

Startnota MBO fotovoltaïsche zonnepanelen

Briefadvies startnota MBO afgedankte fotovoltaïsche zonnepanelen

Datum van goedkeuring **27 september 2012**

Volgnummer **2012 | 66**

Coördinator + e-mailadres **Francis Noyen, francis.noyen@minaraad.be**

Mevrouw Henny De Baets
Administrateur-generaal OVAM
Stationstraat 110
2800 Mechelen

Datum **27 september 2012**
Uw referentie /
Onze referentie **01/L2/2012/830**
Betreft **Briefadvies startnota MBO afgedankte fotovoltaïsche zonnepanelen**

Mevrouw de administrateur-generaal,

Op 27 juli 2012 ontving de Minaraad een adviesvraag van de OVAM over de startnota MBO afgedankte fotovoltaïsche zonnepanelen. De adviestermijn liep tot 1 september maar werd op vraag van de Minaraad verlengd tot 27 september 2012.

1 Situering

De Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed behandelt momenteel het Ontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel VI "Milieubeleidsvereenkomsten". Dit moet het bestaande MBO-decreet van 14 juni 1994 vervangen. Het ontwerp heeft tot doel enerzijds de inspraakmogelijkheden voor derden efficiënter en effectiever te maken en anderzijds de procedure voor het afsluiten van een milieubeleidsvereenkomst te vereenvoudigen. De belangrijkste wijziging met betrekking tot de inspraakmogelijkheden is de aanvulling van de bestaande procedure met een voorafgaande consultatie via een startnota.

Niettegenstaande het ontwerp van decreet nog moet worden behandeld in het parlement, wil de OVAM al zoveel als mogelijk handelen in lijn met de nieuwe procedure. Deze startnota heeft dan ook tot doel de betrokken partijen te informeren over het initiatief om een milieubeleidsvereenkomst voor afgedankte fotovoltaïsche zonnepanelen te onderhandelen met de

sector. Deze MBO moet invulling geven aan de aanvaardingsplicht voor afgedankte fotovoltaïsche zonnepanelen die ingaat op 1 januari 2013. De startnota vormt het startpunt van de onderhandelingen en schetst de belangrijkste doelstellingen van het Vlaamse Gewest.

Volgens de toelichting bij het ontwerp van decreet wordt de startnota opgesteld in opdracht van de bevoegde minister en evalueert, indien van toepassing, een aflopende milieubeleidsovereenkomst, beschrijft de beleidscontext, verantwoordt de instrumentkeuze en schetst de krachtlijnen voor de te onderhandelen milieubeleidsovereenkomst.

De voorliggende startnota omvat een situering met een beschrijving van de historiek, van het wetgevend kader op Europees en Vlaams niveau en de intergewestelijke context. De inhoudelijke krachtlijnen bevatten de betrokken partijen, de looptijd, de milieudoelstellingen, maatregelen om de milieudoelstellingen te bereiken, maatregelen die het Vlaamse gewest zal opnemen en belangrijke aandachtspunten met o.a. de financiering, samenwerking met gemeenten en rapportageverplichtingen. Tenslotte wordt vermeld dat er gestreefd wordt om de onderhandelingen binnen een termijn van 6 maanden af te ronden.

2 Advies

2.1 Algemeen

2.1.1 *Werkwijze met startnota wordt geapprecieerd*

De Minaraad apprecieert dat de OVAM voor dit dossier de *stakeholders* vroeg in het proces betreft.

De inhoud van de startnota komt evenwel niet volledig tegemoet aan wat de toelichting bij het ontwerp van decreet vereist.¹ Zo is in de startnota niets opgenomen over de invoering van eventuele sancties bij het niet-

¹ Artikel 6.2.1, §1 van de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet stelt: " De eerste paragraaf geeft aan dat met het oog op de voorafgaande consultatie een startnota moet worden opgesteld. Deze startnota motiveert de keuze voor een milieubeleidsovereenkomst als beleidsinstrument en schetst de belangrijkste krachtlijnen van de te onderhandelen milieubeleidsovereenkomst. Dit omvat onder meer de partijen die de milieubeleidsovereenkomst gaan onderhandelen en ondertekenen, de looptijd van de overeenkomst, de milieudoelstellingen, de acties die zullen worden ondernomen om de milieudoelstellingen te realiseren, de financiële aspecten, sancties bij het niet halen van de doelstellingen, de situatie in de overige gewesten en buurlanden, de rapportageverplichtingen en de maatregelen die het Vlaamse Gewest zal opnemen.

behalen van de doelstellingen. Ook op de minimale inhoud van de rapportage wordt niet dieper ingegaan.

2.1.2 Invoering producentenverantwoordelijkheid voor afgedankte fotonvoltaïsche zonnepanelen

Op 24 juli 2012 werd de herschikte richtlijn betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA) officieel gepubliceerd (richtlijn 2012/19/EU van 4 juli 2012). De lidstaten hebben tot uiterlijk 14 februari 2014 de tijd om de richtlijn te implementeren in nationale of regionale wetgeving. De herziene richtlijn voegt fotonvoltaïsche panelen toe aan het toepassingsgebied van de terugnameplicht voor AEEA.

Momenteel is er nog geen uitgebreide producentenverantwoordelijkheid van toepassing voor afgedankte fotonvoltaïsche zonnepanelen in het Vlaamse Gewest. Om een maximale inzameling en een performante verwerking te garanderen, heeft de Vlaamse Regering beslist om vanaf 1 januari 2013 een aanvaardingsplicht in te voeren voor afgedankte fotonvoltaïsche zonnepanelen (Artikel 3.4.9.1 van het VLAREMA).

De Minaraad vindt het positief dat er een producentenverantwoordelijkheid voor afgedankte fotonvoltaïsche zonnepanelen wordt ingevoerd. Zonnepanelen vormen een steeds aangroeiende productgroep, en het is dan ook te verwachten dat de afvalstroom aan afgedankte panelen stelselmatig zal toenemen in de toekomst. Op dit moment is de stroom aan afgedankte panelen dan wel beperkt, maar dit mag geen aanleiding zijn om inspanningen voor preventie, hergebruik en recyclage ervan uit te stellen. Integendeel, deze situatie geeft de gelegenheid aan alle betrokken actoren om een goed doordacht, effectief en flexibel systeem uit te werken.

2.1.3 Streef naar een intergewestelijke oplossing

Net zoals het Vlaamse Gewest moeten het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk gewest uiterlijk op 14 februari 2014 de herschikte AEEA – RL hebben geïmplementeerd in regionale wetgeving. Dit houdt in dat ook in de twee andere gewesten de producenten van fotonvoltaïsche zonnepanelen ofwel een collectief systeem moeten uitwerken via een milieubeleidsovereenkomst ofwel via individuele afvalpreventie- en afvalbeheerplannen moeten voldoen aan de aanvaardingsplicht voor AEEA. Het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest hebben tot dusver nog geen regelgeving over de terugnameplicht voor fotonvoltaïsche panelen goedgekeurd.

De startnota geeft aan dat de OVAM de andere gewesten betrekken bij de komende MBO-onderhandelingen en dat idealiter een beheersorganisme wordt opgericht dat opereert op een nationaal niveau.

2.1.4 *Stem af met de aankomende MBO voor AEEA*

Ter omzetting van de nieuwe AEEA-richtlijn zal een nieuwe milieubeleids-overeenkomst met betrekking tot elektrisch afval moeten worden onderhandeld.

De Minaraad vraagt dat de OVAM nagaat in hoeverre wisselwerking en/of integratie met hoe deze aankomende MBO mogelijk en wenselijk is. Zo is het niet ondenkbaar dat de specifieke elementen met betrekking tot fotovoltaïsche panelen deel kunnen uitmaken van een ad hoc bijlage (zoals dat nu al het geval is voor specifieke uitrusting zoals medische toestellen, spaarlampen en rookdetectors).

2.2 Inhoud MBO

2.2.1 *Zorg dat de MBO bepalingen bevat die kunnen inspelen op de snelle evoluties binnen de sector*

Volgens het nieuwe MBO-decreet kan een milieubeleids-overeenkomst afgesloten worden voor de duur van acht jaar. Aangezien er de komende jaren heel weinig terugname verwacht wordt, is de OVAM voorstander van een duur van acht jaar in plaats van vijf jaar.

De Minaraad neemt hier acte van maar wijst er op dat de sector van fotovoltaïsche zonnepanelen een sector is die zeer snelle evoluties ondergaat, zowel wat betreft de grootte en kenmerken van de sector, als wat betreft de aard van de gebruikte technologie voor productie en recyclage. Aangezien één van de doelen van de MBO is om "*de uitputting van hernieuwbare en niet-hernieuwbare hulpbronnen, de verspilling van materialen en energie in het algemeen en de schadelijke gevolgen voor mens en milieu, verbonden aan materiaalgebruik en -verbruik*" tegen te gaan, en dit in de eerste plaats dient te gebeuren via het luik "preventie en hergebruik" gekoppeld aan sensibilisatie, is het belangrijk om te kunnen inspelen op snel evoluerende trends op vlak van productie, gebruikte technologie en herstelmogelijkheden. Bovendien lopen er momenteel verschillende initiatieven om na te gaan hoe de recyclage van afgedankte fotovoltaïsche cellen verbeterd kan worden. Ook op dit vlak verwacht men snelle evoluties. In dat opzicht is het belangrijk dat in de MBO bepalingen worden opgenomen die het mogelijk maken om op deze wijzigingen in te spelen.

2.2.2 *Concretiseer zoveel als mogelijk de doelstellingen*

In overeenstemming met de afvalhiërarchie inzake de preventie en het beheer van afvalstoffen ("Ladder van Lansink") moet aan de preventie van afvalstoffen de absolute prioriteit gegeven worden. Preventie van afvalstof-

fen in het kader van zonnepanelen houdt ook in dat men de levensduur van zonnepanelen maximaliseert door herstel en hergebruik, en verder ook dat de materialen waaruit een zonnepaneel bestaat maximaal hergebruikt kunnen worden in dezelfde of andere toepassingen (het sluiten van materiaalkringlopen).

De producenten/invoerders en het beheersorganisme dienen volgens de startnota in de mate van het mogelijke inspanningen te leveren met het oog op het verhogen van de milieuvriendelijkheid (*ecodesign*) en recycleerbaarheid (*design for recycling, design for disassembly*) van nieuw op de markt gebrachte fotonvoltaïsche zonnepanelen. Ook dient er in de mate van het mogelijke rekening gehouden te worden met de duurzaamheid (zowel met milieu-, gezondheids- als sociale aspecten) van de productie van zonnepanelen.

De Minaraad ondersteunt deze doelstellingen ten volle, maar vraagt om zo concreet mogelijke doelstellingen voor het verhogen van de milieuvriendelijkheid, het herstel, het hergebruik en de recyclage op te nemen in de MBO. Deze doelstellingen kunnen de vorm aannemen van inspanningsverbintenissen, maar ze moeten wel zo geformuleerd worden dat de inspanningen aantoonbaar zijn, en dat ze een wezenlijke bijdrage hebben geleverd tot het behalen van de doelstellingen.

In de startnota gaat men ervan uit dat er enkel zonnepanelen worden afgedankt waarvan de garantieperiode (van 20 jaar of meer) is verlopen. In dat geval scoort hergebruik wellicht minder goed dan recyclage en materiaalrecuperatie, vanuit levenscyclusperspectief bekeken. Daarom is het cruciaal om werk te maken van *design for recycling/disassembly*, zodat materialen vlot gerecupereerd kunnen worden. Ondanks goede garanties vanwege de producenten is het echter ook realistisch dat er panelen zijn die defect raken lang voor de garantieperiode is verstreken. Deze zullen vanzelfsprekend vervangen worden binnen de garantieregeling, en dus ook afgedankt worden. Voor dit aspect kan herstelbaarheid van panelen een sterk kostenbeperkende factor zijn voor de producenten/installateurs.

2.2.3 *Vergelijk mogelijke inzamel- en financieringssystemen*

Conform de AEEA-Richtlijn maakt het VLAREMA een onderscheid tussen huishoudelijke AEEA (AEEA van huishoudelijke of vergelijkbare aard) en professionele AEEA (AEEA van andere gebruikers dan huishoudens of vergelijkbare gebruikers). Naar financiering toe is dit een belangrijk onderscheid, aangezien voor professionele AEEA andere financieringsregelingen kunnen overeengekomen worden dan diegene die van toepassing zijn voor huishoudelijk AEEA. In de praktijk houdt dit meestal in dat de professionele

klant pas op het moment van afdanking moet betalen voor de inzameling en verwerking van het afgedankte product, en niet bij de aankoop.

De markt van PV-panelen vertoont de volgende kenmerken:

- een aanzienlijk park werd al geïnstalleerd voor de inwerkingtreding van de terugnameplicht;
- dit park is relatief recent;
- de levensduur van de panelen bedraagt meer dan 20 jaar;
- het aantal bedrijven dat panelen invoert en dus in België aan de terugnameplicht is onderworpen, is vermoedelijk hoog (soms voeren ze kleine hoeveelheden in);
- deze bedrijven bevoorraden zich niet altijd uitsluitend bij dezelfde (buiten België gevestigde) leverancier, maar importeren uitrusting van verschillende Europese en niet-Europese merken.

De Minaraad wijst op de mogelijkheid tot ontwijkgedrag bij een systeem waarbij voor sommige toepassingen de inzamelkost in de verkoopprijs zit (huishoudelijk AEEA), en voor andere pas op het moment van afdanking (professioneel AEEA) betaald moet worden. De Minaraad gaat akkoord dat de keuze van het financieringsmodel verder uitgeklaard wordt tijdens de MBO-onderhandelingen en dat er rekening gehouden wordt met de principes uit de startnota:

- Het financieringsmodel dient in lijn te liggen met de gemaakt keuze over de indeling als huishoudelijk AEEA of professioneel AEEA.
- De consument mag nooit twee maal betalen.
- Eventuele financiële reserves moeten beperkt worden tot een aanvaardbaar niveau en moeten zorgvuldig beheerd worden.
- Er moet een éénduidige afspraak zijn over de financiering van de terugname van fotovoltaïsche panelen die op de markt gebracht werden vóór de datum van invoering van de aanvaardingsplicht.
- Het financieringsmodel moet rekening houden met een discontinue sector (mogelijks grote daling van aantal producenten/invoerders)².

² De kosten voor inzameling en verwerking zullen een moeilijk te voorspellen verloop kennen gezien de discontinue markt voor zonnepanelen en de lange termijn onzekerheid over de grootte van investeringen in nieuwe panelen (en dus ook in de vervanging van oude), Een plotse stijging in de uitstroom van afgedankte panelen zou leiden tot een niet voorziene stijging van de kosten voor verwerking ervan.

- Er moet een duidelijke afspraak zijn over welke kosten elke betrokken actor zal dragen (bvb. producenten/invoerders t.o.v. installateurs).
- Indien er twee of meer beheerorganismen opgericht worden dient het financieringsmodel grotendeels hetzelfde te zijn.

Daarnaast vraagt de Minaraad dat ook volgende principes en aandachtspunten worden meegenomen:

- Handhaafbaarheid zodat ontwijkgedrag bemoeilijkt wordt³
- Inpasbaarheid met bestaande instrumenten (bv. bestaande inzamelingsystemen financieringsystemen zoals groenestroomcertificaten, databanken zoals de VREG-databank, etc.).
- Het "de vervuiler betaalt"-principe (huidige eigenaars moeten ook bijdragen voor de verwijdering van de bestaande zonnepanelen) , ...
- Naast afspraken over de kosten moeten er ook afspraken gemaakt worden over de vergoedingen die de actoren zullen ontvangen.

2.2.4 Rapportering

De Minaraad vraagt om de jaarlijkse verslagen in het kader van de rapportering ook beschikbaar te stellen op een website van de overheid, zoals gevraagd in het briefadvies van de Minaraad van 19 januari 2012 over "*de opname van een titel VI Milieubeleidsvereenkomsten in het DABM*". Daarnaast vraagt de Minaraad dat in de MBO duidelijk wordt opgenomen hoe de cijfers in verband met inzameling en verwerking moeten gerapporteerd worden, en dat meer bepaald cijfers over recyclage en nuttige toepassing (verbranden met energie-recuperatie) apart worden gerapporteerd.

Producentenverantwoordelijkheid impliceert dat een belangrijk deel van de kosten door de producenten/invoerders wordt gedragen, die dit eventueel verder doorrekenen aan de consument. Deze bijdrage overschrijdt bij sommige beheersorganisaties de kosten voor inzameling en verwerking. Dit surplus wordt doorgaans als reserve aangelegd. In een aantal gevallen is dit zelfs wettelijk verplicht en/of kadert dit binnen goed bestuur. De Minaraad pleit voor financiële transparantie over de hoogte van de tarieven en op het vlak van de opbouw en de bestemming van de reserves⁴. Rap-

³ Bij een systeem waarbij voor sommige toepassingen de inzamelkost in de verkoopprijs zit (huishoudelijk AEEA), en voor andere pas op het moment van afdanking (professioneel AEEA) moet men er bijkomend over waken dat ontwijkgedrag (bijvoorbeeld door bij aankoop voor particulier gebruik de transactie vanuit een bedrijf te laten gebeuren) vermeden wordt.

⁴ Advies op hoofdlijnen van Minaraad en SERV over het ontwerp van Uitvoeringsplan Milieuverantwoord Beheer van Huishoudelijke afvalstoffen.

portage over deze tarieven en reserves moet mede deze transparantie waarborgen.

2.2.5 *Sensibilisering*

Bij sensibilisering is in de startnota enkel communicatie opgenomen met als doel een maximale inzameling te bewerkstelligen. Volgens de Minaraad moet deze communicatie breder gaan: producenten/invoerders moeten gesensibiliseerd worden op vlak van duurzame productie, hergebruik, *ecodesign*, *design-for-recycling*,... . Installateurs moeten gesensibiliseerd worden op vlak van de keuze voor de meest duurzame panelen in functie van een volledig levenscyclusperspectief (productiemethode, herstelbaarheid, herbruikbaarheid,...). Consumenten moeten eveneens over deze aspecten gesensibiliseerd worden.

Hoogachtend

Walter Roggeman

Voorzitter Minaraad