

---

# ЧЛАНЦИ

---

УДК: 339.137.27:620.9(4-6EU)

CERIF: S 144

ТИП РАДА: ИЗВОРНИ НАУЧНИ РАД

DOI: 10.55836/PiP\_26101A

др *Сања* ДАНКОВИЋ СТЕПАНОВИЋ\*  
редовни професор Универзитета у Београду – Факултета политичких наука, Србија

др *Страхинја* ОБРЕНОВИЋ\*\*  
доцент Универзитета у Београду – Факултета политичких наука, Србија

## НАЧЕЛА ПРОПОРЦИОНАЛНОСТИ И ЕНЕРГЕТСКЕ СОЛИДАРНОСТИ У ПОСТУПКУ ПО ЧЛАНУ 9 УРЕДБЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ БР. 1/2003\*\*\*

### Сажетак

*Предмет рада је примена инстинктивних наодбе у ситуацији постојања ризика од нарушавања конкуренције услед злоупотребе доминантног положаја у сектору енергетике, са освртом на размишљање принципа пропорционалности и начела енергетске солидарности. Правни основ анализе представља пресуда Суда правде Европске уније у*

---

\* Електронска адреса ауторке: [sanja.dankovic@fpn.bg.ac.rs](mailto:sanja.dankovic@fpn.bg.ac.rs).  
ORCID: 0009-0009-4000-6400.

\*\* Електронска адреса аутора: [strahinja.obrenovic@fpn.bg.ac.rs](mailto:strahinja.obrenovic@fpn.bg.ac.rs).  
ORCID: 0000-0002-9726-340X.

\*\*\* Рад је подржан средствима Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије на основу Уговора о реализацији и финансирању научно-истраживачког рада НИО у 2025. години, број: 451-03-136/2025-03/200152.

предмету С–255/22. Циљ рада је указивање на специфичности постојања и обавезу појачане пажње у односним случајевима, с обзиром да понашање које представља повреду из чл. 102 Уговора о функционисању Европске уније (УФЕУ), последично може имати ефекат и на остваривање циљева енергетске политике у смислу чл. 194 ст. 1 УФЕУ.

Закључак говори у прилози постојању специфичног ризика нарушавања конкуренције уколико је реч о злоупотреби доминантног положаја на релевантним енергетским тржиштима, с обзиром на додатно изражен секторски јавни интерес. Стога прекид постојка услед најодбе представља квалификовану анализу у форми два концентрична круга – примарно испитивање ризика од повреде конкуренције, и оцену усклађености са циљевима енергетске политике, уз кумулативну примену принципа пропорционалности и начела енергетске солидарности у односним случајевима.

**Кључне речи:** Злоупотреба доминантног положаја. – Прекид постојка услед најодбе. – Ефективна конкуренција. – Начело енергетске солидарности. – Принцип пропорционалности.

## I Злоупотреба доминантног положаја на енергетском тржишту

Биполарност доминантног положаја на релевантном тржишту подразумева висок степен правног ризика од повреде конкуренције и легитимну стратегију подизања нивоа економске ефикасности. Доминантан положај претпоставља кумулативно постојање три битна елемента: знатан тржишни удео, постојање баријера за улазак на тржиште и умањену куповну снагу,<sup>1</sup> а има два појавна облика: индивидуалан – уколико представља резултат појединачног пословног раста, и колективан у ситуацији када су два или више правно независних учесника економски повезана на начин да тржишно делују јединствено.

Снага претпоставља одговорност, па тако у сфери заштите конкуренције поседовање доминантног положаја подразумева повишен степен пажње и претпостављеног опреза тржишног учесника да не

1 Пресудом у случају *United Brands v. Commission* (1978), С 27/76, ЕУ:С:1978:22 перципира се као „позиција такве економске снаге која предузећу омогућава да спречи очување ефикасне конкуренције на тржишту, будући да је због своје снаге у могућности да се понаша довољно независно од конкуренције, клијената и у крајњој линији од потрошача“.

пређе граничну линију злоупотребе<sup>2</sup> и учини повреду конкуренције,<sup>3</sup> у смислу члана 102 Уговора о функционисању Европске уније (у даљем тексту: УФЕУ).<sup>4</sup>

Да ли је доминантан положај, као израз разумљиве и очекиване пословне тежње ка оптимизацији пословања и нивоа конкурентности на тржишту, прерастао у правно неприхватљиву злоупотребу оцењује у првом степену Европска комисија (у даљем тексту: Комисија), узимајући нарочито у обзир околност да учесник убира одређене предности и неадекватну корист које не би биле остварљиве при несметаном дејству тржишне конкуренције, као и наступања неправедне штете за конкуренте и потрошаче.<sup>5</sup> Комплексности поступка доприноси околност да је линија између тржишне доминације и злоупотребе танка и регулаторно не увек јасно исцртана. Посебан значај има претходно питање дефинисања релевантног тржишта<sup>6</sup> за случајеве злоупотребе доминантног положаја, која се у његовим оквирима и остварује, а као основни показатељ се узима конкурентски притисак на продавца добра или услуге.<sup>7</sup> Злоупотреба може бити остварена и кроз уговорни однос,<sup>8</sup> тако да се рестриктивни споразум квалификује и као злоупотреба доминантног положаја.<sup>9</sup> Полази се од објективног концепта одговорности, заснованог на фактичком понашању, а не намери.

Ситуација је додатно усложњена уколико је реч о релевантним енергетским тржиштима. Јавни интерес у погледу заштите ефективне конкуренције у корелацији је са јавним интересом везаним за саму делатност и са њом претпостављен широк домен заштите интереса трећих лица – потрошача. Оваква садржинска комплексност резултира потребом да се на процесној страни омогући флексибилност у погледу избора формата поступања Комисије, зависно од специфичности сваког појединачног случаја. Посебан значај у ситуацијама злоупотребе

---

2    Случај *Michelin v. Commission* (1983), 322/81, EU:C:1983:313, ECR 3461.

3    Paul Craig, Gráinne de Búrca, *The Foundations of European Union Competition Law – The Objective and Principles of Article 102*, Oxford, 2011, 328.

4    Ariel Ezrachi, *EU Competition Law*, Portland, 2010, 147.

5    Robert O’Donoghue, Jorge Padilla, *The Law and Economics of Article 102 TFEU*, Oxford, Portland, 2013, 282.

6    Gunnar Niels, Helen Jenkins, James Kavanagh, *Economics for Competition Lawyers*, Oxford, 2011, 29.

7    Бојан Ристић, Дејан Трифуновић, *Полијтика заштите конкуренције – њринцији и њримена*, Београд, 2022, 91.

8    Борис Беговић, Владимир Павић, Душан В. Поповић, *Увод у њраво конкуренције*, Београд, 2019, 91.

9    Случај *Hoffmann La Roche v. Commission* (1979), 85/76, EU:C:1979:36, ECR 461.

доминантног положаја има прекид поступка услед прихвата мера зарад отклањања забринутости од повреде конкуренције (енгл. *competition concerns*). Аналогно нагодби, прелиминарном оценом Комисија позива на понуду тржишног учесника, који даје понуду мера чијом применом може бити отклоњен констатован ризик, што у случају прихвата понуде Комисија констатује својом одлуком.<sup>10</sup>

У предмету Т–616/18 којим је тражено поништење Одлуке Комисије С (2018) 3106, у вези са поступком примене чл. 102 УФЕУ на тржишту снабдевања природним гасом држава средње и источне Европе, тужбени разлози се превасходно односе на повреду чл. 9 Уредбе бр. 1/2003, у вези са чланом 102 УФЕУ у погледу начела пропорционалности, али и повреду чл. 194 ст. 1 у вези са чл. 7 УФЕУ, у погледу супротстављености циљевима енергетске политике Уније и негативног утицаја одлуке на европско тржиште снабдевања природним гасом.

## II Прихват понуде обавеза тржишног учесника ради отклањања негативних утицаја на конкуренцију

Аналогно институту нагодбе у грађанском праву и поравнања у процесном праву, Уредба бр. 1/2003<sup>11</sup> чланом 9 предвиђа значајан институт права конкуренције којим се омогућава паралелан колосек поступања у ситуацији израженог ризика од нарушавања конкуренције, оном који подразумева класично окончање поступка уз утврђивање постојања повреде (чл. 7 Уредбе бр. 1/2003).

Институт прекида поступка услед нагодбе постигнуте по основу прихватања мера на које се тржишни учесник обавезује, ради отклањања, односно спречавања потенцијалних повреда ефективне конкуренције подразумева трофазно поступање Комисије. Прелиминарна оцена Комисије о повреди конкуренције (енгл. *preliminary assessment*) представља први степен и имплицитно позив за достављање понуде. Комисија даје могућност тржишном учеснику чије понашање је предмет истраге да достави предлог о предузимању одговарајућих обавеза – мера, у циљу отклањања негативних утицаја.<sup>12</sup> На тај начин, остварује се значајна процесна могућност

10 Francesco Russo, Maarten Pieter Schinkel, Andrea Günster, Martin Carree, *European Commission Decisions on Competition*, New York, 2010, 16.

11 Уредба Савета (ЕЗ) бр. 1/2003 од 16. децембра 2002. године о примени правила о конкуренцији утврђених у члановима 81 и 82 Уговора (*Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty*, OJ L 1, 4. 1. 2003; даље у фуснотама и тексту: Уредба бр. 1/2003).

12 Катарина Дамјановић, Душан Поповић, „Реформа права конкуренције Европске уније – Уредба број 1/2003“, *Ревизија за европско право*, бр. 1/2004, 27–41.

активног учешћа и усаглашеног поступања. Комисија у прелиминарној оцени, сагледавајући целину и узимајући у обзир специфичности случаја, води рачуна и о другим циљевима УФЕУ, па у том смислу и о начелу енергетске солидарности.

Централни сегмент поступања се односи на оцену адекватности понуде тржишног учесника с обзиром на њен капацитет да анулира разумну опасност по ефективну конкуренцију. Комисија испитује и евентуално прихвата понуду, примењујући принцип пропорционалности у два основна правца.

Први је оцена да ли се понуђеним мерама отклања констатована забринутост, а други провера евентуално понуђених мање захтевних обавеза које примерено такође отклањају ризик од повреде конкуренције.<sup>13</sup> Комисија поступа узимајући у обзир специфичне околности случаја, а посебну важност имају домен констатоване забринутости и интерес трећих лица.<sup>14</sup>

У случају прихвата понуде, Комисија одлуком обавезује тржишног учесника на преузимање обавеза које су оцењене као адекватне и констатује непостојање основа за даље вођење поступка. Чињење извесним могућности поновног вођења поступка,<sup>15</sup> у случају непоштовања договореног или услед битне промене чињеничног стања на коме је одлука заснована, представља додатну гаранцију за ефикасно анулирање повреде конкуренције применом договорених мера.

Примена института нагодбе на основу чл. 9 ст. 1 Уредбе бр. 1/2003 омогућава, у смислу процесне економичности, ефикаснију примену правила о заштити конкуренције од злоупотребе доминантног положаја, с обзиром да се ефекти мера остварују раније него што би то био случај да се сачекало са окончањем редовног тока поступка којим се формално утврђује постојање повреде (енгл. *infringement procedure*). Са друге стране, околност да је тржишни учесник понудио испуњење обавеза са којима се Комисија својом одлуком сложила и истом га на то обавезала – постигнута је дакле сагласност у погледу мера које су најприкладније и подобне за отклањање негативних аспеката<sup>16</sup> – пружа виши степен ефективности у њиховој примени.

У временској равни посматрано, ефекат који се најпре остварује се тиче подизања нивоа ефективне конкуренције у односу на претпо-

13 Пресуда у случају *Polskie Górnictwo Naftowe and Gazownictwo S.A. v. European Commission* из 2022. године, бр. Т-616/18, ЕУ:Т:2022:43, тач. 420.

14 Вид. Пресуда у случају *European Commission v. Alrosa Company Ltd.* из 2010. године, С-441/07 Р, ЕУ:С:2010:377, тач. 40–41. Доступно на адреси: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=ecli%3AECCLI%3AEU%3AC%3A2010%3A377>.

15 Уредба бр. 1/2003, чл. 9 ст. 2.

16 *Ibid*, тач. 35.

стављену тржишну ситуацију без примене договорених мера, а потоњи на сегмент непостојања разумне сумње у повреду конкуренције након њихове примене.

Основаност прихвата понуде за примену мера (које могу подразумевати предузимање одређених радњи, или бити негативно профилисане, као уздржавање од понашања) се цени с обзиром на два очекивана циља: отклањање постојеће и минимизирања вероватноће настанка будуће сличне повреде конкуренције. Централни сегмент прихвата се односи на принцип пропорционалности, у смислу сразмерности договорених мера и поступања тржишног учесника које је резултирало ризиком од повреде конкуренције.

Сви наведени аспекти имају посебан значај у предметима са додатно израженим елементом јавног интереса, као што су они из енергетског сектора у којима се кумулативно примењује и чл. 194 ст. 1 УФЕУ. Са друге стране, околност да процесни оквир из чл. 9 Уредбе бр. 1/2003 даје Комисији простор да у оквиру прелиминарне оцене узме у обзир друге циљеве из УФЕУ, посебан значај има и у ситуацији када то води доношењу привременог закључка о непостојању повреде правила тржишне утакмице, као примарног предмета анализе.<sup>17</sup>

Сегмент провере понуђених обавеза примарно подразумева оцену спрам отклањања утврђене забринутости. У другом кругу, међутим, прихват мера иницијално оцењених адекватним се ставља у шири контекст усаглашености са поштовањем начела солидарности у остваривању циљева енергетске политике. Комисија стога не би могла да прихвати понуђене мере које су подобне са аспекта отклањања забринутости у погледу повреде конкуренције на енергетском тржишту уколико би оне могле довести до повреде чл. 194 УФЕУ.

### III Принцип пропорционалности

Примена начела пропорционалности се разликује, у погледу домета и садржаја, зависно од карактера поступка који се води услед претпостављеног нарушавања конкуренције.<sup>18</sup> Док је сходно чл. 7 Уредбе бр. 1/2003 циљ отклањање утврђене повреде конкуренције, у поступку

17 Вид. Пресуда у случају *Groupe Canal + v. European Commission* из 2020. године, бр. С–132/19 Р, ЕУ:С:2020:1007, тач. 46–54. Доступно на адреси: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=ecli%3AECLI%3AEU%3AC%3A2020%3A1007>.

18 О примени начела пропорционалности у пољу права конкуренције Европске уније вид. Mária Patakyová, „Principle of Proportionality and European Competition Law“, *Mílniky práva v stredoeurópskom priestore – The Milestones of Law in the Area of Central Europe* (editors Jozef Andraško, Ondrej Hamulák), Bratislava, 2018, 39.

којим се остварује нагодба то је анулирање забринутости, констатоване прелиминарном оценом Комисије.

Судски надзор одлука Комисије донетих по основу чл. 9 Уредбе бр. 1/23 усмерен је преваходно на проверу адекватности мера: у квантитативном смислу – да ли су довољне и у квалитативном смислу – да ли су примерене, да отклоне утврђену забринутост у погледу одвијања тржишне утакмице, сходно начелу пропорционалности. При томе, нарочито се води рачуна о заштити интереса трећих лица.

У предмету Т-616/18, Комисија је у побијаној одлуци заузела став да су коначно преузете обавезе – нужне и делотворне, и да нису непропорционалне, што их квалификује као адекватне за отклањање констатоване забринутости од злоупотребе доминантног положаја.

Са друге стране, пољска компанија *PGNiG* је тврдила да је Комисија прихватањем предлога обавеза од стране руске компаније *Gazprom*, између осталог, повредила начело пропорционалности. Најпре, Комисија је одустала од прихватања обавеза које би одговориле на забринутости у погледу пракси *Gazprom*-а на функционисање и доношење одлука у вези са гасоводом Јамал на пољској територији, јер је накнадно заузела став да су се првобитне забринутости показале неоснованим. Такође, Комисија је донела одлуку о нагодби иако се предложеним обавезама не отклањају забринутости у погледу пракси одређивања цена и територијалних ограничења *Gazprom*-а у државама централне и источне Европе на адекватан начин.

Како би одговорио на питање да ли је Комисија прихватањем обавеза предложених од стране компаније *Gazprom* повредила начело пропорционалности, Општи суд је најпре пошао од постојеће судске праксе у погледу примене начела пропорционалности на одлуке донете у складу са чл. 9 Уредбе 1/2003.

Начело пропорционалности, као једно од основних начела права ЕУ,<sup>19</sup> представља и критеријум за оцену законитости аката Комисије, укључујући и одлуке које доноси на основу чл. 9 Уредбе 1/2003.<sup>20</sup> При примени начела пропорционалности у контексту одлука донетих на основу чл. 9 Уредбе, Комисија води рачуна о два критеријума – најпре, да ли предложене мере од стране учесника на тржишту на адекватан начин одговарају на забринутости из прелиминарне оцене, као и да ли

---

19 Max Hjärtström, Julian Nowag, „General principles of EU law in EU antitrust“, *Research Handbook on General Principles in EU Law: Constructing Legal Orders in Europe* (editors Katja S. Ziegler, Päivi J. Neuvonen, Violeta Moreno-Lax), Cheltenham, Northampton, 2022, 428.

20 *Polskie Górnictwo Naftowe and Gazownictwo S.A. v. European Commission* (2022), тач. 77.

се међу предложеним мерама од стране учесника на тржишту издвајају оне које истовремено адекватно одговарају на забринутости из прелиминарне оцене и представљају „мањи терет“ за учесника.<sup>21</sup> Додатно, Комисија мора да води рачуна и о томе како ће коначно преузете мере учесника на тржишту утицати на интересе трећих страна.<sup>22</sup>

Одлуком у предмету Т-616/18 Општи суд је додатно појаснио да ли Комисија, у току поступка који се одвија на основу чл. 9 Уредбе 1/2003, може одустати од приговора из прелиминарне оцене након што утврди да су се иницијалне забринутости у погледу повреде конкуренције накнадно показале неоснованим. У том случају, мора се узети у обзир да је прелиминарна оцена „по својој природи привремена“, и да се касније у току поступка може утврдити да су се почетне забринутости показале неоснованим.<sup>23</sup>

За разлику од Општег суда који је сматрао да Комисија треба да образложи разлоге због којих је одустала од првобитних приговора из прелиминарне оцене, како би оправдала одсуство преузимања мера у погледу тих приговора,<sup>24</sup> Суд правде је у другостепеном поступку (С-255/22 Р) потврдио да такво образложење није нужно.<sup>25</sup> Комисија свакако остаје слободна да на сопствену иницијативу појасни зашто је донела одлуку о прихватању обавеза којом одустаје од једног или неколико првобитних приговора из прелиминарне оцене. Стога није утврђена повреда начела пропорционалности у погледу одсуства преузетих мера када је реч о иницијалним приговорима о пракси компаније *Gazprom* у погледу гасовода Јамал на пољској територији.

Када је реч о садржини начела пропорционалности у погледу судског надзора над одлукама Европске комисије, треба истаћи да се судска контрола Комисијиних одлука донетих на основу чл. 9 Уредбе бр. 1/2003 ограничава само на „очигледне грешке“ у оцени (енгл. *manifest error of assesment*).<sup>26</sup> То је у складу са досадашњом судском праксом када је реч о разматрању начела пропорционалности у предметима који су се односили на побијање одлука донетих у складу са чл. 9 Уредбе бр. 1/2003.

21 *European Commission v. Alrosa Company Ltd.* (2010), тач. 41; *Polskie Górnictwo Naftowe and Gazownictwo S.A. v. European Commission* (2022), тач. 78.

22 *Groupe Canal + v. European Commission* (2020), тач. 119.

23 *Polskie Górnictwo Naftowe and Gazownictwo S.A. v. European Commission* (2022), тач. 81.

24 *Polskie Górnictwo Naftowe and Gazownictwo S.A. v. European Commission* (2022), тач. 83–85.

25 Случај *Orlen v. Commission* из 2024. године, бр. С-255/22 Р, ЕУ:С:2024:790, тач. 51.

26 *European Commission v. Alrosa Company Ltd.* (2010), тач. 42.

Овакво ограничење судског надзора над одлукама Комисије донетих у поступку по чл. 9 Уредбе бр. 1/2003 се образлаже тиме да Комисија са својом експертизом спроводи анализу у области сложених економских питања, те да суд не би требало да задира у овлашћења Комисије и спроводи сопствену анализу сложених економских питања.<sup>27</sup> Стога се судски надзор ограничава само на питање да ли је Комисија у својој оцени начинила „очигледну грешку“.

Узимајући у обзир широко поље дискреције које Комисија има приликом анализе сложених економских питања, не чуди одлука суда у овом предмету да не прихвати аргументацију пољске компаније PGNiG – како су постојале мере које би биле делотворније у погледу ефективне конкуренције на релевантним тржиштима. Суд је, ослањајући се на претходну судску праксу у овој области, утврдио да сама чињеница како су евентуално постојале повољније мере у погледу делотворне конкуренције на тржишту није довољна да би се оправдао поништај Комисијине одлуке.<sup>28</sup> Довољно је да коначно прихваћене обавезе одговарају на забринутости садржане у прелиминарној оцени.

#### IV Начело енергетске солидарности

Поступци који се воде услед претпостављене повреде тржишне утакмице претпостављају узимање у обзир и других циљева утврђених УФЕУ, у складу са чл. 7 који утврђује њихову целовитост и доследност политика и активности у њиховом остваривању. Стога Комисија приликом утврђивања ограничавања конкуренције уважава и друге циљеве утврђене УФЕУ,<sup>29</sup> па и начело енергетске солидарности.

Општи суд у предмету Т-616/18 је посебно разматрао тужбени захтев који се односио на наводну повреду чл. 194 (1) УФЕУ од стране Европске комисије, сматрајући да је одлука Комисије у супротности са циљевима енергетске политике Европске уније и начелом енергетске солидарности.

Наиме, када је реч о члану 194 УФЕУ, он је по први пут уведен у примарно право Европске уније након усвајања Уговора из Лисабона. До тада није постојао посебан члан оснивачког уговора који би на детаљан и систематичан начин уређивао област енергетике, већ су друге одредбе

---

27 *Polskie Górnictwo Naftowe and Gazownictwo S.A. v. European Commission* (2022), тач. 93.

28 Случај *Morningstar, Inc. v. European Commission* из 2016. године, бр. Т-76/14, ЕУ:Т:2016:481, тач. 59.

29 Пресуда у предмету *Football Association Premier League* и др. из 2011. године, бр. С-403/08 и С-429/08, ЕУ:С:2011:631, тач. 139.

оснивачких уговора уређивале поједине сегменте енергетског тржишта. Члан 194 (1) УФЕУ дефинише циљеве енергетске политике Европске уније, укључујући ефикасно функционисање енергетског тржишта, обезбеђивање сигурности снабдевања, подстицање коришћења и улагања у нове и обновљиве изворе енергије, подстицање енергетске ефикасности и уштеде енергије, те подстицање развоја интерконекције енергетских мрежа држава чланица како би се обезбедило ефикасно функционисање енергетског тржишта. Остваривање поменутих циљева енергетске политике Уније мора да буде у „духу солидарности“.<sup>30</sup> Оваква формулација солидарности у чл. 194 је остављала простора различитим интерпретацијама у погледу правне природе начела солидарности у области енергетике.<sup>31</sup>

Треба истаћи да су правосудни органи Европске уније већ били у прилици да се изјасне о начелу енергетске солидарности у предмету који је Република Пољска покренула против одлуке Европске комисије о изузећу гасовода ОПАЛ на основу чл. 22 Директиве 2003/55/ЕС. Како је реч о предмету који се односи на посебан институт изузећа нове гасне инфраструктуре, у овом делу рада се нећемо детаљније бавити појединостима поменутог случаја. Ипак, од значаја јесте разматрање дела тужбеног захтева Пољске који се односио на то да је Комисија повредила начело енергетске солидарности, тако што није размотрила ово начело приликом доношења одлуке о изузећу предметне гасне инфраструктуре.

Два кључна питања која су се разматрала пред Општим судом јесу – да ли начело енергетске солидарности представља правно начело или политичку вредност коју Унија настоји остварити спровођењем циљева енергетске политике из чл. 194 (1) УФЕУ, као и да ли начело енергетске солидарности обавезује само у кризним ситуацијама у којима постоји проблем са сигурношћу снабдевања чланица Уније, или је реч о начелу које обавезује чланице у сваком моменту и без обзира на околности на енергетском тржишту?<sup>32</sup>

Док је Комисија сматрала да је реч о политичкој вредности и принципу који је оријентир за спровођење енергетских политика Уније,

30 Страхиња Обреновић, „Од општег начела солидарности ка енергетској солидарности“, *Политичке последице пандемије – Political Consequences of the Pandemic* (уредник Иван Станојевић), Београд, 2021, 315–317.

31 О значају солидарности у праву Европске уније вид. Маја Лукић Радовић, *Солидарност у праву Европске уније – улога и перспективе*, Београд, 2018; Eva Kassoti, Narin Idriz (editors), *The Principle of Solidarity: International and EU Law Perspectives*, The Hague, 2023.

32 Mateusz Ryś, „The Principle of Energy Solidarity Clarified: A Certain Way to Uncertainty“, *Revista De Derecho Comunitario Europeo*, No. 71/2022, 158–162.

дотле је Општи суд заузео став да је реч о правном начелу који производи права и обавезе како за институције Уније, тако и за државе чланице. Начело енергетске солидарности налаже Унији и државама чланицама да приликом „извршавања својих обавеза воде рачуна о интересима других субјеката“.<sup>33</sup> Општи суд уводи *балансирање* или тзв. тест енергетске солидарности, који подразумева да ће државе чланице и институције ЕУ приликом доношења одлука у области енергетске политике водити рачуна о целокупном интересу Уније, као и о интересима других држава чланица.<sup>34</sup> То, ипак, не значи да се мора искључити било какав негативан ефекат на појединачне интересе држава чланица како би постојала усклађеност са начелом енергетске солидарности, приликом спровођења политика Уније у области енергетике.<sup>35</sup>

У погледу другог питања, Општи суд је оспорио тврдњу да се начело енергетске солидарности примењује искључиво у кризним ситуацијама, те се не може поистоветити са *механизмом солидарности* који се примењује у случају постојања проблема са сигурношћу снабдевања, у складу са Уредбом бр. 2017/1938 о мерама заштите сигурности снабдевања природним гасом.<sup>36</sup> Стога примена начела енергетске солидарности није ограничена на кризне ситуације, већ представља руководеће начело за спровођење политика Уније у области енергетике, укључујући сигурност снабдевања, диверсификацију снабдевања или извора снабдевања, као и обезбеђивање економске и политичке одрживости чланица.<sup>37</sup> Риш (*Mateusz Rysz*) реферише на примену начела солидарности у кризним ситуацијама као на *ex post* солидарност, док се примена начела солидарности ради уравнотежавања различитих интереса у области енергетске политике Уније може посматрати као *ex ante* солидарност.<sup>38</sup>

Предмет се нашао пред другостепеним органом у поступку по жалби коју је уложила Немачка, као интервенијент у првостепеном поступку против Европске комисије. Суд правде се у предмету С–848/19 Р сложио са резонавањем Општег суда у погледу правне обавезности начела енергетске солидарности приликом спровођења циљева енергетске политике Уније и њених чланица. Ипак, овакав став Суда у погледу

---

33 Случај *Republic of Poland v. European Commission* из 2019. године, бр. Т–883/16, ЕУ:Т:2019:567, тач. 72.

34 Anatole Boute, „The principle of solidarity and the geopolitics of energy: Poland v. Commission (OPAL pipeline)“, *Common Market Law Review*, Vol. 57, No. 3/2020.

35 *Republic of Poland v. European Commission* (2019), тач. 77.

36 *Republic of Poland v. European Commission* (2019), тач. 71.

37 *Republic of Poland v. European Commission* (2019), тач. 73.

38 М. Rysz, 162.

правне природе начела енергетске солидарности наишао је на критику појединих теоретичара, који су сматрали да суд није довољно појаснио шта представља начело енергетске солидарности, као и какве ће последице произвести у другим случајевима у области енергетске политике.<sup>39</sup>

Након пресуде у предмету C–848/19 P (*случај ОПАЛ*), Суд правде је имао прилику да прецизира домен примене начела енергетске солидарности, и то у односу на усклађеност одлуке о прекиду поступка услед нагодбе на основу чл. 9 Уредбе бр. 1/2003 са циљевима постављеним чл. 194 (1) УФЕУ. Пољска компанија PGNiG је у тужбеном захтеву тврдила да Комисија није узела у обзир циљеве енергетске политике Уније када је донела одлуку да прихвати обавезе које је предложила компанија *Gazprom*, те да је тако повредила начело енергетске солидарности. У том смислу, Комисија је требало да узме у обзир како ће спорна одлука утицати не само на интерес Уније, већ и на интересе њених чланица.<sup>40</sup> Општи суд је заузео став да Комисија приликом одлучивања о прихватању обавеза на основу чл. 9 Уредбе 1/2003 мора да узме у обзир и друге одредбе Уговора, укључујући и чл. 194 (1) УФЕУ. Међутим, то не значи да је Комисија морала да наметне учеснику додатне обавезе мимо оних које су већ прихваћене, и којим се одговара на забринутости у погледу тржишних пракси идентификованих у прелиминарној оцени Комисије.<sup>41</sup> Штавише, Општи суд сматра да пољска компанија не пружа никакве доказе у погледу тога да је одлука о прихватању обавеза „супротна циљевима енергетске политике или начелу енергетске солидарности“.<sup>42</sup> Суд, такође, није прихватио ни наводе пољске компаније како је Комисија била дужна да образложи усклађеност одлуке о прихватању предложених обавеза са чл. 194 (1) УФЕУ.<sup>43</sup>

39 Вид. Katja Yafimava, *The OPAL Exemption Decision: a comment on the Advocate General's Opinion on its annulment and its implications for the Court of Justice judgement and OPAL regulatory treatment*, *Energy insight* 87, Oxford Institute for Energy Studies, 2021; Kim Talus, *The interpretation of the principle of energy solidarity – A critical comment on the Opinion of the Advocate General in OPAL*, *Energy insight* 89, Oxford Institute for Energy Studies, 2021; Mykola Iakovenko, „Case C–848/19 P: Germany v. Poland and its outcomes for EU energy sector: an extended case note on the European Court of Justice judgment in the OPAL case: Judgment of the Court (Grand Chamber) of 15 July 2021, C–848/19 P, Germany v. Poland, ECLI:EU:C:2021:598“, *The Journal of World Energy Law & Business*, Vol. 14, No. 6/2021.

40 *Polskie Górnictwo Naftowe and Gazownictwo S.A. v. European Commission* (2022), тач. 415.

41 *Polskie Górnictwo Naftowe and Gazownictwo S.A. v. European Commission* (2022), тач. 421–422.

42 *Polskie Górnictwo Naftowe and Gazownictwo S.A. v. European Commission* (2022), тач. 423.

43 *Polskie Górnictwo Naftowe and Gazownictwo S.A. v. European Commission* (2022), тач. 427.

У другостепеном поступку пољска компанија је тврдила да је Општи суд починио грешку која се тиче права, када је тумачио усклађеност спорне одлуке Комисије са чл. 194 (1) УФЕУ.<sup>44</sup> Суд правде је, најпре, утврдио да Комисија не би могла прихватити коначне обавезе којима се отклањају забринутости у погледу повреде конкуренције, када би оне истовремено могле довести до повреде чл. 194 (1) УФЕУ.<sup>45</sup> Такође, чињеница да Комисија није експлицитно споменула начело енергетске солидарности не значи да није узела у обзир ово начело и циљеве енергетске политике Уније, када је прихватала коначне обавезе од стране компаније *Gazprom*. Овакво резонување је у складу са претходном одлуком Суда правде у предмету *ОПАЛ*.<sup>46</sup> Изостанак изричитог навођења начела енергетске солидарности би могао да наведе на погрешан закључак да Комисија није узела у обзир ово начело приликом прихватања обавеза од стране компаније *Gazprom*. Штавише, Суд правде указује да „спорна одлука (прим. Комисије) садржи елементе који јасно упућују на то да је Комисија у тренутку доношења одлуке узела у обзир циљеве политике Уније у области енергетике“.<sup>47</sup>

## V Уместо закључка

Кауза института прекида поступка услед нагодбе јесте деловно санирање нарушеног тржишног еквилибријума и отклањање негативних последица – благовремена и што потпунија заштита, а не санкционисање понашања тржишног учесника. У односу на окончања поступка у коме би се повреда конкуренције формално утврдила, предност се даје бржем и ефикаснијем деловању, усаглашеним поступањем Комисије и тржишног учесника.<sup>48</sup> Централни сегмент приликом оцене мера има примена принципа пропорционалности.

Специфичност оваквог поступка у сфери енергетских тржишта је двојака. Најпре, полази се од претпостављеног квалификованог ризика нарушавања конкуренције. Ово стога што је јавни интерес изражен како на страни сегмента који за циљ има заштиту ефективне конкуренције, тако и у погледу саме природе делатности (имајући у виду широку дисперзованост интереса трећих лица у домену потрошње). Друго, поступање је усложњено (као у предмету Т-616/18, односно С-255/22 Р),

44 Вид. Мишљење општег правобраниоца (*Opinion of Advocate General Rantos delivered on 6 June 2024*) у предмету *Orlen S.A. v. European Commission*, бр. С-255/22 Р, ЕУ:С:2024:466, тач. 44–45.

45 *Orlen v. Commission* (2024), тач. 96.

46 Вид. *Federal Republic of Germany v. European Commission* (2021), тач. 157, 159.

47 *Orlen v. Commission* (2024), тач. 100.

48 Сања Данковић Степановић, *Право и економика конкуренције*, Београд, 2014, 354.

јер се прихватањем примене мера отклањања негативних ефеката на тржишту, у свим процесним фазама, узимају у обзир примарно захтеви из чл. 102 – посебну важност имају домен констатоване забринутости и интерес трећих лица, али и специфичне околности случаја, сходно чл. 194 ст. 1 УФЕУ.

Комисија цени и усклађеност са ширим кругом одредаба, системски тумачећи УФЕУ, укључујући аспект да ли се преузетим обавезама нарушава начело енергетске солидарности. Стога не би биле прихватљиве понуђене мере које су адекватне за отклањање забринутости у погледу повреде конкуренције на енергетском тржишту уколико би могле довести до повреде чл. 194, односно уколико би се њима деривативно могли угрозити циљеви на које се односе начело енергетске солидарности или сигурности снабдевања.

Реч је о квалификованом поступању Комисије сходно чл. 9 Уредбе бр. 1/2003, јер је потребно перципирати и последични ефекат одлуке у домену остваривања циља енергетске политике. Стога институт прекида поступка услед нагодбе има усложњен процесни ток и ограничен домен примене у случајевима енергетских тржишта.

### Коришћена литература

- Беговић Борис, Павић Владимир, Поповић В. Душан, *Увод у њраво конкуренције*, Београд, 2019. (Begović Boris, Pavić Vladimir, Popović V. Dušan, *Uvod u pravo konkurencije*, Beograd, 2019)
- Boute Anatole, „The principle of solidarity and the geopolitics of energy: Poland v. Commission (OPAL pipeline)“, *Common Market Law Review*, Vol. 57, No. 3/2020.
- Дамњановић Катарина, Поповић Душан, „Реформа права конкуренције Европске уније – Уредба број 1/2003“, *Ревизија за евројско њправо*, бр. 1/2004. (Damjanović Katarina, Popović Dušan, „Reforma prava konkurencije Evropske unije – Uredba br. 1/2003“, *Revija za evropsko pravo*, br. 1/2004)
- Данковић Степановић Сања, *Право и њолијика конкуренције*, Београд, 2014. (Danković Stepanović Sanja, *Pravo i politika konkurencije*, Beograd, 2014)
- Ezrachi Ariel, *EU Competition Law*, Portland, 2010.
- Iakovenko Mykola, „Case C–848/19 P: Germany v Poland and its outcomes for EU energy sector: an extended case note on the European Court of Justice judgment in the OPAL case: Judgment of the Court (Grand Chamber) of 15 July 2021, C-848/19 P, *Germany v Poland*,

- ECLI:EU:C:2021:598“, *The Journal of World Energy Law & Business*, Vol. 14, No. 6/2021.
- Kassoti Eva, Idriz Narin (eds.), *The Principle of Solidarity: International and EU Law Perspectives*, The Hague, 2023.
- Лукић Радовић Маја, *Солидарности у праву Европске уније – улога и перспективе*, Београд, 2018. (Lukić Radović Maја, *Solidarnost u pravu Evropske unije – uloga i perspektive*, Beograd, 2018)
- Niels Gunnar, Jenkins Helen, Kavanagh James, *Economics for Competition Lawyers*, Oxford, 2011.
- Обреновић Страхиња, „Од општег начела солидарности ка енергетској солидарности“, *Политичке последице пандемije – Political Consequences of the Pandemic* (уредник Иван Станојевић), Београд, 2021. (Obrenović Strahinja, „Od opšteg načela solidarnosti ka energetske solidarnosti“, *Političke posledice pandemije – Political Consequences of the Pandemic* (urednik Ivan Stanojević), Beograd, 2021)
- O’Donoghue Robert, Padilla Jorge, *The Law and Economics of Article 102 TFEU*, Oxford, Portland, 2013.
- Patakyová Mária, „Principle of Proportionality and European Competition Law“, *Milníky práva v stredoeurópskom priestore – The Milestones of Law in the Area of Central Europe* (editors Jozef Andraško, Ondrej Hamulák), Bratislava, 2018.
- Ристић Бојан, Трифуновић Дејан, *Политика заштите конкуренције – принципи и примена*, Београд, 2022. (Ristić Bojan, Trifunović Dejan, *Politika zaštite konkurencije – principi i primena*, Beograd, 2022)
- Russo Francesco, Schinkel Maarten Pieter, Günster Andrea, Carree Martin, *European Commission Decisions on Competition*, New York, 2010.
- Ryś Mateusz, „The Principle of Energy Solidarity Clarified: A Certain Way to Uncertainty“, *Revista De Derecho Comunitario Europeo*, No. 71/2022.
- Talus Kim, *The interpretation of the principle of energy solidarity – A critical comment on the Opinion of the Advocate General in OPAL*, *Energy insight* 89, Oxford Institute for Energy Studies, 2021.
- Hjærtström Max, Nowag Julian, „General principles of EU law in EU antitrust“, *Research Handbook on General Principles in EU Law: Constructing Legal Orders in Europe* (editors Katja S. Ziegler, Päivi J. Neuvonen, Violeta Moreno-Lax), Cheltenham, Northampton, 2022.
- Craig Paul, de Búrca Gráinne, *The Foundations of European Union Competition Law – The Objective and Principles of Article 102*, Oxford, 2011.
- Yafimava Katja, *The OPAL Exemption Decision: a comment on the Advocate General’s Opinion on its annulment and its implications for the Court of Justice judgement and OPAL regulatory treatment*, *Energy insight* 87, Oxford Institute for Energy Studies, 2021.

**Sanja DANKOVIĆ STEPANOVIĆ, PhD**  
Full Professor at the University of Belgrade Faculty of Political Science,  
Serbia

**Strahinja OBRENOVIĆ, PhD**  
Assistant Professor at the University of Belgrade Faculty of Political  
Science, Serbia

## THE PRINCIPLES OF PROPORTIONALITY AND ENERGY SOLIDARITY UNDER ARTICLE 9 OF (EU) REGULATION NO. 1/2003

### Summary

*The subject of the paper is the application of commitments in cases where there are competition concerns regarding the abuse of a dominant position in the energy sector, with a focus on the principles of proportionality and energy solidarity. The legal basis for the analysis is the EU's Court of Justice judgement in case C-255/12. The aim of the paper is to highlight the specificities of acting in such cases and the duty to exercise heightened attention, since behavior that constitutes a violation of Article 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) can consequently affect the achievement of the goals of energy policies, as outlined in Article 194 (1) TFEU.*

*The conclusion highlights that a specific risk of competition violations exist if there is abuse of a dominant position in relevant energy markets, particularly due to the additional public interest in the sector. As a result, the commitment procedure requires a qualified analysis in the form of two concentric circles – primarily addressing competition concerns and assessing alignment with the goals of energy policy, alongside the cumulative application of the principles of proportionality and energy solidarity in such cases.*

**Key words:** *Abuse of a Dominant Position. – Commitment Decision. – Effective Competition. – Principle of Energy Solidarity. – Principle of Proportionality.*

Датум пријема рада: 7. 11. 2025.

Датум прихватања рада: 8. 12. 2025.