



Protokollauszug vom

21.12.2022

Departement Technische Betriebe / Stadtwerk Winterthur:

Zürcher Abfallverwertungs AG (ZAV AG) – Genehmigung «Dienstleistungsvertrag Marktkehricht»

IDG-Status: öffentlich

SR.22.931-1

Der Stadtrat hat beschlossen:

1. Der «Dienstleistungsvertrag Marktkehricht zwischen der Zürcher Abfallverwertungs AG und der Stadt Winterthur (Stadtwerk Winterthur), der Limeco, der Stadt Zürich (ERZ Entsorgung + Recycling Zürich), dem Zweckverband Kehrrechtverwertung Zürcher Oberland (KEZO) und Entsorgung Zimmerberg betreffend Leistungserbringung Marktkehricht und Konditionen» wird gemäss Beilage I genehmigt.
2. Stadtrat Stefan Fritschi, Vorsteher DTB und Felix Winter, Leiter Wärme und Entsorgung Stadtwerk Winterthur, werden ermächtigt und beauftragt, den Dienstleistungsvertrag zu unterzeichnen.
3. Mitteilung an: Departemente Technische Betriebe, Stadtkanzlei, Finanzamt, Finanzkontrolle, Stadtwerk Winterthur.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtschreiber:

A. Simon

## **Begründung:**

### **1 Ausgangslage**

#### *Zürcher Abfallverwertungs AG*

Am 1. Oktober 2012 hat das Stadtparlament die Beteiligung der Stadt Winterthur an der Zürcher Abfallverwertungs AG (ZAV AG) beschlossen<sup>1</sup>. An der ZAV AG sind alle Eigentümerinnen und Eigentümer der fünf Kehrichtverwertungsanlagen (KVA) im Kanton Zürich beteiligt:

<i>Eigentümer</i>	<i>Stimmanteile</i>
ERZ Entsorgung + Recycling Zürich (Stadt Zürich)	31,2 %
Zweckverband Kehrichtverwertung Zürcher Oberland KEZO, Hinwil	25,7 %
Stadt Winterthur (Stadtwerk Winterthur)	24,2 %
Interkommunale Anstalt Limeco, Dietikon	11,1 %
Zweckverband Entsorgung Zimmerberg, Horgen	7,8 %

Alle fünf KVA lassen ihren Marktkehricht durch die ZAV AG beschaffen. Unter Marktkehricht werden alle Abfälle subsumiert, die nicht gemäss Artikel 3 litera a VVEA<sup>2</sup> als Siedlungskehricht zu klassifizieren sind.

Die ZAV AG ist für die Marktbeobachtung, den Verkauf der Marktkehrichtverarbeitungsleistung und den jeweiligen Vertragsabschluss zuständig. Weiter steuert die ZAV AG in enger Absprache mit den KVA die kontinuierliche Auslastung und die Bunkerbewirtschaftung der einzelnen KVA. Die ZAV AG unterstützt ausserdem die Zusammenarbeit der fünf Partnerwerke mit zahlreichen weiteren Dienstleistungen (u.a. Revision- und Notfallplanung, Logistik, strategische Projekte, Zusammenarbeit mit Fachstellen und Verbänden). Die ZAV AG ist nicht gewinnorientiert. Allfällige Gewinne werden zur Förderung des Gesellschaftszweckes eingesetzt.

#### *Bedeutung der Beteiligung für die Stadt Winterthur*

Für die Stadt Winterthur hat die ZAV AG eine strategische Bedeutung, da sie rund 70 Prozent des in Winterthur verarbeiteten Abfalls beschafft.

Das für die fünf Partnerwerke in der zentralen Geschäftsstelle aufgebaute Wissen und die umfangreichen Kontakte in der Branche sind von sehr hohem Wert. Die Winterthurer KVA könnte nur mit unverhältnismässig grossem personellem Aufwand eine gleichartige Leistung erbringen.

---

<sup>1</sup> Vgl. «Beteiligung der Stadt Winterthur an der ZAV AG (Zürcher Abfallverwertungs AG)» vom 1. Oktober 2012 (Parl-Nr. 2012.75)

<sup>2</sup> Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (Abfallverordnung, VVEA) vom 4. Dezember 2015 (SR 814.600)

Die Stadt Winterthur wird im Verwaltungsrat seit 2020 durch Marco Gabathuler, Direktor Stadtwerk Winterthur, vertreten<sup>3</sup>.

#### *«Dienstleistungsvertrag Marktkehricht»*

Der «Dienstleistungsvertrag Marktkehricht» regelt die von der ZAV AG für die beteiligten Partner betreffend Akquisition von Marktkehricht zu erbringenden Dienstleistungen. Er wird jeweils für die Dauer von zehn Jahren abgeschlossen. Die Ende 2022 auslaufende Vereinbarung datiert vom 20. Dezember 2012 und wurde anlässlich der Gründung der ZAV AG abgeschlossen. Unterdessen hat der Verwaltungsrat der ZAV AG einen neuen «Dienstleistungsvertrag Marktkehricht» (vgl. Beilage I) erarbeitet.

## **2 Erläuterung des «Dienstleistungsvertrag Marktkehricht»**

### *Ziffer 1 Leistungserbringung Marktkehricht*

#### *Ziffer 1.1 Vertragsgrundlagen*

Der vorliegende Dienstleistungsvertrag basiert auf dem Aktionärsbindungsvertrag vom 8. Januar 2013 und der Rahmenvereinbarung zur Gründung der ZAV AG vom 10. Dezember 2012 i.V.m. der Zusammenarbeitsvereinbarung vom 10. November 2020.

Im Aktionärsbindungsvertrag sind übergeordneten Aspekte der Zusammenarbeit geregelt; u.a. dass alle Aktionärinnen – unabhängig von der Höhe der Beteiligung – gleichgestellt sind, die Vertretung aller Aktionärinnen im Verwaltungsrat und das Erfordernis der Einstimmigkeit bei wesentlichen Geschäftsbelangen.

Die Rahmenvereinbarung regelt insbesondere, dass die Leistungsvereinbarung zwischen den KVA und der ZAV AG jeweils auf zehn Jahre abzuschliessen und in jährlichen Leistungsaufträgen zu konkretisieren ist (vgl. Ziff. 1.2 der Erläuterungen des Vertrags).

Mit der Zusammenarbeitsvereinbarung wurde die Verlängerung der 2020 ausgelaufenen Rahmenvereinbarung festgelegt – ohne dass die Rahmenvereinbarung eine materielle Änderung erfahren hat.

#### *Ziffer 1.2 Jährliche Leistungsaufträge*

Die ZAV AG vereinbart mit jeder einzelnen KVA die im kommenden Jahr zu beschaffende Marktkehrichtmenge. Die KVA können ausserdem spezielle Auflagen betreffend Abfallherkunft und -

---

<sup>3</sup> Vgl. «Zürcher Abfallverwertungs AG (ZAV AG) – ordentliche Generalversammlung vom 25. August 2020; Vollmacht und Stimmverhalten» vom 19. August 2020 (SR.20.534-1)

qualität<sup>4</sup> machen. In den vergangenen Jahren hat die Winterthurer KVA die Beschaffung von jährlich rund 145 000 Tonnen Marktkehricht (rund 70 % der gesamten Abfallmenge) in Auftrag gegeben.

Gemeinsam legen die ZAV AG und die jeweilige KVA den Grundvergütungspreis pro zu beschaffender Tonne Marktkehricht (Preis, welcher der Abfalllieferant der ZAV AG bzw. diese anschliessend an die KVA für die Verarbeitung des Abfalls bezahlt) fest. In den vergangenen Jahren lag der Grundvergütungspreis zwischen 114 Franken pro Tonne (2020) und 120 Franken pro Tonne (2021). Während die Preise für Siedlungskehricht jeweils für fünf Jahre zwischen den einliefernden Gemeinden und der abnehmenden KVA festgelegt und vom Kanton genehmigt werden (2019-2023)<sup>5</sup>, schwankt der Preis für Marktkehricht aufgrund von Angebot und Nachfrage. Je nach Marktentwicklung kann die ZAV AG Marktkehricht zu besseren oder schlechteren Konditionen akquirieren. Akquiriert sie Marktkehricht unterhalb des Grundvergütungspreises, ist dies durch die jeweilige KVA zu genehmigen. In den vergangenen Jahren gelang es der ZAV AG jedoch meist über dem Grundvergütungspreis Marktkehricht für Winterthur zu beschaffen (zur Abrechnung vgl. Ziff. 2.1 der Erläuterungen des Vertrags). Beschafft die ZAV AG Marktkehricht über dem vereinbarten Grundvergütungspreis, steht die Differenz der jeweiligen KVA zu; gelingt es der ZAV AG hingegen nur, unterhalb dieses Preises zu akquirieren, geht dies zulasten der jeweiligen KVA.

Aktuell besteht ein akuter Abfallmangel auf dem Schweizer Markt, weshalb die Preise für Marktkehricht gegenüber den Vorjahren ausserordentlich tief sind. Grund dafür sind insbesondere die hohen Energiekosten<sup>6</sup>; dadurch ist es wirtschaftlich attraktiv, Marktkehricht (u.a. Altholz) in Zementwerken oder Blockheizkraftwerken zu verarbeiten und damit teures Gas einzusparen bzw. hochpreisigen Strom zu produzieren.

Die ZAV AG ist bei anderen aufgabenspezifischen Preiskomponenten (Logistik, Wechselkurs etc.) frei in deren Gestaltung.

---

<sup>4</sup> Man unterscheidet verschiedene Abfallqualitäten (u.a. Altholzklassen, Zusammensetzung des Abfalls).

<sup>5</sup> Vgl. «Kehrichtverwertungsanlage (KVA); Ermächtigung zum Abschluss von Verträgen mit Gemeinden und Zweckverbänden über die thermische Verwertung ihrer Siedlungsabfälle 2019 bis 2023» vom 21. November 2018 (SR.18.901-1)

<sup>6</sup> Vgl. u.a. «Stromtarife 2023 – Netznutzung und Energie; Totalrevision der Tarifordnung betreffend die Abgabe von Elektrizität» vom 24. August 2022 (SR.22.583-1)

### *Ziffer 1.3 Eigentumsrechte am Kehricht*

Mit der Annahme des Marktkehrichts geht dieser ins Eigentum der jeweiligen KVA über. Die ZAV AG hat keinen Anspruch auf Erlöse, welche die KVA durch die Verwertung des Abfalls erzielt. Entsprechend stehen die Erlöse aus dem Verkauf des mittels Abwärme der KVA produzierten Dampfs, Stroms und Fernwärme vollständig der Winterthurer KVA zu. Es besteht auch kein Anspruch auf die Erlöse aus dem Verkauf rezyklierter Inhaltsstoffe des Abfalls (Metalle etc.). Allfällige Rücknahmen von zu deponierenden Reststoffen aus dem Abfall sind indes in separaten Vereinbarungen zwischen KVA und ZAV AG zu regeln.

### *Ziffer 1.4 Akquisitionsplanung und Akquisitionsziele*

Mittels des für jede KVA individuell erstellten Beschaffungsplans werden die Akquisitionstätigkeiten der ZAV AG durch die KVA kontrolliert. Die quartalsweise Überprüfung garantiert, dass die KVA zeitnah mit der ZAV AG nach Lösungen suchen kann, wenn beispielsweise aufgrund der Marktlage nicht genügend bzw. nicht in der vereinbarten Qualität Marktkehricht durch die ZAV AG beschafft werden kann (vgl. Ziff. 1.2 der Erläuterungen des Vertrags).

### *Ziffer 1.5 Definition Marktkehricht*

Die Definition von Marktkehricht entspricht der Regelung im Aktionärsbindungsvertrag. Als Marktkehricht werden alle Abfälle, mit Ausnahme des im Kanton Zürich anfallenden Siedlungskehrichts<sup>7</sup>, bezeichnet (u.a. Bau- und Produktionsabfälle, Altholzschnitzel, ausserkantonaler Siedlungsabfall). In Winterthur verarbeiteter Marktkehricht wird ausschliesslich durch die ZAV AG beschafft und kann aus dem In- und Ausland stammen.

### *Ziffer 1.6 Zugangsrecht*

Das Zugangsrecht für Mitarbeitende der ZAV AG ermöglicht es, den durch ZAV AG akquirierten Abfall bei der Anlieferung in der KVA stichprobenartig zu kontrollieren und damit sicherzustellen, dass die mit dem Abfalllieferanten vereinbarten Abmachungen u.a. betreffend Abfallqualität eingehalten werden.

Diese Kontrollen erfolgen im Sinne der KVA, da eine falsche Abfallqualität letztlich den Betrieb der Anlage gefährden bzw. dadurch verursachte Anlagestillstände (u.a. Verstopfung des Entschlackers durch Stahlträger, Betonfässer oder grosse Gussteile) finanzielle Schäden resultieren können.

---

<sup>7</sup> Gestützt auf Art. 3 Bst. a VVEA gelten als Siedlungsabfälle aus Haushalten stammende Abfälle sowie Abfälle aus Unternehmen mit weniger als 250 Vollzeitstellen und die Zusammensetzung dieses Kehrichts betreffend Inhaltsstoffe und Mengenverhältnisse mit Abfällen aus Haushalten vergleichbar ist.

## *Ziffer 2 Finanzielles*

### *Ziffer 2.1 Vergütung und Ziffer 2.2 Zahlungsabwicklung*

Die ZAV AG erbringt ihre Dienstleistungen für die KVA – gestützt auf den Aktionärsbindungsvertrag – nicht gewinnorientiert. Entsprechend wird keine Dividende<sup>8</sup> ausgezahlt. Zur Deckung der Kosten der ZAV AG (insbesondere Lohnkosten der Mitarbeitenden) bezahlen die KVA eine Vergütung in der Höhe von 3 Franken pro Tonne Marktkehricht an die ZAV AG. Diese Vergütung ist seit Gründung der ZAV AG unverändert. Grundsätzlich wäre in beiderseitigem Einverständnis eine Erhöhung der Vergütung möglich, falls die Kosten der ZAV AG nicht mehr gedeckt wären; derzeit gibt es jedoch keine Anzeichen für eine nicht ausreichende Kostendeckung.

Die Grundvergütung an die KVA für den Marktkehricht wird jeweils individuell mit jeder KVA für das Folgejahr vereinbart (vgl. Ziff. 1.2 der Erläuterungen des Vertrags). Die KVA stellen monatlich Akonto-Rechnungen gestützt auf den angelieferten Marktkehricht; jeweils quartalsweise erfolgt dann die abschliessende Abrechnung.

Die ZAV AG bezahlt die – jeweils für das Folgejahr – vereinbarte Grundvergütung abzüglich der Vergütung für die Dienstleistung der ZAV AG (3 Fr./t) und weitere auftragspezifische Kosten (u.a. Logistik, Gebühren für Zollabfertigung oder Einfuhr- und Verwertungsbewilligungen für ausländischen Abfall, Umsatzboni für Lieferanten). Im Weiteren werden allfällige Gewinne oder Verluste aufgrund des Wechselkurses bei der Akquise von Abfall aus dem Ausland der KVA gutgeschrieben bzw. abgezogen. Wechselkursrisiken tragen folglich die KVA. Die ZAV AG wäre aufgrund ihrer Grösse und Kapitalisierung nicht in der Lage, grössere Risiken (u.a. Wechselkursrisiken, Logistikrisiken) zu tragen bzw. müsste dafür die Vergütung für ihre Leistungen massgeblich erhöhen, was nicht im Sinne der KVA bzw. der ZAV AG-Aktionärinnen ist.

Hingegen trägt die ZAV AG das Gegenparteienrisiko, da die KVA keinen Vertrag mit dem Abfalllieferanten schliessen bzw. keine direkten Geldflüsse zwischen KVA und Abfalllieferanten bestehen.

### *Ziffer 2.3 Information*

Die KVA liefern der ZAV AG alle notwendigen Informationen (Revisionstermine, Bunkerbestände, anlagebedingte Ausfälle etc.), damit die ZAV AG die vereinbarte-Menge Marktkehricht beschaffen kann.

---

<sup>8</sup> Vgl. u.a. «Zürcher Abfallverwertungs AG (ZAV AG) – ordentliche Generalversammlung vom 28. Juni 2022; Vollmacht und Stimmverhalten» vom 22. Juni 2022 (SR.22.406-2)

### *Ziffer 3 Formelle Aspekte*

#### *Ziffer 3.1 Inkrafttreten / Vertragsdauer*

Die Vereinbarung hat eine Laufzeit von zehn Jahren und endet am 31. Dezember 2032. Die lange Vertragsdauer schafft für alle Parteien betreffend Beschaffungsprozess für Marktkehrich die notwendige Sicherheit. Müssten die KVA die Beschaffung von Marktkehrich selbst vornehmen, würde der Aufbau der notwendigen Ressourcen und Kompetenzen längere Zeit beanspruchen.

#### *Ziffer 3.2 Ausserordentliche Kündigung*

Der Vertrag kann nur aus ausserordentlichen Gründen (u.a. Schliessung der KVA) gekündigt werden. Da alle Eigentümerinnen der KVA gleichzeitig auch Eigentümerinnen der ZAV AG sind, ist davon auszugehen, dass es zu keinen grösseren Differenzen zwischen den KVA und der ZAV AG kommen und in der Folge eine Kündigung des Vertrags notwendig wird.

#### *Ziffer 3.3 Aufhebung wegen Unmöglichkeit*

Sollten die Behörden der KVA die Betriebsbewilligung entziehen (z.B. Nichteinhaltung von Umweltauflagen), wird der Vertrag ohne gegenseitige Forderungen aufgelöst.

#### *Ziffer 3.5 Formvorschriften und Ziffer 3.6 Anwendbares Recht und Gerichtsstand*

Da alle Eigentümerinnen der KVA gleichzeitig auch Eigentümerinnen der ZAV AG sind, ist davon auszugehen, dass es zu keinen grösseren Differenzen zwischen den KVA und der ZAV AG kommen wird. Für allfällige rechtliche Auseinandersetzungen gilt Schweizer Recht, Gerichtsstand ist Zürich.

## **4 Weiteres Vorgehen**

Der Vertrag wurde am 7. Dezember 2022 vom Verwaltungsrat der ZAV AG genehmigt. Anschliessend erfolgen die Genehmigungsverfahren bei den Eigentümerinnen und Eigentümern der fünf KVA. In der Stadt Winterthur obliegt die Genehmigung des Vertrages dem Stadtrat.

Da Marco Gabathuler, Direktor Stadtwerk Winterthur, als Vertreter der Stadt Winterthur einen Sitz im Verwaltungsrat der ZAV AG hat, wird die Unterzeichnung des Vertrags – aus Gründen der Compliance – an Stadtrat Stefan Fritschi, Vorsteher Departement Technische Betriebe und Felix Winter, Leiter Wärme und Entsorgung, Stadtwerk Winterthur, delegiert.

## **5 Externe und interne Kommunikation**

Es ist keine externe oder interne Kommunikation vorgesehen.

**Beilage (nicht öffentlich):**

Beilage I      Dienstleistungsvertrag Marktkehricht zwischen der Zürcher Abfallverwertungs AG und der Limeco, der Stadt Winterthur, der Stadt Zürich (ERZ Entsorgung + Recycling Zürich), dem Zweckverband Kehrichtverwertung Zürcher Oberland (KEZO) und Entsorgung Zimmerberg betreffend Leistungsvereinbarung Marktkehricht und Konditionen