

Erfahrungen im Ausland: Norwegen, Schweden, Niederlande und Deutschland

Die Schweiz ist eines der wenigen Länder in Westeuropa, das seinen Strommarkt noch nicht dem Wettbewerb geöffnet hat. Betrachtet man die Erfahrungen anderer Länder, kommt man zum Schluss, dass bei einer richtigen Ausgestaltung mit positiven Effekten auf die gesamte Volkswirtschaft zu rechnen ist. Beispiele wie Norwegen, Schweden, die Niederlande und Deutschland beweisen dies.

Während in der Schweiz noch immer über das Elektrizitätsmarktgesetz (EMG) diskutiert wird, haben die EU-Mitgliedsländer längst einen konkreten Fahrplan zur Öffnung ihrer Märkte beschlossen. Die meisten EU-Staaten gehen über die von Brüssel vorgegebenen Marktöffnungsschritte hinaus. So lassen z.B. Schweden, Deutschland oder Grossbritannien bereits heute vollständigen Wettbewerb in ihren Elektrizitätsmärkten zu. Andere Staaten haben ähnlich ambitionierte Pläne, versprechen sie sich doch grosse Vorteile davon.

Norwegen¹

Wie die Schweiz ist Norwegen nicht Mitglied der EU, hat zahlreiche Werke in Gemeindebesitz und produziert ebenfalls die Mehrheit seines Elektrizitätsverbrauchs in eigenen Wasserkraftwerken². Nach Grossbritannien hat Norwegen ab 1991 als zweites europäisches Land seinen Elektrizitätssektor grundlegend umstrukturiert. Nach 10-jähriger Erfahrung kann festgestellt werden, dass:

- die Liberalisierung nicht mit einer Privatisierungswelle einherging und die erwarteten strukturellen Veränderungen der Elektrizitätswirtschaft nur beschränkt eintrafen. Ein Trend zu vermehrten Fusionen, Acquisitions oder Reorganisationen von Unternehmen zeigte sich erst in einer zweiten Phase. Zudem wurden neue Marktteilnehmer, wie z.B. Händler und Broker, aktiv.
- Elektrizitätslieferanten nun in Gebieten aktiv werden, die bisher von einem Monopolisten beliefert wurden und sie dabei Beratung und Zusatzdienstleistungen ausbauen.
- die Elektrizitätsnetze im (regulierten) Monopol bleiben und deren zuverlässiger und kostengünstiger Betrieb überwacht wird. Die Netzpreise sind pro Jahr um 2,3 Prozent gesunken. Die Versorgungsqualität hat leicht zugenommen.
- langfristig sinkende Preise auf allen Handelsstufen zu beobachten sind; dies bei kurz- und mittelfristigen Schwankungen. Gründe: Kostenreduktion und erhöhte Effizienz. Anders als in Kalifornien sind langfristige Lieferverträge möglich. Diese werden zur Erhöhung der Preisstabilität genutzt.
- Freiheit bei der Wahl des Stromanbieters und erhöhte Transparenz für alle Kunden hergestellt wurde (übersichtliche Rechnungen, Veröffentlichung aller Preise, einfacher und kostenloser Wechsel des Lieferanten auch für Haushalte möglich³).

¹ siehe: **Norwegische Elektrizitätsmarktöffnung: Kostenrechnungs- und Preisbildungsfragen der Netzgesellschaften** Jörg Wild und Stephan Vaterlaus, Plaut (Schweiz) Consulting AG, Bern, 82 Seiten, Bestellnummer 805.050.3 d bei BBL/Vertrieb Publikationen, 3003 Bern. Abrufbar unter www.ewg-bfe.ch.

² Schweiz: Anteil Wasserkraft an der Gesamtproduktion von Elektrizität 60,0%; Norwegen 99,3 % (Daten 1999)

- die Marktöffnung mit diversen Massnahmen zur Förderung von erneuerbaren Energien gekoppelt wurde.

Insgesamt kann in Norwegen von einer erfolgreichen Deregulierung gesprochen werden. Es handelt sich um eine ausgewogenen Kombination von staatlichen Leitplanken und Wirtschaftsfreiheit (wie dies auch im EMG vorgesehen ist). Entsprechend geniesst das norwegische Modell bei zahlreichen Staaten Vorbildcharakter.

Schweden

Schweden ist hinsichtlich seiner Erzeugungsstruktur von Strom und seiner Einwohnerzahl mit der Schweiz vergleichbar. Seine Elektrizitätsversorgung ist jedoch bereits wettbewerblich organisiert:

- Seit 1996 treibt Schweden die Öffnung seines Elektrizitätsmarktes konsequent voran. Heute kann jeder Elektrizitätsverbraucher seinen Anbieter frei wählen.
- Ebenfalls seit 1996 besteht die Möglichkeit, Elektrizität über die skandinavische Strombörse Nord Pool einzukaufen. Deren Bedeutung ist stark am steigen und weist für Europa Pioniercharakter auf. Sie ermöglicht den Kunden, Elektrizität kostengünstig und zu stabilen Preisen einzukaufen.
- Die Grundversorgung („service public“) wird durch die gesetzlich verankerte Verpflichtung, alle Kunden ans Netz anzuschliessen und sie mit der gewünschten Elektrizität zu beliefern, gewährleistet. Reservekapazitäten und Langfristverträge sollen zudem dazu beitragen, die Spitzenlastdeckung zu gewährleisten. Pannen wie z.B. die Stromausfälle vom letzten Winter sollen mit Schadenersatzgarantie und staatlichen Massnahmen künftig vermieden werden. Möglicherweise wurden die Spielräume für die Strombranche zu grosszügig ausgestaltet.
- Die Elektrizitätspreise auf dem Spotmarkt sind gesunken, während die Netzpreise in etwa unverändert blieben. Somit profitieren vor allem Abnehmer mit einem hohen Verbrauch.
- Bei den hauptsächlich den Gemeinden gehörenden lokalen Netzbetreiber kann ein Trend zu vermehrten Fusionen oder Übernahmen beobachtet werden.
- Schweden zeigt mit seinen verschiedenen Ökosteuern, dass eine Öffnung des Elektrizitätsmarktes mit Massnahmen zur Förderung erneuerbarer Energien kombiniert werden kann und nicht auf Kosten der Umwelt gehen muss.
- Die Vorschrift, dass beim Wechsel des Stromlieferanten ein Zähler mit stündlicher Verbrauchsmessung installiert werden musste, hat den Wettbewerb bei den Kleinkunden stark behindert. Diese Regelung wurde inzwischen abgeschafft.

Die Strommarktöffnung in Schweden führte zur Senkung der Produktionskosten. Bei den Netzkosten waren bisher die Anreize, Produktivitätsgewinne an die Kunden weiterzugeben, zum Teil wegen der zurückhaltenden Regulierung nicht stark genug. Ausserdem werden in den Bilanzen der Netzbetreiber immer noch versteckte Quersubventionen zwischen der Produktion und der Verteilung vermutet, was inzwischen auch gerichtlich abgeklärt wird.

³ In der ersten Phase der Marktöffnung wurde der Kundenwechsel durch Wechselgebühren stark behindert – In der Schweiz sind keine Wechselgebühren vorgesehen.

Niederlande

Ähnlich wie in der Schweiz vorgesehen, erfolgt die Marktöffnung in den Niederlanden in drei Schritten. Während der Markt zur Zeit zu rund 1/3 geöffnet ist, soll er ab 2007 vollständig dem Wettbewerb ausgesetzt werden. Die niederländische Marktöffnung ist insbesondere gekennzeichnet durch:

- eine Trennung von Netz-, Produktions- und Handelsbereich, wobei das Netz nachwievor staatlich reguliert wird.
- die Tatsache, dass gewisse Langfristverträge aus Monopolzeiten noch immer gelten und damit der Wettbewerb erst im Rahmen der verbleibenden Netzkapazitäten spielt. Der Status der Monopolbetriebe soll während der Übergangszeit bis zur vollständigen Marktöffnung geregelt werden.
- einen Ausschluss ausländischer Anbieter, wenn diese in ihrem Herkunftsland den Niederlanden nicht die gleichen Marktchancen einräumen. Öffnet ein Staat also seinen Markt weniger als die Niederlande, darf er auch nur beschränkt auf dem niederländischen Strommarkt aktiv werden (Anwendung des Reziprozitätsprinzips der EU).
- die systematische Förderung umwelt- und klimaschonender Technologien. Stromverbraucher werden dabei verpflichtet einen bestimmten Beitrag zur Senkung des CO₂-Ausstosses zu leisten. Dieses System soll kontinuierlich auf andere Länder ausgedehnt werden. Bereits heute bestehen auch erste entsprechende Vereinbarungen zwischen der Schweiz und den Niederlanden (Handel von grünen Zertifikaten).

Deutschland

Deutschland hat mit Inkraftsetzung des Energiewirtschaftsgesetzes im Frühjahr 1998 den Strommarkt vollkommen geöffnet. Das zentrale Element der Marktöffnung, der Netzzugang, basiert hier weitgehend auf Verhandlungen: Jeder neue Stromanbieter hat mit dem Netzbetreiber die Bedingungen der Netzbenutzung (Menge, Zeit, Preis u. dgl.) auszuhandeln. Verständigungsgrundlage hierfür sind sog. Verbändevereinbarungen, die zwischen Stromversorgern und –abnehmern abgeschlossen wurden. Eine eigentliche Regulierbehörde existiert nicht.

Die Schweiz (und übrigens auch die meisten EU-Länder) will demgegenüber einen anderen Weg beschreiten: Mit einem Rahmengesetz sollen die wichtigsten Spielregeln eines künftigen Strommarkts vorgegeben werden. Ein direkter Vergleich des schweizerischen mit dem deutschen Marktöffnungsmodell ist daher nicht möglich.

Welches sind nun die Erfahrungen mit der deutschen Strommarktliberalisierung? Insgesamt wird eine positive Zwischenbilanz gezogen, wenn auch zugegeben wird, dass noch weitere Reformschritte folgen müssen. Im einzelnen kann festgehalten werden, dass :

- die Strompreise für die Industrie in den letzten zwei Jahren um durchschnittlich über 25 % gesunken sind – und dies trotz Einführung einer Stromsteuer von 0,6 Pf/kWh per 1.1.2001.
- für das Gewerbe und die Landwirtschaft ebenfalls – wenn auch nicht so markant wie bei der Industrie – tiefere Strompreise zu verzeichnen sind.

- die Haushalte im allgemeinen noch zu wenig von tieferen Strompreisen profitieren konnten; dies hat verschiedene Gründe: Konstatiert wurde eine geringe Bereitschaft, den Stromanbieter zu wechseln (lediglich 3 – 5 % der Haushalte haben bisher den angestammten Stromversorger gewechselt); im weiteren ist teilweise ein marktwidriges Verhalten der Stromversorger (hohe Wechselgebühren) zu beobachten. Und schliesslich ist auch bei den Haushalten die neueingeführte Stromsteuer in Höhe von 2 bis 2 ½ Pf/kWh zu erwähnen.
- notwendige Korrekturen der bisherigen Marktentwicklung angekündigt werden; so werden wichtige Beschlüsse des Bundeskartellamts zu den Netzbenutzungsentgelten und zu den Konzentrationstendenzen in der Stromwirtschaft erwartet.

Insgesamt wurde nachgewiesen, dass die Umstrukturierungen in der Elektrizitätswirtschaft per Saldo positive Impulse für die Volkswirtschaft erbracht haben.

Situation in den anderen Nachbarstaaten

Die Situation in den anderen Nachbarstaaten, die – ebenso wie Deutschland – nur bedingt einen Vergleich mit der Schweiz zulassen, präsentiert sich wie folgt:

- In **Österreich** wurde erst 1999 mit ersten Reformen des Strommarktes begonnen, entsprechend kann noch zuwenig aussagekräftig über Erfahrungen berichtet werden. Besonders auffallend sind hier die umweltpolitischen Massnahmen.
- Auch in **Italien** wurden erst 1999 Reformen eingeleitet. Zudem ist ein Vergleich schwierig, weil die Marktkonzentration in Italien (die drei grössten Stromverteiler haben einen Marktanteil von 96%) wesentlich grösser ist als jene in der Schweiz.
- Auch **Frankreich** hat eine wesentlich zentralistischer organisierte Versorgungsstruktur als die Schweiz. Die staatliche EDF (Electricité de France) ist einer der mächtigsten Stromkonzerne in Europa und weicht nur zögernd von ihrer Monopolstellung in Frankreich ab.

Fazit

Länder mit Gemeinsamkeiten mit der Schweiz wie z.B. Norwegen, Schweden oder die Niederlande haben bewiesen, dass eine durchdachte Öffnung des Elektrizitätsmarktes zu positiven Effekten führen kann. In all diesen Staaten können die (ersten) Kunden nun ihren Stromversorger frei wählen und wurden flankierende Massnahmen z.B. zum Schutz der Umwelt oder der Gewährleistung der Grundversorgung („service public“) getroffen. Einzelne Schwierigkeiten wie z.B. in Schweden, aber auch Deutschland, haben zudem gezeigt, dass die Marktöffnung als Entwicklungsprozess zu verstehen ist, der nötigenfalls periodische Anpassungen erforderlich macht. Die Schweiz, die als eines der letzten westeuropäischen Länder ihren Strommarkt umstrukturieren möchte, hat die Chance, von den positiven Erfahrungen anderer Länder zu profitieren.

Expériences faites à l'étranger: Norvège, Suède, Pays-Bas et Allemagne

La Suisse est l'un des rares pays d'Europe de l'Ouest à n'avoir pas encore ouvert son marché de l'électricité à la concurrence. Or si l'on considère les expériences réalisées dans d'autres pays, on en conclut que les effets pour l'économie en général sont positifs, à condition que l'ouverture ait été correctement aménagée. Preuve en sont les exemples norvégien, suédois, néerlandais et allemand.

Alors qu'en Suisse on discute encore de la loi sur le marché de l'électricité (LME), les Etats membres de l'UE ont adopté depuis longtemps un calendrier précis pour l'ouverture de leurs marchés. La plupart des pays concernés se sont engagés dans une libéralisation plus poussée que Bruxelles ne l'exige. Ainsi la Suède, l'Allemagne ou la Grande-Bretagne admettent déjà la concurrence totale dans leur marché de l'électricité. D'autres Etats nourrissent des ambitions similaires et se promettent d'obtenir de réels avantages.

Norvège¹

Comme la Suisse, la Norvège ne fait pas partie de l'UE. De nombreuses centrales électriques norvégiennes sont aux mains des communes, et le pays assure la plus grande partie de sa consommation de courant grâce à la production de ses centrales hydroélectriques².

Après la Grande-Bretagne, la Norvège a été le deuxième Etat européen à restructurer complètement son secteur électrique, dès 1991. Au bout de 10 années d'expérience, on peut constater que:

- la libéralisation n'a pas entraîné de vague de privatisations, et les modifications structurelles auxquelles on s'attendait pour l'industrie électrique sont restées très ponctuelles. Ce n'est que dans un second temps que les fusions, les acquisitions ou les réorganisations d'entreprises sont devenues plus nombreuses. En outre, de nouveaux acteurs sont apparus: négociants, brokers...
- les fournisseurs sont désormais actifs dans des zones auparavant desservies par un monopoliste; ils étendent leurs activités de conseil et leurs prestations complémentaires.
- les réseaux électriques restent l'objet d'un monopole (réglementé). En outre, des contrôles assurent que leur exploitation soit fiable et avantageuse. Si les prix du réseau ont chuté de 2,3 % par an, la qualité de l'approvisionnement s'est en revanche légèrement améliorée.
- des baisses des prix s'observent sur le long terme à tous les stades de la commercialisation, en dépit de fluctuations à court et à moyen terme. Les raisons en sont la réduction des coûts et l'efficacité accrue. Contrairement à la Californie, les contrats à long terme sont admis et utilisés pour accroître la stabilité des prix.
- tous les clients choisissent librement leur fournisseur de courant et bénéficient d'une transparence accrue (clarté des comptes, publication de tous les prix, changement de fournisseur simple et gratuit pour les ménages³).

¹ Voir: **Norwegische Elektrizitätsmarktöffnung: Kostenrechnungs- und Preisbildungsfragen der Netzgesellschaften** Jörg Wild et Stephan Vaterlaus, Plaut (Suisse) Consulting AG, Berne, 82 pages avec résumé en français, n° de commande 805.050.3 d auprès de l'OFCL, diffusion des publications, 3003 Berne. Téléchargeable à l'adresse www.ewg-bfe.ch.

² Suisse: quote-part de la force hydraulique dans la production totale d'électricité 60,0 %; Norvège 99,3 % (données de 1999).

- l'ouverture du marché a été couplée à diverses mesures visant à promouvoir les énergies renouvelables.

Dans l'ensemble, on peut dire que la dérégulation est un succès en Norvège. Elle consiste en une combinaison équilibrée de lignes directrices fixées par l'Etat et de liberté économique (ce qui est également le cas de la LME). A ce titre, le modèle norvégien sert de référence à de nombreux pays.

Suède

La Suède est comparable à la Suisse du point de vue de sa structure de production du courant et de sa population. Cependant, son approvisionnement électrique obéit déjà aux règles du marché.

- Depuis 1996, la Suède poursuit l'ouverture systématique de son marché de l'électricité. Actuellement, chaque consommateur suédois peut choisir librement son fournisseur.
- Toujours depuis 1996, les achats d'électricité peuvent s'effectuer par le biais de la bourse scandinave du courant Nord Pool. Cette institution connaît une expansion rapide et fait figure de pionnier en Europe. Les clients acquièrent du courant à des prix stables et avantageux.
- La desserte de base (service public) est garantie par l'obligation légale de raccorder tous les clients au réseau et de leur fournir la quantité d'électricité souhaitée. En outre, les capacités de réserve et les contrats à long terme visent à couvrir la charge de pointe. Une garantie de dommages-intérêts ainsi que des mesures adoptées par l'Etat devraient empêcher la répétition d'incidents tels que les coupures de courant de l'hiver dernier. En l'occurrence, la branche électrique pourrait avoir bénéficié d'une marge de manœuvre excessive.
- Les prix de l'électricité sur le marché spot ont baissé, tandis que les prix du réseau sont restés plus ou moins identiques. Les gros consommateurs sont tout particulièrement avantagés.
- On observe une tendance croissante aux fusions et aux reprises parmi les exploitants locaux, lesquels appartiennent généralement aux communes.
- La Suède, qui a introduit diverses taxes écologiques, montre qu'il est possible de combiner l'ouverture du marché de l'électricité et des mesures visant à promouvoir les énergies renouvelables, et donc que l'environnement n'en fait pas nécessairement les frais.
- L'obligation d'installer un compteur mesurant la consommation horaire de courant, au cas où l'on souhaiterait changer de fournisseur, a fortement entravé l'expansion de la concurrence parmi les petits clients. Cette règle a été abrogée depuis.

En Suède, l'ouverture du marché de l'électricité a entraîné une baisse des coûts de production. Quant aux coûts des réseaux, les incitations à répercuter sur les clients les gains de productivité se sont avérées insuffisantes jusqu'ici, en raison notamment de la discrétion observée à ce sujet par la réglementation. En outre, les bilans des exploitants de réseaux laissent supposer l'existence de subventions croisées entre la production et la distribution – une enquête judiciaire est en cours.

³ Au début de l'ouverture du marché, la taxe perçue en cas de changement de fournisseur a fortement limité la mobilité des clients – en Suisse, il n'est pas prévu d'introduire une telle taxe.

Pays-Bas

Comme dans le projet suisse, l'ouverture du marché néerlandais est conçue en trois étapes. Ouvert actuellement à 1/3, le marché devrait être entièrement régi par la concurrence dès 2007. Les caractéristiques essentielles de l'ouverture du marché aux Pays-Bas sont:

- la séparation pratiquée entre le réseau, la production et le négoce, le réseau continuant à faire l'objet de réglementations étatiques.
- la présence de contrats à long terme conclus à l'ère du monopole, lesquels restreignent la concurrence aux capacités libres du réseau. Le statut des exploitations à monopole sera réglé pendant la phase transitoire, laquelle s'achèvera avec l'ouverture complète du marché.
- l'exclusion des prestataires issus de pays à la traîne en matière de libéralisation. Autrement dit, si un Etat ouvre plus timidement son marché que les Pays-Bas, il ne pourra opérer que de manière limitée sur le marché néerlandais du courant (application du principe de réciprocité de l'UE).
- la promotion systématique de technologies respectueuses de l'environnement et du climat. Les consommateurs sont forcés de contribuer à la réduction des émissions de CO₂, un système appelé à faire école. La Suisse a déjà passé avec les Pays-Bas les premières conventions dans ce sens (marché de certificats verts).

Allemagne

L'Allemagne a entièrement ouvert son marché de l'électricité au printemps 1998, avec l'entrée en vigueur de la loi relative à la sauvegarde de l'approvisionnement en énergie. L'accès au réseau, qui est au cœur de cette libéralisation, revêt un caractère essentiellement contractuel: chaque nouveau fournisseur doit négocier avec l'exploitant les conditions d'utilisation du réseau (quantité, moment, prix, etc.). Les conventions passées entre les acteurs du marché – fournisseurs et acheteurs – servent de base de référence. Il n'y a pas d'organe de régulation à proprement parler.

La Suisse (et d'ailleurs la plupart des Etats de l'UE) préconise une démarche différente: une loi-cadre prescrit les principales règles du jeu d'un futur marché de l'électricité. D'où l'impossibilité d'établir des comparaisons directes entre les modèles d'ouverture du marché de la Suisse et de l'Allemagne. Qu'en est-il des expériences de libéralisation faites en Allemagne dans le secteur de l'électricité? Le bilan intermédiaire est globalement positif, même s'il faut bien admettre que des réformes supplémentaires s'imposent encore. Divers constats peuvent être faits aujourd'hui:

- les prix du courant vendu à l'industrie ont diminué en moyenne de plus de 25 % les deux années précédentes – malgré l'introduction au 1^{er} janvier 2001 d'une taxe de 0,6 Pf/kWh.
- les petites et moyennes entreprises et le secteur agricole ont également bénéficié de la baisse du prix du courant – bien qu'à un degré moindre que dans l'industrie.
- les ménages en général ont encore trop peu profité de cette baisse de prix, et cela pour différentes raisons. On constate des réticences à changer de fournisseur (seuls 3 à 5 % des ménages ont quitté jusqu'ici leur fournisseur d'origine). En outre, ceux-ci adoptent parfois des comportements contraires aux règles du marché (taxes élevées perçues lors de changements).

Enfin, les ménages doivent eux aussi s'acquitter de la récente taxe sur le courant dont le montant est compris entre 2 et 2 ½ Pf/kWh.

- les corrections indispensables par rapport à l'évolution du marché sont annoncées. Ainsi, l'office des cartels allemand se prononcera prochainement sur les rémunérations pour l'utilisation du réseau d'acheminement et sur la tendance à la concentration observée dans l'industrie électrique. Le bilan des restructurations de l'industrie allemande s'avère globalement positif pour l'économie.

Situation des autres pays voisins

Comme l'Allemagne, les autres pays limitrophes de la Suisse ne permettent que des comparaisons limitées avec la Suisse. Leur situation est la suivante:

- L'**Autriche** a commencé à réformer son marché de l'électricité en 1999; il est donc trop tôt pour se prononcer à ce sujet. Les mesures de politique environnementale y jouent un rôle essentiel.
- En **Italie**, les premières réformes datent de 1999. Les comparaisons sont malaisées, parce que la concentration du marché est sensiblement plus poussée en Italie (où trois distributeurs se partagent 96 % du marché) qu'en Suisse.
- La **France** possède une structure d'approvisionnement nettement plus centralisée qu'en Suisse. La compagnie d'Etat EDF (Electricité de France), l'un des plus puissants groupes européens dans le secteur de l'électricité, est très réticente à abandonner sa situation de monopole.

Bilan

Les Etats présentant des similitudes avec la Suisse, comme p. ex. la Norvège, la Suède ou les Pays-Bas, prouvent qu'une ouverture bien conçue du marché de l'électricité peut avoir des effets positifs. Dans tous ces pays, les clients (finaux) peuvent désormais choisir librement leur fournisseur, et des mesures d'accompagnement ont été prises, notamment pour préserver l'environnement ou pour garantir la desserte de base (service public). Les difficultés apparues, p. ex. en Suède ou en Allemagne, ont montré par ailleurs que l'ouverture du marché est un processus évolutif, qui nécessite parfois des ajustements périodiques. La Suisse, l'un des derniers Etats d'Europe de l'Ouest à vouloir restructurer son marché de l'électricité, a ainsi la chance de profiter des expériences positives réalisées ailleurs.