



*Jean - Monnet - Lehrstuhl
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law

herausgegeben vom
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur
Freie Universität Berlin

Nr. 68

29.09.2011

Vera David:

Wie kam es zum Europäischen Verbot der Glühbirne? Rechtliche Grundlagen und Verfahren

Zitiervorschlag:

Verfasser, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 1, S. 1-17.



Wie kam es zum europäischen Verbot der Glühbirne? – Rechtliche Grundlagen und Verfahren der Entscheidungsfindung

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Einleitung | 2 |
| I. Energieeffizienzpolitik der EU | 2 |
| I.1. Entwicklung und Ziele der Energieeffizienzpolitik der EU | 2 |
| I.2. Energiekompetenz der EU | 3 |
| I.3. Quellen der Energieeffizienzpolitik der EU | 4 |
| I.3.a. Aktionsplan 2002-2006 | 4 |
| I.3.b. Grünbuch 2005 | 4 |
| I.3.c. Grünbuch 2006 | 5 |
| I.3.d. Aktionsplan 2007-2012 | 5 |
| I.3.e. Mitteilung der Kommission von 2008 | 6 |
| I.4. Zusammenfassung | 6 |
| II. Rechtlicher Hintergrund des Verbotes der Glühlampe | 7 |
| II.1. Die Ökodesign-Richtlinie | 8 |
| II.1.a. Die integrierte Produktpolitik der EU | 8 |
| II.1.b. Doppelte Zielsetzung der Ökodesign-Richtlinie | 9 |
| II.1.c. Geltungsbereich und Grundlinien der Ökodesign-Richtlinie | 10 |
| II.2. Kriterien für den Erlass von Durchführungsmaßnahmen | 12 |
| II.3. Zusammenfassung | 15 |
| III. Erlass von Durchführungsmaßnahmen | 16 |
| III.1. Durchführungsbefugnisse der Kommission | 16 |
| III.2. Das Regelungsverfahren mit Kontrolle | 17 |

* Die Verfasserin ist Studentin am Fachbereich Rechtswissenschaft an der Freien Universität Berlin.

| | |
|---|----|
| III.3. Komitologie nach dem Vertrag von Lissabon..... | 20 |
| III.4. Zusammenfassung | 22 |
| IV. Die Haushaltslampen-Verordnung | 24 |
| IV.1. Der Weg zum Verbot der Glühlampe | 24 |
| IV.2. Die Verordnung im Detail | 26 |
| IV.3. Begründung des Verbots durch die Kommission..... | 27 |
| IV.4. Kompetenzgrundlage der Haushaltslampen-Verordnung | 28 |
| IV.5. Zusammenfassung..... | 30 |
| V. Kritische Betrachtung des Glühlampen-Verbots | 31 |
| V.1. Kritik unter ökologischen und ökonomischen Kriterien | 31 |
| V.2. Kritik unter Demokratie-Aspekten..... | 35 |
| V.3. Zusammenfassung | 47 |
| VI. Fazit | 49 |
| Literaturverzeichnis | 55 |

Einleitung

Meine Arbeit beschäftigt sich mit dem Verbot der Glühlampe und zeigt die rechtlichen Grundlagen und Verfahren der Entscheidungsfindung auf. Im ersten Teil der Arbeit wird die Energieeffizienzpolitik der EU beschrieben, aus der die Ökodesign-Richtlinie und das darauf beruhende Glühlampen-Verbot resultieren. In diesem Kapitel beschäftige ich mich auch mit der Energiekompetenz der EU. In einem zweiten Kapitel geht es um den rechtlichen Hintergrund des Verbots der Glühlampe, hierbei wird insbesondere auch die Ökodesign-Richtlinie in den Blick genommen. Im dritten Kapitel befasse ich mich mit den Durchführungsmaßnahmen im Rahmen der Ökodesign-Richtlinie, und betrachte dabei auch intensiver das Komitologie-Verfahren, das hier zur Anwendung kommt. Das vierte Kapitel zeichnet den Weg zum Beschluss der Haushaltslampen-Verordnung nach und betrachtet die Verordnung im Detail. Das fünfte Kapitel befasst sich mit der kritischen Bewertung des Glühlampen-Verbots. In einem sechsten Kapitel wird ein abschließendes Fazit gezogen.

I. Energieeffizienzpolitik der EU

I.1. Entwicklung und Ziele der Energieeffizienzpolitik der EU

Das Verbot der Glühlampe in der Europäischen Union muss im größeren Kontext der Energiepolitik der EU gesehen werden und ist hier eine der Maßnahmen im Bestreben nach verbesserter Energieeffizienz. Energiepolitik spielte in der europäischen Integration stets eine wichtige Rolle. Die Europäische Gemeinschaft Kohle und Stahl, die Europäische Atomgemeinschaft und auch die Europäische Gemeinschaft (EG) haben sich neben der wirtschaftlichen Integration und der sicherheitspolitischen Ziele immer auch mit den Energieproblemen befasst.¹

Schon ab der Mitte der 50er Jahre² und dann verstärkt mit der Ölkrise in den 70er Jahren rückte die Energiethematik in den Blickpunkt. Die Angst vor Energie-

¹ Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, S. 804.

² Meßerschmidt, 2011, S. 804.

knappheit führte zu einer integrierten Betrachtung von Energie- und Umweltpolitik im Sinne der Ressourcenschonung und bildete mit der ersten energiepolitischen Strategie vom 17. September 1974 den eigentlichen Ausgangspunkt der europäischen Energieumweltpolitik. In den 90er Jahren hat diese Problematik einen neuen Anknüpfungspunkt erhalten, den Klimaschutz. Hier wurde Ressourcenschonung mit dem Interesse an Energieeinsparung, Energieeffizienz und dem Ausbau der erneuerbaren Energien verbunden.³

Wegen der immer bedrohlicheren Folgen des Klimawandels und ehrgeiziger Klimaziele der EU häuften sich die Entschlüsse und Rechtsakte seit 2006.⁴ Mit der Steigerung der Energieeffizienz will die EU den Energieverbrauch reduzieren, um klimaschädliche Treibhausgase zu verringern, die Energiekosten zu senken und die Abhängigkeit von Energieimporten zu vermindern.⁵

I.2. Energiekompetenz der EU

Die EU betrachtet Energieeffizienz als ein vorrangiges umweltpolitisches Ziel. Eine ausdrückliche Energiekompetenz erhielt die EU aber erst mit dem Lissaboner Vertrag in Art. 194 AEUV.⁶ Dieser Artikel definiert die energiepolitischen Ziele der EU, darunter die Förderung der Energieeffizienz und Energieeinsparungen sowie die Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen.⁷ Josefine Kuhlmann nennt die Verleihung einer eigenen Energiekompetenz an die EU eine politische Aussage.⁸ „Damit wird klar gezeigt, dass die EU auf diesem Gebiet handeln möchte und die Mitgliedstaaten ihre Kompetenz in diesem Bereich abgeben.“⁹

In verschiedenen Initiativen und Legislativakten wird das Bestreben der EU deutlich, die Energieeffizienz zu steigern. Dieses Vorgehen ist allerdings nicht unumstritten. Götz Reichert und Jan S. Voßwinkel warnen, dass das Anstreben von Effizienzverbesserungen über politisch festgelegte verbindliche Entscheidungen zur

³ Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, S. 806.

⁴ Meßerschmidt, 2011, S. 807.

⁵ Reichert & Voßwinkel, Europäisiert die Europapolitik! Zum Energiegipfel des Europäischen Rates am 4. Februar 2011, Januar 2011, S. 4.

⁶ Meßerschmidt, 2011, S. 804 und Reichert & Voßwinkel, 2011, S. 3.

⁷ Kuhlmann, Kompetenzrechtliche Neuerungen im europäischen Energierecht nach dem Vertrag von Lissabon, Juni 2008, S. 17.

⁸ Kuhlmann, Juni 2008, S. 26.

⁹ Kuhlmann, Juni 2008, S. 26.

Ineffizienz der Maßnahmen führen kann.¹⁰ „Energieeffizienz sollte nicht durch einen politischen Beschluss, sondern durch Marktkräfte und die Nutzung spezifischer Instrumente für den Klimaschutz und die Energieversorgungssicherheit verwirklicht werden.“¹¹ So sollte die EU auf verbindliche Effizienzziele für die Mitgliedstaaten in der Produktpolitik verzichten, und es den Marktteilnehmern durch die Bereitstellung entscheidungsrelevanter Informationen ermöglichen, Energiesparpotenziale zu erschließen.¹² Auch Klaus Meßerschmidt verweist darauf, dass sich der Markt unter Bedingungen immer höher werdender Energiepreise selber in Richtung Energieeffizienz bewegt. Im Allgemeinen wird Energieeffizienz als die sozial und gesellschaftlich verträglichere Variante zu Energieeinsparung angesehen.¹³

I.3. Quellen der Energieeffizienzpolitik der EU

Die Hauptquellen der EU Energieeffizienzpolitik sind in zwei Aktionsplänen und in zwei Grünbüchern niedergelegt.¹⁴ Der Weg zum Verbot der Glühbirne hat in diesen Dokumenten schon seinen Lauf genommen und in einer Mitteilung der Kommission im Jahre 2008 wird dann ihre Abschaffung angekündigt.¹⁵

I.3.a. Aktionsplan 2002-2006

Die Kommission stellte schon in ihrem Aktionsplan 2002-2006 Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz vor, unter anderem zur Senkung des Energieverbrauchs für Haushaltsgeräte durch Mindeststandards für Energieeffizienz.¹⁶

I.3.b. Grünbuch 2005

¹⁰ Reichert & Voßwinkel, Europäisiert die Europapolitik! Zum Energiegipfel des Europäischen Rates am 4. Februar 2011, Januar, 2011, S. 10.

¹¹ Reichert & Voßwinkel, 2011, S. 9.

¹² Reichert & Voßwinkel, 2011, S. 21.

¹³ Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, S. 805 f.

¹⁴ Brennecke, Die Zulässigkeit des europarechtlichen Verbots der Glühlampe nach Art. 95 EG, EuZW 2009, S. 247.

¹⁵ Mitteilung der Kommission: Energieeffizienz: Erreichung des 20%-Ziels, Brüssel, den 13.11.2008, KOM(2008) 772 endgültig.

¹⁶ Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Aktionsplan zur Verbesserung der Energieeffizienz in der Europäischen Gemeinschaft, Brüssel, den 26.04.2000 KOM(2000) 247 endgültig.

Mit dem im Jahre 2005 erstellten Grünbuch zur Energieeffizienz wollte die Kommission der Tätigkeit der EU im Bereich der Energieeinsparung neuen Schwung verleihen. Sie greift das Thema Energieeffizienz wieder auf und sucht Antworten, wie die Auswirkung von Rechtsvorschriften auf die Leistung energieverbrauchender Produkte für den Haushaltsgebrauch verstärkt werden und welche anderen Maßnahmen ergriffen werden können.¹⁷

I.3.c. Grünbuch 2006

Das Grünbuch von 2006 versucht Antworten auf die Fragen eines neuen Energiezeitalters zu finden und beschäftigt sich mit Fragen der Sicherung von Energieversorgung, der Unabhängigkeit von Energieimporten, wachsender Energienachfrage, steigenden Erdöl- und Erdgaspreisen, der Klimaerwärmung, und dem Erreichen eines vollständig vom Wettbewerb geprägten Energiebinnenmarkts.¹⁸

Eine Antwort darauf ist die Förderung einer verbesserten Energieeffizienz, einer Senkung des Energieverbrauchs und der Vermeidung von Energieverschwendung.¹⁹ Die Staats- und Regierungschefs haben die Europäische Kommission im Oktober und Dezember 2005 aufgefordert, sich mit diesen Problemen zu befassen und die Grundlage einer neuen europäischen Energiepolitik zu erarbeiten.²⁰ Die Kommission hat darauf in einem Grünbuch²¹ in sechs Bereichen Vorschläge entwickelt, in denen Maßnahmen erforderlich sind, um die bestehenden Probleme bewältigen zu können.²² Dazu zählen auch Maßnahmen auf dem Gebiet der Energieeffizienz.²³

I.3.d. Aktionsplan 2007-2012

¹⁷ Grünbuch der Kommission über Energieeffizienz oder Weniger ist mehr, Brüssel, den 22.6.2005 KOM(2005) 265 endgültig.

¹⁸ Grünbuch der Kommission, Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie KOM(2006) 105 endgültig, Brüssel, den 8.3.2006, S. 3.

¹⁹ www.europa.eu/legislation_summaries/energy/energy_efficiency/index_de.htm

²⁰ Grünbuch der Kommission, KOM(2006) 105 endgültig, S. 4.

²¹ Grünbuch der Kommission, KOM(2006) 105 endgültig.

²² Grünbuch der Kommission, KOM(2006) 105 endgültig, S. 5.

²³ Grünbuch der Kommission, KOM(2006) 105 endgültig, S. 11.

Das Aktionsplan 2007-2012 hat sich die Einsparung von insgesamt 20% des jährlichen Energieverbrauchs bis zum Jahr 2020 im Vergleich zu 1990 als Ziel gesetzt. Dieses Ziel wurde vom Europäischen Rat im März 2007 beschlossen.²⁴ Um dieses Ziel zu erreichen, hat die Kommission in dem Aktionsplan ein umfassendes Regelwerk von Richtlinien und Verordnungen zur Verbesserung der Energieeffizienz beschlossen, unter anderem von energieverbrauchenden Produkten. Zu dem neuen Regelwerk gehört auch die Ökodesign-Richtlinie. Im Hinblick hierauf ist im Aktionsplan die Verabschiedung von Mindestnormen für das Ökodesign vorgesehen, um die Energieeffizienz von 14 Produktgruppen, unter anderem Beleuchtungsmitteln, zu verbessern.²⁵

I.3.e. Mitteilung der Kommission von 2008

Die Europäische Kommission hat dann in ihrer Mitteilung vom 13. November 2008²⁶ weitere Maßnahmen zur Energieversorgungssicherheit, Energieeffizienz und zur Bekämpfung des Klimawandels vorgeschlagen, um das Ziel der 20-prozentigen Energieeinsparungsverpflichtung bis 2020 zu erreichen. Die bisherigen Rechtsvorschriften wurden als gut, aber nicht ausreichend für das 20%-Ziel bewertet. Außerdem wurden die Mitgliedstaaten wegen langsamer und unwirksamer Umsetzung der Maßnahmen kritisiert und festgestellt, dass zur Verbesserung der Energieeffizienz neue Instrumente benötigt werden. Aus diesem Grund schlug die Kommission die Überarbeitung der wichtigsten Vorschriften, auch für die Energieeffizienz von energiebetriebenen Produkten, vor.²⁷ Hier wurde von der Kommission bereits das erste Mal die schrittweise Abschaffung der Glühlampe angekündigt.²⁸

I.4. Zusammenfassung

²⁴ Brenncke, Die Zulässigkeit des europarechtlichen Verbots der Glühlampe nach Art. 95 EG, EuZW 2009, S. 247.

²⁵ Mitteilung der Kommission, Aktionsplan für Energieeffizienz: Das Potenzial ausschöpfen, KOM(2006)545 endgültig, Brüssel, den 19.10.2006, S. 3, 10, 11.

²⁶ Mitteilung der Kommission: Energieeffizienz: Erreichung des 20%-Ziels, KOM(2008) 772 endgültig, Brüssel, den 13.11.2008.

²⁷ Mitteilung der Kommission, KOM(2008) 772 endgültig, S. 2.

²⁸ Falke, Neue Entwicklungen im Europäischen Umweltrecht, ZUR 2009, S. 164.

Das Verbot der Glühlampe in der EU darf nicht für sich isoliert betrachtet, sondern muss im großen Zusammenhang der europäischen Energiepolitik gesehen werden. Mit dem ehrgeizigen Ziel der EU, den jährlichen Energieverbrauch bis zum Jahr 2020 um 20% im Vergleich zu 1990 zu senken, rückten Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz naturgemäß in den Vordergrund der europäischen Politik. Das Verbot der Glühlampe ist hier nur ein kleiner Teil eines Gesamtkonzepts, das eben unter anderem auch das Produktdesign unter Energieeffizienz-Gesichtspunkten in den Vordergrund rückt. Während die EU es auch schon vorher verstanden hat, zu einem Motor der Energiepolitik in Europa zu werden, erhielt sie eine ausdrückliche Energiekompetenz erst mit dem Lissaboner Vertrag in Art. 194 AEUV. Auch hier wird die Förderung der Energieeffizienz als ein energiepolitisches Ziel der EU genannt. Somit reiht sich das Glühlampenverbot in ein schlüssiges Gesamtkonzept ein.

II. Rechtlicher Hintergrund des Verbotes der Glühlampe

Das stufenweise Verbot der Glühlampe ist in der Verordnung (EG) Nr. 244/2009 der Kommission vom 18. März 2009²⁹ über die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung von Haushaltslampen mit ungebündeltem Licht geregelt. Diese Verordnung wurde am 18. September 2009 mit der Verordnung (EG) Nr. 859/2009 der Kommission³⁰ teilweise geändert.

Die Verordnung stützt sich auf die Richtlinie 2005/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 2005³¹ zur Schaffung eines Rahmens für die

²⁹ Verordnung (EG) Nr. 244/2009 der Kommission vom 18. März 2009 zur Durchführung der Richtlinie 2005/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung von Haushaltslampen mit ungebündeltem Licht, (ABIEU Nr. L 76 vom 24.3.2009, S. 3-16).

³⁰ Verordnung (EG) Nr. 859/2009 der Kommission vom 18. September 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 244/2009 hinsichtlich der Anforderungen an die Ultraviolettstrahlung von Haushaltslampen mit ungebündeltem Licht, (ABIEU Nr. L 247 vom 19.9.2009, S. 3-5).

³¹ Richtlinie 2005/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 2005 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte und zur Änderung der Richtlinie 92/42/EWG des Rates sowie der Richtlinien 96/57/EG und 2000/55/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABIEU Nr. L 191 vom 22.7.2005, S.29-58).

Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte, insbesondere auf Artikel 15 Absatz 1.³²

Die Richtlinie wird auch als Ökodesign-Richtlinie bezeichnet und wurde in Deutschland mit dem Energiebetriebene-Produkte-Gesetz (EBPG)³³ in nationales Recht umgesetzt und trat am 7. März 2008 in Kraft. Die Ökodesign-Richtlinie war bis 19. November 2009 in ihrer alten Form gültig und wurde dann durch die erweiterte Ökodesign-Richtlinie 2009/125/EG³⁴ ersetzt.

Die neue Ökodesign-Richtlinie weitet den Geltungsbereich neben den bisherigen Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte auch auf alle energieverbrauchsrelevanten Produkte aus. Die Umsetzung der 2009er Richtlinie ist noch nicht abgeschlossen.³⁵

II.1. Die Ökodesign-Richtlinie

II.1.a. Die integrierte Produktpolitik der EU

Das Entstehen der Ökodesign-Richtlinie muss vor dem Hintergrund der integrierten Produktpolitik der EU gesehen werden. Während in den 1990er Jahren noch die Umweltauswirkungen von Produktionsprozessen im Mittelpunkt standen, ist seitdem die Gestaltung von Produkten vermehrt in den Fokus gerückt. Die Grundsätze des Konzepts einer Integrierten Produktpolitik (IPP) stammen aus dem Grünbuch zur integrierten Produktpolitik der Europäischen Kommission vom 7. Februar 2001³⁶ und der Mitteilung der Kommission „Integrierte Produktpolitik – Auf den ökologischen Lebenszyklus-Ansatz aufbauen“ vom 18. Juni 2003.³⁷ Das IPP stellt die Umweltauswirkungen von Produkten während ihres gesamten Lebenszyklus vom Abbau der Rohstoffe über die Herstellung, den Vertrieb, die

³² Verordnung (EG) Nr. 859/2009 der Kommission vom 18. September 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 244/2009 hinsichtlich der Anforderungen an die Ultraviolettstrahlung von Haushaltslampen mit ungebündeltem Licht (ABIEU Nr. L 247 vom 19.9.2009, S. 3-5).

³³ Gesetz über die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte (Energiebetriebene-Produkte-Gesetz - EBPG) vom 27. Februar 2008 (BGBl. I, S. 258).

³⁴ Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte (ABIEU Nr. L 285 vom 31.10.2009, S.10-35).

³⁵ Richtlinie 2009/125/EG, Erwägungsgründe (1) und Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, S. 828.

³⁶ Grünbuch der Kommission zur integrierten Produktpolitik, KOM (2001) 68 endgültig, Brüssel, den 07.02.2001.

³⁷ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Integrierte Produktpolitik auf den ökologischen Lebenszyklus-Ansatz aufbauen, KOM(2003) 302 endgültig, Brüssel, den 18.6.2003.

Verwendung bis hin zur Abfallentsorgung in den Mittelpunkt.³⁸ „Ökodesign-Richtlinie und EBPG sind dabei zwei von vielen Instrumenten zur Umsetzung des Konzepts Integrierter Produktpolitik.“³⁹

Während die EU vorher jeweils für bestimmte Produktgruppen eigene Richtlinien erließ, erlaubt nun die Ökodesign-Richtlinie, Kriterien auf breiter Basis für eine Vielzahl von Produkten festzulegen.⁴⁰ „EBPG und Ökodesign-Richtlinie können einen erheblichen Beitrag dazu leisten, Produkte energieeffizient zu gestalten. Gerade in Branchen wie etwa der Unterhaltungselektronik, Telekommunikation und Informationstechnologie, in denen aufgrund des hohen Innovationstempos die Nutzungsphase einzelner Produkte immer kürzer und die Geräte stetig mit weiteren, potenziell Energie verbrauchenden Funktionen ausgestattet werden, sind Energieeffizienz-Anforderungen erforderlich, um einen Anstieg des Energieverbrauchs dieser Produkte zu verhindern bzw. zumindest zu verlangsamen.“⁴¹

Zudem wird erwartet, dass die Ökodesign-Richtlinie den Produzenten mittelfristig auch Wettbewerbsvorteile im Welthandel verschafft und somit schließlich auch Hersteller außerhalb der EU dazu zwingt, die Ökodesign-Kriterien für ihre Produkte anzuwenden. „It is anticipated that thanks to this Directive, ecodesign methodology is going to become an integral part of design of entire products in the EU, making the competitive advantage for producers of the EU market an increasing environmental performance of goods all over the world, considering the products are made for the world market.“⁴²

II.1.b. Doppelte Zielsetzung der Ökodesign-Richtlinie

Die Ökodesign-Richtlinie hat zum einen das Ziel einer Steigerung der Energieeffizienz und der Umweltverträglichkeit von Produkten und somit der Durchsetzung umweltgerechter Gestaltung. Es sollen Energie und andere Ressourcen eingespart werden durch eine systematische Berücksichtigung von Umweltaspekten begin-

³⁸ Nusser, Zwei Jahre EBPG – Erste Erfahrungen mit der Umsetzung der Ökodesign-Richtlinie, ZUR 2010, S. 130.

³⁹ Nusser, ZUR 2010, S. 130.

⁴⁰ Schäppi, EU-Ökodesignrichtlinie - Inhalt, Zielsetzungen und Implementierung im Überblick, Energy, Zeitschrift der österreichischen Energieagentur, 2009, S. 5.

⁴¹ Nusser, ZUR 2010, S. 136.

⁴² Gorauskiènè & Varzinkas, Implementation of Legal Requirements For Energy Using Products (EuPs) in Lithuanian Industry: Problems and Possibilities, Environmental Research, Engineering and Management, 2010, S. 57.

nend schon im frühesten Stadium des Produktdesigns. So soll die Umweltbilanz über den Lebenszyklus eines Produkts verbessert werden, von der Auswahl des Rohstoffs über den Herstellungsprozess, die Verpackung, den Transport, die Installation und Wartung, die Nutzung bis zur Entsorgung des Produkts.⁴³

Zum anderen hat die Ökodesign-Richtlinie auch das Ziel einer Angleichung von Rechtsvorschriften und den Abbau technischer Handelshemmnisse. Die Ökodesign-Richtlinie wurde auf der Kompetenzgrundlage Art. 95 EG Vertrag erlassen. Durch den Binnenmarktaspekt soll eine Zersplitterung vermieden werden, die entstehen würde, wenn jedes Land eigene Umweltstandards für Produkte setzen würde. Durch die Festlegung einheitlicher Standards durch die Durchführungsmaßnahmen im Rahmen des Komitologie-Verfahrens wird dies vermieden.⁴⁴

Allerdings sieht Carolina Valsecchi durch diese doppelte Zielrichtung der Ökodesign-Richtlinie auch Nachteile. „The directive suffered from having two not entirely harmonious aims: reducing energy use from products, and harmonizing standards across Europe. The latter is primarily a single market issue that can easily be reached by relaxing standards as by toughening them.“⁴⁵

II.1.c. Geltungsbereich und Grundlinien der Ökodesign-Richtlinie

Die Ökodesign-Richtlinie ist Teil der „Entwicklung eines ökologischen Produktrechts“.⁴⁶ Zum Geltungsbereich der Ökodesign-Richtlinie gehören energiebetriebene Produkte und seit 2009 auch energieverbrauchsrelevante Produkte mit Ausnahme von Verkehrsmitteln zur Personen- oder Güterbeförderung (Art. 1 Abs. 1, Abs. 3 Ökodesignrichtlinie). Art. 2 Abs. 1 der Ökodesign-Richtlinie definiert als energieverbrauchsrelevantes Produkt einen Gegenstand, dessen Nutzung den Verbrauch von Energie beeinflusst, einschließlich Teilen, die zum Einbau in ein unter diese Richtlinie fallendes energieverbrauchsrelevantes Produkt bestimmt sind.⁴⁷

„Der europäische Gesetzgeber wollte hiermit insbesondere Bauprodukte bzw. Produkte, die zur technischen Gebäudeausrüstung zählen und großen Einfluss auf den Gesamtenergieverbrauch in der Europäischen Gemeinschaft haben, verstärkt

⁴³ Valsecchi, Energy Efficiency in the EU: An Introduction, S. 3.

⁴⁴ Valsecchi, S. 3. und Pamme, Stromsparen in Privathaushalten – aktuelle europäische Ansätze und ihre umweltpolitische Reichweite, 2010, S. 13/14.

⁴⁵ Valsecchi, S. 3.

⁴⁶ Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, S. 824.

⁴⁷ Nusser, Zwei Jahre EBPG – Erste Erfahrungen mit der Umsetzung der Ökodesign-Richtlinie, ZUR 2010, S. 131.

in den Geltungsbereich aufnehmen, wie etwa Fensterrahmen, Isoliermaterialien oder aber auch Wassernutzungsgeräte, bei denen sich der Wasserverbrauch auf den Heizenergiebedarf auswirkt.⁴⁸

Ziel der Richtlinie ist einerseits die Gewährleistung des freien Verkehrs von energiebetriebenen und energieverbrauchsrelevanten Produkten, andererseits die Minderung von Umweltauswirkungen, sowie, um zu einer nachhaltigen Entwicklung beizutragen, die Erhöhung der Energieeffizienz und des Umweltschutzniveaus und die Verbesserung der Sicherheit der Energieversorgung (ErwG 8, Art. 1 Abs. 2 Ökodesign-Richtlinie). Anders als andere Energieeffizienz-Richtlinien setzt die Ökodesign-Richtlinie neben Anforderungen an die Energieeffizienz auch an die Gemeinschaftsstrategie zur integrierten Produktpolitik (ErwG 5) an. Die Richtlinie setzt das Prinzip der Produktverantwortung um. Ihr Ziel ist das Festlegen von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung. Umweltgerechte Gestaltung, auch als Ökodesign bezeichnet, ist nach Art. 2 Nr. 23 Ökodesign-Richtlinie die Berücksichtigung von Umwelterfordernissen bei der Produktgestaltung mit dem Ziel, die Umweltverträglichkeit des Produkts während seines gesamten Lebenszyklus zu verbessern.⁴⁹

Die Ökodesign-Richtlinie folgt dem Prinzip des so genannten Top-Runner-Ansatzes. Mit dem Top-Runner-Ansatz soll erreicht werden, dass immer das technisch möglichst energieeffizienteste Produkt einer Produktgruppe auf dem Markt ist. Damit wird der technische Fortschritt gefördert und die Verbreitung umweltfreundlicher Produkte beschleunigt. Indem die Ökodesign-Richtlinie Mindesteffizienzstandards vorschreibt, lässt sie ineffiziente Geräte vom Markt verschwinden und trägt zur Energieeinsparung und letztendlich zum Erreichen der nationalen und europäischen Klimaschutzziele bei.⁵⁰ Meßerschmidt vertritt allerdings die Ansicht, dass der Top-Runner-Ansatz „in der Richtlinie nicht vorgesehen ist, durch sie aber auch nicht schlechthin ausgeschlossen wird“⁵¹

Die Ökodesign-Richtlinie richtet sich regulativ an Hersteller und Importeure.⁵² Damit ein Produkt in den Verkehr gebracht und/oder in Betrieb genommen wer-

⁴⁸ Nusser, Zwei Jahre EBPB – Erste Erfahrungen mit der Umsetzung der Ökodesign-Richtlinie, ZUR 2010, S. 131.

⁴⁹ Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, S. 822 f.

⁵⁰ www.bmu.de/produkte_und_umwelt/oekodesign/oekodesign_richtlinie/doc/39037.php, zuletzt abgerufen am 18. Juni 2011.

⁵¹ Meßerschmidt, 2011, S. 825.

⁵² Pamme, Stromsparen in Privathaushalten – aktuelle europäische Ansätze und ihre umweltpolitische Reichweite, 2010, S. 13.

den darf, müssen die Hersteller das Produkt mit dem CE-Kennzeichen versehen und eine Konformitätserklärung ausstellen, die zusichert, dass die entsprechenden Anforderungen erfüllt worden sind (Art. 1 Abs. 2, Art. 5 Abs. 1 Ökodesign-Richtlinie).⁵³ Die konkreten Anforderungen ergeben sich aus den Durchführungsvorschriften der Europäischen Kommission.⁵⁴ Im Falle der Nichteinhaltung dieser Anforderungen verpflichten sich die Mitgliedstaaten gemäß Art. 7, dass die Produkte von Herstellern, die die Anforderungen nicht einhalten, in bestimmten Fällen vom Markt genommen werden. Nach Art. 20 müssen Verstöße gegen die nationalen Umsetzungsvorschriften von den Mitgliedstaaten sanktioniert werden.⁵⁵

II.2. Kriterien für den Erlass von Durchführungsmaßnahmen

Die Ökodesign-Richtlinie ist eine Rahmenrichtlinie, die in Art. 15 Kriterien für den Erlass von Durchführungsmaßnahmen regelt.⁵⁶ Art. 15 Ökodesign-Richtlinie ermächtigt die Kommission, rechtlich verbindliche Durchführungsmaßnahmen zu erlassen. Nach Art. 15 Abs. 1 S. 1 Ökodesign-Richtlinie muss ein Produkt, um von den Durchführungsmaßnahmen erfasst werden zu können, die in Abs. 2 beschriebenen Kriterien erfüllen. Art. 15 Abs. 2 legt fest, dass nur für solche Produkte Durchführungsmaßnahmen erstellt werden dürfen, die ein jährliches Handelsvolumen von über 200.000 Stück haben, die eine erhebliche Umweltauswirkung in der EU haben und für die es ein erhebliches Verbesserungspotenzial ohne übermäßig hohen Kostenaufwand gibt.⁵⁷ „Einer totalen ökologischen Produktkontrolle wird dadurch vorgebeugt.“⁵⁸

Art. 15 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Art. 19 Abs. 3 Ökodesign-Richtlinie legt fest, dass Durchführungsmaßnahmen im Rahmen des Komitologieverfahrens mit Kontrolle erlassen werden. „By introducing the comitology procedure there is the prospect of quicker tightening of standards based on technical criteria, rather than political deal making.“⁵⁹

⁵³ Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, S. 823 f.

⁵⁴ Meßerschmidt, 2011, S. 824.

⁵⁵ Meßerschmidt, 2011, S. 827 f.

⁵⁶ Meßerschmidt, 2011, S. 824.

⁵⁷ Nusser, Zwei Jahre EBPB – Erste Erfahrungen mit der Umsetzung der Ökodesign-Richtlinie, ZUR 2010, S. 132/133.

⁵⁸ Meßerschmidt, 2011, S. 824.

⁵⁹ Valsecchi, Energy Efficiency in the EU: An Introduction, S. 3.

Bei der Ausarbeitung des Entwurfs für die Durchführungsmaßnahmen vergibt die Kommission zuerst die Erstellung einer Vorstudie, die auch Vorschläge für konkrete Maßnahmen beinhaltet. Die Vorstudien müssen einer einheitlichen Struktur folgen und bestehen aus acht Hauptteilen: Produktdefinition, Wirtschaft und Märkte, Konsumstudien, technische Analysen bestehender Produkte, Definition eines Basisszenarios, Verbesserungspotenziale, Auswirkungen und Sensitivitätsstudien.⁶⁰ “Preparatory studies are a wide range and explicit analysis made by competent organizations which arrange a large amount of data from all stakeholders and related institutions, including environmental, economical and social surveys.”⁶¹

Anschließend kommt nach Art. 18 Ökodesign-Richtlinie dem Konsultationsforum eine wichtige Rolle bei den Kommissionsentwürfen zu. In den Konsultationsforen nehmen die Vertreter der Mitgliedstaaten und aller an dem Produkt oder der Produktgruppe interessierten Kreise, wie Industrie einschließlich KMU, Handwerk, Gewerkschaften, Groß und Einzelhändlern, Importeuren, Umweltschutzgruppen und Verbraucherorganisationen teil. Die Kommission wird von dem Konsultationsforum beraten und muss auf die Beteiligung dieser Gruppen achten.⁶² „Obwohl alle Interessenverbände ein prinzipielles Recht auf Teilnahme haben, gibt es eine große Asymmetrie in der Vertretung zwischen Industrieverbänden auf der einen und Verbraucher- und Umweltverbänden auf der anderen Seite.“⁶³ Der so erarbeitete Entwurf wird dann im Regelungsausschuss beraten.⁶⁴

Bei der Ausarbeitung von Durchführungsmaßnahmen muss die Kommission nach Art. 15 Abs. 4 Ökodesign-Richtlinie vorgehen. Es muss der Lebenszyklus des Produkts und seine bedeutsamen Umweltaspekte, besonders die Energieeffizienz, geprüft werden, eine Bewertung der Auswirkung der Durchführungsmaßnahmen auf Umwelt, Mensch und Wirtschaft durchgeführt werden, Begründungen erstellt werden und der Termin für die Durchführung mit Übergangsmaßnahmen vorgegeben werden.

⁶⁰ Gorauskienė & Varzinskas, Implementation of Legal Requirements For Energy Using Products (EuPs) in Lithuanian Industry: Problems and Possibilities, Environmental Research, Engineering and Management, 2010, S. 50.

⁶¹ Gorauskienė & Varzinskas, 2010, S. 50.

⁶² Pamme, Stromsparen in Privathaushalten – aktuelle europäische Ansätze und ihre umweltpolitische Reichweite, 2010, S. 14 und Nusser, Zwei Jahre EBPG – Erste Erfahrungen mit der Umsetzung der Ökodesign-Richtlinie, ZUR 2010, S. 132 und Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, S. 824.

⁶³ Pamme, 2010, S. 14.

⁶⁴ Nusser, Zwei Jahre EBPG – Erste Erfahrungen mit der Umsetzung der Ökodesign-Richtlinie, ZUR 2010, S. 132.

„Zu beobachten ist, dass die bislang erlassenen Durchführungsmaßnahmen fast ausschließlich Anforderungen an den Energieverbrauch von Produkten festsetzen, obwohl die Kommission nach Art. 15 Abs. 4 lit. a) Ökodesign-Richtlinie bei der Ausarbeitung eines Entwurfs einer Durchführungsmaßnahme den Lebenszyklus des Produkts sowie alle seine bedeutsamen Umweltaspekte zu prüfen hat, demnach auch weitergehende Anforderungen festsetzen könnte. Geschuldet ist die derzeitige Fokussierung auf Energieeffizienzanforderungen offensichtlich den ehrgeizigen Klimaschutzzielen der EU.“⁶⁵

Eine Durchführungsmaßnahme muss bestimmte Kriterien erfüllen. Nach Art. 15 Abs. 5 darf die Durchführungsmaßnahme keine nachhaltigen Auswirkungen auf die Funktionsweise, auf den Preis des Produkts und auf die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie haben. Die Gesundheit, Sicherheit und Umwelt darf nicht beeinträchtigt werden, den Herstellern darf keine übermäßige administrative Belastung aufgebürdet werden und es darf nicht zu einer zwingenden Übernahme von Techniken anderer Hersteller kommen.

In den Durchführungsmaßnahmen werden die Ökodesign-Anforderungen gemäß Art. 15 Abs. 6, 7 und 8 nach Maßgabe Anhang I, II und VII festgelegt. Danach kann die Kommission allgemeine Anforderungen ohne Grenzwerte festlegen, die auf die Verbesserung der Umweltverträglichkeit abstellen, oder Anforderungen mit Grenzwerten, die ausgewählte Umweltaspekte des Produkts als Ziel ansehen. Anhang VII zählt den Mindestinhalt von Durchführungsmaßnahmen auf.⁶⁶

Gemäß Art. 16 Abs. 1 Ökodesign-Richtlinie soll die Kommission ein Arbeitsprogramm mit einem Verzeichnis der Produktgruppen erstellen, für die Durchführungsmaßnahmen geplant sind. Durchführungsmaßnahmen gemäß Art. 16 Abs. 2a) Ökodesign-Richtlinie für Beleuchtung in privaten Haushalten wurden schon in der Ökodesign-Richtlinie von 2005 als Beispiel für eine der ersten Produktgruppen vorgeschlagen, für die die Kommission Durchführungsmaßnahmen erlassen sollte, da diese Produkte ein hohes Potenzial für eine kostengünstige Senkung von Treibhausgasemissionen haben.⁶⁷

Art. 17 Ökodesign-Richtlinie erlaubt Selbstregulierungsmaßnahmen der Industrie. Für Selbstregulierungsverfahren ist kein bindender Rechtsakt notwendig. Die Eu-

⁶⁵ Nusser, Zwei Jahre EBPG – Erste Erfahrungen mit der Umsetzung der Ökodesign-Richtlinie, ZUR 2010, S. 130.

⁶⁶ Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, S. 825.

⁶⁷ Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, S. 824 f.

ropäische Kommission erkennt den Vorschlag mittels einer Empfehlung oder durch Briefwechsel mit den Initiatoren der Selbstverpflichtung an. Allerdings verliert die Kommission dadurch nicht ihr Initiativrecht, den gleichen Sachverhalt auch durch eine Rechtsvorschrift zu regeln.⁶⁸ „In solchen Selbstverpflichtungen enthaltene Regelungen können daher auch keine bereits bestehenden Rechtsvorschriften abändern, verdrängen oder außer Kraft setzen.“⁶⁹ Stand 2010 waren bislang vier Anträge auf Selbstregulierungsmaßnahmen der Industrie zu verzeichnen. Alle vier Entwürfe wurden von der Europäischen Kommission abgelehnt.⁷⁰ „Dies dürfte, neben der teilweise nicht ausreichenden Qualität der Entwürfe, daran liegen, dass die Ökodesign-Richtlinie nur in Ansätzen regelt, wie Selbstregulierungsmaßnahmen anerkannt oder bei der Aufstellung von Durchführungsmaßnahmen berücksichtigt werden.“⁷¹

II.3. Zusammenfassung

Das Verbot der Glühlampe basiert auf der Ökodesign-Richtlinie, die wiederum vor dem Hintergrund der Integrierten Produktpolitik (IPP) der EU gesehen werden muss. Die Ökodesign-Richtlinie ist entlang der Grundprinzipien der Integrierten Produktpolitik ausgerichtet, sie stellt die Umweltauswirkungen eines Produkts über den gesamten Lebenszyklus in den Mittelpunkt. Mit der Ökodesign-Richtlinie ist man von der vorherigen Praxis abgewichen, für jedes Produkt eine eigene Richtlinie zu erlassen. Stattdessen erlaubt die Ökodesign-Richtlinie für eine quasi unbeschränkte Zahl von Produkten, Energieeffizienz-Kriterien verpflichtend vorzuschreiben. Die Richtlinie richtet sich regulativ an Hersteller und Importeure, indem sie ihnen zwingende Umwelt-Standards für das Produkt vorschreibt. Bei Nichterfüllung darf das Produkt in der EU nicht in Verkehr gebracht und/oder in Betrieb genommen werden. Durch eine beständige Ausweitung auf immer mehr Produkte gewinnt die Maßnahme zunehmend energiepolitisches Gewicht. Die Energieeinsparung, die durch das Verbot der Glühlampe erreicht wird, darf somit nicht isoliert für sich betrachtet werden, sondern muss im Gesamtzusammenhang mit den Energieeinsparungen gesehen werden, die durch alle im Rahmen der

⁶⁸ Nusser, Zwei Jahre EBPG – Erste Erfahrungen mit der Umsetzung der Ökodesign-Richtlinie, ZUR 2010, S. 135.

⁶⁹ Nusser, ZUR 2010, S. 135.

⁷⁰ Nusser, ZUR 2010, S. 134.

⁷¹ Nusser, ZUR 2010, S. 134.

Richtlinie erlassenen Vorgaben für Produkte erzielt werden. Indem die Richtlinie schon beim Design der Produkte ansetzt, zwingt sie die Industrie zur Entwicklung energieeffizienterer Produkte, was wiederum mittelfristig – weiter steigende Energiepreise vorausgesetzt – zu Wettbewerbsvorteilen europäischer Produkte im Welthandel führen kann.

Neben dem Ziel der Steigerung der Energieeffizienz hat die Ökodesign-Richtlinie aber auch noch das Ziel einer Angleichung von Rechtsvorschriften und des Abbaus von technischen Handelshemmnissen. Indem die Richtlinie eine Zersplitterung von Standards verhindert, erleichtert sie den Handel im Binnenmarkt, so der Grundgedanke. Diese doppelte Stoßrichtung wird aber in der Fachliteratur teilweise kritisch gesehen, weil die umweltpolitische Stoßrichtung auf eine Verschärfung der Vorgaben für Produkte zielt, während die Harmonisierung theoretisch auch durch eine Absenkung der Umwelt-Standards zu erreichen wäre.

III. Erlass von Durchführungsmaßnahmen

Die Durchführungsmaßnahmen der Ökodesign-Richtlinie werden von der Kommission im Rahmen des Komitologie-Verfahrens erlassen. Der Begriff Komitologie bezeichnet das Zusammenwirken der Europäischen Kommission mit den Vertretern der mitgliedstaatlichen Regierungen bei der Implementation von Gemeinschaftspolitiken in speziellen Ausschüssen.⁷²

III.1. Durchführungsbefugnisse der Kommission

Die Durchführungsbefugnisse der Kommission waren bis zum Vertrag von Lissabon in Art. 202 3. Spiegelstrich EGV i. V. m. Art. 211 4. Spiegelstrich EGV geregelt. Danach überträgt der Rat der Kommission in den von ihm angenommenen Rechtsakten die Befugnisse zur Durchführung der Vorschriften, die er zur Verwirklichung der Ziele dieses Vertrags allgemein erlässt und im Speziellen, um das ordnungsgemäße Funktionieren und die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes

⁷² Töller, Der Beitrag der Komitologie zur politischen Umweltpolitik, In: Grande & Jachtenfuchs (Hrsg), Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem, 2000, S. 313.

zu gewährleisten.⁷³ „Durchführung umfasst sowohl die Verabschiedung allgemeiner Durchführungsvorschriften als auch den Erlass individueller Rechtsakte.“⁷⁴

Der Rat kann bestimmte Modalitäten für die Ausübung dieser Befugnisse festlegen, die den Grundsätzen und Regeln entsprechen, die er auf Vorschlag der Kommission und nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments vorher einstimmig festgelegt hat. Der Rat erlässt dementsprechend seine Beschlüsse zur Festlegung der Modalitäten.⁷⁵

Wenn gemäß Art. 2 Abs. 2 des Beschlusses des Rates von 2006 in einem nach dem Mitentscheidungsverfahren erlassenen Basisrechtsakt vorgesehen wird, dass Maßnahmen von allgemeiner Tragweite angenommen werden, die eine Änderung von nicht wesentlichen Bestimmungen dieses Rechtsakts bewirken, einschließlich durch Streichung einiger dieser Bestimmungen oder Hinzufügung neuer nicht wesentlicher Bestimmungen, so werden diese Maßnahmen nach dem Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen.⁷⁶

III.2. Das Regelungsverfahren mit Kontrolle

Die Ökodesign-Richtlinie wurde mit dem Mitentscheidungsverfahren gemäß Art. 251 EGV erlassen, nach dem Vertrag von Lissabon gemäß Art. 294 AEUV. Damit wurden die Durchführungsmaßnahmen zur Ökodesign-Richtlinie, auch die Verordnung zum Verbot der Glühbirne auf Grundlage Art. 15 Abs. 2 S. 2 i. V. m. Art. 19 Abs. 3 Ökodesign-Richtlinie im Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen.⁷⁷

Das Regelungsverfahren mit Kontrolle ist eine der fünf möglichen Verfahrensmodalitäten im Rahmen des bisherigen Komitologie-Verfahrens, die für die Annahme von Durchführungsmaßnahmen bestimmt sind. Das Regelungsverfahren mit Kontrolle wurde mit der Umgestaltung des Beschlusses des Rates zur Festlegung

⁷³ Wasilew, Das Komitologie-Verfahren, In: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (Hrsg.), Der Aktuelle Begriff, 2006, S. 228.

⁷⁴ Wasilew, 2006, S. 228.

⁷⁵ Beschluss des Rates (1999/468/EG) vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (ABIEU Nr. L 184 vom 17.7.1999, S. 23-26), Beschluss (2006/512/EG) des Rates vom 17. Juli 2006 zur Änderung des Beschlusses 1999/468/EG zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (ABIEU Nr. L 200 vom 22.07.2006, S. 11-13).

⁷⁶ Rohleder & Martin, Aktueller Begriff - Europa, Die abgeleiteten Rechtssetzungsbefugnisse der Europäischen Kommission nach dem Vertrag von Lissabon, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 2011, S. 1.

⁷⁷ Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, S. 824.

der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse im Jahre 2006 (Komitologie-Beschluss) zu den Verfahrensmodalitäten aufgenommen und ist hier in Art. 5a Abs. 1-4 geregelt.^{78, 79}

Das Regelungsverfahren mit Kontrolle wurde angewandt, wenn der Basisrechtsakt im Mitentscheidungsverfahren verabschiedet worden war und die Maßnahme von allgemeiner Tragweite war und als quasi legislativ galt.⁸⁰ „Dies war der Sprachcode für politisch sensible Themenbereiche, die der Gesetzgeber einer intensiveren Prüfung unterziehen wollte: insbesondere in den Bereichen Umwelt, Finanzdienstleistungen, Gesundheitswesen und der Zusammenarbeit bei der Rechtsdurchsetzung.“⁸¹ Für die Durchführungsmaßnahmen der Ökodesign-Richtlinie wurde dieses Verfahren am 11. März 2008 durch die Richtlinie 2008/28/EG eingeführt.⁸²

Die Kommission übt die ihr übertragenen Durchführungsbefugnisse aus und wird im Rahmen des Regelungsverfahrens mit Kontrolle bei der Ausübung ihrer Durchführungsbefugnisse nach Art. 5a Abs. 1 des Komitologie-Beschlusses von 2006 von einem Regelungskontrollausschuss unterstützt, der sich aus Vertretern und Experten der Ministerien und Verwaltungen⁸³ der Mitgliedstaaten zusammensetzt und dessen Vorsitz der Vertreter der Kommission führt. Im ersten Schritt nach Abs. 2 wird der Entwurf der zu ergreifenden Maßnahmen dem Ausschuss zwecks Stellungnahme unterbreitet. Der Ausschuss gibt seine Stellungnahme innerhalb einer Frist mit Mehrheit auf Grund gewogener Stimmen ab. Danach wird abhängig davon, ob Kommission und Ausschuss hinsichtlich der zu ergreifenden Maßnahmen in Einklang sind, unterschiedlich weiter verfahren.

Wenn sie in Einklang sind, unterbreitet nach Abs. 3 die Kommission den Entwurf dem Europäischen Parlament und dem Rat zur Kontrolle. Danach kann das Parlament mit Mehrheit seiner Mitglieder oder der Rat mit qualifizierter Mehrheit innerhalb von drei Monaten, aber nur wegen den in dem Beschluss vorgegebenen

⁷⁸ Scheel, Die Neuregelungen der Komitologie und das europäische Demokratiedefizit. Zeitschrift für Europarechtliche Studien, 2006, S. 522 f.

⁷⁹ Wasilew, Das Komitologie-Verfahren, In: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (Hrsg.), Der Aktuelle Begriff, 2006, S. 231.

⁸⁰ Hadacre & Kaeding, Delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte. Die neue Komitologie, EIPA Leitpfaden, März 2011, S. 11.

⁸¹ Hadacre & Kaeding, 2011, S. 11.

⁸² Valsecchi, Energy Efficiency in the EU: An Introduction, S. 3.

⁸³ Rohleder & Martin, Aktueller Begriff - Europa, Die abgeleiteten Rechtssetzungsbefugnisse der Europäischen Kommission nach dem Vertrag von Lissabon, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 2011, S. 1.

Gründen, den Entwurf ablehnen. Eine Ablehnung ist nur möglich, wenn der von der Kommission vorgelegte Entwurf von Maßnahmen über die im Basisrechtsakt vorgesehenen Durchführungsbefugnisse hinausgeht oder wenn der Entwurf mit dem Ziel oder dem Inhalt des Basisrechtsakts unvereinbar ist oder gegen die Grundsätze der Subsidiarität oder Verhältnismäßigkeit verstößt. Bei einer Ablehnung durch das Parlament oder den Rat kann die Kommission die Maßnahmen nicht erlassen.

Wenn sich Parlament oder Rat aber innerhalb von drei Monaten nicht gegen den Entwurf aussprechen, werden die Maßnahmen von der Kommission erlassen. Wenn Kommission und Ausschuss nicht im Einklang sind oder der Ausschuss keine Stellungnahme abgibt, unterbreitet nach Abs. 4 die Kommission den Vorschlag für die zu ergreifenden Maßnahmen dem Rat. Danach kann sich der Rat innerhalb von zwei Monaten mit qualifizierter Mehrheit gegen die Maßnahmen aussprechen, ohne einen bestimmten Grund zu nennen. Damit sind die Maßnahmen von der Kommission nicht erlassen.

Wenn dem Rat die Maßnahmen zusagen oder er die Frist von zwei Monaten verpasst, wird der Vorschlag dem Parlament unterbreitet. Das Parlament kann innerhalb von vier Monaten den Vorschlag ablehnen, aber nur mit Angabe einer der oben erwähnten drei Gründe. In diesem Fall werden die Maßnahmen nicht erlassen.

Das Veto-Recht des Parlaments wurde auf die genannten drei Gründe beschränkt, weil man fürchtete, dass das Parlament es ansonsten mißbrauchen könnte.⁸⁴ Michael Kaeding und Alan Hardacre argumentieren jedoch, dass diese Furcht grundlos war. „Experience with the RPS [Regulatory Procedure with Scrutiny] procedure indicates that the Parliament did not abuse its veto power, or frustrate the smooth implementation of legislation.”⁸⁵ Das erste Veto kam nämlich nicht vom Parlament sondern vom Rat, das im Juli 2008 sechs Durchführungsmaßnahmen ablehnte, die von einem Komitologie-Ausschuss beschlossen worden waren.⁸⁶ „The Parliament has been moderate in the number of objections it has tried to raise, although to what extent this is due to the fact that there have not been too many RPS measures and that the majority are still to come in the future, to mem-

⁸⁴ Kaeding & Hardacre, The Execution of delegated powers after Lisbon. A timely analysis of the regulatory procedure with scrutiny and its lessons for delegated acts, EUI Working Papers, 2010, S. 11.

⁸⁵ Kaeding & Hardacre, The Execution of delegated powers after Lisbon. A timely analysis of the regulatory procedure with scrutiny and its lessons for delegated acts, EUI Working Papers, 2010, S. 11.

⁸⁶ Kaeding & Hardacre, 2010, S. 11.

bers not being familiar enough with the RPS procedure and its full potential, to the non-controversial nature of the draft measures or because it is not easy to find a voting majority for resolutions, is rather unclear.”⁸⁷ Ein weiterer Grund für die Beschränkung des Veto-Rechts des Parlaments war, dass man Zweifel hegte, dass die Parlamentarier über die notwendigen Fachkenntnisse verfügen würden, um über die komplexen Durchführungsmaßnahmen zu entscheiden.⁸⁸

Zurück zum Verfahren: Wenn sich das Parlament für den Vorschlag ausspricht, werden die Maßnahmen entweder vom Rat oder der Kommission erlassen. Im Falle, dass das Parlament den Entwurf aus dem Grund ablehnt, dass die Durchführungsmaßnahme über die in dem Basisrechtsakt vorgesehenen Durchführungsbefugnisse hinausgeht, wird nach Art. 8 Komitologie-Beschluss 2006 dieser Entwurf von der Kommission geprüft. Aber es bleibt weiter in ihrem Ermessen, ob sie das Verfahren fortsetzt oder nicht.

III.3. Komitologie nach dem Vertrag von Lissabon

Der Lissaboner Vertrag vom 1. Dezember 2009 hat die Rechtsgrundlage für die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen auf die Kommission verändert. Die Befugnisse werden seitdem in Art. 290 und 291 AEUV geregelt. Der Komitologiebeschluss aus dem Jahr 2006 wurde aufgehoben.⁸⁹ „Für bereits geltende Sekundärrechtsakte, die auf den Komitologie-Beschluss verweisen, ändert sich jedoch bis zur Anpassung an die neue Rechtslage nichts.“⁹⁰ Das bedeutet, dass die bisherigen Verfahrenstypen des alten Komitologiesystems nicht sofort enden. „Das bestehende Regelungsverfahren mit Kontrolle wird ... nicht mit sofortiger Wirkung den delegierten Rechtsakten angepasst – das Regelungsverfahren mit Kontrolle wird bis zum Zeitpunkt der Basisrechtsaktänderung durch die Gesetzgeber weiterhin in Ausschüssen verwendet werden. Dieser schrittweise Anpassungsprozess sollte bis Mitte 2014 abgeschlossen sein.“⁹¹

Der Vertrag von Lissabon unterscheidet nun zwischen delegierten Rechtsakten nach Art. 290 AEUV und Durchführungsrechtsakten nach Art. 291 AEUV. Dele-

⁸⁷ Kaeding & Hardacre, 2010, S. 16.

⁸⁸ Kaeding & Hardacre, 2010, S. 13.

⁸⁹ Sohn & Koch, Kommentierung der Mitteilung der Kommission [KOM(2009) 673] über die Umsetzung von Artikel 290 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, cepKommentar, 2010, S. 3.

⁹⁰ Sohn & Koch, 2010, S. 3.

⁹¹ Hadacre & Kaeding, Delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte. Die neue Komitologie, EIPA Leitpfaden, März 2011, S. 22.

gierte Rechtsakte übertragen der Kommission die Befugnis, den Basisrechtsakt in nicht wesentlichen Bestimmungen zu ergänzen oder ändern.⁹² „Sie betreffen also den Zuständigkeitsbereich der Legislative. Dass selbst scheinbar rein technische Fragen wie z. B. die Festlegung einzelner Grenz- oder Richtwerte politisch bedeutsam sein können und deshalb von der Legislative verantwortet werden müssen, wurde jüngst mit dem Glühlampenverbot nach der sog. Ökodesign-Richtlinie deutlich. Solche Regelungen sollten als delegierte Rechtsakte erlassen werden müssen.“⁹³

Schon durch die Revision des Komitologie-Beschlusses im Jahre 2006 wurden dem Parlament im Regelungsverfahren mit Kontrolle zum ersten Mal Veto-Rechte eingeräumt. Art. 290 AEUV führt diesen Ansatz nun weiter und erlaubt Parlament und Rat die delegierten Rechtsakte der Kommission abzulehnen.⁹⁴ „Wie die Reform des Komitologiesystems 2006 bewertet das Parlament auch das neue System der delegierten Rechtsetzung nach Art. 290 AEUV als Stärkung seiner Rechte.“⁹⁵ Die Kommission wird beim delegierten Rechtsakt durch die Legislative an Ziele, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer der Befugnisübertragung gebunden. Das Parlament oder der Rat kann die Übertragungsbefugnis widerrufen oder innerhalb einer bestimmten Frist Einwände erheben.⁹⁶ „Eine Ausschussbeteiligung mit nationalen Experten ist bei dem Verfahren nach Art. 290 AEUV, anders als beim Regelungsverfahren mit Kontrolle, nicht mehr vorgesehen. Die Frage, ob der Input durch Expertenwissen bei der Entwicklung und Ausgestaltung delegierter Rechtsakte trotz dieser Erwägungen auch weiterhin nützlich und sinnvoll wäre, steht auf einem anderen Blatt.“⁹⁷ Hardacre und Kaeding glauben allerdings, dass die Kommission nun „einfach eine andere Gruppenart für Besprechungen nutzen wird, beispielsweise Sachverständigengruppen und EU-Agenturen.“⁹⁸

⁹² Sohn & Koch, Kommentierung der Mitteilung der Kommission [KOM(2009) 673] über die Umsetzung von Artikel 290 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, cepKommentar, 2010, S. 4.

⁹³ Sohn & Koch, 2010, S. 4.

⁹⁴ Sohn & Koch, 2010, S. 4.

⁹⁵ Möllers & Achenbach, Die Mitwirkung des Europäischen Parlaments an der abgeleiteten Rechtsetzung der Europäischen Kommission nach dem Lissabonner Vertrag, EuR 2011, S. 46.

⁹⁶ Rohleder & Martin, Aktueller Begriff - Europa, Die abgeleiteten Rechtssetzungsbefugnisse der Europäischen Kommission nach dem Vertrag von Lissabon, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 2011, S. 1 f.

⁹⁷ Sohn & Koch, Kommentierung der Mitteilung der Kommission [KOM(2009) 673] über die Umsetzung von Artikel 290 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, cepKommentar, 2010, S. 4.

⁹⁸ Hadacre & Kaeding, Delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte. Die neue Komitologie, EIPA Leitpfaden, März 2011, S. 22.

Die Durchführungsrechtsakte sollen für die Gewährleistung der einheitlichen Durchführung der Basisrechtsakte der EU durch Mitgliedstaaten sorgen. Sie betreffen somit den exekutiven Zuständigkeitsbereich.⁹⁹ „Darunter könnte beispielsweise die Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für den Austausch vertraulicher Unternehmensdaten zwischen der Kommission (Eurostat) und den Mitgliedstaaten zu vertraulichen Zwecken fallen.“¹⁰⁰ Da bei Art. 291 AEUV die einheitliche Anwendung des Basisrechtsakts durch die Mitgliedstaaten im Mittelpunkt steht, erlaubt er den Mitgliedstaaten zu kontrollieren, wie die Kommission die ihr übertragenen Durchführungsbefugnisse wahrnimmt. Die Kontrolle kann somit auch nach dem Lissaboner Vertrag weiterhin im Rahmen des Komitologie-Verfahrens erfolgen.¹⁰¹ „Eine Beteiligung der Legislativorgane, also des Europäischen Parlaments oder des Rates, an dem Verfahren nach Art. 291 AEUV ist konsequenterweise nicht erwähnt; allerdings soll es ihre Aufgabe sein, die allgemeinen Regeln und Grundsätze für die Wahrnehmung der mitgliedstaatlichen Kontrolle festzulegen.“¹⁰²

Die Reform schränkt die praktische Relevanz des Komitologie-Systems ein, weil Art. 291 Abs. 1, 2 AEUV die Durchführung bindender Rechtsakte durch die Mitgliedstaaten zum Regelfall macht, wohingegen der Erlass von Durchführungsrechtsakten durch die Kommission mit dem Bedürfnis der Einheitlichkeit besonders zu begründen ist.¹⁰³ „Obwohl das Primärrecht hier ein Regel-Ausnahme-Verhältnis vorsieht, steht zu erwarten, dass das gleichbleibend große Bedürfnis nach einer einheitlichen Anwendung des Rechts der EU zu einer Vielzahl von Fällen führen wird, in denen eine Koordinierung der mitgliedstaatlichen Praxis auf EU-Ebene und mithin Durchführungsrechtsetzung der Kommission erforderlich ist. ... Das Komitologiesystem bleibt daher mit großer Wahrscheinlichkeit weiter praktisch bedeutsam.“¹⁰⁴

III.4. Zusammenfassung

⁹⁹ Sohn & Koch, 2010, S. 4.

¹⁰⁰ Sohn & Koch, 2010, S. 4 und Rohleder & Martin, Aktueller Begriff - Europa, Die abgeleiteten Rechtssetzungsbefugnisse der Europäischen Kommission nach dem Vertrag von Lissabon, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 2011, S. 1.

¹⁰¹ Sohn & Koch, 2010, S. 4.

¹⁰² Sohn & Koch, 2010, S. 4/5.

¹⁰³ Möllers & Achenbach, Die Mitwirkung des Europäischen Parlaments an der abgeleiteten Rechtsetzung der Europäischen Kommission nach dem Lissabonner Vertrag, EuR 2011, S. 43/44.

¹⁰⁴ Möllers & Achenbach, Die Mitwirkung des Europäischen Parlaments an der abgeleiteten Rechtsetzung der Europäischen Kommission nach dem Lissabonner Vertrag, EuR 2011, S. 44.

Die Ökodesign-Richtlinie ist eine Rahmen-Richtlinie, die Kriterien für den Erlass von Durchführungsmaßnahmen regelt. Die Anwendung der Richtlinie auf einzelne Produkte obliegt der Exekutive in der EU, der Europäischen Kommission. Die Legislativinstanzen, Europäischer Rat und Europäisches Parlament, haben jedoch ein Veto-Recht, da die Durchführungsmaßnahmen im Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen werden. Die Kommission muss in dem mit den Vertretern der Mitgliedstaaten, in der Regel Fachbeamte, besetzten Regelungsausschuss eine Mehrheit für ihre Durchführungsmaßnahme finden. Ansonsten muss die Kommission die Durchführungsmaßnahme dem Rat vorlegen. Aber selbst wenn die Maßnahme eine Mehrheit im Regelungsausschuss findet, können Europäischer Rat und Parlament die Maßnahme binnen drei Monaten ablehnen. Allerdings ist der Legislative die Ablehnung nur aus drei Gründen erlaubt: Wenn der von der Kommission vorgelegte Maßnahmenentwurf über die im Basisrechtsakt vorgesehenen Durchführungsbefugnisse hinausgeht, wenn der Entwurf mit dem Ziel oder dem Inhalt des Basisrechtsakts unvereinbar ist oder wenn er gegen die Grundsätze der Subsidiarität oder Verhältnismäßigkeit verstößt. Findet die Kommission für ihren Entwurf allerdings keine Mehrheit im Regelungsausschuss, dann kann der Rat den Entwurf innerhalb von zwei Monaten ohne bestimmten Grund ablehnen. Wenn der Rat den Entwurf nicht ablehnt, steht dem Parlament das Recht zu, ihn binnen vier Monaten abzulehnen. Allerdings darf das Parlament wiederum den Entwurf nur aus den oben genannten drei formalen Gründen ablehnen. Somit hat der Rat innerhalb der Legislative den stärkeren Part in diesem Verfahren.

Die Kommission darf die Ökodesign-Richtlinie nur auf Produkte anwenden, die ein jährliches Handelsvolumen von über 200.000 Stück haben, die eine erhebliche Umweltauswirkung in der EU haben und für die es ein erhebliches Verbesserungspotenzial gibt. In der Vorbereitung der Durchführungsmaßnahme tauscht sich die Kommission in einem Konsultationsforum mit den wichtigsten Interessengruppen aus, fühlt aber auch schon bei den Vertretern der Mitgliedstaaten vor, was die spätere Beschlussfassung im Regelungsausschuss erleichtert. Zwar erlaubt die Ökodesign-Richtlinie auch Selbstregulierungsmaßnahmen der Industrie. Interessanterweise sind bislang (Stand 2010) alle Anträge der Industrie auf Selbstregulierung von der Kommission abgelehnt worden.

Mit dem Lissabon-Vertrag ist das Komitologie-System einer grundsätzlichen Revision unterzogen worden. Der Vertrag war allerdings zur Zeit des Glühlampen-Verbots noch nicht in Kraft. Zudem laufen bis zu einer Änderung des Basisrechtsakts die Komitologie-Verfahren wie bisher weiter.

Der Vertrag von Lissabon unterscheidet zwischen delegierten Rechtsakten nach Art. 290 AEUV und Durchführungsrechtsakten nach Art. 291 AEUV. Während der delegierte Rechtsakt der Kommission die Befugnis überträgt, den Basisrechtsakt in nicht wesentlichen Bestimmungen zu ergänzen oder ändern, wird sie durch Art. 291 AEUV zum Erlass von Durchführungsrechtsakten ermächtigt, die die einheitliche Durchführung der Basisrechtsakte der EU durch die Mitgliedstaaten gewährleisten sollen. Eine Ausschussbeteiligung ist beim delegierten Rechtsakt nicht mehr vorgesehen. Der Durchführungsrechtsakt hingegen erlaubt den Mitgliedstaaten, zu kontrollieren, wie die Kommission die ihr übertragenen Durchführungsbefugnisse wahrnimmt. Diese Kontrolle kann auch weiter im Rahmen des Komitologie-Verfahrens erfolgen. Zwar macht der Lissaboner Vertrag die Durchführung bindender Rechtsakte zum Regelfall, dennoch ist es zu erwarten, dass auch weiterhin eine Durchführungsrechtsetzung der Kommission in vielen Fällen erforderlich sein wird. Somit wird das Komitologiesystem in der EU auch künftig von Bedeutung sein.

IV. Die Haushaltslam- pen-Verordnung

IV.1. Der Weg zum Verbot der Glühlampe

Das Verbot der Glühbirne geht auf die Initiative des damaligen deutschen Bundesumweltministers Sigmar Gabriel aus dem Jahre 2007 zurück. Er vertrat die Auffassung, dass die Glühbirne mit nur 5% Effizienzgrad nicht mit den Energieeffizienz-Zielen der EU vereinbar ist.¹⁰⁵

Auf seiner Frühjahrstagung 2007 forderte dann der Europäische Rat die Europäische Kommission auf, rasch Vorschläge zu präsentieren, damit bis 2009 strengere

¹⁰⁵ www.euractiv.de/markt-und-wettbewerb/artikel/die-gluehbirne-geht-aus-002012, 31.08.2009.

Energieeffizienzanforderungen für Glühlampen und sonstige Haushaltslampen festgelegt werden können.¹⁰⁶

Im Oktober 2008 forderte der Rat der Energieminister die Europäische Kommission auf, im Rahmen der Ökodesign-Richtlinie einen Entwurf für eine Verordnung über das Verbot der Glühbirne auszuarbeiten und zu erlassen.¹⁰⁷

Im Dezember 2008 gab die Kommission bekannt, dass sie auf der Basis der Ökodesign-Richtlinie 2005/32/EG die Herstellungs- und Vertriebsverbote von Lampen geringer Energieeffizienz stufenweise umsetzen möchte. Die Generaldirektion Energie der Kommission schickte darauf den Entwurf der Haushaltslampen-Verordnung am 8. Dezember 2008 an den Regelungsausschuss für die umweltgerechte Gestaltung und die Angabe des Energieverbrauchs von energiebetriebenen Produkten. Der Ausschuss gab am 12. Dezember 2008 eine befürwortende Stellungnahme zu den geplanten Maßnahmen der Kommission ab. Damit hatten nun das Europäische Parlament und der Rat die Möglichkeit, den Entwurf innerhalb von drei Monaten abzulehnen. Da weder das Parlament noch der Rat Einwände gegen den Entwurf einbrachten und das Parlament im Februar 2009 dem Verbot zustimmte¹⁰⁸, erließ die Kommission am 18. März 2009 die Durchführungsverordnung zur Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung von Haushaltslampen mit ungebündeltem Licht¹⁰⁹, die am 13. April 2009 in Kraft trat.¹¹⁰

Da nach dem Erlass dieser Verordnung nachgewiesen wurde, dass Grenzwerte für Ultraviolettstrahlung bei bestimmten Lampen nicht eingehalten werden können, aber für diese Lampen derzeit kein geeigneter Ersatz zur Verfügung steht, wurde eine Änderung zu der bisherigen Haushaltslampen-Verordnung hinsichtlich der

¹⁰⁶ Antwort von Herrn Piebalgs im Namen der Kommission vom 11. Februar 2009, Parlamentarische Anfragen: P-0146/2009.

¹⁰⁷ www.euractiv.de/markt-und-wettbewerb/artikel/die-gluehbirne-geht-aus-002012, 31.08.2009 und Antwort von Herrn Piebalgs im Namen der Kommission vom 11. Februar 2009, Parlamentarische Anfragen: P-0146/2009.

¹⁰⁸ www.euractiv.de/markt-und-wettbewerb/artikel/die-gluehbirne-geht-aus-002012, 31.08.2009.

¹⁰⁹ Verordnung (EG) Nr. 244/2009 der Kommission vom 18. März 2009 zur Durchführung der Richtlinie 2005/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung von Haushaltslampen mit ungebündeltem Licht, (ABIEU Nr. L 76 vom 24.3.2009, S. 3-16).

¹¹⁰ www.ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=search.documentdetail&On3y7U8Bh02C/oiJfnvpHC7U0zknNjX6yCH70JWGxUGpComN8yRw6IKz1yn67fAE, zuletzt abgerufen am 19.06.2011.

Anforderungen an die Ultraviolettstrahlung von Haushaltslampen mit ungebündeltem Licht erlassen.^{111,112}

Der Entwurf dieser veränderten Haushaltslampen-Verordnung wurde von der Generaldirektion Energie der Kommission am 27. Mai 2009 an den Ausschuss für die umweltgerechte Gestaltung und die Angabe des Energieverbrauchs von energiebetriebenen Produkten gesandt. Der Ausschuss gab am 11. Juni 2009 eine befürwortende Stellungnahme zu den ergreifenden Maßnahmen der Kommission ab. Damit hatten das Europäische Parlament und der Rat wiederum die Möglichkeit, den Entwurf innerhalb von drei Monaten abzulehnen. Da weder das Parlament noch der Rat Einwände gegen den Entwurf einbrachten, erließ die Kommission am 18. September 2009 die veränderte Verordnung.¹¹³

IV.2. Die Verordnung im Detail

Ziel der Haushaltslampen-Verordnung ist Energieeinsparung, Reduzierung von Treibhausgasen, Verbesserung der Energiesicherheit und ein Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung. Aus diesem Grund werden in Art. 1 Haushaltslampen-Verordnung Ökodesign-Anforderungen an Haushaltslampen mit ungebündeltem Licht festgelegt. Solche Lampen sind LED-Leuchtstoff-, Kompaktleuchtstoff-, Halogen- und Glühlampen. Die Anforderungen an die Lampen sind in Art. 3 Abs. 1 i. V. m. Anhang II Haushaltslampen-Verordnung geregelt. Danach werden die Herstellung und der Vertrieb von Haushaltslampen geringer Energieeffizienz in sechs Stufen beendet. Glühlampen können die Anforderungen nicht erfüllen und sind nur wegen der in der Anhang II, Tabelle 2 Haushaltslampen-Verordnung festgelegten Ausnahmeregelungen nicht schon früher verboten worden. Zwar war das Verbot von Glühlampen nicht das eigentliche Ziel der Verordnung, im Ergebnis wurde aber genau das erreicht.¹¹⁴

¹¹¹ Verordnung (EG) Nr. 859/2009 der Kommission vom 18. September 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 244/2009 hinsichtlich der Anforderungen an die Ultraviolettstrahlung von Haushaltslampen mit ungebündeltem Licht, (ABIEU Nr. L 247 vom 19.9.2009, S. 3-5).

¹¹² 1. und 2. Erwägungsgrund der Verordnung (EG) Nr. 859/2009 der Kommission vom 18. September 2009.

¹¹³ www.ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=search.documentdetail&yW0YHaPEZ7VSLc96IbfE5qadReAHdkFAzQote+nSgpAwJBiv/zFaxP2KjNwlw+XL, zuletzt abgerufen am 16.6.2011.

¹¹⁴ www.euractiv.com/de/energieeffizienz/eu-beschließt-abschaffung-klassischer-glühbirnen-2012/article-177889, 29.01.2010 und Brenncke, Die Zulässigkeit des europarechtlichen Verbots der Glühlampe nach Art. 95 EG, EuZW 2009, S. 247 f.

Das Verbot begann am 1. September 2009 mit 100-Watt-Glühlampen und allen matten Glühlampen und endet mit dem völligen Verbot herkömmlicher Glühlampen im September 2012¹¹⁵, mit den Zwischenschritten Verbot von 75-Watt-Glühlampen im September 2010 und Verbot von 60-Watt-Glühlampen im September 2011. Die nur schrittweise Abschaffung der Glühlampe soll es der Industrie erleichtern, ihre Produktion anzupassen. Glühlampen in Verkehrsampeln oder Infrarotlampen sind vom Verbot ausgenommen.¹¹⁶

Den Herstellern von Glühlampen bleibt natürlich das Recht, ähnliche Leuchtmittel zu entwickeln, die die Energieeffizienz-Anforderungen der Verordnung erfüllen.¹¹⁷ „Sicherlich wurden in der Vergangenheit bereits komplexere technische Probleme bewältigt.“¹¹⁸ Auch Bernhard Wegener hofft, dass es der Industrie gelingen wird, Leuchtmittel zu entwickeln, die den relativen Stärken der Glühbirne näher kommen. „Dadurch, dass das Verbotssystem den Wettbewerber Glühbirne vom Markt nimmt, wird der Anreiz für solche qualitativen Innovationen allerdings kaum größer.“¹¹⁹

IV.3. Begründung des Verbots durch die Kommission

Die Kommission argumentiert, dass mit der Verordnung die EU ihre Energieeffizienz- und Klimaschutzziele erreichen kann, die Umwelt geschont wird und zum Funktionieren des Binnenmarkts beigetragen wird sowie Haushalte Energie und Geld sparen können.¹²⁰ Die Verordnung „trägt den Verbrauchererwartungen im Hinblick auf Ästhetik, Funktionalität und gesundheitliche Unbedenklichkeit Rechnung.“¹²¹

Durch die Umstellung auf Energiesparlampen erwartet die Kommission eine 10- bis 15-prozentige Senkung des Stromverbrauchs, Energieeinsparung von nahezu 40 kWh, eine Reduktion von 15 Mio. Tonnen CO₂ pro Jahr und 50 Euro Einsparung pro Haushalt und Jahr. Der Kommission ist bewusst, dass die effizienteren

¹¹⁵ Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, S. 826.

¹¹⁶ www.euractiv.com/de/energieeffizienz/eu-beschließt-abschaffung-klassischer-glühbirnen-2012/article-177889, 29.01.2010.

¹¹⁷ Nusser, Zwei Jahre EBPG – Erste Erfahrungen mit der Umsetzung der Ökodesign-Richtlinie, ZUR 2010, S.133.

¹¹⁸ Nusser, ZUR 2010, S. 133.

¹¹⁹ Wegener, Die Freiheit stirbt mit der Glühbirne (wieder ein Stück), ZUR 2009, S. 169/170.

¹²⁰ Europäische Kommission, Mitgliedstaaten billigen schrittweise Abschaffung von Glühlampen bis 2012, IP/08/1909, 8.12.2008.

¹²¹ Europäische Kommission, IP/08/1909, 8.12.2008.

Leuchtmittel teurer sind, als herkömmliche Glühlampen, aber sie geht davon aus, dass sie länger halten und sich somit über die Zeit rechnen.¹²²

IV.4. Kompetenzgrundlage der Haushaltslampen-Verordnung

Die Ökodesign-Richtlinie stützt sich auf Art. 95 Abs. 1 EG, nach dem Vertrag von Lissabon auf Art. 114 Abs. 1 AEUV. Die Haushaltslampen-Verordnung als Durchführungsmaßnahme der Ökodesign-Richtlinie teilt ihre Rechtsgrundlage und basiert auch auf Art. 114 Abs. 1 AEUV. Damit stützt sich die Haushaltslampen-Verordnung aber nicht auf die Kompetenzgrundlage für umweltschützende Maßnahmen aus Art. 192 Abs. 1 AEUV, sondern auf die Binnenmarktkompetenz des Art. 114 Abs. 1 AEUV.¹²³

Das Abstellen auf die Binnenmarktkompetenz warf Kritik auf, da auf der Grundlage des Art. 114 Abs. 1 AEUV die Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten erlassen werden, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben. Danach müsste aber die Abschaffung der Glühlampe das Funktionieren des Binnenmarkts verbessern. Martin Brenncke argumentiert, dass die europaweit harmonisierte Abschaffung der Glühbirne die unterschiedlichen nationalen Energieeffizienz-Anforderungen und damit die Hemmnisse für den grenzüberschreitenden Handel beseitigt. In diesem Sinne wird damit das Funktionieren des Binnenmarkts einerseits verbessert, so Brenncke, da aber die Glühlampe praktisch total verboten wird, führt dies eigentlich zur Unterdrückung und nicht zur Förderung des Handels im Binnenmarkt. Daran ändert auch nichts, dass die Abschaffung über Anforderungen an die Energieeffizienz erreicht wurde. Nach dieser Argumentation hätte sich die Abschaffung der Glühlampe nicht auf die Binnenmarktkompetenz nach Art. 114 Abs. 1 AEUV stützen dürfen. Die Kritik ist aber nicht berechtigt, weil sich die Binnenmarktverbesserung nicht auf die Glühlampen sondern auf die Haushaltslampen insgesamt bezieht, so Brenncke.¹²⁴ Nach Art. 114 Abs. 1 AEUV

¹²² Europäische Kommission, Mitgliedstaaten billigen schrittweise Abschaffung von Glühlampen bis 2012, IP/08/1909, 8.12.2008 und www.euractiv.com/de/energieeffizienz/eu-beschließt-abschaffung-klassischer-glühbirnen-2012/article-177889, 29.01.2010 und 12. Erwägungsgrund der Verordnung (EG) Nr. 244/2009.

¹²³ Brenncke, Die Zulässigkeit des europarechtlichen Verbots der Glühlampe nach Art. 95 EG, EuZW 2009, S. 247 und Antwort von Herrn Piebalgs im Namen der Kommission vom 11. Februar 2009, Parlamentarische Anfragen: P-0146/2009.

¹²⁴ Brenncke, Die Zulässigkeit des europarechtlichen Verbots der Glühlampe nach Art. 95 EG, EuZW 2009, S. 247-249.

ist auch eine Harmonisierung zulässig, die „selbst nicht substituierbare Produkte innerhalb der relevanten Produktgruppe beseitigt. Ausgeschlossen bleibt aber ein Totalverbot der gesamten Produktgruppe, bei dem entgegen Art. 14 II EG überhaupt kein Warenverkehr mehr stattfindet.“¹²⁵ Die Haushaltslampen-Verordnung verbietet aber nur ein Teilssegment der Produktgruppe, nämlich die Glühlampe.¹²⁶ Die Haushaltslampen-Verordnung muss nicht nur auf der richtigen Kompetenzgrundlage erlassen werden, sondern auch verhältnismäßig gemäß Art. 5 Abs. 4 EUV sein und mit dem Subsidiaritätsprinzip nach Art. 5 Abs. 2 EUV vereinbar sein. Da einheitliche Energieeffizienzanforderungen, um eine Verbesserung des Binnenmarkts zu erreichen, besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können, ist die Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip gegeben. meint Brenncke.¹²⁷ Auch der damalige EU-Energiekommissar Andris Piebalgs vertritt diese Ansicht in einer Antwort¹²⁸ auf eine Anfrage der deutschen EU-Parlamentarierin Silvana Koch-Mehrin¹²⁹ aus dem Jahre 2009. „Das Subsidiaritätsprinzip wird gewahrt, da abweichende nationale Produkthanforderungen (wie zum Beispiel Initiativen in Irland, Italien, den Niederlanden, Finnland, usw.) Glühlampen durch Anforderungen, die sich zeitlich und in der Zielsetzung unterscheiden, abzuschaffen, den freien Warenverkehr innerhalb der Gemeinschaft behindert hätten.“¹³⁰ Verhältnismäßig ist die Verordnung, wenn sie geeignet und erforderlich für die Zielstellung ist, also nicht über das zum Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinausgeht. Die harmonisierten Anforderungen sind geeignet, den Zweck der Verordnung, die Verbesserung des Funktionierens des Binnenmarkts, zu erreichen, so argumentiert Brenncke, und es gibt auch kein milderes Mittel, das dem Schutzziel Umweltrecht nach Art. 114 Abs. 3 AEUV besser entsprechen und weniger freiheitsbeschränkend wirken würde.¹³¹

¹²⁵ Brenncke, EuZW 2009, S. 249.

¹²⁶ Brenncke, EuZW 2009, S. 249 f.

¹²⁷ Brenncke, EuZW 2009, S. 249.

¹²⁸ Antwort von Herrn Piebalgs im Namen der Kommission vom 11. Februar 2009, Parlamentarische Anfragen: P-0146/2009.

¹²⁹ Schriftliche Anfrage von Silvana Koch-Mehrin (ALDE) an die Kommission vom 15. Januar 2009, Parlamentarische Anfragen: P-0146/09.

¹³⁰ Antwort von Herrn Piebalgs im Namen der Kommission vom 11. Februar 2009, Parlamentarische Anfragen: P-0146/2009.

¹³¹ Brenncke, Die Zulässigkeit des europarechtlichen Verbots der Glühlampe nach Art. 95 EG, EuZW 2009, S. 249 f.

Die Haushaltslampen-Verordnung beschränkt auch nicht die Warenverkehrsfreiheit, so Brenncke, weil Umweltschutz als zwingende Erfordernis die Beschränkung rechtfertigt.¹³²

Im Hinblick auf das Ziel von 20% Energieeinsparung bis 2020 und der Berücksichtigung der Hersteller durch das stufenweise Verbot der Glühlampe, ist die Beschränkung auch verhältnismäßig, befindet Brenncke.¹³³

„Die Haushaltslampen-Verordnung ist trotz ihrer erheblichen freiheitsbeschränkenden Wirkung mit Art. 95I EG und dessen Grenzen vereinbar. Die vollständige Abschaffung herkömmlicher Glühlampen ab dem Jahre 2012 ist daher zulässig.“¹³⁴

IV.5. Zusammenfassung

Das Verbot der Glühbirne wurde 2007 von dem damaligen deutschen Bundesumweltminister Sigmar Gabriel in der EU angestoßen, der den niedrigen Effizienzgrad der Glühlampe für nicht vereinbar mit den Energieeffizienz-Zielen der EU hielt. Im Oktober 2008 erfolgte dann der Auftrag der Mitgliedstaaten an die Kommission, den Problemfall Glühlampe über die Ökodesign-Richtlinie anzugehen. Die Kommission erarbeitete einen Entwurf, der Ende 2008 im zuständigen Regelungsausschuss befürwortet wurde. Weder der Europäische Rat noch das Europäische Parlament stoppten den Entwurf, so dass die entsprechende Durchführungsverordnung dann im April 2009 in Kraft treten konnte. Ziel der Haushaltslampen-Verordnung ist Energieeinsparung, Reduzierung von Treibhausgasen, Verbesserung der Energiesicherheit sowie ein Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung. Dafür werden in der Verordnung Energieeffizienz-Kriterien für Haushaltslampen festgelegt. Die Glühlampe wird durch die Verordnung nicht direkt verboten, sondern verschwindet vom Markt, weil sie die Energieeffizienz-Kriterien nicht erfüllen kann. Aufgrund von Ausnahmeregelungen in der Verordnung verschwindet die Glühlampe nicht auf einen Schlag, sondern wird stufenweise vom Markt genommen. Das Verbot begann am 1. September 2009 mit 100-Watt-Glühlampen und allen matten Glühlampen und endet mit dem völligen Verbot aller Glühlampen im September 2012. Der Industrie bleibt es natürlich erlaubt, zu

¹³² Brenncke, EuZW 2009, S. 250.

¹³³ Brenncke, EuZW 2009, S. 250.

¹³⁴ Brenncke, EuZW 2009, S. 250.

versuchen, ein Leuchtmittel zu entwickeln, das die Qualitäten der Glühlampe mit den Energieeffizienz-Anforderungen der Haushaltslampen-Verordnung vereint. Allerdings wird in der Fachliteratur eingewendet, dass es wenig Anreize hierfür gebe, da ja die Glühlampe als Wettbewerber komplett vom Markt verschwindet. Die Kommission erwartet durch die Umstellung auf Energiesparlampen eine 10- bis 15-prozentige Senkung des Stromverbrauchs.

Die Haushaltslampen-Verordnung teilt die Rechtsgrundlage des Basisrechtsakts, der Ökodesign-Richtlinie, nämlich Art. 114 Abs. 1 AEUV. Somit stützt sich die Haushaltslampen-Verordnung nicht auf die Kompetenzgrundlage für umweltschützende Maßnahmen aus Art. 192 Abs. 1 AEUV, sondern auf die Binnenmarktkompetenz des Art. 114 Abs. 1 AEUV. Der Grundgedanke dahinter ist, dass die europaweite Abschaffung der Glühlampe die unterschiedlichen nationalen Energieeffizienz-Anforderungen und somit Hemmnisse für den grenzüberschreitenden Handel beseitigt.

V. Kritische Betrachtung des Glühlampen-Verbots

Das Verbot der Glühbirne hat heftige Diskussionen entfacht. Dabei wird die Maßnahme sowohl unter umwelt- und wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten, als auch unter Demokratie-Aspekten angegriffen. So wird die umweltpolitische Effizienz der Maßnahme bemängelt, ihr eine ökonomisch falsche Lenkungswirkung unterstellt. Unter anderem geht es um die Frage, ob ein Produkt wie die Glühlampe im Namen des Klimaschutzes verboten werden darf oder ob man nicht eher durch bestimmte Maßnahmen die Verbraucher dazu bewegen sollte, die Glühbirne von sich aus abzulehnen.¹³⁵ Unter Demokratieaspekten wird insbesondere der Weg zum Verbot der Glühlampe über das Komitologie-Verfahren kritisiert.

V.1. Kritik unter ökologischen und ökonomischen Kriterien

Nach der Argumentation der Europäischen Kommission wird durch das Verbot der Glühlampe der Stromverbrauch gesenkt und damit der Ausstoß von Treibhausgasen verringert. Manuel Frondel und Steffen Lohmann betrachten den Ein-

¹³⁵ www.euractiv.de/markt-und-wettbewerb/artikel/die-gluehbirne-geht-aus-002012, 31.08.2009.

sparbetrag von 7,5 kWh pro Jahr jedoch als zu gering. Sie verweisen darauf, dass die 15 Mio. Tonnen CO₂, die durch das Verbot vermieden werden sollen, nur 0,3% der gesamten Treibhausgasemissionen der EU-27 im Jahr 2005 ausmachen. Weiter argumentieren sie, dass mit dem Glühlampenverbot im Endeffekt keine echte CO₂-Verringerung stattfindet, da die Menge, die hier eingespart wird, durch den Emissionshandel in Form von Zertifikaten einfach weiterverkauft wird. Damit finde nur eine Emissionsverlagerung statt einer Verringerung statt.¹³⁶

Ahmet Cakir verweist darauf, dass für die Beurteilung der ökologischen Überlegenheit der Energiesparlampe gegenüber der Glühlampe eine Öko-Bilanz über die gesamte Lebensdauer des Produktes vorliegen müsse.¹³⁷ „Trotz intensiver Suche konnte eine solche Öko-Bilanz nicht gefunden werden, aber überzeugende Hinweise dafür, dass es diese nicht gibt.“¹³⁸

Frondel und Lehmann halten auch die Annahme der Kommission für fragwürdig, dass die Haushalte durch das Verbot der Glühlampen Kosten sparen. Bei der Rechnung wird davon ausgegangen, dass Energiesparlampen zwar teuer sind, aber durch höhere Energieeffizienz und längere Lebensdauer im Ergebnis (beim Vergleich einer 60 W Glühlampe mit einer 15 W Energiesparlampe) zu einer rund 70-prozentigen Kostenersparnis führen. Frondel und Lehmann sind aber der Meinung, dass hier das Auseinanderfallen von Anschaffungszeitpunkt und Stromersparnissen nicht korrekt berücksichtigt wird und die mögliche Verhaltensänderung in diesem Zeitraum, also der sogenannte Reboundeffekt, außer Acht gelassen wird. Der geringere Stromverbrauch von Energiesparlampen kann die Verbraucher nämlich dazu verführen, die Lampen insgesamt länger angeschaltet zu lassen oder mehr Lampen gleichzeitig brennen zu lassen.¹³⁹ „Demnach werden aufgrund von Verhaltensänderungen lediglich 88% bis 95% der theoretisch möglichen Energieeinsparung tatsächlich erzielt.“¹⁴⁰ Außerdem wird betont, dass die Kostenersparnis auch von der Nutzungsdauer der Energiesparlampen abhängig ist. Die höhere Energieeffizienz der Energiesparlampen zahlt sich nur dann schnell aus, wenn sie pro Tag mehrere Stunden benutzt werden. Frondel und Lohmann kommen zu dem

¹³⁶ Frondel & Lohmann, Das Glühbirnendekret der EU - ein unnötiges Verbot, ZfE 2010, S. 248.

¹³⁷ Cakir, Wie umweltfreundlich sind Energiesparlampen? Eine Studie zur Überprüfung des Glühlampenverbots Ergonomic, 2010, S. 34.

¹³⁸ Cakir, 2010, S. 34.

¹³⁹ Frondel & Lohmann, Das Glühbirnendekret der EU - ein unnötiges Verbot, ZfE 2010, S. 248 f.

¹⁴⁰ Frondel & Lohmann, ZfE 2010, S. 249.

Schluss, dass Haushalte sich ökonomisch rational verhalten, wenn sie keine Energiesparlampen kaufen.¹⁴¹

Kritisiert wird auch, dass das Verbot dazu führt, dass die Glühbirnen-Produktion in Drittländer ausgelagert wird und insbesondere in Ungarn und Polen Arbeitsplätze abgebaut werden. In anderen EU-Ländern entstehen durch das Glühlampen-Verbot hingegen neue Arbeitsplätze. Zudem werden die Haushalte das durch den sinkenden Energieverbrauch eingesparte Geld an anderer Stelle wieder ausgeben, was neue Arbeitsplätze schafft.¹⁴²

Die Gegner des Verbotes betonen, dass das Verbot zu früh kam, um das Risiko der Gefährdung menschlicher Gesundheit durch die Energiesparlampen völlig ausschließen zu können.¹⁴³ Dies wurde auch von der deutschen Zeitschrift Ökotest im März 2009 bestätigt. Außer dem möglichen gesundheitlichen Risiko wird von Ökotest die Langlebigkeit von Sparlampen in Frage gestellt.¹⁴⁴

Greenpeace ist zwar für das Verbot, kritisiert aber, dass die effizientesten Lampen nur später verpflichtend werden.¹⁴⁵

Befragungen von deutschen Haushalten ergaben, dass viele Verbraucher aufgrund mangelnder Ästhetik, der anderen Lichtqualität und fehlender Dimmbarkeit keine Energiesparlampen kaufen.¹⁴⁶ Das Zentralverband Europäischer Designkultur nennt das Verbot ein ästhetisches Unglück, das die Atmosphäre ändert. Seitens der FDP wird gar vor Ökodiktatur gewarnt und die deutschen Wirtschaftsverbände wehren sich allgemein gegen Regulierungen.¹⁴⁷

Nach Ansicht von Meßerschmidt ist „der Großteil des Lichtbedarfs bereits heute energiesparend gedeckt“ und das Verbot im privatem Haushalt nur eine „Zwangslösung“. Weiter kritisiert er: Der mit dem Verbot „verbundene Eingriff in die Privatsphäre, wozu auch die Lichtempfindung gehört, wird von einem ökologisch korrekten Freiheitsverständnis ausgeblendet.“¹⁴⁸ Dänemark hatte die Idee, Glüh-

¹⁴¹ Frodel & Lohmann, ZfE 2010, S. 248 ff.

¹⁴² www.euractiv.com/de/energieeffizienz/eu-beschließt-abschaffung-klassischer-glühbirnen-2012/article-177889, 29.01.2010.

¹⁴³ www.euractiv.com/de/energieeffizienz/eu-beschließt-abschaffung-klassischer-glühbirnen-2012/article-177889, 29.01.2010.

¹⁴⁴ www.euractiv.de/markt-und-wettbewerb/artikel/die-glühbirne-geht-aus-002012, 31.08.2009.

¹⁴⁵ www.euractiv.com/de/energieeffizienz/eu-beschließt-abschaffung-klassischer-glühbirnen-2012/article-177889, 29.01.2010.

¹⁴⁶ Frodel & Lohmann, ZfE 2010, S. 251 f.

¹⁴⁷ www.euractiv.de/markt-und-wettbewerb/artikel/die-glühbirne-geht-aus-002012, 31.08.2009.

¹⁴⁸ Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, S. 826.

birnen mit einer Sondersteuer belegen, solange Sparlampen mit akzeptabler Qualität nicht auf dem Markt sind. Aber das Land scheiterte mit seinem Vorschlag.¹⁴⁹ Justus Haucap und Michael Coenen argumentieren, dass besondere Vorgaben zur Energieeffizienz bei kurzlebigen Konsumgütern wie Lampen ineffizient sind, „da ja bei einem zutreffend ausgestalteten Emissionshandelssystem die sozialen Kosten des Energieverbrauchs bereits vollständig im Strompreis enthalten sind und keine bedeutende Entscheidungsunsicherheit besteht.“¹⁵⁰ Es müsse der Entscheidung des Einzelnen überlassen werden, mit welcher Technologie er Energie verbraucht und wieviel er verbrauchen möchte.¹⁵¹ „Denn es ist im Hinblick auf den Stromverbrauch von Haushaltsgeräten – eine geeignete Kennzeichnung vorausgesetzt – nicht einzusehen, dass der Verbraucher keine geeignete Abschätzung der Nutzungskosten dieser Geräte, und hierzu zählen auch Glühlampen, vornehmen kann.“¹⁵²

Daher bedarf es aus der Sicht von Haucap und Coenen nicht eines Glühlampenverbots, sondern lediglich eines funktionsfähigen Emissionshandelssystems, das soziale Kosten in die Energiepreise internalisiert, einer geeigneten Kennzeichnung des Energieverbrauchs der Produkte, einer allgemeinen Verbraucherinformation und der Unterstützung von Grundlagenforschung in energieeffiziente Konsumgübertechnologie.¹⁵³

„Die Vorhaben der Europäischen Kommission sind stattdessen in bester bürokratischer Manier von Dirigismus, intensiver Regulierung, staatlichen Planungen und Subventionsprogrammen gekennzeichnet. Das europäische Glühlampenverbot und die Verpflichtung zur Einführung von Biokraftstoffen sind nur zwei Beispiele hierfür. Der Weg in die Energieplanwirtschaft wird mit großen Schritten gegangen.“¹⁵⁴

Auch Wegener meint, dass in einem marktwirtschaftlichen System die relevanten umweltpolitischen Signale über den Preis gesetzt werden sollten.¹⁵⁵

¹⁴⁹ www.euractiv.de/markt-und-wettbewerb/artikel/die-ghbirne-geht-aus-002012, 31.08.2009.

¹⁵⁰ Haucap & Coenen, Mehr Plan- als Marktwirtschaft in der Energiepolitischen Strategie 2020 der Europäischen Kommission, 2011, S. 12.

¹⁵¹ Haucap & Coenen, 2011, S. 12.

¹⁵² Haucap & Coenen, 2011, S. 12.

¹⁵³ Haucap & Coenen, 2011, S. 12.

¹⁵⁴ Haucap & Coenen, Mehr Plan- als Marktwirtschaft in der Energiepolitischen Strategie 2020 der Europäischen Kommission, 2011, S. 13.

¹⁵⁵ Wegener, Die Freiheit stirbt mit der Glühbirne (wieder ein Stück), ZUR 2009, S. 170.

Die Befürworter der Abschaffung der Glühbirne argumentieren hingegen, dass das Glühlampen-Verbot Energie und Geld spart und die Umwelt schont.¹⁵⁶ Der WWF weist drauf hin, dass die Kompaktleuchtstofflampen 75% weniger Strom als Glühbirnen verbrauchen und dadurch bis 2020 15 Mio. t CO₂ eingespart werden können.¹⁵⁷

Da Kompaktleuchtstofflampen drei- bis fünfmal weniger Strom als Glühbirnen verbrauchen und eine sechs bis zehn Jahre höhere Lebensdauer haben und dadurch zur Erreichung der Energieeffizienz- und Klimaschutzziele der EU beitragen, findet Brenncke, dass die Abschaffung von Glühbirnen „nur konsequent“ ist.¹⁵⁸

Begrüßt wird das Verbot von den Verbänden der Lampen- und Leuchtenhersteller. Aus ihrer Sicht wird sich durch die Verlagerung der Produktion der Markt für energieeffiziente Lampen besser entwickeln.¹⁵⁹

V.2. Kritik unter Demokratie-Aspekten

Die Kritik an dem Verbot der Glühlampe setzt auch stets daran an, dass die Maßnahme in einem, so der Vorwurf, undemokratischen und intransparenten Verfahren zustande gekommen sei. Diese Kritik zielt meist darauf ab, dass das Verbot mittels eines Komitologie-Verfahrens implementiert wurde, dem in einem Teil der Fachliteratur ein Mangel an demokratischer Legitimation attestiert wird.¹⁶⁰ „Citizens may find it difficult to accept decisions based on recommendations from obscure bodies, the composition and functioning of which remain a mystery.“¹⁶¹

Wegener bezeichnet sogar das Projekt der europäischen Integration insgesamt als elitär und in weiten Teilen exekutiv und sieht die Gefahr einer Entdemokratisierung.¹⁶² „Die europäische Rechtsetzung ist auch im Umweltrecht gekennzeichnet von einer Dominanz der mitgliedstaatlichen und der europäischen

¹⁵⁶ www.euractiv.com/de/energieeffizienz/eu-beschließt-abschaffung-klassischer-glühbirnen-2012/article-177889, 29.01.2010.

¹⁵⁷ www.euractiv.de/markt-und-wettbewerb/artikel/die-glühbirne-geht-aus-002012, 31.08.2009.

¹⁵⁸ Brenncke, Die Zulässigkeit des europarechtlichen Verbots der Glühlampe nach Art. 95 EG, EuZW 2009, S. 247.

¹⁵⁹ www.euractiv.com/de/energieeffizienz/eu-beschließt-abschaffung-klassischer-glühbirnen-2012/article-177889, 29.01.2010.

¹⁶⁰ Brandsma, Backstage Europe. Comitology, accountability and democracy in the European Union, 2010, S. 58.

¹⁶¹ Dehousse, Comitology: who watches the watchman?, In: Journal of European Public Policy, 2003, S. 143.

¹⁶² Wegener, Zukunftsfähigkeit des europäischen Umweltrechts, ZUR 2009, S. 463.

(Ministerial-) Bürokratie. Diese ohnehin systemimmanente Dominanz wird derzeit noch weiter gestärkt durch einen immer stärkeren Ausbau der Delegation von Durchführungsbefugnissen auf die EU-Kommission und die sie begleitenden Ausschüsse und Agenturen. Das jüngste Beispiel für die hier bürgerfern stattfindende Rechtsetzung ist das europaweite Handelsverbot für Glühbirnen.¹⁶³

Nusser weist darauf hin, dass der Vorwurf der Intransparenz des Verfahrens kein spezifisches Problem der Ökodesign-Richtlinie ist, sondern das Komitologie-Verfahren generell betrifft.¹⁶⁴ Diese Intransparenz des Komitologie-Systems wird in der Fachliteratur breit angegriffen.¹⁶⁵ „Not only do committees meet behind closed doors, but it is difficult to obtain information about what decisions are taken and how.“¹⁶⁶ Gijs Jan Brandsma, Deirdre Curtin und Albert Meijer bezeichnen die Komitologie-Ausschüsse als „bastion of secretive decision making.“¹⁶⁷ Die Komitologie-Ausschüsse tagen in der Regel nicht öffentlich, die Ausschussprotokolle sind oft nicht informativ und zudem unverständlich für Außenstehende und das Europäische Parlament scheint oft nicht ausreichend involviert zu sein.¹⁶⁸ „As comitology is an important governance tool in executive decision-making, the above mentioned observations of lack of public scrutiny and few opportunities for parliamentary involvement constitute a democratic legitimacy problem for comitology.“¹⁶⁹

Des Weiteren steht eine selektive Instrumentalisierung wissenschaftlicher Expertise durch die Europäische Kommission, fehlende Einbindung gesellschaftlich relevanter Kräfte und mißlungene Abgrenzung legislativer und exekutiver Materien in der Kritik.¹⁷⁰ Auch die beschränkte Rechenschaftspflicht innerhalb des

¹⁶³ Wegener, S. 463.

¹⁶⁴ Nusser, Zwei Jahre EBPB – Erste Erfahrungen mit der Umsetzung der Ökodesign-Richtlinie, ZUR 2010, S. 133.

¹⁶⁵ Metselaar, Risk regulation at international, European and national level. The Functions of Comitology – What will Lisbon change, 2008, S. 5 und Knemeyer, Das Europäische Parlament. Die Rolle des Europäischen Parlaments bei der Delegation von Rechtsbefugnissen auf die Europäische Kommission, 2003, S. 231 und Neuhold, „Much Ado About Nothing?“ Comitology as a feature of EU policy implementation and its effect on the democratic arena, 2011, S. 11.

¹⁶⁶ Neuhold, 2011, S. 11.

¹⁶⁷ Brandsma & Curtin & Meijer, How Transparent are EU Comitology Committees in Practice? In: European Law Journal, 2008, S. 819.

¹⁶⁸ Brandsma, Backstage Europe. Comitology, accountability and democracy in the European Union, 2010, S. 18.

¹⁶⁹ Brandsma, Backstage Europe. Comitology, accountability and democracy in the European Union, 2010, S. 19.

¹⁷⁰ Töller, Der Beitrag der Komitologie zur politischen Umweltpolitik, In: Grand & Jachtenfuchs (Hrsg), Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem, 2000, S. 336.

Komitologie-Systeme und die eingeschränkte Rolle des Europäischen Parlaments werden bemängelt.¹⁷¹

Während andere Ausschüsse nur beraten oder Vorlagen vorbereiten, haben die Komitologie-Ausschüsse echte Macht, Themen zu beeinflussen.¹⁷² Brandsma nennt das Komitologie-System „a powerful form of committee governance.“¹⁷³ In dieser einflussreichen Rolle der Komitologie-Ausschüsse wird von den Kritikern eine Einmischung in die Exekutivfunktion der Europäischen Kommission gesehen.¹⁷⁴

Im Jahre 2008 gab es 235 Komitologie-Ausschüsse, die insgesamt 953-mal getagt haben und 2.185 Abstimmungen durchgeführt haben.¹⁷⁵ Im Zeitraum von 2004 bis 2008 haben 60 Prozent aller Regulierungen, Direktiven und Entscheidungen der Europäischen Kommission vorher einen Komitologie-Ausschuss durchlaufen.¹⁷⁶

„This system ... has grown to be a considerable decision-maker in its own right.“¹⁷⁷

Die Rolle der Legislative hingegen wird zu sehr darauf beschränkt, generelle Basisrechtsakte zu beschließen. Die wirklich wichtigen Detailentscheidungen aber werden von der Kommission im Rahmen des Komitologie-Verfahrens getroffen, so die Kritik.¹⁷⁸ „To those who are directly affected by new legislation, the devil is usually not in the objectives of legislation but rather in the detail of implementation.“¹⁷⁹ Durchführungsmaßnahmen, die auf den ersten Blick als rein technische Angelegenheiten erscheinen, erweisen sich auf den zweiten Blick oft als politisch zwiespältig.¹⁸⁰

Die Mitgliedstaaten können völlig frei entscheiden, wen sie in die Komitologie-Ausschüsse delegieren. In der Regel sind es Fachbeamte aus den Ministerien oder Spezialisten aus Agenturen.¹⁸¹ „Vor allem in Hinblick auf die Gewährleistung

¹⁷¹ Knemeyer, Das Europäische Parlament. Die Rolle des Europäischen Parlaments bei der Delegation von Rechtsbefugnissen auf die Europäische Kommission, 2003, S. 233 und Neuhold, „Much Ado About Nothing?“ Comitology as a feature of EU policy implementation and its effect on the democratic arena, 2011, S. 11 und Metselaar, Risk regulation at international, European and national level. The Functions of Comitology – What will Lisbon change, 2008, S.15.

¹⁷² Brandsma, Backstage Europe. Comitology, accountability and democracy in the European Union 2010, S. 31.

¹⁷³ Brandsma, 2010, S. 31/32.

¹⁷⁴ Metselaar, 2008, S.5.

¹⁷⁵ Brandsma, 2010, S. 16.

¹⁷⁶ Brandsma, 2010, S. 16.

¹⁷⁷ Brandsma, 2010, S. 49.

¹⁷⁸ Metselaar, 2008, S. 15.

¹⁷⁹ Brandsma, Backstage Europe. Comitology, accountability and democracy in the European Union 2010, S. 17.

¹⁸⁰ Brandsma, 2010, S. 16.

¹⁸¹ Brandsma, 2010, S. 44/45.

demokratischer Legitimation der Durchführungsmaßnahmen lässt diese institutionelle Praxis Zweifel aufkommen, zumal zunehmend das Bewusstsein dafür geweckt wird, dass bedeutende Regelungsmaterien innerhalb der Durchführungsebene normiert werden.¹⁸² Zudem können Komitologieausschüsse mit ihren Stellungnahmen Verschiebungen von Kompetenzen innerhalb des institutionellen Machtgefüges beeinflussen. Ein Ausschussvotum kann z. B. einen Rückfall der alleinigen Entscheidungskompetenz an den Rat bewirken.¹⁸³

Simone Knemeyer stellt insgesamt in Frage, dass sich das Komitologie-System mit dem Repräsentationsgedanken demokratischer Legitimation in Einklang bringen lässt, da die verfahrensrechtlichen Weichenstellungen von demokratisch nicht verantwortlichen Akteuren getroffen werden.¹⁸⁴ „Da die mitgliedstaatlichen Regierungsvertreter ... eine ernstzunehmende Rolle in dem gesamten Durchführungsvorgang spielen, stimmt es bedenklich, dass die Ausschussmitglieder durch kein demokratisches Verfahren gewählt, sondern von mitgliedstaatlichen Regierungen in informeller Weise entsandt werden.“¹⁸⁵ Zudem ist nicht eindeutig klar, wem gegenüber die Ausschussmitglieder verantwortlich sind noch wie die politische Kontrolle in den Ausschüssen erfolgt.¹⁸⁶ „Mit einem pragmatischen Hinweis auf die seit vielen Jahren erzielten positiven Resultate der Komitologie lassen sich die Bedenken im Hinblick auf das Demokratieprinzip ... kaum ausräumen.“¹⁸⁷

Auch J. H. H. Weiler bescheinigt dem Komitologie-System demokratische Defizite, weil die Spitzenebenen von Europäischer Kommission, Rat und Parlament die Ausschüsse nicht ausreichend kontrollieren könnten.¹⁸⁸ „Except in special instances of a rather exceptional nature, the top echelons of the Commission, the Parliament and the Member State governments inevitably exercise scant control of the decisional process and outcome.“¹⁸⁹

Renaud Dehousse verweist hier auf ein Paradoxon bezüglich der Rolle der Komitologie-Ausschüsse.¹⁹⁰ „Initially conceived as control devices, ‚comitology‘

¹⁸² Knemeyer, Das Europäische Parlament. Die Rolle des Europäischen Parlaments bei der Delegation von Rechtsbefugnissen auf die Europäische Kommission, 2003, S. 232.

¹⁸³ Knemeyer, 2003, S. 232.

¹⁸⁴ Knemeyer, 2003, S. 233.

¹⁸⁵ Knemeyer, 2003, S. 233.

¹⁸⁶ Knemeyer, 2003, S. 233.

¹⁸⁷ Knemeyer, 2003, S. 239.

¹⁸⁸ Weiler, The Constitution of Europe, „Do the new clothes have an emperor?“ and other essays on European integration, 1999, S. 278.

¹⁸⁹ Weiler, 1999, S. 278.

¹⁹⁰ Dehousse, Comitology: who watches the watchman?, In: Journal of European Public Policy, 2003, S. 810.

committees are now increasingly perceived as transnational bureaucracies networks, which themselves need to be controlled.”¹⁹¹ Auch Brandsma hebt diesen Punkt heraus: „...increasingly, the question of how to control comitology itself has come to the fore.”¹⁹²

Christine Neuhold bemängelt, dass die Ausschussmitglieder nur ihren Regierungen gegenüber rechenschaftspflichtig sind.¹⁹³ Brandsma legt sogar dar, dass die in die Ausschüsse entsandten Fachbeamten oft nicht einmal gegenüber ihren direkten Vorgesetzten Rechenschaft über ihr Abstimmungsverhalten ablegen müssen und oft insgesamt eine relative große Autonomie genießen.¹⁹⁴ „In terms of autonomy, several surveys show that comitology committee participants enjoy substantial discretion in defining their own input.”¹⁹⁵ Während es auch in einer nationalen Administration der Fall sein kann, dass Beamte bei Sachentscheidungen einen großen Entscheidungsspielraum genießen, besteht dann doch noch der Unterschied, dass es zum Schluss einen klaren Verantwortlichen gibt, nämlich in letzter Instanz den jeweiligen Minister. In einem multinational besetzten Komitologie-Ausschuss lässt sich jedoch solch ein Verantwortlicher nicht mehr klar ausmachen.¹⁹⁶ „...recent evidence appears to suggest that committees have evolved into fairly autonomous creatures, whose decision-making style is largely consensual. While this evolution may be welcome from the standpoint of efficiency, it can also give rise to problems of its own: whom do committees represent and to whom they are accountable?”¹⁹⁷

Aufgrund der bis zum Vertrag von Lissabon schwächeren Position des Europäischen Parlaments gegenüber dem Europäischen Rat trug das Komitologie-System auch nicht der Funktion des Parlaments als gleichberechtigter Mitgesetzgeber ausreichend Rechnung.¹⁹⁸ „Während das Komitologiewesen dem Rat eine effektive

¹⁹¹ Dehousse, 2003, S. 810.

¹⁹² Brandsma, Backstage Europe. Comitology, accountability and democracy in the European Union, 2010, S. 18.

¹⁹³ Neuhold, „Much Ado About Nothing?“ Comitology as a feature of EU policy implementation and its effect on the democratic arena, 2011, S. 11.

¹⁹⁴ Brandsma, 2010, S. 170 ff.

¹⁹⁵ Brandsma, 2010, S. 23.

¹⁹⁶ Brandsma, 2010, S. 170 ff.

¹⁹⁷ Dehousse, Comitology: who watches the watchman?, In: Journal of European Public Policy, 2003, S. 799.

¹⁹⁸ Knemeyer, Das Europäische Parlament. Die Rolle des Europäischen Parlaments bei der Delegation von Rechtsbefugnissen auf die Europäische Kommission, 2003, S. 239.

Kontrolle der Durchführungsrechtsetzung ermöglicht, stellt es aus Sicht des Parlaments ein relativ schwaches Kontrollinstrument dar.“¹⁹⁹

Somit ist es auch nicht verwunderlich, dass die heftigste Kritik an dem Komitologie-System stets vom Europäischen Parlament kam. Die Intransparenz der Ausschuss-Strukturen wurden als trojanisches Pferd betrachtet, durch das die nationalstaatlichen Interessen in die Implementierung des Gemeinschaftsrechts eindringen. Die Komitologie wurde vom Parlament zudem als Strategie des Rats angesehen, die Beteiligung des Parlaments zu umgehen.²⁰⁰

Seit der Einführung des Komitologie-Systems in den 60er Jahren waren die Kernforderungen des Parlaments stets gewesen, eine klare Definition der Grenzen zwischen Legislative und Exekutive zu ziehen und die Exekutivgewalt der Regierungen der Mitgliedstaaten in der EU zu begrenzen. Das Parlament verlangte, alle Durchführungsmaßnahmen vor ihrer Verabschiedung prüfen zu dürfen. Zudem bestand es auf einem eigenen Veto-Recht und machte sich für öffentliche Sitzungen der Komitologie-Ausschüsse stark.²⁰¹ Denn das Parlament leidet in besonderer Weise unter der Intransparenz des Verfahrens. „This lack of transparency to the public is problematic für the European Parliament as well. Even though it does receive information on comitology directly from the Commission, parliaments in practice wait for signals from the public before investigating matters and taking action itself. This means that the European Parliament is still handicapped in obtaining information on the activities of comitology committees.“²⁰²

Ebenso stark wie die Kritik in der Fachliteratur ist aber auch die Anerkennung der Bedeutung des Komitologie-Systems für das Funktionieren der EU. „Comitology committees can be seen as the ‚dual-executive‘ pillars contributing to the functioning of the EU’s engine since the beginning of the 1960s. They have become a pivotal element in the implementing process of EU legislation, linking the European and the Member States level.“²⁰³

Die mit den Fachbeamten der Mitgliedsländer besetzten Komitologie-Ausschüsse sind auch deshalb so wichtig für die Implementierung von EU-Recht, weil die EU

¹⁹⁹ Knemeyer, 2003, S. 248.

²⁰⁰ Neuhold, „Much Ado About Nothing?“ Comitology as a feature of EU policy implementation and its effect on the democratic arena, 2011, S. 11.

²⁰¹ Neuhold, 2011, S. 18.

²⁰² Brandsma, Backstage Europe. Comitology, accountability and democracy in the European Union, 2010, S. 21.

²⁰³ Neuhold, „Much Ado About Nothing?“ Comitology as a feature of EU policy implementation and its effect on the democratic arena, 2011, S. 24.

Kommission nicht über ausreichend Personal und finanzielle Mittel verfügt.²⁰⁴
„Due to the fact that only 20,032 civil servants work in the European Union, the Commission depends on this network of expertise for assistance in its tasks in the implementation process.“²⁰⁵

Während auch Alke Metselaar diese technische Unterstützung der Kommission als eine wichtige Funktion der Komitologie-Ausschüsse anerkennt, warnt sie doch davor, diese Rolle zu überschätzen. Die Kommission könnte sich auch anderwärts externen Sachverständigen bedienen.²⁰⁶ Metselaar verweist eher auf die wichtige Funktion der Ausschuss-Mitglieder, die politischen Präferenzen der Mitgliedstaaten zu vermitteln.²⁰⁷ „As the members are both experts and representatives of their Member States they are uniquely capable of providing both technical and political information, and in this manner, provide an indispensable bridge between the two.“²⁰⁸

Die Beteiligung der Komitologie-Ausschüsse an den Durchführungsmaßnahmen der Kommission hat die Konsensfindung innerhalb der EU erleichtert. Die Mitglieder der Komitologie-Ausschüsse kommen in wöchentlichem Turnus zusammen und kennen sich manchmal schon seit Jahren, so dass in den Ausschüssen oft ein Geist der Kooperation vorherrscht, der die Konsensfindung erleichtert. Die Ausschüsse entscheiden meistens einstimmig.²⁰⁹ Die Ausschüsse können als Problemlösungsforen angesehen werden, die außerhalb von politischem Druck agieren. Sachargumente zählen mehr als die nationale Herkunft.²¹⁰ In den Ausschüssen reicht es nicht aus, einfach nur die nationale Position einzunehmen.²¹¹ „Many case studies, and also some larger scale surveys, reveal that in practice member state representatives do not intensely bargain in order to secure their own national interests. Rather, the interaction between committee members and the Commission

²⁰⁴ Neuhold, 2011, S. 19.

²⁰⁵ Neuhold, 2011, S. 19.

²⁰⁶ Metselaar, Risk regulation at international, European and national level. The Functions of Comitology – What will Lisbon change, 2008, S. 16/17.

²⁰⁷ Metselaar, 2008, S. 17.

²⁰⁸ Metselaar, 2008, S. 28.

²⁰⁹ Neuhold, 2011, S. 7/8.

²¹⁰ Neuhold, „Much Ado About Nothing?“ Comitology as a feature of EU policy implementation and its effect on the democratic arena, 2011, S. 9.

²¹¹ Möllers & Achenbach, Die Mitwirkung des Europäischen Parlaments an der abgeleiteten Rechtsetzung der Europäischen Kommission nach dem Lissabonner Vertrag, EuR 2011, S. 54.

is characterized by deliberation between experts aimed at solving common problems.”²¹²

Die Mitglieder der Komitologie-Ausschüsse haben sozusagen eine gespaltene Persönlichkeit, da sie sich sowohl gegenüber der EU als auch ihrem Heimatland zur Loyalität verpflichtet fühlen.²¹³ Neben ihrer nationalen Identität entwickeln sie über die Zeit eine supranationale Identität.²¹⁴ Sie verinnerlichen die europäischen Normen und sind verstärkt bereit, gemeinsame europäische Lösungen anzustreben.²¹⁵ Für viele Komitologie-Ausschussmitglieder ist es in erster Linie wichtig, die technisch beste Lösung zu finden.²¹⁶ „In this climate of transcended intergovernmentalism a consensus can be found rather quickly and only in exceptional cases is a measure transferred to the Council.”²¹⁷

Obwohl das Komitologie-System von den Mitgliedstaaten initiiert wurde und die Mitgliedstaaten die Ausschüsse mit ihren Vertretern besetzen, neigen die Ausschussmitglieder in der Praxis doch dazu, in erster Linie rein sachorientierte, europäische Lösungen unter dem Vorsitz der Europäischen Kommission zu finden.²¹⁸ „Comitology therefore is not a purely intergovernmental system, nor is it a purely supranational system: it is a system in which both logics come together and in which the Commission and the member states are mutually dependent.”²¹⁹

Annette Elisabeth Töller vertritt die Auffassung, dass die Komitologie „einen bedeutenden und bislang aus der wissenschaftlichen Diskussion weitgehend ausgeblendeten Beitrag zur politischen Steuerung im europäischen Mehrebenensystem leistet bzw. leisten kann.“²²⁰ Die Komitologie ist zwar stets als Instrument der Mitgliedstaaten zur Kontrolle der Europäischen Kommission interpretiert worden,²²¹ aber „erst unter Verwendung dieser institutionalisierten mitgliedstaatlichen Kontrollkompetenzen konnte es überhaupt zu einer verstärkten Delegation von Durchführungskompetenzen an die Kommission kommen.“²²²

²¹² Brandsma, Backstage Europe. Comitology, accountability and democracy in the European Union, 2010, S. 46.

²¹³ Neuhold, 2011, S. 24.

²¹⁴ Brandsma, 2010, S. 22.

²¹⁵ Brandsma, 2010, S. 47.

²¹⁶ Brandsma, 2010, S. 17.

²¹⁷ Neuhold, 2011, S. 24.

²¹⁸ Brandsma, 2010, S. 18/19.

²¹⁹ Brandsma, 2010, S. 18/19.

²²⁰ Töller, Der Beitrag der Komitologie zur politischen Umweltpolitik, In: Grande & Jachtenfuchs (Hrsg), Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem, 2000, S. 313.

²²¹ Töller, 2000, S. 318.

²²² Töller, 2000, S. 318.

Insgesamt würde eine Delegation von Kompetenzen nur an die Kommission weniger demokratische Legitimation genießen als die Komitologie-Konstellation, argumentiert Töller.²²³ Eine Delegation nur an die Kommission würde „nicht die Vertretung mitgliedstaatlicher Präferenzen und Wertvorstellungen, die als ein wichtiges Element demokratischer Legitimation in einem föderalen Mehrebenensystem gelten muss, gewährleisten.“²²⁴

Da die Komitologie-Ausschüsse es ermöglichen, die Präferenzen der Mitgliedstaaten in die Durchführungsmaßnahmen einzuarbeiten, erleichtert dies auch die spätere Implementierung in den Mitgliedstaaten.²²⁵ „There are indications that transposition of Commission directives on the national level leads to fewer problems than transposing legislation directly.“²²⁶ Die Kommission ist deshalb bestrebt, einstimmige Beschlüsse in den Komitologie-Ausschüssen zu erreichen.²²⁷ „Matters are postponed for further discussion frequently, so as to make sure every member state is happy with the eventual outcome.“²²⁸

Am weitesten gehen Christian Joerges und Jürgen Neyer, die in dem Komitologie-Verfahren nicht etwa einen demokratischen Makel sehen, sondern dessen Anwendung für sie ein Demokratiedefizit der EU-Mitgliedstaaten ausgleicht. Die Demokratiefähigkeit der Mitgliedstaaten stellen sie in Frage „mit der einfachen Beobachtung, dass kein Mitgliedstaat der EU Entscheidungen fällen kann, ohne seine Nachbarn mit ‚extra-territorialen‘ Auswirkungen seiner Politik zu konfrontieren.“²²⁹ Joerges und Neyer sehen in den Komitologie-Ausschüssen eine Form von deliberativem Supranationalismus, die dieses Demokratiedefizit kompensieren kann.²³⁰

„The level of our argument is: the legitimacy of governance within constitutional states is flawed in so far as it remains inevitably one-sided and parochial or sel-

²²³ Töller, Komitologie, Theoretische Bedeutung und praktische Funktionsweise von Durchführungsausschüssen der Europäischen Union am Beispiel der Umweltpolitik, 2002, S. 529.

²²⁴ Töller, 2002, S. 529.

²²⁵ Metselaar, Risk regulation at international, European and national level. The Functions of Comitology – What will Lisbon change, 2008, S. 18.

²²⁶ Metselaar, 2008, S. 18.

²²⁷ Brandsma, Accountability deficits in European Comitology decision-making, European Integration online Papers (EIoP), 2007, S. 6.

²²⁸ Brandsma, 2007, S. 6.

²²⁹ Joerges, Kollisionsrecht als Form der Konstitutionalisierung Europas nach „schmerzlichen Erfahrungen“: Zur Kritik der Geschichtsvergessenheit der Europawissenschaft, 2008, S. 33.

²³⁰ Joerges & Neyer, From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology, 1997, S. 273-299 und Joerges, „Deliberative Political Processes“ Revisited: What Have we Learnt About the Legitimacy of Supranational Decision-Making, Journal of Common Market Studies, 2006, S. 779-802.

fish. The taming of the nation-state through democratic constitution has its limits. If and because democracies presuppose and represent collective identities they have very few mechanisms ensuring that ‘foreign’ identities and their interests be taken into account within their decision-making processes. The legitimacy of supranational institutions can be designed as a cure to these deficiencies – as a correction of ‘nation-state failures’ as it were.”²³¹

Joerges sieht in dem Verhandlungs- und Meinungsbildungsprozess in den Komitologie-Ausschüssen „die Emergenz einer – wie auch immer rudimentären – europäischen Polity.“²³² Das Komitologie-Verfahren kann als Antwort auf die Mehrebenenstruktur der EU gesehen werden,²³³ „an institutionalised sui generis response to the regulatory needs of Europe’s political economy.“²³⁴ Den Vertretern der Mitgliedstaaten in den Komitologie-Ausschüssen und der Kommission als Agenda-Setterin sind klar, dass sie nicht in einem hierarchisch strukturierten System arbeiten, sondern Entscheidungen durch Kooperation finden müssen.²³⁵

„Die Praxis der Komitologie-Ausschüsse lässt sich als ‚politische Verwaltung‘ charakterisieren. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass die bei der Implementierung der Binnenmarktpolitik anfallenden Aufgaben der Risikoregulierung sich weder rein legalistisch (als bloße Rechtsanwendung) noch rein funktionalistisch (durch die Delegation von Expertenteams) erledigen lassen.“²³⁶

Das Europarecht sieht Joerges unter dem Blickwinkel eines supranationalen Kollisionsrechts. Europäische Kollisionsrechtsnormen sind kompensatorisch-korrektiv und damit auch koordinativ.²³⁷ „Eine für das europäische Mehrebenensystem geradezu typische Konstellation ist der ‚diagonale‘ Konflikt: Die Gemeinschaft hat eine Kompetenz, die sich nur auf einen Teilbereich interdependenter Sachfragen erstreckt. Die Mitgliedstaaten verfügen über Teilkompetenzen, die sie ebensowenig zu autonomen Problemlösungen in die Lage versetzen. Dann müssen diese Konfliktkonstellationen in Kooperationsangebote münden. Sie sind dann nur ko-

²³¹ Joerges & Neyer, 1997, S. 294.

²³² Joerges, Die Europäische „Komitologie“: Kafkaeske Bürokratie oder Forum und Form „deliberativen Regierens“ im Binnenmarkt, 2000, S. 38.

²³³ Joerges, 2006, S. 779.

²³⁴ Joerges, 2006, S. 780.

²³⁵ Joerges, 2000, S. 38.

²³⁶ Joerges, 2000, S. 39.

²³⁷ Joerges, Kollisionsrecht als Form der Konstitutionalisierung Europas nach „schmerzlichen Erfahrungen“: Zur Kritik der Geschichtsvergessenheit der Europawissenschaft, 2008, S. 33.

operativ – in einer normativen Wendung in deliberativen Prozessen – lösbar.²³⁸ Ein supranationaler Konstitutionalismus muss für Joerges als Alternative zum Modell des nationalstaatlichen Konstitutionalismus gesehen werden, der die Legitimität dieser Staaten respektiert, aber gleichzeitig die Verpflichtungen festlegt, die aus der Interdependenz mit anderen genauso demokratisch legitimierten Staaten entstehen.²³⁹ „...die gleichberechtigte Anerkennung anderer Präferenzen als der eigenen, ist nicht nur ein enormer Zivilisierungsprozess im Vergleich zum internationalen System und der Keim eines Konstitutionalismus für ein polyzentrisches System, sondern trägt auch zur Problemlösungsfähigkeit der EU bei, weil er kooperationsförderlichere Handlungsorientierungen hervorbringt als ein weniger dichtes und auf Dauer gestelltes Interaktionssystem.“²⁴⁰

Eine wichtige Funktion in diesem deliberativen Prozess spielen für Joerges die Komitologie-Ausschüsse. „Wir sehen die Ausschüsse ... nicht bloß als solide und zumeist geräuschlos funktionierende Bürokratie, auch nicht bloß als Experten-Netzwerke, Policy oder Epistemic Communities, sondern behaupten, dass sie als Foren einer deliberativen Politik im europäischen Binnenmarkt interpretierbar und dementsprechend rechtlich zu verfassen seien.“²⁴¹

Weil die Suprematie des europäischen Rechts nur eine normative Suprematie ist, die sich auf die Rechtsprechung des EuGH und die Akzeptanz seitens der Mitgliedstaaten stützt, bleibt sie immer eine prekäre Suprematie, argumentiert Neyer.²⁴² „Gleichzeitig effektives und legitimes Regieren bedarf daher notwendigerweise zumindest einer Ergänzung majoritärer Verfahren durch deliberative Elemente, die an die Stelle der kasernierten Gewalt die wechselseitige Überzeugung auf der Basis verständigungsorientierter Diskurse stellen.“²⁴³ Auch Edgar Grande betont, dass das europäische Mehrebenensystem eben zu allererst ein Ver-

²³⁸ Joerges, Das Recht im Prozess der Konstitutionalisierung Europas, Arbeitspapiere – Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, 2002, Mannheim, S. 25.

²³⁹ Joerges, Democracy and European Integration: A Legacy of Tensions, a Re-conceptualisation and Recent True Conflicts, 2007, S. 14.

²⁴⁰ Jachtenfuchs, Die Problemlösungsfähigkeit der EU: Begriffe, Befunde, Erklärungen, In: Grande & Jachtenfuchs (Hrsg.), Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem, 2000, S. 356.

²⁴¹ Joerges & Falke, Vorwort, In: Joerges & Falke, Das Ausschusswesen der Europäischen Union, 2000, S. 5/6.

²⁴² Neyer, Risikoregulierung im Binnenmarkt: Zur Problemlösungsfähigkeit der europäischen politischen Verwaltung, In: Joerges & Falke, Das Ausschusswesen der Europäischen Union, 2000, S. 304.

²⁴³ Neyer, Risikoregulierung im Binnenmarkt: Zur Problemlösungsfähigkeit der europäischen politischen Verwaltung, In: Joerges & Falke, Das Ausschusswesen der Europäischen Union, 2000, S. 304.

handlungssystem ist, „in dem Ergebnisse nicht durch Befehlsmacht oder durch Mehrheitsentscheid, sondern durch Verhandlungsgeschick erzielt werden.“²⁴⁴

Das Verwaltungshandeln in der Komitologie lässt sich für Neyer als eine Parallelität von intergouvernementalen und supranationalen Elementen ansehen. Zwar besitzt das Komitologie-System keine Staatsähnlichkeit, aber es lässt sich seiner Auffassung nach dennoch als eine Form des verfassten, also konstitutionalisierten Handelns im Rahmen verständnisorientierter Diskursgestaltung darstellen.²⁴⁵

„Rechtsetzung in Komitologieausschüssen folgt weder der Logik einer hierarchischen Überordnung supranationaler Regeln gegenüber einzelstaatlicher Kompetenz noch derjeniger einer bloßen intergouvernementalen Kooperation, sondern basiert auf dem Versuch der Regulierung mitgliedstaatlicher Autonomie im Rahmen der Beförderung gemeinschaftsverträglichen Handelns durch die Konstitutionalisierung prozeduraler Rationalität.“²⁴⁶

Augustín José Menéndez kritisiert an dem Konzept des deliberativen Supranationalismus allerdings, dass es nicht genügend die genuin föderale Dimension der europäischen Integration berücksichtigt.²⁴⁷ „In addition, there is some risk that the mismatch between the assumptions of the theory and actual European constitutional practice may result in the theory playing an unwilling and unjustified legitimacy role concerning ‘governance’ practices.“²⁴⁸

Möllers und von Achenbach weisen darauf hin, dass nach dem Lissaboner Vertrag solche deliberativen oder koordinativen Verfahrenskapazitäten durch die delegierte Rechtsetzung des Art. 290 AEUV nicht mehr in dem selben Maße wie früher vorhanden sind, weil nun auf die institutionalisierte Einbindung der mitgliedstaatlichen Verwaltungen bei der Entwicklung von Rechtsetzungsvorhaben verzichtet wird. Die Kommission kann zwar weiter Sachverständige der Mitgliedsländer in beratender Form heranziehen, sie haben aber keine institutionelle Rolle mehr im Entscheidungsprozess.²⁴⁹ „Allein im Rahmen der Durchführungsrechtsrechtsetzung nach Art. 291 AEUV kann die Sachnähe, Expertise und koor-

²⁴⁴ Grande, Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems, In: Grande & Jachtenfuchs (Hrsg.), Wie problemlösungsfähig ist die EU? 2000, S. 17.

²⁴⁵ Neyer, 2000, S. 323.

²⁴⁶ Neyer, 2000, S. 324.

²⁴⁷ Menéndez, United They Diverge? From conflicts of law to constitutional theory? On Christian Joerges' theory, 2011, S. 28.

²⁴⁸ Menéndez, 2011, S. 29.

²⁴⁹ Möllers & Achenbach, Die Mitwirkung des Europäischen Parlaments an der abgeleiteten Rechtsetzung der Europäischen Kommission nach dem Lissabonner Vertrag, EuR 2011, S. 54.

dinierte Willensbildung von Vertretern nationaler Verwaltungen, wenn denn das Komitologiesystem übernommen wird, weiterhin als Legitimationsressource verstanden werden.²⁵⁰

Möllers und von Achenbach betonen auch, dass die Konstruktion einer deliberativen Legitimation „nicht Bestandteil der verfassungsprinzipiell verankerten Legitimationsstruktur der Verträge“ ist.²⁵¹ Die Zulässigkeit abgeleiteter Kommissionsrechtsetzung ergibt sich nicht aus einem allgemeinen unionsrechtlichen Demokratieprinzip sondern einzig aus ihrer Ausgestaltung in den Verträgen, so Möllers und von Achenbach. Das allgemeine unionsverfassungsrechtliche Prinzip demokratischer Legitimation in Art. 10 Abs. 1, 2 EUV erkennt nur den Europäischen Rat und das Europäische Parlament als Quellen demokratischer Legitimation an.²⁵²

V.3. Zusammenfassung

Das Verbot der Glühbirne hat zu heftigen Reaktionen geführt. Kritik gab es aus ökologischer, ökonomischer sowie demokratiethoretischer Sicht. So wird bemängelt, dass die Energieeinsparung durch das Glühlampen-Verbot viel zu gering sei angesichts der Schwere des Eingriffs in die Freiheit der Konsumenten. Schon heute sei der Großteil des Lichtbedarfs in privaten Haushalten energiesparend gedeckt. Zudem liege keine Öko-Bilanz über den gesamten Produkt-Lebenszyklus vor, der einen wirklichen Vergleich der Energiesparlampe mit der Glühlampe erlaube. Auch wird der Behauptung der Kommission widersprochen, dass der höhere Anschaffungspreis für Energiesparlampen sich aufgrund der längeren Lebensdauer für den Verbraucher rechne. Kritisiert wird zudem, dass man das Risiko der Gefährdung menschlicher Gesundheit durch die Energiesparlampen nicht völlig ausschließen könne. Aus dem Lager der Ökonomen wird insbesondere bemängelt, dass man die Energieeffizienz nicht über marktwirtschaftliche Impulse wie die Preisgestaltung angeht. Stattdessen gehe die EU den Weg in die Energieplanwirtschaft.

Ein Großteil der Kritiker greift das Glühlampenverbot gleichzeitig mit der Behauptung an, es sei in einem undemokratischen und intransparenten Verfahren zu-

²⁵⁰ Möllers & Achenbach, EuR 2011, S. 54.

²⁵¹ Möllers & Achenbach, EuR 2011, S. 55.

²⁵² Möllers & Achenbach, EuR 2011, S. 55.

stande gekommen. Hierbei ist zumeist das Komitologie-Verfahren im Visier. Die Kritiker werfen dem Ausschuss-System Intransparenz, fehlende Einbindung gesellschaftlich relevanter Kräfte und die mißlungene Abgrenzung legislativer und exekutiver Materien vor. Auch die beschränkte Rechenschaftspflicht der Akteure im Komitologie-System und die eingeschränkte Rolle des Europäischen Parlaments werden bemängelt. Da die Ausschussmitglieder wirkliche Macht haben, entscheidende Umsetzungsmaßnahmen zu beeinflussen, sehen die Kritiker es auch als demokratisch unzureichend an, dass die Mitglieder der Komitologie-Ausschüsse nicht gewählt, sondern einfach von den Regierungen der Mitgliedstaaten in einem informellen Verfahren entsandt werden. Dies lasse sich nicht mit dem Repräsentationsgedanken demokratischer Legitimation in Einklang bringen. Da die Ausschüsse an einer Vielzahl von Durchführungsmaßnahmen beteiligt sind, fragen sich viele, wer eigentlich die Komitologie-Ausschüsse kontrolliert, die ja einst selbst einmal zur Kontrolle der Kommission gegründet worden waren. Ein ständiger Kritiker des Komitologie-Systems war das Europäische Parlament, das das Ausschusswesen als Strategie des Rats wertete, die Beteiligung des Parlaments zu umgehen.

Allerdings gibt es neben diesem Strom an Kritik am System der Komitologie eine mindestens ebenso große Anerkennung der Bedeutung des Ausschusswesens für das effektive Funktionieren der EU. Die Fachbeamten in den Komitologie-Ausschüssen bringen wichtiges Expertenwissen in den Prozess der Umsetzung des EU-Rechts ein. Zudem haben die Ausschuss-Mitglieder die wichtige Funktion, die politischen Präferenzen der Mitgliedstaaten zu vermitteln. In den Komitologie-Ausschüssen herrscht ein Geist der Kooperation und sachorientierten Diskussion vor, der die Konsensfindung erleichtert. Kaum eine Durchführungsmaßnahme muss an den Rat zurückgegeben werden. Die Mitglieder der Komitologie-Ausschüsse entwickeln so über die Zeit eine supranationale Identität. Da die Komitologie-Ausschüsse es ermöglichen, die Präferenzen der Mitgliedstaaten in die Durchführungsmaßnahmen einzuarbeiten, erleichtert dies auch die spätere Implementierung in den Mitgliedstaaten. Die Kommission ist deshalb bestrebt, einstimmige Beschlüsse in den Komitologie-Ausschüssen zu erreichen.

Die Theorie des deliberativen Supranationalismus sieht in dem Komitologie-Verfahren sogar eine Kompensation für einen demokratischen Makel der Mitgliedstaaten. Die Nationalstaaten haben nach dieser Theorie insofern ein Demo-

kratiedefizit, als sie in ihren nationalen Entscheidungen nicht die Auswirkungen auf die anderen Staaten mit einbeziehen. Durch einen deliberativen Supranationalismus kann dieses Defizit ausgeglichen werden. Konfliktkonstellationen werden auf EU-Ebene in deliberativen Prozessen gelöst. Das Europarecht wird hier in erster Linie als ein supranationales Kollisionsrecht gesehen. Als supranationaler Konstitutionalismus wird in diesem Zusammenhang ein Modell beschrieben, dass die Legitimität der Staaten respektiert, aber gleichzeitig Verpflichtungen festlegt, die aus der Interdependenz mit anderen Staaten entstehen.

Kritiker werfen dem Konzept des deliberativen Supranationalismus aber vor, dass es nicht genügend die genuin föderale Dimension der europäischen Integration berücksichtigt. Zudem ist das Konzept einer deliberativen Legitimation nicht Teil der Legitimationsstruktur der europäischen Verträge. Art. 10 Abs. 1, 2 EUV erkennt als Quellen demokratischer Legitimation nur den Europäischen Rat und das Europäische Parlament an.

VI.

Fazit

Kaum eine umweltpolitische Maßnahme hat in der Öffentlichkeit für soviel Aufsehen gesorgt, wie das Verbot der Glühlampe in der Europäischen Union. Die Kritik setzte allerdings erst so richtig ein, als das Verbot schon beschlossen war, fiel dann aber umso heftiger aus. Von Ökodiktatur war da die Rede, von Eingriffen in die persönliche Freiheit der Konsumenten für eine Maßnahme, die nur relativ bescheidende Energieeinsparungen erbringe. Übersehen wurde dabei jedoch meist, dass sich das Verbot der Glühlampe in ein übergeordnetes und in sich schlüssiges umweltpolitisches Konzept der EU einbettet. Das Glühlampen-Verbot ist nämlich nur ein kleiner Baustein in dem Ziel der EU, den jährlichen Energieverbrauch bis zum Jahr 2020 im Vergleich zu 1990 um 20% zu senken. Für sich genommen mögen viele der Einzelmaßnahmen, mit der die EU dieses Ziel erreichen will, angesichts des globalen Problems der Klimaveränderung, als eher bescheiden erscheinen. In ihrer Gesamtheit können die Maßnahmen jedoch nicht als unbedeutend abgetan werden. Deshalb kann auch das Glühlampen-Verbot nicht einfach als unverhältnismäßig angesehen werden. Vielmehr muss betrachtet werden, dass das Verbot auf Basis der Ökodesign-Richtlinie erlassen wurde, mit der

die EU Energieeffizienz-Kriterien für energieverbrauchsrelevante Produkte verpflichtend vorschreiben kann. Mit jedem weiteren Produkt, auf das diese Richtlinie erstreckt wird, vergrößert sich der Energieeinsparungseffekt der Maßnahme insgesamt. Zudem kann die Richtlinie auch auf die Produktgestaltung außerhalb der EU ausstrahlen. Zum einen wirkt sie als Barriere für Produkte aus Staaten außerhalb der EU, die die Energieeffizienz-Kriterien nicht erfüllen. Zum anderen gewinnen EU-Produkte, die durch die Richtlinie in der Zukunft höhere Energieeffizienzgrade erreichen werden, Wettbewerbsvorteile auf dem Weltmarkt und zwingen damit ausländische Konkurrenten, ihre Produkte ebenfalls energieeffizienter zu machen.

Interessanterweise greifen die Kritiker des Glühlampen-Verbots in der Regel nur die Durchführungsmaßnahme für Haushaltslampen an, auf der das Glühlampen-Verbot fußt, nicht jedoch den Basisrechtsakt, die Ökodesign-Richtlinie. Aber man kann das eine nicht so einfach vom anderen trennen. Wenn man nämlich das Ziel der Ökodesign-Richtlinie bejaht, durch die zwingende Vorgabe von Energieeffizienz-Kriterien über den Lebenszyklus eines Produkts, vom Entwurf bis zur Entsorgung, signifikante Potenziale für Energieeinsparung zu heben, lässt sich schwerlich erklären, warum dieses Verfahren nicht auch für Haushaltslampen angewandt werden soll. Haushaltslampen erfüllen alle Anforderungen, von der Richtlinie erfasst zu werden: es gibt ein jährliches Handelsvolumen von über 200,000 Stück, Haushaltslampen haben eine erhebliche Umweltauswirkung in der EU und es gibt für sie ein erhebliches Verbesserungspotenzial.

Die Kritik aus dem wirtschaftswissenschaftlichen Lager gegen das Glühlampen-Verbot wiederum scheint auf Eingriffe der EU im Energiebereich insgesamt zu zielen, wenn argumentiert wird, dass das Emissionshandelssystem die Umweltkosten schon in die Energiepreise internalisieren würde und mehr Energieeffizienz somit allein über steigende Preise hergestellt würde. Allerdings übersieht dieses Argument, dass der Verbraucher eben nicht ein reiner homo oeconomicus ist. In einer idealtypischen Welt aus Sicht wirtschaftswissenschaftlicher Modelle würde jeder Verbraucher bei jeder Kaufentscheidung alle verfügbaren Informationen präsent haben und immer die rational vernünftigste Wahl treffen. Im wirklichen Leben ist dies aber offenkundig nicht der Fall. Kaum jemand stellt für alle Produkte, und insbesondere eher kostengünstige Produkte, wie beispielsweise Glühbirnen, solch aufwendige Berechnungen an, noch hat er alle verfügbaren Informa-

tionen diesbezüglich ständig präsent. Zudem mag sich der eine oder andere Konsument einfach bewußt ein Produkt mit einem stärkeren Energieverbrauch leisten wollen, weil er dessen Vorzüge schätzt. Insgesamt kann ein reines Steuern über die Preise also nicht dieselben Effekte erzielen wie zwingende Vorgaben durch die EU, wobei ja auch noch anzuzweifeln ist, ob wirklich alle umweltpolitischen Folgekosten schon in die heutigen Energiepreise internalisiert werden können. Zumal niemand genau sagen kann, wie hoch diese Umweltfolgekosten einmal sein werden, weil dies stark davon abhängt, ob man ein eher optimistisches oder pessimistisches Szenario als Grundlage für die Berechnungen unterstellt. Dass der Emissionshandel schon heute für eine vollständige Internalisierung der Umweltfolgekosten sorgt, darf also verneint werden. Eine von EU-Seite forcierte stärkere Energieeffizienz kann es ja zudem in der Zukunft ermöglichen, die Emissionszertifikate ohne schädliche wirtschaftliche Auswirkungen weiter zu reduzieren.

Das Grundprinzip der Ökodesign-Richtlinie ist nicht einfach willkürlich festgelegt worden, sondern bettet sich in das Konzept der Integrierten Produktpolitik (IPP) der EU ein, dass die Umweltauswirkungen von Produkten während ihres gesamten Lebenszyklus vom Abbau der Rohstoffe über die Herstellung, den Vertrieb, die Verwendung bis hin zur Abfallentsorgung in den Mittelpunkt stellt. Mit der Ökodesign-Richtlinie ist man dabei erstmals von dem Prinzip abgewichen, für jedes Produkt eine eigene Richtlinie zu erlassen. Stattdessen erlaubt diese Richtlinie für eine quasi unbeschränkte Zahl von Produkten, Energieeffizienz-Kriterien vorzuschreiben.

Kritischer betrachten kann man schon eher die doppelte Zielstellung der Ökodesign-Richtlinie, nämlich neben dem Ziel der Steigerung von Energieeffizienz noch die Angleichung von Rechtsvorschriften und den Abbau von technischen Handelshemmnissen. Wie in der Fachliteratur bemerkt wird, zielt die umweltpolitische Stoßrichtung der Richtlinie auf eine Verschärfung der Vorgaben für Produkte, während die Harmonisierung theoretisch auch durch eine Absenkung der Umweltstandards zu erreichen wäre.

Vielfach ist auch der Vorwurf zu hören, dass das Glühlampen-Verbot in bürokratischen Hinterzimmern der EU an der kritischen Öffentlichkeit vorbei eingeführt worden sei. Die Initiative für das Verbot der Glühlampe ging jedoch nicht von demokratisch weniger legitimierten Brüsseler Beamten aus, sondern vom damaligen deutschen Bundesumweltminister Sigmar Gabriel. Er vertrat die Auffassung,

dass die Glühbirne mit nur 5% Effizienzgrad nicht mit den Energieeffizienz-Zielen der EU vereinbar ist. Und es war das Legislativorgan der EU, der Europäische Rat, also die demokratisch legitimierten Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten, der auf seiner Frühjahrstagung 2007 die Europäische Kommission aufforderte, rasch Vorschläge zu präsentieren, damit bis 2009 strengere Energieeffizienzanforderungen für Glühlampen und sonstige Haushaltslampen festgelegt werden können. EU-Ratssitzungen wird man aber wohl kaum als Treffen von Bürokraten in Brüsseler Hinterzimmern bezeichnen können, sondern es sind Veranstaltungen im Blick der Presse, über die breit informiert wird. Im Oktober 2008 war es der Rat der Energieminister, also die demokratisch legitimierten Fachminister der EU-Mitgliedstaaten, der die Kommission aufforderte, einen Entwurf für eine Verordnung über das Verbot der Glühbirne auszuarbeiten und zu erlassen. Im Dezember 2008 gab die Kommission dann bekannt, dass sie die Herstellungs- und Vertriebsverbote von Lampen geringer Energieeffizienz mittels der Ökodesign-Richtlinie umsetzen will. Der Vorwurf, dass es sich hier um ein undemokratisches und intransparentes Verfahren der Brüsseler EU-Bürokratie gehandelt habe, lässt sich also kaum aufrechterhalten. Vielmehr waren es die demokratisch gewählten Regierungen der Mitgliedstaaten, die in einem transparenten Verfahren dafür gesorgt haben, dass die Kommission Glühlampen in der EU verbietet.

Die Umsetzung des Glühlampen-Verbots kam durch eine Durchführungsmaßnahme im Rahmen des Komitologie-Verfahrens unter Beteiligung der Vertreter der Mitgliedstaaten zustande. Hätten die Vertreter der Mitgliedstaaten in dem zuständigen Regelungsausschuss der Durchführungsmaßnahme nicht zugestimmt, wäre sie sogar wieder an den Rat, also die Mitgliedstaaten, zurückgefallen. Nach der Zustimmung des Regelungsausschusses zu der Durchführungsmaßnahme betreffs Haushaltslampen hätten der Europäische Rat und das Europäische Parlament zudem ihr Veto gegen die Maßnahme einlegen können. Die Vorstellung, ein paar Brüsseler Bürokraten hätten sozusagen im Alleingang in irgendwelchen Hinterzimmern das Aus für die Glühlampe beschlossen, ist also völlig falsch. Der Adressat für jedwede Kritik an dem Verbot der Glühlampe ist also nicht in erster Linie die EU-Exekutive, mithin die Kommission, sondern die Legislative, und hier insbesondere der Rat, also die Mitgliedstaaten. Denn sie waren es, die das Glühlampen-Verbot haben wollten und die Kommission mit der Durchsetzung beauftragt haben. Und die Mitgliedstaaten waren es auch, die der entsprechenden

Durchführungsmaßnahme im Regelungsausschuss zugestimmt haben und anschließend, wie auch das Europäische Parlament, kein Veto gegen die Maßnahme eingelegt haben.

Die öffentliche Kritik an dem angeblich undemokratisch zustande gekommenen Glühlampen-Verbot zielt aber meist auf das Komitologie-Verfahren, dem Intransparenz und fehlende demokratische Legitimität vorgeworfen wird. Diese Kritik läßt sich zwar nicht so einfach von der Hand weisen, doch muss noch einmal betont werden, dass die Entscheidung, die Ökodesign-Richtlinie auf Haushaltslampen, und damit auch auf Glühbirnen, anzuwenden, nicht zuerst im zuständigen Regelungsausschuss aufkam. Wie bereits beschrieben, erging der Auftrag zum Verbot der Glühlampe vom Europäischen Rat an die Kommission, und erst dann wurde die entsprechende Durchführungsmaßnahme von der Kommission erarbeitet und im Regelungsausschuss beschlossen. Niemand, der sich mit dieser Sache befasst hatte, konnte also von dem Verbot wirklich überrascht sein.

Zwar bietet das Komitologie-System aufgrund seiner Intransparenz und seiner unklaren Abgrenzung legislativer und exekutiver Materien einige Angriffspunkte für Kritik. Aber im Zusammenhang mit dem Glühlampen-Verbot greift diese Kritik nicht wirklich, da die Kommission hier nicht die treibende Kraft war, sondern der Rat. Man kann sogar argumentieren, dass die Umsetzung des Glühlampenverbots mittels des Komitologie-Verfahrens die demokratische Legitimität der Entscheidung noch erhöht hat. Denn das hier angewandte Regelungsverfahren mit Kontrolle erlaubt es den Mitgliedstaaten über ihre Ausschussvertreter die Ausgestaltung der Durchführungsmaßnahme zu beeinflussen und die Maßnahme sogar in letzter Konsequenz abzulehnen und wieder an den Rat zurückzuverweisen. Selbst im Falle einer Annahme der Massnahme durch den Ausschuss haben der Rat und das Parlament in diesem Verfahren ein Veto-Recht. Somit waren die Kontrolle der Kommission und die Einflussnahme auf das Verfahren durch demokratisch legitimierte Institutionen in dem angewandten Komitologie-Verfahren eindeutig größer, als wenn der Erlass der Durchführungsmaßnahme zum Verbot der Glühlampe einzig bei der Kommission gelegen hätte.

In der Fachliteratur wird beschrieben, dass die Mitglieder der Komitologie-Ausschüsse über die Jahre hinweg sozusagen eine supranationale Identität entwickeln und sich nicht mehr unbedingt ihrem Land sondern eher der EU-Gemeinschaftsebene verpflichtet fühlen. Zudem genießen sie oft großen Spiel-

raum bei den Abstimmungen in den Komitologie-Ausschüssen. Dies wiederum würde die demokratische Legitimität der Entscheidungen in den Komitologie-Ausschüssen verringern, da hier Beamte, die von ihren Mitgliedstaaten in einem informellen Verfahren in die Ausschüsse entsandt werden, eigenmächtig Entscheidungen treffen können und es auch unklar ist, inwieweit und wem sie darüber Rechenschaft ablegen. Somit wäre es also denkbar, dass Entscheidungen in einem undemokratischen Prozess gegen die Interessen der Mitgliedstaaten zustande kommen. Doch auch dieser Kritikpunkt trifft das Verbot der Glühlampe nicht wirklich, denn hier war es ja der ausdrückliche Wille der Mitgliedstaaten, dass die Glühlampe in der EU vom Markt verschwindet. Und dies wurde dann auch im entsprechenden Regelungsausschuss umgesetzt, der damit eindeutig die Vorgaben der demokratisch legitimierten Regierungen der Mitgliedstaaten umgesetzt hat. Insgesamt lässt sich also sagen, dass das Verbot der Glühbirne in der EU in einem alles in allem transparenten und demokratischen Verfahren zustande gekommen ist, bei dem die interessierte Öffentlichkeit von Anfang über die Absichten der EU informiert war und die demokratisch legitimierten Regierungen der Mitgliedstaaten Einfluss auf die Ausgestaltung der Maßnahme hatten sowie die Möglichkeit, sie in letzter Konsequenz noch zu stoppen. Die Maßnahme bettet sich in ein schlüssiges Gesamtkonzept der EU zur Verringerung des Energieverbrauchs ein und kann somit nicht als überflüssig angesehen werden.

Literaturverzeichnis

Brandsma, Gijs Jan. (25. Mai 2007). Accountability deficits in European Comitology decision-making, European Integration online Papers (EIoP).

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=989924

Brandsma, Gijs Jan. (2010). Backstage Europe. Comitology, accountability and democracy in the European Union. Utrecht.

www.igitur-archive.library.uu.nl/dissertations/2010-0204-200144/UUindex.html

Brandsma, Gijs Jan & Curtin, Deirdre & Meijer, Albert. (November 2008). How Transparent are EU Comitology Committees in Practice? In: European Law Journal, Vol.14, Nr. 6, S. 819-838.

Brenncke, Martin. (2009). Die Zulässigkeit des europarechtlichen Verbots der Glühlampe nach Art. 95 EG. Europäische Zeitung für Wirtschaftsrecht Heft 8. S. 247-250.

Cakir, Ahmet. (Mai 2010). Wie umweltfreundlich sind Energiesparlampen? Eine Studie zur Überprüfung des Glühlampenverbots. Ergonomic, Institut für Arbeits- und Sozialforschung Forschungsgesellschaft mbH, Berlin.

www.ergonomic.de/files/energiesparlampen_und_oekologie.pdf

Dehousse, Renaud. (5. Oktober 2003). Comitology: who watches the watchman?, In: Journal of European Public Policy 10, S. 798-813.

Europäische Kommission, Mitgliedstaaten billigen schrittweise Abschaffung von Glühlampen bis 2012, IP/08/1909, 8.12.2008,

www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1909&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en

Falke, Josef. (2009). Neue Entwicklungen im Europäischen Umweltrecht. Zeitschrift für Umweltrecht Heft 3. S. 163-167.

Frodel, Manuel & Lohmann, Steffen. (2010). Das Glühbirnendekret der EU - ein unnötiges Verbot. Zeitschrift für Energiewirtschaft. 34. S. 247-253.

Grande, Edgar. (2000). Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems. In: Grande, Edgar & Jachtenfuchs, Markus (Hrsg.), Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem. Baden-Baden. S. 11-29.

Gurauskienė, Inga & Varzinskas, Visvaldas. (2010). Implementation of Legal Requirements For Energy Using Products (EuPs) in Lithuanian Industry: Problems and Possibilities. Environmental Research, Engineering and Management. Nr. 2(52). S. 48-59.

www.193.219.34.221/dendro-ojs.php/erem/article/viewFile/76/Gurauskiene%2CI._2010

Hadacre, Alan & Kaeding, Michael. (März 2011). Delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte. Die neue Komitologie. EIPA Leitpfaden. European Institute of Public Administration. Version 2. Maastricht. S. 11.

www.eipa.eu/files/publications/FINALComitology_BrochureDE_web.pdf

Haucap, Justus & Coenen, Michael. (April 2011). Mehr Plan- als Marktwirtschaft in der Energiepolitischen Strategie 2020 der Europäischen Kommission.

www.econstor.eu/bitstream/10419/44998/1/656412496.pdf

Jachtenfuchs, Markus. (2000). Die Problemlösungsfähigkeit der EU: Begriffe, Befunde, Erklärungen, In: Grande, Edgar & Jachtenfuchs, Markus (Hrsg.). Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem. Baden-Baden. S. 345-359.

Joerges, Christian. (2008). Kollisionsrecht als Form der Konstitutionalisierung Europas nach „schmerzlichen Erfahrungen“: Zur Kritik der Geschichtsvergessenheit der Europawissenschaft. In: Joerges, Christian & Mahlmann, Matthias & Preuß, Ulrich K. (Hrsg.): „Schmerzliche Erfahrungen der Vergangenheit“ und der Prozess der Konstitutionalisierung Europas. Wiesbaden. S. 26-42.

Joerges, Christian. (2000). Die Europäische „Komitologie“: Kafkaeske Bürokratie oder Forum und Form „deliberativen Regierens“ im Binnenmarkt. In: Christian Joerges & Josef Falke. Ausschusswe-

sen der Europäischen Union. Praxis der Risikoregulierung im Binnenmarkt und ihre rechtliche Verfassung, Baden-Baden. S. 17-42.

Joerges, Christian. (2002). Das Recht im Prozess der Konstitutionalisierung Europas. Arbeitspapiere – Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung. Nr.52. Mannheim.

Joerges, Christian. (2006). „Deliberative Political Processes“ Revisited: What Have we Learnt About the Legitimacy of Supranational Decision-Making. Journal of Common Market Studies. Volume 44, Number 4. S. 779-802.

Joerges, Christian. (2007). Democracy and European Integration: A Legacy of Tensions, a Reconceptualisation and Recent True Conflicts. EUI Working Papers, LAW 2007/25.

Joerges, Christian & Falke, Josef. (2000). Vorwort. In: Joerges, Christian & Falke, Josef, Das Ausschusswesen der Europäischen Union. Praxis der Riskoregulierung im Binnenmarkt und ihre rechtliche Verfassung, Baden-Baden. S. 5/6.

Joerges, Christian & Neyer, Juergen. (September 1997). From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology. In: European Law Journal, Vol 3. No. 3. Oxford. S. 273-299.

Koch-Mehrin, Silvana. (15. Januar 2009). Schriftliche Anfrage von Silvana Koch-Mehrin (ALDE) an die Kommission. Parlamentarische Anfragen: P-0146/09.

www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+P-2009-0146+0+DOC+XML+V0//DE

Kuhlmann, Josefine. (Juni 2008). Kompetenzrechtliche Neuerungen im europäischen Energierecht nach dem Vertrag von Lissabon. EI Working Paper Nr. 79. Europainstitute. Wirtschaftsuniversität Wien.

www.wu-wien.ac.at/wuw/institute/europainstitut/pub/workingpaper/index

Kaeding, Michael & Hardacre, Alan. (2010). The Execution of delegated powers after Lisbon. A timely analysis of the regulatory procedure with scrutiny and its lessons for delegated acts. EUI Working

Papers. RSCAS 2010/85. European University Institute. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. Florenz.

cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/14956/RSCAS_2010_85.pdf?sequence=1

Knemeyer, Simone. (2003). Das Europäische Parlament. Die Rolle des Europäischen Parlaments bei der Delegation von Rechtsbefugnissen auf die Europäische Kommission. Baden-Baden.

Meßerschmidt, Klaus. (2011). Europäisches Umweltrecht. München: Verlag C.H. Beck.

Menéndez, Augustín José. (2. Februar 2011). United They Diverge? From conflicts of law to constitutional theory? On Christian Joerges' theory. Centre for European Studies. University of Oslo. Arena Working Paper (online). Working Paper Nr. 2.

<http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/workingpapers2011/wp-02-11.pdf>

Metselaar, Alke. (2008). Risk regulation at international, European and national level. The Functions of Comitology – What will Lisbon change. Maastricht.

www.riskregulation.eu/files/wpapers/20090618111357_A.Metselaar-bachelorscriptiewithcover%5B1%5D.pdf

Möllers, Christoph & von Achenbach, Jelena. (2011). Die Mitwirkung des Europäischen Parlaments an der abgeleiteten Rechtsetzung der Europäischen Kommission nach dem Lissabonner Vertrag. *EuR* 39. S. 39-61.

Neuhold, Christiane. (2011). „Much Ado About Nothing?“ Comitology as a feature of EU policy implementation and its effect on the democratic arena. Institute for Advanced Studies Wien. Paper to be presented at the ECPR Workshop: Governance and Democratic Legitimacy 6-11. April 2011. Grenoble.

Neyer, Jürgen. (2000). Risikoregulierung im Binnenmarkt: Zur Problemlösungsfähigkeit der europäischen politischen Verwaltung, In: Joerges, Christian & Falke, Josef. Das Ausschusswesen der Europäischen Union. Praxis der Risikoregulierung im Binnenmarkt und ihre rechtliche Wirkung. Baden-Baden. S. 257-328.

Nusser, Jens.(2010) Zwei Jahre EBPG – Erste Erfahrungen mit der Umsetzung der Ökodesign-Richtlinie, ZUR Heft 3, S. 130-136.

Pamme, Hildegard (2010). Stromsparen in Privathaushalten – aktuelle europäische Ansätze und ihre umweltpolitische Reichweite. TRANSPOSE Working Paper Nr. 7. Münster/Berlin.

Piebalgs, Andris. (11. Februar 2009). Antwort von Herrn Piebalgs im Namen der Kommission. Parlamentarische Anfragen: P-0146/2009.

www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2009-0146&language=DE

Reichert, Götz & Voßwinkel, Jan S. (Januar 2011). Europäisiert die Europapolitik! Zum Energiegipfel des Europäischen Rates am 4. Februar 2011. cep Standpunkt. Freiburg.

www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Kurzanalysen/Energiegipfel/cepStandpunkt_Energiegipfel.pdf

Rohleder, Kristin & Martin, Jule. (9. Mai 2011). Aktueller Begriff – Europa. Die abgeleiteten Rechtssetzungsbefugnisse der Europäischen Kommission nach dem Vertrag von Lissabon. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages. Nr. 06/11.

www.bundestag/dokumente/analysen/2011/Rechtsetzungsbefugnisse_der_Europäischen_Kommission.pdf

Scheel, Benedikt. (2006). Die Neuregelungen der Komitologie und das europäische Demokratiedefizit. Zeitschrift für Europarechtliche Studien. Heft 4. S. 521-554.

Schäppi, Bernd. (2009). EU-Ökodesignrichtlinie - Inhalt. Zielsetzungen und Implementierung im Überblick. Energy, Zeitschrift der österreichischen Energieagentur. Nr.1. S. 5-7.

Sohn, Klaus-Dieter & Koch, Jessica. (1.März 2010). Kommentierung der Mitteilung der Kommission [KOM(2009) 673] über die Umsetzung von Artikel 290 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union. cepKommentar. Centrum für Europäische Politik. Freiburg.

www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Kurzanalysen/Kommentar_Komitologie/KOM_2009-673_Kommentar.pdf

Streinz, Rudolf. (2008). Europarecht. Heidelberg: C.F. Müller Verlag.

Töller, Annette Elisabeth.(2000). Der Beitrag der Komitologie zur politischen Umweltpolitik. In: Grande, Edgar & Jachtenfuchs, Markus (Hrsg). Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem. 1. Auflage. Baden-Baden. S. 313-342.

Töller, Annette Elisabeth. (2002). Komitologie. Theoretische Bedeutung und praktische Funktionsweise von Durchführungsausschüssen der Europäischen Union am Beispiel der Umweltpolitik. Oplade.

Valsecchi, Carolina. Energy Efficiency in the EU: An Introduction. Institute for European Environmental Policy.

http://www.lowcarbonoptions.net/Downloads/files/Energy_Efficiency_in_the_EU.pdf

Wasilew, Valentin (2006). Das Komitologie-Verfahren, In: Der Aktuelle Begriff. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (Hrsg.). S. 228-236.

www.bundestag.de/dokumente/analysen/2006/Der_aktuelle_Begriff_2006.pdf

Wegener, Bernhard W. (2009). Die Freiheit stirbt mit der Glühbirne (wieder ein Stück). ZUR Heft. 4. S. 169-170.

Wegener, Bernhard W. (2009). Zukunftsfähigkeit des europäischen Umweltrechts. ZUR Heft 10. S. 459-464.

Weiler, J. H. H. (1999). The Constitution of Europe. „Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration. Cambridge.

www.bmu.de/produkte_und_umwelt/oekodesign/oekodesign_richtlinie/doc/39037.php, Stand
Dezember 2010

www.euractiv.com/de/energieeffizienz/deutsche-ghbirne-fixe-idee-bevorstehenden-eu-verbot/article-184660, 29.01.2010

www.euractiv.com/de/energieeffizienz/eu-beschliet-abschaffung-klassischer-ghbirnen-2012/article-177889, 29.01.2010

www.euractiv.de/markt-und-wettbewerb/artikel/die-glhbirne-geht-aus-0020 12, 31.08.2009

www.ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=search.documentdetail&On3y7U8Bh02C/oiJfnvpHC7U0zknNjX6yCH70JwGXuGpComN8yRw6lKz1yn67fAE, zuletzt abgerufen am 19.06.2011

www.ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=search.documentdetail&yW0YHaPEZ7VSLc96IbfE5qadReAHdkFAzQote+nSgpAwJBiv/zFaxP2KjNwIw+XL, zuletzt abgerufen am 16.6.2011.