



Notitie voor het Algemeen Bestuur O.L.A.Z.

Agendapunt: 3
Vergadering: 18 oktober 2018

Steller: Harry Louwerse

Onderwerp:

Nascheiden plastic verpakkingen en drankenkartons

Voorstel

- Kiezen voor bronscheiding (combi Diftar / laagfrequent inzamelen) met de mogelijkheid voor gemeenten te kiezen voor nascheiding in de vorm van een pilot;
- De keuze voor deelname aan de pilot nascheiding overlaten aan de individuele gemeente;
- De eventuele kosten of voordelen doorberekenen aan deze deelnemende gemeenten;
- De aan de pilot deelnemende gemeenten wijzen op de juridische risico's en deze beperken door de pilot vooraf te publiceren op de aanbestedingskalender;
- Ter voorbereiding en verduidelijking een aantal informatiebijeenkomsten organiseren voor de gemeenten in oktober/november;
- Op 6 december 2018 een definitief besluit nemen en hoeveelheden voor nascheiding vaststellen.

Besluit Algemeen Bestuur

AVR afvalverwerking BV (AVR) heeft OLAZ een nieuwe aanbieding gedaan om binnen het huidige verwerkingscontract de plastic verpakkingen en drankenkartons (PD) te scheiden van het restafval.

Op 28 juni 2018 heeft u besloten deze aanbieding verder te onderzoeken en deze vertrouwelijk te behandelen. Dit onderzoek is uitgevoerd in werkgroepverband, samengesteld uit leden van de begeleidingscommissie (BC). De juridische toets is uitgevoerd door een extern bureau. In dit voorstel leest u het advies van de werkgroep. In het bijgevoegde rapport wordt ingegaan op de voor- en nadelen van bronscheiding en nascheiding. Verder is nascheiding in een wat breder perspectief bekeken. Ook treft u in de bijlage van het rapport de relevante documenten. Tot slot is de Zeeuwse ReinigingsDienst (ZRD) gevraagd advies uit te brengen.

Nieuwe aanbieding AVR

AVR heeft in november 2016 een eerste aanbieding gedaan om tot nascheiding over te gaan. U heeft in februari 2017 besloten niet in te gaan op de aanbieding om juridische en financiële redenen.

In juni 2018 heeft AVR opnieuw een aanbieding gedaan. Op hoofdlijnen omvat het voorstel:

- Het nascheiden van PD-afval (drankenkartons, folies, 3D plastic mix) inclusief het sorteren en vermarkten voor de prijs van verbranden;
- Startdatum is tweede kwartaal 2020;
- PET trays en een moeilijke 2D folie worden ook gescheiden en gerecycled binnen een korte termijn (telefonisch is 2 jaar aangegeven);
- Uit het restafval wordt 11% PD gehaald, van deze hoeveelheid wordt 78% gerecycled;
- Vermeden verbrandingskosten worden niet verrekend;



- Het nascheiden van andere fracties is in onderzoek;
- Verbrandingsbelasting alleen over het deel dat verbrand wordt;
- Nascheiding PD door AVR, dan geen bronscheiding toepassen door inzamelaar;
- Geen vergoeding van Afvalfonds voor gemeenten voor aandeel nascheiding;
- Gemeenten hebben individueel de mogelijkheid te kiezen tussen bronscheiding en nascheiding;
- OLAZ neemt voor 1 januari 2019 definitieve beslissing.

Achtergrond

De Zeeuwse gemeenten hebben vanuit de Wet milieubeheer de taak huishoudelijk afval in te zamelen en te verwijderen. In de huidige tijd gaat het echter niet meer alleen om het inzamelen van het huishoudelijk restafval. Nieuwe verwerkingsmethoden leiden ertoe dat afval steeds meer wordt gebruikt als grondstof. Afvalbeheer is hierdoor een bijdrage gaan leveren aan duurzame samenleving. Vanuit het Rijk zijn hiertoe richtlijnen bepaald in het uitvoeringsprogramma Van Afval Naar Grondstof (VANG) van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M):

- meer hergebruik van grondstoffen door betere scheiding en inzameling;
- toewerken naar een circulaire economie waarin geen afval meer wordt ingezameld, maar grondstoffen;
- maximaal 100 kg restafval per inwoner per jaar en een scheidingspercentage van 75% in 2020, met een verdere afname van maximaal 30 kg in 2025.

Daarnaast is de afvalmarkt sterk in beweging. De verwerkingstarieven van de afvalstromen fluctueren. Er worden nieuwe methoden en technieken voor afvalinzameling en -verwerking ontwikkeld. Ten behoeve van de recyclebare waarde is bronscheiding het algemene uitgangspunt. Maar de techniek ontwikkelt zich ook in nascheiding van plastics, metalen en drankenkartons uit het restafval. GFT, luiers en papier, blijken voorsnóg moeilijk na te scheiden t.b.v. recycling.

VANG doelstelling en inzamelmethoden per gemeente

U heeft op 22 februari 2018 de VANG- doelstelling van 100 kg restafval per inwoner in 2020 te bereiken onderschreven. Ook iedere Zeeuwse gemeente heeft zich in meer of mindere mate ten doel gesteld om het aantal kilo's restafval te verminderen. De verwerking van het restafval is namelijk kostbaar. Daarnaast krijgt de VANG doelstellingen een steeds meer dwingend karakter vanwege aanpassingen in het Landelijk Afvalstoffenplan (LAP3). Op basis van de destijds beschikbare kennis is hierbij bronscheiding als uitgangspunt genomen en is de conclusie getrokken dat de GFT- fractie de meest voorname stroom is die afvalscheiding behoeft gezien de samenstelling van het Zeeuwse restafval.

Uit landelijke ervaringscijfers blijkt dat een substantiële vermindering van het restafval alleen te bereiken is door een prikkel te geven op het restafval. Dit kan een service prikkel zijn, maar ook een financiële prikkel is mogelijk. Of een combinatie. Gemeente Kapelle heeft in 2016 Diftar ingevoerd, waarbij inwoners een basistarief betalen voor de afvalinzameling en een variabel tarief voor het aanbieden van het aantal keer dat het restafval wordt aangeboden. Gemeente Schouwen- Duiveland heeft eveneens voor dit systeem gekozen per 1-1-2018 en gemeente Goes start per 1-1-2019. Ook de gemeente Reimerswaal heeft de invoering van Diftar in voorbereiding. Hierbij is gekozen voor uniformiteit in de software en registratiesystemen. Gemeente Hulst en Tholen hebben de inzamel frequentie aangepast van het restafval en zien op deze wijze de hoeveelheid restafval afnemen.

De gemeente Middelburg, Noord-Beveland, Terneuzen, Veere en Vlissingen zijn gestart met proeven om het afval beter te scheiden. Zij beraden zich nog op definitieve beleidskeuzes.

Afvaldriehoek: kosten, milieu en service

Voor het toetsen of bepalen van (nieuw) afvalbeleid wordt vanuit de theorie vaak gebruik gemaakt van de zogenaamde afvaldriehoek. De afvaldriehoek omvat de aspecten milieu, kosten, service en regie.



- Milieu: doelstellingen op het vlak van afvalscheiding, klimaat en duurzaamheid.
- Kosten: gemeentelijk budget voor afvalbeheer en daardoor de kosten voor de burger.
- Service: serviceniveau voor burger die zich ontdoet van afval.
- Regie: verhouding tot eerdere beleidskeuzes/vigerend afvalbeleid.

Op basis van voornoemde aspecten is bekeken in hoeverre het aanbod van AVR interessant is voor het OLAZ c.q. de Zeeuwse gemeenten. In onderstaande zijn de bevindingen van de werkgroep per aspect kort samengevat.

Milieu

Voordelen	Nadelen
Met nascheiding wordt een scheidingsrendement behaald van ca. 11%. Met bronscheiding kan in combinatie een service of financiële prikkel een vergelijkbaar rendement worden gehaald.	PD- afval omvat weinig kg's, maar wel veel volume. Milieueffect op VANG- doelstelling is beperkt.
Minder verontreiniging bij nascheiding. Met bron-scheiding is er kans op vervuiling van het PD- afval. (inwoners maken bewust of onbewust een verkeerde keuze bij het scheiden van afval	Bewustwording bij inwoners aangaande aankoopgedrag van (PD-) afval vervalt met deze vorm van inzamelen.
	Niet scheiden van PD- afval kan zonder nadere beïnvloeding effect hebben op de welwillendheid van inwoners om andere afvalstromen te scheiden.

Kosten

Voor het bepalen van de financiële effecten van het aanbod van AVR is een rekenmodel gemaakt. Aan de hand van dit model kan per gemeente het verschil tussen bron en nascheiding vergeleken worden. Variabelen in het model zijn de hoeveelheden restafval, de hoeveelheden PD en de kosten die gemaakt worden om het PD via bronscheiding in te zamelen. Ook is de hoogte van de vergoedingen en de verbrandingstoeslag onzeker na 2020. In 2019 stijgt de verbrandingstoeslag zelfs met € 18,18 naar 31,39 per ton. Verder zijn er gemeenten die de afvalhoeveelheden hebben aangeleverd op basis van ongewijzigd beleid en gemeenten die rekenen met verwachte resultaten gezien de invoering van Diftar of het aanpassen van de frequentie van de inzameling van het restafval. Deze verschillende invalshoeken laten grote verschillen zien in het financieel resultaat per gemeente.

Voordelen	Nadelen
Geen onzekerheid van de hoogte van de vergoedingen van Afvalfonds voor het PD-afval. Risico ligt bij AVR.	Gemeente verliezen de inkomsten vanuit Nedvang.
Gemeenten worden ontlast van de administratie van de inzameling van PD- Afval en de vermarkting*.	Inwoners in gemeenten met Diftar hebben invloed op de hoogte van de afvalstoffenheffing door aanbod grijze container. Dit financiële voordeel verdwijnt met nascheiding gezien het volume van PD- afval.
	Gemeenten die reeds het restafval eens per 4 weken inzamelen, of voornemens zijn dat te doen verliezen deze (voorgenomen) besparing op de inzamelkosten.

*Gezien de complexiteit van het kunststof dossier werkt Nedvang aan een nieuwe werkwijze. Nedvang wil de regie op het vermarkten van PD afval weer terugnemen. Besluit hierover wordt op korte termijn verwacht maar is nog niet genomen door Nedvang

Service

Voordelen	Nadelen
Gebruiksgemak voor inwoners voor deze afvalstroom. Inwoners hoeven het PD- afval niet langer gescheiden aan te bieden.	Biedt slechts service voor de recyclebare afvalstroom PD.

Regie

Voordelen	Nadelen
Biedt kansen voor nieuwe vorm van Diftar (bijv. op gewicht) voor gemeenten die beleid nog niet hebben aangepast. (Deze methode kent wel neveneffecten op het gebied van privacy etc.).	Aanpassing van afvalbeleid van gemeenten die nog niet hebben ingezet op de VANG-doelstelling blijft noodzakelijk. Betere scheiding van (met name GFT) blijft nodig.
	Nascheiding van PD-afval is niet te combineren met de trend die in Zeeland is ingezet met de huidige gekozen vorm van Diftar op het restafval of het aanpassen van de frequentie van de inzameling restafval.
	Sommige gemeenten hebben al investeringen gedaan voor verbetering van bronscheiding
	Sluit niet aan bij de boodschap die de gemeenten tot heden hebben gecommuniceerd over het wijzigen van de houding en gedrag van inwoners om het afval beter te scheiden.
AVR biedt maatwerk aan. Gemeente kunnen kiezen voor bronscheiding of nascheiding en zelfs een combinatie. Verwerking van brongescheiden PD is apart contract.	Maatwerk zorgt voor diffuse afvalwerking binnen Zeeland. Dit zet meer samenwerking en schaalvoordeel binnen OLAZ onder druk.

Juridische haalbaarheid

In aanvulling op de aanbieding van AVR heeft CS Derks Star Busman een juridische analyse opgesteld over de vraag of de voorgestelde wijziging van de overeenkomst verdedigbaar is. Tevens is in opdracht van OLAZ door Hekkelman Advocaten een second opinion uitgevoerd. Beide bureaus concluderen dat de voorgestelde wijziging van de overeenkomst verdedigbaar is en er geen sprake is van een wezenlijke wijziging van de bestaande overeenkomst. Hekkelman acht de kans aanwezig dat – mocht een marktpartij hierover een juridische procedure starten – een rechter een andere mening is toegedaan.

De werkgroep deelt de mening dat er een risico is dat bij een rechtszaak een rechter de verandering aanmerkt als een wezenlijke wijziging van de overeenkomst.

In dat geval wordt de deal met AVR over nascheiding teruggedraaid en blijft de huidige overeenkomst van AVR over het brandbare restafval van kracht. De kans dat dit gebeurt acht de werkgroep niet groot, maar is wel aanwezig.

De werkgroep stelt voor eventuele kosten die voortvloeien uit procedures en extra administratieve handelingen van OLAZ daarom alleen door te berekenen aan gemeenten die kiezen voor nascheiding. Tegenovergesteld geldt dan natuurlijk ook dat eventuele voordelen ook alleen ten goede komen aan de deelnemende gemeenten.

Uit de juridische adviezen blijkt dat er sprake is van een (klein) risico. De vraag is of OLAZ een dergelijk juridisch risico wil nemen.

De juridische risico's worden verder ingeperkt door nascheiding in de vorm van pilots te starten en deze werkwijze vooraf te publiceren. Wanneer er problemen zijn wordt de pilot ingetrokken en kan worden teruggevallen op het bestaande contract.

Samenvatting en voorstel

De werkgroep concludeert dat met bronscheiding een betere afvalscheiding realiseerbaar is. Om de VANG doelstelling te kunnen realiseren is diftar of een lagere frequentie van inzamelen van het restafval een oplossing. Met (alleen) nascheiding van de PD fractie wordt de VANG doelstelling niet bereikt. Tevens blijkt dat een aantal gemeenten geen financieel voordeel hebben bij nascheiding. Voor een belangrijk deel is dit terug te voeren op de keuzes die gemeente in de afgelopen jaren al hebben gemaakt.

Tot slot is de wijziging van de overeenkomst met AVR verdedigbaar, maar niet geheel zonder risico dat er door een partij een rechtszaak wordt aangespannen.

Nascheiding biedt wel kansen voor binnenstedelijke en toeristische gebieden om het PD beter te scheiden.

Om deze verschillen in afweging voor de gemeenten niet te blokkeren opteert de werkgroep om beide systemen mogelijk te maken en de keuze aan de gemeenten te laten.

Voorgesteld wordt de nascheiding als pilot te gebruiken en ervaring op te doen met deze methode. De eventuele extra kosten en/of financiële voordelen zijn voor rekening van de gemeenten die deelnemen aan deze pilot.

De ervaringen benutten we voor toekomstige besluitvorming over afvalinzameling en afvalverwerking.

Het aanbod van AVR biedt deze mogelijkheid. De werkgroep beseft dat dit niet de ideale oplossing is voor OLAZ, maar stelt hier de keuzeafweging van de individuele gemeenten hier prevaleert boven één OLAZ beleidslijn.

De werkgroep adviseert:

- Kiezen voor bronscheiding (combi diftar / laagfrequent inzamelen) met de mogelijkheid voor gemeenten te kiezen voor nascheiding in de vorm van een pilot;
- De keuze voor deelname aan de pilot nascheiding overlaten aan de individuele gemeente;



- De eventuele kosten of voordelen doorberekenen aan deze deelnemende gemeenten;
- De aan de pilot deelnemende gemeenten wijzen op de juridische risico's en deze beperken door de pilot vooraf te publiceren op de aanbestedingskalender;
- Ter voorbereiding en verduidelijking een aantal informatiebijeenkomsten organiseren voor de gemeenten in oktober/november;
- Op 6 december 2018 een definitief besluit nemen en hoeveelheden voor nascheiding vaststellen.

Planning

Omdat een besluit over nascheiding de toekomst van afvalinzameling in Zeeland aanzienlijk kan veranderen en de gemeenten hierover moeten besluiten wordt de volgende procedure voorgesteld:

- 25 oktober 2018 voorstel naar colleges
- Oktober/November 2018 3 regionale informatiebijeenkomsten
- 6 december 2018 Principebesluit Algemeen Bestuur

Bijlagen:

- Rapport werkgroep OLAZ nascheiding
- Advies ZRD