



немачка  
сарадња

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Sprovedeno od strane:

**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

# Nabavka biomase kroz prizmu Zakona o javnim nabavkama



2017

## Impresum

Brošura „Nabavka biomase kroz prizmu Zakona o javnim nabavkama“ nastala je u okviru programa „Razvoj održivog tržišta bionergije u Srbiji“ u okviru srpsko-nemačke razvojne saradnje.

### Izdavač brošure

**Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH**

### Registrovane kancelarije

Bonn i Eschborn, Nemačka

„Razvoj održivog tržišta bionergije u Srbiji“ GIZ kancelarija  
11000 Beograd, Srbija  
www.bioenergy-serbia.rs

### Autori brošure

**BDK advokati**

Majke Jevrosime 23, 11000 Beograd

Tel: +381 11 3284 212

Fax: +381 11 3284 213

office@bdklegal.com

### Dizajn i štampa

Grafolik, Beograd

## O PROGRAMU

**Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH** je globalni pružalac usluga u oblasti međunarodne saradnje za održivi razvoj. GIZ ima više od 50 godina iskustva u širokoj lepezi oblasti, uključujući ekonomski razvoj i zapošljavanje, energetiku i životnu sredinu, kao i mir i bezbednost.

GIZ kao savezna organizacija u ime Vlade Nemačke – posebno Saveznog ministarstva za ekonomsku saradnju i razvoj (BMZ) – kao i u ime klijenata iz javnog i privatnog sektora iz više od 130 zemalja pruža podršku u postizanju ciljeva u međunarodnoj saradnji. U oblasti obnovljivih izvora energije GIZ trenutno realizuje preko 170 projekata u više od 50 zemalja.

**Srpsko-nemački razvojni program „Razvoj održivog tržišta bioenergije u Srbiji“** zajedno sprovode GIZ (komponenta tehničke podrške) i Nemačka razvojna banka KfW (finansijska komponenta). Program je finansiran od strane nemačkog Saveznog ministarstva za ekonomsku saradnju i razvoj (BMZ) u okviru Nemačke klimatsko-tehnološke inicijative. Glavni cilj projekta je uspostavljanje održivog tržišta bioenergije u Srbiji. Korišćenjem biomase za dobijanje toplotne i električne energije doprinosi se unapređenju održivog korišćenja obnovljivih izvora energije, ruralnom i lokalno ekonomskom razvoju, kao i smanjenju emisije gasova sa efektom staklene bašte u Srbiji. Zamena fosilnih goriva obnovljivim izvorima energije doprinosi ne samo zaštiti klime, već i poboljšanju kvaliteta vazduha. Istovremeno se korišćenjem lokalno dostupnih obnovljivih izvora energije unapređuje ekonomski razvoj i stvaraju mogućnosti za zaposlenje u slabije razvijenim i ruralnim sredinama.

Nijedan deo ove publikacije bez pismene saglasnosti izdavača ni u kom obliku ne sme da se reprodukuje ili da se primenom elektronskih sistema prerađuje, distribuira ili arhivira.

## Teme

- Regulatorni okvir koji se primenjuje na biomasu i posebno na nabavku biomase od strane javnih toplana.
- Smernice o primeni zakona o javnim nabavkama na nabavku biomase i mogućim modalitetima nabavke biomase.
- Osnova za dalje razmatranje ove teme, pokretanje praktičnih pitanja i tema za dalju razradu.

## Uopšte o biomasi

### Šta je biomasa u regulatornom (normativnom) smislu?

**Zakon o šumama** govori o biomasi samo u kontekstu definisanja šumskih proizvoda.

**Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju** ne poznaje pojam biomase.

**Zakon o poljoprivrednom zemljištu** takođe nema definiciju biomase.

**Zakon o energetici** - biomasa je biorazgradivi deo proizvoda, otpada i ostataka biološkog porekla iz poljoprivrede (uključujući biljne i životinjske materije), šumarstva i povezanih industrija, kao i biorazgradivi deo industrijskog i komunalnog otpada.

**Biomasa** se kao pojam u našem regulatornom okviru koristi samo u oblasti energetike. Matični zakoni ili ne poznaju ovaj pojam ili ga koriste samo sporadično u kontekstu nekih drugih instituta.



## Korišćenje biomase u energetske svrhe

Prema poslednjim podacima iz Energetskog bilansa u ukupnoj potrošnji toplana **prirodni gas** učestvuje sa **74%**, **naftni derivati** sa **14%**, **ugalj** sa **11%**, a **biomasa** sa manje od **1%**.

**Biomasa** se skoro uopšte ne koristi u sistemu javnog grejanja u Republici.

Postojeći sistem javnog grejanja i, pogotovo, daljinskog grejanja, zasnovan na korišćenju mazuta i prirodnog gasa je teško održiv zbog visokih cena uvoznog goriva i teških posledica po životnu sredinu.

Najveći broj javnih toplana je prezadužen budući da veliki broj korisnika nije u stanju da plaća ekonomsku cenu usluge daljinskog grejanja – „Niški scenario“.

Uvođenje biomase u sistem daljinskog grejanja u Srbiji sigurno nije rešenje za sve probleme sa kojima je ovaj sistem suočen ali je više nego dobar početak.

Jedinice lokalne samouprave i gradske toplane intenzivno razmatraju prelazak na korišćenje biomase kao pogonskog goriva, kao jedinog ili dopunskog energenta.

### Dva aspekta prelaska:

- 1) Prilagođavanje grejne infrastrukture korišćenju biomase.
- 2) Nabavka biomase.

Dve odvojene transakcije, osim izuzetno.

Izuzetak bi bio javno-privatno partnerstvo – teško ostvarivo.

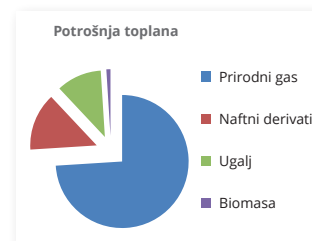
**Prva transakcija** je klasična javna nabavka kotla i prateće infrastrukture ili, eventualno, ESCO transakcija.

Kod ESCO transakcije treće lice nabavlja kotao o svom trošku i zatim dobija naknadu od javne toplane u iznosu jednakom ugovorenom procentu uštede koja je ostvarena investicijom.

**Druga transakcija** je ugovorni odnos između javne toplane i dobavljača šumske biomase.

### Nabavka biomase složeniji deo posla:

- 1) Nerazvijenost lanca snabdevanja.
- 2) Nepostojanje kredibilnih dobavljača koji mogu da garantuju kvantitet i kvalitet.
- 3) Sigurnost snabdevanja.
- 4) Usklađenost sa Zakonom o javnim nabavkama.





## Primena Zakona o javnim nabavkama na nabavku biomase

Gradske toplane su skoro isključivo organizovane kao javna komunalna preduzeća. Obavezne su da primenjuju Zakon o javnim nabavkama prilikom nabavke dobara.

**Zakon o javnim nabavkama** je dobrim delom usaglašen sa EU direktivama o javnim nabavkama iz 2004.

### Definicija naručioca:

- 1) državni organ, organ autonomne pokrajine i organ lokalne samouprave;
- 2) pravno lice osnovano u cilju zadovoljavanja potreba u opštem interesu, koje nemaju industrijski ili trgovinski karakter, ukoliko je ispunjen neki od sledećih uslova:
  - (1) da se više od 50 % finansira iz sredstava naručioca;
  - (2) da nadzor nad radom tog pravnog lica vrši naručilac;
  - (3) da više od polovine članova organa nadzora ili organa upravljanja tog pravnog lica imenuje naručilac.

Posebna pravila za naručioce koji obavljaju određene delatnosti u oblasti energetike.

### Naručioci u oblasti energetike su:

- 1) naručilac iz člana 2. ovog zakona koji obavlja delatnost u oblasti vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga, kada sprovodi nabavku za potrebe obavljanja tih delatnosti;
- 2) lice koje obavlja delatnost u oblasti vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga, na osnovu isključivih ili posebnih prava, kada sprovodi nabavku za potrebe obavljanja tih delatnosti;
- 3) javno preduzeće koje obavlja delatnost u oblasti vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga, kada sprovodi nabavku za potrebe obavljanja tih delatnosti.

### Posebno su regulisane sledeće nabavke:

- 1) istraživanje ili vađenje nafte i gasa, istraživanje ili iskopavanje uglja i ostalih mineralnih sirovina i drugih čvrstih goriva;
- 2) izgradnja ili upravljanje objektima i mrežama u cilju pružanja usluga korisnicima u vezi sa proizvodnjom, transportom, prenosom ili distribucijom električne energije, gasa i toplotne energije;
- 3) snabdevanje tih mreža električnom, toplotnom energijom i gasom.

**Član 122** sadrži izuzetke od primene Zakona o javnim nabavkama:

Kada naručilac koji se bavi delatnošću iz člana 119. stav 1. ovog zakona nabavlja:

- (1) energiju ili
- (2) gorivo za proizvodnju energije;

Nema definicije goriva u Zakonu o javnim nabavkama. Nema definicije goriva u Zakonu o energetici.

Rečnik javne nabavke sadrži pojam „gorivo“ i pojam nižeg reda „goriva na bazi

drвета“. Iz ovoga bi sledilo da šumska biomasa spada u gorivo, te da važi izuzetak od primene Zakona o javnim nabavkama.

Međutim, zabunu unosi to što Rečnik javne nabavke sadrži i posebne pojmove „drva za ogrev“, „drvnog otpada“ i „drvnih ostataka“ u okviru pojma “proizvodi šumarstva i seče drva”.

Zakon o energetici koristi pojam „energent“ u koji, između ostalog, spadaju i obnovljivi izvori energije u koje, po zakonu spada i biomasa. Ovaj pojam bi se mogao tumačiti kao sinonim pojma “gorivo”.

U tumačenju odredbe člana 119 trebalo bi poći od toga šta je svrha za koju se nabavlja biomasa. Budući da se ona nabavlja za proizvodnju toplotne energije i da se koristi kao gorivo, logično je da se na takvu nabavku od strane javnih toplana ne primenjuju odredbe Zakona o javnim nabavkama.

Poželjno bi bilo pribaviti pozitivno mišljenje Uprave za javne nabavke na ovakvo tumačenje odredbi Zakona o javnim nabavkama.



## Modaliteti nabavke biomase od strane javnih toplana

Ako su ove nabavke izuzete od primene Zakona o javnim nabavkama kao što smo zaključili u ranijem izlaganju postavlja se pitanje koja pravila i norme treba slediti u sprovođenju ove nabavke od strane javnih toplana.

Primena načela Zakona o javnim nabavkama (efikasnost i ekonomičnost, konkurencija, transparentnost, jednakost, konflikt interesa...).

Primena posebnih normi iz pravilnika o postupku javne nabavke kod naručioca a za nabavke na koje se ne primenjuje zakon o javnim nabavkama.

Usvajanje plana javnih nabavki koji uključuje i nabavke na koje se ne primenjuje Zakon o javnim nabavkama.

Mogućnost shodne primene koncepta okvirnog sporazuma iz Zakona o javnim nabavkama.

„Okvirni sporazum je sporazum između jednog ili više naručilaca i jednog ili više dobavljača, čija je svrha utvrđivanje uslova ugovora koji će se dodeljivati tokom određenog perioda, a koji se odnose na cene i, gde je to prikladno, na količine“

Okvirni sporazum nije posebna vrsta postupka javne nabavke.

Okvirni sporazum nije ugovor o javnoj nabavci. Gledajte na okvirni sporazum kao na opšte uslove pod kojima tokom određenog vremenskog perioda (najviše dve, odnosno tri godine po ZJN) naručilac ima pravo da zahteva isporuku određenog dobra odnosno pružanje određene usluge zaključenjem jednog ili više pojedinačnih ugovora.

Smanjuje se administrativno opterećenje, skraćuje se vreme sprovođenja postupka, obaveza se ne preuzima dok se ne zaključi pojedinačni ugovor.

### Jedan dobavljač ili više dobavljača?

#### Prednosti jednog dobavljača:

- Efikasnost postupka ugovaranja i administriranja.
- Prenošnje određenih rizika na dobavljača.
- Mogućnost boljeg garantovanja za ispunjenje obaveze (ekonomski jači prodavac).

#### Prednosti više dobavljača:

- Disperzija rizika na više malih i manjih ugovora.
- Povoljan efekat na lokalnu ekonomiju.

#### Hibridno rešenje:

- Okupljanje više dobavljača pod jedan konzorcijum ili udruženje ili logistički centar za biomasu (agregator).
- Ostvarivanje prednosti oba modela.

### Trajanje ugovora o nabavci biomase. Jednogodišnji ili dugoročni ugovor?

#### Prednosti dugogodišnjih ugovora:

- Ostvarivanje sigurnosti snabdevanja;
- Stabilnost cene;
- Isplativost investicije u novu kotlovsku infrastrukturu;
- Isplativost investicije prodavca u mehanizaciju i infrastrukturu za prikupljanje biomase;

#### Regulatorni aspekt dugogodišnjih ugovora:

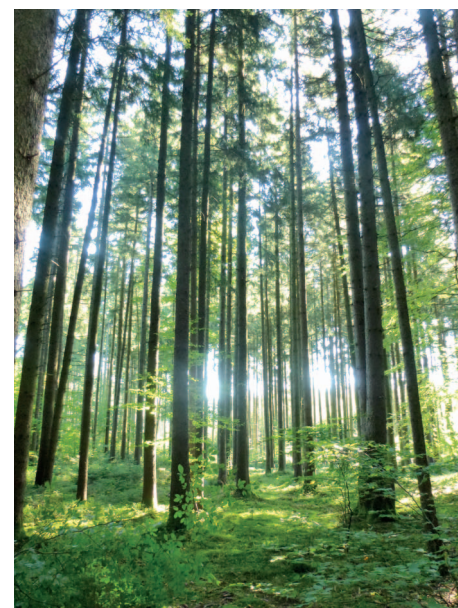
- Odredbe Zakona o budžetskom sistemu
- Javne toplane kao indirektni korisnici budžetskih sredstava i ograničenja koja iz toga proizilaze.

### Značajna pitanja kod ugovaranja nabavke biomase.

Ugovor treba detaljno da odredi svrhu nabavke biomase navođenjem detalja procesa i tehnologije sagorevanja biomase.

Čl. 479 Zakona o obligacionim odnosima (ZOO) - Materijalni nedostatak ispunjenja postoji „...ako stvar nema potrebna svojstva za naročitu upotrebu za koju je kupac nabavlja, a koja je bila poznata prodavcu, ili mu je morala biti poznata“.

Ugovor mora da sadrži detaljnu tehničku specifikaciju biomase koja se nabavlja (vlažnost, veličina, vrsta itd.) ali i dogovoreni način za proveru specifikacije prilikom isporuke. Posledica nesaobraznosti prema ZOO može da bude odbijanje prijema isporuke, ugovorna kazna, aktiviranje garancije i naknada štete i, na kraju, raskid ugovora.





## Skladištenje biomase

- Skladištenje u prostorijama prodavca o trošku prodavca (skladištenje uključeno u cenu).
- Rizik raspoloživosti biomase u skladištu onda kad je potrebna i u traženoj količini.
- Rizik slučajne propasti i osiguranje (toplana kao dopunsko osigurano lice).
- Skladištenje u prostorijama kupca (specifikacije treba da uzmu u obzir ovo pitanje).

### Pitanje transporta biomase i prelaska rizika sa prodavca na kupca.

- Transport biomase do toplane odnosno do skladišta uključen u cenu.
- Rizik propasti na prodavcu do trenutka isporuke.
- Osiguranje obaveza prodavca; Toplana kao dopunsko osigurano lice.

### Sredstvo obezbeđenja ispunjenja

- Bankarska garancija – bezuslovna i na prvi poziv.
- Iznos pokrića - dovoljan da pokrije troškove naručioca u obezbeđivanju rezervnog snabdevanja
- Nepouzdanost menice.
- Realna sredstva obezbeđenja

### Cena

- Po količini ili po energetskej vrednosti (kada je ovo drugo moguće i da li time prestaje potreba da se insistira na specifikaciji).
- Indeksiranje cene (naročito kod dugoročnih i okvirnih ugovora o snabdevanju).
- Uzmi ili plati koncept (*take or pay*) (ne bi trebalo prihvatiti kao obavezu ako ne postoje smeštajni kapaciteti).



## Zaključci

- Postoji podregulisanost korišćenja biomase u svrhe daljinskog grejanja, ali to ne sme biti prepreka u realizaciji projekta.
- Zakon o javnim nabavkama se ne primenjuje ali primenjujeva su njegova načela, te određene administrativne procedure.
- Uloga agregatora (BLTC) može biti ključna u realizaciji projekta.
- Potrebno je formiranje zajedničke najbolje prakse za nabavku biomase od strane javnih toplana kroz razmenu iskustava i pripremu zajedničkih dokumenata za sprovođenje nabavke, uključujući i standardnih ugovora.

Program srpsko-nemačke razvojne saradnje  
*Razvoj održivog tržišta bioenergije u Srbiji*

Serbian-German Development Cooperation Programme  
*Development of a Sustainable Bioenergy Market in Serbia*

---

E: [bioenergy-serbia@giz.de](mailto:bioenergy-serbia@giz.de)

W: [www.bioenergy-serbia.rs](http://www.bioenergy-serbia.rs)

