

Voorstel inzameling PMD (plastic verpakkingen, blik en drinkpakken)

Inleiding

Per afvalstroom maken we zodra daartoe aanleiding is een analyse. We doen dat vanuit onze visie en aan de hand van de drie aspecten van de 'afvaldriehoek': kosten, dienstverlening en het duurzaamheidsresultaat. We kijken daarbij naar de huidige prestaties, de kansen, ontwikkelingen en knelpunten die relevant zijn voor die afvalstroom. Dit voorstel betreft de PMD stroom.

Tot juli 2023 heeft GAD een verwerkingscontract voor restafval (een verlenging is mogelijk tot juli 2026). Bij de huidige verwerker is geen mogelijkheid tot nascheiden van PMD. Voor de bron-gescheiden PMD heeft GAD contractuele afspraken met verwerker Suez/ Procero/ Omrin met RKN tot en met 2024. De keuze bron- of nascheiding hangt nauw samen met de contracten. Verlenging van de huidige contracten is mogelijk tot juli 2026, in geval van eerder overstappen op nascheiding zijn contractwijzigingen nodig. De keuze moet daarom uiterlijk 1 juli 2022 zijn gemaakt, omdat dan ofwel de verlenging moet worden aangegeven richting de verwerker ofwel het traject van aanbesteding moet worden ingezet.

Voor de afvalstroom PMD moet dus vóór 1 juli 2022 worden afgewogen of het huidige contract voor de verwerking van het restafval wordt verlengd (en daarmee samenhangend doorgaan met bronscheiden) of dat gekozen wordt voor nascheiding. In laatste geval dient een nieuw contract te worden gesloten waarbij ook nascheiding van PMD uit het restafval mogelijk is. Ten behoeve van deze afweging is in de zomer 2020 door een onafhankelijk bureau een analyse gemaakt over de PMD-inzameling. Zie hiervoor [Onderzoeksrapport KplusV](#). Ook is het vraagstuk besproken met de gemeenteraden tijdens de raadsconsultatie in het proces naar de nieuwe grondstoffenvisie.

Op verzoek van een aantal raden wordt de afweging van PMD voor bron en of nascheiding gelijktijdig met de concept Grondstoffenvisie ter consultatie voorgelegd. Mede omdat het PMD-dossier impact heeft op de dienstverlening en de kosten. Dit betekent dat de behandeling van de PMD inzameling synchroon loopt (of eigenlijk vooruit loopt) aan het proces van zienswijzen en vaststelling van de concept grondstoffenvisie.

Achtergrond en kader

De gescheiden inzameling van Plastics is vanaf 2010 in lijn met het toenmalige landelijke programma GIHA (gescheiden inzameling huishoudelijk afval) geleidelijk aan door de GAD in onze regio ingevoerd. De inzameling begon destijds kleinschalig via verzamelcontainers in winkelgebieden.

In 2014 is in navolging van het toen nieuwe landelijke afvalbeleidskader VANG HHA en nieuwe afspraken over inzamelvergoedingen voor verpakkingen met het verpakkende bedrijfsleven een opschaling van de inzameling van PMD (plastic, metalen en drinkpakken) in onze regio voorbereid. Na vaststelling van het VANG programma in 2016 in onze regio, is gestart met een aanpak gericht op het verbeteren van de resultaten van gescheiden inzameling van het huishoudelijke afval, waaronder PMD. Na de afronding van verschillende lokale PMD pilots in verschillende wijktypen is de uitrol van inzamelmiddelen voor de verschillende gebiedstypes gestart. Uiteindelijk heeft dit geleid tot de huidige fijnmazige PMD inzamelstructuur en dienstverlening in onze regio.

Het Rijk stuurt op de doelstellingen voor minder restafval en meer gescheiden afval door onder andere het heffen van een verbrandingsbelasting en door producentenverantwoordelijkheid, waaronder voor verpakkingen (zoals PMD). In het kader van de producentenverantwoordelijkheid draagt het bedrijfsleven bij aan de inzamelkosten van PMD via een inzamelvergoeding aan de gemeenten. Zo krijgt het bedrijfsleven dat producten op de markt brengt meer verantwoordelijkheid voor de inzameling en de kwaliteit van deze producten na gebruik. Er zijn in Europa plannen om de producentenverantwoordelijkheid voor consumptiegoederen en verpakkingen verder uit te breiden. Wat de gevolgen daarvan zijn voor de huidige invulling van de producenten verantwoordelijkheid en de bijbehorende vergoedingen voor de inzameling en de verwerking is nog niet bekend.

Sinds de invoering van het landelijke VANG-programma staat de inzameling en verwerking van PMD (en dan voornamelijk plastic en samengestelde verpakkingen) ter discussie en zijn er verschillende opvattingen over de wijze van inzamelen, de milieuresultaten, de verantwoordelijkheid hiervoor en de kostentoerekening.

Gemeenten en inwoners hebben de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in het beter scheiden van PMD. De inzamelvergoedingen voor PMD nemen de afgelopen jaren af terwijl de afvalverwijderingskosten toenemen. Daarbij staan de laatste tijd de milieuprestaties van de PMD inzameling ter discussie.

De huidige discussie in onze regio gaat over de keuze voor bron- of nascheiding in relatie tot de kosten, de kwaliteit van de ingezamelde PMD en de dienstverlening. Eén en ander is hieronder uitgewerkt en toegelicht aan de hand van de afvaldriehoek. Dit vormt de basis voor het voorstel omtrent de toekomst van de PMD inzameling in onze regio.

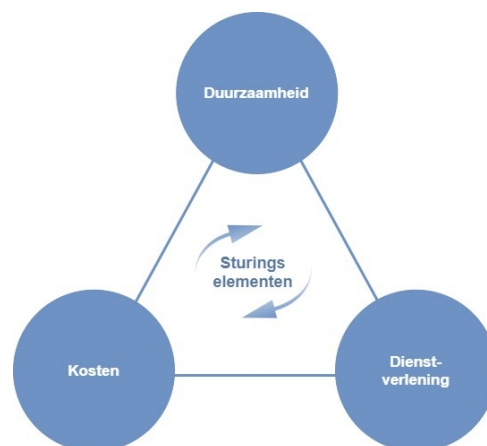
De kwaliteit van materiaalstromen als textiel, GFT-afval en oud papier en karton (OPK) gaat bij gecombineerde inzameling (verwijdering via het restafval) dusdanig achteruit, dat deze daardoor niet of nauwelijks nog herbruikbaar zijn in geval van nascheiden. Door vervuiling verliezen deze producten en materialen ook hun waarde. Vanuit hergebruik doelstellingen worden GFT-afval en OPK bij voorkeur bron gescheiden ingezameld. Een aantal materiaalstromen is minder gevoelig voor vervuiling, zoals verpakkingen van blik en plastic. Deze kunnen ook worden nagescheiden.

Bronscheiding en nascheiding PMD

Bij nascheiding wordt het PMD-afval in dezelfde container ingezameld als het restafval. De PMD wordt vervolgens in een sorteerfabriek gescheiden van de rest. Hightech machines halen in dit geval zoveel mogelijk herbruikbare afvaldelen uit het restafval. Op deze manier zorg je ervoor dat de herbruikbare materialen behouden worden en kunnen worden gerecycled in plaats van te worden verbrand. Na deze sortering wordt het PMD-afval verder gesorteerd in ondersoorten/ kwaliteiten.

Bij bronscheiding wordt al het PMD-afval apart ingezameld van het restafval. Inwoners bieden PMD en restafval aan via verschillende containers. Na inzameling wordt de PMD vervolgens gesorteerd in verschillende ondersoorten/ kwaliteiten.

Voor de analyse van deze afvalstroom gebruiken we de afvaldriehoek volgens de in de Grondstoffenvisie beschreven methodiek. De eerder genoemde afvaldriehoek bestaat uit de drie onderdelen; duurzaamheid, dienstverlening en kosten. Dit zijn de drie sturingselementen waar de Gemeenten invloed op kunnen uitoefenen.



Afweging

Duurzaamheid

Gemeenten hebben weinig invloed op het oplossen en beteugelen van het PMD milieuprobleem. Ook verwerkers van PMD kunnen niet altijd hoogwaardig en veilig recyclet maken van de aangeleverde PMD. De oplossing begint dan ook grotendeels vóór de inzameling van PMD door gemeenten en niet ná inzameling. En hier zijn de producent die de verpakking ontwerpt, het bedrijfsleven dat de verpakking op de markt brengt en de gebruiker (de consument) aan zet. De mogelijkheid om de kwaliteit te verbeteren zit dan ook voornamelijk aan de voorkant van de keten en daarom is het belangrijk om landelijk in te zetten op de verbetering van dit deel van de keten.

Voor recycling van alle afvalstromen geldt over het algemeen: hoe schoner de afvalstroom, hoe beter en waardevoller het eindproduct. Ook maakt een schone afvalstroom het verder uitsorteren beter mogelijk. De kwaliteit van PMD uit zowel bronscheiding als nascheiding blijkt geschikt voor verdere verwerking en toepassing. Onderzoek wijst uit dat er op dit moment weinig verschil in milieuresultaten is tussen de beide inzamelsystemen voor PMD 'bron- en nascheiden (Bron: Rijkswaterstaat VANG-HHA). Er zitten voor en nadelen aan beide systemen, die in komende jaren beter uitgekristalliseerd worden.

Het milieuresultaat van de verwerking van PMD is echter (ongeacht dus of de PMD wordt bron of na-gescheiden) niet zoals we willen. Daar is wél duidelijkheid over. Een aanzienlijk deel van de gerecyclede PMD (zoals plastics en samengestelde verpakkingen) is niet of alleen laagwaardig herbruikbaar als grondstof voor nieuwe producten. Daarbij bevatten verpakkingen soms schadelijke stoffen. Bij PMD wordt de kwaliteit dan ook minder bepaald door hoe een gemeente inzamelt of hoe inwoners de PMD aanbieden, maar vooral door wat je er na inzameling nog mee kunt. En dat laatste is in grote mate afhankelijk van hoe de verpakkingen in PMD zijn geproduceerd (begin van de keten).

De invoering van nieuwe inzamelmethodieken, zoals het retourneren van gebruikte producten via statiegeld, heeft ook invloed op de waarde en kwaliteit van een materiaalstroom. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer 'waardevolle' verpakkingsmaterialen zoals blik en pet via statiegeld systemen worden ingezameld en niet meer via de gemeentelijke inzameling. Daarmee neemt de waarde van de ingezamelde PMD nog verder af.

De duurzaamheidsprestaties van bronscheiding worden sterk beïnvloed door het scheidingsgedrag van inwoners. De inwoners in de regio Gooi en Vechtstreek behalen goede resultaten met het inzamelen van PMD en zijn inmiddels gewend aan het inzamelsysteem. Er wordt in onze regio veel PMD ingezameld en er is een minimale afkeur. De hoeveelheid die de GAD inzamelt middels bronscheiding verschilt niet veel ten opzichte van de potentiële hoeveelheid die verwacht wordt te halen middels nascheiding.

Bekend is dat bronscheiding van PMD invloed heeft op het totale scheidingsgedrag van inwoners (bewustwording en preventie). Het blijkt namelijk dat het scheiden van PMD aan de bron ook direct zorgt voor betere resultaten op gft, papier, glas e.d. en vermindering van de totale hoeveelheid afval. En daarmee indirect een bijdrage levert aan de milieuprestaties van de stromen waar wel scheiding aan de bron cruciaal is (zoals bij gft, textiel en papier). (Bron: CE Delft: Blik: bron of nascheiding, Rijkswaterstaat: Argumentenkaart bron/nascheiding).

De vervoersbewegingen die samenhangen met het inzamelen van PMD en het transport richting de verwerking nemen af bij nascheiding. Dit is gunstiger in het licht van CO₂ uitstoot die hiermee samenhangt. Het aantal keren dat de minicontainer bij laagbouw en ondergrondse containers bij hoogbouw worden geleegd, ligt bij bronscheiding wat hoger dan bij nascheiding.

Dienstverlening

Service naar de inwoner kan voor gemeenten een belangrijke rol spelen bij de keuze voor de inzamelstructuur van afval. Service of dienstverlening wordt vaak uitgedrukt in inzamelfrequentie van het inzamelmiddel. Bronscheiding heeft in totaliteit een hogere inzamelfrequentie t.o.v. nascheiding. Bij bronscheiding worden de PMD bak en de restafvalbak samen jaarlijks ca. 34 keer ingezameld (PMD en restafval elk ca. 17 keer) en bij nascheiding is dit ca. 24 keer (alleen restafval, circa 1 x per 2 weken).

Voordeel bij nascheiden is het gemak voor de inwoners. Alles via het restafval inzamelen scheelt extra handelingen die wel nodig zijn bij afval scheiden. PMD is daarbij relatief een nieuwe afvalsoort waarbij het soms bij inwoners nog niet altijd even duidelijk is wat precies allemaal onder PMD wordt verstaan en in welke bak het moet. Dit maakt het scheiden bij de bron soms ingewikkeld. Nascheiding maakt het aanbieden van afval makkelijker voor mensen.

Tot slot is bij nascheiding van PMD er minder ruimte nodig voor prullenbakken in huis en in de tuin in het geval van een minicontainer.

De inwoners in de regio Gooi en Vechtstreek behalen goede resultaten met het inzamelen van PMD en zijn inmiddels gewend aan het inzamelsysteem. Veel inwoners ervaren PMD inzameling daarbij niet als ongemak. Zij willen graag bijdragen aan een beter milieu door afvalscheiding en ervaren de mogelijkheden voor bronscheiding PMD als dienstverlening. Naar verwachting zal een deel van deze groep nascheiding niet meteen zien als minder dienstverlening als hiermee dezelfde duurzaamheidsresultaten worden bereikt.

Voor inwoners in gestapelde bouw en centrumgebieden die gebruik maken van de ondergrondse containers maakt bron- of nascheiding weinig verschil. Zij kunnen het afval blijven aanbieden wanneer ze dat willen. Dit geldt voor ongeveer 30% van de inwoners.

Kosten

In de zomer 2020 is door KplusV een berekening gemaakt over de kosten van zowel nascheiding als bronscheiding. Voor de berekening en de achtergrond zie [rapport KplusV](#).

Het nascheidingsmodel voor de GAD-gemeenten is duurder is dan het bronscheidingsmodel. Het nascheidingsmodel kost de Regio jaarlijks € 1.836.326, - meer. Dat is €15,80 per aansluiting per jaar en betekent een kostenstijging van 6% op jaarbasis ten opzichte van de kosten in 2020. Een keuze voor nascheiding leidt tevens tot een desinvestering van iets meer dan € 900.000, -. door aanpassingen aan de ondergrondse containers. Over een periode van drie jaar (juli 2023 tot juli 2026) komt dat neer op een totaal bedrag van € 6,3 miljoen.

Voor de inzameling van PMD wordt vanuit het Afvalfonds (gevuld door het verpakkende bedrijfsleven) een inzamelvergoeding verstrekt aan gemeenten. De afgelopen jaren is de vergoeding jaarlijks omlaag bijgesteld. Sinds dit jaar is er ook een inzamelvergoeding voor PMD dat uit restafval wordt na-gescheiden. Deze vergoeding ligt aanzienlijk lager dan die voor apart inzamelen van PMD. De inzamelvergoeding voor het bronscheidingsmodel is voor 2021 vastgesteld op € 245, - per ton ingezameld PMD. Bij het nascheidingsmodel, is deze voor 2021 vastgesteld op € 8,90 per ton ingezameld PMD, na te scheiden restafval.

Hoe zijn deze extra kosten van € 6,3 mln opgebouwd indien we overstappen op nascheiding?

- In Gooi en Vechtstreek wordt veel PMD brongescheiden ingezameld, waardoor een hoge *inzamelvergoeding* wordt verkregen (zie kader). De inzamelvergoeding voor nascheiden van PMD is fors lager dan voor bronscheiden. Dit wordt voor een klein deel gecompenseerd door *lagere inzamelkosten* bij nascheiding (PMD en restafval inzamelen via dezelfde container). Dit leidt netto tot een kostenstijging van € 4,4 mln voor de periode juli 2023 tot juli 2026 (circa €1,45 mln per jaar).
- Op dit moment heeft de GAD een zeer gunstig *restafvalcontract* dat loopt tot en met juni 2026. Een nieuw contract kost ons door gestegen marktprijzen naar schatting (op basis van gegevens uit de markt) circa € 1.000.000 meer per jaar indien we halverwege 2023 een nieuw contract afsluiten.
- De *desinvestering* van eenmalig € 0,9 mln voor aanpassing ondergrondse containers

Door het huidige restafvalcontract door te laten lopen tot medio 2026 en door de bronscheiding van PMD voort te zetten voorkomen we een extra kostenpost van in totaal € 6,3 mln in de periode juli 2023 tot en met juli 2026.

	bronscheiding	nascheiding	Prijs per inw/jaar **
2023	€ 0	+ €1,05 mln. (half jaar)	€ 4,08 (€ 8,98 per aansluiting)
2024	€ 0	+ € 2,1mln.	€ 8,17 (€ 17,97 per aansluiting)
2025	€ 0	+ € 2,1 mln.	€ 8,17 (€ 17,97 per aansluiting)
2026	€ 0	+ € 1,05 mln. half jaar	€ 4,08 (€ 8,98 per aansluiting)
Totaal	€ 0	+ € 6,3 mln. *	

**In deze berekening zijn de inzamelkosten, de wijzigingen in logistiek (inzamelfrequenties), het hogere tarief voor een nieuw restafvalcontract en verschil in inzamelvergoedingen voor bron- en nascheiden gebruik. Voor de berekening en de achtergrond zie [Onderzoeksrapport KplusV](#)*

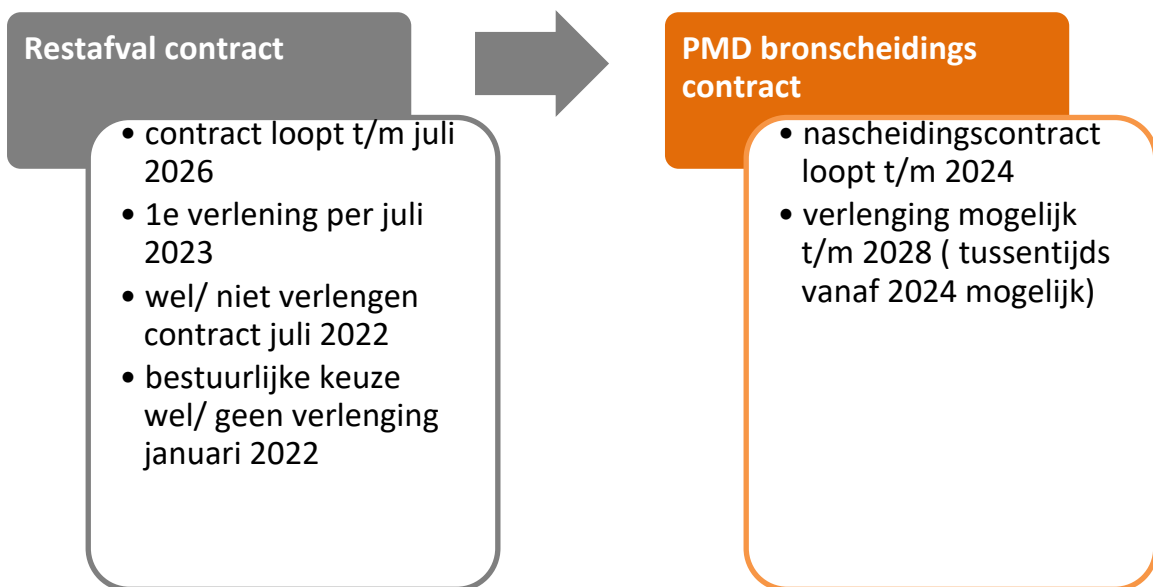
*** er is gerekend met 257.075 inwoners in 2020*

Voor de periode na juli 2026 moet een nieuwe afweging gemaakt worden aangezien er dan een nieuw restafvalcontract aanbesteed moet worden voor de op dat moment geldende marktprijzen en rijksbeleid.

Overige afwegingen

- De kosten voor de afvalinzameling en -verwerking voor alle stromen samen stijgen door marktomstandigheden, Rijksheffingen en dalende inzamelvergoedingen vanuit het Afvalfonds. Deze extra kosten die samenhangen met stoppen met bronscheiden van PMD, zullen dus bovenop de al komende stijging komen. In Nederland zien we op dit moment een stijging tussen de 8 en 30% van de afvalstoffenheffing. Voor de Gooi en Vechtstreek proberen we de stijging zoveel mogelijk te voorkomen. De kostenstijging samenhangend met de aanpassing van inzameling van PMD van bron naar nascheiding levert een directe stijging van 6% bovenop de hierboven genoemde verwachte stijging.
- De regio Gooi en Vechtstreek heeft van haar deelnemende gemeenten een bezuinigingstaakstelling opgelegd gekregen. Deze heeft voor de begroting en de dienstverlening van de GAD flinke impact. De beleidskeuze voor nascheiding en de daarbij horende extra kosten schuren dan ook met de huidige taakstelling. De extra kosten kunnen niet meegenomen worden in de huidige taakstelling.

- Contractuele afspraken: Tot juli 2023 heeft GAD contractuele afspraken op het aanleveren van restafval (een verlenging is mogelijk tot juli 2026). Voor het brongescheiden materiaal heeft GAD contractuele afspraken met verwerker Suez/Procero/Omrin met RKN tot en met 2024.
- Nagenoeg alle nascheidingscapaciteit in Nederland zijn vol gecontracteerd. Attero, AVR, AEB, Omrin en HVC hebben bij elkaar zo'n 1.900 Kton capaciteit, maar deze is grotendeels al vergeben aan grote gemeenten (Amsterdam, Utrecht, Den Haag, Rotterdam) en ook commerciële bedrijven (McDonalds).
- Europese ontwikkelingen: De samenstelling van de stroom PMD + Restafval zal in de toekomst wel veranderen door de Europese en landelijke wetgeving op het vlak van statiegeld. Vanaf 1 juli 2021 wordt statiegeld ingevoerd op kleine plastic flesjes, het statiegeld voor blikjes vanaf 2022 en vanaf 1 januari 2021 geldt in de EU een verbod op plastic wegwerpartikelen, zoals rietjes, bestek en borden. Daarnaast wordt meer ingezet op alternatieve verpakkingen van bijvoorbeeld organisch materiaal en het voorkomen van schadelijke stoffen in PMD. De samenstelling van de PMD is hierdoor aan het veranderen.

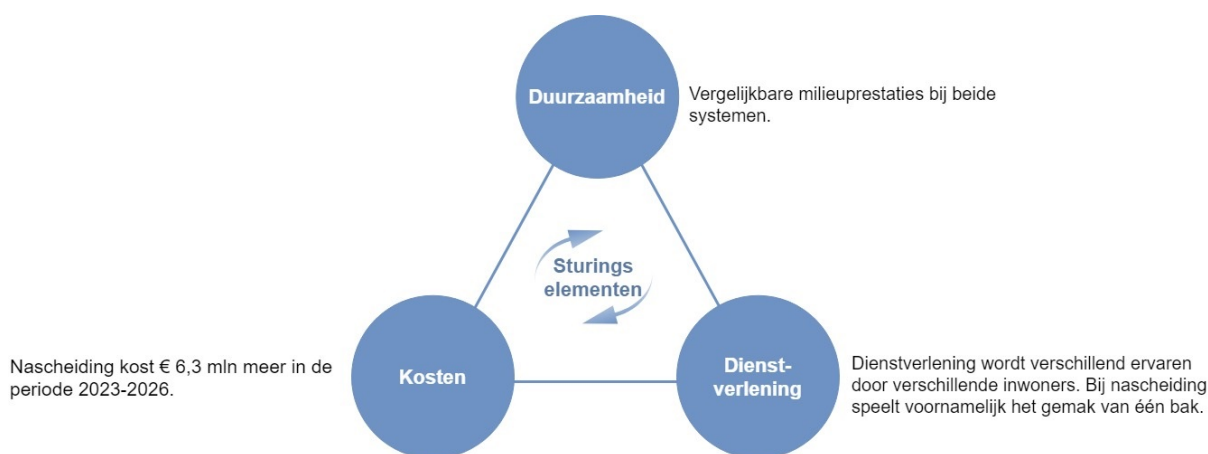


Conclusie/ samenvatting

Tot juli 2023 heeft GAD contractuele afspraken op het aanleveren van restafval (een verlenging is mogelijk tot juli 2026). Voor de bron-gescheiden PMD heeft GAD contractuele afspraken met verwerker Suez/Procero/Omrin met RKN tot en met 2024. De afweging die voorligt, is ofwel verlenging van deze twee bovenstaande contracten tot 2026 ofwel deze contracten beëindigen en vanaf juli 2023 gefaseerd overstappen op nascheiding.

Onderstaande afbeelding van de afvaldriehoek vat de effecten voor de drie aspecten duurzaamheid, kosten en dienstverlening samen. We constateren een groot financieel nadeel bij de overstap naar nascheiding. Bij de dienstverlening is de impact beperkt en afhankelijk van het type inzameling en het ervaren van ongemak of juist gemak. Met betrekking tot duurzaamheid is tussen bron en nascheiden geen significant verschil.

Om de totale kosten van de afvalinzameling beheersbaar te houden (en een kostenstijging van € 17,97 per aansluiting per jaar te voorkomen) is het in stand houden van de huidige wijze van PMD-inzameling wenselijk. Bij afloop van het restafvalcontract (30 juni 2026) kan een nieuwe afweging gemaakt worden.



Voorstel

Voorgesteld wordt vanuit kostenoverweging de huidige wijze van PMD inzameling op dit moment niet te wijzigen en een nieuw keuzemoment voor de wijze van inzamelen van PMD te koppelen aan het eindigen van het huidige verwerkingscontract van het restafval in juli 2026.