINOV  
Special Advisor, Fiscal Council of the Republic of Serbia

Dr NIKOLA ALTIPARMAKOV  
Assistant Professor, Faculty of Economics and Business  
University of Belgrade

Prof. Dr BLAGOJE PAUNOVIĆ  
President of the Fiscal Council of the Republic of Serbia

## CARBON TAX IN INTERNATIONAL PRACTICE: EXPERIENCES AND GUIDELINES FOR SERBIA

### Summary

In light of the European Union's increasingly ambitious climate policies and the challenges of the energy transition facing Serbia, the issue of introducing prices for greenhouse gas emissions is becoming ever more relevant. Analyses indicate that, from both a practical and fiscal perspective, the introduction of a carbon tax is currently a more suitable option for Serbia compared to an emissions trading system (ETS). Building on theoretical foundations and the experiences of other countries, this paper examines various design options for a carbon tax. The main objective is for international practice examples to serve as guidance for policymakers in designing a carbon tax that is effective, equitable, and adapted to Serbia's specific economic and institutional context.

*Key words:* carbon tax, energy transition, emissions trading system

### *Literatura*

- Aldy J. E., Pizer W. A., „The competitiveness impacts of climate change mitigation policies“, *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists*, No. 4, Vol. 2, 2015.
- Andersen M. S., „An Introductory Note on Carbon Taxation in Europe: A Vermont Briefing Policies“, *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists*, No. 4, Vol. 2, 2016.
- Baumol W. J., Oates W. E., *The theory of environmental policy*, 2nd ed., Cambridge University Press, Cambridge, 1988.
- Köppl A., Schratzenstaller M., „Effects of Environmental and Carbon Taxation : A Literature Review“, *WIFO Working Papers*, No. 619, 2021.
- Metcalf G. E., Weisbach, D. „The design of a carbon tax“, *Harvard Environmental Law Review*, No. 33, 2009.
- Stavins R. N., „Market-Based Environmental Policies“, *RFF Working Paper Series, Resources for the Future*, Washington DC, 1998.

Stavins R. N., „Carbon taxes vs. cap and trade: Theory and practice“, *Harvard Project on Climate Agreements*, Cambridge, Mass., 2019.

Timilsina G. R., „Where is the carbon tax after thirty years of research?“, *World Bank Policy Research Working Paper*, 2018.

Datumi prijema i prihvatanja rada

Primljen: 10.10.2025.

Prihvaćen: 08.11.2025.

PREGLEDNI RAD



## SADRŽAJ

REČ UREDNIKA .....	5
I. PRAVO EVROPSKE UNIJE	
<i>Vladimir Savković</i>	
ODNOS TEMELJNIH SLOBODA (UNUTRAŠNJEG TRŽIŠTA) I TEMELJNIH (LJUDSKIH) PRAVA U PRAKSI SUDA PRAVDE EVROPSKE UNIJE .....	9
<i>Andrea Piletta Massaro</i>	
A 28 <sup>th</sup> LEGAL REGIME FOR MARKET TRANSACTIONS IN THE EU: A LONG-AWAITED OPPORTUNITY? .....	29
<i>Gianmatteo Sabatino</i>	
REGULATING COMPETITION IN A WORLD OF STATE CAPITALISM(S). THE LEGAL REGIME OF FOREIGN SUBSIDIES IN THE EUROPEAN UNION .....	51
II. PRAVA INTELEKTUALNE SVOJINE	
<i>Stefan Šokinjov</i>	
POJAM EVOKACIJE OZNAKE GEOGRAFSKOG POREKLA U SUDSKOJ PRAKSI EVROPSKE UNIJE .....	71
III. EKONOMIJA I FINANSIJE	
<i>Snežana Ugrinov</i>	
<i>Nikola Altiparmakov</i>	
<i>Blagoje Paunović</i>	
POREZ NA UGLJENIK U MEĐUNARODNOJ PRAKSI: ISKUSTVA I SMERNICE ZA SRBIJU .....	87



CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

34

**REVIJA Kopaoničke škole prirodnog prava** : časopis  
za pravnu teoriju i praksu / glavni i odgovorni urednik  
Jelena S. Perović Vujačić. - God. 1, br. 1 (2019)- . -  
Beograd : Kopaonička škola prirodnog prava - Slobodan  
Perović, 2019- (Novi Sad : Futura). - 24 cm

Dva puta godišnje. - Tekst na srp. i engl. jeziku.  
ISSN 2683-443X = Revija Kopaoničke škole prirodnog prava  
COBISS.SR-ID 281038348





# REVIJA

KOPAONIČKE ŠKOLE  
PRIRODNOG PRAVA

## SADRŽAJ BROJA

Vladimir Savković

ODNOS TEMELJNIH SLOBODA (UNUTRAŠNJEG TRŽIŠTA) I TEMELJNIH  
(LJUDSKIH) PRAVA U PRAKSI SUDA PRAVDE EVROPSKE UNIJE

Andrea Piletta Massaro

A 28th LEGAL REGIME FOR MARKET TRANSACTIONS IN THE EU: A LONG-  
AWAITED OPPORTUNITY?

Gianmatteo Sabatino

REGULATING COMPETITION IN A WORLD OF STATE CAPITALISM(S). THE  
LEGAL REGIME OF FOREIGN SUBSIDIES IN THE EUROPEAN UNION

Stefan Šokinjov

POJAM EVOKACIJE OZNAKE GEOGRAFSKOG POREKLA U SUDSKOJ PRAKSI  
EVROPSKE UNIJE

Snežana Ugrinov

Nikola Altiparmakov

Blagoje Paunović

POREZ NA UGLJENIK U MEĐUNARODNOJ PRAKSI: ISKUSTVA I SMERNICE ZA  
SRBIJU