



Povečanje predelave odpadkov v koristne izdelke
s pripravo okolja za krožno gospodarstvo v Sloveniji

Boosting waste recycling into useful products by preparing
the environment for a circular economy in
Slovenia

SI:

D.C.4.1. - Analiza obstoječega stanja zelenega javnega naročanja v praksi v Sloveniji za izbrane skupine izdelkov/storitev, ki so pomembni za OPPRO

EN:

D.C.4.1. - Analysis of Existing State of GPP in Practice in Slovenia for Selected Groups of Products/Services that are Relevant for WMPP



Izjava o omejitvi odgovornosti / Disclaimer

Vsebina odraža le stališča avtorjev. Evropska komisija ni odgovorna za kakršno koli uporabo informacij, ki jih vsebuje ta dokument. / The content reflects the views of the authors only. The European Commission is not liable for any use that may be made of the information contained herein.

Co-founded by the European Union



Povečanje predelave odpadkov v koristne izdelke s pripravo okolja za krožno gospodarstvo v Sloveniji

Boosting waste recycling into useful products by preparing the environment for a circular economy in Slovenia

1. Podatki o projektu / *Project data*

Program / <i>Programme</i>	LIFE ENVIRONMENT / LIFE OKOLJE
Naslov projekta / <i>Project title</i>	Boosting waste recycling into valuable products by setting the environment for a circular economy in Slovenia / Povečanje predelave odpadkov v koristne izdelke s pripravo okolja za krožno gospodarstvo v Sloveniji
Akronim / <i>Project Acronym</i>	LIFE IP RESTART
Št. projekta / <i>Project Number</i>	LIFE20 IP/SI/000021
Koordinator / <i>Project coordinator</i>	Ministry of the Environment, Climate and Energy, Republic of Slovenia (MECE) / Ministrstvo za okolje, podnebje in energijo Republike Slovenije (MOPE)
Skupni proračun / <i>Total budget</i>	17.235.300 EUR
Trajanje / <i>Time frame</i>	01.01.2022 – 31.12.2030

2. Podatki o dokumentu / izročku / *Document / Deliverable details*

Akcija / <i>Action</i>	C4 Strokovna ocena in predlogi deležnikov za izboljšave krožnega upravljanja / <i>Expert Assessment and Stakeholder's Proposals for Circular Governance Improvements</i>
Naslov izročka / <i>Deliverable Title</i>	D.C.4.1. - Analiza obstoječega stanja zelenega javnega naročanja v praksi v Sloveniji za izbrane skupine izdelkov/storitev, ki so pomembni za PROPPPO/ <i>D.C.4.1. - Analysis of Existing State of GPP in Practice in Slovenia for Selected Groups of Products/Services that are Relevant for WMPP</i>
Odgovorni upravičenec/ <i>Responsible Beneficiary</i>	Sol.lex.sus / Sol.lex.sus



Ta projekt je financiran iz programa Evropske unije LIFE v okviru Sporazuma o dodelitvi sredstev št. LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART. / *This project has received funding from the European Union's LIFE programme under grant agreement No LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART.*



Povečanje predelave odpadkov v koristne izdelke
s pripravo okolja za krožno gospodarstvo v Sloveniji

Boosting waste recycling into useful products by preparing
the environment for a circular economy in Slovenia

Vključeni upravičenci / <i>Involved Beneficiaries</i>	MOPE, GZS, ZAG, DP, GRE, IJS/ <i>MECE, CCIS, ZAG, DP, GRE, IJS</i>
Avtorji / <i>Authors</i>	Dr. Senko Pličanič, David Pličanič, Tadej Žurman, Tina Tement, Mirko Šprinzer, Nejc Šprinzer, Matej Cerovšek
Vrsta dokumenta / <i>Type of Document</i>	Izroček / <i>Deliverable</i>
Predvideni datum izročka/ <i>Due date of Delivery</i>	31/12/2024
Dejanski datum izročka / <i>Actual Date of Delivery</i>	23/12/2025
Jezik / <i>Language</i>	Slovenski / <i>Slovene</i>



Ta projekt je financiran iz programa Evropske unije LIFE v okviru Sporazuma o dodelitvi sredstev št. LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART. / *This project has received funding from the European Union's LIFE programme under grant agreement No LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART.*



Povečanje predelave odpadkov v koristne izdelke s pripravo okolja za krožno gospodarstvo v Sloveniji

Boosting waste recycling into useful products by preparing the environment for a circular economy in Slovenia

3. Raven razširjanja / Dissemination level

P-Javno/*Public*

RE - Omejeno na skupino, ki jo določi konzorcij, vključno s službami Evropske komisije / *Restricted to a group specified by the consortium (including European Commission Services)*

CO - Zaupno, samo za člane konzorcija, vključno s službami Evropske komisije / *Confidential, only for members of the consortium (including European Commission Services)*

4. Zgodovina izročka / Document history

Različica / Version	Datum/ Date	Partner/ Partner	Avtor / Author	Spremembe / Changes
V1	30/06/2025	Sol.lex.sus, DP/ <i>Sol.lex.sus, DP</i>	Dr. Senko Pličanič, David Pličanič, Tadej Žurman, Tina Tement, Mirko Šprinzer	Končni osnutek / <i>Final draft</i>
V2	25/07/2025	MOPE, DP <i>/MECE, DP</i>	Mateja Simčič, Tatjana Orhini Valjavec, Tadej Žurman	Komentarji na končni osnutek / <i>Comments on the final draft</i>
V3	17/11/2025	Sol.lex.sus, DP	Dr. Senko Pličanič, David Pličanič, Tadej Žurman, Tina Tement,	Dopolnitve na V2 / <i>Additions to version 2</i>



Ta projekt je financiran iz programa Evropske unije LIFE v okviru Sporazuma o dodelitvi sredstev št. LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART. / *This project has received funding from the European Union's LIFE programme under grant agreement No LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART.*



Povečanje predelave odpadkov v koristne izdelke
s pripravo okolja za krožno gospodarstvo v Sloveniji

Boosting waste recycling into useful products by preparing
the environment for a circular economy in Slovenia

			Mirko Šprinzer	
V4	25.11.2025	MOPE/MECE	Matej Cerovšek	Dopolnitve na V3 in končni predlog/ <i>Additions to version 3 and Final deliverable</i>
V4	18.12.2025	GZS, MOPE/CCIS, MECE	Romana Benčina Mateja Simčič	Pregled kakovosti s strani 2 članov Spremljevalnega odbora / <i>Quality review by 2 members of the Steering Committee</i>

5. Akronimi in okrajšave / Acronyms and Abbreviations

Akronim in okrajšava / <i>Acronym and Abbreviation</i>	Pomen / <i>Meaning</i>
MOPE/MECE	Ministrstvo za okolje, podnebje in energijo/ <i>Ministry of the Environment, Climate and Energy</i>
ZEJN/GPP	Zeleno javno naročanje / <i>Green Public Procurement</i>
Uredba o ZeJN / <i>Decree on GPP</i>	Uredba o zelenem javnem naročanju / <i>Decree on Green Public Procurement</i>
JN/PP	Javno naročanje / <i>Public Procurement</i>
PJN/PPP	Postopki javnega naročanja / <i>Public Procurement Procedures</i>
OPPRO/WMP	Program preprečevanja odpadkov in Program ravnanja z odpadki/ <i>Waste Management Programme and Waste Prevention Programme</i>



Ta projekt je financiran iz programa Evropske unije LIFE v okviru Sporazuma o dodelitvi sredstev št. LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART. / *This project has received funding from the European Union's LIFE programme under grant agreement No LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART.*



Povečanje predelave odpadkov v koristne izdelke s pripravo okolja za krožno gospodarstvo v Sloveniji

Boosting waste recycling into useful products by preparing
the environment for a circular economy in Slovenia

DKOM/NRC	Državna revizijska komisija Republike Slovenije / <i>National Review Commission for Reviewing Public Procurement Award Procedures</i>
LCA	Ocena življenjskega cikla / <i>Life cycle assesment</i>
LCC	Analiza stroškov v življenjskem ciklu / <i>Life Cycle cost analyses</i>
TGP	Toplogredni plini



Ta projekt je financiran iz programa Evropske unije LIFE v okviru Sporazuma o dodelitvi sredstev št. LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART. / *This project has received funding from the European Union's LIFE programme under grant agreement No LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART.*



Povečanje predelave odpadkov v koristne izdelke
s pripravo okolja za krožno gospodarstvo v Sloveniji

Boosting waste recycling into useful products by preparing
the environment for a circular economy in Slovenia

6. Povzetek izročka v slovenskem in angleškem jeziku / Deliverable overview in English and Slovenian

(Največ 3500 znakov / *Maximum of 3500 characters*)

Ta dokument predstavlja celovito oceno izvajanja zelenih javnih naročil (ZeJN) v Sloveniji s poudarkom na kategorijah izdelkov, storitev in gradenj, ki so ključne za ravnanje z odpadki in njihovo preprečevanje. Izroček ocenjuje, v kolikšni meri slovenski javni organi vključujejo okoljska merila v postopke javnega naročanja, opredeljuje najboljše prakse in ovire ter usklajuje ugotovitve s smernicami EU za ZEJN in nacionalnimi cilji ravnanja z odpadki. Analiza zajema ključne sektorje, kot so gradbeni odpadki in ruševine, pisarniška oprema živila in gostinske storitve, čistila in tekstil – področja z velikim potencialom za izboljšave na področju krožnega gospodarstva.

Ugotovitve kažejo, da je Slovenija v celoti prenesla EU direktive o javnem naročanju v nacionalno zakonodajo in jih nadgradila z Uredbo o zelenem javnem naročanju. Uredba o ZeJN temelji na Merilih EU za zeleno javno naročanje (EU GPP Criteria) ter na relevantni sektorski EU zakonodaji, kot sta npr. zakonodaja za električno in elektronsko opremo, vozila ter energetska označevanje. Kljub temu pa se dejansko izvajanje zelenega javnega naročanja med naročniki in sektorji bistveno razlikuje. Na primer, javna naročila gradenj in rušitev pogosto vključujejo zahteve glede uporabe recikliranih materialov, vendar je izvrševanje nedosledno. Nasprotno pa javna naročila živil v javnih zavodih vse bolj sledijo zahtevam in merilom za ekološko in lokalno pridelavo, ki jih spodbujajo nacionalne strategije. Vendar pa izzivi še vedno obstajajo, vključno s pomanjkanjem standardiziranih meril, proračunskimi omejitvami in nizko ozaveščenostjo med malimi in srednje velikimi podjetji. Izroček se zaključí s priporočili glede potencialnih ukrepov upravljanja, kot so okrepitev obveznih pragov za zelena javna naročila, izboljšanje usposabljanja uradnikov za javna naročila in spodbujanje sodelovanja na trgu za povečanje ponudbe trajnostnih in krožnih izdelkov.

This document presents a comprehensive assessment of the implementation of Green Public Procurement. This document presents a comprehensive assessment of the implementation of Green Public Procurement (GPP) in Slovenia, with a focus on categories of products, services, and



Ta projekt je financiran iz programa Evropske unije LIFE v okviru Sporazuma o dodelitvi sredstev št. LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART. / *This project has received funding from the European Union's LIFE programme under grant agreement No LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART.*



Povečanje predelave odpadkov v koristne izdelke s pripravo okolja za krožno gospodarstvo v Sloveniji

Boosting waste recycling into useful products by preparing the environment for a circular economy in Slovenia

construction works that are key to waste management and waste prevention. The deliverable evaluates the extent to which Slovenian public authorities incorporate environmental criteria into public procurement procedures, identifies best practices and barriers, and aligns the findings with EU GPP guidelines and national waste management objectives. The analysis covers key sectors such as construction and demolition waste, office equipment, food and catering services, cleaning products, and textiles—areas with high potential for improvement in the field of the circular economy.

The findings indicate that Slovenia has fully transposed the EU public procurement directives into national legislation and complemented them with the Decree on Green Public Procurement. The GPP Decree is based on the EU GPP Criteria and relevant sectoral EU legislation, such as legislation for electrical and electronic equipment, vehicles, and energy labelling. Nevertheless, the actual implementation of green public procurement varies significantly among contracting authorities and across sectors. For example, public procurement in construction and demolition often includes requirements regarding the use of recycled materials, but enforcement is inconsistent. In contrast, food procurement in public institutions increasingly follows requirements and criteria for organic and locally produced food, supported by national strategies. However, challenges remain, including the lack of standardised criteria, budgetary constraints, and low awareness among small and medium-sized enterprises. The deliverable concludes with recommendations for potential governance measures, such as strengthening mandatory thresholds for green public procurement, improving training for procurement officers, and promoting market cooperation to increase the supply of sustainable and circular products.



Ta projekt je financiran iz programa Evropske unije LIFE v okviru Sporazuma o dodelitvi sredstev št. LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART. / This project has received funding from the European Union's LIFE programme under grant agreement No LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART.



Povečanje predelave odpadkov v koristne izdelke s pripravo okolja za krožno gospodarstvo v Sloveniji

Boosting waste recycling into useful products by preparing
the environment for a circular economy in Slovenia

7. Kazalo / Contents

1. Podatki o projektu / <i>Project data</i>	2
2. Podatki o dokumentu / izročku / <i>Document / Deliverable details</i>	2
3. Raven razširjanja / <i>Dissemination level</i>	4
4. Zgodovina izročka / <i>Document history</i>	4
5. Akronimi in okrajšave / <i>Acronyms and Abbreviations</i>	5
6. Povzetek izročka v slovenskem in angleškem jeziku / <i>Deliverable overview in English and Slovenian</i> ..	7
7. Kazalo / Contents.....	9
7.1. Kazalo Slik / <i>Table of Figures</i>	10
8. Namen.....	11
8.1. Izhodišče.....	11
9. Zeleno javno naročanje v Evropski uniji.....	12
9.1. Kratek zgodovinski pregled.....	12
9.2. Aktualno stanje v EU na področju ZEJN.....	13
10. Izvajanje javnih naročil.....	16
10.1. Upoštevanje stroškov v življenjskem ciklu (LCC).....	17
10.1.1. Indikativne ocene prihrankov z implementacijo LCC.....	18
11. Zeleno javno naročanje v Republiki Sloveniji.....	23
11.1. Kratek zgodovinski pregled.....	23
11.2. Uredba o zelenem javnem naročanju 2017.....	25
11.2.1. Razlogi za sprejem.....	25
11.2.2. Novosti v Uredbi o zelenem javnem naročanju 2017.....	26
11.3. Dejansko stanje ZEJN v Republiki Sloveniji.....	29



Ta projekt je financiran iz programa Evropske unije LIFE v okviru Sporazuma o dodelitvi sredstev št. LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART. / *This project has received funding from the European Union's LIFE programme under grant agreement No LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART.*



Povečanje predelave odpadkov v koristne izdelke s pripravo okolja za krožno gospodarstvo v Sloveniji

Boosting waste recycling into useful products by preparing the environment for a circular economy in Slovenia

11.4.	Strategija trajnostnega razvoja javne uprave do leta 2030	31
11.5.	Praksa Državne revizijske komisije (DKOM)	33
11.5.1.	Status Državne revizijske komisije (DKOM)	33
11.5.2.	Nekateri primeri DKOM v zvezi z Uredbo o zelenem javnem naročanju	35
11.5.3.	Zaključki na podlagi citirane prakse DKOM	38
12.	Zaključki	39

7.1. Kazalo Slik / Table of Figures

Slika 1: Projektni proces in faze javnega naročanja, primer javnega naročanja infrastrukture. Vir: Evropska komisija	16
Slika 2: Struktura LCC. Vir: Varvara S. Orfanidou, et.al., Life Cycle Costing Implementation in Green Public Procurement: A Case Study from the Greek Public Sector, 2023	222



Ta projekt je financiran iz programa Evropske unije LIFE v okviru Sporazuma o dodelitvi sredstev št. LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART. / *This project has received funding from the European Union's LIFE programme under grant agreement No LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART.*

8. Namen

Aktivnost C.4 - Strokovna ocena in predlogi deležnikov za izboljšave krožnega upravljanja med drugim predvideva zasnovane ukrepe na strani povpraševanja, ki jih spodbujajo javna naročila, za raziskovanje različnih metod javnega naročanja za kataliziranje projektov in rešitev v podporo ciljem OPPRO in splošni krožnosti materialov. Ocenjene bodo potencialne vloge zelenega javnega naročanja za dobro uveljavljene rešitve, inovativnega javnega naročanja za preizkušene rešitve in predkomercialnega javnega naročanja za zagonske tehnologije, kar bo privedlo do predlogov za ukrepe na strani povpraševanja, ki se bodo izvajali vertikalno in horizontalno.

Poleg tega bodo z začetnim raziskovanjem obstoječih javno-zasebnih in javno-javnih modelov, povezanih s projekti, ki prispevajo k doseganju ciljev OPPRO in krožnemu prehodu, ustvarjena inovativna javno-zasebna partnerstva, ki omogočajo krožno gospodarstvo.

Predmetni izroček D.C.4.1. - Analiza obstoječega stanja zelenega javnega naročanja v praksi v Sloveniji za izbrane skupine izdelkov/storitev, ki so pomembni za OPPRO predstavlja začetno fazo priprave priporočil na podlagi posnetega stanja v Sloveniji.

8.1. Izhodišče

Trajnostne prakse javnega naročanja, ki jih sprejemajo javni naročniki, ne le zmanjšujejo vpliv na okolje, temveč tudi spodbujajo povpraševanje po predelanih materialih in izdelkih za ponovno uporabo, s čimer imajo ključno vlogo pri spodbujanju krožnega gospodarstva. Obstaja nekaj različnih metod javnega naročanja za kataliziranje projektov in rešitev v podporo ciljem ravnanja z odpadki in splošni krožnosti materialov, kot so potencialne vloge zelenega javnega naročanja (ZEJN) za uveljavljene rešitve, inovativnega javnega naročanja za preizkušene rešitve in predkomercialnega javnega naročanja za zagonske tehnologije.

Ker javna naročila predstavljajo 14 % BDP EU in je javni sektor eden ključnih investorjev v nepremičnine, saj je približno tretjina naložb v gradnjo v Evropski uniji neločljivo povezana z javnim sektorjem, lahko javni organi na vseh ravneh zagotovijo spodbude za spodbujanje uporabe ponovno



uporabljenih in recikliranih materialov, z uporabo zahtev in meril za zelena javna naročila pa lahko javni sektor močno vpliva na konkurenčnost podjetij.

Zelena javna naročila so bila na ravni EU razvita okoli desetih prednostnih sektorjev, izbranih zaradi njihovega okoljskega vpliva, velikih javnih izdatkov, vpliva na ponudbeno stran trga, pomembnosti za z gledovanje zasebnih potrošnikov, politične občutljivosti ter zaradi razpoložljivosti jasnih in uporabnih meril. Med temi sektorji je tudi gradbeništvo, ki zajema tako osnovne surovine (npr. les, aluminij, jeklo, steklo) kot tudi končne gradbene proizvode – okna, talne in stenske obloge, opremo za ogrevanje in hlajenje ter druge elemente, ki vplivajo na obratovanje in celoten življenjski cikel stavbe.¹

9. Zeleno javno naročanje v Evropski uniji

9.1. Kratek zgodovinski pregled

Zelena javna naročanja v Evropski uniji (EU) se je v zadnjih treh desetletjih znatno razvilo in prešlo iz nišnega koncepta v osrednji del politik trajnostnega razvoja. Začetke ZEJN lahko izsledimo do vrha Svetovnega vrha o zemlji v Rio leta 1992, kjer je ideja o vključevanju okoljskih vidikov v javna naročila prvič pridobila mednarodno veljavo. Vendar pa je EU šele v začetku 2000-ih začela formalizirati ZEJN kot politični instrument. Strategija EU za trajnostni razvoj iz leta 2001 je pomenila prelomnico, saj je javne organe izrecno spodbujala k sprejemanju okolju prijaznih praks javnega naročanja. Sledilo je sporočilo o ZEJN iz leta 2004, ki je podalo prvo uradno opredelitev ZEJN kot "postopka, s katerim si javni organi prizadevajo naročiti blago, storitve in gradnje z manjšim vplivom na okolje v celotnem njihovem življenjskem ciklu".

Direktivi o javnem naročanju iz leta 2008 (*Direktiva 2004/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil naročnikov v vodnem, energetskem*

¹ Litardi, I., & Fiorani, G. (2016). *The Role of Green Public Procurement at the EU Level in Sustainable Public Administration Through CSR*. In: Strategica 2016 Conference Proceedings. Tor Vergata University, Rome.





Povečanje predelave odpadkov v koristne izdelke s pripravo okolja za krožno gospodarstvo v Sloveniji

Boosting waste recycling into useful products by preparing the environment for a circular economy in Slovenia

in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev in Direktiva 2004/18/ES, ki določa pravila Evropske unije (EU) za oddajo javnih naročil za gradnjo, blago in storitve) sta dodatno institucionalizirali zeleno javno naročanje s pojasnitvijo, da se okoljska merila lahko zakonito vključijo v javna naročila². EU je prav tako začela pobudo za merila za zeleno javno naročanje, v kateri je razvila smernice za posamezne sektorje, od gradbenih materialov do pisarniške in IT opreme.

9.2. Aktualno stanje v EU na področju ZEJN

Velik preskok se je zgodil z direktivami o javnem naročanju iz leta 2014 (2014/24/EU, 2014/25/EU in 2014/23/EU), ki so izrecno nalagale, da naročniki pri odločitvah o javnem naročanju upoštevajo stroške življenjskega cikla in okoljske zunanje učinke. Ta premik je bil usklajen z Akcijskim načrtom EU za krožno gospodarstvo (2015), ki je okrepil zeleno javno naročanje kot orodje za učinkovito rabo virov in zmanjšanje odpadkov.

Evropska komisija (EK) je ta strateški pristop potrdila z objavo:

- Sporočila Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Javna naročila za boljše okolje (2008)³,
- Priročnik o zelenih javnih naročilih z naslovom Nakupujte zeleno! Priročnik o zelenih javnih naročilih (2016)⁴ in
- Merila za podporo trajnosti pri javnih naročilih Merila EU za zelena javna naročila (2021)⁵.

² Bouwer M, Jonk M, Berman T, Bersani R, Lusser H, Nappa V, Nissinen A, Parikka K, Szuppinger P and Viganò C, 2006. Green Public Procurement in Europe 2006 – Conclusions and recommendations. Virage Milieu & Management bv, Korte Spaarne 31, 2011 AJ Haarlem, the Netherlands.

³ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Javna naročila za boljše okolje (2008), dostopno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52008DCo400>

⁴ Priročnik o zelenih javnih naročilih Nakupujte zeleno! Priročnik o zelenih javnih naročilih (2016), na voljo na: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8c2da441-f63c-11e5-8529-01aa75ed71a1/language-en>

⁵ na voljo na: https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/gpp-criteria-and-requirements_en



Ta projekt je financiran iz programa Evropske unije LIFE v okviru Sporazuma o dodelitvi sredstev št. LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART. / This project has received funding from the European Union's LIFE programme under grant agreement No LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART.



Povečanje predelave odpadkov v koristne izdelke s pripravo okolja za krožno gospodarstvo v Sloveniji

Boosting waste recycling into useful products by preparing the environment for a circular economy in Slovenia

V sporočilu (COM-2008-400) „Javna naročila za boljše okolje“ je zeleno javno naročanje opredeljeno kot „postopek, s katerim si javni organi prizadevajo za nabavo blaga, storitev in gradenj z manjšim vplivom na okolje v celotnem njihovem življenjskem ciklu v primerjavi z blagom, storitvami in gradnjami z enako primarno funkcijo, ki bi bili sicer nabavljeni.“

Čeprav je zeleno javno naročanje pri naročanju večine blaga in storitev prostovoljni instrument, imajo države članice diskrecijsko pravico, da določijo, v kolikšni meri se politike ali merila izvajajo. Evropska komisija (EK) oblikuje prostovoljna merila za zelena javna naročila za različne skupine izdelkov. Poleg tega Komisija po sprejetju noveliranega Akcijskega načrta za krožno gospodarstvo iz leta 2020 predlaga minimalna obvezna merila in cilje za zelena javna naročila v sektorski zakonodaji ter postopno uvedbo obveznega poročanja za spremljanje njihove uporabe.

Evropska komisija je gradbeni sektor opredelila kot prednostni sektor za zelena javna naročila, saj je prepoznala njegov potencial za znatno izboljšanje okoljske učinkovitosti. ZEJN lahko olajša trajnost v gradbeništvu s spodbujanjem zaprtih materialnih zank prek ponovne uporabe, predelave in recikliranja izdelkov in materialov, s čimer se ublažijo njihovi negativni vplivi na okolje. Z uvedbo zahtev glede uporabe sekundarnih surovin, pridobljenih iz odpadkov, ZEJN spodbuja tudi trge za sekundarne surovine in ponovno uporabne gradbene proizvode. V kontekstu rušenja bodo zahteve ZEJN glede ponovne uporabe in recikliranja gradbenih in rušitvenih odpadkov v novih gradbenih proizvodih spodbudile trg predelanih materialov.

Evropski zeleni dogovor (2019) in Evropski podnebni zakon (2021) sta še okrepila vlogo zelenih javnih naročil, saj sta določila zavezujoče cilje za ogljično nevtralnost in zahtevala, da javna naročila prispevajo k ciljem. Merila EU za zelena javna naročila, sprejeta med leti 2018 – 2021, so želela zagotoviti, da do leta 2030 50 % vseh javnih naročil vključuje zelena merila.

Nedavni dogodki vključujejo sprejem Direktive (EU) 2022/2464 Evropskega parlamenta In Sveta z dne 14. decembra 2022 o spremembi Uredbe (EU) št. 537/2014, Direktive 2004/109/ES, Direktive 2006/43/ES in Direktive 2013/34/EU glede poročanja podjetij o trajnostnosti (CSRD, 2022), ki nalaga preglednost pri trajnostnem delovanju javnega sektorja in velikih podjetij, in Uredbo (EU) 2024/1781



Ta projekt je financiran iz programa Evropske unije LIFE v okviru Sporazuma o dodelitvi sredstev št. LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART. / *This project has received funding from the European Union's LIFE programme under grant agreement No LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART.*

Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. junija 2024 o vzpostavitvi okvira za določitev zahtev za okoljsko primerno zasnovano za trajnostne izdelke, spremembi Direktive (EU) 2020/1828 in Uredbe (EU) 2023/1542 ter razveljavitvi Direktive 2009/125/ES (Besedilo velja za EGP), ki razširja področje uporabe zelenih javnih naročil na digitalne izdelke in tekstil.

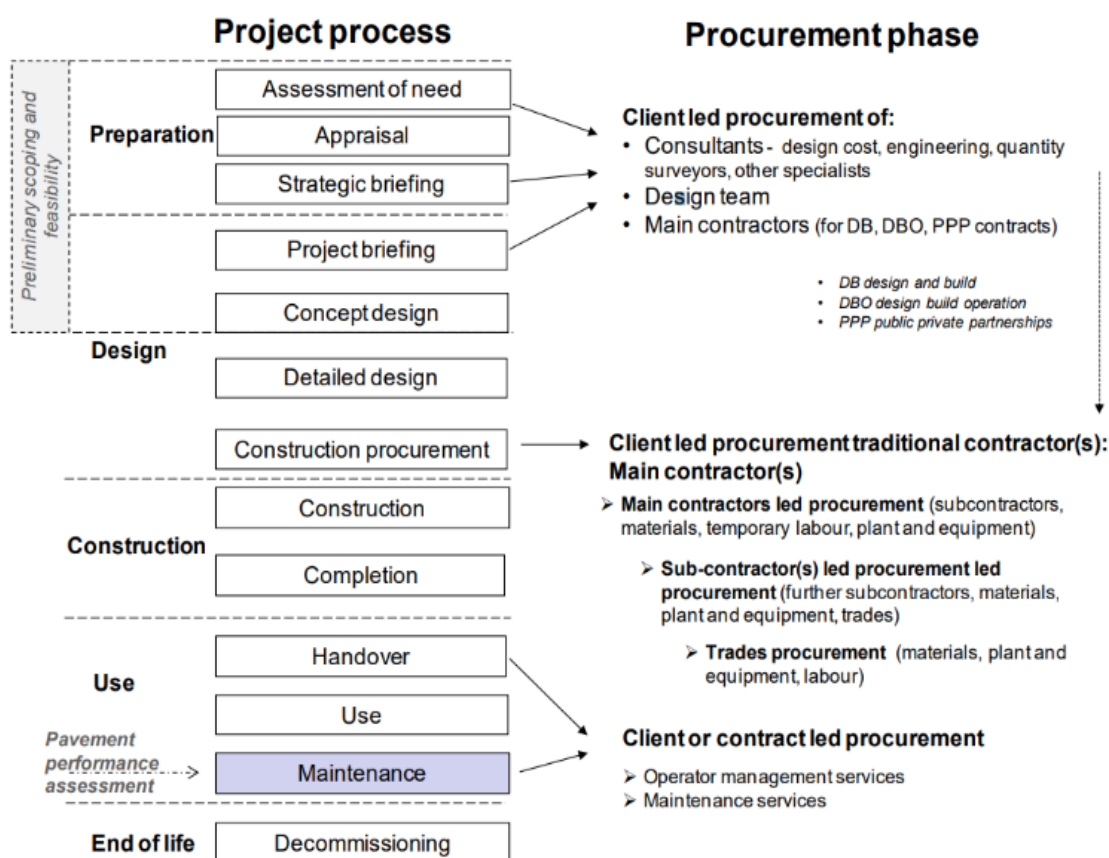
Kljub napredku ostajajo izzivi, vključno z razdrobljenim izvajanjem v državah članicah in omejeno udeležbo malih in srednje velikih podjetij. Kljub temu je zeleno javno naročanje postalo temelj prehoda EU na podnebno nevtralno in krožno gospodarstvo.

Zelena javna naročila EU so se iz ambiciozne politike razvila v pravno uveljavljeno prakso, ki odraža zavezanost Unije k trajnosti. Prihodnji uspeh bo odvisen od bolj standardiziranega izvrševanja, boljših mehanizmov financiranja in močnejšega sodelovanja med zasebnim in javnim sektorjem.



10. Izvajanje javnih naročil

Faze izvajanja postopka združujejo različne kompetence naročnikov, odločevalcev, deležnikov, svetovalcev in/ali izvajalcev, da bi dosegli najboljši način za opredelitev projektnih pogojev in opredeljenih ciljev. Proces lahko razumemo kot delovanje skozi več logičnih faz. Zgodnja vključitev tehničnih zahtev, pogojev in meril za zeleno javno naročanje v naročila je ključnega pomena za zagotovitev, da so vidiki trajnosti v celoti vključeni v projekt in da se omejijo dodatni stroški.



Slika 1: Projektni proces in faze javnega naročanja, primer javnega naročanja infrastrukture. Vir: Evropska komisija



Ta projekt je financiran iz programa Evropske unije LIFE v okviru Sporazuma o dodelitvi sredstev št. LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART. / This project has received funding from the European Union's LIFE programme under grant agreement No LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART.



10.1. Upoštevanje stroškov v življenjskem ciklu (LCC)

Ocena stroškov v življenjski dobi proizvoda je tehnika, ki omogoča primerjalne ocene stroškov za uporabnika v določenem časovnem obdobju in fazah nabave in uporabe, pri čemer se upoštevajo vsi pomembni ekonomski dejavniki, od začetnih kapitalskih stroškov preko obratovalnih stroškov do stroškov zamenjave sredstev.

Izračun stroškov v življenjskem ciklu je še posebej pomemben za doseganje boljše okoljske učinkovitosti, saj so za doseganje nižjih obratovalnih stroškov v življenjskem ciklu, višjih dodanih vrednosti, boljše funkcionalnosti, daljše garancijske dobe in dobe uporabe ter izboljšane produktivnosti delovne sile lahko potrebni višji začetni kapitalski stroški. Zato predstavlja metoda LCC koristi za sprejemanje učinkovitih dolgoročnih naložbenih odločitev.

Ocenjuje se, da se kar 80 % in 90 % obratovalnih stroškov stavbe določi v fazi načrtovanja. Od teh stroškov so okvirni stroškovno optimalni prihranki pri komunalnih storitvah do 35 % za nove stavbe in do 30 % za prenove na celoviti ravni ambicij realni, če se zagotovi dober načrt. Če so stroški osebja vključeni v izračun stroškov življenjskega cikla, je mogoče doseči še večje prihranke, pri čemer ima 1-odstotni prihranek primerljivo vrednost s približno polovico obratovalnih stroškov tipične pisarne⁶.

Posledično je izračun stroškov v življenjskem ciklu (LCC) pomembno orodje v fazah določanja zasnove projekta, konceptne zasnove in podrobnega načrtovanja (projektiranja), kjer se lahko uporabi za izbiro in vrednotenje rešitev, ki zagotavljajo najnižje skupne stroške (in najvišjo preostalo vrednost) v celotnem življenjskem ciklu. Poenostavljena metodologija „stroškovno optimalnega“ LCC je bila uvedena s prenovljeno Direktivo (EU) 2024/1275 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. aprila 2024 o

⁶ Delovni dokument služb Komisije, Merila EU za zelena javna naročila za načrtovanje, gradnjo in upravljanje poslovnih stavb, SWD(2016) 180 final, Bruselj, 20. 5. 2016





energetski učinkovitosti stavb in je navedena v energetskih merilih EU za zelena javna naročila. Celoten izračun LCC se lahko izvede s sklicevanjem na standard ISO 15686-5 ali enakovreden standard.

10.1.1. Indikativne ocene prihrankov z implementacijo LCC

Uporaba načel zelenega javnega naročanja pozitivno vpliva na ključne dejavnike, ki vplivajo na skupne stroške življenjskega cikla. Ti so na kratko predstavljeni v nadaljevanju, s sklicevanjem na glavne spremenljivke stroškov življenjskega cikla, pri čemer je treba opozoriti, da bodo potencialne koristi vedno odvisne od posebnih značilnosti posameznega projekta (npr. lokacije, podnebnih razmer, lokalne razpoložljivosti, gradbenih praks). V nadaljevanju bodo prikazani na primeru gradenj.

10.1.1.1. NABAVA⁷

- Pogoji za sodelovanje

Merila za izbor, kot so npr. usposobljenost in izkušnje ponudnikov in njihovega kadra pri projektih gradnje trajnostnih stavb in infrastrukture se lahko uporabijo za pridobivanje usposobljenih in izkušenih vodij projektov, projektantskih skupin, svetovalcev za stroške in izvajalcev, kar bo zmanjšalo tveganje prekoračitve stroškov in izboljšalo rezultate inovativnih projektov gradenj.

- Zgodnja ocena možnosti

ZEJN poudarja, kako je mogoče prihranke stroškov in okoljsko optimalne rešitve zagotoviti že z zgodnjo oceno možnosti, izvedeno v začetnih fazah načrtovanja projekta. Gre za sistematičen postopek, s katerim naročnik preveri potencial za zmanjšanje okoljskih vplivov, optimizacijo rabe virov ter znižanje stroškov skozi celotni življenjski cikel.

Med oceno možnosti naročnik preuči alternativne tehnične rešitve, materiale, izvedbene pristope in organizacijske modele (npr. inovativna javna naročila, zasnova–gradnja, partnerstva), s ciljem doseči najboljše razmerje med stroški in okoljskimi koristmi.

⁷ Povzeto po Merilih EU za zeleno javno naročanje projektiranja, gradnje in upravljanja poslovnih stavb, str. 37-38.





Povečanje predelave odpadkov v koristne izdelke s pripravo okolja za krožno gospodarstvo v Sloveniji

Boosting waste recycling into useful products by preparing the environment for a circular economy in Slovenia

V okviru tega postopka mora naročnik upoštevati tudi načelo energetske učinkovitosti na prvem mestu (Energy Efficiency First), ki ga določa 2. odstavek 4. člena Uredbe o ZeJN za vse predmete, povezane z energijo (gradnja ali prenova stavb, energetske naprave, infrastruktura ipd.). To pomeni, da mora naročnik:

- najprej preveriti priložnosti za zmanjšanje rabe energije,
- primerjati varianto prenove in varianto novogradnje z vidika rabe energije, emisij in stroškov,
- izbrati rešitev, ki omogoča največje dolgoročne prihranke energije ter zmanjšanje emisij CO₂,
- ustrezno utemeljiti, če se odločitev od načela odmakne (če ni tehnično, finančno ali okoljsko smiselno).

Številne analize EU kažejo, da lahko obnova obstoječih stavb glede na novogradnjo prinese okvirno 10–40 % prihrankov, hkrati pa bistveno izboljša energetske učinkovitost, zmanjša rabo materialov in emisije v celotnem življenjskem ciklu.

- Merila

Merila za gradnjo, učinkovito z viri, spodbujajo zmanjšanje stroškov prevoza za glavne gradbene materiale (npr. asfalt, beton, agregati) in uporabo nizkotemperaturnega asfalta, ki je med proizvodno fazo manj energetsko zahteven. Vse to lahko prispeva k nižjim stroškom gradnje. Poleg tega lahko zemeljska dela in terenska dela predstavljajo do 30 % stroškov projekta v kompleksnih orografskih pogojih, merila za optimizacijo ravnanja z izkopanimi materiali pa so namenjena zmanjšanju teh stroškov.

- Sklepanje pogodb za energetske storitve

Uporaba energetskih pogodbenih storitev omogoča zmanjšanje začetnih stroškov pridobitve novih, učinkovitejših energetskih tehnologij ter izvedbe izboljšav stavbne konstrukcije, saj izvajalec prevzame del investicijskega tveganja in se povračilo zagotavlja iz doseženih prihrankov energije. Takšen pristop podpirajo tudi merila zelenega javnega naročanja. Javni organi lahko okvirno dosežejo do 30 % prihrankov pri izboljšavah stavbne konstrukcije (npr. izolacija, okna) ter do 80 % prihrankov pri uvajanju energetskih tehnologij (npr. soproizvodnja toplote in električne energije, sistemi na biomaso).



Ta projekt je financiran iz programa Evropske unije LIFE v okviru Sporazuma o dodelitvi sredstev št. LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART. / *This project has received funding from the European Union's LIFE programme under grant agreement No LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART.*



Primer:

Občina sklene pogodbo s podjetjem za energetske storitve, ki financira in izvede energetska prenova šole. Investicija se nato povrne iz prihrankov energije, ki nastanejo zaradi nižje porabe. Podjetje jamči dogovorjene prihranke v času trajanja pogodbe, po njenem izteku pa vsi nadaljnji prihranki pripadajo občini, ki prenova izvede brez začetnega finančnega vložka.

10.1.1.2. DELOVANJE, VZDRŽEVANJE IN ZAMENJAVA⁸

- Strategija vzdrževanja in obnove

Strategije vzdrževanja in obnove si prizadevajo zagotoviti najboljše delovanje in stroškovno optimalne rešitve za ohranjanje, izboljšanje in delovanje infrastrukturnih sredstev. Poleg tega je mogoče, če so vzdrževalna dela načrtovana pravočasno, zmanjšati stroške neuporabe.

- Kakovost gradnje

Kakovost gradnje pri infrastrukturnih projektih je obravnavana tudi v zelenem javnem naročanju, da se zagotovi doseganje učinkovitost izvedbe in njena skladnost s predmetom naročila, pa tudi pravilen zagon sistemov, da se zagotovi, da ti parametri ustrezajo projektnim specifikacijam. Smiselno je, da se v naročeno storitev vključi tudi namestitve in zagon sistemov ogrevanja, prezračevanja in klimatizacije (HVAC) in tehnologij obnovljivih virov energije, da se zagotovi njihovo delovanje v skladu s projektnimi specifikacijami. Dokazi kažejo, da lahko težave v povprečju povzročijo do 30 % večjo porabo energije.

- Ogljični odtis ali ocena življenjskega cikla

Ogljični odtis predstavlja skupno količino emisij toplogrednih plinov, izraženih v ekvivalentu ogljikovega dioksida (CO₂e), ki nastanejo zaradi delovanja posameznega projekta, storitve, proizvoda ali organizacije. Pri vrednotenju načrtovanih projektov se običajno razlikujejo tri kategorije emisij TGP:

- Absolutne emisije TGP – letne emisije, ocenjene za povprečno leto delovanja projekta.

⁸ Ibid., str. 38.





Povečanje predelave odpadkov v koristne izdelke s pripravo okolja za krožno gospodarstvo v Sloveniji

Boosting waste recycling into useful products by preparing the environment for a circular economy in Slovenia

- Izhodiščne emisije TGP – razlika med absolutnimi emisijami projekta in emisijami izhodiščnega scenarija.
- Relativne emisije TGP – sprememba (delta) emisij v primerjavi z izhodiščnim scenarijem, izražena kot izboljšava ali poslabšanje okoljske učinkovitosti.

Z izrazom ocena življenjskega cikla infrastrukture je mišljena metodologija analize življenjskega cikla (LCA – Life Cycle Assessment). LCA je standardiziran pristop za celovito ocenjevanje okoljskih vplivov v vseh fazah življenjskega cikla infrastrukture ali stavbe: od pridobivanja surovin in gradnje, skozi faze obratovanja, vzdrževanja ter zamenjav elementov, do končne odstranitve ali ponovne uporabe. Uporaba LCA v okviru zelenega javnega naročanja omogoča modeliranje, primerjavo in optimizacijo življenjske dobe stavb in infrastrukturnih objektov na podlagi ocen okoljskih vplivov ter stroškov vzdrževanja, obnov in zamenjav skozi celoten življenjski cikel.

- Merila kakovosti notranjega bivalnega okolja

Merila kakovosti notranjega bivalnega okolja se nanašajo na nematerialne koristi, ki vplivajo na udobje, dobro počutje ter delovno učinkovitost uporabnikov stavb. Raziskave kažejo, da lahko zdravo notranje okolje pomembno prispeva k višji produktivnosti in manjšemu obsegu bolniških odsotnosti, čeprav je kvantifikacija teh učinkov zahtevnejša. Človeški vidik delovanja stavb je izrazito pomemben, saj stroški dela v številnih primerih predstavljajo več kot 90 % celotnih stroškov življenjskega cikla stavbe, kar pomeni, da ima kakovost notranjega okolja veliko večji vpliv kot stroški energije, vode ali vzdrževanja.

Zato merila za zeleno javno naročanje vključujejo zahteve glede dnevne svetlobe, kakovosti zraka v zaprtih prostorih in toplotnega udobja, pri čemer obstajajo jasni dokazi, da ti dejavniki pomembno vplivajo na zdravje, dobro počutje in produktivnost uporabnikov. Na primer: slabo toplotno udobje lahko zmanjša produktivnost za 4–6 %, medtem ko lahko ustrezna kakovost zraka v zaprtih prostorih produktivnost poveča za 8–11 %. Prav tako je dokazano, da dobra izpostavljenost naravni svetlobi prispeva k izboljšanim vzorcem spanja, budnosti in splošnemu psihofizičnemu počutju.

- Posebna pogodbeno določila

Zelena javna naročila lahko vključujejo posebna pogodbeno določila za projekte načrtovanja, gradnje in upravljanja, ki jih je mogoče uporabiti za spodbujanje izvajalcev k zmanjšanju dolgoročnih obratovalnih stroškov, vključno z rednim vzdrževanjem, preventivnim vzdrževanjem in stroški sanacije, v korist obeh strani.



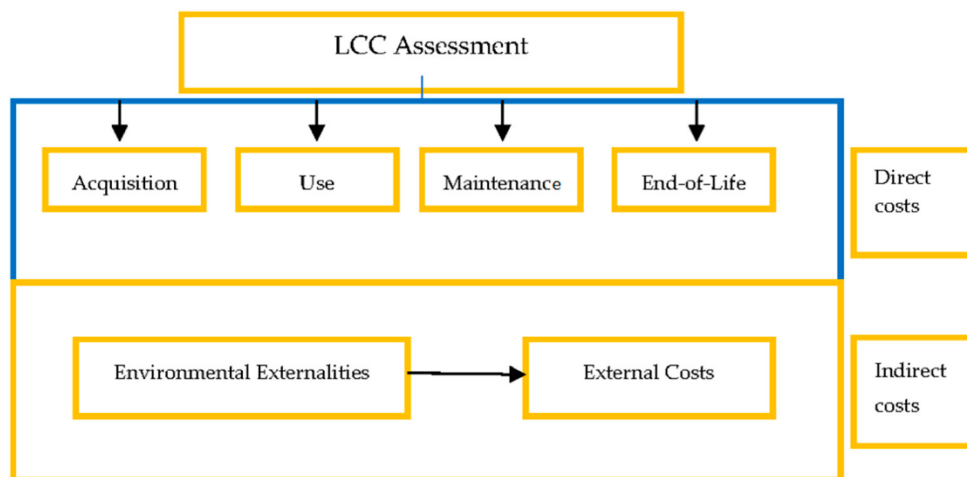
Ta projekt je financiran iz programa Evropske unije LIFE v okviru Sporazuma o dodelitvi sredstev št. LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART. / *This project has received funding from the European Union's LIFE programme under grant agreement No LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART.*



Povečanje predelave odpadkov v koristne izdelke s pripravo okolja za krožno gospodarstvo v Sloveniji

Boosting waste recycling into useful products by preparing the environment for a circular economy in Slovenia

Za stavbe se lahko pogodbeno določba o delitvi stroškov in koristi za projekte načrtovanja, gradnje in upravljanja (DBO), ponudnike energetske storitve in ponudnike upravljanja objektov uporabi za spodbujanje izvajalcev k zmanjšanju dolgoročnih obratovalnih stroškov, vključno s stroški energije, vode in ravnanja z odpadki, v korist obeh strani.



Slika 2: Struktura LCC. Vir: Varvara S. Orfanidou, et.al., *Life Cycle Costing Implementation in Green Public Procurement: A Case Study from the Greek Public Sector, 2023*



Ta projekt je financiran iz programa Evropske unije LIFE v okviru Sporazuma o dodelitvi sredstev št. LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART. / This project has received funding from the European Union's LIFE programme under grant agreement No LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART.



11. Zeleno javno naročanje v Republiki Sloveniji

11.1. Kratak zgodovinski pregled

Prvič se je zeleno javno naročanje v Republiki Sloveniji naslovalo z Akcijskim načrtom za zeleno javno naročanje za obdobje 2009 – 2012, ki ga je dne 21. 5. 2009 sprejela Vlada Republika Slovenije kot odziv na Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, evropskemu Ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij »Javna naročila za boljše okolje«. Pri tem je akcijski načrt določal namen in cilje zelenega javnega naročanja in namen in cilje predlagane ureditve z Uredbo o zelenem javnem naročanju⁹, poleg tega pa je določal tudi systemske in konkretne cilje na področju zelenega javnega naročanja ter ukrepe za njihovo doseganje. Te akcije so bile usmerjene v vzpostavitev podpornega okolja za izvedbo zelenih javnih naročil (npr. vzpostavitev posebne spletne strani Ministrstva za javno upravo, namenjene zelenemu javnemu naročanju,¹⁰ tolmačenje javnonaročniške zakonodaje in svetovanje pri oddaji zelenih javnih naročil, izvedba usposabljanj glede zelenega javnega naročanja in dogodkov, na katerih je bil vzpostavljen dialog med ponudniki in naročniki, pilotni projekti zelenega javnega naročanja).

Pomemben napredek na tem področju je bil dosežen šele kasneje, s projektom LIFE IP CARE4CLIMATE (2018–2026), ki je okrepil izvajanje zelenega javnega naročanja kot ključnega ukrepa za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov. Projekt je med drugim prispeval k:

- izvedbi usposabljanj za naročnike, ponudnike in študente,
- pripravi posodobljenih strokovnih gradiv,
- vzpostavitvi enotne kontaktne točke,
- analizi učinkov zelenega javnega naročanja,
- vzpostavitvi sodelovanja med resorji, naročniki in strokovnimi institucijami,
- nadgradnji ozaveščanja in prenosu znanj v prakso.

⁹ Uradni list RS, št. 102/11

¹⁰ Dostopno na: <https://ejn.gov.si/sistem/zeleno-jn.html>.



Ta projekt je financiran iz programa Evropske unije LIFE v okviru Sporazuma o dodelitvi sredstev št. LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART. / *This project has received funding from the European Union's LIFE programme under grant agreement No LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART.*



Povečanje predelave odpadkov v koristne izdelke s pripravo okolja za krožno gospodarstvo v Sloveniji

Boosting waste recycling into useful products by preparing the environment for a circular economy in Slovenia

Na ta način je projekt CARE4CLIMATE zapolnil vrzeli, ki so ostale po izvajanju Akcijskega načrta 2009–2012, ter zagotovil dolgoročno podporo razvoju in krepitvi zelenega javnega naročanja v Sloveniji.

V času sprejema s Uredbe o zelenem javnem naročanju leta 2011 je bilo zeleno javno naročanje na ravni EU opredeljeno kot prostovoljni instrument – države članice in javni naročniki so sami določali obseg njegove uporabe. Evropska komisija je pripravljala skupna, prostovoljna merila EU za zeleno javno naročanje, hkrati pa so v nekaterih sektorskih predpisih (npr. za opremo IT in vozila) že veljale obvezne okoljske zahteve. Posamezne države članice so poleg tega na nacionalni ravni uvedle tudi lastna obvezna pravila za zeleno javno naročanje v izbranih skupinah javnih naročil.

Nekaj primerov ureditev v drugih državah EU: V Italiji je obveznost upoštevanja okoljskih vidikov pri javnem naročanju vključena v zakon, in sicer morajo naročniki pri vseh javnih naročilih upoštevati energijski vidik, 50 % pogodbene vrednosti pa mora biti vezanih na okoljski vidik. V Veliki Britaniji so bile sprejete t. i. »Zaveze za ozelenitev vlade«, ki štejejo za politično in administrativno usmeritev, nimajo pa zavezujočega pravnega učinka. V Belgiji so pravila glede zelenega javnega naročanja določena v uredbah vlade in uredbah regionalnih organov, dokaj podrobno pa je zeleno javno naročanje vključeno tudi v strateške dokumente.

Uredba o zelenem javnem naročanju je bila prvič sprejeta leta 2011. Na podlagi večletnega izvajanja te ureditve in izkušenj naročnikov se je pokazala potreba po njeni posodobitvi. Predlagana prenova ureditve o zelenem javnem naročanju je bila oblikovana na podlagi ugotovitev iz statističnih podatkov o javnih naročilih, tolmačenj takratne ureditve zelenega javnega naročanja, pobud naročnikov, ponudnikov in zainteresirane javnosti (med drugim tudi občin in javnih zavodov, ki so jih le-te ustanovile), zlasti pa ob upoštevanju napredka in praks pri zelenem javnem naročanju v Sloveniji, usmeritev Evropske komisije in drugih mednarodnih institucij (npr. OECD, EBRD) ter zgleda drugih držav EU. Na podlagi teh podlag je bila nato oblikovana in leta 2017 sprejeta posodobljena Uredba o zelenem javnem naročanju, ki je nadomestila uredbo iz leta 2011.



Ta projekt je financiran iz programa Evropske unije LIFE v okviru Sporazuma o dodelitvi sredstev št. LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART. / *This project has received funding from the European Union's LIFE programme under grant agreement No LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART.*



11.2. Uredba o zelenem javnem naročanju 2017¹¹

11.2.1. Razlogi za sprejem¹²

Ministrstvo za javno upravo je v sodelovanju z medresorsko delovno skupino za prenovo ureditve zelenega javnega naročanja, ki je bila imenovana v skladu s 2. točko sklepa Vlade Republike Slovenije št. 00714-8/2015/26 z dne 23. 7. 2015, pripravilo osnutek prenovljene Uredbe o zelenem javnem naročanju (EVA 2016-3130-0006).

Pri pripravi uredbe je ministrstvo upoštevalo dotedanje izkušnje z zelenim javnim naročanjem, in sicer tako lastne izkušnje, kot izkušnje drugih naročnikov in ponudnikov, ter ugotovitve statistične analize o javnem naročanju.¹³ Iz slednje izhaja, da bi morale biti v letu 2015 1.272 naročil zelenih, kar glede na število vseh oddanih naročil predstavlja 13,67 %. Dejansko je bilo v omenjenem letu oddanih 1.528 zelenih javnih naročil oziroma 16,43% vseh naročil, pri čemer je bil večji del teh naročil (65,05 % oziroma 994 naročil) zelen na prostovoljni bazi – veljavna ureditev namreč ni določala, da je v teh primerih upoštevanje okoljskih vidikov pri oddaji javnega naročila obvezno.

Hkrati pa pri oddaji 738-ih naročil, kar predstavlja 7,93 % vseh oddanih naročil, okoljski vidiki niso bili upoštevani, čeprav bi v skladu z veljavno ureditvijo javnega naročanja morali biti. Glede na navedeno je bil predlog nove uredbe zasnovan tako, da je zeleno javno naročanje še vedno obvezno, uredba pa ne določa več konkretnih obveznih okoljskih zahtev. Ker so bile zahteve v prejšnji uredbi zelo toge, naročniki niso mogli izbrati najboljših okoljskih rešitev, niti prilagoditi naročil svojim specifičnim potrebam.

Z novo ureditvijo se je želelo spodbuditi tiste naročnike, ki do takrat pri javnih naročilih niso upoštevali okoljskih vidikov, da bi to začeli početi na poenostavljen in njihovim okoliščinam prilagojen način.

¹¹ Uradni list RS, št. 51/17.

¹² Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije, EVA 2016-3130-0006, 03.05.2017.

¹³ Statistično poročilo o javnih naročilih, oddanih v letu 2015.





Povečanje predelave odpadkov v koristne izdelke s pripravo okolja za krožno gospodarstvo v Sloveniji

Boosting waste recycling into useful products by preparing the environment for a circular economy in Slovenia

Naročnikom, ki so že pred tem naročali blago, storitve in gradnje na način, ki je čim manj obremenjeval okolje, je prenovljena ureditev zagotavljala večjo fleksibilnost, zaradi česar se je pričakovalo tudi povečanje deleža prostovoljnih zelenih javnih naročil. Ob tem je bilo poudarjeno, da se bo obseg zelenega javnega naročanja moral povečati v vsakem primeru, saj naj bi uporaba okoljskih vidikov postala obvezna za širši nabor predmetov naročanja.

11.2.2. Novosti v Uredbi o zelenem javnem naročanju 2017

Prenovljena uredba v 4. členu določa, za katere predmete je zeleno javno naročanje obvezno, v 6. členu pa, katere okoljske vidike naj naročniki upoštevajo pri oddaji javnih naročil ter cilje, ki jih mora v vsakem postopku javnega naročanja za naročanje predmetov iz 4. člena prenovljene uredbe doseči naročnik. Pri tem so v uredbi poudarjeni vidiki krožnega gospodarstva, upoštevanje stroškov v celotni življenjski dobi, vključno z zunanjimi stroški, gospodarske subjekte pa se prav tako spodbuja k vzpostavitvi sistema odgovornega ravnanja do okolja pridobitvi znaka za okolje tipa I in izboljšanju svojega ali izdelkovega ogljičnega odtisa. Za lažje doseganje ciljev iz drugega odstavka 6. člena prenovljene uredbe je v 8. členu uredbe predvideno, da Ministrstvo za okolje in prostor in Ministrstvo za javno upravo skupaj s pristojnimi resorji pripravita primere okoljskih zahtev in meril¹⁴ in jih v 90-ih dneh od uveljavitve uredbe objavita na spletu. Pri tem so osnutki primerov za zeleno javno naročanje deloma že pripravljene in so bili predmet javne razprave skupaj z osnutkom uredbe. Po zasnovi so podobni prilogam dotedanje Uredbe o zelenem javnem naročanju, a imajo vlogo priporočil. Vsebinsko pa so primeri okoljskih zahtev posodobljeni in dopolnjeni s primeri okoljskih zahtev za nove skupine predmetov javnega naročanja. Vsebinsko primeri v večjem delu izhajajo iz meril EU za zeleno javno naročanje.

Od leta 2017 je zeleno javno naročanje obvezno za več predmetov naročanja, med drugim tudi za tekstilne izdelke, projektiranje in/ali izvedbo gradnje ceste, vodne grelnike, sanitarne armature, opremo za stranišča na splakovanje in opremo za pisoarje, stenske plošče, razsvetljavo v notranjih prostorih, ulično

¹⁴ Dostopni na: <https://ejn.gov.si/sistem/zeleno-jn.html>.



Ta projekt je financiran iz programa Evropske unije LIFE v okviru Sporazuma o dodelitvi sredstev št. LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART. / *This project has received funding from the European Union's LIFE programme under grant agreement No LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART.*



Povečanje predelave odpadkov v koristne izdelke s pripravo okolja za krožno gospodarstvo v Sloveniji

Boosting waste recycling into useful products by preparing the environment for a circular economy in Slovenia

razsvetljavo in prometno signalizacijo, vrtnarski izdelke, oprema in stroje ter vrtnarske storitve in tovornjake za zbiranje odpadkov. Zeleno javno naročanje električne energije, živil in gostinskih storitev, pisarniškega papirja in higienskih papirnatih proizvodov, elektronske pisarniške opreme, televizorjev, gospodinjskih aparatov, ki se uporabljajo v neprofesionalne namene (hladilniki, zamrzovalniki in njihove kombinacije, pralni stroji, pomivalni stroji, sušilni stroji, sesalniki in klimatske naprave), projektiranja in/ali izvedbe gradnje stavb, pohištva, čistil, storitev čiščenja in pranja perila, cestnih vozil, pnevmatik in električne sijalke in svetilke pa je bilo obvezno že dotlej.

11.2.3. Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o zelenem javnem naročanju (2025)¹⁵

Spremembe in dopolnitve Uredbe o zelenem javnem naročanju, predstavljajo pomembno posodobitev normativnega okvira, ki ureja vključevanje trajnostnih, okoljskih in krožnogospodarskih vidikov v postopke javnega naročanja. Uredba je bila spremenjena zaradi uskladitve z novejšo evropsko zakonodajo, zlasti z Direktivo (EU) 2023/1791, ter zaradi potrebe po učinkovitejši integraciji energetske učinkovitosti in trajnostnih meril v javne naložbe.

V začetnih delih uredbe so posodobljene zakonske podlage, ki opredeljujejo izhodišča za izvajanje zelenega javnega naročanja, ter dodane nove referenčne določbe, ki razširjajo področje delovanja uredbe. Dodana je definicija načela »energetska učinkovitost na prvem mestu«, ki zahteva, da se pri načrtovanju in odločanju o naložbah sistematično upošteva najugodnejše energetsko učinkovite rešitve. Ta pristop krepi vlogo energetske učinkovitosti kot temeljne usmeritve pri pripravi javnih naročil, zlasti na področjih, kjer imajo raba energije, obratovanje in življenjski cikel sistema pomemben vpliv na stroške in okolje.

Pomembna novost je redefinicija 4. člena, ki razširja predmet urejanja iz izključno okoljskih na trajnostne in krožnogospodarske vidike. S tem uredba izpostavlja širši koncept trajnostnega ravnanja ter dodaja nove predmete javnega naročanja, kot so podatkovni centri, strežniške sobe in storitve v oblaku.

¹⁵ Uradni list št. [43/2025](#)



Ta projekt je financiran iz programa Evropske unije LIFE v okviru Sporazuma o dodelitvi sredstev št. LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART. / *This project has received funding from the European Union's LIFE programme under grant agreement No LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART.*



Povečanje predelave odpadkov v koristne izdelke s pripravo okolja za krožno gospodarstvo v Sloveniji

Boosting waste recycling into useful products by preparing the environment for a circular economy in Slovenia

Vključitev teh elementov odraža rast digitalne infrastrukture ter povečuje odgovornost naročnikov za zmanjševanje okoljskih vplivov tudi v IKT sektorju, zlasti na področju energetske učinkovitosti, delovanja opreme in optimizacije podatkovnih procesov.

V nadaljevanju uredba razširja način vključevanja trajnostnih, okoljskih in krožnogospodarskih vidikov v razpisno dokumentacijo. Poudarjena je potreba po tehnično izvedljivih in energetsko učinkovitih rešitvah ter po večjem upoštevanju prenovljenih in obnovljenih izdelkov. Uredba tako spodbuja krožno gospodarstvo in daljšo življenjsko dobo izdelkov, kar predstavlja pomemben premik od linearnega modela potrošnje k bolj vzdržnim praksam javnega naročanja.

Najobsežnejše spremembe so v Prilogi 1, kjer so natančno dopolnjene in posodobljene definicije posamezne opreme. Pojmi, kot so osebni računalnik, tablični računalnik, pametni telefon, ter novo dodani podatkovni center, strežniška soba in storitev v oblaku, so opisani bistveno podrobneje. Določene so nove tehnične zahteve, energijski razredi ter standardi, ki jih morajo izpolnjevati ponudniki. Za podatkovne centre je med drugim uvedeno merilo PUE (Power Usage Effectiveness), ki določa dovoljeno učinkovitost rabe energije, kar dodatno poudarja pomembnost optimizacije energetskih tokov v digitalnem okolju.

Spremembe uredbe vključujejo tudi možnost, da Vlada Republike Slovenije v izjemnih okoliščinah začasno izključi uporabo uredbe, kadar bi njeno izvajanje oviralo delovanje zdravstvene dejavnosti v interventnih razmerah. S tem je omogočena fleksibilnost, ki preprečuje, da bi zaradi visokih zahtev v nujnih situacijah prišlo do zastojev pri nabavi ključne opreme ali storitev.

V prehodnih določbah je določeno, da se postopki javnega naročanja, za katere je bilo obvestilo objavljeno pred začetkom veljavnosti sprememb, lahko izvedejo po prejšnjih pravilih, razen če naročnik želi dokumentacijo uskladiti z novo uredbo in še ni potekel rok za oddajo ponudb. To omogoča postopno in nemoteno prilagajanje javnih naročnikov ter hkrati omogoča večjo skladnost z novimi standardi tam, kjer je to izvedljivo.



Ta projekt je financiran iz programa Evropske unije LIFE v okviru Sporazuma o dodelitvi sredstev št. LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART. / *This project has received funding from the European Union's LIFE programme under grant agreement No LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART.*



Povečanje predelave odpadkov v koristne izdelke s pripravo okolja za krožno gospodarstvo v Sloveniji

Boosting waste recycling into useful products by preparing the environment for a circular economy in Slovenia

Spremembe uredbe tako celovito krepijo sistem zelenega javnega naročanja v Sloveniji. Poudarjajo pomembnost učinkovite rabe energije, razširjajo uporabo trajnostnih meril in krožnega gospodarstva ter uvajajo strožje tehnične zahteve za opremo in digitalne storitve. Posodobitve bodo zahtevale dodatno strokovno znanje in prilagoditve pri pripravi razpisne dokumentacije, hkrati pa predstavljajo priložnost za večjo trajnost, inovativnost in kakovost javnih storitev.

11.3. Dejansko stanje ZEJN v Republiki Sloveniji¹⁶

Ministrstvo, pristojno za javna naročila, na podlagi zbranih podatkov o oddanih javnih naročilih v preteklem letu najpozneje do 30. septembra tekočega leta pripravi statistično poročilo o javnem naročanju v Republiki Sloveniji.¹⁷ Poseben del poročila je namenjen tudi spremljanju izvajanja Uredbe o zelenem javnem naročanju, saj se v njem sistematično zbirajo in analizirajo podatki o vključevanju okoljskih vidikov v postopke oddaje naročil.

V letu 2024 so naročniki oddali 18.287 javnih naročil v skupni vrednosti 5,87 milijarde evrov. Od tega je bilo 5.472 naročil, v skupni vrednosti 1,64 milijarde evrov, oddanih z vsaj enim okoljskim vidikom. To pomeni, da so bila okoljska merila upoštevana pri 29,92 odstotka vseh naročil oziroma pri 27,94 odstotka njihove skupne vrednosti.

Večina zelenih naročil (5.293) je bila oddana za predmete, za katere uredba o zelenem javnem naročanju določa obvezno upoštevanje okoljskih zahtev. Dodatnih 179 naročil je bilo oddanih prostovoljno. Iz statističnih podatkov pa izhaja tudi, da je bilo 1.867 naročil, kjer je predmet spadal med obvezne skupine zelenega javnega naročanja, oddanih brez upoštevanja kakršnegakoli okoljskega vidika.

¹⁶ Analiza učinkov zelenega javnega naročanja v Republiki Sloveniji, LIFE IP CARE4CLIMATE (LIFE17 IPC/SI/000007), 24.05.2022

¹⁷ 107. člen Zakona o javnem naročanju (ZJN-3)



Ta projekt je financiran iz programa Evropske unije LIFE v okviru Sporazuma o dodelitvi sredstev št. LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART. / *This project has received funding from the European Union's LIFE programme under grant agreement No LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART.*



Povečanje predelave odpadkov v koristne izdelke s pripravo okolja za krožno gospodarstvo v Sloveniji

Boosting waste recycling into useful products by preparing the environment for a circular economy in Slovenia

Okoljske zahteve so naročniki najpogosteje umeščali med tehnične specifikacije, in sicer pri 58 odstotkih vseh zelenih naročil. Sledila so merila za oddajo naročila (43 odstotkov), pogoji za sodelovanje (39 odstotkov), pogodbeno določila (33 odstotkov) in razlogi za izključitev (20 odstotkov). To kaže, da naročniki najpogosteje uporabljajo tiste oblike vključevanja okoljskih vidikov, ki najbolj neposredno vplivajo na tehnično zasnovo predmeta naročanja.

Največ naročil z upoštevanim okoljskim vidikom so v letu 2024 oddali javni zavodi, in sicer 4.188 naročil v skupni vrednosti 412,1 milijona evrov. Sledijo samoupravne lokalne skupnosti s 630 zelenimi naročili v vrednosti 389,8 milijona evrov ter drugi naročniki (osebe javnega prava, javna podjetja in subjekti s posebnimi infrastrukturnimi pravicami), ki so oddali 382 naročil v vrednosti 441 milijonov evrov. Organi Republike Slovenije so oddali 246 zelenih naročil v skupni vrednosti 392,9 milijona evrov. Takšna razporeditev kaže, da so javni zavodi daleč najaktivnejši pri vključevanju okoljskih vidikov, medtem ko organe državne uprave zaznamuje predvsem visoka skupna vrednost zelenih naročil.

Kazalnik	2019	2024
Skupno št. javnih naročil	17.363	18.287
Skupna vrednost vseh naročil	3.685.793.948 €	5.868.356.986 €
Št. zelenih naročil (vsaj 1 vidik)	5.712	5.472
Delež zelenih naročil (št.)	32,9 %	29,92 %
Vrednost zelenih naročil	720.593.670 €	1.639.415.541 €
Delež zelenih naročil (vrednost)	19,55 %	27,94 %
Obvezna zelena naročila	4.335	5.293



Ta projekt je financiran iz programa Evropske unije LIFE v okviru Sporazuma o dodelitvi sredstev št. LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART. / *This project has received funding from the European Union's LIFE programme under grant agreement No LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART.*



Povečanje predelave odpadkov v koristne izdelke s pripravo okolja za krožno gospodarstvo v Sloveniji

Boosting waste recycling into useful products by preparing the environment for a circular economy in Slovenia

Kazalnik	2019	2024
Prostovoljna zelena naročila	1.377	179
Naročila, ki bi morala biti zelena, pa niso bila	2.297	1.867

Tabela 11-1 Primerjava zelenega javnega naročanja leta 2019 in leta 2024

Primerjava let 2019 in 2024 kaže, da se zeleno javno naročanje razvija in postaja bolj uveljavljeno, predvsem v smislu vrednosti zelenih naročil. Čeprav je delež zelenih naročil po številu rahlo nižji, bistveno višji delež po vrednosti leta 2024 kaže, da naročniki okoljske vidike pogosteje vključujejo v večje in zahtevnejše projekte — predvsem na področju gradenj. Zmanjšano število naročil brez upoštevanja obveznih okoljskih vidikov nakazuje boljše izvajanje zakonodaje, hkrati pa opozarja, da ostajajo izzivi, zlasti pri doslednem spoštovanju obveznosti v skupinah predmetov, kjer je zeleno javno naročanje obvezno.

11.4. Strategija trajnostnega razvoja javne uprave do leta 2030¹⁸

Strategija ugotavlja, da je na področju javnega naročanja od leta 2015 je potekala posodobitev sistema javnega naročanja. Leta 2021 je znašal delež javnih naročil v bruto domačem proizvodu 14,76 %, kar v primerjavi z letom 2020 pomeni povečanje. Konkurenčnost na trgu je eden izmed temeljnih izzivov modernega sistema javnega naročanja, na kar opozarjata OECD in Evropska komisija v okviru Single Market Scoreboard analize.

V obdobju od leta 2020 dalje se je število postopkov s pogajanjem brez predhodne objave, ki predstavljajo najmanj transparenten postopek javnega naročanja, pomembno zmanjšalo, po podatkih iz Single Market

¹⁸ Strategija trajnostnega razvoja javne uprave do leta 2030, Republika Slovenija, Ministrstvo za javno upravo, september 2024, Ljubljana



Ta projekt je financiran iz programa Evropske unije LIFE v okviru Sporazuma o dodelitvi sredstev št. LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART. / This project has received funding from the European Union's LIFE programme under grant agreement No LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART.



Povečanje predelave odpadkov v koristne izdelke s pripravo okolja za krožno gospodarstvo v Sloveniji

Boosting waste recycling into useful products by preparing the environment for a circular economy in Slovenia

Scoreboard analize je iz 26 % v letu 2020 padlo na 19 % v letu 2021, 11 % v letu 2022 in 10 % v letu 2023. Kot je analiziralo in opozorilo Evropsko Računsko sodišče v svojem posebnem poročilu št. 28/2023: Javna naročila v EU - Manj konkurence za naročila gradenj, blaga in storitev v desetih letih do leta 2021, je konkurenčnost na trgu javnih naročil težava v vseh državah članic Evropske unije.

Velik del javno naročniške zakonodaje je predmet urejanja pravnega reda EU. Potek javnih naročil in sama javna poraba preko pogodb, sklenjenih v postopkih javnega naročanja, je v Sloveniji visoko transparentna, kar je ugotovil tudi OECD v poročilu Government at a Glance 2019, saj so poleg razpisne dokumentacije in meril za izbor, odločitve o oddaji naročila in same pogodbe, javnosti dostopne tudi ponudbe, kar vpliva na zniževanje korupcijskih tveganj, omejuje dogovore med ponudniki, prinaša večjo gospodarnost v poslovanje, povečuje konkurenčnost in znižuje stroške delovanja javnega sektorja. Na portalu javnih naročil so javnosti na voljo vsi podatki o izvedenem javnem naročilu, vključno z morebitnimi revizijskimi postopki, pogodbo in njenimi naknadnimi spremembami ter izplačili, izvedenimi v času trajanja pogodbe.

V okviru »Analize učinkov zelenega javnega naročanja v Republiki Sloveniji« je bila izvedena analiza, ki je pokazala, da naročniki večinoma sledijo smernicam iz Uredbe o zelenem javnem naročanju, kar prinaša energetske in finančne prihranke ter zmanjšanje izpustov emisij toplogrednih plinov in ima pozitivne učinke na celotno družbo. Na področju trajnostnega javnega naročanja je v okviru Uredbe kar 22 predmetov, za katere je obvezno zeleno javno naročanje, kar predstavlja eno najširših in najstrožjih ureditev v EU.

Strategija predvideva, da bo na področju javnega naročanja z namenom najboljšega izkoristka pri porabi javnih sredstev RS izvajala ukrepe za podporo dvigu kompetenc in profesionalizaciji deležnikov v javnem naročanju. Dvig konkurenčnosti na javno naročniškem trgu in podpora trajnostnim ciljem (zeleno, socialno in inovativno) zahtevajo strateški pristop k urejanju področja, kar bo doseženo tudi s podporo digitalni transformaciji javnega naročanja in s stabilizacijo sistema javnega naročanja. V okviru sprememb evropske javno naročniške zakonodaje bodo podprte rešitve, ki poenostavijo izvajanje postopkov javnega naročanja in zagotavljajo koherenten, notranje enovit sistem.



Ta projekt je financiran iz programa Evropske unije LIFE v okviru Sporazuma o dodelitvi sredstev št. LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART. / *This project has received funding from the European Union's LIFE programme under grant agreement No LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART.*



Povečanje predelave odpadkov v koristne izdelke s pripravo okolja za krožno gospodarstvo v Sloveniji

Boosting waste recycling into useful products by preparing the environment for a circular economy in Slovenia

Strategija si je kot ključni kazalnik na področju ZEJN zastavila, da bo delež zelenega javnega naročanja v Sloveniji iz 19,3% v letu 2021 dvignila na ciljno vrednost 25% do leta 2030. Ciljna vrednost zvišanja deleža zelenih javnih naročil (po vrednosti) z 19,13 % (2021) na 25 % do leta 2030 je ambiciozna, vendar dosegljiva. Trend zadnjih let to potrjuje:

- 2022: 26,26 %,
- 2023: 34,3 %,
- 2024: 27,94 %.¹⁹

Iz podatkov je razvidno, da je Slovenija cilj 25 % dejansko preseгла že v letih 2022 in 2023, v letu 2024 pa se je delež sicer nekoliko znižal, vendar še vedno presega izhodiščno vrednost Strategije in ostaja blizu ciljni vrednosti za leto 2030.

Spremembe Uredbe o zelenem javnem naročanju iz leta 2025 pomembno podpirajo uresničevanje tega cilja, saj razširjajo obvezna področja uporabe, uvajajo strožje tehnične zahteve ter krepitev načel energetske učinkovitosti in krožnega gospodarstva. Hkrati pa cilj zahteva sistematično spremljanje izvajanja, razvoj podpornih orodij ter dodatno usposabljanje naročnikov, saj se delež ZEJN praviloma povečuje tam, kjer so zagotovljene jasne smernice, standardizirani postopki in dostopna tehnična podpora. Zato bo kontinuirano doseganje 25-odstotnega deleža do leta 2030 v veliki meri odvisno od kombinacije regulatornih ukrepov, nadzora nad izvajanjem ter krepitev kompetenc na ravni javnega sektorja.

11.5. Praksa Državne revizijske komisije (DKOM)

11.5.1. Status Državne revizijske komisije (DKOM)

DKOM je poseben, neodvisen in samostojen državni organ, ki odloča o zakonitosti oddaje JN na vseh stopnjah postopka JN (1. odst. 60. čl. ZPVPJN). DKOM je nedvomno glavni akter v okviru pravnega

¹⁹ Statistična poročila o javnih naročilih, oddanih v letih 2022-2024.



Ta projekt je financiran iz programa Evropske unije LIFE v okviru Sporazuma o dodelitvi sredstev št. LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART. / *This project has received funding from the European Union's LIFE programme under grant agreement No LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART.*



Povečanje predelave odpadkov v koristne izdelke s pripravo okolja za krožno gospodarstvo v Sloveniji

Boosting waste recycling into useful products by preparing the environment for a circular economy in Slovenia

varstva v postopkih javnega naročanja in s svojo prakso pomembno oblikuje tudi razumevanje in izvajanje zelenega javnega naročanja. Vendar je potrebno izpostaviti, da pravo javnih naročil ni edino področje njenih pristojnosti. Zakon o nekaterih koncesijskih pogodbah²⁰ je namreč njena pooblastila razširil tudi na postopke podeljevanja nekaterih koncesij. Prav tako je DKOM del pravnega varstva v primeru javnozasebnega partnerstva.

Poseben organ za varstvo v postopkih oddaje JN je bil ustanovljen že leta 1997 s sprejemom Zakona o javnih naročilih (ZJN)²¹. Ta je ustanovil Revizijsko komisijo kot prvo specializirano telo

Leta 2007 je bila sprejeta nova direktiva (tj. Direktiva 2007/66/ES), ki je obsežno spremenila obe do tedaj veljavni direktivi o reviziji PJN. To je zahtevalo celovito prenovno ureditev revizije postopkov oddaje JN, ki jih tako od 2011 dalje ureja Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (ZPVPJN)²². Celotni revizijski postopek je razdeljen na dve fazi, in sicer na postopek pred naročnikom (predrevizijski postopek) ter postopek pred DKOM (revizijski postopek), ki ostaja osrednji organ varstva.

DKOM kot osrednji organ pravnega varstva v postopkih javnega naročanja presoja zakonitost naročnikovih ravnanj v postopku. V tem okviru preverja pravilnost oblikovanja tehničnih specifikacij, pogojev za sodelovanje, izključitvenih razlogov, meril, pogodbenih določil ter skladnost ravnanja z določbami ZJN-3. Ker Uredba o zelenem javnem naročanju naročnikom nalaga obveznosti in ponuja različne možnosti vključevanja trajnostnih in okoljskih vidikov, je DKOM tudi organ, ki zagotavlja nadzor nad tem, ali so bile te zahteve oblikovane ustrezno.

Na tej podlagi ima praksa DKOM ključno vlogo pri razumevanju in uveljavljanju Uredbe o zelenem javnem naročanju. V nadaljevanju so zato predstavljeni najpomembnejši poudarki iz odločitev DKOM, ki

²⁰ Uradni list RS, št. 9/19, 121/21 – ZJN-3B in 50/23

²¹ Uradni list RS, št. 24/97

²² Uradni list RS, št. 43/11, 60/11 – ZTP-D, 63/13, 90/14 – ZDU-1I, 60/17 in 72/19



Ta projekt je financiran iz programa Evropske unije LIFE v okviru Sporazuma o dodelitvi sredstev št. LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART. / *This project has received funding from the European Union's LIFE programme under grant agreement No LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART.*



oblikujejo standarde za pravilno vključevanje okoljskih zahtev v javno naročanje ter pomagajo naročnikom pri preprečevanju najpogostejših napak.

11.5.2. Nekateri primeri DKOM v zvezi z Uredbo o zelenem javnem naročanju

I. Zadeva 018-113/2020 Republika Slovenija, Generalni sekretariat Vlade RS, številka: 018-113/2020-8, datum sprejema: 6. 8. 2020

Naročnik je v omejenem (dvofaznem) postopku oddajal javno naročilo za obnovo objekta. Vlagatelj je zatrjeval, da so naročnikove zahteve glede spoštovanja Uredbe o zelenem javnem naročanju nedorečene in preveč splošne. Po njegovem mnenju ni bilo jasno, katere konkretne zahteve iz uredbe bo moral kandidat spoštovati, na kakšen način ter s katerimi dokazili bo to izkazoval.

Naročnik je pojasnil, da v tej fazi postopka dokazil o izpolnjevanju zahtev iz uredbe še ni treba predložiti; te bo moral kandidat izkazati šele po zaključku izvedbe del. Zahteve je dodatno konkretiziral z navedbo okoljskih ciljev in tehničnih rešitev, ki jih bo treba upoštevati pri projektiranju in izvedbi prenove. Naročnik je predvidel večfazni postopek, v katerem bodo ponudniki šele v drugi fazi oblikovali ceno, naročnik pa bo takrat označil postavke, ki se nanašajo na uredbo o ZeJN.

Sporno med strankama je bilo vprašanje, ali je dokumentacija, ki opredeljuje zahteve v zvezi z Uredbo o ZeJN, dovolj jasna, da vsem potencialnim ponudnikom omogoča enakopravno sodelovanje.

DKOM pojasnjuje, da je naročnik tisti, ki glede na predmet naročila določi način vključitve okoljskih vidikov v postopek javnega naročanja. V obravnavanem primeru je naročnik zahteval le, da bo moral kandidat zahteve iz Uredbe o ZeJN izpolniti ob zaključku del, kar pomeni, da je okoljske vidike vključil kot del tehničnih specifikacij.

Ker gre za prvo fazo omejenega postopka, v kateri ponudniki ne oddajajo cen in jim ni treba predložiti dokazil, morebitne nejasnosti glede tehničnih rešitev ne vplivajo na dopustnost prijav. Dejstvo, da





Povečanje predelave odpadkov v koristne izdelke s pripravo okolja za krožno gospodarstvo v Sloveniji

Boosting waste recycling into useful products by preparing the environment for a circular economy in Slovenia

naročnik ni določil konkretnih dokazil, po mnenju DKOM pomeni le to, da bo lahko izvajalec spoštovanje zahtev iz uredbe dokazoval s katerimkoli primernim dokazilom.

II. Zadeva 018-089/2023 Občina Ormož, številka: 018-089/2023-4, datum sprejema: 22. 8. 2023

Vlagatelj je zatrjeval, da naročnik pri pripravi razpisne dokumentacije ni upošteval določb Uredbe o zelenem javnem naročanju. Trdil je, da bi morala DKOM vsebinsko presoјati, ali je bila dokumentacija oblikovana skladno z Uredbo o ZeJN, saj naj bi naročnik okoljske zahteve neupravičeno izpustil.

Vendar je bil zahtevek za revizijo vložen šele po izdaji odločitve o oddaji naročila, torej po poteku roka za predložitev ponudb. Očitek se nanaša na vsebino razpisne dokumentacije – torej na del postopka, ki bi ga vlagatelj lahko izpodbijal že prej, v roku iz prvega odstavka 25. člena ZPVPJN. Med strankama ni bilo sporno, da je bila dokumentacija objavljena pravočasno in da bi vlagatelj lahko že pred rokom za oddajo ponudb opozoril na (domnevno) kršitev Uredbe o ZeJN.

DKOM je zahtevek zavrгла kot prepozen. Pojasnila je, da po tretjem odstavku 25. člena ZPVPJN vlagatelj po poteku roka za predložitev ponudb ne more več uveljavljati kršitev, ki so mu bile ali bi mu morale biti znane že prej. Razpisna dokumentacija postane po izteku roka »aksiom«, vanjo pa ni več dopustno posegati.

Ker je vlagatelj vložil zahtevek šele po odločitvi o oddaji naročila, očitkov o domnevno nezadostni vključitvi okoljskih zahtev iz Uredbe o ZeJN ni bilo mogoče vsebinsko obravnavati. DKOM je zato odločila, da je zahtevek formalno prepozen in da se v vsebino razpisne dokumentacije ne sme več posegati.

III. Zadevi 018-133/2024 ELES, d.o.o., številka: 018-133/2024-8, datum sprejema: 29. 11. 2024 in 018-012/2025 ELES, d.o.o., številka: 018-012/2025-8, datum sprejema: 7. 4. 2025



Ta projekt je financiran iz programa Evropske unije LIFE v okviru Sporazuma o dodelitvi sredstev št. LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART. / This project has received funding from the European Union's LIFE programme under grant agreement No LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART.



Povečanje predelave odpadkov v koristne izdelke s pripravo okolja za krožno gospodarstvo v Sloveniji

Boosting waste recycling into useful products by preparing the environment for a circular economy in Slovenia

V obeh primerih je bil predmet javnega naročila storitev čiščenja z uporabo okolju prijaznih čistil, pri čemer je naročnik posebej zahteval čistilo za steklokeramične plošče, hkati pa ni jasno določil tehničnih specifikacij zanj. Skliceval se je na dokument »Čistila, storitve čiščenja in storitve pranja perila – Primeri okoljskih zahtev in meril«, ki pa zahtev za tovrstno čistilo ne vsebuje. V enem primeru je bila ponudba izločena zaradi manjkajočega dokazila za to čistilo, čeprav ni bilo jasno, katero dokazilo bi bilo sploh ustrezno. V drugem primeru pa je bila razpisna dokumentacija označena kot nejasna, saj je bila zahteva zapisana splošno in ohlapno ter je dopuščala več možnih razlag.

DKOM je v obeh primerih ugotovila, da razpisna dokumentacija ni bila dovolj jasna. Če tehnične zahteve ali dokazila za posamezno čistilo niso jasno določeni ali sploh niso predvideni, naročnik ne more upravičeno zahtevati njihove predložitve. Nejasnih določb razpisne dokumentacije se ne sme interpretirati v škodo ponudnika. Izločitev ponudbe na tej podlagi pomeni kršitev načel enake obravnave in transparentnosti.

IV. Zadeva 018-175/2013 Univerza v Ljubljani, številka: 018-175/2013-9, datum sprejema: 5. 8. 2013

Naročnik je izvedel javno naročilo za novogradnjo objekta, ki je vključevalo tudi dobavo klimatskih naprav. Vlagatelj je očital naročniku kršitev uredbe o ZeJN in ZJN-3, ker v razpisni dokumentaciji za klimatske naprave ni določil okoljskih meril, kot jih predpisuje ZeJN. Naročnik je zatrjeval, da je okoljske zahteve že vključil v tehnične specifikacije, zato jih ni bilo treba posebej opredeliti kot merila za izbor najugodnejše ponudbe. Spor se je nanašal na vprašanje, ali mora naročnik okoljske zahteve obvezno vključiti v vse elemente javnega naročila.

DKOM je odločila, da zahtevkov za revizijo ni utemeljen. Presodila je, da naročniku ni treba okoljskih zahtev posebej določiti kot merila, če jih je v celoti in pravilno vključil v tehnične specifikacije. S tem naročnik ne krši uredbe, saj ta dopušča, da so okoljske zahteve vključene v enega ali več elementov javnega naročila – ni pa nujno, da so zajete v vseh.



Ta projekt je financiran iz programa Evropske unije LIFE v okviru Sporazuma o dodelitvi sredstev št. LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART. / This project has received funding from the European Union's LIFE programme under grant agreement No LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART.



11.5.3. Zaključki na podlagi citirane prakse DKOM

Izvršilni predpisi, ki jih Ustava²³ imenuje podzakonski predpisi, teorija pa tudi podzakonski akti, so sprejeti za neposredno in pravilno izvrševanje zakona in s tem za neposredno uveljavljanje in izvrševanje pravic in obveznosti.

Iz tega razloga so izvršilni predpisi ne samo pomembni, temveč pogosto tudi nepogrešljivi. Z njimi se normiranje nadaljuje tam, kjer se zakonsko normiranje konča in pravilno tudi mora končati, ko se z zakonom urejajo posamezna vprašanja oziroma področja. Glede izvršilne veje oblasti pomeni izdajanje izvršilnih predpisov vlade in uprave poleg neposrednega izvrševanja zakonov eno od obeh ključnih področij delovanja. Izvršilni predpisi so predpisi, ki jih izdajata izvršilna veja oblasti in uprava kot del izvršilne veje oblasti. Brez teh predpisov določenih zakonov sploh ne bi bilo mogoče izvrševati drugače kot tako, da bi njihovo vlogo in vsebino prevzeli zakoni sami. To pa bi bilo v nasprotju z načelom delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave), ki med drugim zahteva tudi delitev normodajne dejavnosti med zakonodajno oblast (državni zbor) in izvršilno oblast²⁴.

Izvršilna predpisa vlade sta uredba in odlok. Zakon o Vladi Republike Slovenije²⁵ tudi okvirno določa, kaj se ureja s predpisi vlade (prvi, drugi, tretji in sedmi odstavek 21. člena).

Uredba o zelenem javnem naročanju je podzakonski predpis, sprejet na podlagi 71. člena ZJN-3, ki Vladi Republike Slovenije nalaga, da za posamezne predmete javnega naročanja določi obvezne okoljske zahteve ter način njihove vključitve v tehnične specifikacije, pogoje za sodelovanje, merila in pogodbeno določila. Uredba je zato kogentna – zavezuje vse naročnike, ponudnike in tudi organe pravnega varstva.

²³ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a

²⁴ Povzeto po Nomotehnične smernice, Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, 2018, str. 141 - 146

²⁵ Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14, 55/17 in 163/22



Ta projekt je financiran iz programa Evropske unije LIFE v okviru Sporazuma o dodelitvi sredstev št. LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART. / *This project has received funding from the European Union's LIFE programme under grant agreement No LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART.*



Povečanje predelave odpadkov v koristne izdelke s pripravo okolja za krožno gospodarstvo v Sloveniji

Boosting waste recycling into useful products by preparing the environment for a circular economy in Slovenia

Analizirane odločbe DKOM pa kažejo, da sistem pravnega varstva ne zagotavlja vedno učinkovitega nadzora nad spoštovanjem Uredbe o ZeJN. V zadevi 018-089/2023 DKOM zaradi prepozne vložitve zahtevka sploh ni presojala, ali je naročnik kršil Uredbo, saj se po 25. členu ZPVPJN kršitev razpisne dokumentacije lahko uveljavlja le pravočasno. To pomeni, da lahko razpis, ki ne vsebuje obveznih okoljskih zahtev iz Uredbe, ostane v veljavi zgolj zato, ker ponudniki niso ukrepali pravočasno.

Tudi druge zadeve (018-113/2020, 018-133/2024 in 018-012/2025) kažejo, da DKOM okoljske zahteve pogosto obravnava predvsem kot tehnične specifikacije in ne kot obvezne zakonske zahteve, ki bi jih moral naročnik vključiti v vsakem primeru. To naročnikom nalaga visoko stopnjo odgovornosti: zahteve morajo biti jasne, preverljive in konkretne, saj DKOM ne bo samodejno preverjala vsebinskega spoštovanja Uredbe, temveč predvsem skladnost postopkov z ZPVPJN.

Posebno ilustrativna je tudi starejša zadeva 018-175/2013, v kateri je vlagatelj očital, da v razpisni dokumentaciji niso bila določena okoljska merila, ki jih je predpisovala veljavna uredba. DKOM je odločila, da zahtevkov ni utemeljen, saj ni nujno, da se okoljske zahteve vključijo kot merila za izbor najugodnejše ponudbe, če so v celoti in pravilno vključene v tehnične specifikacije. Uredba namreč dopušča, da naročnik okoljske zahteve v postopek vključi na enega ali več načinov – ni pa predpisano, da morajo biti zajete v vseh elementih javnega naročila.

Analizirana praksa DKOM kaže, da je učinkovitost Uredbe o zelenem javnem naročanju v veliki meri odvisna od jasnega in doslednega ravnanja naročnikov ter pravočasnega uveljavljanja pravnega varstva s strani ponudnikov.

12. Zaključki

V okviru »Analize učinkov zelenega javnega naročanja v Republiki Sloveniji« je bila izvedena analiza, ki je pokazala, da naročniki večinoma sledijo smernicam iz Uredbe o zelenem javnem naročanju, kar prinaša energetske in finančne prihranke ter zmanjšanje izpustov emisij toplogrednih plinov in ima pozitivne učinke na celotno družbo. Na področju trajnostnega javnega naročanja je v okviru Uredbe kar 22



Ta projekt je financiran iz programa Evropske unije LIFE v okviru Sporazuma o dodelitvi sredstev št. LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART. / *This project has received funding from the European Union's LIFE programme under grant agreement No LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART.*



Povečanje predelave odpadkov v koristne izdelke s pripravo okolja za krožno gospodarstvo v Sloveniji

Boosting waste recycling into useful products by preparing the environment for a circular economy in Slovenia

predmetov, za katere je obvezno zeleno javno naročanje, kar predstavlja eno najširših in najstrožjih ureditev v EU. Strategija razvoja javne uprave si je kot ključni kazalnik na področju ZEJN zastavila, da bo delež zelenega javnega naročanja v Sloveniji iz 19,3% v letu 2021 dvignila na ciljno vrednost 25% do leta 2030.

Vendar kljub strogi zakonodaji in prepoznani transparentnosti javne objave vseh dokumentov v postopkih javnega naročanja vključno s pogodbami, ostajajo sistemski problemi, ki zavirajo dejanski potencial zelenega javnega naročanja v Sloveniji:

- Omejena vloga DKOM, ki bi spoštovanje Uredbe o zelenem javnem naročanju morala po uradni dolžnosti preveriti v vsakem obravnavanem postopku glede vseh elementov naročila za področja, ki jih pokriva Uredba.
- Slaba pravna varnost v postopkih o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja, ki naročnike odvrača od integracije kompleksnejših okoljskih vidikov v javno naročilo. Še posebej je na tem mestu potrebno izpostaviti umanjkanje sodnega varstva pred sklenitvijo pogodbe.
- Na eni strani zelo podrobna merila na področjih, ki jih obravnava Uredba, hkrati pa ni ustrezne podlage za vključitev splošnejših določb, ki bi lahko pripeljale do večje krožnosti materialov pri izvajanju javnih naročil (e.g. splošno predpisana postavka odstotka vsebnosti recikliranih in/ali reciklabilnih in/ali ponovno uporabljenih materialov).
- Omejene zmogljivosti naročnikov, saj veliko naročnikov nima ustreznega strokovnega znanja na področju krožnega gospodarstva, analize življenjskega cikla, okoljskih standardov ali presoje dokazil. To neposredno vpliva na kakovost vključevanja okoljskih zahtev in stopnjo skladnosti.

Dosedanja praksa zelenega javnega naročanja v Sloveniji kaže izrazito neenakomerne rezultate med posameznimi področji. Na področjih, ki jih Uredba o zelenem javnem naročanju obravnava zelo podrobno se naročniki lažje držijo predpisanih meril, saj so ta tehnično natančna, preverljiva in neposredno vključljiva v razpisno dokumentacijo. Posledično so ravno na teh segmentih doseženi najvišji deleži skladnosti. Tak pristop, ki temelji na podrobnih specifikacijah in jasnih tehničnih zahtevah, zagotavlja relativno visoko stopnjo izvedljivosti, vendar pa hkrati zmanjšuje fleksibilnost naročnikov pri vključevanju širših trajnostnih oziroma krožno-gospodarskih meril. Na drugi strani praksa kaže, da



Ta projekt je financiran iz programa Evropske unije LIFE v okviru Sporazuma o dodelitvi sredstev št. LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART. / *This project has received funding from the European Union's LIFE programme under grant agreement No LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART.*



Povečanje predelave odpadkov v koristne izdelke s pripravo okolja za krožno gospodarstvo v Sloveniji

Boosting waste recycling into useful products by preparing the environment for a circular economy in Slovenia

naročniki nimajo ustrezne pravne podlage za vključevanje splošnejših zahtev, ki bi bile usmerjene v večjo krožnost materialov, zmanjševanje rabe primarnih virov ali povečanje deleža recikliranih oziroma ponovno uporabljenih materialov. Uredba v sedanji obliki takšnih horizontalnih meril ne predvideva, temveč ostaja usmerjena predvsem k predmetno specifičnim in tehničnim zahtevam. Zaradi tega ni mogoče sistematično predpisati splošnih minimalnih deležev recikliranih, reciklabilnih ali ponovno uporabljenih materialov, ki bi veljali za vsa javna naročila ali vsaj za širši nabor kategorij. Uvedba takšnih meril bi lahko pomembno spodbudila razvoj trga sekundarnih surovin ter pospešila prehod v krožno gospodarstvo, vendar zahteva tudi spremembo regulatornega okvira, nadgradnjo standardov dokazovanja izpolnjevanja ter jasne metodološke usmeritve. Pomanjkanje horizontalnih krožnih meril tako neposredno vpliva na zmožnost Slovenije, da poveča celotni delež zelenih javnih naročil. Čeprav bo posodobljena uredba prispevala k zvišanju deleža ZEJN na področjih, kjer so merila natančno določena, doseganje strateškega cilja 25 % do leta 2030 zahteva širše systemske prilagoditve. Med ključnimi izzivi so razvoj enotnih zahtev za vključevanje recikliranih in ponovno uporabljenih materialov, priprava smernic za merjenje vplivov skozi življenjski cikel ter vzpostavitev podpornih mehanizmov za naročnike, ki jim trenutno pogosto zmanjkuje strokovne podlage za uvedbo naprednejših krožnogospodarskih meril. Zaradi teh strukturnih omejitev se Slovenija pri zelenem javnem naročanju še vedno opira predvsem na zelo podrobno regulirana področja, medtem ko potenciali za systemsko krepitev krožnosti ostajajo neizkoriščeni. To pomembno vpliva na hitrost napredovanja in nakazuje potrebo po nadgradnji uredbe oziroma vzpostavitvi novih horizontalnih mehanizmov, če želi država uresničiti ambiciozne cilje strategije do leta 2030.



Ta projekt je financiran iz programa Evropske unije LIFE v okviru Sporazuma o dodelitvi sredstev št. LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART. / *This project has received funding from the European Union's LIFE programme under grant agreement No LIFE20 IPE/SI/000021-LIFE IP RESTART.*