



Brüssel, den 3.7.2019
COM(2019) 314 final

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

**zur Ergänzung der Verhandlungsrichtlinien für die Entwicklungsagenda von Doha im
Hinblick auf die Verhandlungen über einen multilateralen Rahmen für
Investitionsförderung**

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Am 13. Dezember 2017 nahmen 70 WTO-Mitglieder auf der elften Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) eine Gemeinsame Erklärung zur Investitionsförderung im Dienste der Entwicklung¹ an, in der zu strukturierten Gesprächen zwecks Entwicklung eines multilateralen Rahmens für Investitionsförderung aufgerufen wurde. In diesen Gesprächen sollen Elemente eines Rahmens zur Erleichterung ausländischer Direktinvestitionen (ADI) ermittelt und entwickelt werden. Die Europäische Union (EU) und ihre Mitgliedstaaten unterstützten die Initiative nachdrücklich und schlossen sich der Initiative an.

Die EU nahm aktiv an den strukturierten Gesprächen teil, die 2018 im Rahmen der WTO stattfanden. Die Diskussionen wurden transparent geführt und standen allen WTO-Mitgliedern offen. Daraus ergab sich eine „Checklist of Issues Raised by Members“ (Liste der von Mitgliedern aufgeworfenen Themen), die mögliche, von den WTO-Mitgliedern ermittelte Elemente eines Rahmens zur Förderung von ADI enthält. Diese „Checklist“ wurde in einer Sitzung zur Bestandsaufnahme am 6. Dezember 2018 gebilligt.

Im Jahr 2019 wurde eine neue Phase der Erörterungen eingeleitet. Die WTO-Mitglieder vereinbarten einen Sitzungskalender für das erste Halbjahr, in dem die in der Checklist enthaltenen Punkte weiterentwickelt werden sollen. Die Sondierungsarbeiten zur Entwicklung der genannten Elemente sind nach wie vor transparent und stehen weiterhin allen WTO-Mitgliedern offen. Die Diskussion erstreckt sich auf alle Punkte der „Checklist“, wobei von Beispielen bestehender Bestimmungen in bilateralen oder multilateralen Übereinkünften ausgegangen wird, die für die Investitionsförderung relevant sind. Diese Beispiele werden in einer „Sammlung von Beispielen im Wortlaut“ aufgeführt. Eine Sitzung zur Bestandsaufnahme wird im Juli 2019 stattfinden. Im Herbst 2019 werden die Mitglieder voraussichtlich mit der Vorlage konkreter Texte für einen multilateralen Rahmen für Investitionsförderung beginnen. Das bedeutet, dass die erste Verhandlungsphase im September oder Oktober 2019 eingeleitet werden dürfte.

Die Verhandlungen sollten im Rahmen der WTO geführt werden, transparent bleiben und allen WTO-Mitgliedern, die sich anschließen wollen, offenstehen. Die teilnehmenden Mitglieder können sowohl zu Beginn als auch in einer späteren Phase des WTO-Verhandlungsprozesses Verhandlungsvorschläge zum Bereich der Erleichterung von ADI unterbreiten.

Im Rahmen der Doha-Entwicklungsagenda (Doha Development Agenda – DDA) wurde die Kommission vom Rat ermächtigt, in der WTO unter anderem Verhandlungen über Handel und Investitionen aufzunehmen.² Da ADI ein wichtiges Instrument für den internationalen Handel sind und Investitionserleichterungen eine Möglichkeit zur Förderung grenzüberschreitender Investitionen darstellen, indem sie dazu beitragen, weltweit ein stabiles und berechenbares Klima für ADI zu sichern³, werden die neuen WTO-Verhandlungen über

¹ WT/MIN(17)/59 vom 13. Dezember 2017.

² Die DDA-Ermächtigung wird von einer Reihe von Schlussfolgerungen des Rates gebildet, die aus der Zeit vom 25. Oktober 1999 bis zum 18. Juli 2008 stammen.

³ Im jüngsten, vom 17. April 2019 datierenden Sitzungskalender für die auf die „Checklist of Issues Raised by Members“ gestützten strukturierten Gespräche über Investitionsförderung im Dienste der

Investitionsförderung von der bestehenden Ermächtigung erfasst, da sie in den Bereich Handel und Investitionen fallen.⁴ Aus diesem Grund ist ein neuer Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen nach Artikel 218 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) nicht erforderlich.

Zwar sind Handel und Investitionen kein neues Thema auf der Tagesordnung der WTO⁵, doch könnten die Verhandlungen über Investitionsförderung einige ganz neue Aspekte beinhalten und sich auch auf Themen erstrecken, bei denen die EU spezifische Prioritäten hat. Um den Rahmen für die Verhandlungen genauer abzustecken, empfiehlt die Kommission dem Rat daher, ergänzende spezifische Verhandlungsrichtlinien für die WTO-Verhandlungen über Investitionsförderung anzunehmen.

Mit den vorgeschlagenen Verhandlungsrichtlinien soll sichergestellt werden, dass die EU in der Lage ist, sich unter uneingeschränkter Achtung des Besitzstands und der in Verhandlungen über Handel und Investitionen von der EU getroffenen politischen Entscheidungen an den Verhandlungen über alle Elemente der Investitionsförderung zu beteiligen, die im Laufe der Verhandlungen von den teilnehmenden WTO-Mitgliedern vorgeschlagen werden.

Für die EU besteht das Ziel der Verhandlungen darin, ausländische Direktinvestitionen für Investoren und Unternehmen, einschließlich Kleinstunternehmen und kleiner und mittlerer Unternehmen, leichter zu machen und neue Möglichkeiten zur Förderung von inklusivem Wachstum und nachhaltiger Entwicklung zu schaffen. Ein multilateraler Rahmen zur Investitionsförderung könnte Investitionen weltweit in der gleichen Weise erleichtern, in der die WTO mit dem Übereinkommen über Handelserleichterungen dazu beiträgt, den Welthandel voranzubringen. Um ein ehrgeiziges Ergebnis unter Beteiligung möglichst vieler WTO-Mitglieder zu erreichen, sollten die Regeln und Verpflichtungen die nötige Flexibilität für die Mitglieder vorsehen.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Die genannten Ziele stehen im Einklang mit dem Vertrag über die Europäische Union (EUV), in dem vorgesehen ist, dass die EU die Integration aller Länder in die Weltwirtschaft fördern

Entwicklung (INF/IFD/W/3) heißt es, dass es bei der Erleichterung von Investitionen darum geht, weltweit ein stabiles, transparentes und berechenbares Geschäftsumfeld für ADI zu schaffen. Die aktuelle Fassung der „Checklist“ mit Datum vom 9. November 2018 wurde am 27. November 2018 allen Mitgliedern als Anlage zum informellen Vermerk über die Bestandsaufnahme und die nächsten Schritte (Informal Note on Stock-taking and Next Steps) übermittelt.

⁴ Hierzu sei insbesondere auf die Schlussfolgerungen des Rates vom 26. Oktober 1999, 8. Dezember 1999, 29. Oktober 2001, 21. November 2001 und 21. Juli 2003 (in denen ausdrücklich vorgesehen ist, dass die Ministererklärungen von Singapur und Doha und die damit im Zusammenhang stehenden angenommenen Texte sowie die früheren Schlussfolgerungen des Rates die Grundlage für ein Tätigwerden der Union in den DDA-Verhandlungen bilden), vom 5. Dezember 2003, 6. Oktober 2004, 19. Juli 2005 und 18. Oktober 2005 (in denen der Rat ausdrücklich in Erinnerung rief, dass seine Schlussfolgerungen aus dem Zeitraum zwischen Oktober 1999 und Juli 2005 weiterhin Gültigkeit haben und zusammen genommen das Mandat der Kommission für die Verhandlungen über die Entwicklungsagenda von Doha bilden) sowie vom 21. November 2005, 12. Juni 2006, 10. März 2008 und 18. Juli 2008 verwiesen.

⁵ Die WTO-Arbeitsgruppe „Working Group on the Relationship between Trade and Investment“ (Arbeitsgruppe für Handel und Investitionen) wurde 1997 eingesetzt.

sollte, unter anderem auch durch den schrittweisen Abbau internationaler Handelshemmnisse.⁶

Auf seiner Tagung vom 28. und 29. Juni 2018 ermächtigte der Europäische Rat die Kommission, auf eine Modernisierung der WTO hinzuwirken und dabei folgende Ziele zu verfolgen: 1) der WTO im Hinblick auf eine sich verändernde Welt mehr Bedeutung zu verleihen und sie anpassungsfähiger zu machen und 2) die Wirksamkeit der WTO zu stärken. Die Modernisierung der Tätigkeiten der WTO im Bereich der Regelsetzung, eines der Hauptziele der künftigen Verhandlungen über Investitionsförderung, ist der zentrale Pfeiler dieses Prozesses.

Am 18. September 2018 legte die Kommission ein Konzeptpapier zur Modernisierung der WTO⁷ vor. Im Zusammenhang mit der Stärkung der Regelsetzungsfunktion der WTO hat die Kommission unter anderem hervorgehoben, dass im Anschluss an die in Buenos Aires vereinbarten Gemeinsamen Erklärungen bereits Arbeiten im Bereich der Investitionsförderung unternommen werden, dass jedoch noch weitere Anstrengungen erforderlich sind, um Lücken zu schließen und das WTO-Regelwerk zu aktualisieren.

Die EU legt in ihren Freihandelsverhandlungen in Bezug auf Transparenz und interne Regulierung im Dienstleistungs- und Nichtdienstleistungssektor systematisch ehrgeizige Disziplinen vor. Die für die Verhandlungen über Investitionsförderung vorgeschlagenen Verhandlungsrichtlinien würden sich auf denselben Ansatz stützen wie die EU in ihren Freihandelsabkommen.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Die eventuell von der EU in der WTO vorgeschlagenen Disziplinen würden voll und ganz mit den einschlägigen Binnenmarktvorschriften der EU im Einklang stehen und darauf aufbauen; darüber hinaus würden sie den Vorschlägen der EU in bilateralen Verhandlungen Rechnung tragen.

In den vorgeschlagenen Verhandlungsrichtlinien wird bekräftigt, dass die von der EU ausgehandelten Regeln oder Verpflichtungen mit dem EU-Rechtsrahmen im Einklang stehen sollten (siehe Nummer 5 im Anhang).

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

- **Rechtsgrundlage**

Artikel 207 Absatz 4 Unterabsatz 1 in Verbindung mit Artikel 218 Absätze 3 und 4 AEUV.

Nach Artikel 207 legt die Kommission im Falle der Aushandlung von Abkommen über die gemeinsame Handelspolitik dem Rat Empfehlungen vor. Die Kommission führt diese Verhandlungen im Benehmen mit einem zu ihrer Unterstützung vom Rat bestellten Sonderausschuss und nach Maßgabe der Richtlinien, die ihr der Rat erteilen kann.

Artikel 218 Absatz 3 AEUV sieht vor, dass die Kommission dem Rat Empfehlungen vorlegt. Der Rat ist befugt, Beschlüsse über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen zu erlassen, und nach Artikel 218 Absatz 4 AEUV kann er dem Verhandlungsführer Richtlinien

⁶ Artikel 21 Absatz 2 Buchstabe e EUV.

⁷ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf

erteilen und einen Sonderausschuss bestellen; die Verhandlungen sind im Benehmen mit diesem Ausschuss zu führen.

Was die WTO-Verhandlungen über Investitionsförderung betrifft, hat der Rat bereits die Aufnahme von WTO-Verhandlungen im Bereich Handel und Investitionen genehmigt und der Kommission Richtlinien dafür erteilt. Es sind jedoch ergänzende Verhandlungsrichtlinien erforderlich, um den Rahmen für diese Verhandlungen genauer abzustecken. Dementsprechend empfiehlt die Kommission dem Rat auf der Grundlage des Artikels 207 Absatz 4 Unterabsatz 1 in Verbindung mit Artikel 218 Absätze 3 und 4 AEUV, einen einschlägigen Beschluss zu erlassen.

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Nach Artikel 3 AEUV ist die gemeinsame Handelspolitik einer der Bereiche, in denen die EU die ausschließliche Zuständigkeit hat. Das Subsidiaritätsprinzip findet daher keine Anwendung (Artikel 5 Absatz 3 EUV).

- **Verhältnismäßigkeit**

Die Empfehlung der Kommission entspricht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Artikel 5 Absatz 4 EUV).

- **Wahl des Instruments**

Beschluss des Rates der Europäischen Union über Verhandlungsrichtlinien betreffend Investitionsförderung im Rahmen der WTO zur Ergänzung der Richtlinien, die der Kommission für die Doha-Entwicklungsagenda erteilt wurden.

3. **ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG**

- **Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften**

Entfällt.

- **Konsultation der Interessenträger**

Eine öffentliche Konsultation wurde nicht durchgeführt, da die inhaltlichen Elemente der WTO-Verhandlungen noch nicht bekannt sind.

Die Kommission konsultiert regelmäßig Interessenträger, unter anderem in der Expertengruppe für Handelsabkommen⁸ und im Rahmen des zivilgesellschaftlichen Dialogs⁹.

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

Entfällt.

- **Folgenabschätzung**

Aus folgendem Grund wurde keine Folgenabschätzung durchgeführt: Die WTO-Verhandlungen über Investitionsförderung basieren auf der bestehenden Ermächtigung der Kommission durch den Rat für WTO-Verhandlungen (siehe Abschnitt 1). Der Gegenstand der

⁸ <http://ec.europa.eu/trade/trade-policy-and-you/expert-groups/>

⁹ <http://trade.ec.europa.eu/civilsoc/meetdetails.cfm?meet=11531>

Verhandlungen stellt keinen neuen Politikbereich dar; es handelt sich hierbei um die Fortsetzung umfassenderer WTO-Verhandlungen, die nunmehr auf einen spezifischeren Bereich eingeschränkt wurden, in dem die Aspekte Liberalisierung von Investitionen oder Investitionsschutz nicht berücksichtigt werden.

Ausgehend von den möglichen Elementen eines multilateralen Rahmens für Investitionsförderung, die in der „Checklist“ aufgeführt sind, spricht nichts dafür, dass eine Ratifizierung eines solchen Übereinkommens zu erheblichen Auswirkungen für die EU führen würde. Die Ratifizierung entspräche vielmehr einer Kodifizierung von Vorgehensweisen, die in der EU längst üblich sind. Die Auswirkungen möglicher neuer Regeln und Verpflichtungen, die sich aus den Verhandlungen im Rahmen der WTO ergeben, dürften für bestimmte Drittländer, insbesondere Entwicklungsländer und am wenigsten entwickelte Länder, von größerer Bedeutung sein. Diese Auswirkungen lassen sich jedoch nicht im Voraus ermitteln. Erstens, weil die teilnehmenden WTO-Mitglieder noch keine Verhandlungsvorschläge vorgelegt haben. Zweitens, weil nicht bekannt ist, welche Mitglieder Verpflichtungen bezüglich der neuen WTO-Regeln und -Pflichten eingehen, und wenn ja, in welcher Zeitspanne.

Wenn die potenziellen Auswirkungen deutlicher sind, d. h. wenn sich der Inhalt des multilateralen Rahmens und die Verpflichtungen der WTO-Mitglieder klarer abzeichnen, wird die Kommission erneut prüfen, ob eine eingehendere Analyse erforderlich ist. Dies sollte spätestens zum Abschluss der WTO-Verhandlungen erfolgen.

Die EU wird sich bereits in den frühen Phasen der Verhandlungen aktiv beteiligen und Vorschläge unterbreiten, um Einfluss auf das Ergebnis zu nehmen.

- **Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**

Entfällt.

- **Grundrechte**

Die Initiative steht voll und ganz im Einklang mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Die Initiative hat keine Auswirkungen auf den Haushalt.

5. WEITERE ANGABEN

- **Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

Entfällt.

- **Erläuternde Dokumente (bei Richtlinien)**

Entfällt.

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

Entfällt.

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

zur Ergänzung der Verhandlungsrichtlinien für die Entwicklungsagenda von Doha im Hinblick auf die Verhandlungen über einen multilateralen Rahmen für Investitionsförderung

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 207 Absatz 4 Unterabsatz 1 in Verbindung mit Artikel 218 Absätze 3 und 4,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- 1) Im Rahmen der Entwicklungsagenda von Doha hat der Rat die Aufnahme von Verhandlungen in der Welthandelsorganisation (WTO) genehmigt und der Kommission Richtlinien u. a. über Handel und Investitionen erteilt.
- 2) Am 13. Dezember 2017 nahmen 70 WTO-Mitglieder auf der elften Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) eine Gemeinsame Erklärung zur Investitionsförderung im Dienste der Entwicklung¹⁰ an, in der zu strukturierten Gesprächen zwecks Entwicklung eines multilateralen Rahmens für Investitionsförderung aufgerufen wurde.
- 3) Die derzeitige Phase der Gespräche, die auf die Erarbeitung der möglichen Elemente eines multilateralen Rahmens für Investitionsförderung abzielt, wird laut dem jüngsten Zeitplan¹¹ im Juli 2019 abgeschlossen sein; darauf dürfte voraussichtlich im Herbst 2019 eine erste Verhandlungsphase folgen.
- 4) Die Annahme ergänzender Verhandlungsrichtlinien ist erforderlich, um den Rahmen für den Standpunkt der Union in den künftigen WTO-Verhandlungen über Investitionsförderung besser abzustecken.
- 5) Der Ausschuss für Handelspolitik sollte weiterhin als der nach Artikel 207 Absatz 3 zuständige Ausschuss bestellt bleiben und die Verhandlungen sind im Benehmen mit diesem Ausschuss zu führen —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die der Kommission erteilten Verhandlungsrichtlinien für die Entwicklungsagenda von Doha werden durch die Verhandlungsrichtlinien zur Aushandlung eines multilateralen Rahmens für Investitionsförderung im Anhang ergänzt.

¹⁰ WT/MIN(17)/59.

¹¹ INF/IFD/W/3.

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an die Kommission gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*