

NATIONALRAT

11 702 Motion Schürmann vom 20. Juni 1973
Landesversorgung mit Oelderivaten

5. Juni 1974

(Nr. 11 702) Schriftliche Beantwortung der Motion Schürmann vom
20. Juni 1973 betreffend Landesversorgung mit Oelderivaten

Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement. Antrag vom
27. Mai 1974

Antragsgemäss hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

Die Antwort auf die Motion Schürmann wird genehmigt (siehe Beilage).

An den Nationalrat

Protokollauszug an:

- VED 12 (GS 5, AEW 7) zur Kenntnis
- EPD 6 zur Kenntnis
- EVD 9 (GS 3, HA 3, DWK 3) zur Kenntnis
- BK 4 (Hb, Br, Sa, AS) zur Kenntnis

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Schwanz



NATIONALRAT

11 702 Motion Schürmann vom 20. Juni 1973
 Landesversorgung mit Oelderivaten

Die Landesversorgung der Schweiz mit Oelderivaten, besonders Benzin und Heizöl, ist zu rund 30 Prozent von integrierten Gesellschaften abhängig. Diese Gesellschaften bestimmen weitestgehend auch den Preis. Lediglich rund 20 Prozent des Landesbedarfes werden von unabhängigen Importeuren gedeckt.

Dieser Zustand ist unter verschiedensten Gesichtspunkten unerfreulich.

Der Bundesrat wird beauftragt, durch direkte Verhandlungen und Vereinbarungen mit ausländischen ölproduzierenden Staaten die Sicherstellung eines angemessenen Anteiles des Landesbedarfes an Benzin und Heizöl für einen längeren Zeitraum sicherzustellen.

Mitunterzeichner: Biel, Binder, Blunsky, Rommer, Brosi, Dürrenmatt, Eisenring, Etter, Fischer-Bern, Fontanet, Hofer-Flawil, Hofer-Bern, Keller, Koller Arnold, Lehner, Letsch, Marthaler, Meier Josi, Migny, Müller-Luzern, Müller-Balsthal, Müller-Bern, Cehler, Primborgne, Rippstein, Röthlin, Rubi, Rüttimann, Schnyder, Schwarz, Stich, Thalmann, Tschumi, Weber-Altendorf.

Begründung

Die Motion - die lange vor der Oelkrise vom Herbst 1973 eingereicht worden ist - regt die Prüfung der Frage an, ob nicht durch direkte Verhandlungen und Vereinbarungen des Bundes mit ausländischen ölproduzierenden Staaten die Sicherstellung eines angemessenen Anteiles des Landesbedarfes an Benzin und Heizöl für einen längeren Zeitraum anzustreben sei. Im Zeitpunkt der Einreichung stand man unter dem Eindruck einer wachsenden Abhängigkeit - damals besonders in preislicher Hinsicht - von den internationalen Oelgesellschaften. Diese Gesellschaften sind, wie die Untersuchungen der Kartellkommission schon vor Jahren festgestellt haben, auch in der Schweiz marktbeherrschend.

Seither haben sich die Verhältnisse verschärft, Mittel- und langfristig ist ein Land, das seine Energiewirtschaft zu einem grossen Prozentsatz auf Erdöl basiert, versorgungsmässig und preislich fast völlig von Entwicklungen im Ausland und von der Politik der multinationalen Gesellschaften abhängig. Der Gedanke liegt daher nahe, diese Abhängigkeit in etwas zu mildern, indem der direkte Zugang zu den Bezugsquellen gesucht wird. Das ist nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Versorgung wünschbar, sondern auch wegen der Preise, da die laufende Orientierung über die Preisgestaltung

- die sich zur Hauptsache im Ausland abspielt - nur möglich ist, wenn der Staat genauer und aus eigener Einsicht in die Verhältnisse informiert ist. Im Hinblick auf die Versorgung drängt sich die Prüfung der aufgeworfenen Frage für die Schweiz umsomehr auf, als wir stärker als andere Länder vom Oel als Energieträger abhängig sind, nämlich zu 80 % währenddem die OECD-Staaten einen Durchschnitt von 60 % aufweisen.

Die Preisseite ist, ausser auf dem kalkulatorischen Gebiet, von zusätzlichem Interesse wegen der damit zusammenhängenden Wettbewerbs- und Strukturfragen. Wie die Erfahrungen der letzten Monate gelehrt haben, ist die Aufteilung des Marktes zwischen den grossen Unternehmen und den freien Importeuren von besonderer Relevanz.

Die Ueberlegungen der Motion sind seit dem Juni letzten Jahres durch die Politik anderer Staaten bestätigt worden. Auch wenn die Konditionen, unter denen sich die Staaten direkte Bezüge gesichert haben, in den Einzelheiten nicht bekannt sind, steht doch fest, dass das Prinzip bilateraler Abmachungen an Boden gewonnen hat. Die Schweiz ist in der Lage, den erdölproduzierenden Ländern Leistungen anzubieten, die für sie von Interesse sein könnten, sodass zumindest abgeklärt werden sollte, welche Möglichkeiten für unser Land nach dieser Richtung bestehen.

Es hat bei der Motion nicht die Meinung, dass sich der Staat am Kauf, der Verarbeitung und dem Vertrieb von Erdöl und Erdölprodukten massgeblich beteiligen soll. Vielmehr ist an gemischtwirtschaftliche Unternehmensformen zu denken, wobei die Branche einzu beziehen ist.

Es macht ein Charakteristikum der schweizerischen wirtschaftspolitischen Entwicklung seit bald einem Jahrhundert aus, dass der Staat überall dort unternehmerisch tätig geworden ist, wo gesamtwirtschaftliche Interessen auf dem Spiele stehen. So sind die Beteiligungen im Verkehrs-, Elektrizitäts- und Bankwesen zustande gekommen. Der Erdölsektor ist damit vergleichbar. Es gibt kaum einen Wirtschaftsbereich, wo eine so umfassende gesamtwirtschaftliche Abhängigkeit besteht wie hier. Trotzdem besitzt der Bund bis anhin keinerlei unmittelbare Einflussmöglichkeiten. Es liegt daher im Interesse des Landes, diese Frage zumindest einer Abklärung entgegenzuführen.

Stellungnahme des Bundesrates

Nach dem Wortlaut der Motion soll der Bundesrat beauftragt werden, Verhandlungen mit ölproduzierenden Staaten aufzunehmen. Die Begründung des Motionärs verlangt nur noch die Prüfung dieser Frage und erweitert überdies die Motion auf die Frage der Uebernahme des allenfalls erworbenen Oels durch eine gemischtwirtschaftliche Gesellschaft. Zwischen diesen beiden Forderungen besteht in der Tat ein enger Zusammenhang. Wenn eine Möglichkeit besteht, Lieferungsverträge abzuschliessen, muss auch ein Verfahren gesucht werden, um das Oel oder die Oelprodukte zum Konsumenten zu bringen. Umge-

kehrt würde eine, wie auch immer geartete schweizerische Gesellschaft, die ihr Rohöl oder ihre Produkte auf dem freien Markt oder von den grossen internationalen Konzernen beziehen müsste, wohl weder zur Verbesserung unserer Versorgungssicherheit und der Markttransparenz noch zur Verbilligung unserer Energieversorgung einen wesentlichen Beitrag leisten.

Damit sind auch schon die Grundsätze erwähnt, von denen sich der Bundesrat bei der Behandlung der sich in diesem Zusammenhang stellenden Fragen leiten lassen muss. Neben einer Verbesserung der Versorgungssicherheit des Landes zu angemessenen Preisen und der Herstellung einer genügenden Markttransparenz kommt als weiteres Kriterium einer künftigen Regelung auch die Aufrechterhaltung des Wettbewerbs, d.h. das Ueberleben der unabhängigen Importeure, hinzu.

Was die Frage der Versorgungssicherheit anbetrifft, haben die Ereignisse der letzten Monate gezeigt, dass die integrierten Gesellschaften bei Mangellagen dank ihrer mannigfaltigen Bezugsmöglichkeiten und internationalen Verflechtung einen eindeutigen Konkurrenzvorteil besitzen und gute Voraussetzungen zur Ueberbrückung von Versorgungskrisen aufweisen. In der Schweiz haben sie eine in Anbetracht der Verhältnisse gute und im Vergleich zum Ausland nach wie vor preisgünstige Versorgung ununterbrochen sicherstellen können.

Demgegenüber birgt eine vorwiegend auf bilateralen Verträgen mit Produzentenländern abgestützte Versorgung - insbesondere für die Schweiz mit ihren kleinen Einfuhrmengen - die Gefahr einer einseitigen Abhängigkeit in sich. Es ist auch nicht die Meinung des Motionärs, dass die Schweiz inskünftig ihre gesamte Versorgung bilateral abwickeln sollte. Die Verträge mit den erdölproduzierenden Ländern sind eher als eine flankierende Massnahme zu betrachten.

Der Bundesrat geht mit dem Motionär einig, dass diese Möglichkeit durch die Bundesverwaltung in Zusammenarbeit mit den interessierten Wirtschaftskreisen eingehend geprüft werden muss. Entsprechende Vorarbeiten sind bereits seit einiger Zeit im Gang. Insbesondere wird dabei untersucht, was vom Abschluss direkter Verträge in bezug auf die Absicherung gegen akute Versorgungskrisen zu erwarten ist in der Annahme, dass die traditionellen schweizerischen Lieferanten infolge eines weltweiten strukturellen Versorgungsengpasses oder infolge neuer Entwicklungen in den Produzentenstaaten nicht mehr in der Lage wären, unseren Bedarf an Erdölprodukten voll zu decken. Die Schweiz könnte, falls die erdölproduzierenden Länder dazu übergehen würden, ihren wachsenden Anteil an Beteiligungsöl auf Grund von zwischenstaatlichen Tausch- oder Handelsverträgen abzugeben oder staatlichen Einkaufsgesellschaften der Konsumentenländer Prioritäten einzuräumen, nicht abseits stehen. In seinen Abklärungen wird der Bund jedoch auch andere mögliche Lösungen näher prüfen müssen, z.B. Verträge mit den uns den Hauptteil der Erdölprodukte liefernden Nachbarstaaten und mit der Erdölwirtschaft selber.

Der Bundesrat ist allerdings der Meinung, dass das Energieproblem nur auf internationaler Ebene gelöst werden kann. In multilateralen Gremien müssen Wege gesucht werden, um den Erdölkonsum einzudämmen und die Versorgungssicherheit zu verbessern. Solange nämlich die Gefahr eines Auseinanderklaffens von Angebot und Nachfrage besteht, werden neue Preisauftriebstendenzen latent vorhanden sein mit den damit verbundenen verhängnisvollen Konsequenzen der Akzentuierung des weltwirtschaftlichen Ungleichgewichtes und der Schwierigkeiten für die wirtschaftlich schwächsten Länder.

Neben dem Aspekt der Versorgungssicherheit muss bei der Beurteilung direkter Verträge selbstverständlich auch die preisliche Seite betrachtet werden. Nichts deutet bisher darauf hin, dass durch direkte Verträge der Konsument zu eindeutig billigeren Produkten käme. Es scheint, dass Länder, die bereits bilaterale Lieferverträge mit Produzentenstaaten abgeschlossen haben, z.T. schlechtere oder zumindest die gleichen Konditionen wie die grossen Fördergesellschaften akzeptieren mussten.

Zur Sicherung des Wettbewerbs könnten sich Direktkäufe gegebenenfalls auch dann als wünschbar erweisen, wenn die sog. "freien" Erdölgesellschaften in Zukunft nicht mehr in der Lage wären, sich auf dem freien Erdölmarkt oder über andere Bezugsquellen genügend und zu konkurrenzfähigen Preisen einzudecken.

Wenn die aussen-, versorgungs- und wirtschaftspolitische Wünschbarkeit und Notwendigkeit direkter Lieferverträge abgeklärt und bejaht sind, wird es sinnvoll sein, in einem zweiten Schritt zu untersuchen, wie das auf diesem Weg gekaufte Oel zu transportieren, zu raffinieren und zu verteilen wäre. Dabei steht man auch hier wieder vor einer Vielzahl offener Fragen. Mittels einer nationalen Erdölgesellschaft, die vom Kauf bis zur Verteilung alle Verarbeitungsstufen übernehmen würde, könnte man Einblick in das Erdölgeschäft nehmen und dadurch eher in der Lage sein, allfällige Marktmissbräuche der grossen Konzerne zu erkennen. Doch muss man sich fragen, ob eine solche Verbesserung der Markttransparenz nicht zu teuer bezahlt würde. Ohne den diesbezüglichen Abklärungen vorgreifen zu wollen, ist nämlich zu vermuten, dass eine international gesehen unbedeutende schweizerische Erdölgesellschaft kaum in der Lage sein dürfte, die Konsumenten zu günstigeren Preisen als die multinationalen Konzerne zu beliefern. Neben der Wirtschaftlichkeit werden selbstverständlich auch Rechtsnatur- und Tätigkeitsbereich einer solchen Gesellschaft zu prüfen sein, ebenso wie die Frage, ob eine Neugründung oder die Uebernahme einer bestehenden Gesellschaft anzustreben bzw. möglich wäre.

Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt Umwandlung der Motion in ein Postulat.

Bern, den 20.5.1974

CONSEIL NATIONAL

11 702 Motion Schürmann du 20 juin 1973
 Approvisionnement du pays en produits pétroliers

L'approvisionnement de la Suisse en produits pétroliers, notamment en essence et en mazout, dépend pour 80 pour cent environ de sociétés intégrées. Ces sociétés déterminent très largement aussi les prix. 20 pour cent seulement des besoins du pays sont couverts par des importateurs indépendants.

Cet état de choses n'est pas satisfaisant à divers égards.

Le Conseil fédéral est chargé d'ouvrir des négociations et de conclure des accords avec des Etats étrangers producteurs de pétrole pour assurer, pendant une longue période, une part convenable de notre approvisionnement en essence et en mazout.

Cosignataires: Biel, Binder, Blunschy, Bommer, Brosi, Dürrenmatt, Eisenring, Etter, Fischer-Berne, Fontanet, Hofer-Flawil, Hofer-Berne, Keller, Koller Arnold, Lehner, Letsch, Marthaler, Meier Josi, Mugny, Müller-Lucerne, Müller-Balsthal, Müller-Berne, Oehler, Primborgne, Rippstein, Röthlin, Rubi, Rüttimann, Schnyder, Schwarz, Stich, Thalmann, Tschumi, Weber-Altdorf.

Développement

Ma motion a été déposée bien avant la crise pétrolière de l'automne 1973. Elle suggère que l'on examine si des négociations directes et des accords qui seraient conclus par la Confédération avec différents Etats producteurs de pétrole ne seraient pas de nature à garantir, pendant une longue période, une part convenable de notre approvisionnement en essence et en mazout. A l'époque où cette motion a été déposée, on avait l'impression de dépendre toujours davantage, tout spécialement en ce qui concerne les prix, des sociétés pétrolières internationales. Comme les enquêtes de la Commission des cartels l'ont montré il y a quelques années, ces sociétés dominent le marché suisse également.

Depuis lors, les conditions se sont aggravées. Tout pays dont l'économie énergétique est basée pour une large part sur le pétrole dépend presque entièrement, à moyen et à long terme, pour ce qui se rapporte à son approvisionnement et aux prix de celui-ci, d'événements qui ont l'étranger pour théâtre et de la politique des sociétés multinationales. C'est pourquoi l'idée

d'atténuer quelque peu cet assujettissement en s'efforçant d'accéder directement aux sources d'approvisionnement, se présente spontanément à l'esprit. Cela n'est pas souhaitable du seul point de vue des fournitures mais encore en raison des prix. En effet, l'Etat ne peut se tenir constamment au courant de leur formation (qui s'opère à l'étranger surtout) que s'il a une vue exacte des conditions et que ses propres sources de renseignements l'en informent de manière très précise. Pour notre pays, il s'impose d'autant plus impérieusement, dans l'optique de notre approvisionnement, d'étudier attentivement la question qui a été soulevée que nous dépendons plus étroitement du pétrole en tant que source d'énergie, à savoir dans la proportion de 80 pour cent, alors que les Etats de l'OCDE peuvent faire état d'un chiffre moyen de 60 pour cent.

Ce secteur des prix présente, sauf en ce qui concerne le calcul des prix, un intérêt supplémentaire en raison des questions de concurrence et de structures qui s'y rattachent. Comme nous l'ont démontré les expériences faites ces derniers mois, la répartition du marché entre les grandes entreprises et les importateurs libres joue un rôle de premier plan.

Depuis le mois de juin dernier, la politique suivie par d'autres Etats est de nature à confirmer le bien-fondé des réflexions sur lesquelles repose ma motion. Il est incontestable, encore qu'on ne connaisse pas en détail les conditions dans lesquelles les Etats se sont assurés des fournitures directes, que le principe des accords et arrangements bilatéraux a gagné du terrain. Or la Suisse est en mesure de proposer aux pays producteurs de pétrole des prestations et des services qui peuvent se révéler intéressants pour eux. Il y aurait donc lieu, pour le moins, de déterminer quelles possibilités s'offrent à notre pays dans cette perspective.

Le motionnaire soussigné n'est pas de l'avis que l'Etat devrait prendre une part déterminante dans l'achat, le traitement ou dans la distribution du pétrole et de ses dérivés. Il conviendrait plutôt de songer à des formes d'entreprise relevant de l'économie mixte, la branche visée étant alors conviée à s'y intéresser.

Depuis près d'un siècle, l'évolution de la politique économique suisse est caractérisée par le fait que l'Etat a exercé une activité de chef d'entreprise chaque fois que des intérêts économiques de portée générale sont en jeu. Les participations prises dans les secteurs des transports, de l'électricité et du crédit ont été réalisées de cette manière-là. Or le secteur pétrolier leur est comparable. Si l'on fait abstraction de ce domaine, il n'existe pour ainsi dire pas de branche économique où l'interdépendance par rapport à l'ensemble de notre économie

soit aussi étroite, aussi totale. Pourtant, la Confédération ne possède, jusqu'à présent, aucune possibilité d'exercer une influence directe dans ce secteur. C'est la raison pour laquelle il est dans l'intérêt du pays tout entier que cette question soit pour le moins soumise à un examen approfondi.

Réponse du Conseil fédéral

Le motionnaire demande au Conseil fédéral d'ouvrir des négociations avec des Etats producteurs de pétrole. Dans le développement de sa motion il aborde le problème de la création d'une société mixte dont le rôle serait de prendre en charge le pétrole acquis. Une relation étroite existe entre ces deux revendications. En effet, s'il y a possibilité de conclure des contrats de livraison, il faut également trouver le moyen de distribuer le pétrole ou ses dérivés au consommateur. Inversement, une société suisse qui devrait s'approvisionner sur le marché libre ou auprès des grands trusts internationaux ne pourrait contribuer efficacement ni à l'amélioration de notre sécurité d'approvisionnement et de la transparence du marché, ni à rendre notre ravitaillement énergétique plus avantageux, quelle que soit la forme de cette société.

Tels sont les principes fondamentaux qui doivent guider le Conseil fédéral dans l'examen des questions qui se posent dans ce domaine. Le maintien de la concurrence en assurant la survie des importateurs indépendants est un autre facteur à prendre en considération lors de l'élaboration d'une réglementation future, parallèlement à celui de l'amélioration de notre sécurité d'approvisionnement à des prix appropriés et de l'instauration d'une transparence suffisante du marché.

En ce qui concerne la sécurité de l'approvisionnement, les événements des mois derniers ont démontré que les sociétés intégrées, grâce à leurs multiples sources de ravitaillement et à leur association sur le plan international, possèdent un avantage certain sur la concurrence et disposent des moyens nécessaires pour surmonter une crise d'approvisionnement. En Suisse, elles ont été à même, compte tenu de la situation, d'assurer un ravitaillement ininterrompu et relativement bon marché en comparaison avec l'étranger.

Par ailleurs, un approvisionnement basé essentiellement sur des contrats bilatéraux avec des Etats producteurs recèle - ceci particulièrement pour la Suisse, qui n'importe que de petites quantités - le danger d'une dépendance unilatérale. Le motionnaire n'est également pas d'avis que la Suisse doit à l'avenir assurer la totalité de ses fournitures par contrats bilatéraux. Cette possibilité est plutôt à considérer comme une mesure secondaire.

Le Conseil fédéral partage l'opinion du motionnaire que cette hypothèse doit être examinée de manière approfondie par l'administration fédérale en collaboration avec les milieux économiques intéressés. Des travaux préparatoires sont en cours depuis quelque temps déjà. On examine en particulier dans quelle mesure la conclusion de contrats directs permettrait de se prémunir contre des crises aiguës d'approvisionnement, si les fournisseurs suisses traditionnels n'étaient plus en mesure de couvrir complètement nos besoins en produits pétroliers, en raison d'un étranglement structurel mondial dans l'approvisionnement ou à la suite de nouveaux développements dans les Etats producteurs. Si ces derniers décidaient d'écouler leur quote-part croissante à la production pétrolière sur la base de contrats bilatéraux d'échange ou de commerce, ou d'accorder des priorités aux sociétés nationales d'importation des pays consommateurs, la Suisse ne pourrait pas se tenir à l'écart. Dans ses investigations, la Confédération devra cependant examiner aussi d'autres possibilités, par exemple la conclusion de contrats avec les Etats voisins qui nous livrent la plus grande part des produits pétroliers et avec l'économie pétrolière elle-même.

Le Conseil fédéral est cependant d'avis que le problème énergétique ne peut être résolu que sur le plan international. C'est en effet dans un cadre multinational que doivent être trouvées les voies permettant de contenir la consommation du pétrole et d'améliorer la sécurité d'approvisionnement. Car tant que persistera le danger d'une rupture d'équilibre entre l'offre et la demande, la tendance des prix à la hausse demeurera latente avec ses lourdes conséquences, soit l'accentuation du déséquilibre économique mondial et des difficultés des pays économiquement les plus faibles.

Outre la sécurité de l'approvisionnement, la question des prix doit naturellement aussi entrer en ligne de compte pour cerner l'opportunité des contrats bilatéraux. Jusqu'à présent, rien ne permet de penser que la conclusion de tels accords donnerait au consommateur la certitude d'obtenir des produits meilleur marché. Il semble même que les Etats qui ont déjà signé de tels contrats de livraison avec les Etats producteurs aient dû accepter des conditions plus sévères, ou du moins semblables à celles imposées aux grandes sociétés pétrolières.

Des achats directs pourraient aussi se révéler souhaitables pour préserver la concurrence si les sociétés dites "libres" n'étaient, à l'avenir, plus en mesure de s'approvisionner sur le marché libre ou à d'autres sources en suffisance et à des prix concurrentiels.

Lorsque l'opportunité et la nécessité des contrats directs de livraison auront été étudiées et approuvées sur le plan de la politique extérieure, commerciale et d'approvisionnement, il sera utile d'examiner, dans une deuxième phase, comment transporter, raffiner et distribuer le pétrole disponible. Ici aussi, un grand nombre de problèmes doivent être résolus. Avec une société pétrolière nationale qui prendrait en main tous les stades de transformation, depuis l'achat jusqu'à la distribution, il serait possible d'avoir un regard sur le commerce du pétrole et d'être ainsi mieux à même de discerner les éventuels abus des grands trusts. Il faut toutefois se demander si une telle amélioration de la transparence du marché ne serait pas trop onéreuse. Sans vouloir anticiper sur ces questions, on peut présumer qu'une société pétrolière helvétique, sans importance sur le plan international, ne serait pas en mesure de ravitailler les consommateurs à des prix plus bas que ceux pratiqués par les grands trusts multinationaux. Outre la rentabilité d'une telle firme, il faudra évidemment encore examiner la nature juridique et le domaine d'activité. Il faudra en outre déterminer s'il serait préférable, voire possible, de créer ou de transformer une société existante.

Déclaration du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose de transformer la motion en postulat.

20.5.1974