



Memo Kostenvergelijking afvaltarieven

(bijlage bij Raadsbrief Reactie voorhangprocedure Aandeelhouderschap HVC)

Datum	20 januari 2026
Behandeld door	A. Buijze
Zaaknummer	34060872
Beleidsveld	Circulaire economie

1. Inleiding

In ons onderzoek naar een geschikt warmtebedrijf hebben we een analyse gemaakt van de verwerkingstarieven van de afvalstromen restafval, grof restafval en gft en deze vergeleken met de tarieven welke de verwerkers AVR en Attero bieden via AVU. Daarop hebben wij geconcludeerd dat het beeld is dat het financieel verschil op de lange termijn beperkt is, maar wel kan fluctueren gedurende de jaren.

De gemeenteraad heeft in de wensen en bedenkingen kenbaar gemaakt meer duiding van deze conclusie te verlangen. In dit memo zetten wij deze vergelijking uiteen.

2. Markttarieven versus tarieven in publieke deelneming

De gemeenteraad heeft gevraagd de berekening van de tarieven tussen AVR en HVC op papier te zetten. In dit memo zetten we de tarieven zo zuiver mogelijk tegenover elkaar. Hierbij dient vooraf opgemerkt te worden dat de tarieven in de basis op heel andere gronden ontstaan en daarmee per definitie niet één-op-één vergelijkbaar zijn.

2.1 AVR kan winsten uitkeren aan aandeelhouders; HVC doet dat niet

De tarieven bij HVC dekken de verwerkingskosten en worden ingezet ter dekking van haar investeringen. Met de aandeelhouders is een financiële strategie vastgesteld. Het financiële resultaat wordt niet als dividend uitgekeerd, maar aan het eigen vermogen toegevoegd. Tegenvallers kunnen hierdoor beter opgevangen worden en toekomstige investeringen in duurzaam afvalbeheer en de energietransitie worden hiermee weer gefinancierd. En als het financieel resultaat het toelaat, wordt dit ingezet voor tariefsmatiging, zoals ook over het jaar 2024 is gebeurd met het GFT-tarief. Dit werd met terugwerkende kracht met 10 euro/ton verlaagd. Het financieel resultaat komt dus ten bate van alle aandeelhouders (lees deelnemende gemeentes en waterschappen).

2.2 Tarieven van HVC op basis van kosten; bij AVR op basis van vraag en aanbod

De tarieven die een private partij als AVR biedt zijn markttarieven, die tot stand komen op basis van de verhouding tussen vraag en aanbod op het betreffende moment. Private partijen bieden hierdoor verschillende tarieven aan voor eenzelfde product aan de verschillende opdrachtgevers binnen hun portfolio. Tarieven kunnen fluctueren als gevolg van beschikbare verwerkingscapaciteit, maar kunnen ook strategisch ingezet worden om klanten te verkrijgen of te behouden. Winsten worden uitgekeerd aan (in het geval van AVR buitenlandse) aandeelhouders.

2.3 Conclusie

De bedrijfsvoering van HVC en AVR is verschillend. Dit leidt tot verschillen in kosten en duurzaamheid. Op sommige onderdelen scoort HVC beter en op andere onderdelen scoort AVR beter. De verwachting is dat we bij HVC via de aandeelhoudersvergadering meer zeggenschap hebben op de keuzes voor investeren in innovatie en verduurzaming. Bij marktpartijen kunnen we hoogstens stimuleren via prikkels in de aanbesteding. Ook weten we dat de ruimte voor innovatie en investeren bij marktpartijen afneemt als de tarieven laag zijn.

Er zullen altijd verschillen zijn tussen de tarieven van HVC en die van de marktpartijen, omdat de wijze waarop de tarieven tot stand komen onvergelijkbaar is. Bij HVC is er een duidelijke koppeling tussen tarieven en kosten voor de afvalverwerking. Bij AVR bepalen vraag en aanbod (marktwerking) de tarieven. Hierdoor zijn de tarieven van HVC stabiel. Beschouwd over een langere periode zijn de verschillen klein.

3. Vergelijking tarieven verwerking afval

Om ondanks de wezenlijke verschillen tussen markttarieven en aandeelhouderstarieven toch een kwantitatieve vergelijking te maken tussen de verwerkers AVR en HVC worden de verwerkingstarieven voor alle afvalstromen vergeleken die aan HVC overgedragen worden: fijn restafval, grof restafval en gft.

3.1 Uit welke componenten bestaan de tarieven?

Verwerkingstarieven van afval bestaan uit verschillende componenten. Wanneer tarieven vergeleken worden, is het daarom belangrijk ervoor te zorgen dat het tarief steeds dezelfde componenten bevat. Alleen zo kunnen we appels met appels vergelijken.

De verwerkingstarieven voor grof en fijn restafval en gft bestaan uit de volgende componenten:

- **Kosten voor overslag en transport**
Dit is bij HVC een vast tarief per ton voor alle aandeelhouders. Bij AVR geldt er een tarief dat afhankelijk is van de afstand tot de overslag. De werkelijk in rekening gebrachte tarieven voor op- en overslag worden in deze vergelijking meegenomen.
- **Poorttarief**
Dit is het tarief dat we betalen voor het afval dat aangeleverd wordt. Ten opzichte van de gemeenten die niet aan nascheiding doen krijgt Utrecht een korting op het verwerkingstarief voor de het verwerken van het restafval. Dit is omdat het plastic, blik en pak (pbp) nog uit het afval gescheiden wordt en dus niet wordt verbrand. In de vergelijking worden de werkelijk geheven poorttarieven met elkaar vergeleken.
- **Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm)**
Hieronder valt de afvalstoffenbelasting. Dit is de belasting die het rijk heft op verbranding van afval.

Aanvullend hierop gelden voor alleen grof en fijn restafval de volgende componenten

- **Restitutie van de Wbm door bodemasopwerking.**
Na verbranding van restafval blijven bodemassen over. Deze bodemassen kunnen weer als grondstoffen ingezet worden. De verwerkers krijgen een teruggave van de Wbm van het rijk, over het deel van het restafval dat na verbranding weer als grondstof ingezet kan worden. De hoogte van de teruggave is afhankelijk van de hoeveelheid bodemassen die als grondstoffen opnieuw ingezet wordt.
- **Verwijdering lachgascilinders.**
Vanaf begin 2023 werden wij geconfronteerd met de aanwezigheid van wegwerplachgascilinders in ons restafval. Dit heeft een groot effect op de verwerkingsinstallaties, omdat deze cilinders kunnen ontploffen. Omdat lachgascilinders in het restafval niet volledig te voorkomen zijn, zetten verwerkers zich ook in om ze uit het aangeleverde restafval te halen. Dit doen ze bijvoorbeeld door ze te verwijderen bij de overslag, op basis van visuele inspectie, maar ook via de nascheidingslijn van het restafval. De extra kosten die met deze inzet gemoeid zijn heeft HVC tot

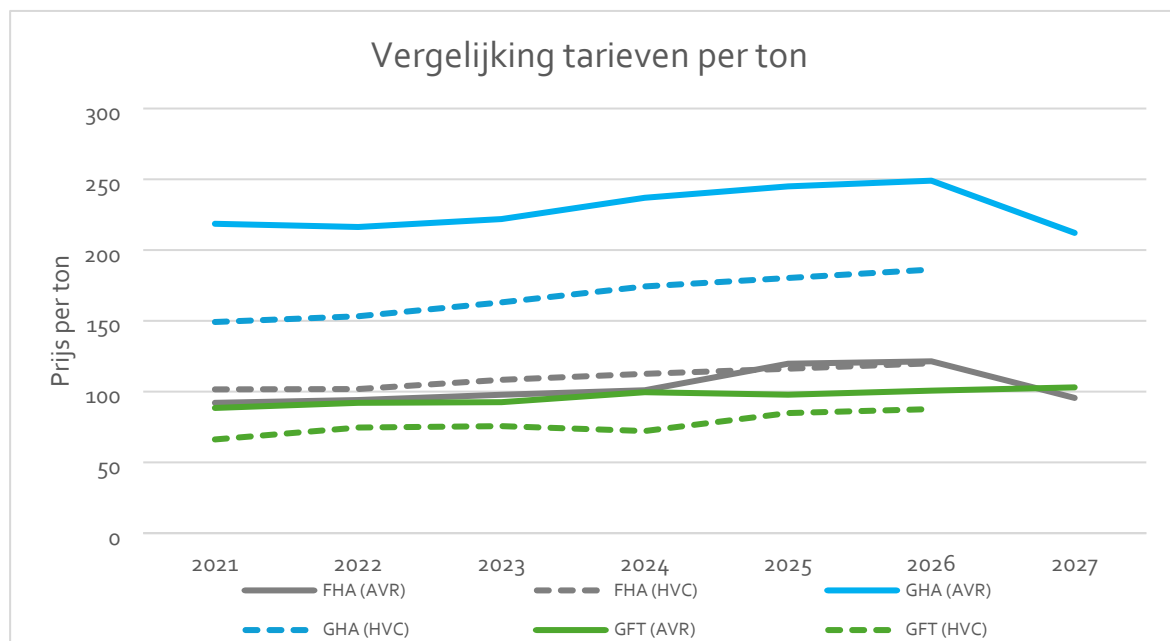
nu toe gedekt uit de poorttarieven en zal dit de komende jaren ook blijven doen. In het contract met AVR waren aanvankelijk geen afspraken gemaakt over aanwezige lachgascilinders, omdat dat probleem toentertijd niet bestond. Met AVR hebben we afgesproken dat ze vanaf 2025 een vergoeding krijgen van €15,- per ton restafval. Voor de jaren 2023 en 2024 krijgt AVR geen vergoeding. AVR heeft wel een schadeclaim van €1,2 miljoen bij AVU ingediend om de schade voor 2023 te vergoeden. Deze schadeclaim is nog niet afgewikkeld.

3.2 Vergelijking tarieven per ton

Voor een eerlijke vergelijking tussen de tarieven van AVR en HVC is het belangrijk om alle componenten mee te tellen die onderscheidend zijn en appels met appels te vergelijken. In de grafiek hieronder is een vergelijking van de tarieven per ton per afvalsoort gegeven. In onderstaande vergelijking is dat gedaan, met uitzondering van de Wbm-heffing en -restitutie. De Wbm-heffing is voor alle afvalbedrijven even hoog en niet beïnvloedbaar; dus niet onderscheidend. De teruggave van de Wbm wordt ook niet in de vergelijking meegenomen, omdat we met AVR hierover niet openbare afspraken hebben gemaakt, die niet goed herleidbaar zijn tot de betreffende jaren. De gepresenteerde poorttarieven van HVC en AVR zijn exclusief teruggave Wbm, daarmee ontstaat een vergelijkbare situatie.

De tarieven in onderstaande grafiek zijn opgebouwd uit de volgende componenten:

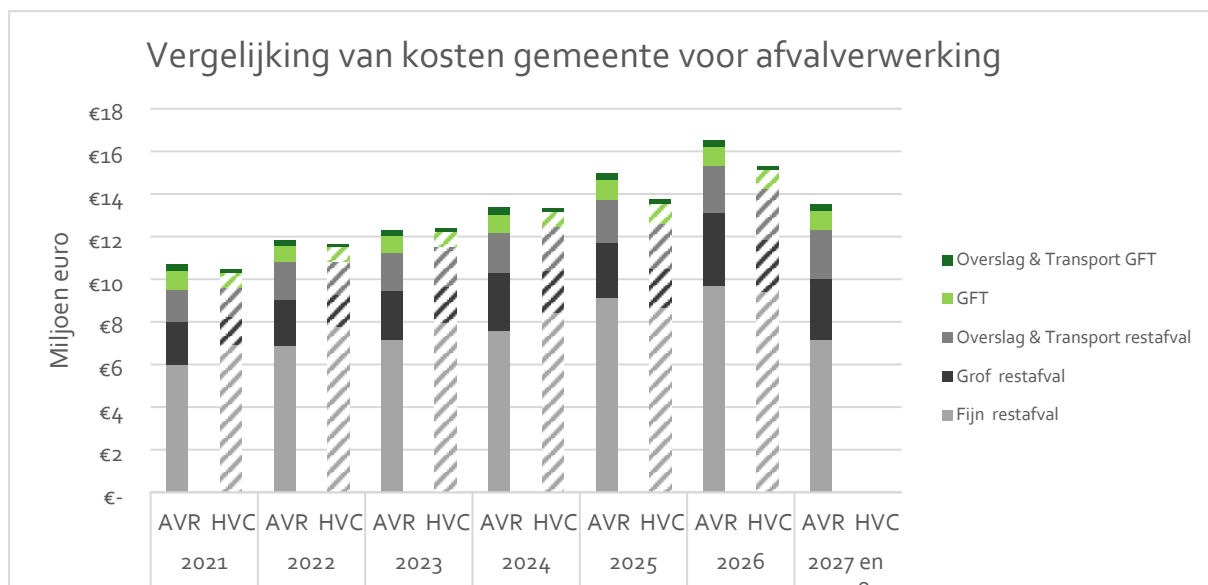
- Fijn restafval (FHA): overslag en transport + poorttarief + lachgas
- Grof restafval (GHA): overslag en transport + poorttarief
- GFT: overslag en transport + poorttarief



3.3 Vergelijking tarieven bij hoeveelheden afval Utrecht

Een vergelijking van de tarieven per ton geeft nog geen goede indruk van de totale tarieven die de gemeente betaald, want wat we jaarlijks aan de verwerking betalen is afhankelijk de hoeveelheid van de diverse afvalstromen die we aanleveren. Het tarief voor fijn restafval weegt hierdoor zwaarder dan het tarief van bijvoorbeeld gft. In de grafiek hieronder zijn de totale kosten per jaar weergegeven voor de gehele periode van het laatste contract tussen AVU en AVR/Attero. Opmerkingen bij deze grafiek:

- Dezelfde tarieven per ton uit bovenstaande grafiek zijn gebruikt;
- Voor de jaren 2021 tot en met 2024 zijn deze tarieven vermenigvuldigd met de hoeveelheden afval die de gemeente Utrecht voor verwerking heeft aangeboden;
- Voor de jaren 2025 en 2026 is gebruik gemaakt is van de begrootte hoeveelheden aan te bieden Utrechts afval;
- Voor 2027 zijn de volumes van 2026 aangenomen.



Kanttekening bij de gepresenteerde kosten

Bovenstaande grafiek is de best mogelijke manier om op een eerlijke manier de kosten voor de gemeente, te betalen aan HVC en AVR te vergelijken. De volgende componenten zijn wel relevant voor wat we betalen, maar kunnen we niet goed kwijt in de grafiek:

- Bij HVC worden de tarieven voor 2027 pas vastgesteld bij de aandeelhoudersvergadering in juni 2026. Er kan dus geen op waarheid beruste vergelijking gemaakt worden met de tarieven van AVR voor 2027. De Afvalvergroeners (lobbycollectief van o.a. AVR) hebben in hun berichtgeving deze vergelijking wel gemaakt door de tariefsontwikkeling van HVC te extrapoleren.
- Afwikkeling van de schadeclaim van AVR voor de lachgascilinders kan een negatief effect hebben van maximaal 1,2 mln euro op de kosten van AVR in 2023.
- Het tarief van AVR voor 2027 en 2028 is als gevolg van de onderhandelingen over de verlening van het verwerkingscontract verlaagd. Dit lage tarief is geen garantie voor de tarieven na 2028. Het bestaande contract kan na 2028 nog één keer voor twee jaar verlengd worden, waarbij het tarief onderhandelbaar is. Daarna moet de overstap naar HVC volledig zijn of er moet opnieuw aanbesteed worden bij een marktpartij.
- Er is gepoogd om een zo eerlijk mogelijke vergelijking te maken tussen de tarieven van HVC en AVR, maar het is niet uitgesloten dat de gepresenteerde gegevens 5% afwijken van wat precies een eerlijke vergelijking zou zijn.

3.4 Uitleg over door AVR gecommuniceerde tarieven

AVR heeft in oktober een vergelijking gepresenteerd tussen de tarieven van AVR en van HVC. AVR stelt dat de keuze voor HVC de Utrechtse inwoners jaarlijks 3,5 mln euro kost. Volgens de lobbyvereniging voor afvalverwerkers (De Afvalvergroeners) is dat zelfs 5,5 mln euro per jaar als ook grof huishoudelijk afval en overslag en transport meegenomen worden. Volgens onze analyse zijn de jaarlijkse verschillen tussen HVC en AVR niet meer dan 1,5 mln euro, en niet altijd in het voordeel van AVR. Het verschil tussen onze getallen en die van de De Afvalvergroeners, is als volgt verklaarbaar:

1. De Afvalvergroeners baseren zich op de aanname dat het tarief van marktpartijen (w.o. AVR) na 2028 op het niveau blijft van 2027/2028. Wij vinden die aanname niet verdedigbaar en baseren onze vergelijking op de tarieven van de laatste aanbestedingsperiode (2021-2028).
2. Het kale tarief voor fijn restafval van AVR in 2027/2028 is 60 euro, maar om een goede vergelijking te maken met HVC, moet daarbij 15 euro opgeteld worden voor de vergoeding voor lachgascilinders. Inclusief de kosten voor overslag en transport komen wij op het tarief van ruim 95 euro dat gepresenteerd is in de bovenste grafiek.
3. De Afvalvergroeners presenteren een veel lager tarief voor grof huishoudelijk afval dan dat wij aan AVR betalen. Voor de component huis-aan-huis betalen wij 237 euro per ton in plaats van 125 euro.

Bronvermelding:

- De tarieven in dit memo zijn gebaseerd op de begroting HVC en openbare informatie uit de begrotingen van AVU welke de tarieven van AVR/Attero bevat.
- De Afvalvergroeners gebruiken voor HVC dezelfde bron; de tarieven van marktpartijen baseren zijn op “marktprijzen op basis van publiek beschikbare informatie”, die per marktpartij/aanbesteding af kunnen wijken afhankelijk van het moment van aanbesteden.

3.5 Conclusie

In het [raadsvoorstel Eigendomsvariant publiek warmtebedrijf](#) hebben we aangegeven dat de tarieven voor afvalverwerking van HVC en de huidige aanbestedingsroute via AVU op lange termijn vergelijkbaar zijn. Er zijn jaren geweest dat de afvaltarieven bij HVC wat hoger waren dan bij commerciële partijen (en andere jaren juist lager), maar dit verschil is niet groot en het voordeel van HVC is dat de tarieven daar stabiel zijn en dus voorspelbaar. In dit memo is deze stelling onderbouwd.

Voor een eerlijke vergelijking zijn de tarieven voor alle afvalstromen beschouwd die we voornemens zijn bij HVC onder te brengen. We hebben de tarieven vergeleken over de gehele laatste aanbestedingsperiode (2021 t/m 2027) met AVR, waarin de duurzaamheidsprestaties tussen HVC en AVR vergelijkbaar waren.

We verwachten voor de toekomst een vergelijkbaar beeld, en dat er beperkt sprake zal zijn van marktwerking. De afgelopen decennia heeft AVR ons restafval verwerkt. AVR is op dit moment de enige marktpartij die, op de schaal die Utrecht nodig heeft, nascheiding aan kan bieden. AVR heeft voor de jaren 2027 en 2028 wel een scherpe aanbieding gedaan. Het alternatief voor AVR was dat AVU een gefaseerde aanbesteding (kleinere opdrachten) zou organiseren. Daarbij zouden we rekening houden met een overstap van Utrecht naar HVC.

De netto kosten (zonder belastingen) die voor de vergelijking zijn gebruikt, vormen maar een deel van het bruto kosten (met belastingen) voor afvalverwerking. Het rijk is voornemens om de belasting voor afvalverbranding (Wbm) en CO₂-uitstoot dusdanig te verhogen dat de bruto kosten in 2030 meer dan twee keer zo hoog zijn als de netto kosten. Wij denken dat we als aandeelhouder van HVC beter in staat zijn om invloed uit te oefenen op maatregelen die ervoor zorgen dat er minder afval wordt verbrand en CO₂ wordt uitgestoten, zodat daarover ook minder belasting hoeft te worden betaald.