



**ECOBEL**

**Toekomststudie ISVAG**  
**Samenvatting**



**Stibbe**

De Toekomststudie dient een volledig, onderbouwd en consistent antwoord te geven op de volgende centrale vraagstelling:

*Op welke wijze kan de intergemeentelijke samenwerking ISVAG haar maatschappelijke opdracht, nl. de verwerking van afval der deelgenoten, verder invullen na 1 september 2011?*

Fase 1 van deze studie (evaluatie AS IS en identificeren van toekomstalternatieven) leidde tot de definitieve conclusie dat onmiddellijke sluiting van ISVAG per 01/09/11 niet wenselijk is. Onmiddellijke sluiting vraagt nl. om een prompte oplossing voor de huidige afvalstromen, gezien ISVAG's statutaire verantwoordelijkheid, maar deze oplossing is niet automatisch beschikbaar in Vlaanderen voor 2011. Bovendien dreigen de ISVAG vennoten niet langer de vruchten te kunnen plukken van een schuldenvrije situatie vanaf 2012 en van een op ecologisch en energetisch vlak performante BBT verbrandingsinstallatie. Tenslotte stellen zich tal van juridische en organisatorische complexiteiten waarvan het risico bestaat dat zij niet tijdig opgelost geraken per 01/09/11.

Fase 3 van de studie zocht - via aanvullende detailanalyses<sup>1</sup>, een carbon footprint en een financiële business case - naar sterktes en zwaktes van 'doorgaan op de huidige site voor een nieuwe, normale vergunningstermijn van 20 jaar (tot 2031 dus)' versus 'na verloop van een bepaalde termijn stoppen op de huidige site en die termijn gebruiken om een sluitende oplossing uit te werken voor de ISVAG afvalstromen door definitieve herverdeling van aangevoerde tonnen afval dan wel door nieuwbouw' om alzo het meest duurzame scenario te selecteren. Bij het uitwerken van deze twee hoofdscenario's (doorgaan versus tijdelijk verlengen) zijn nadrukkelijk optimalisatiemogelijkheden betrokken die zowel tot milieutechnische dan wel tot financiële optimalisaties zullen leiden. De synthese van deze oefening is vervat in een gedetailleerde SWOT-analyse waarbij de na Fase 1 nog overblijvende toekomstalternatieven ook zijn bekeken in functie van eventuele opportuniteiten en bedreigingen die de betreffende alternatieven respectievelijke kunnen versterken dan wel verzwakken. Opportuniteiten en bedreigingen hangen dan weer samen met drie mogelijke toekomstbeelden voor afval in Vlaanderen en in Europa (gaande van traditioneel Vlaams (Toekomstbeeld I), gecontroleerd vooruitstrevend Vlaams (Toekomstbeeld II) tot zeer vooruitstrevend Europees (Toekomstbeeld III)).

---

<sup>1</sup> Detailanalyses inzake (1) optimalisatiemogelijkheden op de huidige site, (2) alternatieve locaties, (3) alternatieve technieken, (4) wenselijkheid van nieuwbouw, (5) mogelijke termijnen bij tijdelijke verlenging en (6) scope en vorm van samenwerkingsverbanden met andere publieke / private partners

De SWOT toont een duidelijk voorkeursalternatief:

**Doorgaan op de huidige site tot minstens de reeds vastgelegde looptijd van de intercommunale ISVAG (i.c. 2023), mits uitbreiding van het vermogen van de stoomturbine (via contractbespreking / marktbevraging) in combinatie met het op korte termijn vergroten van de capaciteit van de luchtkoeler, verbruik van eigen elektriciteit en het plaatsen van een extra meetpunt bij de bestaande niet-katalytische DeNOx installatie (ambitie 100 mg NOx/Nm<sup>3</sup>) én met de aanvraag van een milieuvergunning voor de normale vergunningstermijn van 20 jaar Vóór 2023 (bijvoorbeeld in 2018 wanneer een nieuw strategisch zesjarenplan moet worden opgesteld) moet een nieuwe grondige evaluatie gebeuren over de al dan niet verderzetting van de activiteiten op de ISVAG site gezien: (1) in 2023 de statutaire termijn van ISVAG in principe afloopt, (2) er voor de huidige - tegen dan boekhoudkundig volledig afgeschreven – installatie er mogelijk een alternatieve BBT beschikbaar zal zijn<sup>2</sup> (aangezien ISVAG ambieert om op elk moment state-of-the-art te blijven), (3) de situatie van de Vlaamse en Europese afvalmarkt op dat moment mogelijk veranderd zal zijn en deze gewijzigde context mee in overweging kan genomen worden en (4) de rechtsfiguur van een intercommunale mogelijk niet langer houdbaar zal zijn.**

**Een vergunning voor de normale termijn van 20 jaar wordt aangeraden teneinde toe te laten voldoende onderhandelingsruimte te voorzien op het moment dat er eventueel wordt overgegaan tot de beslissing om de afvalstromen toch in de markt te plaatsen. Het is dan aan de bevoegde instanties (waaronder de Provincie) om de nieuwe vergunningstermijn eventueel te verkorten. Een minimumtermijn zou dan wel moeten zijn tot 2018, wil ISVAG op zijn minst – gelet op haar state-of-the-art ambitie - de gesuggereerde optimalisaties (behoudens de heraanbesteding van de turbine) kunnen doorvoeren op een economisch verdedigbare manier.**

De specifieke SWOT matrix voor dit alternatief is hierna weergegeven:

---

<sup>2</sup> Een techniek die momenteel BBT is, zal niet plots niet-BBT worden; er wordt in BBTs altijd rekening gehouden wordt met afschrijvingstermijnen van installaties. Omdat momenteel nog nieuwe roosterovens vergund worden, zullen roosterovens nog zeker 20 jaar bestaan, mogelijk wel mits aanpassingen (zoals verbeterde energierecuperatie, minder NOx,...). Als een nieuwe technologie duidelijk beter scoort dan roosteroven, zal die in de volgende BBT opgenomen worden, en zal het vanaf dan moeilijker zijn om een roosteroven vergund te krijgen, maar momenteel is dit nog niet aan de orde.

## SWOT-matrix voorkeursalternatief

<p><b>Doorgaan op de huidige site tot minstens 2023 mits:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• een nieuwe vergunning voor de normale termijn van 20 jaar (tot 2031)</li> <li>• groter condensatieoppervlak luchtkoeler</li> <li>• heraanbesteding stoomturbine</li> <li>• eigen verbruik elektriciteit</li> <li>• extra meetpunt bij bestaande niet-katalytische DeNOx installatie</li> </ul>	
Sterkten van het alternatief	Zwakten van het alternatief
<ul style="list-style-type: none"> <li>• versterkt het uitzicht op aantrekkelijke financiële stromen richting vennoten (dividenden)ook door interesten op liquide middelen</li> <li>• sterkste toename energie-inkomsten (ISVAG als energieproducent ipv eindverwerker) icm afname kosten eindverwerking door derden wegens tijdelijke capaciteitstekorten</li> <li>• maximale benutting van energetische en ecologische mogelijkheden</li> <li>• verdere reductie in NOx emissies (tot 100 mg NOx/Nm<sup>3</sup>), zij het minder dan bij installatie SCR</li> <li>• laagste logistieke transportkost in vergelijking met beschouwde alternatieve locaties</li> <li>• weinig juridische complexiteiten tot 2023 (enkel marktbevraging nodig voor optimalisaties en onderhandeling energiecontract)</li> <li>• eventuele sluitingskosten huidige site worden uitgesteld tot na 2023</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• beperkte tot geen marktgedrevenheid</li> <li>• unimodale bereikbaarheid van de site blijft</li> <li>• weinig 'prikkel's om roosteroven (die in 2018 boekhoudkundig afgeschreven zal zijn) om te schakelen volgens de laatste nieuwe technologische ontwikkelingen</li> <li>• focus op eindverwerking en niet op optimalisatie globaal afvalbeheer</li> <li>• energie-inkomsten afhankelijk van uitkomsten energie-contract</li> </ul>
Opportunities die het alternatief kunnen versterken	Bedreigingen die het alternatief kunnen verzwakken
<ul style="list-style-type: none"> <li>• OVAM beleid dat mikt op maximale benutting bestaande installaties icm toepassing van het nabijheidsprincipe (vooral bij Toekomstbeeld I en II) → OVAM stelt ISVAG niet in vraag</li> <li>• stijgende markttarieven voor verbranding van restafval (vooral bij Toekomstbeeld I en II)</li> <li>• afnemende gezondheid van de gemeente- en stadsfinanciën waardoor behoefte ontstaat aan bijkomende inkomstenstromen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• lokaal (politiek en maatschappelijk) draagvlak niet eenduidig positief</li> <li>• innovatiedynamiek binnen de sector waardoor huidige BBT op termijn onder druk komt (vooral bij Toekomstbeeld III)</li> <li>• afname volume huishoudelijk afval mede door (beleidsgericht) streven naar verticale integratie van de afvalketen (vooral bij Toekomstbeeld III met snellere klim op Ladder van Lansink)</li> <li>• afbouw Groene Stroom Certificaten</li> <li>• introductie van duurzame afvalmobiliteit bij internalisering van externe effecten in de vervoerskosten (vooral bij Toekomstbeeld III)</li> <li>• dalende markttarieven (mede onder maatschappelijke druk) voor huishoudelijk afval (vooral bij Toekomstbeeld III)</li> <li>• spanningen in het landschap van intercommunales</li> </ul>

Wanneer vergeleken met alle andere onderzochte toekomstalternatieven en de AS IS, scoort dit alternatief het best omwille van de volgende sterkten:

*Het toont de beste balans tussen NOx verbetering en energierecuperatie zonder structurele ingrepen aan de huidige installatie.*

Doorgaan tot minstens 2023 is een voldoende lange termijn om de gesuggereerde optimalisaties aan de eigen installaties door te voeren, in combinatie met de uitbreiding van het vermogen van de stoomturbine.

Na het verlopen van het huidige contract (in principe op 1.2.2013, doch is verlengbaar voor 5 jaar) kan via een marktbevraging een nieuw en gunstiger contract onderhandeld worden voor de stoomturbine. In dit voorkeursscenario wordt ook geopteerd om de huidige niet-katalytische DeNox (SNCR) installatie te behouden en de NOx emissies nog verder te reduceren door de bijplaatsing van een extra meetpunt zodat de ureum-injectie kan geoptimaliseerd worden.

Door deze ingreep is een ambitieniveau van 100 mg NOx/Nm<sup>3</sup> haalbaar, wat toch ver beneden de huidige wettelijke norm is (200 mg NOx/Nm<sup>3</sup>).

In twee scenario's wordt door de installatie van een katalytische DeNox (SCR) een nog sterkere NOx reductie (tot 60 mg NOx/Nm<sup>3</sup>) mogelijk, maar dit gaat gepaard met structurele ingrepen aan de bestaande installatie. Bovendien leiden ze tot energieverlies.

Dit wordt ook duidelijk in de carbon footprints. De optimalisatiescenario's zonder SCR DeNOx-installatie kunnen de beste resultaten voorleggen. Vanuit carbon footprint bekeken brengt de installatie van een SCR DeNOx installatie enkel een vermindering van de mogelijke energierecuperatie met zich mee, en hierdoor minder vermeden CO<sub>2</sub>-emissies door klassieke elektriciteitsproductiecentrales.

In het scenario, waarbij in afwachting van de definitieve herverdeling van de stromen nog tijdelijk wordt doorgegaan op de huidige site tot 2013, worden geen optimalisaties meer voorzien zodat dit scenario op ecologisch en energetisch vlak het slechtste scoort.

*Het biedt het uitzicht op aantrekkelijke financiële stromen (dividenden) richting vennoten.*

Ook op financieel vlak is doorgaan tot minstens 2023 te verkiezen boven de andere scenario's. Er kunnen in dit scenario de meeste energie-inkomsten gegenereerd worden door de aanpassingen aan de luchtkoeler en de turbine. Dit maakt dat enerzijds minder afval moet afgevoerd worden naar derden voor verwerking (dus minder kosten) en anderzijds kan meer energie gerecupereerd worden.

Aangezien ISVAG tegen 2012 schuldenvrij is en de huidige installatie tegen 2018 boekhoudkundig volledig afgeschreven zal zijn, daalt de nettokostprijs voor de ISVAG vennoten voor de verwerking van het afval aanzienlijk. Hoe langer deze situatie, hoe meer beschikbare financiële middelen dit oplevert voor de ISVAG vennoten, wat een aantrekkelijk perspectief is binnen de context van onder druk staande gemeente- en stadsfinanciën<sup>3</sup>. Tot 2023 wordt aangenomen dat geen grote kosten nodig zullen zijn voor bijvoorbeeld structurele aanpassingen aan de installatie.

Na 2023 zouden structurele aanpassingen, rekening houdende met de stand van de techniek, noodzakelijk kunnen worden, wat een 'bedreiging' kan zijn. Voorzien wordt dat de doorgevoerde optimalisaties tegen dan, zoals de huidige installatie nu, boekhoudkundig volledig afgeschreven zullen zijn. Wellicht ontwikkelen zich de komende jaren nieuwe technieken die tegen 2023 de huidige geoptimaliseerde installatie anders zullen beoordelen als het gaat om de BBT-status. Niettemin is het aangewezen een nieuwe vergunningaanvraag in te dienen uitgaande van de huidige BBT-status van de installatie voor de normale termijn van 20 jaar (tot 2031); het dwingt namelijk niet om de gehele termijn uit te doen.

*Het is tot 2023 juridisch gezien de meest eenvoudige en minst risicovolle piste.*

Het voorkeursalternatief is ook juridisch gezien het minst complexe van alle andere beschouwde scenario's. In dit scenario is enkel een marktbevraging nodig voor de doorvoering van de optimalisaties en onderhandeling van het energiecontract. In 2023 houdt ISVAG in principe op te bestaan als intercommunale, behoudens een andersluidende beslissing bij bijzondere meerderheid door de Raad van Bestuur. Vanuit het normale bedrijfsstreven van een 'going concern' mag verondersteld worden dat de intercommunale zal blijven bestaan na 2023 tenzij er op dat moment zwaarwichtige redenen zijn om dat niet te doen.

Zolang evenwel ISVAG als opdrachthoudende vereniging blijft bestaan en met de opdracht inzake afvalverwerking belast blijft, is het juridisch niet evident om die opdracht op een fundamenteel andere wijze te gaan realiseren, met name door de bestaande afvalstromen te gaan herverdelen naar andere partijen.

In de scenario's waarbij herverdeling van de stromen is voorzien vanaf 2018, en het scenario waarbij herverdeling op zeer korte termijn wordt voorzien (vanaf 2013) zal namelijk moeten overgegaan worden tot een voortijdige beëindiging van de samenwerking, welke een dubbele 3/4<sup>de</sup> meerderheid vraagt en (mogelijks) de vereiste van de oprichting van een interlokale vereniging. Daardoor scoren deze scenario's op dit vlak aanzienlijk slechter in vergelijking met dit voorkeursscenario.

---

<sup>3</sup> Deze financiële situatie geeft ook ruimte voor andere initiatieven, zoals het leveren van bijdragen in compenserende maatregelen (bv. CO2-compensatiefonds)

Dit geldt ook voor het volgend onderzochte scenario: een nieuwbouw (vanaf 2018) kan weliswaar door ISVAG zelfstandig gerealiseerd worden, waarbij dan wel onzekerheid zou kunnen bestaan ten aanzien van het voortbestaan van ISVAG na 2023, wat naar krediet verstrekkers toe mogelijk een obstakel kan zijn. Bij de realisatie van een nieuwbouw in een structureel samenwerkingsverband moet er ook over gewaakt worden dat ISVAG als opdrachthoudende verenging een eigen operationele activiteit behoudt en de volledige uitvoering derhalve niet overdraagt aan de partner. De juridische structurering zal desgevallend de nodige complexiteit vertonen.

*Het speelt tot 2023 goed in op het meest waarschijnlijke Toekomstbeeld voor afval, namelijk een gecontroleerd vooruitstrevend Duurzaam Vlaanderen (Toekomstbeeld II).*

Het voorkeursscenario speelt ook het meest in op de Toekomstbeelden I en II, zoals ze geschetst werden in Hoofdstuk 3 van dit rapport. Toekomstbeeld II (een gecontroleerd vooruitstrevend Duurzaam Vlaanderen) wordt op basis van de huidige informatie als het meer waarschijnlijke gezien.

Doorgaan tot 2023 en het doorvoeren van optimalisaties aan de huidige installatie is in lijn met het eerder sturende beleid van OVAM dat mikt op een maximale benutting van de bestaande installaties in combinatie met het nabijheidsprincipe, zoals wordt geschetst in de Toekomstbeelden I en II. In deze context zal ook de prijs voor restafval stabiel blijven, maar relatief hoog. Door de dividendestroom die nog zal groeien tot 2023 wordt ruimte gegeven aan de gemeente- en stadsfinanciën.

Anderzijds speelt het voorkeursscenario veel minder in op Toekomstbeeld III, waarbij gestreefd wordt naar een volledig vrije afvalmarkt die ambitieus is op het vlak van duurzame ontwikkeling, mede gestimuleerd door het beleid. De kans dat de ISVAG installatie dan niet langer BBT zal zijn, wordt groter geacht in dit Toekomstbeeld, wegens de naar verwachting hogere innovatiedynamiek in de sector. Tegen 2023 zal dit dan wellicht het geval zijn.

De eventuele bedreiging van afbouw van de Groene Stroom Certificaten (is van toepassing in elk van de Toekomstbeelden) is aanwezig in alle toekomstscenario's, behalve in het scenario dat uitgaat van sluiting van ISVAG in 2013, waarna de afvalstromen aan de markt worden aangeboden. De verbeterde en verhoogde energierecuperatie zorgt voor een flinke toename van de opbrengsten, waardoor de netto bijdrage van de vennoten voor de eindverwerking van een ton afval praktisch naar 0 evolueert.

Door het verder inzetten op de Ladder van Lansink door andere spelers kan het volume huishoudelijk afval dat voor eindverwerking in aanmerking komt afnemen en anderzijds kunnen, onder maatschappelijke druk, de huidige marktтарieven onder druk te komen staan. Bovendien kunnen spanningen rond de rol van intercommunales ook als een bedreiging worden beschouwd in dit scenario en als verder geëvolueerd wordt naar een vrije markt.

*De terugvalopties, wanneer het voorkeursalternatief niet wordt weerhouden, zijn tijdelijk verlengen tot 2013/2014 (=sluiten) of tijdelijk verlengen tot 2018. Beide alternatieven houden juridische en organisatorische complexiteiten en risico's in.*

Niettegenstaande “doorgaan tot minstens 2023 en het op korte termijn doorvoeren van optimalisatiemogelijkheden met een nieuwe vergunning die loopt tot 2031” als duurzaam voorkeursalternatief uit de analyse komt, zullen tegen elk scenario, waarin niet de sluiting op korte termijn wordt weerhouden, bezwaren worden geuit door onder meer de omwonenden. Eveneens is het voorkeursscenario niet in lijn met wat sommige politici / beleidsvoerders hadden gehoopt.

Indien om andere dan ecologische, energetische, financiële, economische en juridische motieven, het duurzaam voorkeursalternatief niet wordt weerhouden en met andere woorden de ecologische, energetische, financiële, economische en juridische criteria van duidelijk ondergeschikt belang zijn, kunnen twee alternatieve termijnen van tijdelijke verlenging naar voor worden geschoven vanuit een objectieve benadering, nl. 2013/2014 of 2018. Elk van deze alternatieve termijnen hebben hun voor- en nadelen.

Het scenario 'sluiting en herverdeling van stromen op korte termijn (2013/2014)' nodigt niet uit om nog optimalisaties te doen. Dit alternatief houdt echter ook heel wat risico's en juridische complexiteiten in. Zo bestaat de reële kans dat na 2013 geen ecologisch, energetisch en logistiek beter duurzaam alternatief voorligt of dat er een goed onderhandeld verwerkingsovereenkomst voorligt. Dit scenario laat wel toe in te spelen op de ontwikkelingen die zich voordoen onder Toekomstbeeld III, bij een verdere vrijmaking van de afvalmarkt.

Een tijdelijke verlenging voor 7 jaar (afloop 2018) is de minimum termijn wil men de gesuggereerde 'eigen' optimalisaties kunnen doen, maar is te kort om aanpassingen aan de stoomturbine via een aanbesteding door te voeren. De termijn laat toe de afschrijvingstermijn van de huidige installatie maximaal te benutten en er wordt toch nog een aantrekkelijk financieel voordeel voor de vennoten gegeven. Het geeft bovendien perspectief aan de lokale gemeenschap voor sluiting binnen afzienbare termijn, terwijl ISVAG tot dan haar ambitie om steeds opnieuw ecologische meerwinsten te genereren kan blijven waarmaken. Dit alternatief kan echter op dezelfde juridische en organisatorische complexiteiten stuiten als het alternatief tot 2013: er is geen ecologisch, energetisch en logistiek beter duurzaam alternatief en alternatieve samenwerkingsverbanden zijn moeilijk te realiseren zolang ISVAG als opdrachthoudende vereniging blijft bestaan.