

AVU
Lange Brinkweg 81
Postbus 3250
3760 DG Soest
telefoon 035-6032303



21 februari 2019

Notitie bij de presentatie voor de raadsleden

Bijlage : Presentatie

Aan de deelnemers van de informatiebijeenkomst
voor de gemeenteraden gehouden op 6 februari 2019

Geachte raadsleden,

Inleiding

Op 6 februari jl. heeft u deelgenomen aan de informatiebijeenkomst welke de AVU heeft georganiseerd voor de gemeenteraden met als onderwerp de aanbesteding van de verwerking van de huishoudelijke afvalstromen, huishoudelijk restafval, grof huishoudelijk restafval en gft-afval. De AVU en haar adviseurs bij deze aanbesteding hebben u aan de hand van een presentatie geïnformeerd over het proces, de aanbesteding inhoudelijk en de procedure. De presentatie is als bijlage bij deze notitie gevoegd. Graag wil ik u bij deze verzoeken vanwege de strategische belangen van de AVU, deze presentatie alleen binnen uw gemeenteraad te gebruiken.

Inhoudelijk

Al voor, - gezien de brede opkomst -, maar ook tijdens de presentatie werd duidelijk dat deze in een informatiebehoefte voorzag. Dit bleek alleen al uit het aantal vragen, zowel inhoudelijk als meer strategisch van aard. In deze notitie is ervoor gekozen geen verslag van de presentatie weer te geven, deze is immers bijgevoegd. Ter aanvulling op de presentatie zullen diverse ontwikkelingen, afwegingen en keuzes als mede de visie op de toekomst aan de hand van de door u gestelde vragen nader worden toegelicht.

Nascheiding

Sinds een aantal jaren wordt in de Nederlandse gemeenten de discussie “bronscheiding vs. nascheiding” gevoerd. Een van de beweegredenen hiervoor is dat de steeds meer geïntensiveerde gescheiden inzameling van afvalstromen de inwoners steeds meer belast. Aanvankelijk heerste in deze discussie ruim verspreid het beeld dat alle afval bij elkaar in één bak kon worden gedaan en achteraf in een scheidingsinstallatie zou worden gescheiden en konden worden hergebruikt. Dit beeld is onjuist. Veel bruikbare deelstromen raken vervuild wanneer deze niet gescheiden worden ingezameld en verwerkt. Het is juist de kwaliteit van de deelstromen die maakt dat bronscheiding de eerste keuze zou moeten zijn. Nascheiding in beperkte vorm, - dat wil zeggen het afscheiden van kunststof verpakkingen en drankenkartons -, is wel een alternatief voor wijken waar bronscheiding om praktische redenen van ruimtelijke en/of logistieke aard niet mogelijk is. Ter beperking van de hoeveelheid afval welke door een duur nascheidingsproces moet worden geleid, is het hierbij aan te raden om zoveel mogelijk herbruikbare afvalstoffen zoals glas, papier, gft en textiel eerst met bronscheiding uit het restafval te halen.

De AVU-gemeenten hebben tot nu toe niet de keuze gehad om te kiezen voor bron- of nascheiding om twee redenen. Noch de verwerkingsmarkt in het algemeen, noch de AVR in het bijzonder had nascheidingscapaciteit beschikbaar en de AVU-contracten kennen een leveringsplicht. Al het brandbaar afval dient aan de AVR te worden geleverd.

Eind 2017 is de AVR met de AVU en de gemeente Utrecht begonnen om nascheidingscapaciteit te ontwikkelen die binnen de randvoorwaarden van de huidige contracten moest liggen. Uiteindelijk hebben de inspanningen geleid tot een model waarin tegen de huidige verwerkingstarieven 50 kton restafval uit de hoogbouw van gemeente Utrecht wordt nagescheiden, op kunststof verpakkingen en drankenkartons. Dit proces is financieel sluitend gemaakt met een afspraak over vergoedingen van de verpakkende industrie welke aan AVR worden betaald ("uit het Afvalfonds Verpakkingen"). In de nu voorliggende aan te besteden opdracht zal in ieder geval een eis zijn dat minimaal 50 kton brandbaar restafval moet worden nagescheiden, de hoeveelheid welke door de gemeente Utrecht wordt aangeboden. Omdat er op dit moment eigenlijk geen concrete nascheidingsplannen van deelnemende gemeenten bij de AVU bekend zijn, is het lastig om de omvang van de mogelijk benodigde extra capaciteit te bepalen. Een inventarisatieronde leverde op dat 7 AVU-gemeenten belangstelling hebben. Op basis van inwoneraantallen, hoogbouwpercentages en kilogrammen afval per inwoner heeft de AVU berekend dat het voor deze gemeenten om nascheidingscapaciteit tussen 14 en 18 kton gaat. De AVU zal de aan te besteden opdracht met betrekking tot de nascheiding zo formuleren dat de gemeenten niet worden beperkt in de keuze tussen bron- of nascheiding bij de hoogbouw tot alleen bronscheiding. Hierbij moet wel worden gewezen op de beperkte nascheidingscapaciteit in Nederland en het momenteel ontbreken van uitbreidingsplannen van bestaande nascheidingsinstallaties of nieuwbouwplannen, waardoor op dit moment niet zondermeer kan worden aangenomen dat de nu gevraagde of straks gewenste capaciteit ook daadwerkelijk geheel ter beschikking komt.

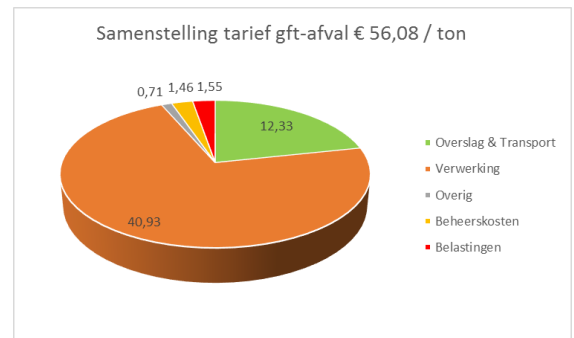
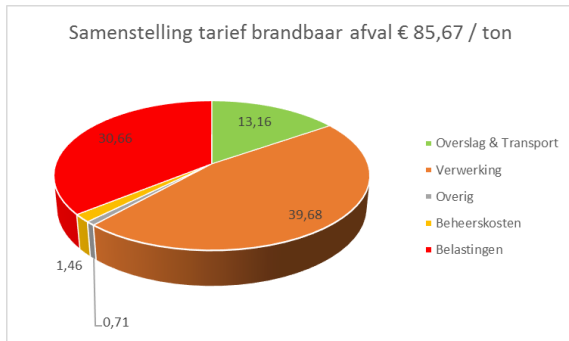
AVU contracten vs. gemeentelijk beleid

Eigenlijk voortbordurend op de geschetste problematiek rond de nascheiding van restafval, kwam de vraag naar voren of de gemeenten niet beperkt worden in hun beleidskeuzes door de AVU-contracten. Het beeld bestaat dat de gemeenten geen keuze hebben in inzamelingsmethoden of scheiding van afvalstromen omdat het afval op een bepaalde wijze moet worden aangeleverd. Het antwoord is eenvoudig : Nee. Hiermee wordt echter niet volstaan. Allereerst moet worden vastgesteld dat de AVU geen beleid maakt of voorschrijft aan de gemeenten. De AVU is in de eerste plaats een uitvoeringsorganisatie. Daarnaast beschikt de AVU niet over alle vrijkomende afvalstromen. De AVU beheert de contracten voor huishoudelijk afval (restafval) , grof huishoudelijk afval, gft-afval, pmd, glas en papier. Deze contracten kennen in de eerste plaats geen hoeveelhedsverplichtingen, geen minimale aanlevering, geen maximale aanlevering. Wel maakt een leveringsverplichting hiervan deel uit. Dat wil zeggen dat in de verwerkingscontracten is vastgelegd dat alle binnen het AVU-gebied vrijkomende tonnen afval van de afvalstromen waarover de contracten gaan, moeten worden geleverd aan de gecontracteerde verwerkers. Wel worden hierop uitzonderingen gemaakt. Bij de verlenging van de huidige gft-contracten is bedongen dat er 2.500 tot 5.000 ton gft-afval lokaal mag worden ingezet voor experimenten zoals wormenhoeven en lokale composteerinitiatieven. In de nieuwe contracten zal voor dit soort experimenten of initiatieven ook weer ruimte worden opgenomen.

Ten aanzien van de kwaliteit of samenstelling van het brandbaar afval worden geen verplichtingen aangegaan, anders dan welke landelijk en wettelijk worden voorgeschreven evenals voor grof huishoudelijk afval. De wijze waarop de gemeenten inzamelen, alsmede het beter scheiden van restafval waardoor minder restafval maar mogelijk meer gft-afval wordt aangeleverd, wordt dus op geen enkele wijze beperkt door de contracten. De gemeenten kunnen de AVU ook verzoeken inzamel- en verwerkingsmogelijkheden te organiseren voor de overige "niet-AVU-afvalstromen". De gemeenten dienen de door de AVU beheerde afvalstromen aan te leveren op een aangewezen overslaglocatie, vanwaar de AVU het beheer overneemt. Geconcludeerd kan worden dat de AVU juist het door de gemeenten gevoerde en te ontwikkelen beleid kan steunen door de mogelijkheid te bieden gezamenlijke initiatieven te ontplooien en vanwege schaalgrootte voordelen tracht te realiseren.

Gaat de afvalstoffenheffing omhoog bij hogere verwerkingstarieven ?

De hogere verwerkingstarieven hebben als gevolg dat de AVU-tarieven voor de deelnemende gemeenten stijgen. Het is de autonome bevoegdheid van de deelnemende gemeenten om te bepalen hoe en in welke mate de hogere AVU-tarieven doorwerken in de afvalstoffenheffing. Omdat de AVU-tarieven voornamelijk bestaan uit de verwerkingstarieven, werkt een stijging van de verwerkingstarieven één-op-één door. Omdat de gemeentelijke afvalstoffenheffing slechts voor een deel uit de AVU-tarieven bestaat, is de doorwerking van de stijging van de verwerkingstarieven minder groot.



AVU-tarieven brandbaar afval en gft-afval 2019 bijgesteld aan de geactualiseerde verbrandingsbelasting à € 32,12 per ton brandbaar afval

Wanneer we uitgaan van de gemiddelde gemeentelijke afvalstoffenheffing (26 gemeenten) in de provincie Utrecht kan worden berekend dat op dit moment ongeveer 25% van de afvalstoffenheffing kan worden toegeschreven aan de AVU-tarieven. Bij een stijging van 50% van de AVU-tarieven zal deze toeschrijving bij een gelijkblijvende gemiddelde afvalstoffenheffing ongeveer 40% worden.

Ten einde de kostenstijging voor de inwoners zoveel mogelijk te beperken, zijn de knoppen waaraan direct kan worden gedraaid door de gemeenten het inzamelbeleid, de afvalscheiding en de vermindering van het restafval.

Welke invloed heeft duurzaamheid op de verwerkingstarieven ?

Omdat het bij deze aanbesteding voornamelijk over processen gaat, namelijk de verwerking van afval, zal moeten worden gekeken naar de mate waarin aan deze processen duurzaam vorm is gegeven. Bij logistieke processen wordt vaak de duurzaamheid aan de hand van de transportkilometers of het type motoren afgemeten. Dat is bij verwerkingsprocessen niet mogelijk. Daarom is een geheel andere duurzaamheidsindicator gemeengoed, namelijk de mate waarin een proces CO₂-besparing oplevert. Deze besparing kan worden omgerekend naar euro's welke worden gesaldeerd met het werkelijke verwerkingstarief waarmee is ingeschreven, om zo te komen tot een beoordelingstarief.

De CO₂-uitstoot wordt beprijsd met € 100,00 per ton. Dit is veel hoger dan de geldende emissierechten. Deze laatste zijn momenteel zodanig laag, dat deze voor bedrijven vaak geen stimulans zijn om duurzaamheidsmaatregelen te nemen. Men kijkt momenteel naar de mogelijkheden van een verhoging van deze rechten. Er zijn meerdere redenen waarom in deze aanbesteding een waardering van € 100/ton CO₂ wordt gehanteerd (0,10/kg CO₂):

- De CO₂-markt (EU ETS) zich heeft de afgelopen jaren bewogen van circa € 6/ton CO₂ naar € 20/ton CO₂. Er is algemene consensus dat dit niveau veel te laag is om CO₂ besparende technieken van de grond te krijgen. Daarvoor is minimaal € 50/ton CO₂ nodig;
- De kosten van CO₂-opslag bewegen zich rond € 50/ton CO₂;
- ECN doet jaarlijks onderzoek hoeveel subsidie nodig is om uit biomassa groengas te winnen en in het net te pompen. Het blijkt dat daarvoor een subsidieniveau nodig is van rond de € 160/ton CO₂.

De gekozen € 100 per ton CO₂ in deze aanbesteding ligt tussen € 50/ton CO₂ en € 160/ton CO₂. Deze keuze heeft bij recente aanbestedingen geleid tot een optimaal concurrentieveld. Tevens is er nooit bezwaar getoond door inschrijvende partijen tegen deze gekozen waardering.

Brandbaar restafval

De minimumeis waaraan de verbrandingsinstallaties moeten voldoen is de R1-status, alle installaties in Nederland voldoen hieraan. De tarieven in de markt lopen vrij sterk uiteen. Verwerkers met lage tarieven hebben vaak nog geen vergaande maatregelen getroffen om de uitstoot van CO₂ te beperken en zullen kosten moeten maken om te komen tot de minimum-duurzaamheidseisen in de aanbesteding ten aanzien van de CO₂-uitstoot. M.a.w. als gevolg van investeringen in duurzaamheid moeten de tarieven omhoog en worden deze vergelijkbaar met de tarieven van aanbieders die al wel maatregelen hebben genomen. Er komen dus meerdere vergelijkbare aanbieders op de markt, die elkaar niet kunnen beconcurreren door het achterwege laten van duurzaamheidsmaatregelen. Lagere tarieven zullen dan het gevolg van marktwerking en concurrentie zijn, terwijl op duurzaamheid niet wordt ingeleverd.

GFT-afval

Ten aanzien van het gft-afval is de CO₂-component in de berekeningen van het beoordelingstarief van gelijke invloed. Hierbij moet worden geconstateerd dat de huidige verwerkingstarieven van de diverse verwerkers niet veel van elkaar verschillen. Op de markt zijn geen echte uitschieters te zien. Juist bij de verwerking van deze afvalstroom kan duurzaamheid daarom het onderscheid maken.

Conclusie

De conclusie is dat met deze wijze van aanbesteden kan worden voorkomen dat inschrijvers die lage tarieven voor de verwerking hanteren door niets aan de CO₂-uitstoot te doen, de opdracht gegund krijgen. Gezien de maatschappelijke discussie met betrekking tot de klimaatverandering, zou CO₂-besparing in het kader van duurzaamheid een belangrijke eis moeten zijn.

De AVU, noch de adviserende bureaus kunnen voorspellen wat de uitkomst van de aanbesteding zal zijn, echter de gehanteerde beoordelingssystematiek heeft bij recente aanbestedingen geleerd dat met beprijzing van de CO₂-uitstoot een goede prijs-kwaliteitsverhouding wordt gerealiseerd.

Waarop is de perceelsindeling gebaseerd ?

Het uitgangspunt bij de perceelsindeling is om zodanige hoeveelheden per perceel te creëren dat verwerkers in staat zijn deze te verwerken en dat de kans dat er op de percelen wordt ingeschreven zo hoog mogelijk is. Bij restafval is ervoor gekozen om in eerste instantie van één perceel van 212 kton brandbaar restafval, 50 kton na te scheiden restafval en 33 kton grof restafval uit te gaan en toe te staan dat verwerkers combinaties mogen aangaan met andere bedrijven. De filosofie is dat op deze wijze een aanbieding op het na te scheiden restafval kan worden verwacht. Indien het na te scheiden restafval in een apart perceel zou worden ondergebracht, bestaat de kans dat vanwege de krappe capaciteit in de markt, er geen inschrijving op dit perceel zou kunnen komen. Overslag en transport wordt mogelijk wel in een apart perceel ondergebracht omdat daar voldoende concurrentie bestaat, zeker wanneer in combinatie mag worden ingeschreven. Voor wat betreft het gft-afval wordt de huidige perceelsindeling, gebaseerd op de 3 overslaglocaties (Utrecht, Amersfoort en Ede) gecontinueerd. Omdat dit middelgrote en kleine hoeveelheden betreft worden er op alle percelen inschrijvingen verwacht.

Ook hier geldt dat de AVU, noch de adviserende bureaus kunnen voorspellen of er inderdaad op alle percelen wordt ingeschreven bij de huidige perceelsindeling. De kans hierop is zo groot mogelijk gemaakt. Indien onverhoopt op één of meerdere percelen geen inschrijving wordt gerealiseerd, zijn er voldoende terugvalopties, mede gezien het feit dat het aanbestedingsrecht in dat geval meer ruimte biedt om direct met de marktpartijen in onderhandeling te treden.

Toekomstvisie

Net als andere sectoren is de afvalsector voortdurend in ontwikkeling. Zo worden bestaande processen verbeterd en nieuwe verwerkingsmethoden geïntroduceerd. Wanneer de het verbrandingsproces onder de loep nemen, moeten we constateren dat veel in duurzaamheidsmaatregelen als CO₂-afvang en in toepassing van bodemassen wordt geïnvesteerd. Gezien het verbrandingsproces als energieleverancier, ligt het niet voor de hand dat op korte termijn deze verwerkingsmethode geheel verleden tijd zal zijn. Daarnaast zullen er altijd

afvalstromen zijn waarvoor verbranding de enige oplossing is. In deze optiek bekeken, zal het verbrandingsproces, - zolang er restafval is -, deel uit blijven maken van de totale verwerking van het huishoudelijk restafval. Dit laat onverlet dat het zo min mogelijk produceren van restafval moet blijven worden nagestreefd.

Naast verbranding heeft ook enkele jaren geleden de natte nascheiding met toepassing van enzymen bij de verwerking van restafval zijn intrede gedaan, hetzij als proef i.s.m. Cure in Eindhoven. De resultaten zijn op dit moment nog niet zo dat dit proces kan worden opgeschaald naar de verwerking van grote hoeveelheden afval. Voorlopige conclusies zijn dat meer biogas wordt geproduceerd, maar dat er tevens een aantal grondstofstromen ontstaan, waarnaar momenteel nog geen vraag is. Daarnaast worden waardevolle deelstromen als papier en gft omgezet naar te verbranden digestaat. De AVU volgt de ontwikkelingen nauwgezet, maar is echter van mening dat deze technieken nog geen rol spelen bij de huidige aanbesteding. De verwerking van het gft-afval wordt als stabiel en robuust gekwalificeerd. De resultaten welke worden behaald met een combinatie van vergisten en composteren zijn goed. Er is op korte termijn geen zicht op betere verwerkingstechnieken. Mogelijk kunnen deelprocessen, zoals de omzetting van gas naar elektriciteit nog meer worden geoptimaliseerd. Wel zijn er ontwikkelingen te melden in de verwerking van met name keukenafval, de gf-fractie. Deze organische deelstroom is zeer geschikt voor de productie van eiwitten (insecten) welke kunnen worden gebruikt bij de productie van diervoeders. Eiwitproductie is niet nieuw, wel dat momenteel ook proeven met betrekking tot eiwitproductie uit huishoudelijk keukenafval worden gedaan. Ook voor deze ontwikkeling geldt dat deze gedurende de komende contractperiode nog niet voldoende zal zijn ontwikkeld om deze nu al in de aanbesteding mee te nemen.

De contractperiode van de aanbesteding bestaat uit een vaste periode van 6 jaar met 2x een mogelijkheid om voor een periode van 2 jaar te verlengen. Deze wijze van opbouw van de contractperiode geeft voldoende mogelijkheden om in te spelen op nieuwe verwerkingstechnieken wanneer deze beschikbaar zijn en bruikbaar blijken.

De ontwikkelingen binnen de afvalsector gaan snel en zijn technisch vaak complex. Zo ook echter het speelveld zelf. Van producenten wordt verwacht dat deze een grotere verantwoordelijkheid in acht nemen ten aanzien van de recyclebaarheid en de duurzaamheid van hun producten. Daardoor ziet men ketens ontstaan waarin verschillende partijen met elkaar moeten samenwerken, maar waarbij de belangen wel uiteenlopen of soms tegengesteld zijn. Het actief deelnemen in overlegstructuren is een van de taken van de AVU welke zich snel ontwikkelt. Om als organisatie met een klein bureau dit allemaal te kunnen bijhouden, is samenwerking noodzakelijk.

In de vergadering van 12 december 2018 heeft het Algemeen Bestuur besloten om samen met Circulus-Berkel en ROVA de samenwerking "CirkelWaarde" aan te gaan. Dit is geen nieuwe organisatie, maar een samenwerking op basis van een overeenkomst waarin de samenwerking tussen deze drie organisaties vorm is gegeven. De samenwerking heeft betrekking op kennisvergaring, het vermarkten en het verwaarden van ingezamelde afvalstoffen. Daarnaast betekent deze samenwerking het voeren van een gemeenschappelijke strategie op gezamenlijk vast te stellen dossiers, waaronder pmd (verpakkingen), luiers, elektrische en elektronische apparaten, textiel en gf-afval. Deze verdergaande, meer gestructureerde samenwerking op meerdere deelstromen kan bijdragen aan de realisatie van de doelen van de circulaire economie.

Vragen ?

Indien u vragen heeft over of naar aanleiding van deze notitie of over de informatieavond, dan wordt u uitgenodigd contact met de AVU op te nemen. Bij voorkeur via f.van.dijk@avu.nl of tijdens kantooruren op 035-6032303.

Met vriendelijke groet,

Frans van Dijk,
directeur AVU.