



Beschluss des Stadtrats

vom 2. März 2022

Nr. 180/2022

ERZ Entsorgung + Recycling Zürich, Mitgliedschaft Verband der Betreiber Schweizerischer Abfallverwertungsanlagen (VBSA), jährlich wiederkehrender Beitrag und Kompetenzdelegation zur Branchenvereinbarung

IDG-Status: öffentlich

1. Ausgangslage

ERZ Entsorgung + Recycling Zürich (ERZ) obliegt die Vermeidung, ökologische Bewirtschaftung und umweltgerechte Beseitigung der Abfälle sowie die Erstellung und der Betrieb der Kehrheizkraftwerke und weiterer der Entsorgung dienender Anlagen (Art. 42 lit. a und lit. d Anhang 2 zum Reglement über Organisation, Aufgaben und Befugnisse der Stadtverwaltung [ROAB, AS 172.101]).

Der Verband der Betreiber Schweizerischer Abfallverwertungsanlagen (VBSA) ist ein parteipolitisch neutraler Verein im Bereich der Schweizer Abfallwirtschaft und in allen Landesteilen verankert. Aktivmitglieder beim Verband sind heute alle Schweizer Kehrheizkraftwerke (KVA), die Siedlungsabfälle verarbeiten, und auch zahlreiche Spezial- und Sonderabfallbetriebe. Als Wissens-, Fach- und Netzwerkorganisation der Schweizer Abfallwirtschaft trägt der VBSA massgebend zu einer nachhaltigen, umweltgerechten und professionellen Abfallwirtschaft bei.

ERZ ist seit 1998 Mitglied beim VBSA.

Mit der Mitgliedschaft im VBSA haben die Mitglieder anteilmässige Beiträge für die Kosten der Geschäftsstelle und deren Aktivitäten zu tragen. Bis anhin wurden die Mitgliederbeiträge von ERZ für den VBSA jeweils beglichen, ohne dass ein stufengerechter Ausgabenbeschluss der zuständigen Instanz eingeholt wurde. Im Herbst 2021 legte der VBSA seinen Mitgliedern die Branchenvereinbarung vor, die der VBSA mit dem Eidgenössischen Department für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) ausgehandelt hatte. Gestützt darauf wurden die Mitgliedschaft und deren Beiträge geprüft und von ERZ das Fehlen eines Beschlusses der zuständigen Instanz erkannt. Rückwirkend ab dem Jahr 2021 sollen die Mitgliederbeiträge daher als jährlich wiederkehrende Ausgaben bewilligt werden.

2. Ziele des VBSA

Der VBSA ist eine politisch neutrale Organisation und verfolgt die folgenden Ziele:

- Vertretung der gemeinsamen Interessen der Mitglieder;
- Förderung einer nachhaltigen Abfallwirtschaft sowie der rationellen Energienutzung des Abfalls;
- Verankerung der Produktionsanlagen als wichtige Partner in der Energiepolitik;



2/6

- Einsatz für die nachhaltige Nutzung von Sekundär-Ressourcen;
- Förderung einer weiterführenden und fachlich hochwertigen Berufsbildung;
- Vernetzung der Branche und Nutzung sinnvoller Synergien;
- Zusammenarbeit mit Forschungsanstalten, Hochschulen und Behörden;
- technologische Weiterentwicklung der Schweizer Abfallwirtschaft, damit diese immer auf dem neuesten Stand der Technik steht.

3. Mitgliedschaft und Mitgliederbeiträge ERZ

Die Mitgliedschaft beim VBSA ist für ERZ von grosser Wichtigkeit. ERZ ist infolge der Mitgliedschaft bzw. durch das breite Netzwerk, den gegenseitigen Gedanken- und Erfahrungsaustausch, den Zugang zu aktuellen Informationen und Entscheidungsgrundlagen sowie die Seminare und Weiterbildungskurse jeweils auf dem neusten Stand der Technik und ist über aktuelle Trends und geänderte Vorschriften stets im Bild.

Durch die Mitgliedschaft von ERZ beim VBSA kann auch sichergestellt werden, dass die spezifischen Interessen von ERZ als Betreiber der grössten KVA in der wirtschaftlichen Metropole der Schweiz bei der Schaffung von nationalen technischen Standards, rechtlichen Normen, der Ausbildung usw. eingebracht werden können.

Die Mitgliedschaft ist aber für ERZ nicht nur sehr wertvoll, sondern insbesondere aufgrund der vom VBSA wahrgenommenen Funktion als Vertreterin der Mitglieder notwendig.

Zum einen vertritt der VBSA die Interessen der Mitglieder gegenüber Behörden sowie anderen Verbänden und Organisationen im In- und Ausland, nimmt qualifiziert an Mitwirkungsprozessen teil und interveniert bei Bedarf auch auf parlamentarischer Ebene als Interessenvertreterin.

Zum anderen tritt der VBSA als Bindeglied zwischen den KVA und dem UVEK auf. So vertrat der VBSA die KVA gegenüber dem Bund bereits erfolgreich bezüglich der Rückgewinnungspflicht von Metallen aus KVA-Flugaschen, was zur Gründung der SwissZinc AG führte. Der VBSA führte weiter im Jahr 2021 Verhandlungen über eine Branchenvereinbarung betreffend die Reduktion der fossilen CO₂-Emissionen aus der Abfallverbrennung und Umsetzung von Technologien zur Abscheidung, Speicherung und Nutzung von CO₂ in Schweizer KVA. Aus diesen erfolgreichen Verhandlungen resultierte ein Vertragsentwurf.

Für ERZ ist die Mitgliedschaft im VBSA daher von zentraler Bedeutung und soll weitergeführt werden.

Die allgemeine Jahresgebühr für die Mitgliedschaft wird nicht pauschal je nach Mitglieder-kategorie festgelegt, sondern bestimmt sich anhand Abfallmenge in Tonnen des Vorjahres. Im Jahr 2021 betrug dieser Beitrag Fr. 20 978.90 (einschliesslich Mehrwertsteuer).

Da der Mitgliederbeitrag für ERZ von der jährlichen Abfallmenge abhängt, kann er schwanken. Insbesondere mit der Inbetriebnahme der dritten Verbrennungslinie ab 2027 am Standort Hagenholz wird voraussichtlich die jährliche Abfallmenge und werden damit auch die Mitgliederbeiträge ansteigen. Genauere Aussagen hierzu lassen sich jedoch derzeit nicht treffen. Es wird daher aktuell von einem maximalen jährlichen allgemeinen Mitgliederbeitrag von Fr. 25 000.– (einschliesslich Mehrwertsteuer) ausgegangen.



4. Sonderfinanzierung CO₂-Abscheidung und Branchenvereinbarung

Die KVA verursachen bei ihrem Hauptzweck, der Entsorgung von Siedlungsabfall gemäss der Verordnung über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (Abfallverordnung [VVEA, SR 814.600]), hohe Treibhausgasemissionen von rund einer Tonne pro verbrannter Tonne. Sie sind aber, gemäss Anhang 6 Ziffer 1 Verordnung über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Verordnung, SR 641.711) von der Teilnahme am Emissionshandelssystem (EHS) befreit.

In diesem Zusammenhang schloss das UVEK mit dem VBSA im August 2014 eine Vereinbarung ab, womit der Abfallsektor in die schweizerische Klimapolitik integriert und dazu verpflichtet wurde, einen angemessenen Beitrag an die klimapolitischen Ziele der Schweiz zu leisten. Die KVA wurden im Gegenzug von einer Teilnahme am Emissionshandel befreit. Inhalt dieser Regelung war, die Netto-CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2020 gegenüber dem Jahr 2010 gemäss einem definierten Zielpfad zu reduzieren. Die Überprüfung der Zielerreichung erfolgte auf der Grundlage von jährlichen Monitoringberichten, die durch den VBSA erstellt wurden. Unter Berücksichtigung der Witterungskorrektur wurden die Ziele erreicht. Diese Senkung der CO₂-Emissionen konnte durch die erweiterte Nutzung der Abwärme (Ausbau Fernwärmenetze) sowie die Stromproduktion, Effizienzmassnahmen und die Rückgewinnung der Metalle aus den Verbrennungsrückständen erfolgen. Die Vereinbarung aus dem Jahr 2014 war befristet und lief Ende des Jahres 2021 aus. Bereits in der Vereinbarung von 2014 wurde festgelegt, dass rechtzeitig eine Nachfolgevereinbarung zur Definition von weiteren, realistischen Reduktionszielen verhandelt werden soll. Die Ablehnung des revidierten CO₂-Gesetzes in der Abstimmung im Juni 2021 haben zu Verzögerungen der Verhandlungen geführt, jedoch inhaltlich keine Auswirkungen zur Folge gehabt. Der VBSA und das UVEK führten daher im Jahr 2021 Verhandlungen über eine Branchenvereinbarung und haben im Herbst 2021 einen Vertragsentwurf vorgelegt.

Diese Vereinbarung zwischen VBSA und UVEK kommt nur zustande, wenn alle in Anhang 1 der Vereinbarung aufgeführten KVA und damit alle KVA der Schweiz die Vereinbarung unterstützen bzw. dem VBSA die Kompetenz zur Unterzeichnung der Vereinbarung erteilen. Mit Ausnahme von ERZ haben alle KVA-Betreiber die Kompetenzdelegation unterzeichnet. Die Unterzeichnung war bis anhin nicht möglich, weil vorab Abklärungen betreffend die möglichen Folgen aus der Branchenvereinbarung erforderlich waren und ein stadträtlicher Entscheid betreffend die Ausgaben im Zusammenhang mit der Branchenvereinbarung vorliegen muss. Sobald dieser Beschluss vorliegt, wird der Departementsvorsteher die Kompetenzdelegation an den VBSA gestützt auf die Auffangkompetenz gemäss Art. 5 lit. c ROAB unterzeichnen. Auf eine Unterzeichnung der Kompetenzdelegation durch den Stadtrat wird verzichtet, da es sich bei dieser Delegation weder um ein politisch wichtiges Geschäft, oder eine interdepartementale Vereinbarung, noch um einen generell-abstrakten Regelungsinhalt i. S. v. Art. 9 ROAB handelt.

Mit Abschluss der Vereinbarung zwischen VBSA und UVEK würden die folgende Verpflichtungen für den VBSA und die KVA – und damit für ERZ – entstehen:

- Der VBSA ist verpflichtet, dem UVEK jährlich über die Entwicklung der Netto-CO₂-Emissionen zu berichten. Die Vereinbarung legt die Berechnungsgrundlage für die Berichterstattung fest.



4/6

- Der VBSA und seine KVA-betreibenden Mitglieder (u. a. ERZ) verpflichten sich, bis 2030 – spätestens 2032 – mindestens eine CO₂-Abscheidungsanlage mit einer nominellen Jahreskapazität von mindestens 100 000 t CO₂ pro Jahr in Betrieb zu nehmen. Wird das Ziel nicht erfüllt, so werden die KVA ab dem nächstmöglichen Zeitpunkt in das EHS einbezogen.
- Die vom VBSA vertretenen KVA verpflichten sich, jährliche, verbindliche Zwischenziele bis 2030 zu erreichen (u. a. Erstellung Potenzialprüfungen, Standortfestlegung, Erarbeitung Finanzierungslösung). Werden die Zwischenziele nicht erreicht, werden dem UVEK durch das Bundesamt für Energie (BFE) und das Bundesamt für Umwelt (BAFU) mögliche Optionen für das weitere Vorgehen unterbreitet.
- Der VBSA finanziert die Erreichung des vorgenannten Ziels mit durchschnittlich einer Million Franken pro Jahr.

ERZ würde sich gestützt auf die Vereinbarung somit verpflichten, gemeinsamen mit den anderen Mitgliedern eine CO₂-Abscheideanlage zu erstellen sowie jährliche Zwischenziele zu erreichen. Ferner würde aufgrund der Mitgliedschaft eine Beteiligung an den Kosten, die dem VBSA aus der Vereinbarung erwachsen, erfolgen. Die jährlichen Kosten des VBSA, an denen sich ERZ anteilmässig zu beteiligen hätte, sind mit rund einer Million Franken bekannt (vgl. Vertragsentwurf Ziff. 4.3). Demgegenüber sind in Bezug auf den Bau einer Abscheideanlage nicht nur die dafür notwendigen Aufwendungen unbekannt, sondern sind hinsichtlich der CO₂-Abscheideanlage in der Schweiz und in Bezug auf eine Lagerung von CO₂ das Ob, das Wie und das Wo unbekannt. Angesichts dieser Unbekannten kann zurzeit keine Ausgabe bestimmt, begründet und den zuständigen Entscheidungsträgern vorgelegt werden. Die Kompetenzdelegation sieht entsprechend vor, dass mit der Unterzeichnung der Kompetenzdelegation keine Verpflichtung einhergeht, die Abscheideanlage zu finanzieren, sondern dieser Entscheid zu gegebenem Zeitpunkt von den zuständigen Instanzen zu treffen sei. Letztlich kann die Vereinbarung aber nicht eingehalten werden, wenn die Finanzierung einer Abscheideanlage bis 2030 – spätestens 2032 – nicht gesichert wird bzw. die zuständigen Instanzen eine Finanzierung ablehnen. In diesem Fall muss eine Kündigung der Vereinbarung erfolgen, was gestützt auf die Vereinbarung möglich (Vertragsentwurf, Ziff. 9) und gemäss der Zusicherung von Seiten des VBSA erfolgen wird. ERZ verpflichtet sich durch die Vereinbarung damit zwar, eine Abscheideanlage gemeinsam mit den anderen KVA zu erstellen, sofern aber die diesbezügliche Finanzierung – insbesondere durch den fehlenden Entscheid der zuständigen Instanzen der Stadt Zürich – nicht gesprochen wird, erfolgt eine Kündigung der Vereinbarung. Die Unterzeichnung der Vereinbarung greift damit dem Entscheid der politischen Instanzen betreffend die Ausgaben im Zusammenhang mit einer Abscheideanlage nicht vor.

Im Gegenzug für die Verpflichtung des VBSA und der KVA setzt sich das UVEK – solange die Vereinbarung in Kraft ist – dafür ein, dass die KVA und damit die KVA von ERZ nicht dem EHS unterstellt werden. Sofern aber die Vereinbarung nicht zustande kommt oder aber die vertraglich vereinbarten Ziele nicht erreicht werden, sollten die KVA nach dem Willen des UVEK ab dem nächstmöglichen Zeitpunkt dem EHS unterstellt werden. Unter der Annahme von Kosten von 75 Euro pro Zertifikat ergibt dies rund 30 Franken Mehrkosten pro Tonne Abfall. Für ERZ wären dies insgesamt jährlich wiederkehrende Mehrkosten von mindestens sieben Millionen



5/6

Franken, die letztlich auf die Gebührenzahlenden überwälzt würden. Mit einer dritten Verbrennungslinie ab dem Jahre 2027 würden sich diese Kosten unter den gleichen Rahmenbedingungen auf rund elf Millionen Franken erhöhen. Bei steigenden Preisen für die EHS-Zertifikate würde sich dieser Betrag entsprechend erhöhen. Es ist aber unsicher, ob tatsächlich eine Unterstellung der KVA unter das EHS erfolgen wird. Im Mindesten müsste aus der Sicht von ERZ vorab der Anhang zur CO₂-Verordnung revidiert werden. Entsprechend sind die konkreten Folgen des Scheiterns des Vorhabens bzw. der Verhandlungen aus heutiger Sicht nicht abschätzbar. Es ist daher im Interesse aller Parteien, den eingeschlagenen Weg weiterzuverfolgen.

Vorbehaltlich der Unterzeichnung der Kompetenzdelegation durch den Departementsvorsteher besteht der Nutzen der Branchenvereinbarung und damit der Nutzen der Mitgliedschaft von ERZ beim VBSA in diesem Zusammenhang somit auch darin, dass der Einbezug in das EHS vermieden werden kann und dadurch den Gebührenzahlenden keine hohen Gebühren auferlegt werden müssten. Neben dem Kostenaspekt liegt der Vorteil der Branchenvereinbarung zudem darin, dass alle KVA der Schweiz die Entwicklung und Umsetzung der Technologie zur Abscheidung sowie Lager von CO₂ gemeinsam vorantreiben würden, womit der Weg zu einer klimawirksamen CO₂-Rückgewinnung geebnet wird und ein entscheidendes Element der Klimastrategie institutionalisiert werden kann. Eine einzelne KVA allein könnte dieses Ziel nicht oder aber nicht effizient und effektiv erreichen. Dies gilt umso mehr, als nach Auffassung des UVEK von der Unterstellung der KVA unter das EHS nur abgesehen werden soll, wenn alle Schweizer KVA die Vereinbarung unterstützen. Beim Scheitern einer Branchenlösung und der Unterstellung unter das EHS ist damit zu rechnen, dass das Interesse der KVA am Bau einer Abscheideanlage deutlich geringer ausfallen dürfte und die klimaschonende CO₂-Rückgewinnung nicht vorangetrieben oder gar zurückgeworfen würde.

Die Finanzierung der aus der Branchenvereinbarung entstehenden Verpflichtungen (jährliche Investition von einer Million Franken) soll mittels des Mitgliederbeitrags erfolgen. Anlässlich der Mitgliederversammlung ging der Vorstand des VBSA hierfür von einem Beitrag von 30 Rappen pro Tonne verarbeitetem Abfall zusätzlich zum Mitgliederbeitrag aus. An der Generalversammlung 2022 wird gemäss Auskunft des VBSA der Antrag gestellt werden, den Betrag für das Jahr 2022 von Fr.0.30 auf Fr. 0.275 pro Tonne Abfall zu senken.

Von ERZ mit einer Verbrennungskapazität von jährlich maximal 250 000 t Abfall ist damit künftig ein jährlich wiederkehrender, zusätzlicher Mitgliederbeitrag von maximal Fr. 75 000.– (einschliesslich Mehrwertsteuer) Franken zu entrichten.

5. Gesamtbeitrag für die Mitgliedschaft VBSA

Der allgemeine Mitgliederbeitrag für ERZ wird jährlich, maximal Fr. 25 000.– (einschliesslich Mehrwertsteuer) und der Beitrag zur Finanzierung der Branchenvereinbarung jährlich maximal Fr. 75 000.– (einschliesslich Mehrwertsteuer) betragen. Der Mitgliederbeitrag für ERZ beträgt damit insgesamt jährlich maximal Fr. 100 000. – (einschliesslich Mehrwertsteuer). Eine Erhöhung des Mitgliederbeitrags für ERZ auf über Fr. 100 000.– (einschliesslich Mehrwertsteuer) wird nicht erfolgen, was der VBSA ERZ gerade auch vor dem Hintergrund der Branchenvereinbarung zugesichert hat.



6/6

6. Zuständigkeit und Budgetnachweis

Der Mitgliederbeitrag von ERZ wurde bis anhin beglichen, ohne dass ein Ausgabenbeschluss der zuständigen Instanz vorgelegen hat. Der Mitgliederbeitrag von ERZ ist aber im Budget 2021 des ERZ eingestellt und im Finanz- und Aufgabenplan 2022–2025 vorgemerkt. Er wird zudem in den Budgets der Folgejahre regelmässig eingestellt.

Gemäss Art. 63 lit. c ROAB ist der Stadtrat zuständig für neue, wiederkehrende Ausgaben von jährlich mehr als Fr. 50 000.– bis Fr. 100 000.–.

Der Stadtrat beschliesst:

1. Für den Mitgliedsbeitrag wird dem Verband Betreiber Schweizerischer Abfallverwertungsanlagen (VBSA) rückwirkend ab dem Jahr 2021 ein neuer jährlich wiederkehrender Beitrag von maximal Fr. 100 000.– (einschliesslich Mehrwertsteuer) bewilligt.
2. Die Ausgaben sind wie folgt zu verbuchen:
Konto Nr. (3550) 3130 00 000, Dienstleistungen Dritter
3. Mitteilung an den Vorsteher des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements und ERZ Entsorgung + Recycling Zürich.

Im Namen des Stadtrats
Die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti