



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 28. Juni 2017
(OR. en)

6521/13
EXT 1

WTO 41
SERVICES 6
FDI 1
UD 43

TEILWEISE FREIGABE

des Dokuments	6521/13 WTO 41 SERVICES 6 FDI 1 UD 43
vom	15. Februar 2013
Neuer Status:	Öffentlich zugänglich
Betr.:	Empfehlung für einen Beschluss des Rates zur Ermächtigung der Kommission zur Aufnahme von Verhandlungen über ein plurilaterales Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen

Die Delegationen erhalten in der Anlage die teilweise freigegebene Fassung des obengenannten Dokuments.

~~RESTREINT UE~~



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 15.2.2013
COM(2013) 80 final

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

**zur Ermächtigung der Kommission zur Aufnahme von Verhandlungen über ein
plurilaterales Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen**

{SWD(2013) 37 final}

DE

~~RESTREINT UE~~

This document was downgraded / declassified	
Date	12/06/2017
by	Peter SANDLER DE
Authority	DG TRADE

~~RESTREINT UE~~

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

Im Oktober 1999 ermächtigte der Rat die Kommission bei der Vorbereitung der 3. WTO-Ministerkonferenz betreffend eine neue Runde multilateraler Handelsverhandlungen im Rahmen der WTO (sogenannte „Doha-Entwicklungsagenda“, „DDA“ oder „Doha-Verhandlungen“), ein umfassendes multilaterales Handelsübereinkommen auszuhandeln, das auch ein Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen umfassen sollte (12092/99 WTO 131). In Bezug auf die Verhandlungen über den Handel mit Dienstleistungen legte der Rat Folgendes fest: „Die Verhandlungen sollten umfassend sein und zu einem tiefer und breiter angelegten Bündel verstärkter Verpflichtungen aller WTO-Mitglieder betreffend Marktzugang und Inländerbehandlung führen. Die derzeitigen Ungleichgewichte bei den Verpflichtungen aller Länder und in allen Dienstleistungssektoren sollten abgebaut werden. Die Verhandlungen sollten auch auf die Stärkung der GATS-Vorschriften hinauslaufen mit dem Ziel, ein transparentes und berechenbares Regelungsumfeld zu schaffen. Bisher unerledigte Fragen (z. B. Schutzmaßnahmen, Beihilfen, Beschaffungswesen) sollten ebenfalls in die Verhandlungen einbezogen werden. Andere Aspekte des Funktionierens des GATS, bei denen die Gespräche über Interpretation und Umsetzung ergebnislos verlaufen sind, könnten überprüft werden. Die Teilnahme der Entwicklungsländer sollte durch volle Ausschöpfung der vom GATS gebotenen Chancen erleichtert werden. Im Hinblick auf effiziente Verhandlungen und die Maximierung der Ergebnisse bei gleichzeitiger Gewährleistung der Kohärenz der Verpflichtungen nach Dienstleistungssektoren und nach der Art der Erbringung der Dienstleistungen sollten gegebenenfalls horizontale Ansätze als nützliches Instrument für die Verhandlungen in Erwägung gezogen werden. Dies würde für das gesamte Spektrum der Sektoren, bei denen Verpflichtungen bestehen, gelten, es sei denn, dass diesbezüglich ausdrücklich anderslautende Bestimmungen vorgesehen sind.“ Darüber hinaus ist im Doha-Mandat festgelegt, dass „die Union (...) dafür Sorge tragen [wird], dass wie im Rahmen der Uruguay-Runde gewährleistet wird, dass die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten ihre Fähigkeit zur Festlegung und Umsetzung ihrer Politiken im kulturellen und audiovisuellen Bereich im Hinblick auf die Wahrung ihrer kulturellen Vielfalt erhalten und entwickeln können.“

Nach langen und schwierigen Verhandlungen zwischen den WTO-Mitgliedern ruhen die Doha-Verhandlungen seit dem Frühjahr 2011. Bei der Suche nach einem Ausweg aus dieser Sackgasse werden die WTO-Mitglieder mit den von den Ministern am Rande der 8. WTO-Ministerkonferenz im Dezember 2011 erstellten „Elementen für politische Leitlinien“ dazu animiert, „die Verhandlungen in den Punkten voranzutreiben, in denen Fortschritte erzielt werden können, und zwar auch durch eine Konzentration auf die Elemente der Doha-Erklärung, die es den Mitgliedern ermöglichen, vor dem vollständigen Abschluss des Gesamtpaketes auf Konsens beruhende vorläufige oder endgültige Übereinkünfte zu erzielen.“ Darüber hinaus ist in den Leitlinien Folgendes festgelegt: „(...) Die Minister erkennen an, dass die Mitglieder unterschiedliche Verhandlungsansätze umfassend prüfen müssen, ohne indessen gegen die Grundsätze der Transparenz und der Nichtausgrenzung zu verstoßen.“

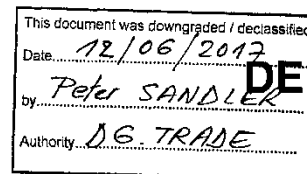
In diesem Sinne hat eine Gruppe von derzeit 21 WTO-Mitgliedern¹, die gewillt sind, die Verhandlungen im Bereich des Dienstleistungsverkehrs voranzutreiben, begonnen, die

¹ Die EU zählt als ein Mitglied.

DE

2

~~RESTREINT UE~~



~~RESTREINT UE~~

Möglichkeit zu prüfen, ein eigenständiges Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen auszuhandeln und abzuschließen. Zu diesen oft als „Really Good Friends (of services)“ („RGF“, gute Partner (im Bereich der Dienstleistungen)) bezeichneten WTO-Mitgliedern gehören derzeit Australien, Chile, Chinesisch-Taipeh, Costa Rica, die Europäische Union, Hongkong (China), Island, Israel, Japan, Kanada, Kolumbien, die Republik Korea, Mexiko, Neuseeland, Norwegen, Pakistan, Panama, Peru, die Schweiz, die Türkei und die USA. Diese RGF sind weder eine einem bestimmten Kreis vorbehaltene noch eine stabile Gruppe von WTO-Mitgliedern. So verließ während der Sondierungstreffen im Jahr 2011 ein Mitglied die RGF und neue Mitglieder schlossen sich der Gruppe an (zuletzt Panama, die Türkei und Island). Gemessen an ihrem Handelsvolumen entfielen auf die derzeitige RGF-Gruppe im Jahr 2010 rund 70 % des grenzüberschreitenden Handels mit Dienstleistungen weltweit (ohne Intra-EU-Handel mit Dienstleistungen). Es ist eines der klaren Ziele der RGF, möglichst alle WTO-Mitglieder und insbesondere einige der führenden Schwellenländer für eine Teilnahme an den Verhandlungen zu gewinnen. In der derzeitigen Zusammensetzung der RGF wird das Übereinkommen indessen kein multilaterales Übereinkommen sein, das sich, wie im Rahmen der Doha-Verhandlungen vorgesehen war, auf alle WTO-Mitglieder erstreckt, sondern ein – häufig als „plurilaterales Dienstleistungsübereinkommen“ bezeichnetes – Mehrländerübereinkommen.

Geht man davon aus, dass die Zusammensetzung der Gruppe weitgehend gleich bleibt und sich in diesem Stadium keine der führenden aufstrebenden Volkswirtschaften anschließt, so sollte das künftige Übereinkommen den Auswirkungen der in Artikel II Absatz 1 des Allgemeinen Übereinkommens über den Handel mit Dienstleistungen der WTO („GATS“) festgeschriebenen Meistbegünstigungsklausel, also der automatischen und bedingungslosen Multilateralisierung auf alle anderen WTO-Mitglieder, nicht ausgesetzt sein. Das künftige Übereinkommen wird daher Elemente enthalten, die im GATS zur Verhinderung einer solchen automatischen und bedingungslosen Multilateralisierung vorgesehen sind. Gleichzeitig wird es die Möglichkeit seiner späteren Multilateralisierung vorsehen. Diesbezüglich wird das Übereinkommen von den oben erwähnten, für die Doha-Verhandlungen formulierten Schlussfolgerungen des Rates abweichen. Vor diesem Hintergrund sind neue Verhandlungsrichtlinien des Rates zur Ermächtigung der Kommission zum Abschluss eines plurilateralen Dienstleistungsübereinkommens erforderlich.

Im Laufe des Jahres 2012 erörterten die RGF die wichtigsten Elemente der Ziele und der Architektur eines eigenständigen Übereinkommens über den Handel mit Dienstleistungen. Im Dezember 2012 schließlich konnten die RGF eine Konvergenz bei den wichtigsten Parametern eines möglichen plurilateralen Dienstleistungsübereinkommens erzielen. Inhaltlich wäre das geplante plurilaterale Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen ein Ersatz für die festgefahrenen Doha-Verhandlungen der WTO über den Handel mit Dienstleistungen. Die Ziele, die die EU bei diesem Übereinkommen verfolgt, sind im Wesentlichen dieselben wie in dem oben erwähnten DDA-Mandat. Das plurilaterale Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen wäre ein Übergangsinstrument auf dem Weg zu einem ganz und gar neuen multilateralen Dienstleistungsübereinkommen, für das der Weg frei wäre, sobald die vereinbarten Bedingungen für die Multilateralisierung erfüllt wären.

DE

3

~~RESTREINT UE~~

This document was downgraded / declassified	
Date...	12/06/2017
by...	Peter SANDLER
Authority...	DG TRADE

~~RESTREINT UE~~

2. ERGEBNISSE DER KONSULTATIONEN DER INTERESSIERTEN KREISE UND DER FOLGENABSCHÄTZUNGEN

In diesem speziellen Fall kann aus den folgenden besonderen Gründen keine Ex-ante-Folgenabschätzung durchgeführt werden:

Dieses Übereinkommen soll an die Stelle eines bestimmten Aspekts der festgefahrenen Doha-Verhandlungen (Handel mit Dienstleistungen) treten und die Ziele der EU sind im Wesentlichen dieselben wie in dem oben erwähnten DDA-Mandat von 1999. Da die Doha-Verhandlungen offiziell im Jahr 2001 eingeläutet wurden, sind die Mitgliedstaaten, die Wirtschaft und die Zivilgesellschaft über den Inhalt dieser Verhandlungen gut unterrichtet, auch über den Dienstleistungsteil. Alle Interessenträger hatten seitdem Zeit, zu den Doha-Verhandlungen und ihrer Dienstleistungssäule Stellung zu nehmen und ihren Standpunkt darzulegen. Desgleichen wurden die möglichen Auswirkungen im Rahmen einer allgemeinen Studie untersucht, zu der beispielweise auch eine vom CEPII-CIREM durchgeführte Studie von September 2011 gehört („Economic Analysis in support of bilateral and multilateral trade negotiations – Economic impact of potential outcome of the DDA II“).

Darüber hinaus spielt bei der Zeitplanung der plurilateralen Charakter dieser Initiative eine Rolle. Anders als in einem bilateralen Kontext unterliegt die Frage der Aufnahme der Verhandlungen nicht der vollen Kontrolle der EU. Die anderen 20 RGF haben vereinbart, mit der schrittweisen Aufnahme der Verhandlungen Anfang März 2013 zu beginnen, unabhängig davon, ob die EU vertreten ist oder nicht. Von Anfang an mitzuverhandeln ist von entscheidender Bedeutung um zu gewährleisten, dass der zwischen den RGF gefundene Kompromiss über die Ziele und die Architektur während der gesamten Verhandlungen so bestehen bleibt und die EU-Interessen in dem letztendlich ausgehandelten Übereinkommen berücksichtigt werden.

Angesichts dessen wurde als Beitrag zum Kommissionsbeschluss ein Analysepapier erstellt, in dem der Hintergrund der Verhandlungen dargelegt wird. Darüber hinaus wird die übliche Folgenabschätzung (Nachhaltigkeitsprüfung) so bald wie möglich durchgeführt, damit sie in den Standpunkt der EU bei den Verhandlungen einfließen kann.

3. RECHTLICHE ASPEKTE

3.1. Art und Geltungsbereich des plurilateralen Dienstleistungsübereinkommens

In Bezug auf die Ziele eines solchen Übereinkommens und die wichtigsten Elemente seiner Architektur konnte unter den RGF Konvergenz erzielt werden.

Was die Ziele anbelangt, so sollten mit dem plurilateralen Dienstleistungsübereinkommen im Wesentlichen dieselben Ziele erreicht werden wie in den für Doha formulierten Schlussfolgerungen des Rates, das heißt, mit dem Übereinkommen sollte angestrebt werden, allgemein den autonomen Stand der Liberalisierung zu binden, und es sollte durch Verhandlungen Möglichkeiten für einen verbesserten Marktzugang schaffen. Das Übereinkommen sollte ferner umfassend sein und keinen Sektor und keine Erbringungsart von vornherein ausschließen. Auf der Grundlage der Vorschläge der Teilnehmer bei den Verhandlungen sollten neue und erweiterte Regulierungsdisziplinen erarbeitet werden.

Zwischen den RGF besteht Einigkeit darüber, dass das Übereinkommen der Tatsache Rechnung tragen muss, dass nicht alle WTO-Mitglieder an den Verhandlungen teilnehmen. Insbesondere hat sich bisher keines der führenden Schwellenländer der Initiative

DE

4

~~RESTREINT UE~~

This document was downgraded / declassified	
Date...	12/06/2012
by...	Peter SANDLER
Authority...	DG TRADE

~~RESTREINT UE~~

angeschlossen. Soll eine auf Artikel II Absatz 1 GATS beruhende automatische und bedingungslose Multilateralisierung des Übereinkommens vermieden werden, müsste das plurilaterale Dienstleistungsübereinkommen die Voraussetzungen einer Übereinkunft über wirtschaftliche Integration nach Artikel V GATS erfüllen, das heißt einen beträchtlichen sektoralen Geltungsbereich haben und die Abschaffung bestehender diskriminierender Maßnahmen und/oder das Verbot der Einführung neuer oder stärker diskriminierender Maßnahmen vorsehen. Dass das plurilaterale Übereinkommen (wie das Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen) auf Anhang IV des WTO-Übereinkommens gestützt werden könnte, ist kein denkbare Szenario, da dies einen Konsens aller WTO-Mitglieder erfordern würde.

Was die Architektur des künftigen Übereinkommens betrifft, so sollte das Übereinkommen auf dem GATS aufbauen und auf diese Weise sicherstellen, dass es in das WTO-GATS-Übereinkommen eingegliedert werden kann, wenn die Voraussetzungen für eine Multilateralisierung erfüllt sind und eine kritische Masse von WTO-Mitgliedern dies unterstützen würde. Um eine reibungslose spätere Eingliederung des plurilateralen Dienstleistungsübereinkommens in das GATS zu gewährleisten, sollten die wichtigsten Artikel des GATS in das plurilaterale Dienstleistungsübereinkommen aufgenommen werden, das heißt Artikel I (Geltungsbereich und Begriffsbestimmung), Artikel XIV und Artikel XIV bis (Allgemeine Ausnahmen und Ausnahmen zur Wahrung der Sicherheit), Artikel XVI (Marktzugang), Artikel XVII (Inländerbehandlung) und Artikel XXVIII (Begriffsbestimmungen).

In dem Übereinkommen wäre der Marktzugang (Artikel XVI GATS) für Dienstleistungssektoren vorgesehen, in denen Verpflichtungen eingegangen werden, wie im GATS. Über das GATS hinausgehen würde das Übereinkommen, indem es eine horizontale Disziplin für die Inländerbehandlung (Artikel XVII GATS) vorsehen würde, die abgesehen von Ausnahmen grundsätzlich für alle Sektoren und Erbringungsarten gelten würde. Unter die Ausnahmeregelungen fallende diskriminierende Maßnahmen sollten einer Stillhalteklause² und/oder einer Sperrklinkenklause³ („Ratchet Clause“) unterliegen. Ausnahmen von der Stillhalteklause² und/oder der Ratchet Clause müssten aufgeführt werden. Im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates von 1999 wären die Verhandlungen bei Verfolgung dieses Ausnahmen unterliegenden horizontalen Ansatzes effizienter und die Ergebnisse würden maximiert.

Das künftige Übereinkommen sollte auch im Vergleich zum GATS und seinen Dienstleistungssektoren neue oder erweiterte Regulierungsdisziplinen enthalten, die sich auf Vorschläge der RGF stützen. Zu diesem Zweck sollten die Verhandlungen darauf abzielen, unter anderem Regulierungsdisziplinen in Bezug auf Transparenz (Artikel III und III bis), innerstaatliche Regelung (Artikel VI Absatz 4), staatliche Unternehmen, Telekommunikationsdienste, computerbezogene Dienstleistungen, elektronischen Geschäftsverkehr, grenzüberschreitende Datenübermittlungen, Finanzdienstleistungen, Post- und Kurierdienste, internationale Seeverkehrsdienstleistungen, öffentliche Beschaffung von Dienstleistungen sowie Subventionen einzubeziehen (und damit die im GATS enthaltene

² Dies bedeutet, dass unter die Ausnahmeregelungen fallende Maßnahmen grundsätzlich den autonomen Stand der Liberalisierung widerspiegeln sollten.

³ Dies bedeutet, dass bei jedweder künftigen Beseitigung einer diskriminierenden Maßnahme der neue Stand gebunden würde.

DE

5

~~RESTREINT UE~~

This document was downgraded / declassified	
Date...	12/06/2017
by...	Peter SANDLER
Authority...	DG TRADE

~~RESTREINT UE~~

Agenda („Built-in-Agenda“) im Einklang mit Artikel XIII Absatz 2 und Artikel XV Absatz 1 auszubauen).

Um das Ziel der späteren Multilateralisierung hervorzuheben, sollte die Architektur des Übereinkommens insgesamt so gestaltet sein, dass sie seine spätere Multilateralisierung begünstigt, und die Mechanismen und Bedingungen dafür sollten in dem Übereinkommen festgelegt werden. Desgleichen sollte das Übereinkommen eine Beitrittsklausel enthalten, so dass gewährleistet ist, dass WTO-Mitglieder, die die mit dem Übereinkommen verfolgten Ziele teilen, Vertragsparteien werden können. Ferner sollte das Übereinkommen einen wirksamen Streitbeilegungsmechanismus umfassen, damit sichergestellt ist, dass die Vertragsparteien die gemeinsam vereinbarten Regeln und Verpflichtungen einhalten.

3.2. Verfahren

Die RGF beabsichtigen, die Verhandlungen im März 2013 aufzunehmen. Für die Kommission ist es wichtig, von Anfang an mit am Verhandlungstisch sitzen zu können, damit gewährleistet ist, dass der zwischen den RGF gefundene Kompromiss über die Ziele und die Architektur voll umgesetzt wird. Es ist darauf hinzuweisen, dass die übrigen 20 RGF die Verhandlungen unabhängig davon aufnehmen werden, ob die EU vertreten ist oder nicht. Die RGF haben sich ferner darauf verständigt, die Verhandlungen möglichst innerhalb von ein bis zwei Jahren abzuschließen.

Auf der Grundlage des Artikels 207 Absatz 3 AEUV und gemäß der üblichen Praxis wird die Kommission die Verhandlungen führen und den Mitgliedstaaten in den zuständigen Ausschüssen des Rates regelmäßig Bericht über den Stand der Verhandlungen erstatten sowie das Europäische Parlament auf dem Laufenden halten.

Die Kommission empfiehlt dem Rat,

- den beigefügten Beschluss zur Ermächtigung der Kommission, im Namen der Europäischen Union ein plurilaterales Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen auszuhandeln, zu erlassen;
- die diesem Beschluss beigefügten Verhandlungsrichtlinien zu erteilen und
- den in Artikel 207 AEUV vorgesehenen Sonderausschuss zu ihrer Unterstützung zu bestellen.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Keine Auswirkungen

DE

6

~~RESTREINT UE~~

This document was downgraded / declassified	
Date	12/06/2012
by	Peter SANDLER
Authority	DG TRADE

DE

~~RESTREINT UE~~

DE

7

~~RESTREINT UE~~

This document was downgraded / declassified	
Date	12/06/2017
by	Peter SANDLER DE
Authority	DG TRADE

~~RESTREINT UE~~

DE

8

~~RESTREINT UE~~

This document was downgraded / declassified	
Date...	<i>12/06/2012</i>
by...	<i>Peter SANDLER</i>
Authority...	<i>DG. TRADE</i>

DE

~~RESTREINT UE~~

DE

9

~~RESTREINT UE~~

This document was downgraded / declassified	
Date	12/06/2017
by	Peter SANDLER DE
Authority	DG TRADE