

Statenmededeling uitvoering motie M105-2019 bijlage 1: Onderzoek milieueffecten nascheiding t.o.v. voorscheiding

In 2020 zijn wij samen met een aantal overheidspartijen, een onderzoek gestart om na te gaan of nascheiding van huishoudelijk afval naast bronscheiding een extra bijdrage kan leveren aan de realisatie van de doelstellingen van het programma Van Afvalstof Naar Grondstof (VANG). De deelnemende partijen zijn de gemeenten 's-Hertogenbosch, Eindhoven, Helmond, Valkenswaard, Meierijstad, Geldrop-Mierlo, Oss en de provincie. Ook Cure, het afvalinzamelbedrijf van de gemeenten Eindhoven, Valkenswaard en Geldrop-Mierlo nam deel.

Hierbij informeren wij u over de voortgang en de stappen die de bestuurders van gemeenten de komende periode willen zetten en welke besluiten wanneer aan de gemeenteraden worden voorgelegd.

Waarom dit onderzoek?

Zowel in Provinciale Staten als de raden van de deelnemende gemeenten is in de laatste jaren toeneemende aandacht ontstaan voor nascheiding. De belangrijkste redenen hiervoor zijn:

- De snel oplopende kosten van afvalverwerking, met name als gevolg van de invoering van een belasting op te verbranden restafval.
- Voor veel gemeenten lijkt de doelstelling uit het programma Van Afvalstof naar Grondstof (VANG) om van 100 kg restafval in 2020 naar 30 kg restafval in 2025 niet of lastig te zetten.
- De kwaliteit van de dienstverlening bij (almaar verdergaande) bronscheiding staat onder druk. Dit speelt met name in (sterk) verstedelijkt gebied waar weinig mogelijkheden zijn om de afvalstromen gescheiden in te zamelen.
- Bestaande initiatieven maken nascheidingstechnieken zichtbaar voor inwoners, staten- en raadsliden.

Tegelijkertijd is er veel discussie over de effecten van nascheiding en de voor- en nadelen daarvan. Het grote voordeel van nascheiding is dat het een techniek is waarmee de dienstverlening aan inwoners wordt verbeterd en tegelijkertijd de kwaliteit van reststromen wordt vergroot. Een eventueel nadeel kan zijn dat er een afnemende bewustwording bij inwoners gecreëerd wordt over het belang van afvalscheiding en de technische beperkingen die er zijn.

De onderzoeksvraag luidt dus: welke bijdrage kan nascheiding van huishoudelijk afval leveren aan de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen (duurzaamheid, kosten en dienstverlening)?

Wat hebben we gedaan en waar staan we nu?

In de eerste helft van 2020 is gestart met een informele, ambtelijke rondgang langs verschillende partijen met de vraag hoe zij aankijken tegen het idee om nascheiding in te zetten om het hergebruik van grondstoffen te vergroten. Ook is onderzocht op welke locaties in Nederland nascheidingscapaciteit aanwezig is en hoe deze verdeeld is over de regio's.

Op basis van deze gesprekken is geconcludeerd dat (met de huidige stand van de techniek) nascheiding, als aanvullende techniek naast of in plaats van bronscheiding, het hergebruik van grondstoffen kan vergroten. Ook is geconcludeerd dat op dit moment nog geen nascheidingscapaciteit in Brabant aanwezig is.

In september 2020 is de opdracht gegeven voor een raadpleging van marktpartijen (marktconsultatie) om te achterhalen hoe de markt aankijkt tegen dit nascheidingsinitiatief. Welke kansen en mogelijkheden zien zij? Hoe kijken zij aan tegen zaken als tarieven, risico's en volumes? Welke marktpartijen willen deelnemen aan een eventuele aanbesteding?

Wat zijn de resultaten van deze marktconsultatie?

Negen afvalorganisaties hebben gereageerd op de marktconsultatie. Op hoofdlijnen luiden de bevindingen:

1. Partijen zien mogelijkheden voor de realisatie van een nascheidingsinstallatie (NSI) in Oost-Brabant. Een aantal partijen geeft de voorkeur voor de realisatie van een nascheidingsinstallatie (NSI) bij een bestaande afvalenergiecentrale (AEC) buiten Brabant.
2. Partijen geven aan dat zij met bestaande, bewezen nascheidingstechnieken zo'n 15-30% meer herbruikbare grondstoffen kunnen realiseren. Met name door plastics, metaal, drankkartons (PMD) en keukenafval uit het restafval te halen. Op langere termijn zien zij daarnaast kansen om ook incontinentiemateriaal en textiel uit het restafval te halen.
3. Marktpartijen zijn bereid om zelf te investeren, realiseren en exploiteren. Met gemeenten worden dan meerjarige prijs-, volume- en kwaliteitsafspraken gemaakt, waarbij het risico per gemeente kan worden beperkt tot de toegezegde eigen inbreng.
4. De prijs per ton na te scheiden restafval is vergelijkbaar met de prijs die gemeenten naar verwachting per 1-1-2028 gaan betalen voor een ton te verbranden restafval.
5. Partijen geven aan dat een commitment voor langere tijd (minimaal 10 jaar) noodzakelijk is en dat zij afspraken willen maken met één partij, die de deelnemende gemeenten vertegenwoordigt. Een lichte, publiekrechtelijke samenwerking lijkt hierbij een logische samenwerkingsvorm (zie ook hierna).
6. Voor een rendabele nascheidingsinstallatie (NSI) is zo'n 150-200 kiloton restafval nodig waarop geen of beperkte bronscheiding heeft plaatsgevonden. Het gaat dus om relatief 'rijk' restafval waar nog voldoende PMD en keukenafval in zit. In de praktijk gaat dat dan om restafval afkomstig van hoogbouw en/of stedelijke gebieden (compacte bouw).
7. Het in stand houden van bronscheiding van diverse stromen zoals glas, papier en karton is al tientallen jaren effectief en hier worden zeer goede resultaten mee behaald. Vergelijkbare resultaten (kwaliteit en kwantiteit) worden met een nascheidingsproces niet behaald als het glas, papier en karton betreft.

Hoe kan aanvullende nascheiding bijdragen aan de realisatie van de (gemeentelijke) doelstellingen?

Als we de resultaten van de marktconsultatie relateren aan de gemeentelijke doelstellingen zien we de volgende aanknopingspunten en voordelen:

1. *Meer duurzame afvalverwerking.* Nascheiding als aanvulling op bronscheiding biedt goede kansen om de hoeveelheid restafval verder omlaag te brengen. Hierdoor komt realisatie van de VANG-doelen dichterbij en verlagen we onze CO₂- en stikstofuitstoot. Daarnaast bieden aanvullende nascheidingstechnieken zoals vergisting naar hernieuwbare energie (biogas/groen gas) als bijproduct. Dit telt mee bij de realisatie van onze energieopgave.
2. *Kosten beheersbaar houden.* Het huidige verwerkingscontract voor brandbaar restafval loopt tot 2028. Nationaal en Europees beleid is er echter op gericht om deze manier van verwerken terug te dringen. Dit gebeurt vooral via een zogenaamde 'verbrandingsbelasting' (op dit moment zo'n 35 euro per ton) en – op termijn – een CO₂-heffing. De verwachting is dat deze 'boete' op verbranden de komende jaren alleen maar hoger zal worden. Door in te zetten op nascheiding worden de kosten van afvalverwerking beter beheersbaar.
3. *Hogere scheiding- en hergebruiksrendementen.* De afgelopen jaren is door veel gemeenten actief ingezet op bronscheiding als inzamelbeleid om de scheidingsrendementen te behalen. Uit erva-

ring blijkt dat bij het behalen van goede scheidingsrendementen met alleen bronscheiding in diverse delen van de gemeente (met name hoogbouw en dichte bebouwing) de VANG-doelstellingen niet worden behaald.

4. *Goede dienstverlening aan de inwoners van de gemeenten.* Doorgaan op de huidige weg betekent dat een steeds strikter/dwingender regime qua bronscheiding noodzakelijk is om de VANG-doelen te realiseren. Dit heeft negatieve gevolgen voor de dienstverlening aan inwoners en leidt tot extra kosten voor communicatie en handhaving. Daarnaast is afvalscheiding bij hoogbouw en/of stedelijke gebieden door het toepassen van alleen bronscheiding moeilijk te bewerkstelligen. Tegelijkertijd: door naast nascheiding te blijven inzetten op bronscheiding, blijven inwoners zich bewust van de consequenties van hun afval- en scheidingsgedrag.
5. *Samen staan we sterk.* Eerdere initiatieven laten zien dat bundeling van volume interessant is. Gezamenlijk ben je minder kwetsbaar en het biedt aanbestedingsvoordelen. Door deel te nemen aan de samenwerking kunnen de gemeenten samen met andere Brabantse gemeenten nascheiding (via aanbesteding) realiseren. Deelnemen betekent dat desbetreffende gemeente aan tafel zit, kennis, ervaring en resultaten uit eerste hand krijgt, meepraat en meestuint en actief de ontwikkeling van nascheiding in Brabant steunt.
6. *Geen risicovolle investering in een installatie.* De gemeenten hebben aangegeven geen risicodragende investeringen te willen doen. Uit de marktconsultatie blijkt dat dit niet nodig is en dat de NSI in een aanbesteding gerealiseerd kan worden. Daarnaast richt de NSI zich op de inzet van bewezen technieken.
7. *Sturing op de hele afvalketen.* Met de realisatie van een NSI met de gezamenlijke gemeenten als opdrachtgever, kan in de toekomst beter gestuurd worden op de hele afvalketen, bijvoorbeeld door afspraken te maken gericht op innovatie op nieuwe herbruikbare stromen of over het hergebruik van grondstoffen.
8. *Minder 'gesleep' met afval.* Als de gemeenten er in slagen om de NSI in Oost-Brabant te realiseren, dan zijn er minder vervoersbewegingen nodig. Partijen vinden het niet wenselijk om vele tonen afval over langere afstand te transporteren. Een NSI in Brabant betekent niet alleen extra milieuwinst, maar ook lagere transportkosten. Om onderlinge 'concurrentie' over de vestigingsplaats te voorkomen, kan vooraf afgesproken worden om de transportkosten binnen het samenwerkingsverband gelijk te trekken (egalisatie).

Wat zijn de financiële consequenties?

De Brabantse gemeenten hebben op dit moment een lopend contract met zeer voordelige verwerkingstarieven (€ 40-50 per ton) dat uiterlijk 1 januari 2028 afloopt.

De kosten van afvalverwerking gaan de komende jaren stijgen. De verwachting is dat vanaf 2028 de verwerkingstarieven voor de gemeenten meer dan verdubbeld zullen zijn. Kijkend naar de huidige markttarieven en de te verwachten prijsontwikkeling, wordt gerekend met een verwerkingstarief van € 100-110 per ton^[1] restafval in 2028. Dit bedrag is exclusief de verbrandingsbelasting (op dit moment € 32 per ton restafval) en de invoering van de CO₂-heffing (in 2024 circa € 10 oplopend tot € 50 in 2030).

In dit kader houden de gemeenten rekening met een poorttarief voor nascheiding (inclusief alle verdere opwerking^[2]) van € 100-110 per ton na te scheiden restafval. Over elke ton nagescheiden grondstof hoeft de gemeente vervolgens geen verbrandingsbelasting en CO₂-heffing te betalen.

^[1] Per huishouden komt dit grofweg neer op een stijging van de afvalstoffenheffing van ongeveer € 15-20 per jaar.

^[2] Bijvoorbeeld recycling van de plastics, vergisting van de organische natte fractie, de verbranding van het residu et cetera.

Door in te zetten op nascheiding willen de gemeenten de zeer forse kostenstijging vanaf 2028 zoveel mogelijk beperken. Immers, over elke kilo herbruikbare grondstof die door nascheiding wordt verkregen, hoeft geen verbrandingsbelasting en CO₂-heffing te worden betaald. Als de gemeenten 15% extra rendement kunnen realiseren, betekent dit dat gemeenten 15% minder verbrandingsbelasting en CO₂-heffing hoeven te betalen over hun inbreng in de NSI. Tijdige realisatie van het aanbestedingstraject is hiervoor een randvoorwaarde.

Welke samenwerkingsvorm?

Voor de oprichting van een nascheidingsinstallatie door een marktpartij is het noodzakelijk dat de initiatiefnemende gemeenten een formeel samenwerkingsverband aangaan. Dit moet waarborg bieden voor de continuïteit van betrokkenheid van de gemeenten bij dit initiatief en voor de levering van de benodigde hoeveelheden na te scheiden restafval. Een Bedrijfsorganisatie op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen lijkt de meest voor de hand liggende vorm. Dit is een samenwerkingsverband dat enerzijds een lichte vorm heeft, maar wel een rechtspersoon is en daardoor slagvaardig kan opereren. Anderzijds biedt het waarborging van duurzame betrokkenheid van de gemeenten. De Bedrijfsorganisatie dient uitsluitend ter behartiging van de sturing en beheersing van uitvoeringstaken (hier: een deel van de afvalzorgtaak) van de deelnemende gemeenten; zij heeft geen beleidsmatige bevoegdheden, die blijven bij de gemeenten.

De komende periode wordt nader onderzocht op welke wijze de samenwerkingsvorm ingevuld kan worden en wordt besluitvorming hierover door de deelnemende gemeenten voorbereid.

Welke stappen gaan de bestuurders nu zetten?

Naar aanleiding van bovenstaande, bekrachtigd tijdens een bestuurlijke bijeenkomst op 29 januari jl., is een aantal vervolgstappen geformuleerd die de komende periode (op korte dan wel lange termijn) opgepakt worden. Onderstaand is een overzicht gegeven van de activiteiten op hoofdlijnen:

1. *Organisatie van een BAC (Brabants Afval Congres).* Om een interessante hoeveelheid volume voor een business case bijeen te brengen, willen de gemeenten andere Brabantse gemeenten benaderen. Hiervoor organiseren zij, in samenwerking met de provincie Noord-Brabant, een congres waarin andere gemeenten worden meegenomen in dit initiatief.
2. *Toenadering zoeken tot ASL (AfvalSamenwerking Limburg).* Binnen de Limburgse gemeenten loopt momenteel een vergelijkbaar proces met betrekking tot nascheiding. Marktpartijen hebben in de marktconsultatie aangegeven dat beide initiatieven samen op moeten trekken. Op bestuurlijk niveau worden ambities uitgesproken en er wordt toegewerkt naar concrete samenwerkingsvoorstellen.
3. *Voorbereiden aanbestedingsstrategie.* In de voorbereiding op de uiteindelijke aanbesteding zullen diverse fundamentele keuzes gemaakt moeten worden. De komende tijd worden deze keuzes geïnventariseerd en worden de opties tegen elkaar afgewogen om tot een zo passend mogelijke aanbestedingsstrategie te komen.
4. *Voorbereidende werkzaamheden oprichting Werkgroep Bedrijfsvoering.* Zoals geconcludeerd dienen de gemeenten juridische clustering van afvalhoeveelheden te organiseren. Hiertoe worden de voorbereidende werkzaamheden getroffen zoals de diverse voorwaarden tot toetreding dan wel uittreding en de governance.
5. *Locatiescan.* De nascheidingsinstallatie zal in Oost-Brabant gerealiseerd worden. De komende periode wordt een longlist opgesteld met potentiële locaties met voor- en nadelen.
6. *Vervolg op de bestuurdersconferentie.* Op enig moment zullen de diverse acties in een dusdanig stadium zijn dat bestuurders bijeenkomen om van gedachte te wisselen en om de procesvoortgang te bewaken. Hier zullen de uitkomsten van de hierboven genoemde acties onderwerp van gesprek zijn.

7. *Communicatie*. Tot slot is afval een onderwerp dat erg speelt. Om tot breed draagvlak te komen zullen de gemeenten een gezamenlijk en proactief communicatieplan opstellen en hanteren.

De diverse te nemen stappen en mijlpalen worden nu bepaald en uitgezet in de tijd. Uiterlijk in de tweede helft van 2021 zullen de gemeenteraden geïnformeerd worden over de voortgang. In ieder geval dienen door de gemeenteraden besluiten genomen te worden over de samenwerkingsvorm (activiteit 4) en in de deelname aan de aanbesteding.