

Aanbesteding verwerkingscontracten AVU 2027

Notitie voor de gemeenteraden

Geacht raadslid,

De huidige verwerkingscontracten voor het huishoudelijk restafval, het grof huishoudelijk restafval en het gft-afval eindigen voor het eerst op 31 december 2026 en kunnen met 2 maal 2 jaar worden verlengd. Op 27 maart 2024 heeft het Algemeen Bestuur van de AVU besloten de verwerkingscontracten aan te besteden per 1 januari 2027. Met deze notitie informeren wij u over de gekozen strategie en de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de uitvraag van de opdrachten, de aanbesteding.

Inleiding

Periodiek besteedt de AVU de verwerkingscontracten voor het huishoudelijk restafval, het grof huishoudelijk restafval en het gft-afval aan. Afhankelijk van de marktsituatie wordt de keuze gemaakt voor het moment van aanbesteding. Wanneer marktontwikkelingen en -tarieven gunstig zijn ten opzichte van de huidige contracten, is het een goed moment om aan te besteden. Bij een ongunstige markt wordt, - indien mogelijk -, gebruik gemaakt van de verlengsopties.

De huidige marktontwikkelingen en -tarieven staven de verwachting dat met de aanbesteding van de verwerkingscontracten voor huishoudelijk restafval en grof huishoudelijk restafval betere tarieven kunnen worden behaald dan met het verlengen ervan. Bovendien kunnen duurzaamheidseisen als gevolg van ontwikkelingen van de afgelopen jaren opnieuw worden gedefinieerd. De marktsituatie voor gft-afval is zodanig dat een aanbesteding vergelijkbare tarieven en duurzaamheid zal opleveren als bij het verlengen van het contract.

De aanbestedingsstrategie

Huishoudelijk restafval (hra)

In de loop der jaren is de afvalmarkt veranderd. Voorheen gold voor huishoudelijk restafval (verder : HRA) dat aanbesteding van grote hoeveelheden tot concurrentie tussen afvalverwerkers en lagere tarieven leidde. Tegenwoordig treedt door een verzadigde verbrandingsmarkt en een krimpende verbrandingscapaciteit juist meer concurrentie op bij de aanbesteding van kleinere hoeveelheden. De strategie is dat voor meerdere kleinere hoeveelheden HRA de opdrachten tot verwerking niet tegelijk samengebundeld in één aanbesteding, maar afzonderlijk van elkaar middels meerdere deel-aanbestedingen op de markt worden gebracht. Geïnteresseerde partijen kunnen dan niet in één keer op alle opdrachten inschrijven, maar zullen telkens opnieuw moeten inschrijven. De verwachting is dat met deze strategie de maximale concurrentie kan worden behaald.

Grof huishoudelijk restafval (gha)

De verwerking van grof huishoudelijk restafval (verder : GHA) is momenteel duur door de eis om een sorterslag te laten plaatsvinden op herbruikbare grondstoffen voordat deze afvalstroom wordt verbrand. Voor het GHA geldt dat 60% afkomstig is van de milieustraten en 40% huis aan huis wordt ingezameld. Het GHA dat van de milieustraten afkomstig is bevat aanzienlijk minder of geen herbruikbare grondstoffen vanwege de afvalscheiding die op de milieustraten de norm is. Dit deel wordt daarom zonder voorsortering ondergebracht in de verwerkingsopdracht(en) voor het huishoudelijk restafval. Het deel van het GHA dat afkomstig is van de route-inzameling zal wel worden gesorteerd op herbruikbare grondstoffen, waarna de overblijvende, niet herbruikbare hoeveelheid als restafval wordt verwerkt. Voor het te sorteren deel van het GHA wordt de aanbesteding van de verwerkingsopdracht voorbereid.

Groente-, fruit- en tuinafval (gft)

Ten aanzien van de gft-verwerking is er geen reële concurrerende verwerkingsmarkt. Populair gezegd zit de markt “op slot”, als gevolg van stagnerende groei van de verwerkingscapaciteit. Omdat de huidige verwerkingstarieven van het GFT binnen het spectrum van de markttarieven passen en er voor wat betreft duurzaamheid geen grote ontwikkelingen hebben plaatsgevonden, is de meest voor de hand liggende strategie om met de huidige verwerker, - Attero -, in onderhandeling te gaan over de verlenging van de huidige contracten met 2 jaar.

De uitgangspunten van de aanbesteding

Volgorde van de deel-aanbestedingen

De volgorde van de deel-aanbestedingen van de verwerkingsopdrachten wordt strategisch bepaald, waarbij rekening wordt gehouden met ontwikkelingen in het AVU-gebied. De gemeente Utrecht onderzoekt momenteel de mogelijkheden voor het oprichten van een publiek warmtebedrijf. Eén van de opties daarvoor is aansluiten bij HVC. HVC is een publiek (overheids-) bedrijf dat afval verwerkt maar ook warmtenetten aanlegt en exploiteert. Een voorwaarde is dat het afval (HRA, GHA en GFT) van de gemeente Utrecht door HVC moet worden verwerkt. Omdat er in deze fase nog veel vragen moeten worden beantwoord en om ruimte voor verder onderzoek en afweging te bieden, zal de verwerking van het afval van de gemeente Utrecht als laatste opdracht in de rij worden aanbesteed.

Voor het HRA en het GHA van de andere 24 AVU-gemeenten geldt dat de opdracht voor de verwerking van deze afvalhoeveelheden in meerdere aparte opdrachten zal worden aanbesteed. Het afval dat afkomstig is van verschillende gemeenten wordt geclusterd op basis van geografische ligging en overslaglocaties. Voor het GFT geldt dat indien de opdracht niet wordt verlengd, deze ook zal worden aanbesteed op een vergelijkbare wijze. Alle opdrachten hebben weliswaar dezelfde ingangsdatum van 1 januari 2027, maar er zal

worden gewerkt met meerdere verlengingsopties per afzonderlijke opdracht, zodat lopende de uitvoeringsfase van de contracten ervoor kan worden gekozen al dan niet te verlengen, waardoor uiteindelijk een bepaalde opeenvolging van de opdrachten ontstaat waarmee kan worden ingespeeld op de marktomstandigheden. Omdat de verwerkingstarieven van deze opdrachten worden verevend, wordt hierdoor een dempend effect bereikt (tariefsstabiliteit) en kunnen de AVU-gemeenten tevens maximaal inspelen op duurzame ontwikkelingen.

Verwerkingsprijs en duurzaamheid

Bij de gunning van de opdrachten spelen de verwerkingsprijs en de duurzaamheid een grote rol. Voorheen werden deze zogeheten gunningscriteria apart beoordeeld en gewogen. Bij de huidige aanbesteding is dat systeem losgelaten en wordt een inschrijftarief gevraagd (dat is het uiteindelijke 'kale' verwerkingstarief zonder afvalstoffenbelasting en CO₂-heffing) én moeten de parameters m.b.t. verschillende duurzaamheidscriteria van de inschrijving worden opgegeven. Deze parameters leiden middels berekeningen tot een fictief aanvullend tarief. De optelling van het inschrijftarief en het fictieve aanvullende tarief leidt tot één fictief gunningstarief (prijs per ton). De inschrijver met het laagste fictieve gunningstarief krijgt de opdracht gegund. De parameters van de duurzaamheidscriteria zijn:

- De duurzaamheid van het verwerkingsproces. Bij verbrandingsinstallaties is dit de R1-status. R1 is een statusbepaling voor afvalverbrandingsinstallaties die wordt bepaald op basis van hun energie-efficiëntie. De beoordeling van de R1-status wordt gedaan door Rijkswaterstaat, die advies afgeeft aan het ministerie van IenW. Hoe hoger deze status, hoe duurzamer het verbrandingsproces. Iedere verbrandingsinstallatie heeft een officieel vastgestelde R1 status;
- De mate waarin CO₂ wordt voorkomen of wordt afgevangen. Dit vertaalt zich uiteindelijk in de te betalen CO₂-heffing. Hoe meer CO₂ wordt afgevangen, hoe lager deze heffing;
- De transportafstand van de overslaglocatie naar de verwerker en de transportmodaliteit. Hoe minder kilometers en hoe schoner het transport, hoe minder CO₂-uitstoot.

De vertaling van de duurzaamheidscriteria naar euro's geschiedt door toepassing van in Nederland ontwikkelde formules waarin de parameters worden opgegeven: De R1-status, de hoeveelheid vermeden of voorkomen CO₂-uitstoot (%), de transportkilometers en de transportmodaliteit zijn hierin vaste gegevens per inschrijver. Deze formules berekenen een tarief per ton op basis van een bedrag dat aan een ton CO₂-uitstoot wordt toegekend. De AVU neemt hiervoor een bedrag dat ook door het IPCC wordt gehanteerd en "Social Cost of Carbon" wordt genoemd. Hiermee wordt de totale maatschappelijke schade

benoemd die wordt veroorzaakt door de uitstoot van 1 ton CO₂. Het uitgangspunt voor de berekening van dit bedrag is het akkoord van Parijs. Variabelen zijn: de temperatuurstijging van maximaal 2° C tot 2050 en de snelheid waarmee de CO₂-uitstoot wordt teruggedrongen in de komende jaren. Wanneer deze niet voldoende is, zal de “Social Cost of Carbon” jaarlijks alleen maar toenemen. Het uiteindelijke CO₂-bedrag is een keuze, echter deze keuze heeft grote invloed op de aanbesteding. In Nederland zijn nog maar zeer beperkt CO₂-afvanginstallaties geïnstalleerd bij de afvalverbrandingsinstallaties, waarvan de meesten nog in de proeffase verkeren. Wanneer wordt gekozen voor een hoog CO₂-bedrag, dan wordt de concurrentie minimaal, wat het verwerkingstarief zal opdrijven. Een laag bedrag leidt ertoe dat duurzaamheidsmaatregelen minder impact op het inschrijftarief zullen hebben. Tot nu toe is in recente aanbestedingen gekozen voor een bedrag van € 100 per ton CO₂. Dit bedrag valt binnen de richtlijnen van het IPCC. Hiermee is de concurrentie voldoende gegarandeerd en wordt het voorkomen of afvangen van CO₂ voldoende gestimuleerd. De AVU heeft bij deze aanbesteding daarom voor dit bedrag gekozen.

Ook is er aandacht voor social return. Net als in voorgaande aanbestedingen wordt de Prestatieladder Sociaal Ondernemen toegepast. Dit is al jaren gebruikelijk bij de AVU en inmiddels hebben veel afvalverwerkingsbedrijven in de afval- en grondstoffenbranche al een PSO-certificering behaald. Bedrijven die structureel werk maken van sociaal werkgeverschap en arbeidsinclusiviteit, kunnen dit aantonen met een PSO-certificaat. De controle van de certificering wordt onafhankelijk gedaan door TNO. Afhankelijk van de mate waaraan een onderneming aan de eisen voldoet, wordt een niveau toegekend. Verreweg de meeste afvalverwerkers hebben het niveau 1 al behaald. De AVU vraagt de aspirant-status bij aanvang van de overeenkomst, en vanaf het derde contractjaar de basistrede op de PSO-ladder. Zodoende worden er geen potentiële inschrijvers uitgesloten.

De strategie en de uitgangspunten samengevat

- ✓ Meerdere aanbestedingen na elkaar, kleinere hoeveelheden per aanbesteding;
- ✓ GHA van de milieustraten wordt onderdeel van het te verwerken HA;
- ✓ Het nascheiden van PMD uit het HRA wordt een aparte verwerkingsopdracht;
- ✓ Beprijzen van CO₂-uitstoot met € 100 per ton;
- ✓ Beprijzing van het verwerkingsproces, de R1-status o.b.v. CO₂-uitstoot;
- ✓ Beprijzen van transportmodaliteit en transportkilometers o.b.v. CO₂-uitstoot;
- ✓ Prestatieladder Sociaal Ondernemen.

Aan deze notitie is een overzichtelijke “one-pager” toegevoegd. Deze verschaft in één oogopslag inzicht in de aanbesteding.

Procedure

Voor de gemeenschappelijke regeling AVU is betrokkenheid en inbreng van de gemeenten belangrijk, evenals het informeren van de gemeenteraden. Tarieven en duurzaamheidsresultaten werken door naar de gemeentelijke begroting en naar de gemeentelijke duurzaamheidsdoelstellingen.

De aanbestedingen worden door de AVU voorbereid in samenwerking met CirkelWaarde, de samenwerking tussen AVU, Circulus en ROVA. Vanuit de AVU is een werkgroep bestaande uit 4 contactambtenaren uit verschillende AVU-gemeenten samengesteld, die in overleg met de AVU en CirkelWaarde de aanbestedingsdocumenten samenstellen en de uitgangspunten hierin vertalen. Wanneer de aanbestedingsstukken gereed zijn, worden deze aan het Algemeen Bestuur voorgelegd. Na instemming kan de aanbestedingsprocedure worden opgestart.

Er is echter wel een keuze die nog zal worden voorgelegd aan het Algemeen Bestuur, namelijk het mogelijk verlengen van de contracten. De huidige opdrachtnemer, de combinatie AVR-Attero, heeft gevraagd of een mogelijke verlenging van de contracten een optie is. Aan het Algemeen Bestuur zal worden voorgesteld om AVR-Attero de kans te geven een verlengingsvoorstel op basis van marktconformiteit (vergelijkbaar met recente aanbestedingen) te doen, waarbij eveneens rekening dient te worden gehouden met de mogelijke ontwikkelingen m.b.t. het warmtenet van de gemeente Utrecht. Wanneer geen acceptabel verlengingsvoorstel wordt gedaan, dan wordt de aanbestedingsprocedure opgestart.

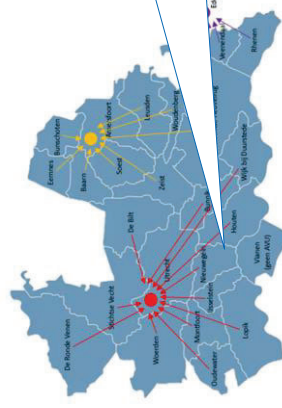
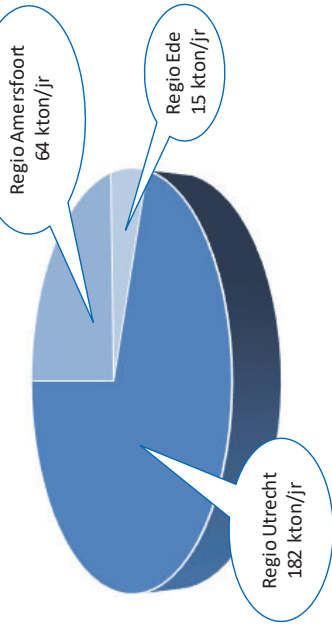
Voor de opdracht voor de verwerking van het GFT geldt in principe hetzelfde. Echter voor deze afvaldeelstroom geldt dat aanbesteden minder voor de hand ligt, vanwege de zeer beperkte marktwerking. Na de definitieve gunningen, worden de raden geïnformeerd over de behaalde resultaten.

Digitale bijeenkomst gemeenteraden

Naast deze notitie is er een digitale bijeenkomst waaraan raadsleden kunnen deelnemen. Tijdens deze bijeenkomst wordt de mogelijkheid geboden voor het stellen van vragen en het wisselen van gedachten over de aanbestedingen. De digitale bijeenkomst via Teams zal worden gehouden op woensdagavond 2 juli 2025 en start om 19:30 uur. U wordt verzocht u per e-mail aan te melden op f.van.dijk@avu.nl. Er zal u dan tijdig een vergaderlink worden toegezonden.

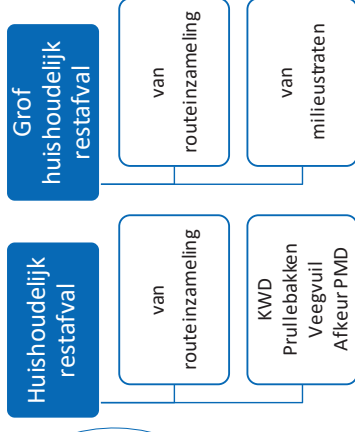
Frans van Dijk,
directeur-secretaris.

Volume HRA + GHA (2024)

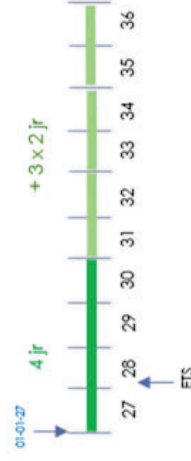


HRA en GHA van
25 AVU-gemeenten

3 overslaglocaties
- Utrecht
- Amersfoort
- Ede



- Beoordelingsbedrag 4 jaar:
 - RI waarde;
 - CO₂-afvang;
 - (fictieve) transportkosten;
 - verwerkingstarief;
 - CO₂ - kosten



- Bodemassen vastgesteld op 25 %
⇒ WBM gemaximeerd op 75%
- Biomassafractie o.b.v. HRA/GHA
- Tarieven: Verwerking, CO₂-kosten



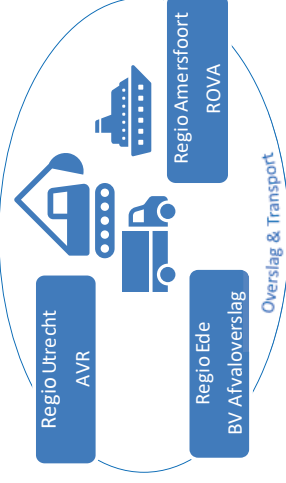
Scope (gemeenten/locaties/volumes)
• Faseren van EU-aanbestedingen



- RI-waarde op basis van 2022
- Mate van CO₂ afvang
- Bodemassen verwerking conform Green Deal
- Afstand tot verwerkingslocatie (indirect) via transporttarieven



ISO 9001
ISO 14001



- AVU betaalt een vergoeding voor CO₂-kosten o.b.v. NEa
- Opdrachtnemer behoudt CO₂-vergoeding oók i.g.v. afvangen/of extra dispensatierechten
- t/m einde initiële OVK geldt de door AVU berekende NLCO₂-heffing
- wijzigingen a.g.v. NEa kengetallen mogen altijd doorgevoerd worden:
 - emissiefactor per ton afval
 - biomassafractie
 - nationale reductiefactor
 - benchmarkfactor
 - CO₂ tarief per ton
- indien ETS start voor AEC's, betaalt AD alle meerkosten t.o.v. NLCO₂-heffing.