Raadsinformatiebrief

Datum	16 maart 2021	Zaaknummer	1948375134
		Portefeuille	Infrastructuur, duurzaamheid, winkelcentra H.G.W.M. van Rooijen
Onderwerp	Initiatief nascheiding Brabantse gemeenten		

Behandeling in commissie
Niet van toepassing.

Kennisnemen van:
De ontwikkelingen op het gebied van de deelname van gemeente Meierijstad aan het Initiatief nascheiding van Brabantse gemeenten.

Aanleiding
In 2020 zijn wij met een aantal gemeenten een onderzoek gestart om na te gaan of nascheiding van huishoudelijk afval naast bronscheiding een extra bijdrage kan leveren aan de realisatie van onze doelstellingen. De deelnemende partijen zijn 's-Hertogenbosch, Eindhoven, Helmond, Valkenswaard, Geldrop-Mierlo, Oss en de provincie.

In deze raadsinformatiebrief informeren wij u over de voortgang, de stappen die de bestuurders van de acht partijen de komende periode zetten en welke besluiten wanneer aan de raad worden voorgelegd.

Kernboodschap
Waarom dit onderzoek?

Zowel in Provinciale Staten als de raden van de deelnemende gemeenten is in de laatste jaren toenemende 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 raadsleden.

Het grote verschil tussen bronscheiding en nascheiding is dat bij bronscheiding het afval door de inwoner zelf bij de bron wordt gescheiden en in een aparte bak wordt aangeboden. Bij nascheiding wordt door de afvalverwerker het afval achteraf gescheiden. In het geval van gemeente Meierijstad zou dit betekenen dat bij de hoogbouw het PMD (plasticverpakkingen, metaalverpakkingen en drankenkartons) en GF (groente en fruit) door nascheiding achteraf gescheiden wordt uit het restafval en daarmee het scheidingspercentage bij hoogbouw wordt verhoogd.

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 onze 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 bronscheiding, het hergebruik van grondstoffen kan vergroten. Ook is geconcludeerd dat op dit moment nog geen nascheidingscapaciteit in Brabant aanwezig is.

Tijdens een bestuurlijke bijeenkomst in september 2020 is aan de ambtelijke werkgroep de opdracht gegeven door een raadpleging van marktpartijen (marktconsultatie) 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?

Op 29 januari 2021 zijn de resultaten van deze marktconsultatie in een bestuurlijke bijeenkomst besproken.

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 onze doelstellingen?

Als we de resultaten van de marktconsultatie relateren aan onze 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 onze VANG-doelen dichterbij en verlagen we onze CO_2- 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 loopt tot 2028. Deze verwerking richt zich op verbranding. 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 CO_2-heffing. De verwachting is dat deze 'boete' op verbranden de komende jaren alleen maar hoger zal worden. Door in te zetten op nascheiding houden we 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 ervaring 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 onze inwoners*. Doorgaan op de huidige weg betekent dat een steeds strikter/dwingender regime qua bronscheiding noodzakelijk is om onze 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 we samen met andere Brabantse gemeenten nascheiding (via aanbesteding) realiseren. Deelnemen betekent dat onze gemeente aan tafel zit, kennis, ervaring en resultaten uit eerste hand krijgt, meepraat en meestuurt 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, kunnen we in de toekomst beter sturen 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 wij 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, kunnen we vooraf afspreken 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 onze gemeente meer dan verdubbeld zullen zijn. Als wij kijken naar de huidige markttarieven en de te verwachten prijsontwikkeling, rekenen wij 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 we 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.

Door in te zetten op nascheiding willen wij 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 we 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.

[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.

Welke stappen gaan de bestuurders nu zetten?

Naar aanleiding van de bestuurlijke bijeenkomst van 29 januari jl. zijn 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 we andere Brabantse gemeenten benaderen. Hiervoor organiseren we 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 Wgr Bedrijfsvoering.* Zoals geconcludeerd dienen de gemeenten juridische clustering van afvalhoeveelheden te organiseren. Hiertoe worden de voorbereidende werkzaamheden getroffen zoals de diverse voorwaarden tot toetreding danwel 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 bijeen komen 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 bepaald en uitgezet in de tijd. Uiterlijk in de tweede helft van 2021 komen we bij u (de gemeenteraad) terug. In ieder geval dient door de raad een besluit te worden genomen over de samenwerkingsvorm (activiteit 4) en in de deelname aan de aanbesteding.

Communicatie
Afval is een onderwerp dat erg speelt. Om tot breed draagvlak te komen zullen de gemeenten een gezamenlijk en proactief communicatieplan opstellen en hanteren.

Participatie
Niet van toepassing.

Duurzaamheid
De ambitie van gemeente Meierijstad is gebaseerd op het VANG principe (Van Afval naar Grondstof). Gemeente Meierijstad streeft naar het minimaal behalen van de VANG doelstellingen; een scheidingspercentage van 75% = 100kg restafval per inwoner per jaar en in 2025 een doelstelling van 30kg restafval per inwoner per jaar.

Met nascheiding bij hoogbouw zetten we een belangrijke stap richting afvalscheiding.

Financiën
Door in te zetten op nascheiding willen wij 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 we 15% extra rendement kunnen realiseren, betekent dit dat gemeenten 15% minder verbrandingsbelasting en CO2-heffing hoeven te betalen over hun inbreng in de NSI.

Planning
De diverse te nemen stappen en mijlpalen zoals in deze raadsinformatiebrief benoemd, worden bepaald en uitgezet in de tijd. Uiterlijk in de tweede helft van 2021 komen we bij u (de gemeenteraad) terug. In ieder geval dient door de raad een besluit te worden genomen over de samenwerkingsvorm en in de deelname aan de aanbesteding.

Bijlage(n)
Niet van toepassing.

Ter inzage documenten
Niet van toepassing.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van de gemeente Meierijstad
De secretaris, De burgemeester,

drs. M.G.C. Wilms-Wils RA ir. C.H.C. van Rooij