BESCHLÜSSE

BESCHLUSS (EU) 2020/654 DER KOMMISSION

vom 13. Mai 2020

über die von Deutschland mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen für kleine und mittlere Feuerungsanlagen

(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2020) 2986)

(Nur der deutsche Text ist verbindlich)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 114 Absatz 6,

in Erwägung nachstehender Gründe:

I. SACHVERHALT UND VERFAHREN

(1) Mit Schreiben vom 29. November 2019 teilte Deutschland der Kommission gemäß Artikel 114 Absatz 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) mit, dass es bestimmte für Festbrennstoffkessel geltende einzelstaatliche Bestimmungen der deutschen Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen vom 26. Januar 2010 (im Folgenden „1. BImSchV“) ([1]) beibehalten möchte. Deutschland hält die Beibehaltung dieser einzelstaatlichen Bestimmungen auch nach dem Inkrafttreten der Verordnung (EU) 2015/1189 der Kommission ([2]) für erforderlich, da sie in Bezug auf den Schutz der menschlichen Gesundheit und den Umweltschutz gerechtfertigt seien.

1. *UNIONSVORSCHRIFTEN*

1.1. ARTIKEL 114 ABSÄTZE 4 UND 6 AEUV

(2) In Artikel 114 Absatz 4 AEUV ist Folgendes festgelegt: „Hält es ein Mitgliedstaat nach dem Erlass einer Harmonisierungsmaßnahme durch das Europäische Parlament und den Rat beziehungsweise durch den Rat oder die Kommission für erforderlich, einzelstaatliche Bestimmungen beizubehalten, die durch wichtige Erfordernisse im Sinne des Artikels 36 oder in Bezug auf den Schutz der Arbeitsumwelt oder den Umweltschutz gerechtfertigt sind, so teilt er diese Bestimmungen sowie die Gründe für ihre Beibehaltung der Kommission mit.“

(3) Gemäß Artikel 114 Absatz 6 AEUV muss die Kommission binnen sechs Monaten nach einer Mitteilung gemäß Artikel 114 Absatz 4 beschließen, die betreffenden einzelstaatlichen Bestimmungen zu billigen oder abzulehnen, nachdem sie geprüft hat, ob sie ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung oder eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen und ob sie das Funktionieren des Binnenmarkts behindern.

1.2. RICHTLINIE 2009/125/EG ÜBER ANFORDERUNGEN AN DIE UMWELTGERECHTE GESTALTUNG ENERGIEVERBRAUCHSRELEVANTER PRODUKTE

(4) Nach der Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates ([3]) sind Anforderungen festzulegen, die die von Durchführungsmaßnahmen erfassten energieverbrauchsrelevanten Produkte erfüllen müssen, damit sie in Verkehr gebracht und/oder in Betrieb genommen werden dürfen. Die Richtlinie trägt zur nachhaltigen Entwicklung bei, da sie die Energieeffizienz und das Umweltschutzniveau erhöht.

([1]) https://www.gesetze-im-internet.de/bimschv_1_2010/BJNR003800010.html

([2]) Verordnung (EU) 2015/1189 der Kommission vom 28. April 2015 zur Durchführung der Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung von Festbrennstoffkesseln (ABl. L 193 vom 21.7.2015, S. 100).

([3]) 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 (ABl. L 285 vom 31.10.2009, S. 10).

(5) Gemäß Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie 2009/125/EG dürfen die Mitgliedstaaten „das Inverkehrbringen und/oder die Inbetriebnahme eines Produkts in ihrem Hoheitsgebiet nicht unter Berufung auf Ökodesign-Anforderungen betreffend die in Anhang I Teil 1 genannten Ökodesign-Parameter, die von der jeweils geltenden Durchführungsmaßnahme erfasst werden, untersagen, beschränken oder behindern, wenn das Produkt allen einschlägigen Bestimmungen der jeweils geltenden Durchführungsmaßnahme entspricht und mit der in Artikel 5 genannten CE-Kennzeichnung versehen ist".

(6) Gemäß Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie 2009/125/EG dürfen die Mitgliedstaaten „das Inverkehrbringen und/oder die Inbetriebnahme eines Produkts in ihrem Hoheitsgebiet, das mit der in Artikel 5 genannten CE-Kennzeichnung versehen ist und für das die jeweils geltende Durchführungsmaßnahme vorsieht, dass keine Ökodesign-Anforderung erforderlich ist, nicht unter Berufung auf Ökodesign-Anforderungen betreffend die in Anhang I Teil 1 genannten Ökodesign-Parameter untersagen, beschränken oder behindern".

(7) Im Sinne der Richtlinie 2009/125/EG bezeichnet „Ökodesign-Anforderung" eine Anforderung an ein Produkt oder an seine Gestaltung, die zur Verbesserung seiner Umweltverträglichkeit bestimmt ist, oder die Anforderung, über Umweltaspekte des Produkts Auskunft zu geben.

(8) Gemäß Artikel 15 der Richtlinie 2009/125/EG müssen mit Durchführungsmaßnahmen Ökodesign-Anforderungen im Einklang mit Anhang I („Methode zur Festlegung allgemeiner Ökodesign-Anforderungen") und Anhang II („Methode zur Festlegung spezifischer Ökodesign-Anforderungen") festgelegt werden.

(9) Allgemeine Ökodesign-Anforderungen dienen zur Verbesserung der Umweltverträglichkeit von Produkten; sie sind vor allem auf wesentliche Umweltaspekte des Produkts ausgerichtet und umfassen keine Grenzwerte. Spezifische Ökodesign-Anforderungen werden mit dem Ziel festgelegt, ausgewählte Umweltaspekte des Produkts zu verbessern. Es kann sich dabei auch um Vorschriften für einen geringeren Verbrauch bestimmter Ressourcen handeln, wie etwa die Begrenzung der Verwendung dieser Ressourcen in den verschiedenen Stadien des Lebenszyklus des Produkts.

1.3. VERORDNUNG (EU) 2015/1189 IM HINBLICK AUF DIE FESTLEGUNG VON ANFORDERUNGEN AN DIE UMWELTGERECHTE GESTALTUNG VON FESTBRENNSTOFFKESSELN

(10) Die Verordnung (EU) 2015/1189 wurde im Rahmen der Richtlinie 2009/125/EG erlassen. Die Kommission hat im Einklang mit dem in der Richtlinie 2009/125/EG festgelegten Verfahren in einer Vorstudie die technischen, umweltbezogenen und wirtschaftlichen Aspekte der in privaten Haushalten und zu kommerziellen Zwecken üblicherweise verwendeten Festbrennstoffkessel analysiert. Die Studie wurde mit Interessenträgern und beteiligten Akteuren aus der EU und Drittstaaten durchgeführt, und die Ergebnisse wurden veröffentlicht.

(11) Als bedeutsam für die Verordnung (EU) 2015/1189 wurden folgende Umweltaspekte von Festbrennstoffkesseln ermittelt: Energieverbrauch in der Nutzungsphase sowie Emissionen von Staub, gasförmigen organischen Verbindungen, Kohlenmonoxid und Stickstoffoxiden in der Nutzungsphase.

(12) Anhang II der Verordnung (EU) 2015/1189 enthält daher spezifische Ökodesign-Anforderungen, die seit dem 1. Januar 2020 für Festbrennstoffkessel gelten, sowie insbesondere die Anforderung, dass die Raumheizungs-Jahres-Emissionen von Staub bei automatisch befeuerten Kesseln 40 mg/m^3 und bei manuell befeuerten Kesseln 60 mg/m^3 nicht übersteigen dürfen. Diese Anforderungen gelten für den bevorzugten Brennstoff sowie für alle sonstigen Brennstoffe, die für den Festbrennstoffkessel geeignet sind.

(13) In Anhang III der Verordnung (EU) 2015/1189 sind Mess- und Berechnungsmethoden festgelegt.

2. *MITGETEILTE EINZELSTAATLICHE BESTIMMUNGEN*

(14) Bei den von Deutschland mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen handelt es sich um folgende Bestimmungen der 1. BImSchV:

a) § 5 Absatz 1, in dem Emissionsgrenzwerte und eine Messmethode für Staub festgelegt sind (im Folgenden „erste Bestimmung"). Diese unterscheiden sich von den gemäß der Verordnung (EU) 2015/1189 seit dem 1. Januar 2020 geltenden Werten und Messmethoden;

b) § 4 Absatz 1 in Verbindung mit § 3, der eine erschöpfende Liste von Brennstoffen enthält, die in Feuerungsanlagen eingesetzt werden dürfen (im Folgenden „zweite Bestimmung"). Die Verordnung (EU) 2015/1189 enthält keine solche erschöpfende Liste;

c) § 5 Absatz 4, gemäß dem Festbrennstoffkessel mit Wasser-Wärmespeichern ausgestattet sein müssen (im Folgenden „dritte Bestimmung"). Diese Anforderung ist in der Verordnung (EU) 2015/1189 nicht enthalten;

d) § 14 und § 15 Absatz 1 über die Überwachung neuer und wesentlich geänderter Feuerungsanlagen (im Folgenden „vierte Bestimmung"). Die Anforderungen der Verordnung (EU) 2015/1189 beziehen sich auf den Zeitpunkt des Inverkehrbringens von Festbrennstoffkesseln, nicht jedoch auf die weitere Überwachung.

3. *VERFAHREN*

(15) Mit Schreiben vom 29. November 2019 hat Deutschland der Kommission den Wunsch mitgeteilt, für Festbrennstoffkessel geltende einzelstaatliche Bestimmungen der 1. BImSchV beizubehalten.

(16) Mit Schreiben vom 10. Januar 2020 hat die Kommission den Eingang der Mitteilung bestätigt und erklärt, dass die Sechsmonatsfrist für die Prüfung gemäß Artikel 114 Absatz 6 AEUV am 30. November 2019, also am Tag nach dem Eingang der Mitteilung, begonnen hat.

(17) Die Kommission veröffentlichte im *Amtsblatt der Europäischen Union* eine Bekanntmachung ([4]) zu der Mitteilung, um interessierte Kreise über die einzelstaatlichen Bestimmungen Deutschlands und die angeführten Gründe für das Ersuchen zu informieren. Mit Schreiben vom 6. Februar 2020 informierte die Kommission die anderen Mitgliedstaaten und die EWR-Staaten über die Mitteilung und räumte ihnen sowie den einschlägigen Stellen die Möglichkeit ein, innerhalb von 30 Tagen Stellung zu nehmen. Bei der Kommission gingen Stellungnahmen von Zypern und der Tschechischen Republik ein sowie ein gemeinsames Schreiben der Organisationen Deutsche Umwelthilfe e. V., ClientEarth, Air Pollution & Climate Secretariat, Europäisches Umweltbüro, Green Transition Denmark und ECOS.

(18) Zypern erhebt keine Einwände gegen das Ersuchen Deutschlands auf Beibehaltung strengerer einzelstaatlicher Bestimmungen und ist der Auffassung, dass die von Deutschland angeführten Gründe konkret und vollständig dokumentiert sind. Zypern ist zudem der Auffassung, dass die Ablehnung der Mitteilung Deutschlands letztlich zu einer Verschlechterung der Luftqualität führen würde.

(19) Die Tschechische Republik begrüßt und unterstützt die Mitteilung Deutschlands, ihre von den Ökodesign-Anforderungen an Festbrennstoffkessel abweichenden einzelstaatlichen Bestimmungen beizubehalten.

(20) Nach der in ihrem gemeinsamen Schreiben vertretenen Auffassung der in Erwägungsgrund 17 genannten Organisationen ist das Ersuchen der deutschen Regierung im Hinblick auf den Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt notwendig und verhältnismäßig.

(21) Mit Schreiben vom 18. Februar 2020 ersuchte die Kommission Deutschland um ergänzende Informationen. Diese Informationen gingen bei der Kommission mit Schreiben vom 4. März 2020 ein.

II. **BEWERTUNG**

1. *ZULÄSSIGKEIT*

(22) Gemäß Artikel 114 Absätze 4 und 6 AEUV kann ein Mitgliedstaat nach dem Erlass einer Harmonisierungsmaßnahme strengere einzelstaatliche Bestimmungen beibehalten, die durch wichtige Erfordernisse im Sinne des Artikels 36 AEUV oder in Bezug auf den Schutz der Arbeitsumwelt oder den Umweltschutz gerechtfertigt sind, sofern er der Kommission diese einzelstaatlichen Bestimmungen mitteilt und die Kommission diese billigt.

(23) Nach Auffassung der Kommission darf Artikel 114 Absätze 4 und 6 AEUV nur dann angewandt werden, wenn einzelstaatliche Bestimmungen von spezifischen Bestimmungen einer Harmonisierungsmaßnahme abweichen. Wenn sich die nach Artikel 114 Absatz 4 mitgeteilten Bestimmungen nicht auf unter eine Harmonisierungsmaßnahme fallende Anforderungen beziehen, muss ihre Mitteilung daher für unzulässig erklärt werden.

(24) Auf dieser Grundlage wird nachfolgend für jede der vier deutschen Bestimmungen die Zulässigkeit des Ersuchens erörtert.

1.1. ERSTE BESTIMMUNG: EMISSIONSGRENZWERT FÜR STAUB

(25) In der Verordnung (EU) 2015/1189 sind spezifische Ökodesign-Anforderungen an verschiedene Parameter von Festbrennstoffkesseln, darunter auch die Emissionen von Staub, festgelegt.

(26) Bei den der Kommission mitgeteilten deutschen Bestimmungen über die Emissionen von Staub handelt es sich um quantifizierte Anforderungen an das Produkt, mit denen dessen Umweltverträglichkeit messbar verbessert werden soll. Damit sind sie spezifische Ökodesign-Anforderungen im Sinne der Richtlinie 2009/125/EG.

([4]) ABl. C 42 vom 7.2.2020, S. 2.

(27) Während gemäß der 1. BImSchV bei Festbrennstoffkesseln die Staubemissionen innerhalb von vier Wochen nach der Installation gemessen werden, muss die Konformitätsbewertung gemäß der Verordnung (EU) 2015/1189 nach dem in Anhang IV der Richtlinie 2009/125/EG festgelegten Verfahren der internen Entwurfskontrolle oder nach dem in Anhang V derselben Richtlinie beschriebenen Managementsystem durchgeführt werden. Auf dieser Grundlage und unter vergleichbaren, jedoch nicht genau gleichen Bedingungen ist in § 5 der 1. BImSchV für einen Sauerstoffgehalt von 10 % ein Emissionsgrenzwert von 27,5 mg/m³ festgelegt, während in der Verordnung (EU) 2015/1189 für automatisch befeuerte und manuell befeuerte Festbrennstoffkessel Grenzwerte von 40 mg/m³ bzw. 60 mg/m³ vorgegeben sind.

(28) Die deutschen Bestimmungen über die Emissionen von Staub weichen daher insofern von den Bestimmungen der Verordnung (EU) 2015/1189 ab, als sie strenger sind.

(29) Im Einklang mit Artikel 114 Absatz 4 AEUV hat Deutschland die Mitteilung zusammen mit einer Beschreibung der Gründe übermittelt, die die menschliche Gesundheit und damit ein wichtiges Erfordernis im Sinne des Artikels 36 AEUV sowie den Umweltschutz betreffen. Außerdem wurde die Mitteilung durch eine Bewertung der Auswirkungen auf den Handel ergänzt.

(30) Daher ist die Kommission der Auffassung, dass das Ersuchen Deutschlands um Billigung der Beibehaltung seiner einzelstaatlichen Bestimmungen über die Emissionen von Staub gemäß Artikel 114 Absatz 4 AEUV zulässig ist.

1.2. ZWEITE BESTIMMUNG: ZULÄSSIGE BRENNSTOFFE

(31) § 3 der 1. BImSchV enthält eine erschöpfende Liste von Brennstoffen, die in Feuerungsanlagen eingesetzt werden dürfen.

(32) Da sich diese Bestimmung auf den Verbrauch von Energie und anderer Ressourcen in der Nutzungsphase von Festbrennstoffkesseln sowie auf die voraussichtlichen Emissionen in Luft, Wasser oder Boden bezieht, handelt es sich bei den deutschen Bestimmungen über die zulässigen Brennstoffe um Ökodesign-Anforderungen im Sinne der Richtlinie 2009/125/EG.

(33) Gemäß Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie 2009/125/EG dürfen die Mitgliedstaaten „das Inverkehrbringen und/oder die Inbetriebnahme eines Produkts in ihrem Hoheitsgebiet, das mit der in Artikel 5 genannten CE-Kennzeichnung versehen ist und für das die jeweils geltende Durchführungsmaßnahme vorsieht, dass keine Ökodesign-Anforderung erforderlich ist, nicht unter Berufung auf Ökodesign-Anforderungen betreffend die in Anhang I Teil 1 genannten Ökodesign-Parameter untersagen, beschränken oder behindern".

(34) Die Verordnung (EU) 2015/1189 enthält keine Ökodesign-Anforderungen in Bezug auf zulässige Brennstoffe für Festbrennstoffkessel. Obwohl die Vorstudie, die als Grundlage für die Annahme der Durchführungsmaßnahme dienen sollte, ergab, dass „Anforderungen an andere in Anhang I Teil 1 der Richtlinie 2009/125/EG genannte Ökodesign-Parameter für Produkte bei Festbrennstoffkesseln nicht erforderlich sind" ([5]), ist in der Verordnung (EU) 2015/1189 nicht festgelegt, dass keine Ökodesign-Anforderungen in Bezug auf zulässige Brennstoffe erforderlich sind ([6]).

(35) Die zulässigen Brennstoffe unterliegen somit keinen harmonisierten Ökodesign-Anforderungen im Rahmen der Verordnung (EU) 2015/1189.

(36) Daher ist die Kommission der Auffassung, dass das Ersuchen Deutschlands um Billigung der Beibehaltung seiner einzelstaatlichen Bestimmungen über die zulässigen Brennstoffe gemäß Artikel 114 Absatz 4 AEUV nicht zulässig ist.

1.3. DRITTE BESTIMMUNG: WASSER-WÄRMESPEICHER

(37) Die Verpflichtungen in Bezug auf die Installation von Wasser-Wärmespeichern neben Festbrennstoffkesseln gemäß § 5 Absatz 4 der 1. BImSchV beziehen sich nicht auf die Produktgestaltung, die Bereitstellung von Informationen oder Anforderungen an den Hersteller. Damit sind sie keine Ökodesign-Anforderungen im Sinne der Richtlinie 2009/125/EG.

(38) Die Kommission ist daher der Auffassung, dass das Ersuchen Deutschlands um Billigung der Beibehaltung seiner einzelstaatlichen Bestimmungen über Wasser-Wärmespeicher unter Bezugnahme auf die Richtlinie 2009/125/EG gemäß Artikel 114 Absatz 4 AEUV nicht zulässig ist.

([5]) Erwägungsgrund 5 der Verordnung (EU) 2015/1189.

([6]) Im Gegensatz beispielsweise zur Verordnung (EU) Nr. 547/2012 der Kommission vom 25. Juni 2012 zur Durchführung der Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung von Wasserpumpen (ABl. L 165 vom 26.6.2012, S. 28), in der in Artikel 3 Folgendes vorgesehen ist: „Für andere in Anhang I Teil 1 der Richtlinie 2009/125/EG genannte Ökodesign-Parameter sind keine Ökodesign-Anforderungen erforderlich."

1.4. VIERTE BESTIMMUNG: ÜBERWACHUNG

(39) Bei der Überprüfung des ordnungsgemäßen Betriebs der Feuerungsanlagen durch Schornsteinfeger gemäß §§ 14 und 15 der 1. BImSchV handelt es sich nicht um einen Ökodesign-Parameter, eine Anforderung an die Bereitstellung von Informationen oder eine Anforderung an den Hersteller. Damit ist sie keine Ökodesign-Anforderung im Sinne der Richtlinie 2009/125/EG.

(40) Die Kommission ist daher der Auffassung, dass das Ersuchen Deutschlands um Billigung der Beibehaltung seiner einzelstaatlichen Bestimmungen über die Überprüfung des ordnungsgemäßen Betriebs der Feuerungsanlagen durch Schornsteinfeger unter Bezugnahme auf die Richtlinie 2009/125/EG gemäß Artikel 114 Absatz 4 AEUV nicht zulässig ist.

2. *SACHLICHE BEURTEILUNG*

(41) Gemäß Artikel 114 Absatz 4 AEUV muss ein Mitgliedstaat, der es nach dem Erlass einer Harmonisierungsmaßnahme für erforderlich hält, einzelstaatliche Bestimmungen beizubehalten, die durch wichtige Erfordernisse im Sinne des Artikels 36 oder in Bezug auf den Schutz der Arbeitsumwelt oder den Umweltschutz gerechtfertigt sind, diese Bestimmungen sowie die Gründe für ihre Beibehaltung der Kommission mitteilen.

(42) In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof der Europäischen Union Folgendes entschieden: „Ein Mitgliedstaat kann einen Antrag auf Beibehaltung seiner bestehenden einzelstaatlichen Bestimmungen auf eine Bewertung der Gesundheitsgefahr stützen, die sich von der Bewertung des Gemeinschaftsgesetzgebers beim Erlass der Harmonisierungsmaßnahme unterscheidet, von der diese einzelstaatlichen Bestimmungen abweichen. Dabei hat der beantragende Mitgliedstaat nachzuweisen, dass die genannten einzelstaatlichen Bestimmungen ein höheres Niveau des Schutzes der öffentlichen Gesundheit als die gemeinschaftliche Harmonisierungsmaßnahme gewährleisten und dass sie nicht über das zur Erreichung dieses Zieles erforderliche Maß hinausgehen." ([7])

(43) Darüber hinaus muss die Kommission gemäß Artikel 114 Absatz 6 Unterabsatz 1 AEUV „binnen sechs Monaten nach den Mitteilungen nach den Absätzen 4 und 5, die betreffenden einzelstaatlichen Bestimmungen billigen oder ablehnen, nachdem sie geprüft hat, ob sie ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung und eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen und ob sie das Funktionieren des Binnenmarkts behindern".

(44) Somit muss die Kommission bewerten, ob die einzelstaatlichen Bestimmungen durch wichtige Erfordernisse im Sinne des Artikels 36 AEUV oder in Bezug auf den Schutz der Arbeitsumwelt oder den Umweltschutz gerechtfertigt sind und nicht über das Maß hinausgehen, das für die Erreichung des angestrebten legitimen Ziels erforderlich ist.

(45) Angesichts des in Artikel 114 Absatz 6 AEUV festgelegten zeitlichen Rahmens muss sich die Kommission bei der Prüfung, ob die gemäß Artikel 114 Absatz 4 AEUV mitgeteilten einzelstaatlichen Maßnahmen gerechtfertigt sind, allerdings auf die Gründe stützen, die vom mitteilenden Mitgliedstaat angeführt wurden. Die Beweislast liegt bei dem ersuchenden Mitgliedstaat, der seine einzelstaatlichen Maßnahmen beibehalten möchte.

2.1. STANDPUNKT DEUTSCHLANDS

(46) Deutschland ist der Ansicht, dass die bestehenden einzelstaatlichen Bestimmungen strenger sind als die Anforderungen der Verordnung (EU) 2015/1189 und dass ihre Beibehaltung sowohl durch wichtige Erfordernisse im Sinne des Artikels 36 AEUV, insbesondere den Schutz der menschlichen Gesundheit, als auch aus Umweltschutzgründen gerechtfertigt ist.

(47) Nach Ansicht Deutschlands würde eine Verringerung der Anforderungen der 1. BImSchV die Luftqualität in Deutschland gefährden und damit dem Ziel der Verordnung (EU) 2015/1189, das in der Verbesserung der Umweltverträglichkeit von Festbrennstoffkesseln besteht, widersprechen.

(48) Deutschland erklärt, dass die Verschlechterung der Luftqualität im Widerspruch zu der Verpflichtung aus Artikel 12 der Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates ([8]) stünde, die Staubwerte unterhalb der Grenzwerte zu halten und die beste Luftqualität aufrechtzuerhalten, die mit einer nachhaltigen Entwicklung in Einklang zu bringen ist. Deutschland erklärt ferner, dass die Verschlechterung der Luftqualität im Widerspruch zu der Verpflichtung aus Artikel 13 der genannten Richtlinie stünde, Grenzwerte für den Schutz der menschlichen Gesundheit nicht zu überschreiten.

([7]) Rechtssache C-3/00, Königreich Dänemark/Kommission der Europäischen Gemeinschaften, EU:C:2003:167, Rn. 64.

([8]) Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa (ABl. L 152 vom 11.6.2008, S. 1).

(49) Zudem betont Deutschland, dass die Anwendung der in der Verordnung (EU) 2015/1189 festgelegten Grenzwerte für Staubemissionen die Möglichkeit Deutschlands gefährden würde, seine Verpflichtungen aus der Richtlinie (EU) 2016/2284 des Europäischen Parlaments und des Rates ([9]) zu erfüllen.

(50) Nach Ansicht Deutschlands könnte der bestehende Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen im Sinne des Artikels 36 AEUV sowie der Umwelt (Artikel 114 Absatz 4 AEUV) bei Anwendung der Anforderungen der Verordnung (EU) 2015/1189 in Deutschland nicht aufrechterhalten werden.

2.2. BEWERTUNG DER STELLUNGNAHME DEUTSCHLANDS

2.2.1. *Rechtfertigung durch wichtige Erfordernisse im Sinne des Artikels 36 AEUV oder den Umweltschutz*

(51) In Bezug auf die mit Staubemissionen verbundenen Gesundheits- und Umweltrisiken weichen die Bewertungen Deutschlands und der Kommission nicht voneinander ab.

(52) Eine Arbeitsgruppe des Internationalen Krebsforschungszentrums der Weltgesundheitsorganisation (WHO) stufte Luftverschmutzung und Staub aufgrund von Luftverschmutzung auf der Grundlage ausreichender Nachweise für die Karzinogenität bei Menschen und Versuchstieren sowie anhand stichhaltiger mechanistischer Nachweise einhellig als krebserregend für den Menschen ein. ([10])

(53) In ihrem Bericht über die Luftqualität in Europa aus dem Jahr 2019 ([11]) stellt die Europäische Umweltagentur (EUA) fest, dass 374 000 vorzeitige Todesfälle in der EU-28 im Jahr 2016 auf Feinstaub ($PM_{2,5}$) zurückzuführen sein könnten. Nach Schätzung der EUA waren im gleichen Jahr allein in Deutschland 59 600 vorzeitige Todesfälle auf $PM_{2,5}$ zurückzuführen.

(54) Ferner erkennt der europäische Gesetzgeber an, dass „bisher keine feststellbare Schwelle ermittelt [wurde], unterhalb deren $PM_{2,5}$ kein Risiko darstellt. Daher sollten für diesen Schadstoff andere Regeln gelten als für andere Luftschadstoffe. Dieser Ansatz sollte auf eine generelle Senkung der Konzentrationen im städtischen Hintergrund abzielen, um für große Teile der Bevölkerung eine bessere Luftqualität zu gewährleisten." ([12])

(55) Die sich durch Staubemissionen für die Gesundheit und das Leben von Menschen ergebenden Risiken sind daher erheblich.

(56) Die deutsche Maßnahme steht in direktem Zusammenhang mit dem Ziel der Verringerung von Staubemissionen, da sie Grenzwerte für die Staubemissionen von Festbrennstoffkesseln enthält.

(57) Auf dieser Grundlage muss die Kommission gemäß Artikel 114 Absatz 6 AEUV beschließen, die betreffenden einzelstaatlichen Bestimmungen zu billigen oder abzulehnen, nachdem sie geprüft hat, ob sie ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung oder eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen und ob sie das Funktionieren des Binnenmarkts behindern.

2.2.2. *Keine willkürliche Diskriminierung, keine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten und keine Behinderung des Funktionierens des Binnenmarkts*

2.2.2.1. **Keine willkürliche Diskriminierung**

(58) Gemäß Artikel 114 Absatz 6 AEUV muss die Kommission prüfen, ob die geplanten Maßnahmen ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung darstellen. Um eine Diskriminierung zu vermeiden, dürfen nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ([13]) vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden.

(59) Die deutschen einzelstaatlichen Bestimmungen gelten sowohl für Produkte aus Deutschland als auch für solche, die in anderen Mitgliedstaaten hergestellt wurden. Sofern keine gegenteiligen Nachweise vorliegen, muss die Kommission davon ausgehen, dass die einzelstaatlichen Bestimmungen kein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung darstellen.

([9]) Richtlinie (EU) 2016/2284 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe, zur Änderung der Richtlinie 2003/35/EG und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/81/EG (ABl. L 344 vom 17.12.2016, S. 1).

([10]) IARC Monographs on the evaluation of carcinogenic risks to humans (Monografienreihe zur Evaluierung von Krebsrisiken für den Menschen), Band 109. Outdoor air pollution (Luftverschmutzung), Lyon, Internationales Krebsforschungszentrum.

([11]) https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2019

([12]) Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa (ABl. L 152 vom 11.6.2008, S. 1), Erwägungsgrund 11.

([13]) Rechtssache C-477/14, Pillbox 38 (UK) Ltd/Secretary of State for Health, EU:C:2016:324, Rn. 35.

2.2.2.2. **Keine verschleierte Beschränkung des Handels**

(60) Einzelstaatliche Maßnahmen, mit denen die Verwendung von Produkten eingeschränkt wird, die einer Harmonisierungsmaßnahme der Union genügen, stellen ein Handelshemmnis dar, da Produkte, die in den übrigen Mitgliedstaaten rechtmäßig in Verkehr gebracht und verwendet werden, in dem betreffenden Mitgliedstaat aufgrund der einzelstaatlichen Anforderungen in der Praxis nicht in Verkehr gebracht werden können. Durch die in Artikel 114 Absatz 6 AEUV festgelegten Voraussetzungen soll verhindert werden, dass die in den Absätzen 4 und 5 genannten Kriterien zur Festlegung unangemessener Beschränkungen herangezogen werden, bei denen es sich eigentlich um Maßnahmen wirtschaftlicher Art handelt, mit denen die Einfuhr von Produkten aus anderen Mitgliedstaaten behindert und somit die nationale Produktion auf indirekte Weise geschützt werden sollen.

(61) Da mit den deutschen Vorschriften in einem ansonsten harmonisierten Bereich auch für Unternehmen, die in anderen Mitgliedstaaten niedergelassen sind, strengere Anforderungen an die Emissionsgrenzwerte für Staub als die der Verordnung (EU) 2015/1189 gestellt werden, könnten sie eine verschleierte Beschränkung des Handels darstellen oder das Funktionierens des Binnenmarkts behindern. Nach Ansicht der Kommission ist Artikel 114 Absatz 6 AEUV so zu verstehen, dass nur solche einzelstaatlichen Bestimmungen nicht gebilligt werden dürfen, die zu einer unverhältnismäßigen Behinderung des Binnenmarkts führen. ([14])

(62) In diesem Zusammenhang hat Deutschland Zahlen vorgelegt, aus denen hervorgeht, dass trotz seiner bestehenden Rechtsvorschriften Festbrennstoffkessel aus anderen Mitgliedstaaten importiert werden. Die vorgelegten Daten sind aus den Daten zur Installation von Festbrennstoffkesseln abgeleitet, die im Rahmen eines Anreizprogramms der Bundesregierung für erneuerbare Energien subventioniert werden. Diese Daten zeigen, dass zwischen 2014 und 2018 der Anteil der mit Biomasse betriebenen Festbrennstoffkessel deutscher Hersteller stets zwischen 26 % und 28 % der subventionierten Kessel betrug, der Anteil anderer Unionshersteller dagegen bei 70 % bis 72 % lag.

(63) Da keine Nachweise dafür vorliegen, dass die einzelstaatlichen Bestimmungen die deutschen Hersteller schützen sollen, kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die einzelstaatlichen Bestimmungen keine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen.

2.2.2.3. **Keine Behinderung des Funktionierens des Binnenmarkts**

(64) Die Auslegung dieser Voraussetzung darf nicht dazu führen, dass die Billigung jeder einzelstaatlichen Maßnahme verhindert wird, von der Auswirkungen auf die Vollendung des Binnenmarkts zu erwarten sind. Jede einzelstaatliche Maßnahme, die eine Abweichung von einer auf die Vollendung und das Funktionieren des Binnenmarkts ausgerichteten Harmonisierungsmaßnahme darstellt, ist im Grunde genommen eine Maßnahme, die Auswirkungen auf den Binnenmarkt erwarten lässt. Damit also Sinn und Zweck des Verfahrens gemäß Artikel 114 AEUV erhalten bleiben, ist nach Auffassung der Kommission das Konzept der Behinderung des Funktionierens des Binnenmarkts im Zusammenhang mit Artikel 114 Absatz 6 AEUV als Auswirkung aufzufassen, die im Hinblick auf das angestrebte Ziel unverhältnismäßig ist. Im Umkehrschluss sollte die Maßnahme somit nicht über das zur Erreichung des genannten Ziels erforderliche Maß hinausgehen.

(65) Da es sich bei der ersten mitgeteilten Bestimmung um eine einzelstaatliche Maßnahme handelt, die von einer Harmonisierungsmaßnahme abweicht, dürfte ihre Beibehaltung Auswirkungen auf den Binnenmarkt haben.

(66) Die Anwendung der Verordnung (EU) 2015/1189 würde den deutschen Markt für neue Festbrennstoffkesselmodelle mit höheren Staubemissionen öffnen, den Wettbewerb auf diesem Markt erhöhen und damit die Durchschnittskosten der Anlagen potenziell senken. Allerdings sind diese Durchschnittskosten auf dem deutschen Markt — ausgehend von den von Deutschland vorgelegten Daten — nach Inkrafttreten der einzelstaatlichen Maßnahme im Jahr 2015 nicht wesentlich gestiegen.

(67) Der Analyse Deutschlands zufolge würde die Anwendung der in der Verordnung (EU) 2015/1189 festgelegten Emissionsgrenzwerte für Staub anstelle der Beibehaltung der Grenzwerte der geltenden Rechtsvorschriften in Deutschland zu einem Anstieg der Staubemissionen um insgesamt 1,3 kt pro Jahr führen. Auch wenn die aus Projektionen zu gewinnende Gewissheit begrenzt ist, lässt sich ableiten, dass eine Erhöhung des Anteils von Festbrennstoffkesseln mit höheren Staubemissionen zu einem Anstieg der Staubemissionen insgesamt und damit der Luftverschmutzung führen würde.

([14]) Siehe z. B. den Beschluss (EU) 2018/702 der Kommission vom 8. Mai 2018 zu den von Dänemark mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen über den Zusatz von Nitriten zu bestimmten Fleischerzeugnissen (ABl. L 118 vom 14.5.2018, S. 7).

(68) Mit den derzeitigen deutschen Rechtsvorschriften wurden für Hersteller in den vergangenen Jahren Anreize gesetzt, in Festbrennstoffkessel mit geringeren Emissionen zu investieren, und so ein Markt für ihre leistungsfähigsten Produkte geschaffen. In dieser Hinsicht könnte eine Senkung der Emissionsanforderungen durch das Inkrafttreten der Verordnung (EU) 2015/1189 Investitionen in leistungsfähigere Produkte für die Hersteller weniger interessant machen.

(69) Angesichts des gesundheitlichen Nutzens, der sich durch die Verringerung der Staubemissionen ergibt, der begrenzten Auswirkungen auf den Handel, die sich anhand der von Deutschland vorgelegten Daten erkennen lassen, der Tatsache, dass kein Grenzwert festgelegt werden kann, unterhalb dessen $PM_{2,5}$ kein Risiko darstellen würde, sowie angesichts des unmittelbaren Zusammenhangs zwischen der Maßnahme und dem Ziel, sollte die Beibehaltung der einzelstaatlichen Bestimmungen im Hinblick auf das verfolgte Ziel nicht als unverhältnismäßig angesehen werden. Sie behindern somit nicht das Funktionieren des Binnenmarkts im Sinne des Artikels 114 Absatz 6 AEUV.

(70) Angesichts der vorstehenden Analyse ist nach Ansicht der Kommission im Hinblick auf die Mitteilung Deutschlands die Voraussetzung erfüllt, dass das Funktionieren des Binnenmarkts nicht behindert werden darf.

III. **SCHLUSSFOLGERUNG**

(71) In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen und unter Berücksichtigung der Stellungnahmen Deutschlands und anderer relevanter Interessenträger ist die Kommission der Auffassung, dass

— die Mitteilungen in Bezug auf die Bestimmung über zulässige Brennstoffe, Wasser-Wärmespeicher und die Überwachung von Feuerungsanlagen nach Artikel 114 Absatz 4 AEUV nicht zulässig sind;

— die Mitteilung in Bezug auf die Emissionsgrenzwerte für Staub gebilligt werden muss —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die einzelstaatlichen Bestimmungen über Emissionsgrenzwerte für Staub, die für unter die Verordnung (EU) 2015/1189 fallende Festbrennstoffkessel gelten und in § 5 Absatz 1 der 1. BImSchV enthalten sind, werden gebilligt.

Artikel 2

Die Mitteilungen in Bezug auf zulässige Brennstoffe, Wasser-Wärmespeicher und die Überprüfung des ordnungsgemäßen Betriebs von Feuerungsanlagen durch Schornsteinfeger werden als nicht zulässig abgelehnt.

Artikel 3

Dieser Beschluss ist an die Bundesrepublik Deutschland gerichtet.

Brüssel, den 13. Mai 2020

Für die Kommission
Kadri SIMSON
Mitglied der Kommission