



Izbrani pravni vidiki embalaže v krožnem gospodarstvu

Selected legal aspects of packaging in the circular economy

The concept of the circular economy is an economic system that replaces the linear economy model by reducing resource consumption through reuse, recycling, and recovery of materials in production and usage processes. It is operationalised at three levels: micro level (between consumers and economic entities), meso level (eco-industrial parks), and macro level (between cities, regions, and countries), and aims to promote sustainable development. This article presents the selected legal aspects of packaging management, focusing primarily on paper packaging from its creation to its end-of-life and eventual rebirth. It discusses extended producer responsibility, the legal framework for managing packaging waste, and green public procurement that includes specific environmental requirements for the procurement of paper products. The conclusion of the article outlines the most recent circularity rate identified at the EU and Slovenian levels, along with a reflection on the effectiveness of the circular economy in light of the presented statistics.

►► Urška Udovč, mag.prav.

Koncept krožnega gospodarstva je ekonomski sistem, ki zamenja koncept linearnega gospodarstva z zmanjšanjem porabe virov, z vnovično uporabo, predelavo in vnovično pridobitvijo materialov v procesih proizvodnje in uporabe. Operacionalizira se na mikro ravni (med potrošniki in gospodarskimi subjekti), mezo ravni (eko – industrijski parki) in makro ravni (med mesti, regijami in državami) z namenom trajnostnega razvoja. V članku so predstavljeni izbrani pravni vidiki ravnanja z embalažo, predvsem papirno, od njenega nastanka do konca in njenega preporoda. Predstavljena bo razširjena odgovornost proizvajalca, pravna ureditev ravnanja z odpadno embalažo in zeleno javno naročanje, ki predvideva posebne okoljske zahteve glede javnih naročil izdelkov iz papirja. V zaključku je predstavljena zadnja ugotovljena stopnja krožnosti na ravni Evropske unije (EU) in Slovenije ter pomislek o učinkovitosti krožnega gospodarstva v zvezi s predstavljeno statistiko.

UVOD

»Nič se ne izgubi, nič se na novo ne ustvari, vse se preobrazi« je izrek francoskega kemika Antoina Lavoisierja, ki se pogosto navaja kot zgoščen opis krožnega gospodarstva [1]. V množici definicij, ki se pojavljajo v literaturi, je tista, ki ji sledi Evropska unija, ta: »Krožno gospodarstvo je ekonomski sistem, ki zamenja koncept linearnega gospodarstva z zmanjšanjem porabe virov, z vnovično uporabo, predelavo in vnovično pridobitvijo materialov v procesih proizvodnje in uporabe. Operacionalizira se na mikro ravni (med potrošniki in gospodarskimi subjekti), mezo ravni (eko – industrijski parki) in makro ravni (med mesti, regijami in državami) z namenom trajnostnega razvoja.

V času, ko se svet sooča z okoljsko krizo, podnebni spremembami in izčrpanjem naravnih virov, postaja prehod iz linearnega v krožno gospodarstvo nujen. Med materiali, ki so v središču teh prizadevanj, je tudi papirna embalaža — razširjen, a pogosto spregledan element sodobne potrošnje.

Papirna embalaža je prisotna skoraj v vsakem gospodinjstvu, trgovini in industriji. Njena funkcionalnost je neizpodbitna, a je njena življenjska doba kratka. Prav zato je pravna ureditev papirne embalaže ključna za doseg ciljev krožnega gospodarstva.

EMBALAŽA KOT PRAVNI IN OKOLJSKI IZZIV

Embalažo v evropskem pravnem prostoru predstavlja vsak proizvod iz kakršnih koli materialov, ki se uporablja za shranjevanje in za-

ščito blaga, ravnanje z njim, njegovo dostavo in predstavitev, od surovin do obdelanega blaga, ki ga proizvajalec preda uporabniku ali potrošniku. Papirna in kartonska embalaža

sta med najbolj razširjenima vrstama embalaže, saj sta cenovno dostopni, lahki in razmeroma enostavni za recikliranje. Slaba plat je, da se po uporabi pogosto zavržeta, kar prispeva k rasti komunalnih odpadkov. V skladu z Uredbo (EU) 2025/40 mora biti vsa embalaža, ki se daje na trg EU, zasnovana tako, da je primerna za vnovično uporabo, recikliranje ali kompostiranje [2]. Poleg tega mora biti jasno označena z enotnimi simboli, ki potrošnikom omogočajo pravilno ločevanje in odlaganje [3].

V pravnem smislu embalaža predstavlja predmet regulacije na več področjih, v tem članku bodo predstavljena kot:

- proizvod,
- odpadke,
- element javnega naročanja.



Slika 1: Krožno gospodarstvo (Vir: služba Evropskega parlamenta za raziskave) / Figure 1: Circular economy.

ODGOVORNOST PROIZVAJALCA ZA USODO EMBALAŽE

Koncept razširjene (tudi podaljšane) odgovornosti proizvajalca (ROP, ang. Extended producer responsibility) je eno izmed temeljnih načel, na katerih gradi okoljska politika Evropske unije. Bistvo koncepta je, da proizvajalec poskrbi za usodo svojega proizvoda v njegovem celotnem krogotoku od izbire surovin do proizvodnje in ravnanja s proizvodom, ko ga potrošnik odvrže in se ta iz izdelka prekvalificira v odpadke. ROP trenutno deluje po svetu na več kot štiristo področjih, ob čemer se jih večina nanaša na električno in elektronsko opremo, baterije, pnevmatike ter embalažo [4].

ROP ima dva pomena:

- prihodki, ki jih imajo proizvajalci z izdelkom, lahko dopolnijo sredstva, ki so na voljo za dejavnost ravnanja z odpadki, s čimer prispevajo k povečanju stopnje recikliranja, in
- predstavlja spodbudo za bolj kakovostne proizvode, kar je pomemben element v prehodu v krožno gospodarstvo [5].

Odgovornost proizvajalcev za ravnanje z odpadki, ustvarjenimi z zavrnjenjem proizvodov, ki jih ti dajejo na trg, je lahko finančna ali fizična, pojavlja pa se tudi tretja skupina obveznosti, tj. obveznost proizvajalcev, da informirajo javnost o svojih izdelkih in sistemih ravnanja z odpadki [6]. Finančna odgovornost pomeni, da so proizvajalci zavezani financirati sisteme ravnanja z odpadki, ki se ustvarjajo iz njihovih izdelkov, po drugi strani pa je lahko odgovornost fizična, ta se kaže v obveznosti subjektov, da vzpostavijo in skrbijo za delovanje sistema ravnanja z odpadki. Končno pa je obveznost proizvajalca tudi zagotoviti digitalno sledljivost embalaže, vključno z obveznim poročanjem o količinah embalaže, ki jo dajejo na trg, ter deležu, ki je bil vnovič uporabljen ali recikliran [7].

KO EMBALAŽA PRISTANE V SMETNJAKU

Odpadna embalaža je ena izmed oblik odpadka, ki se pojavlja v naravi, nenazadnje je tudi pravni pojem »odpadka« veliko širši. Slovenija kot članica EU povzema evroavtonomno razlago pojma »odpadek«, ki pomeni vsako snov ali predmet, ki ga imetnik zavrže ali namerava ali mora zavreči [8], delimo pa jih na komunalne (odpadki iz gospodinjstva), gradbene, industrijske in odpadke iz rudarstva ter odpadke iz kmetijstva [9].

Direktiva 2008/98/ES o odpadkih skupaj z Uredbo o embalaži in odpadni embalaži (v nadaljevanju tega poglavja: Uredba) predstavlja splošni pravni okvir, ki ureja področje

raevnanja z odpadki v EU, saj med drugim določata hierarhijo ravnanja z odpadki, ki daje prednost preprečevanju, vnovični uporabi, recikliranju in kompostiranju pred odstranjevanjem [10]. Skupni namen določil sprejete zakonodaje je znižanje količine odpadkov, spodbujanje vnovične uporabe in recikliranje ter zagotavljanje ustreznega ravnanja s povečanim tokom odpadkov, kar financirajo proizvajalci. Obenem Uredba določa pravila in pogoje za vnovično uporabo embalaže, zbiranje, recikliranje in druge postopke predelave odpadne embalaže, da se zmanjša obseg odstranjevanja odpadne embalaže, s čimer se prispeva k prehodu na krožno gospodarstvo. Pomembna novost je, da mora biti do leta 2030 vsa embalaža tehnično in ekonomsko reciklabilna [11], določa pa tudi prepoved določenih vrst embalaže za enkratno uporabo, kjer obstajajo izvedljive alternative za vnovično uporabo [12].

Kljub temu da je v praksi načelo ROP v posameznih državah članicah konceptualno različno, se v večini držav članic izvaja s prenosom odgovornosti proizvajalcev na skupne proizvodne sheme oz. družbe za ravnanje z odpadki (ang. Producer Responsibility Organizations). Te v proizvajalčevem imenu in za njegov račun zagotavljajo ustrezno ravnanje z odpadki, ki nastanejo iz določene vrste proizvodov, proizvajalci pa v zameno plačujejo mesečne ali letne prispevke, ki krijejo stroške izvajanja teh skupnih shem. Takšen sistem imamo tudi v Sloveniji.

V Sloveniji je sistem ROP uveljavljen na področju odpadne embalaže, odpadnih nagrobnih sveč, odpadne električne in elektronske opreme, odpadnih baterij in akumulatorjev, izrabljenih vozil, izrabljenih gum, odpadnih fitofarmaceutskih sredstev, ki vsebujejo nevarne snovi, in na področju odpadnih zdravil. Novela Zakona o varstvu okolja (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja (ZVO-1J)), določa, da so proizvajalci dolžni zagotavljati in financirati predpisano ravnanje z vsemi odpadki, ki nastanejo iz izdelkov, za katere velja ROP. Končno je treba izpostaviti tudi, da ZVO-1J jasno določa proizvajalčevo subsidiarno finančno in organizacijsko odgovornost za izpolnjevanje obveznosti sistema ROP, ki jih sicer zanje izpolnjujejo družbe za ravnanje z odpadno embalažo [13].

Na mednarodni ravni ravnanje z odpadki najceloviteje ureja Baselska konvencija [14], katere prvotni cilj je bil ureditev nepravilnega transporta odpadkov razvitih držav v države v razvoju [15]. Če država, v katero se odpadki uvažajo, ne ravna okolju prijazno, je država izvoznica dolžna prekiniti takšen izvoz odpadkov. Čeprav Baselska konvencija predstavlja korak v pravo smer, zlasti v smislu mednarodnega usklajevanja, njene določbe ne določajo nikakršnega zmanjšanja količine proizvodnje

odpadkov, saj je ta zavzela t. i. nizvodni ali downstream pristop ravnanja z odpadki ter določa le, kdaj in kako se ravna z odpadki [16].

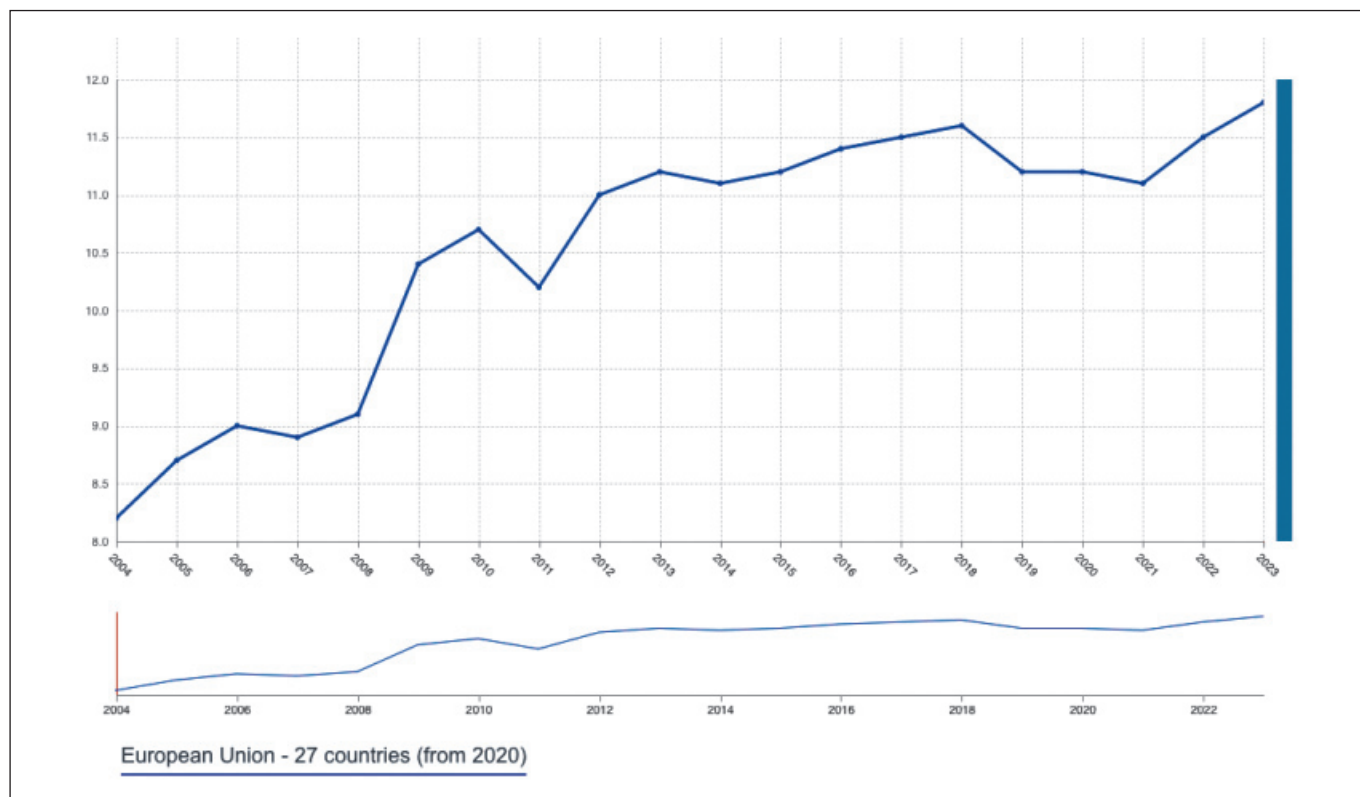
Nasprotje od nizvodnega pristopa predstavlja t. i. gorvodni oz. upstream pristop, ki se osredotoča na začetne faze življenjskega kroga odpadkov predvsem na njihovo proizvodnjo in uporabo. Primer takšne mednarodne pogodbe je Stockholmska konvencija, ki prepoveduje oziroma omejuje proizvodnjo in uporabo nekaterih najbolj nevarnih kemikalij, znanih pod imenom »obstoja organska onesnaževala«. V Evropski uniji mejnik sodobnega ravnanja z odpadki predstavlja Okvirna direktiva o odpadkih 2008/98/ES [17], ki je v pravni red Unije uvedla hierarhijo ravnanja z odpadki in sistem ROP. Kot okvir krožnemu gospodarstvu hierarhija ravnanja z odpadki upošteva zlasti prednostni vrstni red pri ravnanju z odpadki s pomočjo petstopenjske (narobe obrnjene) piramide od najbolj zaželene možnosti, tj. preprečevanja, do najmanj zaželene prednostne možnosti, tj. odstranjevanja.

VLOGA PAPIRJA V ZELEDEM JAVNEM NAROČANJU

Papirnati izdelki imajo v okviru zelenih javnih naročil pomembno vlogo, saj predstavljajo enega izmed 20 predmetov javnega naročanja, kjer je potrebno obvezno upoštevanje okoljskih vidikov po Uredbi o zelenem javnem naročanju.

Zeleno javno naročanje je postopek, po katerem javni organi naročajo blago in storitve, ki imajo v svojem življenjskem krogu manjši vpliv na okolje kot blago in storitve z isto osnovno funkcijo [18]. Javni organi kot naročniki morajo pri izbiri embalaže upoštevati tudi minimalne zahteve glede deleža recikliranih materialov, ki jih bo določila Komisija z izvedbenimi akti [19]. Poleg tega morajo naročila dajati primat embalaži, ki je primerna za večkratno uporabo. Ker se zeleno javno naročanje več ne osredotoča zgolj na naročnike, ponudnike in predmet naročila, temveč zajema tudi širše okoljske in socialne vidike, je odraz krožnega gospodarstva. Namen zelenega javnega naročanja je predvsem znižanje negativnega vpliva na okolje z javnim naročanjem za okolje manj obremenjujočega blaga in storitev kot tudi zgled zasebnemu sektorju in potrošnikom, naj iščejo za okolje sprejemljivejše ponudbe. Dodatno se z zelenim javnim naročanjem spodbudi tudi ponudnike, naj trg bogatijo z okoljsko sprejemljivejšimi ponudbami in storitvami ter hkrati stremijo k razvoju okoljskih inovacij in posledično k prehodu na krožno gospodarstvo.

Za obvezno upoštevanje okoljskih vidikov Uredba o zelenem javnem naročanju določa 20 predmetov javnega naročanja [20], pri čemer



Slika 2: Prikaz stopnje krožnosti med letoma 2004 in 2023 za Evropsko unijo in Slovenijo (vir: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/cei_srm030/default/line?lang=en). / Figure 2: Display of the circularity rate between 2004 and 2023 for the European Union and Slovenia.

hkrati določa tudi cilje, ki morajo biti doseženi ob javnem naročilu predmetov s seznama. Cilji so določeni v deležih v smislu najmanj kolikšen odstotek cilja je treba doseči pri določenem javnem naročilu. Tako mora na primer naročnik pri naročanju pisarniškega papirja in higienskih papirnatih izdelkov naročiti blago, pri katerem delež primarne vlaknine, pridobljene iz trajnostno upravljanih gozdov, v pisarniškem papirju in higienskih papirnatih izdelkih, izdelanih iz primarne vlaknine, znaša najmanj 50 odstotkov, ob čemer mora delež reciklirane vlaknine v pisarniškem papirju in higienskih papirnatih izdelkih, izdelanih iz predelane vlaknine, znašati najmanj 30 odstotkov.

ZAKLJUČEK

Ravnanje, skladno s krožnim gospodarstvom, ni novost. Sprva je bilo življenje po načelih krožnega gospodarstva nuja za preživetje prvih ljudi, ki so živeli v času hudega pomanjkanja in lakote. Glede materialnih dobrin so se ljudje ravnali po pravilu »porabi vse, izrabi, naredi sam ali preživi brez [21].« Ljudje so lahko preživel le s pomočjo nizke porabe in vnovične uporabe. To so dosegli z znanjem o izdelovanju izdelkov iz že uporabljenih materialov za druge namene in popravili pokvarjenih izdelkov, da so ohranili njihovo vrednost. Preobrat se je zgodil pred dobrimi 200 let z industrijsko revolucijo, ki je

družbo rešila pred pomanjkanjem zavetišča, hrane in materialnih dobrin [22]. Obsežno izkopavanje premoga in železove rude ter nadaljnega razvoja je privedlo do strojev, ki so močnejši od konj. Še sto let pozneje je elektrika dodatno spremenila način življenja ljudi. Novi materiali in energije so omogočili množično proizvodnjo dobrin. Nov način življenja je pomanjkanje spremenil v blaginjo, blaginjo v obilje in končno obilje v preobilje in množično odpadkov. Nuja po ravnanju v skladu s principi krožnega gospodarstva ni več temeljila v pomanjkanju, marveč v preobilju. Danes se koncept krožnega gospodarstva odraža v praksi predvsem prek eko industrijskih parkov, vendar pa so ti večinoma prisotni v severnoevropskih državah (pionirski sta Danska in Finska), na Kitajskem kot tudi v nekaterih državah Severne Amerike. Unija in države članice sprejemajo zavezujoče akte, ki od akterjev zahtevajo ravnanje v skladu z načeli krožnega gospodarstva, večina držav ima tudi vzpostavljen sistem za zbiranje in ločevanje odpadkov, med posamezniki je čedalje močnejše zavedanje o pomembnosti zmanjšanja porabe, vnovične uporabe in reciklaže, med gospodarskimi subjekti pa zavedanje, da bo prihodnost odvisna od okolju prijaznejših alternativ v proizvodnji. Tako je sklenjen krog na makro, mikro in mezo ravni uveljavitve krožnega gospodarstva. Uredba

(EU) 2025/40 predstavlja pomemben korak k izboljšanju ravnanja z embalažo, saj uvaja zavezujoče cilje: do leta 2030 mora biti vsaj 10 odstotkov embalaže izbranih kategorij vnovič uporabljene, do leta 2035 mora biti 100 odstotkov embalaže tehnično in ekonomsko reciklabilne ali kompostabilne, embalaža mora biti označena z enotnimi simboli za ločeno zbiranje. Udeležanje krožnega gospodarstva je najbolj razvidno iz stopnje krožne uporabe materialov, ki ga vsako letno objavi Eurostat. Delež uporabljenih materialnih virov, ki izvirajo iz recikliranih odpadnih materialov, je v letu 2023 dosegel na ravni Unije 11,8 odstotka, na ravni Slovenije pa 8,8 odstotka [23]. Stopnja krožnosti je precej (pre) nizka, kljub temu da je sicer v porastu. V primerjavi z letom 2022 se je stopnja kroženja povečala zgolj za 0,3 odstotne točke. Ob tej statistiki je potreben razmislek o tem, ali je krožno gospodarstvo res naša edina rešitev. Krožno gospodarstvo v svojem popolnem stanju je edino, ki bi lahko imelo učinek na nadaljnjo kakovost našega življenja, kar je manj od tega, je upočasnjeno nadaljnje drsenje v propad. Ali je krožno gospodarstvo sploh možno v popolnem stanju, kar pomeni, da je izkoristek sekundarnih surovin popoln, z ničelnimi odpadki, brez izkoriščanja primarnih virov, pa je drugo vprašanje.

LITERATURA IN VIRI

- [1] Institut Montaigne, The circular economy: reconciling economic growth with the environment. 2016, str. 8.
- [2] Uredba (EU) 2025/40 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. decembra 2024 o embalaži in odpadni embalaži, spremembi Uredbe (EU) 2019/1020 in Direktive (EU) 2019/904 ter razveljavitvi Direktive 94/62/ES, 6. člen.
- [3] Uredba (EU) 2025/40 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. decembra 2024 o embalaži in odpadni embalaži, spremembi Uredbe (EU) 2019/1020 in Direktive (EU) 2019/904 ter razveljavitvi Direktive 94/62/ES, 11. člen.
- [4] Dajčman, Nina, Obveznosti gospodarskih subjektov po novi embalažni uredbi, Pravna praksa, št. 28, 2021, str. 14–16.
- [5] OECD, Extended Producer Responsibility (EPR) and the Impact of Online Sales, OECD Environment Working Papers 142, OECD Publishing, Pariz 2019, str. 7, dostopno na <https://www.oecd.org/environment/waste/policy-highlights-extended-producer-responsibility-and-the-impact-of-online-sales.pdf>.
- [6] Uredba (EU) 2025/40 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. decembra 2024 o embalaži in odpadni embalaži, spremembi Uredbe (EU) 2019/1020 in Direktive (EU) 2019/904 ter razveljavitvi Direktive 94/62/ES, 39. člen.
- [7] Uredba (EU) 2025/40 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. decembra 2024 o embalaži in odpadni embalaži, spremembi Uredbe (EU) 2019/1020 in Direktive (EU) 2019/904 ter razveljavitvi Direktive 94/62/ES, 43. člen.
- [8] Direktiva 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv (Besedilo velja za EGP) UL L 312, 22.11.2008, člen 3, tč. 1. dostopno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0098>.
- [9] Dostopno na spletu: <https://www.gov.si/teme/vrste-odpadkov/>.
- [10] Uredba (EU) 2025/40 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. decembra 2024 o embalaži in odpadni embalaži, spremembi Uredbe (EU) 2019/1020 in Direktive (EU) 2019/904 ter razveljavitvi Direktive 94/62/ES, 4. člen.
- [11] Uredba (EU) 2025/40 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. decembra 2024 o embalaži in odpadni embalaži, spremembi Uredbe (EU) 2019/1020 in Direktive (EU) 2019/904 ter razveljavitvi Direktive 94/62/ES, 6/2. člen.
- [12] Uredba (EU) 2025/40 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. decembra 2024 o embalaži in odpadni embalaži, spremembi Uredbe (EU) 2019/1020 in Direktive (EU) 2019/904 ter razveljavitvi Direktive 94/62/ES, 22. člen.
- [13] Dajčman, Nina, Obveznosti gospodarskih subjektov po novi embalažni uredbi, Pravna praksa, št. 28, 2021, str. 14–16.
- [14] Baselska konvencija o nadzoru prehoda nevarnih odpadkov preko meja in njihovega odstranjevanja (UL L 39 z dne 16. februarja 1993, str. 3–22), dostopno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=celex%3A21993A0216%2802%29>.
- [15] dostopno na spletu: <https://eur-lex.europa.eu/SL/legal-content/summary/basel-convention-on-the-control-of-transboundary-movements-of-hazardous-wastes-and-their-disposal.html>.
- [16] Kreft, Katja, Problematika plastike v okolju, Pravna praksa, št. 35–36, 2022, str. 10–11.
- [17] Direktiva 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv (Besedilo velja za EGP) OJ L 312, 22. 11. 2008, p. 3–30, dostopno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=celex%3A32008L0098>.
- [18] Sporočilo Evropske komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in odboru regij, Javna naročila za boljše okolje, COM(2008) 400, 16. 7. 2008.
- [19] Uredba (EU) 2025/40 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. decembra 2024 o embalaži in odpadni embalaži, spremembi Uredbe (EU) 2019/1020 in Direktive (EU) 2019/904 ter razveljavitvi Direktive 94/62/ES (Besedilo velja za EGP).
- [20] Dostopno na spletni strani Ministrstva za javno upravo: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MJU/DJN/Zeleno-JN/ZelJN_P4_papir_februar-2020.pdf.
- [21] DeKay, S. H. (2011). Use It Up, Wear It Out, Make It Do, or Do Without: Communicating Sustainability in the Workplace. Business Communication Quarterly, 74(1), 60–62. dostopno na: <https://doi.org/10.1177/1080569910395568>.
- [22] Stahel, W. R. (2020). History of the Circular Economy. The Historic Development of Circularity and the Circular Economy. In: Eisenriegler, S. (eds) The Circular Economy in the European Union. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-50239-3_2.
- [23] Dostopno na spletu: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/cei_srm030/default/table?lang=en.