

Inbesteding nascheiding en verwerking restafval gemeente Aalsmeer

18 januari 2022



Inhoud

| | |
|--|----|
| 1. Een nieuw contract voor de verwerking van huishoudelijk restafval | 2 |
| 2. Marktsituatie nascheiding en werking..... | 3 |
| 4. Dienstverlening: nascheiding PMD en verwerking van restafval | 4 |
| 5. Verwerven van aandelen | 5 |
| 6. Samenvattend financieel | 6 |
| bijlage 1 Marktsituatie verwerking en nascheiding huishoudelijk restafval | 9 |
| bijlage 2 Waarom investeren c.q. toetreden tot overheid gedomineerde organisatie? | 12 |
| bijlage 3 Vergelijking Omrin en HVC | 14 |

1. Een nieuw contract voor de verwerking van huishoudelijk restafval

Op dit moment wordt het huishoudelijk restafval dat in de gemeente Aalsmeer is ingezameld door Meerlanden verwerkt door afvalenergiecentrale AEB in Amsterdam. Het contract met AEB loopt tot en met 2022 en kan als gevolg van de verkoop van AEB door gemeente Amsterdam niet worden verlengd.

Afgelopen jaar hebben 18 gemeenten, begeleid door adviesbureau IPR Normag een gezamenlijke verkenning uitgevoerd naar de 'strategische opties restafvalverwerking'. Mede met het oog op het nieuwe afvalbeleid van gemeente Aalsmeer waarbij gekozen is voor het nascheiden van plastic, metaal en drinkpakken (PMD), is de route van investering bij Afvalsturing Friesland/Omrin een reële optie. Omrin is de handelsnaam waarvan Afvalsturing Friesland (afvalverwerking) en Fryslân Miljeu (logistieke dienstverlening) samen gebruikmaken. In het vervolg van deze notitie spreken we van Omrin.

De voorliggende notitie – opgesteld door Meerlanden op verzoek van de gemeente Aalsmeer - schetst de kwantitatieve en financiële consequenties van toetreding als aandeelhouder en het verwerken van het restafval door Omrin.

Als basis voor de uitwerking van deze notitie maken we gebruik van de uitgangspunten en (van Omrin ontvangen) informatie uit de verkenning "strategische opties restafvalverwerking". Dit betekent dat de gehanteerde tarieven en kosten gebaseerd zijn op de opgaven van Omrin. De notitie geeft daarmee een goede indicatie, maar de actuele en geldende tarieven en kosten (bijvoorbeeld aantal en waarde van de te verwerven aandelen, verwerkingstarief, afvalstoffenbelasting) zullen pas bekend zijn ten tijde van een formeel besluit door gemeente Aalsmeer.

De financiële, logistieke en andere effecten van het stoppen met gescheiden inzameling van PMD - en dit tezamen met het huishoudelijk restafval inzamelen in de gemeente Aalsmeer - vallen buiten de scope van deze notitie. In deze notitie richten we ons op de keten van overslag (na inzameling in de wijken), transport naar de verwerker en de nascheiding en verwerking van het huishoudelijk restafval.

2. Marktsituatie nascheiding en werking

Uit de uitgevoerde verkenning komt naar voren dat er voor gemeenten twee mogelijkheden zijn om verwerking van huishoudelijk restafval te organiseren. Het door middel van een Europese aanbesteding aan de markt of het inbesteden bij een overheid gedomineerde organisatie. De toegevoegde waarde van inbesteding ten opzichte van aanbesteding aan de markt spitst zich toe op de volgende aspecten¹:

- Een stabiel en op kostprijs gebaseerd verwerkingstarief. Daar waar tarieven bij aanbesteding afhankelijk van de marktsituatie sterk kunnen fluctueren.
- Flexibiliteit in vorm en omvang van de gevraagde (en te leveren) diensten.
- De organisatie waarin de gemeente deelneemt biedt veelal een brede bijdrage aan maatschappelijke doelstellingen op het gebied van duurzaamheid, regionale circulaire economie en energietransitie.

Zie ook bijlage 1 waarin aanbesteding aan de markt en deelname aan een overheidsorganisatie naast elkaar zijn gezet.

Ook is in dit traject een analyse van de huidige marktsituatie in Nederland gemaakt voor de verwerking van huishoudelijk restafval evenals het nascheiden van de PMD-fractie, zie bijlage 2. Hierbij is vastgesteld dat er na verkoop van het AEB in Nederland twee overheid gedomineerde organisaties zijn waar kan worden inbesteed voor deze diensten, namelijk Omrin en HVC.

Aansluitend op deze verkenning is in een verdiepingfase het verschil tussen Omrin en HVC in een vergelijking naast elkaar gezet, zie bijlage 3. Op basis van de uitgevoerde verkenning in relatie tot haar afvalbeleidsplan heeft gemeente Aalsmeer de voorkeur tot deelname bij overheidsorganisatie Omrin voor het nascheiden en verwerken van haar huishoudelijk restafval.

3. Inbesteding restafvalverwerking bij Afvalsturing Friesland (Omrin)

Bij inbesteding gaat een aanbestedende dienst als aandeelhouder deelnemen in een overheid gedomineerde afval- en grondstoffenverwerker. Zowel de gemeente Aalsmeer als Meerlanden zijn aanbestedende diensten. Door een beroep te doen op de uitzonderingsgrond voor (verplichte) aanbesteding namelijk 'quasi inbesteding', kan zonder verplichte aanbesteding de verwerking van het restafval aan de verwerker worden opgedragen. Gemeente Aalsmeer past dit ook al toe in de overheid gedomineerde organisatie Meerlanden. Als Meerlanden aandeelhouder wordt van Omrin is het van belang dat zij juridisch eigenaar wordt van het huishoudelijk afval van Aalsmeer. De voorbereiding van aandeelhoudersbesluiten en de verantwoording verlopen daarbij via de reguliere governance van Meerlanden of van de gemeente.

Tenminste driemaal per jaar vindt een aandeelhoudersvergadering² plaats. Meerlanden wordt als aandeelhouder dan vertegenwoordigd door haar bestuurder. Als gemeente Aalsmeer zelf rechtstreeks aandeelhouder wordt dan vertegenwoordigt een collegelid de gemeente in de AvA. In deze vergaderingen worden onder meer de begroting, de jaarrekening, de uniforme verwerkingstarieven en de strategie vastgesteld. De AvA benoemt vier van de zeven leden van de Raad van Commissarissen in Omrin.

Voor het aandeelhouderschap is tevens vereist dat de aandeelhouder tegelijk opdrachtgever voor Omrin wordt met betrekking tot het nascheiden en verwerken van huishoudelijk restafval. Daarom wordt een leveringsovereenkomst met Omrin gesloten.

¹ Gebaseerd op de analyses uit de "Verkenning strategische opties restafvalverwerking" die in 2021 samen met 18 gemeenten in de regio is uitgevoerd.

² Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA)

In deze overeenkomst zijn afspraken opgenomen over rechten, plichten en inspanningen over en weer. Daarnaast dient ook een logistieke overeenkomst gesloten te worden met (financiële) afspraken over de door Omrin te verzorgen logistiek vanaf de wissellocatie(s) in de gemeente.

4. Dienstverlening: nascheiding PMD en verwerking van restafval

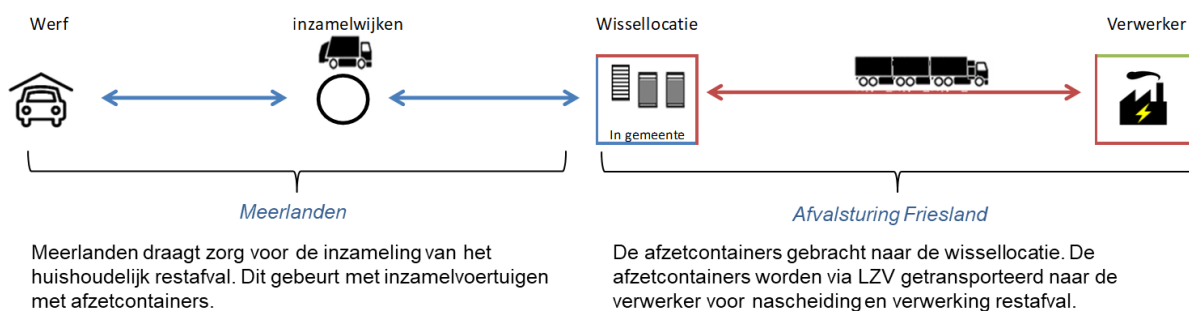
Gemeente Aalsmeer heeft in haar afvalbeleidsplan gekozen voor het nascheiden van PMD uit het huishoudelijk restafval. De gevraagde dienst omvat daarom als eerste het nascheiden van het PMD dat tezamen met het huishoudelijk restafval wordt ingezameld.

Logistiek concept

De inzameling wordt (vergelijkbaar met de huidige situatie) verzorgd door Meerlanden. Daarbij wordt rekening gehouden met toename van het volume van de in wijken in te zamelen stroom huishoudelijk restafval vanwege het aanwezige PMD.

Dit onderdeel van de inzamellogistiek (en daarmee gemoeide kosten) valt echter buiten de focus van deze notitie. Het betreft (afgerond) 6.000 ton restafval in de huidige situatie en 6.450 ton restafval (inclusief PMD) in de nieuwe situatie.

Het volgende schema toont – in het kort – het logistieke concept en de rolverdeling tussen de betrokkenen.



Het huishoudelijk afval wordt ingezameld met inzamelvoertuigen die beschikken over een afzetcontainer (ook wel wisselcontainer genoemd). Het transport vanaf de wissellocatie (3 containers tegelijk per transport met een LZV³) kan worden verzorgd door Afvalsturing Friesland, Meerlanden of een derde partij. Daarvoor dient nader een tarief te worden bepaald. Op dit moment hebben wij op basis van norm tarieven een indicatie berekend van € 20,- per ton⁴.

Het huishoudelijk restafval wordt in de nieuwe situatie getransporteerd naar de nascheidingsinstallatie van Omrin op Ecopark De Wierde in Oudehaske, nabij Heerenveen. Vanaf dat punt in het logistieke proces draagt Afvalsturing Friesland de zorg voor de nascheiding van het PMD en de verdere verwerking van het brandbare, niet-recyclebare residu van het huishoudelijk restafval door de restafvalenergiecentrale (REC) in Harlingen.

De gemeente ontvangt een inzamelvergoeding voor nascheiding van het Afvalfonds (Nedvang). In 2021 bedroeg deze vergoeding € 8,90 per ton restafval dat bij Omrin ter verwerking werd aangeboden.

³ LZV= langere en zwaardere vrachtautocombinatie. In dit geval kan één vrachtautocombinatie drie wisselcontainers vervoeren.

⁴ Afvalsturing Friesland hanteert voor de gemeenten in Friesland een verevend tarief. Voor deze businesscase van de gemeente Aalsmeer zijn de kosten voor overslag en transport naar Friesland geprognosticeerd op basis van een berekening.

Verwerking en nascheiding van het huishoudelijk restafval

Omrin beschikt over een scheidingsinstallatie waarmee naast het PMD ook andere grondstoffen die zich in het restafval bevinden na gescheiden of be- en verwerkt worden.

Zoals het vergisten van de natte organische fractie (veelal groente, fruit en andere etensresten) om biogas op te wekken en de nascheiding van zand en metaal. Omrin heeft ook een zogenaamde Dano-trommel laten installeren die op korte termijn in gebruik wordt genomen. Hiermee wordt het mogelijk gemaakt om meer scheiding van luiers en restanten papier te bewerkstelligen. Ook zullen hiermee luiers kunnen worden vergist.

Voor de verwerking van huishoudelijk restafval (inclusief nascheiden) geldt in 2021 een aandeelhouderstarief van € 68,- per ton. Dit tarief wordt jaarlijks vastgesteld door de algemene vergadering van aandeelhouders.

Voor gemeenten die hun restafval laten nascheiden geldt een hogere restitutie op de afvalstoffenbelasting van € 21,- per ton. Dit leidt tot een financieel voordeel van circa € 11,- per ton. Dit financiële voordeel op de Afvalstoffenbelasting weerspiegelt de hoeveelheid grondstoffen dat door nascheiding wordt herwonnen. Over deze grondstoffen hoeft geen Afvalstoffenbelasting te worden betaald.

5. Verwerven van aandelen

De aandelen van Omrin worden in de huidige situatie gehouden door de Friese gemeenten, de Groningse gemeenten Eemsdelta en Westerwolde, de Noord-Veluwse gemeenten Elburg, Ermelo, Harderwijk, Nunspeet, Oldebroek en Putten en NV Irado (Capelle aan den IJssel, Schiedam, Vlaardingen, Barendrecht, Albrandswaard, Ridderkerk).

Er wordt onderscheid gemaakt in aandelen A en B. Eigenaren van A zijn de oorspronkelijke aandeelhouders die daarmee de toen aanwezige reserves hebben opgebouwd en ook aanspraak maken op dividend-A vanuit die reserve. Later toetredende aandeelhouders bezitten aandelen B en bouwen ook eigen reserves op. Deze reserves zijn nog relatief beperkt. Zij maken aanspraak op dividend-B vanuit die reserve. Meerlanden of de Gemeente Aalsmeer verwerven dus ook aandelen B.

Voor alle aandeelhouders is de dividenduitkering (van dividend A dan wel dividend B) hetzelfde, naar rato van het aantal aandelen. Qua zeggenschap hebben aandelen A en B dezelfde rechten: 'one share one vote'.

De kosten voor het verwerven van aandelen is afhankelijk van het aantal aandelen en de prijs per aandeel. De prijs van de aandelen omvat de intrinsieke waarde (nominale waarde plus het aandeel in de voor het aandeel B opgebouwde reserve). De waarde van een aandeel B wordt bepaald door de nominale waarde van € 450,- per stuk plus de aanwezige reserves (indicatie € 3.750,-⁵). Als indicatie voor de waarde van één aandeel kan dus € 4.200,- worden aangehouden. Aandeelhouders hoeven geen garantstelling af te geven.

Het aantal aandelen wordt in overleg bepaald. De gemeente kan daarbij het gewenste aantal aandelen aangeven. Met een beperkt aantal aandelen kan worden voldaan aan de vereisten voor investering. Het aantal aandelen per gemeente varieert dus ook. Zo krijgt de gemeente Groningen 360 aandelen (1,8 aandeel per 1.000 inwoners) en de gemeente Westerkwartier 50 aandelen (0,8 aandeel per 1.000 inwoners).

Voor deze notitie gaan we uit van een bandbreedte, maar zoals gezegd kunnen de waardes in samenspraak worden aangepast. We gaan uit van een waarde vergelijkbaar met de eerdergenoemde gemeente van 0,8 aandeel per 1.000 inwoners. Dit zijn (afgerond) 25 aandelen waarmee de investering € 105.000,- bedraagt.

⁵ Bij toetreding zal de dan geldende waarde op basis van de meest recente vastgestelde jaarrekening worden bepaald.

Echter indien gekozen wordt voor een kleiner aantal aandelen (bijvoorbeeld 8) dan bedraagt de investering circa € 30.000, -.

Aandeelhouderschap is verbonden aan opdrachtgeverschap: de verwerking van het huishoudelijk restafval (uit Aalsmeer) moet door de gemeente dan wel door Meerlanden worden overgedragen aan Afvalsturing Friesland. Dit betreft een leverings- en verwerkingscontract voor onbepaalde tijd met een opzegtermijn van vijf jaar. Naast het huishoudelijk restafval kunnen ook andere stromen afval van huishoudelijke aard (zonder verplichte aanbesteding) door Omrin worden verwerkt, maar dit is niet vereist.

6. Samenvattend financieel

De kosten voor de verwerking van het huishoudelijk restafval van de gemeente Aalsmeer door Omrin bedragen € 110,-per ton. Daarbij is uitgegaan van het aandeelhouderstarief en afvalstoffenbelasting 2021. Hierbij is rekening gehouden met de geprognosticeerde kosten voor overslag en transport van het restafval naar Omrin.

De (logistieke) kostenverschillen bij de inzameling van huishoudelijk restafval ten opzichte van de gescheiden inzameling van PMD (in de gemeente, bij de huishoudens) vallen buiten de scope van deze notitie.

| | | |
|---|----------|---------------|
| Verwerkingskosten investering Omrin (Inclusief het nascheiden van restafval) | | |
| Aandeelhouderstarief | € | 68,00 |
| Overslag en transport(berekend) | € | 20,00 |
| Afvalstoffen belasting | € | 33,00 |
| Korting afvalstoffenbelasting | € | -11,00 |
| Verwerkingskosten per ton | € | 110,00 |

In 2021 bedraagt de inzamelvergoeding bij nascheiding van PMD € 8,90 per ton ingezameld restafval. Uitgaande van 6.450 ton dus circa € 57.000, - te

| | | |
|---|----------|---------------|
| Inzamelvergoeding Afvalfonds (2021) | € | -8,90 |
| Verwerkingskosten totaal (incl.inzamelvergoeding Afvalfonds) | € | 101,10 |

ontvangen door de gemeente Aalsmeer. De verwerkingskosten per ton bedragen zodoende € 101,10.

Verwerkingskosten totaal (afgerond)

| | | |
|--------------------------------|---|---------|
| Verwerkingskosten op jaarbasis | € | 709.000 |
| Inzamelvergoeding | € | -57.000 |

Beide uitgaande van 6.450 ton

| | | |
|---|----------|----------------|
| Verwerkingskosten totaal (incl.inzamelvergoeding Afvalfonds) | € | 652.000 |
|---|----------|----------------|

Uitgaande van 6.450 ton per jaar bedragen de totale verwerkingskosten € 652.000,- per jaar.

Voor het verwerven van de aandelen kan rekening worden gehouden met een investering van € 30.000, - tot € 105.000, - afhankelijk van de keuze van het aantal te verwerven aandelen.

De aanschafwaarde van de deelneming zal – afhankelijk van de keuze wie gaat verwerven - door Meerlanden of de gemeente worden geactiveerd.

Gelet op de solvabiliteitspositie van Omrin c.q. Afvalsturing Friesland, de regels die het bedrijf voor uitkering van dividend heeft opgesteld en de prognose die ze zelf geeft van de bedrijfsresultaten zegt het bedrijf dat naar verwachting ook de komende jaren dividend zal worden uitgekeerd. Indicatief betreft het een dividend

van 5 tot 10% op het in aandelen geïnvesteerd vermogen⁶. Voor Omrin is het realiseren van winst c.q. dividenduitkering geen doel op zich is, maar een verantwoord en evenwichtig tariefbeleid staat voorop.

Een vergelijking

Tot slot wordt deze financiële projectie vergeleken met de kosten in de huidige situatie, en een situatie waarbij de restafvalverwerking (inclusief het nascheiden van PMD) wordt uitbesteed aan de markt. Zie voor een nadere toelichting op de marktsituatie bijlage 2. Bij uitbesteding aan de markt moet er rekening mee worden gehouden dat alleen private (markt) partijen zullen inschrijven. Overheidsorganisaties zoals Omrin en HVC doen niet mee aan openbare aanbestedingen.

Bij aanbesteding aan de markt zijn voor restafvalverwerking inclusief nascheiding van PMD twee marktpartijen in beeld: Attero (locatie Wijster) en AVR. De nascheidingsinstallatie van AVR is gevestigd in Rozenburg. AVR is hoogst waarschijnlijk⁷ ook de nieuwe eigenaar van AEB gevestigd te Amsterdam. Toelichting aannames:

- Voor de vergelijking gaan we uit van een verwerkingstarief (inclusief nascheiding) van € 65 tot € 80 per ton.

| Verwerkingskosten bij aanbesteding markt (Inclusief het nascheiden van restafval) | Bandbreedte markt | |
|---|-------------------|-----------------|
| Verwerkingstarief | € 65,00 | € 80,00 |
| Overslag en transport(berekend) | € 7,50 | € 20,00 |
| Afvalstoffen belasting | € 33,00 | € 33,00 |
| Korting afvalstoffenbelasting (schatting) | € -4,00 | € -10,00 |
| Verwerkingskosten per ton | € 101,50 | € 123,00 |
| Inzamelvergoeding Afvalfonds (2021) | € -8,90 | € -8,90 |
| Verwerkingskosten per ton (incl.inzamelvergoeding Afvalfonds) | € 92,60 | € 114,10 |
- Voor overslag en transport hanteren we hetzelfde tarief als bij inbesteding bij Omrin, dus € 20,- per ton. Bij inbesteding bedraagt de transportafstand circa 140 kilometer. Bij aanbesteding kan dit variëren tussen 75 en 185 kilometer. Indien de verwerking aan AVR wordt gegund, en de verwerking in Amsterdam plaatsvindt dan zullen de kosten voor overslag en transport dalen en ongeveer vergelijkbaar met de huidige situatie zijn. Voor de vergelijking kan rekening worden gehouden met minstens € 7,50 per ton overslag- en transportkosten.

| Verwerkingskosten totaal (afgerond) | | |
|---|------------------|------------------|
| Verwerkingskosten op jaarbasis | € 655.000 | € 793.000 |
| Inzamelvergoeding | € -57.000 | € -57.000 |
| Beide uitgaande van 6.450 ton | | |
| Verwerkingskosten totaal (incl.inzamelvergoeding Afvalfonds) | € 598.000 | € 736.000 |
- De korting op de afvalstoffenbelasting is (grofmazig) gebaseerd op de hoeveelheid nagescheiden PMD dat als zodanig niet wordt verbrand. Deze restitutie is lager dan bij inbesteden bij Omrin. Omrin heeft eigen afspraken met de Belastingdienst, waarbij de restitutie van de Afvalstoffenbelasting gekoppeld is aan de totale hoeveelheid nagescheiden materialen. Waarvan ongeveer 2/3 verband hout met de verwerking van biomateriaal in het restafval en 1/3 met nascheiding van PMD.

⁶ Dit betreft een opgave in 2020 door Omrin in het kader van de toetreding door de gemeente Groningen tot Afvalsturing Friesland.

⁷ De ACM (autoriteit consument en markt) moet nog akkoord gaan met de voorgenomen transactie of kan voorwaarden stellen.

- In de huidige situatie is er sprake van nascheiding bij het AEB
- Het transport vindt plaats vanuit de wijken.
- De Restitutie bestaat uit Afvalstoffenbelasting en een teruggave op basis van scheidingsresultaat.
- Voor het bron gescheiden PMD geldt een vergoeding van € 245,- per ton.

| Verwerkingskosten huidig AEB (Inclusief het scheiden van restafval) | | | |
|--|----------|---|----------------|
| Verwerkingstarief | | € | 69,04 |
| Transport | | € | 7,50 |
| Afvalstoffen belasting | | € | 33,00 |
| Restitutie (voorlopig) | | € | -4,61 |
| Verwerkingskosten per ton | | € | 104,93 |
| Verwerkingskosten en vergoeding | | | |
| Verwerkingskosten op jaarbasis | 6000 ton | € | 630.000 |
| Vergoeding Afvalfonds (2021) | 450 ton | € | -110.000 |
| Kosten totaal | | € | 520.000 |

Conclusie:

Ten opzichte van het huidige kostenniveau van de afvalverwerking bij het AEB (met bronscheiding van PMD) zal de overgang door inbesteding bij Omrin (met nascheiding van PMD) naar verwachting een verhoging van € 132.000,- per jaar teweeg brengen. Indien wordt gekozen voor aanbesteding aan de markt moet ook rekening worden gehouden met hogere verwerkingskosten, afhankelijk van de marktwerking kan dit zowel hogere als lagere kosten met zich meebrengen t.o.v. de inbestedingsvariant.

Los van de kosten van verwerking dient bij de inbesteding bij Omrin ook rekening gehouden te worden met de kosten voor het verwerven van aandelen. Op basis van het aantal en prijs kan dit rond € 30.000,- tot € 105.000,- liggen.

bijlage 1 Marktsituatie verwerking en nascheiding huishoudelijk restafval

Verwerking van restafval

In Nederland bedraagt de totale vergunde verwerkingscapaciteit van restafval van circa 8.200 kton op jaarbasis. In totaal zijn er twaalf partijen die beschikken over een of meerdere verbrandingslijnen op een of meerdere locaties. In Figuur 2 zijn de verschillende AEC's weergegeven.



| Thermisch recyclen HRA en GHRA in NL | | |
|--------------------------------------|------------|--------------------------|
| Installatie | Capaciteit | R1-waarde (2016) |
| EEW, Delfzijl | 576 | 1,21 |
| Omrin, Harlingen | 280 | 1,15 |
| Attero, Wijster | 719 | 0,82 |
| Twence, Hengelo Lijnen 1 en 2 | 650 | 0,95 |
| Lijn 3 | | 0,99 |
| ARN, Nijmegen | 310 | 0,98 |
| AVR, Duiven | 400 | 0,67 |
| AVR, Rozenburg | 1300 | 0,89 |
| HVC, Alkmaar | 675 | 0,73 (0,88) ¹ |
| AEB, Amsterdam AEC | 850 | 0,75 |
| HRC | 500 | 1,05 |
| HVC, Dordrecht | 396 | 0,82 |
| Attero, Moerdijk | 1200 | 1,13 |
| SUEZ, Roosendaal | 336 | 0,85 |
| | 8.192 | |

Figuur 1. Aanbodzijde verwerking restafval NL⁸

Voetnoot 1 bij HVC: In 2016 was er een storing bij HVC Alkmaar. De waarde 0,73 betreft het hele jaar 2016 inclusief de periode met storing. De waarde 0,88 betreft de periode dat er geen storing was.

De totale vergunde verwerkingscapaciteit bedraagt circa 8.200 kton. Daarbij is de gemiddelde beschikbaarheid (onder meer in verband met onderhoud) ongeveer 90%. Jaarlijks wordt dus circa 7.500 kton verwerkt. Daarvan is circa 3.000 kton huishoudelijk restafval, 2.800 kton restafval van bedrijven in Nederland en 1.700 kton geïmporteerd restafval. Circa 2.300 kton betreft vergunde verwerkingscapaciteit van overheidsgedomineerde organisaties (Omrin, HVC, ARN, Twence).

Deze organisaties doen in principe niet mee aan aanbestedingen van gemeenten⁹. Dat betekent dat de totale vergunde beschikbare capaciteit bij aanbesteding van huishoudelijk afval circa 5.900 kton bedraagt.

De verwachting is dat in Nederland geen nieuwe verbrandingscapaciteit meer gebouwd zal worden, gelet op het feit dat de huidige Nederlandse verbrandingscapaciteit op dit moment al (ruim) groter is dan de hoeveelheid Nederlands restafval.

⁸ In dit overzicht is Suez EVI Coevorden niet meegenomen aangezien deze installatie zich op Duits grondgebied bevindt.

⁹ Van Twence is bekend dat deze organisatie wel inschrijft op aanbestedingen van gemeenten.

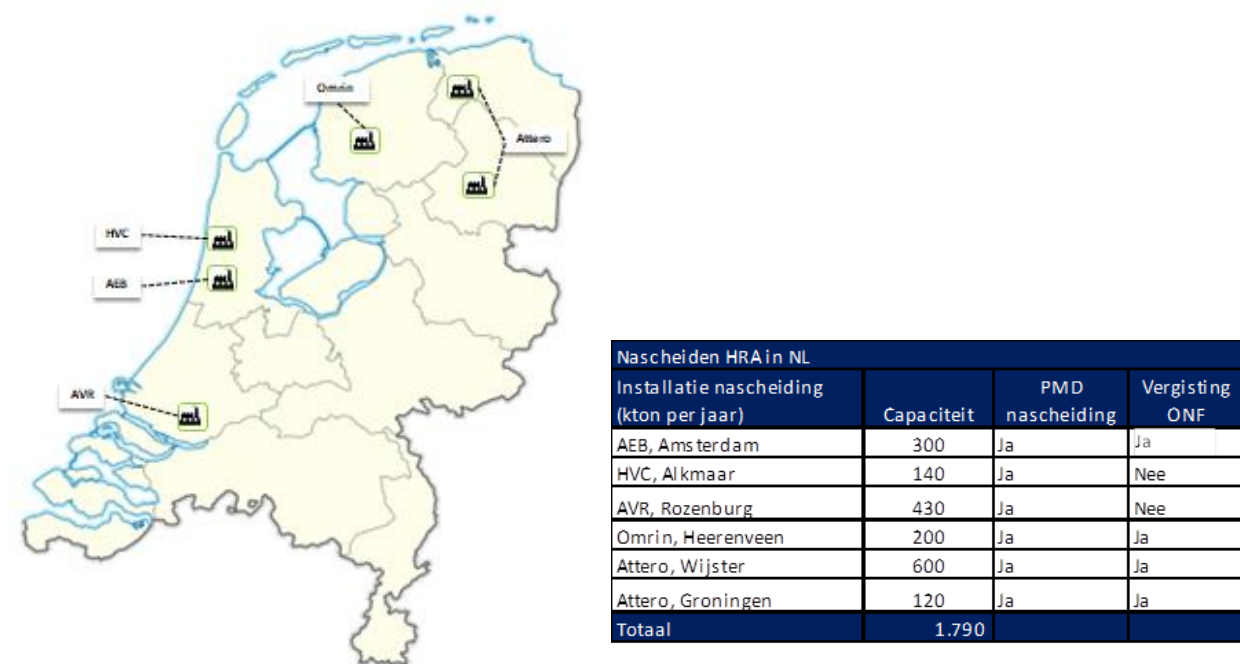
Veel Nederlandse AEC's verwerken om deze reden al restafval uit het buitenland. Gelet op de VANG-doelstellingen is de verwachting dat de hoeveelheid (Nederlands) restafval verder afneemt. Er is in Nederland derhalve geen capaciteitsbehoefte.

Alle afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) in Nederland voldoen aan de R1-status. Een R1-status betekent dat een afvalverbrandingsinstallatie netto elektriciteit oplevert en daarom worden deze tegenwoordig ook afvalelektriciteitscentrales (AEC's) genoemd. De mate van energetische efficiëntie verschilt per AEC en is uitgedrukt in de R1-waarde. Hoe hoger de R1-waarde des te efficiënter de installatie gebruik maakt van energie. De verschillende verwerkingsinstallaties kunnen zich op deze R1-waarde onderscheiden. Ieder jaar toetst het ministerie de status van alle AEC's. De waarden voor 2016 zijn weergegeven in figuur 2.

Echter, niet de restafvalverwerkingscapaciteit maar de beschikbare en gevraagde nascheidingscapaciteit is bij een aanbesteding het meest kritisch.

Nascheiding van restafval

In Nederland is er een totale nascheidingscapaciteit van restafval van circa 1.800 kton op jaarbasis. In totaal zijn er vijf partijen die beschikken over een of meerdere nascheidingslijnen op een of meerdere locaties.



Figuur 2. Nascheiding PMD in Nederland

Toekomstige ontwikkelingen rondom de vergoeding voor kunststofverpakking aan verwerkers zullen een grote invloed hebben op de business cases van (toekomstige) nascheidingsinstallaties. Wanneer deze vergoeding komt te vervallen zullen de business cases nauwelijks of niet meer uitkomen.

Als gezegd kunnen er naast PMD met behulp van nascheiding ook (aanvullende) hoeveelheden van bepaalde andere stromen gescheiden worden, die ook al dan niet hoogwaardig gerecycled kunnen worden. Iedere nascheidingsinstallatie kent haar eigen specifieke configuratie en daarmee ook haar eigen rendement (hoeveelheid verschillende nagescheiden stromen en vervolgens gerecycled versus de hoeveelheid verbrand restafval).

Exacte cijfers over het scheidingsrendement van nascheidingsinstallaties (c.q. het aandeel PMD in restafval dat bij nascheiding wordt herwonnen) worden door betrokken ondernemingen niet breed gedeeld. In de huidige praktijk verwachten wij dat een rendement tussen 50 – 80% realistisch is. Echter omdat de techniek steeds verder vordert, hebben wij ervoor gekozen om het rendement bij nascheiding optimistisch in te schatten.

De nascheidingsprestaties van AEB blijken in de afgelopen periode tegen te vallen. Van de beoogde bijdrage van circa 8% aan het totale scheidingspercentage in de gemeente Amsterdam is 4,8% gerealiseerd¹⁰.

Vrij beschikbare capaciteit voor nascheiding PMD

Op de 'vrije' markt zijn AEB (uitgaande van privatisering) AVR en Attero beschikbaar als partij met nascheidingscapaciteit. Hierbij is de verwachting dat de nascheidingsinstallaties van AVR en Attero in de huidige situatie nog wel een klein deel vrij beschikbare nascheidingscapaciteit hebben c.q. houden. Deze vrij beschikbare nascheidingscapaciteit lijkt echter wel beperkt.



De nascheidingscapaciteit van de SI van AEB bedraagt circa 300 kton, welke in de huidige situatie volledig wordt benut door gemeente Amsterdam en de samenwerkende gemeenten welke onderdeel uitmaken van onderhavig onderzoek. Ervan uitgaande dat het nieuwe grondstoffenbeleidsplan in gemeente Amsterdam wordt vastgesteld door de gemeenteraad ultimo 2020, stapt gemeente Amsterdam volledig over op nascheiding van haar PMD. In potentie kan dit betekenen dat gemeente Amsterdam circa 220 kton (+ de hoeveelheid brongescheiden PMD in 2020) wil laten nascheiden. Hierdoor is het in theorie niet meer mogelijk om zowel het restafval van gemeente Amsterdam als de samenwerkende gemeenten na te scheiden.

AVR scheidt sinds de ingebruikname van de nascheidingsinstallatie in Rozenburg het restafval van de gemeenten Rotterdam (200 kton), Den Haag (100 kton), Leiden en Utrecht c.q. AVU (65 kton + reservering 20 kton). Vanaf 2020 zijn ook de gemeenten Den Bosch, Leiderdorp, Oegstgeest, Goeree-Overflakkee en vier Zeeuwse gemeenten gestart met nascheiding bij AVR in Rozenburg. AVR lijkt nauwelijks nascheidingscapaciteit beschikbaar te hebben.

Attero lijkt in de huidige situatie nog wel een klein deel vrij beschikbare nascheidingscapaciteit te hebben. Het betreft hier echter maximaal 100 kton. Daarnaast bestaat er ook nog de mogelijkheid dat Attero haar locatie in Groningen gaat sluiten.

Eén van de complicerende factoren van het inschatten van daadwerkelijk vrij beschikbare nascheidingscapaciteit heeft te maken met het feit dat deze installaties ook vaak kunnen opschalen (naar meerdere ploegendiensten) waardoor de installaties meer restafval kunnen nascheiden. Als gezegd, zoeken partijen met nascheidingsinstallaties een optimum tussen procesoptimalisatie en een hoog scheidingspercentage, oftewel een afweging tussen kwaliteit en kwantiteit.

¹⁰ *Schriftelijke vragen inzake het falen van de nascheidingsinstallatie van het Afval Energie Bedrijf aan de gemeente Amsterdam. Beantwoording door college van B&W d.d. 20 februari 2020.*

De overheid gedomineerde organisaties zoals Omrin en HVC schrijven niet in op openbare aanbestedingen voor restafvalverwerking en/of nascheiding van PMD. Zij beschikken echter wel over nascheidingscapaciteit. Deze nascheidingscapaciteit is echter uitsluitend beschikbaar voor hun eigen deelnemende gemeenten.

bijlage 2 **Waarom investeren c.q. toetreden tot overheid gedomineerde organisatie?**

Het volgende overzicht vat de belangrijkste kenmerken en verschillen van aanbesteding aan de markt ten opzichte van investering bij een overheid gedomineerde organisatie zoals Afvalsturing Friesland (Omrin) of HVC. Dit overzicht is ontleend aan “Oplegger en memo ten behoeve van besluitvorming restafval” van 11 juni 2021.

| <i>Aanbesteding aan de markt</i> | <i>Deelneming overheidsorganisatie</i> |
|--|---|
| a. Eindimensionale dienst versus strategische samenwerking en bredere bijdrage aan maatschappelijke doelen | |
| Aanbesteding aan de markt focust primair op de gevraagde dienstverlening (verbranding en eventueel nascheiding van PMD). Gebruikelijke gunningscriteria hebben betrekking op de prijs in combinatie met milieueffecten en (energetisch) rendement. | <p>Bij deelname in een overheidsorganisatie worden meerdere kwaliteiten en diensten dan alleen restafvalverwerking gewaardeerd. Deelname aan een overheidsorganisatie kan nog extra bijdragen aan maatschappelijke doelen van de gemeente. Bijvoorbeeld bij de totstandkoming van een (regionale) circulaire economie op het gebied van grondstofstromen (sluiten van kringlopen en ketens), of bij de totstandkoming van de energietransitie (breed, ook stadsverwarming, zonne- en windparken, geothermie).</p> <p>De breedte c.q. reikwijdte van de bijdrage aan maatschappelijke doelen verschilt per overheidsorganisatie en kan worden afgeleid uit het profiel en de strategie van de organisatie.</p> |
| b. Contractduur / duur van de samenwerking | |
| Bij aanbesteding bedraagt de contractduur enkele jaren, waarna opnieuw moet worden aanbesteed en ook weer andere partijen (opdrachtnemers) in beeld kunnen komen. | <p>Bij deelname in een overheid gedomineerd bedrijf wordt veelal een lange termijn relatie aangegaan. Deze lange termijn relatie is gewenst vanwege de stabiliteit van de onderneming (geen concurrentie om de markt) en bij het bewerkstelligen van meer lange termijn doelstellingen op het gebied van duurzaamheid, circulariteit, energietransitie, et cetera.</p> <p>De mate van verbondenheid van de gemeente als aandeelhouder en opdrachtgever verschilt per overheidsorganisatie en kan worden afgeleid uit de statuten en andere overeenkomsten.</p> |
| c. Samenwerking door de deelnemende gemeenten | |
| Bij een aanbesteding aan de markt is de samenwerking tussen gemeenten vooral gericht op het creëren van volume, het ontwikkelen van een succesvolle aanbestedingsstrategie en – na gunning – op een zo efficiënt en effectief mogelijk contractmanagement. Dit betreft uitsluitend de gemeenten die deelnemen aan de aanbesteding. | <p>Bij deelname in een overheidsorganisatie werken de aandeelhoudende gemeenten samen in hun overheidsorganisatie bij zowel de primaire diensten zoals restafvalverwerking en nascheiding, alsook aan duurzaamheidsdoelen op andere terreinen.</p> <p>De breedte van de focus verschilt per overheidsorganisatie en is af te leiden uit het profiel en de strategie van de organisatie.</p> |

d. Nascheiding van PMD uit huishoudelijk restafval

Bij het aanbesteden aan de markt bestaat de mogelijkheid om aanvullend op de restafvalverwerking (verbranding met energierugwinning) ook nascheiding van PMD te vragen. Het is daarbij van belang dat de gemeente duidelijke kaders en hoeveelheden (ordegroottes) aangeeft, zodat de inschrijvende partijen daar rekening mee kunnen houden.

De wens voor nascheiding van het PMD uit het restafval heeft wel impact op het speelveld. Niet alle restafvalverwerkers in de markt kunnen het huishoudelijk restafval nascheiden.

De in deze verkenning onderzochte overheidsorganisaties bieden de mogelijkheid voor nascheiding van het huishoudelijk restafval aan. Daarbij is sprake van flexibiliteit, doordat de gemeente hier (binnen de ontstane relatie) keuzes kan maken en kan wijzigen. Bijvoorbeeld indien de gemeente op enig moment nascheiding wil toevoegen of juist wil staken, dan is dat mogelijk.

De nascheidingscapaciteit wordt echter wel selectief aangewend voor huishoudelijk restafval waarin het PMD aanwezig is (en dus niet aan de bron gescheiden is ingezameld).

Bij overheid gedomineerde verwerkingsorganisaties wordt de beschikbare nascheidingscapaciteit meer selectief ingezet ten behoeve van PMD-rijk restafval. Dat betekent dat de gemeente die een deel van het restafval wil laten nascheiden fysiek/logistiek onderscheid moet maken in twee kwaliteiten huishoudelijk restafval.

e. Flexibiliteit in de dienstverlening

Bij aanbesteding aan de markt is veelal sprake van vooraf duidelijk omschreven en vastomlijnde dienstverlening. Flexibiliteit in aanpassingen en wijzigingen binnen de overeen te komen contractduur is mogelijk (c.q. kan onderdeel zijn van de gevraagde dienstverlening), en wordt in het algemeen financieel afgeprijsd (duurder) in de aanbidding.

Bij deelname in een overheid gedomineerde verwerkingsorganisatie is flexibiliteit in de vorm en omvang van de gevraagde dienstverlening groot. Mede vanwege de lange termijn verbondenheid is deze flexibiliteit ook gewenst, zodat de vorm en omvang van de diensten kan meebewegen met veranderende behoeften van de gemeente en innovaties in de praktijk. Flexibiliteit vindt zijn financiële weerslag in de op kostprijs gebaseerde tarieven van het overheid gedomineerde bedrijf.

f. Kostenniveau, prijs- en tariefontwikkeling

Bij aanbesteding aan de markt is sprake van marktprijsfluctuaties. De totstandkoming van de marktprijs hangt af van het samenspel van vraag en aanbod. Hiermee kan rekening worden gehouden bij het ontwikkelen van een aanbestedingsstrategie, met name het moment waarop de aanbesteding in de markt wordt gezet. De verwerkingstarieven zijn het resultaat van prijsvorming. Er kunnen uitschieters naar boven of beneden zijn.

Uiteraard leiden fiscale maatregelen (zoals de Afvalstoffenbelasting) tot fluctuaties in de verwerkingskosten.

De verwerkingstarieven zijn een weerspiegeling van de werkelijke kosten. Zonder echte uitschieters naar boven of beneden.

De verwerkingstarieven van overheidsorganisaties zijn in de afgelopen jaren – ten opzichte van de marktprijzen – minder volatiel dus meer stabiel en constant. Jaarlijkse tariefverhogingen zijn veelal het gevolg van indexering. Uiteraard leiden fiscale maatregelen (zoals de Afvalstoffenbelasting) ook bij overheidsorganisaties tot fluctuaties in de verwerkingskosten.

Het kostenniveau voor de dienstverlening en andere financiële condities verschilt per overheidsorganisatie en kan worden afgeleid uit de statuten en andere overeenkomsten.

bijlage 3 Vergelijking Omrin en HVC

Voor het uitwerken en inzichtelijk maken van de route van inbesteding zijn twee overheid gedomineerde organisaties benaderd: HVC en Omrin. Hoewel ook andere overheid gedomineerde organisaties in aanmerking zouden kunnen komen (zoals Twence of ARN), zijn deze twee organisaties geselecteerd op basis van hun (fysieke en logistieke) aanwezigheid in de regio én omdat beide organisaties in de praktijk de mogelijkheid bieden voor het nascheiden van het huishoudelijk restafval.

Bron: Oplegger en memo tbv besluitvorming restafval 11 juni 2021.

| HVC | Omrin |
|---|---|
| a. Het profiel en de breedte van het dienstenpakket en de strategische focus | |
| <p>Naast be- en verwerking van afval- en grondstoffen heeft HVC een brede focus op de energietransitie door investeringen en activiteiten op het gebied van zonneparken, windparken, geothermie en warmtenetten.</p> <p>Bij HVC is het gebruikelijk dat, om deel te kunnen nemen in de organisatie, de gemeente verplicht is al het bij huishoudens ingezamelde restafval en GFT door HVC te laten verwerken. HVC geeft echter aan – voor de gemeenten in deze verkenning - dat lopende contracten gerespecteerd worden en vanzelfsprekend ook de bestaande verwerking van GFT door Meerlanden. Hierop kan dan ook een uitzondering gemaakt worden. GFT verwerking behoort echter niet tot de scope van deze gezamenlijke verkenning. Of een gemeente ook het GFT wil of kan laten verwerken door HVC moet per gemeente worden bepaald.</p> <p>HVC schrijft niet in op openbare aanbestedingen voor afvalstromen.</p> | <p>Omrin focust op be- en verwerking van afval-/grondstoffen en energiewinning uit de eigen afval- en grondstof gerelateerde werkprocessen.</p> <p>Om deel te kunnen nemen in de organisatie (c.q. om aandeelhouder te worden) is de gemeente verplicht al het bij huishoudens ingezamelde restafval door Omrin te laten verwerken.</p> <p>Er is geen verplichting voor het laten verwerken van andere stromen dan het ingezamelde restafval van huishoudens.</p> <p>Omrin schrijft niet in op openbare aanbestedingen voor afvalstromen.</p> |
| b. Inrichting en het karakter van de samenwerkingsrelatie met deelnemende gemeenten | |
| <p>Lange termijn relatie voor onbepaalde tijd.</p> <p>Redelijk complexe uittreding (exit). Ingeval van uittreding is het uitgangspunt dat eventuele schade voor de zittende aandeelhouders vanwege het uittreden wordt vergoed. Er zijn tot nu toe geen gemeenten uitgetreden, en er is op voorhand geen standaard procedure voor.</p> | <p>Lange termijn relatie is de intentie, maar met een contract voor bepaalde duur.</p> <p>Redelijk gemakkelijk uitvoerbare uittreding (exit). Met een opzegtermijn van 5 jaar kan de afvalverwerking door Omrin worden gestaakt en is de gemeente geen desintegratievergoeding aan Afvalsturing verschuldigd.</p> |
| c. De invulling van het aandeelhouderschap verschilt in beide organisaties | |
| <p>Actief aandeelhouderschap is voorwaarde. Bijvoorbeeld ten behoeve van strategische keuzes en investeringen in de (bredere) energietransitie.</p> | <p>Actief aandeelhouderschap beperkt noodzakelijk.</p> |
| d. Aandeelhouderschap | |
| <p>Aandeelhouders van HVC kunnen publiekrechtelijke organisaties worden zoals gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. Een (overheids)vennootschap is privaatrechtelijk en kan dus geen aandeelhouder worden.</p> | <p>Publieke partijen kunnen aandeelhouder van Omrin c.q. Afvalsturing Friesland N.V. worden. Publieke partijen zijn bijvoorbeeld gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en overheid gedomineerde vennootschappen.</p> |

e. Toetreding en verwerven van aandelen

De gemeente (of gemeenschappelijke regeling) kan de aandelen verwerven tegen nominale waarde (€ 45,45 per aandeel). Er zijn momenteel circa 3.300 aandelen uitgegeven.

Aan de hand van het volgende voorbeeld kunt u - naar rato - een indicatie voor uw eigen gemeente bepalen: een gemeente met 20.000 inwoners en gemiddeld 150 kg restafval per inwoner per jaar komt in aanmerking voor circa 23 aandelen A (ongeveer 0,7% van het totaal aan uitgegeven aandelen A).

Er is geen inbreng van eigen vermogen vereist. De gemeente dient een garantstelling voor leningen van HVC af te geven. Ultimo 2020 is de totale garantstelling voor aandeelhouders A ongeveer 613 miljoen euro. Uitgaande van het fictieve voorbeeld (gemeente met 20.000 inwoners), bedraagt de garantstelling dan circa 4,1 miljoen euro.

Gemeenten ontvangen jaarlijks een garantstellingsprovisie (1% van de garantstelling, omgerekend naar euro/ton restafval bedraagt dit circa 15 euro/ton).

De gemeente (of gemeenschappelijke regeling of overheidsvennootschap) kan letteraandelen-B in Afvalsturing Friesland N.V. verwerven. De waarde van een aandeel wordt bepaald door de nominale waarde van € 450,00 per stuk plus de aanwezige reserves.

Het aantal aandelen wordt in overleg met de gemeente(n) bepaald. De gemeente kan daarbij het gewenste aantal aandelen aangeven. Met een beperkt aantal aandelen kan worden voldaan aan de vereisten voor investering. Het maximaal aantal aandelen per gemeente bedraagt (en is in de praktijk) 360.

Er hoeft geen garantstelling te worden afgegeven.

f. Vergelijking verwerkingskosten huishoudelijk restafval

Het overzicht toont een vergelijking van de tarieven voor aandeelhoudende gemeenten voor het verwerken van huishoudelijk restafval. In het eerste deel van dit overzicht wordt het tarief berekend voor het verbranden van restafval in- en exclusief de garantstellingsprovisie (HVC) en te verwachten dividend (Omrin). Dit restafval wordt niet nagescheiden.

Het aandeelhouderstarief zonder nascheiding en de overslag en transportkosten, zijn ook van toepassing op restafval dat wel eerst nagescheiden moet worden (op verzoek van de gemeente). Indien (een deel van het) restafval moet worden nagescheiden, dan is een aanvullende tariefreductie (van de afvalstoffenbelasting) van kracht. HVC en Omrin scheiden alleen restafval na, uit gemeenten (of gebiedsdelen van een gemeente) zonder bronscheiding van PMD.

Nb.1. De genoemde bedragen zijn indicatief en worden bij toetreding en contractvorming definitief vastgesteld.

Nb. 2. De kosten voor overslag en transport betreft een verevend tarief.

Verwerkingstarief restafval (per ton), zonder nascheiding

| | Omrin | HVC |
|--|--------------|--------------|
| Aandeelhouderstarief | € 68 | € 86 |
| Overslag en transport | € 15 | € 14 |
| Verbrandingsbelasting | € 33 | € 33 |
| Reductie afvalstoffenbelasting (bodemas HVC) | | € -5 |
| Garantstellingsprovisie | | € -13 |
| Dividend Afvalsturing Friesland | € -10 | |
| Tarief excl. Gar.provisie / dividend | € 116 | € 133 |
| Tarief incl. Gar.provisie / dividend | € 106 | € 115 |

Opgave door resp. Omrin en HVC

Aditionele reductie tarief bij nascheiding restafval*

| | Omrin | HVC |
|---|--------------|--------------|
| Reductie afvalstoffenbelasting | € -11 | € -2,5 |
| Tarief excl. Gar.provisie / dividend | € 105 | € 131 |
| Tarief incl. Gar.provisie / dividend | € 95 | € 113 |

* Nascheiding restafval zonder bronscheiding PMD in gemeente of gebiedsdeel