

Raadsvergadering
d.d. 20 december 2018

Aan de Raad

No. 10.

Wissenkerke, 27 november 2018

Onderwerp:
nascheiding plastic verpakkingen en
drankkartons

Voorstel/alternatieven

Het O.L.A.Z. bestuur laten weten dat de gemeente Noord-Beveland bij wijze van pilot kiest voor nascheiding van kunststof en drankkartons per 1 april 2020.

Inhoud aanvraag/aanleiding ambtshalve besluit

AVR afvalverwerking B.V. (AVR) heeft O.L.A.Z. een nieuwe aanbieding gedaan om binnen het huidige verwerkingscontract de plastic verpakkingen en drankkartons (PD) te scheiden van het restafval.

Op 28 juni 2018 heeft het Algemeen Bestuur O.L.A.Z. (AB) besloten deze aanbieding verder te onderzoeken en deze vertrouwelijk te behandelen. Dit onderzoek is uitgevoerd in werkgroepverband, samengesteld uit leden van de ambtelijke begeleidingscommissie (BC). De juridische toets is uitgevoerd door een drietal externe bureaus. Tevens heeft de Zeeuwse Reinigingsdienst advies uitgebracht.

De conclusie van de werkgroep O.L.A.Z. is dat de keuze gemeente afhankelijk is en dat nascheiding geen eindoplossing is om aan de VANG doelstelling van 100kg restafval te voldoen.

Uit de juridische adviezen blijkt dat wijziging van de huidige overeenkomst een risico met zich meebrengt. Op moment dat andere marktpartijen hierover een procedure starten is de uitkomst niet 100% zeker.

De Zeeuwse Reinigingsdienst (ZRD) adviseert, gezien de diversiteit in situatie in het Zeeuwse, bron- en nascheiding naast elkaar te combineren binnen de huidige overeenkomst met AVR.

Voor Noord-Beveland is de situatie beoordeeld op de aspecten Kosten, Service, Milieu en Regie. Op basis hiervan is het advies aan uw raad in te stemmen met:

- het O.L.A.Z. bestuur te laten weten dat de gemeente Noord-Beveland bij wijze van pilot kiest voor nascheiding, met ingangsdatum 1 april 2020 tot in ieder geval de einddatum van het contract met AVR (31 december 2022). De pilot geldt voor alle huisaansluitingen, zowel recreatief als permanent, in de gemeente Noord-Beveland;
- indien er sprake is van juridische stappen door andere marktpartijen wordt geadviseerd de contract wijziging niet door te zetten en de huidige situatie te handhaven.

Wettelijke grondslag

De Zeeuwse gemeenten hebben vanuit de wet Milieubeheer de taak huishoudelijk afval in te zamelen en te verwijderen. Afval wordt steeds meer beschouwd als grondstof. Het Rijk heeft onder andere het volgende 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.

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 krijgen de VANG doelstellingen een steeds meer dwingend karakter. Het AB heeft op 22 februari 2018 de VANG doelstelling van 100 kg restafval per inwoner in 2020 te bereiken onderschreven. 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.

Inhoud extern advies

Advies ZRD

De ZRD adviseert, gezien de situatie in het Zeeuwse, **bron- en nascheiding naast elkaar** te combineren binnen de huidige overeenkomst met AVR. Dus niet na elkaar (wat een optimaal milieuresultaat zou betekenen, maar in het aanbod van AVR helaas niet mogelijk is), maar naast elkaar. Gemeenten die goed op weg zijn met bronscheiding door middel van diftar of laag-frequent restafval inzamelen, kunnen ervoor kiezen die lijn voort te zetten. In gemeenten, of in delen van gemeenten, waar bronscheiding van PD-afval (nog) niet of minder werkt, kan gekozen worden om gebruik te maken van het aanbod van AVR om PD-afval te scheiden via de nascheidingsinstallatie, of ook over te gaan op diftar of laag-frequent restafval inzamelen.

Werkgroep O.L.A.Z.

De werkgroep binnen O.L.A.Z. concludeert dat met bronscheiding een betere afvalscheiding realiseerbaar is. Om de VANG doelstelling te kunnen realiseren is DIFTAR (betalen per container) of laag-frequent inzamelen (1x in de 4 weken) 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.

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, adviseert de werkgroep om beide systemen mogelijk te maken en de keuze aan de gemeenten te laten. Het aanbod van AVR biedt deze mogelijkheid. De werkgroep beseft dat dit niet de ideale oplossing is voor O.L.A.Z., maar stelt dat de keuzeafweging van de individuele gemeenten hier prevaleert boven één O.L.A.Z. beleidslijn.

De ervaringen met de pilot nascheiding benut O.L.A.Z. voor toekomstige besluitvorming over afvalinzameling en afvalverwerking.

Juridische toets

In aanvulling op de aanbieding van AVR heeft CMS Derks Star Busmann een juridische analyse opgesteld over de vraag of voorgestelde wijziging van de overeenkomst verdedigbaar is. Tevens is in opdracht van O.L.A.Z. door Hekkelman Advocaten een second opinion uitgevoerd. In opdracht van gemeente Goes heeft Justion Advocaten zich ook over de aanbieding gebogen. CMS en Hekkelman concluderen dat de voorgestelde wijziging van de overeenkomst verdedigbaar is en er geen sprake is van een wezenlijke wijziging van de bestaande overeenkomst. Justion concludeert sterker en meent dat er sprake is van een wezenlijke wijziging van de overeenkomst. Hekkelman acht de kans aanwezig dat, mocht een marktpartij hierover een juridische procedure starten, een rechter deze mening deelt. 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 werkgroep is van mening dat de kans dat dit gebeurt niet groot is, maar wel aanwezig is. De werkgroep stelt voor eventuele kosten die voortvloeien uit procedures en extra administratieve handelingen van O.L.A.Z. daarom alleen door te berekenen aan gemeenten die kiezen voor nascheiding. Eventuele voordelen komen dan ook alleen ten goede aan de deelnemende gemeenten.

Uit de juridische adviezen blijkt dat er sprake is van een risico. De vraag is of O.L.A.Z. 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.

Resultaat horen

Het beoogde resultaat is dat de gemeente Noord-Beveland door de invoering van nascheiding van restafval op kunststof en drankenkartons het Milieu en de Service aan de burger verbetert en dat de kostenefficiëntie toeneemt.

Belangenafweging

De belangen van de burgers zijn met name gewogen op de aspecten Service en Kosten.

Motivering

De motivering voor het besluit om deel te nemen aan de pilot nascheiden vindt haar grondslag in het feit dat de gemeente MOET veranderen om aan de VANG doelstelling van 100kg restafval per inwoner te voldoen. Uit landelijke ervaringscijfers blijkt dat een substantiële vermindering van het restafval te bereiken is door een prikkel te geven op het restafval. Dit kan een service prikkel zijn (inzameling 1 keer per 4 weken: Hulst en Tholen), maar ook een financiële prikkel (betalen per aangeboden container): Kapelle, Goes en Schouwen) is mogelijk, of een combinatie van beiden is mogelijk.

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 deze aspecten is bekeken in hoeverre het aanbod van AVR interessant is voor de gemeente Noord-Beveland. In onderstaande zijn de bevindingen per aspect kort samengevat.

Milieu

Met nascheiden wordt er in Noord-Beveland ca. 30,5 kg PD (kunststof) uit het restafval gehaald. Daarnaast wordt er nog een aanzienlijke hoeveelheid aan drankkartons gescheiden. Qua milieurendement (CO2 uitstoot) betekent dit een enorme stap. Qua VANG doelstelling is dit echter maar beperkt. Hiervoor moet de focus gelegd worden op het GFT in het restafval.

Nascheiden is nog in ontwikkeling. De verwachting is dat er op termijn meer waardevolle stromen gescheiden kunnen worden.

Nadeel van nascheiden is dat de bewustwording van de burgers aangaande het aankoopgedrag vervalt. Ook kan door nascheiden de welwillendheid van de burgers beïnvloed worden om ook andere stromen minder 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 het verschil tussen bron- en nascheiding vergeleken worden. Uit dit model blijkt dat wanneer gekozen zal worden voor nascheiding de gemeente een voordeel kan behalen van ca. € 11.000,-. Dit is ca. 3 euro per huisaansluiting. 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. De hoogte van de vergoedingen PD is onzeker vanaf 2020. In 2019 stijgt de verbrandingstoeslag van € 13,21 naar € 31,39 per ton.

Het voordeel van de keuze voor nascheiding is dat er geen onzekerheid meer is over de hoogte van de vergoedingen van PD vanuit het afvalfonds. Dit risico komt bij AVR. Dit betekent ook dat de administratieve last minder wordt. Ook hoeft niet geïnvesteerd te worden in gechipte mini containers en is vervanging dan ook niet direct noodzakelijk. Tevens zijn de logistieke kosten minder aangezien stromen niet meer geknipt worden.

Service

Op service scoort nascheiden goed. De burger hoeft het kunststof niet meer apart te scheiden, op te slaan en af te voeren. Ook het ontstaan van zwerfafval door wegwaaien is niet meer aan de orde. Ook een groot voordeel is dat al het kunststof gescheiden wordt. Niet alleen het verpakkingsafval. De discussie wat wel en wat niet is hierdoor van de baan.

Regie

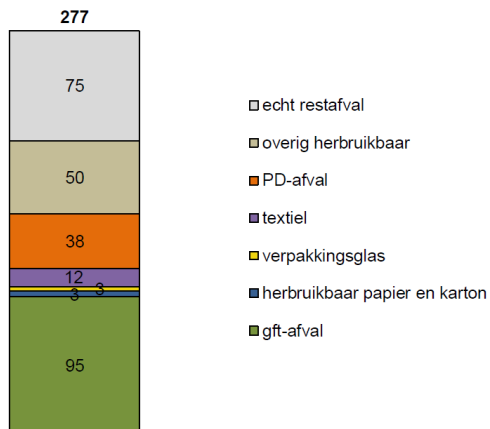
Voor de gemeente Noord-Beveland, waar nog niet gekozen is voor een prikkel op restafval, liggen bij de keuze voor nascheiding diverse opties nog open. Een keuze voor bijvoorbeeld diftar op gewicht staat nog open.

Nadelen van de keuze voor nascheiden is dat verdere actie voor het behalen van de doelstelling nodig blijft. Kiezen voor de in Zeeland gekozen maatregelen zoals diftar en frequentie zijn niet te combineren. Ook de communicatie en de aanbesteding kan niet meer Zeeuws breed wanneer er verschillen ontstaan.

Als vanwege overheidsmaatregelen of marktomstandigheden de hoeveelheden verpakkingsplastic drastisch afnemen, heeft O.L.A.Z. cq. de gemeente daar bij nascheiding geen voor- of nadeel van. Europa werkt bijvoorbeeld aan een plastic strategie en wil het mes zetten in de enorme hoeveelheid plastic. Hetzelfde geldt voor een afname van plastic PET flesjes als statiegeld wordt ingevoerd, wat niet ondenkbaar is gezien de maatschappelijke druk die is ontstaan.

Conclusie

Uit de steekproef (2018) blijkt dat Noord-Beveland nu nog op ca. 277 kg per inwoner zit.



Momenteel werkt de gemeente Noord-Beveland aan de optimalisering van de waardevolle stromen papier en textiel. Dit door de invoering van de papier minicontainer en een nieuw contract op inzameling van textiel. Hierdoor zal er 10 tot 15 kg grondstof uit het restafval gehaald worden.

Met de keuze voor de pilot nascheiden wordt ingezet op het scheiden van PD-afval en drankenkartons. Door deze keuze zal naar verwachting het restafval met 40 tot 45 kg afnemen.

Ondanks deze stappen blijft de hoeveelheid restafval nog boven de 200 kilo. Verdere maatregelen zijn dan ook noodzakelijk, waarbij de focus moet komen te liggen op GFT. Betere service en communicatie zullen hierbij de sleutel zijn.

Financiële gevolgen

In het rekenmodel voor Noord-Beveland is te zien wat de varianten diftar en nascheiding financieel betekenen. Uit dit model blijkt dat wanneer gekozen zal worden voor nascheiding de gemeente Noord-Beveland een voordeel kan behalen van ca. € 11.000,-. Dit is ca. € 3,- euro per huisaansluiting.

Wanneer de gemeente kiest voor deelname aan de pilot stellen wij voor de voorgestelde investering in nieuwe minicontainers uit te stellen. Hierdoor zal de kapitaallast worden doorgeschoven, hetgeen een voordeel zal opleveren van ca. € 15.000,- per jaar.

Uiteraard zal het onderhoud aan de containers wel toenemen, maar niet in die mate.

Mogelijke risico's

Vanuit financiële risico's zijn er diverse redenen om voor nascheiding te kiezen:

- Bij het huidige systeem en diftar loopt de gemeente financieel risico indien de vergoedingen voor PD verder dalen;
- Bij het huidige systeem en diftar loopt de gemeente financieel risico indien het verwerkingstarief voor PD (nu € 325 per ton) bij een nieuwe aanbesteding eind 2019

stijgt. Onbekend is welk effect het zal hebben op de aanbesteding PD als meerdere gemeenten voor de pilot nascheiding kiezen. De aangeboden tonnages PD (schaalvoordeel) zullen dan immers minder zijn. Bij de laatste aanbesteding was er bovendien slechts één inschrijver, wat niet gunstig is voor de marktwerking;

- Bij het huidige systeem en diftar loopt de gemeente risico indien de hoeveelheid aangeboden plastic verpakkingsmateriaal verminderd door marktontwikkelingen en/of overheidsmaatregelen.

Aan de andere kant is het van belang bij een pilot nascheiding sterk in te zetten op goede communicatie. Het niet meer gescheiden aanbieden van PD betekent immers niet dat al het afval in de restafvalcontainer hoort. Betere scheiding, en dan met name van het GFT(+Etensresten), blijft nodig.

De juridische risico's ten aanzien van contractwijziging zijn eerder beschreven.

Behandeld in informatieve raadsvergadering

d.d. 6 december 2018