

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom

03.09.2012

1059.

Elektrizitätswerk, Abschluss von Energielieferverträgen, Delegation der Kompetenz zur Vertragsgenehmigung an den Vorsteher des Departements der Industriellen Betriebe

IDG-Status: öffentlich

1. Aktuelle Ausgangslage auf dem Strommarkt

Endverbraucherinnen und Endverbraucher mit einem Stromverbrauch von über 100 Megawattstunden pro Jahr und Verbrauchsstätte können seit dem 1. Januar 2009 ihren Energielieferanten frei wählen (freie Kundinnen und Kunden). Voraussichtlich ab dem Jahr 2015 wird sich der Markt für alle Kundinnen und Kunden öffnen.

Solange freie Kundinnen und Kunden nicht die Belieferung durch einen anderen Energieanbieter wünschen, werden sie zu Bedingungen der Grundversorgung mit festen und einheitlichen Tarifen beliefert. Möchten sie den Lieferanten wechseln, dann müssen sie beim örtlichen Verteilnetzbetreiber den Netzzugang erklären. Die Erklärung muss jeweils bis zum 31. Oktober eintreffen. Der Netzzugang wird ab dem 1. Januar des Folgejahres gewährt.

Die Strommarktöffnung schafft neue Möglichkeiten bei der Beschaffung und beim Absatz von Elektrizität. Strom ist zu einer Handelsware mit einem Grosshandelsmarktpreis geworden wie zum Beispiel Öl, Gas, Metalle und andere Rohwaren. Kundinnen und Kunden wählen ihren Lieferanten aus, der Strom wird zu transparenten Preisen an Strombörsen gehandelt und der Marktpreis kann rasch und stark ändern. Der Preis im Detailhandel wird vom Grosshandelsmarktpreis bestimmt. Kundinnen und Kunden, namentlich grosse und solche mit mehreren Standorten, nutzen die Möglichkeiten des Marktes, d. h., sie suchen den günstigsten Preis. Sie verlangen nach individuellen, massgeschneiderten Angeboten und möchten ihre Stromabrechnung vereinfachen, indem sie alle Standorte von einem einzigen Anbieter beliefern lassen. Energie und ökologischer Mehrwert sind zunehmend zwei voneinander getrennte Märkte mit eigenen Gesetzmässigkeiten. Kundinnen und Kunden beschaffen Energie und ökologischen Mehrwert darum zunehmend getrennt.

Mitbewerber des Elektrizitätswerks der Stadt Zürich (ewz) veranlassen heute Kundinnen und Kunden in der ganzen Schweiz zur Ausschreibung ihrer Beschaffung für Energie und/oder des ökologischen Mehrwerts. Sie stellen Angebote auch für Kundinnen und Kunden des ewz.

Die ewz-Tarife gehören schweizweit zu den günstigsten Tarifen. Bis vor Kurzem lagen sie deutlich unter den Marktpreisen. Entsprechend schwach war der Druck auf das ewz durch die Mitbewerber bzw. durch wechselwillige Kundinnen und Kunden. Heute liegt der Energiepreis am Grosshandelsmarkt jedoch im Bereich der ewz-Tarifpreise. Für bestimmte Bezugsprofile ist der Marktpreis günstiger als der ewz-Tarif. Dies gilt namentlich für Kundinnen und Kunden, deren Strombedarf hauptsächlich zu Hochtarifzeiten anfällt, da der Marktpreis nicht zwischen Hoch- und Niedertarif unterscheidet. Die Gefahr von Kundenverlusten steigt. Das ewz hat im Jahr 2012 erste Kundinnen und Kunden verloren. Ab dem Jahr 2013 zeichnen sich weitere Kundenverluste ab. Die Anpassung der ewz-Energietarife per 1. Januar 2013 (STRB 842/2012) wird zu Aufschlägen von bis zu 30 Prozent führen. Rund zwei Drittel des Stromabsatzes des ewz gehen heute an Kundinnen und Kunden, die ihren Lieferanten frei wählen können. Diese sind anspruchsvoll, preisbewusst und in Energiefragen gut informiert.

Wenn es ihnen vorteilhaft erscheint, beziehen sie die Energie und/oder den ökologischen Mehrwert bei einem Mitbewerber des ewz.

2. Ablauf des Offertverfahrens und des Vertragsabschlusses im geöffneten Strommarkt

Ein Energieliefervertrag kommt typischerweise zustande, indem ein Kunde mit Netzzugang seinen Elektrizitätsbedarf ausschreibt und mehrere Energieanbieter zu einem Angebot einlädt. Mit der Ausschreibung setzt der Kunde eine Eingabefrist (z. B. fünf Tage) und eine Bindefrist für das Angebot (z. B. eine Stunde nach Eingabefrist) fest. Die Bindefrist wird sehr kurz angesetzt, da der Marktpreis rasch ändern kann. Der Kunde macht ferner Vorgaben zur Energielieferung, namentlich zu Liefermenge (Jahresverbrauch), Lieferform (z. B. Vollversorgung gemäss einem angegebenen Lieferprofil), Lieferzeitraum (z. B. drei Jahre) und zu beliefernde Verbrauchsstätten (ein oder mehrere Standorte). Die Fristen müssen eingehalten werden, und einmal gestellte Angebote sind verbindlich. Der Vertrag ist mit dem Zuschlag des Kunden geschlossen, und ein Genehmigungsvorbehalt ist nicht möglich.

Die verfügbare Zeit zwischen der Fertigstellung und der Einreichung einer Offerte ist äusserst knapp. Dies hängt damit zusammen, dass die angebotenen Preise mit einem Modell ermittelt werden. In dieses Modell fliessen neben den historischen Erfahrungen (beispielsweise Tages- und Jahreszeitenverlauf) auch die Preise für am Grosshandelsmarkt gehandelte Rechte für zukünftige Stromlieferungen (so genannte Forward-Preise) ein. Diese Forward-Preise ändern sich am Grosshandelsmarkt laufend. Entsprechend flexibel muss das ewz die offerierten Preise und Konditionen festlegen können. Im Rahmen der heutigen Kompetenzordnung ist dies nicht möglich. Typischerweise ist der Inhalt der Offerte nur gerade einen Tag, die genauen Preise nur eine Stunde vor dem Termin zur Eingabe bekannt. Entsprechend rasch muss das ewz entscheiden, ob es ein Angebot abgibt und gegebenenfalls welche Konditionen es offeriert. Gemäss geltender Kompetenzordnung hat das ewz keine Kompetenz, verbindliche Angebote abzugeben. Damit ist die Flexibilität des ewz stark eingeschränkt. Um die im Markt üblichen Fristen einhalten und damit einem drohenden Kundenverlust mit marktgerechten, verbindlichen Angeboten begegnen zu können, müssen daher in einem ersten Schritt kurzfristig Lösungen im Rahmen des geltenden Rechts gefunden werden.

3. Kompetenzen zum Abschluss von Energielieferverträgen

3.1 Gesetzliche Grundlage

Gemäss Ziff. 1.2.1 des Reglements über den Betrieb des Verteilnetzes und die Energielieferung des Elektrizitätswerks der Stadt Zürich (AS 732.210, EAR) liefert das ewz Energie an alle Kundinnen und Kunden in der Stadt Zürich, sofern sie nicht den Netzzugang gemäss den Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Stromversorgung vom 23. März 2007 beanspruchen. Es kann auch Kundinnen und Kunden ausserhalb der Stadt Zürich mit Energie beliefern. In Ziff. 3.2 EAR sind die Modalitäten und die Rahmenbedingungen festgelegt, wenn das ewz Kundinnen und Kunden innerhalb und ausserhalb der Stadt Zürich beliefert, die den Netzzugang erklären. Gemäss Ziff.3.2.1 EAR kann das ewz die Lieferbedingungen vertraglich vereinbaren. Dabei ist mindestens das Kostendeckungsprinzip zu beachten und ein Preissystem zu vereinbaren, das mit der Zielsetzung eines verantwortungsvollen Umgangs mit Energie vereinbar ist. Solche Verträge sind je nach ihrer Bedeutung vom Stadtrat oder von der Vorsteherin oder dem Vorsteher des Departements der Industriellen Betriebe zu genehmigen.

Gemäss Weisung an den Gemeinderat zum Erlass des EAR (GR Nr. 2008/311) wollte der Stadtrat mit Erlass des neuen Reglements die Voraussetzungen für die Umsetzung des Stromversorgungsgesetzes beim ewz schaffen. Als Folge der teilweisen Marktöffnung wollte er dem ewz zusätzliche Kompetenzen für die Belieferung von Kundinnen und Kunden mit

Energie sowie mit Herkunftsnachweisen und Zertifikaten für ökologischen Mehrwert erteilen. Zudem machte der Stadtrat deutlich, dass eine aktive Energiepolitik der Stadt Zürich nur möglich ist, wenn das ewz wechselfähige Kundinnen und Kunden halten und neue ausserhalb der Stadt gewinnen kann. Dies setzt voraus, dass dem Stadtrat angemessene Kompetenzen und dem ewz mehr Spielraum eingeräumt werden. Aus den Erläuterungen des Stadtrats ergibt sich, dass er mit der Ausdehnung der Kompetenzen dem ewz gleich lange Spiesse geben wollte wie die meisten Mitbewerber bereits hatten. Er wollte erreichen, dass das ewz handlungsfähig wird und dass das ewz günstige Gelegenheiten, die sich am Markt bieten, nutzen kann.

Das ewz soll nur zu kostendeckenden Preisen Energie liefern. Im Zeitpunkt des Erlasses des Energieabgabereglements waren die ewz-Energietarifpreise relativ tief und die Preise am Markt relativ hoch. Von dieser Warte aus wurde unter «kostendeckenden Preisen» Preise gemäss den Tarifen der Stadt Zürich verstanden. Es ging im Wesentlichen darum, dass das ewz keine Billigstrom-Strategie verfolgt. Aktuell sind die Preise am Strommarkt stark gefallen. Sie liegen zwar noch nicht unter den durchschnittlichen Gestehungskosten der ewz-Produktion. Allerdings wird sich das ewz im Falle weiter fallender Preise nicht gegen die Marktkräfte stemmen können. Wenn der Marktpreis unter die durchschnittlichen Gestehungskosten der ewz-Produktion sinkt, dann muss das ewz seine überschüssige Energie schon heute zu den unter den Kosten liegenden, tieferen Marktpreisen im Grosshandel absetzen. Das ewz kann ja nicht die Kraftwerke abstellen. Es macht keinen Unterschied, ob das ewz die Energie zu Marktpreisen auf dem Kanal des Grosshandels oder jenes des Detailhandels absetzt. Aufgrund dieser Überlegungen kann «mindestens kostendeckende Preise» nur so verstanden werden, dass das ewz seine Energie nur zu optimalen Preisen veräussern darf, was den heute weitgehend transparenten Marktpreisen entspricht. Wenn die Marktpreise unter die durchschnittlichen Gestehungskosten der ewz-Produktion fallen, dann muss das ewz seinen Produktionsüberschuss zu diesen tieferen Preisen absetzen, sei dies nun auf dem Kanal des Grosshandels oder jenes des Vertriebs. Degressive Preismodelle, Mengenrabatte und andere Preismodelle, die gegen das Prinzip des verantwortungsvollen Umgangs mit Energie verstossen, sind aber in jedem Fall ausgeschlossen.

Analoges gilt für den Absatz von ökologischem Mehrwert. In Ziff. 5 EAR erhielt das ewz eine gesetzliche Grundlage für die Beschaffung von Herkunftsnachweisen für Energie und von Zertifikaten für ökologischen Mehrwert.

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass das ewz über eine gesetzliche Grundlage für den Verkauf von Strom und von ökologischem Mehrwert an Kundschaft im Grosshandel und im Detailhandel (Endkundinnen und -kunden sowie Wiederverkäufer) verfügt.

3.2 Belieferung aus dem Produktionsüberschuss (ewz-Netto-Longposition)

Solange das ewz Energie und ökologischen Mehrwert aus seinem Produktions- bzw. Beschaffungsüberschuss verkauft, muss es dafür keine Energie und keinen ökologischen Mehrwert beschaffen. Es bedarf keiner Ausgabenbewilligung. Es liegt in der Kompetenz des ewz, den Überschuss von Energie und ökologischem Mehrwert am Markt abzusetzen. Das ewz bestimmt dabei den Kanal (Grosshandel oder Detailhandel) und wählt aufgrund von Geschäftsoportunitäten die Kunden aus (z. B. Handelspartner auf Grosshandelsebene, Börse, Wiederverkäufer wie zum Beispiel andere Verteilnetzbetreiber oder Endkundinnen und -kunden). So beliefert das ewz auf dem Vertriebskanal schon seit Jahrzehnten verschiedene Gemeinden im Kanton Graubünden aus der Netto-Longposition, zum Beispiel die Industriellen Betriebe Chur (STRB 366/2009), die Holcim (STRB 300/2010) oder während einer Dauer von zwei Jahren die Rhienergie (STRB 1230/2009).

Heute verfügt das ewz über einen Produktionsüberschuss von jährlich rund 900 Gigawattstunden (GWh) pro Jahr. Dieser Produktionsüberschuss ist im Sommer grösser als im Winter. Bei unterdurchschnittlicher Wasserführung bei den Wasserkraftwerken, bei Ausser-

betriebsnahme der Kraftwerke für Wartungs- und Instandhaltungsarbeiten sowie bei unplanmässigem Ausfall der Kraftwerke kann die produzierte Energiemenge vorübergehend unter der abgesetzten Energiemenge liegen, so dass das ewz Energie einkaufen muss. Wenn an dieser Stelle von «Netto-Longposition» gesprochen wird, dann schliesst das nicht aus, dass das ewz zu bestimmten Zeiten Energie einkaufen muss zur Belieferung seiner Kundinnen und Kunden. Über das ganze Jahr hinweg verfügt das ewz jedoch über einen Produktionsüberschuss von aktuell rund 900 GWh.

Dasselbe gilt analog für den ökologischen Mehrwert. Das ewz muss zur Belieferung seiner Kundinnen und Kunden in Grundversorgung ökologischen Mehrwert beschaffen, soweit dies für die Tarifprodukte «ewz.naturpower», «ewz.ökopower», «ewz.wassertop» und «ewz.solar-top» notwendig ist und soweit es über keinen ökologischen Mehrwert aus eigenen Kraftwerken und Anlagen, die erneuerbare Energie nutzen, verfügt. Der Stadtrat hat dafür jährlich wiederkehrende, gebundene Ausgaben von 58 Millionen Franken bewilligt (STRB 1984/2010).

Als Zwischenergebnis kann festgehalten werden, dass das ewz keine Ausgabenbewilligung benötigt, wenn es über das gesamte Jahr hinweg betrachtet über eine Netto-Longposition verfügt und seine Kundinnen und Kunden aus dieser Netto-Longposition beliefern kann.

3.3 Kompetenz zur Vertragsgenehmigung

Die Kompetenz zur Genehmigung von Energielieferverträgen liegt in der Stadt Zürich traditionell beim Stadtrat (Vgl. Art. 8 Reglement über die Abgabe elektrischer Energie durch das Elektrizitätswerk in der Stadt Zürich vom 21. Februar 1990). Nach dem heute gültigen Reglement liegt die Kompetenz zur Genehmigung von Energielieferverträgen «je nach Bedeutung» beim Stadtrat oder dem Vorsteher des Departements der Industriellen Betriebe (Ziff. 3.2.1 EAR). Die Zuständigkeitsregelung ist Ergebnis der Beratung in der Spezialkommission des Gemeinderats. Der Stadtrat hatte dem Gemeinderat noch beantragt, dass «der Stadtrat oder die von ihm bezeichnete Behörde» den Energieliefervertrag genehmigt (Ziff. 3.2.1 EAR in der Version der Weisung GR Nr. 2008/311). Diese Regelung hätte auch eine vollumfängliche Delegation der Unterschriftenkompetenz für Energielieferverträge an den Direktor des ewz erlaubt. Dies wollte der Gemeinderat ausschliessen. Er stellte darum den Kommissionsantrag, wonach Ziff. 3.2.1 EAR wie folgt formuliert werden soll: «Solche Verträge sind je nach Bedeutung vom Stadtrat oder der von ihm bezeichneten Behörde (Ausschuss Stadtrat oder Departementvorsteherin/Departementvorsteher) zu genehmigen.» Am 28. Januar 2009 verabschiedete der Gemeinderat die heute geltende Fassung von Ziff. 3.2.1 EAR.

Bis heute hat jeweils der Stadtrat alle Energielieferverträge des ewz genehmigt. Es wäre jedoch möglich, dass der Departementvorsteher direkt, gestützt auf Ziff. 3.2.1 EAR, bestimmte Energielieferverträge selbst genehmigt. Dafür müsste jedoch der Begriff «Verträge [...] je nach Bedeutung» in Ziff. 3.2.1 EAR ausgelegt und konkretisiert werden.

4. Delegation der Genehmigungskompetenz an den Vorsteher des Departements der Industriellen Betriebe

Seit Erlass des Energieabgabereglements haben sich die Abläufe für den Abschluss von Energielieferverträgen grundsätzlich geändert. Bei allen Energielieferverträgen werden heute die Konditionen in Verträgen grundsätzlich sehr kurzfristig festgesetzt. Die Vertragskonditionen sind standardisiert. Wesentlich sind einzig die Preise, die Mengen und die Vertragsdauer. Das ewz ist nur handlungsfähig, wenn es verbindliche Offerten abgeben kann. Das setzt voraus, dass ein Angebot des ewz kurzfristig, d. h. innert Stunden, genehmigt werden kann. Der Ablauf zur Genehmigung von Energielieferverträgen im Stadtrat ist dafür viel zu zeitintensiv. Aus diesem Grund wird, gestützt auf Art. 50 der Gemeindeordnung (AS 101.100) i.V.m. Ziff. 3.2.1 EAR, als Übergangslösung beantragt, dass die Kompetenz zur Genehmi-

gung zeitkritischer Energielieferverträge bzw. Angebote für eine befristete Dauer bis am 31. Oktober 2013 an den Vorsteher des Departements der Industriellen Betriebe delegiert wird. Diese Verträge betreffen Energielieferungen aus dem Netto-Produktionsüberschuss des ewz im Sinne der Ausführungen unter Ziff. 3.2. Während der Übergangsfrist sollen die neuen Prozesse ausgetestet und Erfahrungen am Markt gesammelt werden. Innerhalb dieser delegierten Kompetenz wird der Vorsteher des Departements der Industriellen Betriebe nur Verträge mit einer Vertragsdauer von höchstens drei Jahren genehmigen. Der Stadtrat wird regelmässig über den Abschluss von Energielieferverträgen informiert. Spätestens drei Monate nach Ablauf der Übergangsphase wird dem Stadtrat ein Schlussbericht erstattet über die Zahl der gemachten Angebote, der erhaltenen Zuschläge und über die kontrahierte Menge Energie sowie die vereinbarten Preise. Von der Kompetenzdelegation ausgenommen sind Energielieferverträge von grösster Bedeutung. Darunter sind Verträge zu verstehen, die mehr als einen Drittel des jährlichen durchschnittlichen Produktionsüberschusses von ewz binden oder eine Laufzeit von mehr als drei Jahren aufweisen. Auf jeden Fall sind Verträge auch dann vom Stadtrat zu genehmigen, wenn damit der jährliche durchschnittliche Produktionsüberschuss von ewz überschritten wird. Mit dieser Auslegung wird dem Willen des Gesetzgebers Rechnung getragen.

Das ewz möchte seinen bisherigen Erfolg im Energievertrieb in Zukunft fortsetzen und weiterhin ein bedeutender Akteur im schweizerischen Strommarkt bleiben. Zurzeit gehen bei ewz fast täglich Offertanfragen ein. Das ewz muss in der Lage sein, bestehende Kundinnen und Kunden zu halten, Absatzverluste zu kompensieren und erste Erfahrungen mit Lieferverträgen zu Marktbedingungen zu sammeln. Mit der vorliegenden Weisung sollen dafür die dringendsten Voraussetzungen geschaffen werden. Gleichzeitig erarbeitet das ewz eine Vorlage für eine langfristige Lösung des Energievertriebs an freie Kundinnen und Kunden.

Auf Antrag des Vorstehers des Departements der Industriellen Betriebe beschliesst der Stadtrat:

1. Der Vorsteher des Departements der Industriellen Betriebe wird per sofort ermächtigt, zeitkritische Energielieferverträge des ewz zu genehmigen.
2. Diese Ermächtigung ist befristet bis am 31. Oktober 2013.
3. Von der Ermächtigung gemäss Ziff. 1 ausgenommen sind Energielieferverträge von grösster Bedeutung im Sinne der Erwägungen Punkt 4.
4. Der Vorsteher des Departements der Industriellen Betriebe wird eingeladen, den Stadtrat regelmässig über den Abschluss von Energielieferverträgen gemäss Ziff. 1 zu informieren und bis spätestens am 31. Januar 2014 über die Erfahrungen beim Abschluss von Energielieferverträgen zu berichten, namentlich über die Anzahl der gemachten Angebote, der abgeschlossenen Verträge, die kontrahierten Energiemengen und die Preise.
5. Mitteilung an den Vorsteher des Departements der Industriellen Betriebe, die Stadtschreiberin, den Rechtskonsulenten und das Elektrizitätswerk.

Für getreuen Auszug
die Stadtschreiberin