PÄÄTÖKSET

KOMISSION PÄÄTÖS (EU) 2020/654,

annettu 13 päivänä toukokuuta 2020,

Saksan tiedoksi antamista pieniä ja keskisuuria polttolaitoksia koskevista kansallisista säännöksistä

(tiedoksiannettu numerolla C(2020) 2986)

(Ainoastaan saksankielinen teksti on todistusvoimainen)

EUROOPAN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 114 artiklan 6 kohdan,

sekä katsoo seuraavaa:

I. **Tosiseikat ja menettelyn vaiheet**

(1) Saksa antoi 29 päivänä marraskuuta 2019 päivätyllä kirjeellä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklan 4 kohdan mukaisesti komissiolle tiedoksi haluavansa pitää kiinteän polttoaineen kattiloita koskevat tietyt kansalliset säännöksensä voimassa pienistä ja keskisuurista polttoyksiköistä 26 päivänä tammikuuta 2010 annetun Saksan asetuksen ([1]) (Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen), jäljempänä ’1. BImSchV-asetus’, mukaisesti. Saksa katsoo, että kyseiset kansalliset säännökset on tarpeen pitää voimassa komission asetuksen (EU) 2015/1189 ([2]) voimaantulon jälkeen ihmisten terveyden suojeluun ja ympäristönsuojeluun liittyvien syiden perusteella.

1. *UNIONIN LAINSÄÄDÄNTÖ*

1.1 SEUT-SOPIMUKSEN 114 ARTIKLAN 4 JA 6 KOHTA

(2) SEUT-sopimuksen 114 artiklan 4 kohdassa määrätään seuraavaa: ”Jos sen jälkeen, kun Euroopan parlamentti ja neuvosto, neuvosto tai komissio on toteuttanut yhdenmukaistamistoimenpiteen, jäsenvaltio pitää tärkeistä 36 artiklassa tarkoitetuista taikka ympäristön tai työympäristön suojelua koskevista syistä tarpeellisena pitää voimassa kansalliset säännöksensä tai määräyksensä, jäsenvaltio antaa nämä säännökset ja määräykset sekä perusteet niiden voimassa pitämiselle tiedoksi komissiolle.”

(3) SEUT-sopimuksen 114 artiklan 6 kohdan mukaan komissio hyväksyy tai hylkää kyseiset kansalliset säännökset tai määräykset kuuden kuukauden kuluessa 114 artiklan 4 kohdan mukaisesti tehdystä tiedoksi antamisesta todettuaan ensin, ovatko ne keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen ja muodostavatko ne esteen sisämarkkinoiden toiminnalle.

1.2 DIREKTIIVI 2009/125/EY ENERGIAAN LIITTYVIEN TUOTTEIDEN EKOLOGISELLE SUUNNITTELULLE ASETETTAVIEN VAATIMUSTEN PUITTEISTA

(4) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2009/125/EY ([3]) säädetään sellaisten vaatimusten asettamisesta, jotka täytäntöönpanotoimenpiteiden piiriin kuuluvien energiaan liittyvien tuotteiden on täytettävä, jotta ne voidaan saattaa markkinoille ja/tai ottaa käyttöön. Direktiivillä edistetään kestävää kehitystä lisäämällä energiatehokkuutta ja ympäristönsuojelun tasoa.

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

([2]) Komission asetus (EU) 2015/1189, annettu 28 päivänä huhtikuuta 2015, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/125/EY täytäntöönpanemisesta kiinteän polttoaineen kattiloiden ekologista suunnittelua koskevien vaatimusten osalta (EUVL L 193, 21.7.2015, s. 100).

([3]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/125/EY, annettu 21 päivänä lokakuuta 2009, energiaan liittyvien tuotteiden ekologiselle suunnittelulle asetettavien vaatimusten puitteista (EUVL L 285, 31.10.2009, s. 10).

(5) Direktiivin 2009/125/EY 6 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Jäsenvaltiot eivät saa niihin liitteessä I olevassa 1 osassa tarkoitettuihin tuotteiden ekologisen suunnittelun parametreihin, jotka kuuluvat sovellettavan täytäntöönpanotoimenpiteen piiriin, liittyviin ekologisen suunnittelun vaatimuksiin liittyvillä perusteilla kieltää, rajoittaa tai haitata sellaisen tuotteen, joka on sovellettavan täytäntöönpanotoimenpiteen kaikkien asianomaisten säännösten mukainen ja jossa on 5 artiklan mukaisesti CE-merkintä, markkinoille saattamista ja/tai käyttöönottoa alueellaan.”

(6) Direktiivin 2009/125/EY 6 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Jäsenvaltiot eivät saa niihin liitteessä I olevassa 1 osassa tarkoitettuihin tuotteiden ekologisen suunnittelun parametreihin, joiden osalta sovellettavassa täytäntöönpanotoimenpiteessä ei edellytetä ekologisen suunnittelun vaatimusta, liittyviin ekologisen suunnittelun vaatimuksiin liittyvillä perusteilla kieltää, rajoittaa tai haitata sellaisen tuotteen, jossa on 5 artiklan mukaisesti CE-merkintä, markkinoille saattamista ja/tai käyttöönottoa alueellaan.”

(7) Direktiivissä 2009/125/EY ”ekologisen suunnittelun vaatimuksella” tarkoitetaan vaatimusta, joka liittyy tuotteeseen tai tuotteen suunnitteluun ja jonka tarkoituksena on parantaa tuotteen ympäristötehokkuutta, tai vaatimusta tietojen antamisesta tuotteen ympäristönäkökohdista.

(8) Direktiivin 2009/125/EY 15 artiklan mukaan täytäntöönpanotoimenpiteillä on säädettävä ekologisen suunnittelun vaatimuksista liitteen I (Menetelmä yleisten ekologisen suunnittelun vaatimusten asettamiseksi) ja liitteen II (Menetelmä erityisten ekologiseen suunnitteluun liittyvien vaatimusten asettamiseksi) mukaisesti.

(9) Yleisillä ekologisen suunnittelun vaatimuksilla pyritään parantamaan tuotteiden ympäristötehokkuutta keskittyen niiden merkittäviin ympäristönäkökohtiin ja raja-arvoja asettamatta. Erityisillä ekologisen suunnittelun vaatimuksilla pyritään parantamaan tuotteen jotain tiettyä ympäristönäkökohtaa. Ne voivat olla vaatimuksia tietyn resurssin kulutuksen vähentämisestä, kuten rajoituksia resurssin käytölle tuotteen elinkaaren eri vaiheissa sen mukaan, mikä on tarpeen.

1.3 ASETUS (EU) 2015/1189 KIINTEÄN POLTTOAINEEN KATTILOIDEN EKOLOGISTA SUUNNITTELUA KOSKEVIEN VAATIMUSTEN OSALTA

(10) Asetus (EU) 2015/1189 on annettu direktiivin 2009/125/EY puitteissa. Direktiivissä 2009/125/EY säädetyn menettelyn mukaisesti komissio on tehnyt taustaselvityksen analysoidakseen kotitalouksissa ja kaupallisissa tarkoituksissa tyypillisesti käytettävien kiinteän polttoaineen kattiloiden teknisiä, ympäristöön liittyviä ja taloudellisia näkökohtia. Selvitys on tehty yhdessä unionista ja sen ulkopuolisista maista tulevien sidosryhmien ja asianomaisten osapuolten kanssa ja sen tulokset on julkistettu.

(11) Asetuksen (EU) 2015/1189 soveltamisen kannalta merkityksellisiksi kiinteän polttoaineen kattiloihin liittyviksi ympäristönäkökohdiksi on määritelty käytönaikainen energiankulutus ja käytönaikaiset hiukkasten (pölyn), orgaanisesti sitoutuneen hiilen, hiilimonoksidin ja typen oksidien päästöt.

(12) Asetuksen (EU) 2015/1189 liitteessä II asetetaan vastaavasti kiinteän polttoaineen kattiloihin 1 päivästä tammikuuta 2020 sovellettavat ekologisen suunnittelun erityisvaatimukset ja säädetään erityisesti, että tilalämmityksen kausittaiset hiukkaspäästöt saavat olla enintään 40 mg/m^3 automaattisyöttöisillä kattiloilla ja enintään 60 mg/m^3 käsikäyttöisillä kattiloilla. Ensisijaisen polttoaineen samoin kuin kaikkien muiden kiinteän polttoaineen kattilaan sopivien polttoaineiden on täytettävä nämä vaatimukset.

(13) Asetuksen (EU) 2015/1189 liitteessä III vahvistetaan mittauksia ja laskelmia koskevat menetelmät.

2. *TIEDOKSI ANNETUT KANSALLISET SÄÄNNÖKSET*

(14) Saksa on antanut tiedoksi seuraavat 1. BImSchV-asetuksen säännökset:

a) 5 §:n 1 momentti, jossa asetetaan päästöjen raja-arvot ja hiukkasten mittausmenetelmä, jäljempänä ’ensimmäinen säännös’. Ne poikkeavat asetuksen (EU) 2015/1189 nojalla 1 päivästä tammikuuta 2020 alkaen sovellettavista arvoista ja mittausmenetelmistä.

b) 4 §:n 1 momentti yhdessä 3 §:n kanssa, jossa vahvistetaan tyhjentävä luettelo polttoaineista, joita polttolaitoksissa saa käyttää, jäljempänä ’toinen säännös’. Tällaista tyhjentävää luetteloa ei ole asetuksessa (EU) 2015/1189.

c) 5 §:n 4 momentti, jossa edellytetään, että kiinteän polttoaineen kattilat on varustettava kuumavesisäiliöillä, jäljempänä ’kolmas säännös’. Tällaista vaatimusta ei ole asetuksessa (EU) 2015/1189.

d) 14 § ja 15 §:n 1 momentti, jotka koskevat uusien ja merkittävästi muutettujen polttoyksiköiden valvontaa, jäljempänä ’neljäs säännös’. Asetuksen (EU) 2015/1189 vaatimukset koskevat ajankohtaa, jona kiinteän polttoaineen kattiloita saatetaan markkinoille, eikä asetus sisällä säännöksiä niiden lisävalvonnasta.

3. *MENETTELY*

(15) Saksa antoi komissiolle 29 päivänä marraskuuta 2019 päivätyllä kirjeellä tiedoksi, että se haluaa pitää voimassa 1. BImSchV-asetuksen mukaiset kiinteän polttoaineen kattiloita koskevat kansalliset säännökset.

(16) Komissio ilmoitti 10 päivänä tammikuuta 2020 päivätyllä kirjeellä, että se oli vastaanottanut tiedoksiannon ja että SEUT-sopimuksen 114 artiklan 6 kohdan mukainen kuuden kuukauden tarkastelujakso oli alkanut 30 päivänä marraskuuta 2019, joka oli tiedoksiannon vastaanottamista seuraava päivä.

(17) Komissio julkaisi tiedoksiantoa koskevan ilmoituksen *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* ([4]) ilmoittaakseen muille asianomaisille osapuolille kansalliset säännökset, jotka Saksa aikoo pitää voimassa, sekä esitetyt perustelut. Komissio ilmoitti tiedoksiannosta 6 päivänä helmikuuta 2020 päivätyssä kirjeessään muille jäsenvaltioille ja ETA-maille ja antoi niille sekä asiaa koskeville yksiköille mahdollisuuden toimittaa tiedoksiantoa koskevia huomautuksia 30 päivän kuluessa. Komissio sai huomautuksia Kyprokselta ja Tšekiltä sekä yhteisen kirjeen seuraavilta toimijoilta: Deutsche Umwelthilfe e.V., ClientEarth, Air Pollution & Climate Secretariat, Euroopan ympäristötoimisto, Green Transition Denmark ja ECOS.

(18) Kypros ei vastusta Saksan pyyntöä pitää voimassa tiukempia kansallisia säännöksiä ja katsoo, että Saksan esittämät perustelut ovat konkreettisia ja asianmukaisesti dokumentoituja. Kypros katsoo myös, että Saksan tiedoksiannon hylkääminen johtaisi ilmanlaadun heikkenemiseen.

(19) Tšekki suhtautuu myönteisesti Saksan tiedoksiantoon kiinteän polttoaineen kattiloiden ekologista suunnittelua koskevista vaatimuksista poikkeavien kansallisten säännösten voimassa pitämisestä ja tukee Saksaa tässä asiassa.

(20) Johdanto-osan 17 kappaleessa mainitut organisaatiot katsovat yhteisessä kirjeessään, että Saksan hallituksen esittämä pyyntö on ihmisten terveyden ja ympäristön suojelemisen kannalta tarpeellinen ja oikeasuhteinen.

(21) Komissio pyysi Saksalta lisätietoja 18 päivänä helmikuuta 2020 päivätyllä kirjeellä. Komissio sai pyytämänsä tiedot 4 päivänä maaliskuuta 2020 päivätyllä kirjeellä.

II. **ARVIOINTI**

1. *KÄSITELTÄVÄKSI OTTAMINEN*

(22) SEUT-sopimuksen 114 artiklan 4 ja 6 kohdan mukaisesti jäsenvaltio voi yhdenmukaistamistoimenpiteen hyväksymisen jälkeen pitää tärkeistä 36 artiklassa tarkoitetuista taikka ympäristön tai työympäristön suojelua koskevista syistä voimassa tiukemmat kansalliset säännöksensä tai määräyksensä, jos jäsenvaltio antaa nämä säännökset ja määräykset tiedoksi komissiolle ja jos komissio hyväksyy ne.

(23) Komissio katsoo, että SEUT-sopimuksen 114 artiklan 4 ja 6 kohtaa voidaan soveltaa vain, kun kansalliset säännökset poikkeavat yhdenmukaistamistoimenpiteen erityisistä säännöksistä. Näin ollen jos 114 artiklan 4 kohdan mukaisesti tiedoksi annetut säännökset eivät liity yhdenmukaistamistoimenpiteen piiriin kuuluviin vaatimuksiin, todetaan, ettei niiden tiedoksianto täytä käsiteltäväksi ottamisen ehtoja.

(24) Tätä taustaa vasten jäljempänä tarkastellaan neljää Saksan tiedoksi antamaa säännöstä ja sitä, täyttävätkö ne käsiteltäväksi ottamisen ehdot.

1.1 ENSIMMÄINEN SÄÄNNÖS: HIUKKASPÄÄSTÖJEN RAJA-ARVO

(25) Asetuksessa (EU) 2015/1189 vahvistetaan kiinteän polttoaineen kattiloiden ekologista suunnittelua koskevat erityiset vaatimukset useiden eri parametrien osalta.

(26) Komissiolle tiedoksi annetut hiukkaspäästöjä koskevat Saksan säännökset ovat tuotteeseen liittyviä vaatimuksia, joiden tarkoituksena on parantaa tuotteen mitattavaa ja määrällistä ympäristötehokkuutta. Ne ovat sen vuoksi direktiivissä 2009/125/EY tarkoitettuja erityisiä ekologisen suunnittelun vaatimuksia.

([4]) EUVL C 42, 7.2.2020, s. 2.

(27) 1. BImSchV-asetuksen mukaan kiinteän polttoaineen kattiloiden hiukkaspäästöt mitataan neljän viikon kuluessa asennuksesta, kun taas asetuksen (EU) 2015/1189 mukainen vaatimustenmukaisuuden arviointi on tehtävä direktiivin 2009/125/EY liitteessä IV olevaa suunnittelun valvontamenettelyä noudattaen tai kyseisen direktiivin liitteessä V asetettua hallintajärjestelmää käyttäen. Tämän perusteella verrattavissa olevissa olosuhteissa, joskaan ei tismalleen samanlaisissa, ja happipitoisuuden ollessa 10 prosenttia, 1. BImSchV-asetuksen 5 §:n mukainen päästöjen raja-arvo on 27,5 mg/m³, kun taas asetuksessa (EU) 2015/1189 päästöjen raja-arvoksi asetetaan 40 mg/m³ automaattisyöttöisten ja 60 mg/m³ käsisyöttöisten kiinteän polttoaineen kattiloiden osalta.

(28) Hiukkaspäästöjä koskevat Saksan säännökset poikkeavat näin ollen asetuksen (EU) 2015/1189 säännöksistä siinä, että ne ovat tiukempia.

(29) SEUT-sopimuksen 114 artiklan 4 kohdan mukaisesti Saksan tiedoksiantoon on liitetty perusteet, jotka liittyvät ihmisen terveyteen, joka on SEUT-sopimuksen 36 artiklassa tarkoitettu tärkeä tarve, sekä ympäristön suojeluun. Lisäksi tiedoksiantoon on liitetty arvio kauppaan kohdistuvista vaikutuksista.

(30) Komissio katsoo sen vuoksi, että Saksan toimittama hakemus, jolla haetaan lupaa pitää voimassa hiukkaspäästöjä koskevat kansalliset säännökset, täyttää SEUT-sopimuksen 114 artiklan 4 kohdan nojalla käsiteltäväksi ottamista koskevat ehdot.

1.2 TOINEN SÄÄNNÖS: KÄYTETTÄVISSÄ OLEVAT POLTTOAINEET

(31) 1. BImSchV-asetuksen 3 §:ssä vahvistetaan tyhjentävä luettelo polttoaineista, joita polttolaitoksissa voidaan käyttää.

(32) Koska kyseinen säännös koskee energian ja muiden resurssien kulutusta kiinteän polttoaineen kattiloiden käyttövaiheessa sekä ennakoituja päästöjä ilmaan, veteen tai maaperään, Saksan käytettävissä olevia polttoaineita koskevat säännökset ovat direktiivissä 2009/125/EY tarkoitettuja ekologista suunnittelua koskevia vaatimuksia.

(33) Direktiivin 2009/125/EY 6 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Jäsenvaltiot eivät saa niihin liitteessä I olevassa 1 osassa tarkoitettuihin tuotteiden ekologisen suunnittelun parametreihin, joiden osalta sovellettavassa täytäntöönpanotoimenpiteessä ei edellytetä ekologisen suunnittelun vaatimusta, liittyviin ekologisen suunnittelun vaatimuksiin liittyvillä perusteilla kieltää, rajoittaa tai haitata sellaisen tuotteen, jossa on 5 artiklan mukaisesti CE-merkintä, markkinoille saattamista ja/tai käyttöönottoa alueellaan.”

(34) Asetuksessa (EU) 2015/1189 ei vahvisteta ekologisen suunnittelun vaatimuksia kiinteän polttoaineen kattiloissa käytettävissä oleville polttoaineille. Vaikka täytäntöönpanotoimenpiteen hyväksymisen tueksi laaditussa taustaselvityksessä todettiin, että direktiivin 2009/125/EY liitteessä I olevassa 1 osassa tarkoitettujen tuotteiden ekologisen suunnittelun parametreja koskevat lisävaatimukset eivät ole kiinteän polttoaineen kattiloiden osalta tarpeen ([5]), asetuksessa (EU) 2015/1189 ei säädetä, etteivät käytettävissä oleviin polttoaineisiin liittyvät ekologisen suunnittelun vaatimukset olisi tarpeen ([6]).

(35) Käytettävissä olevia polttoaineita koskeva säännös ei näin ollen ole asetuksen (EU) 2015/1189 mukainen yhdenmukaistettu ekologisen suunnittelun vaatimus.

(36) Komissio katsoo sen vuoksi, että Saksan hakemus, jolla haetaan lupaa pitää voimassa käytettävissä olevia polttoaineita koskevat kansalliset säännökset, ei täytä SEUT-sopimuksen 114 artiklan 4 kohdan nojalla käsiteltäväksi ottamista koskevia ehtoja.

1.3 KOLMAS SÄÄNNÖS: KUUMAVESISÄILIÖT

(37) 1. BImSchV-asetuksen 5 §:n 4 momentissa asetetut velvoitteet, jotka liittyvät kuumavesisäiliöiden asentamiseen kiinteän polttoaineen kattiloiden yhteyteen, eivät liity tuotteen suunnitteluun eivätkä tietojen antamista tai valmistajaa koskevaan vaatimukseen. Ne eivät sen vuoksi ole direktiivissä 2009/125/EY tarkoitettuja ekologisen suunnittelun vaatimuksia.

(38) Komissio katsoo sen vuoksi, että Saksan hakemus, jolla haetaan lupaa pitää voimassa kuumavesitankkeja koskevat kansalliset säännökset, ei täytä SEUT-sopimuksen 114 artiklan 4 kohdan nojalla direktiiviin 2009/125/EY viitaten käsiteltäväksi ottamista koskevia ehtoja.

([5]) Asetuksen (EU) 2015/1189 johdanto-osan 5 kappale.

([6]) Sitä vastoin esimerkiksi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/125/EY täytäntöönpanemisesta vesipumppujen ekologista suunnittelua koskevien vaatimusten osalta 25 päivänä kesäkuuta 2012 annetun komission asetuksen (EU) N:o 547/2012 (EUVL L 165, 26.6.2012, s. 28) 3 artiklassa säädetään seuraavaa: ”Ekosuunnitteluvaatimuksia ei ole tarpeellista asettaa muiden direktiivin 2009/125/EY liitteessä I olevassa 1 osassa tarkoitettujen ekologisen suunnittelun parametrien osalta.”

1.4 NELJÄS SÄÄNNÖS: SEURANTA

(39) 1. BImSchV-asetuksen 14 §:n ja 15 §:n mukainen nuohoojan suorittama polttolaitoksen asianmukaisen toiminnan todentaminen ei ole ekologisen suunnittelun parametri eikä tietojen antamista tai valmistajaa koskeva vaatimus. Se ei sen vuoksi ole direktiivissä 2009/125/EY tarkoitettu ekologisen suunnittelun vaatimus.

(40) Komissio katsoo sen vuoksi, että Saksan hakemus, jolla haetaan lupaa pitää voimassa nuohoojan suorittamaa polttolaitoksen asianmukaisen toiminnan todentamista koskevat kansalliset säännökset, ei täytä SEUT-sopimuksen 114 artiklan 4 kohdan nojalla direktiiviin 2009/125/EY viitaten käsiteltäväksi ottamista koskevia ehtoja.

2. *PERUSTELUJEN ARVIOINTI*

(41) SEUT-sopimuksen 114 artiklan 4 kohdassa määrätään että, jos yhdenmukaistamistoimenpiteen toteuttamisen jälkeen jäsenvaltio pitää tärkeistä 36 artiklassa tarkoitetuista taikka ympäristön tai työympäristön suojelua koskevista syistä tarpeellisena pitää voimassa kansalliset säännöksensä tai määräyksensä, jäsenvaltio antaa nämä säännökset ja määräykset sekä perusteet niiden voimassa pitämiselle tiedoksi komissiolle.

(42) Tältä osin Euroopan unionin tuomioistuin on todennut seuraavaa: ”Jäsenvaltio voi perustaa olemassa olevien kansallisten säännösten tai määräysten voimassa pitämistä koskevan pyynnön kansanterveyttä uhkaavia riskejä koskevaan arviointiin, joka eroaa arvioinnista, jonka yhteisön lainsäätäjä on tehnyt sitä yhdenmukaistamistoimenpidettä toteuttaessaan, josta nämä kansalliset säännökset tai määräykset poikkeavat. Tässä tarkoituksessa pyynnön esittävän jäsenvaltion on osoitettava, että näillä kansallisilla säännöksillä tai määräyksillä taataan korkeampi kansanterveyden suojelun taso kuin yhteisön yhdenmukaistamistoimenpiteellä ja että ne eivät mene pidemmälle kuin on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.” ([7])

(43) Lisäksi SEUT-sopimuksen 114 artiklan 6 kohdan ensimmäisen kohdan mukaan ”komissio hyväksyy tai hylkää kyseiset kansalliset säännökset tai määräykset kuuden kuukauden kuluessa 4 ja 5 kohdassa tarkoitetuista tiedoksi antamisista todettuaan ensin, ovatko ne keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen ja muodostavatko ne esteen sisämarkkinoiden toiminnalle”.

(44) Komission on sen vuoksi arvioitava, ovatko kansalliset säännökset perusteltuja SEUT-sopimuksen 36 artiklassa tarkoitetuista tärkeistä syistä tai ympäristön taikka työympäristön suojeluun liittyvistä syistä, ja varmistettava, etteivät ne ylitä sitä, mikä on tarpeen perustellun tavoitteen saavuttamiseksi.

(45) On huomattava, että arvioidessaan, ovatko SEUT-sopimuksen 114 artiklan 4 kohdan mukaisesti tiedoksi annetut kansalliset säännökset perusteltuja, komissio joutuu SEUT-sopimuksen 114 artiklan 6 kohdassa asetetun määräajan vuoksi ottamaan perustaksi säännökset tiedoksi antaneen jäsenvaltion ilmoittaman perustelun. Todistustaakka on pyynnön esittäneellä ja toimenpiteiden voimassa pitämistä haluavalla jäsenvaltiolla.

2.1 SAKSAN KANTA

(46) Saksa katsoo, että voimassa olevat kansalliset säännökset ovat tiukempia kuin asetuksen (EU) 2015/1189 säännökset ja että niiden voimassa pitäminen on aiheellista sekä SEUT-sopimuksen 36 artiklassa tarkoitettujen tärkeiden tarpeiden, erityisesti ihmisten terveyden suojelun, että ympäristönsuojelun vuoksi.

(47) Saksa huomauttaa, että 1. BImSchV-asetuksessa asetetun tavoitetason alentaminen uhkaisi ilmanlaatua Saksassa, mikä olisi vastoin asetuksessa (EU) 2015/1189 vahvistettua pyrkimystä parantaa kiinteän polttoaineen kattiloiden ympäristötehokkuutta.

(48) Saksa toteaa, että ilmanlaadun heikkeneminen olisi vastoin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/50/EY ([8]) 12 artiklasta johtuvaa velvoitetta pitää hiukkasmäärät raja-arvojen alapuolella ja pyrkiä säilyttämään kestävän kehityksen kannalta paras mahdollinen ilmanlaadun taso. Lisäksi Saksa toteaa, että ilmanlaadun heikkeneminen olisi vastoin edellä mainitun direktiivin 13 artiklasta johtuvaa velvoitetta olla ylittämättä ihmisten terveyden suojelemiseksi asetettuja raja-arvoja.

([7]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio, asia C-3/00, Tanskan kuningaskunta vs. Euroopan yhteisöjen komissio, ECLI:EU:C:2003:167, 64 kohta.

([8]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/50/EY, annettu 21 päivänä toukokuuta 2008, ilmanlaadusta ja sen parantamisesta (EUVL L 152, 11.6.2008, s. 1).

(49) Saksa korostaa myös, että asetuksessa (EU) 2015/1189 vahvistettujen raja-arvojen soveltaminen hiukkaspäästöihin vaarantaisi Saksan kyvyn täyttää Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2016/2284 ([9]) mukaiset velvoitteet.

(50) Saksa katsoo, että SEUT-sopimuksen 36 artiklassa tarkoitettua ihmisten terveyden ja elämän suojelun nykyistä tasoa (SEUT-sopimuksen 114 artiklan 4 kohta) ei voida ylläpitää Saksassa, jos sovelletaan asetuksen (EU) 2015/1189 vaatimuksia.

2.2 SAKSAN KANNAN ARVIOINTI

2.2.1 ***SEUT-sopimuksen 36 artiklassa tarkoitettuihin tärkeisiin tarpeisiin tai ympäristönsuojeluun liittyvät perustelut***

(51) Hiukkaspäästöihin liittyvien terveys- ja ympäristöriskien arvioinnissa ei ole eroja Saksan ja komission välillä.

(52) Maailman terveysjärjestön (WHO) kansainvälisen syöväntutkimuslaitoksen työryhmä luokitteli yksimielisesti ulkoilman epäpuhtaudet ja ulkoilman hiukkaset ihmisille syöpää aiheuttaviksi niiden karsinogeenisuudesta ihmisillä ja koe-eläimillä saadun riittävän näytön ja vahvan mekanistisen näytön perusteella ([10]).

(53) Euroopan ympäristökeskus (EEA) toteaa vuonna 2019 antamassaan Euroopan ilmanlaatua koskevassa raportissa ([11]), että 374 000 ennenaikaista kuolemantapausta EU-28-maissa vuonna 2016 saattoi johtua pienhiukkasista ($PM_{2,5}$). Euroopan ympäristökeskus arvioi, että pelkästään Saksassa ennenaikaisia $PM_{2,5}$-hiukkasista johtuvia kuolemantapauksia oli 59 600 kyseisenä viitevuotena.

(54) Lisäksi EU:n lainsäätäjä on todennut seuraavaa: ”$PM_{2,5}$-hiukkasille ei tähän mennessä ole voitu määrittää kynnysarvoa, jonka alittuessa ne eivät aiheuttaisi riskiä. Sen vuoksi tätä epäpuhtautta ei pitäisi säädellä samalla tavoin kuin muita ilman epäpuhtauksia. Tämän lähestymistavan tavoitteeksi olisi asetettava kaupunkien taustapitoisuuksien yleinen alentaminen, jotta voidaan varmistaa, että suuri osa väestöstä hyötyy paremmasta ilmanlaadusta.” ([12])

(55) Hiukkaspäästöjen riskit ihmisten terveydelle ja elämälle ovat näin ollen merkittäviä.

(56) Saksan toimenpide liittyy suoraan hiukkaspäästöjen alentamistavoitteeseen, sillä siinä asetetaan kiinteän polttoaineen kattiloihin sovellettavat hiukkaspäästöjen raja-arvot.

(57) SEUT-sopimuksen 114 artiklan 6 kohdan mukaan komissio hyväksyy tai hylkää kyseiset kansalliset säännökset tai määräykset todettuaan ensin, ovatko ne keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen ja muodostavatko ne esteen sisämarkkinoiden toiminnalle.

2.2.2 ***Mielivaltainen syrjintä, jäsenvaltioiden välisen kaupan peitelty rajoittaminen ja sisämarkkinoiden toiminnan esteet***

2.2.2.1 **Ei mielivaltaista syrjintää**

(58) SEUT-sopimuksen 114 artiklan 6 kohdassa komissio velvoitetaan varmistamaan, etteivät suunnitellut säännökset ole keino mielivaltaiseen syrjintään. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön ([13]) mukaan syrjintää ei esiinny, kun samanlaisia tilanteita ei käsitellä eri tavoin ja erilaisia tilanteita ei käsitellä samalla tavoin.

(59) Saksan kansallisia sääntöjä sovelletaan sekä kotimaassa että muissa jäsenvaltioissa valmistettuihin tuotteisiin. Komissio toteaa päinvastaisten todisteiden puuttuessa, että kansalliset säännökset eivät ole keino mielivaltaiseen syrjintään.

([9]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/2284, annettu 14 päivänä joulukuuta 2016, tiettyjen ilman epäpuhtauksien kansallisten päästöjen vähentämisestä, direktiivin 2003/35/EY muuttamisesta sekä direktiivin 2001/81/EY kumoamisesta (EUVL L 344, 17.12.2016, s. 1).

([10]) IARC monographs on the evaluation of carcinogenic risks to humans. Volume 109. Outdoor air pollution. Lyon: Kansainvälinen syöväntutkimuslaitos (IARC).

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

([12]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/50/EY, annettu 21 päivänä toukokuuta 2008, ilmanlaadusta ja sen parantamisesta (EUVL L 152, 11.6.2008, s. 1), johdanto-osan 11 kappale.

([13]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio, asia C-477/14, Pillbox 38 (UK) Ltd/Secretary of State for Health, ECLI:EU:C:2016:324, 35 kohta.

2.2.2.2 **Ei peiteltyä kaupan rajoittamista**

(60) Kansalliset säännökset, joilla rajoitetaan unionin yhdenmukaistamistoimenpiteen mukaisten tuotteiden käyttöä, muodostavat kaupan esteen silloin, kun tuotteita, jotka on saatettu laillisesti markkinoille ja jotka ovat käytössä muualla unionissa, ei kansallisten vaatimusten vuoksi käytännössä voida saattaa markkinoille kyseisessä jäsenvaltiossa. SEUT-sopimuksen 114 artiklan 6 kohdassa määriteltyjen edellytysten tarkoituksena on estää 4 ja 5 kohdassa esitettyihin kriteereihin perustuvien rajoitusten käyttäminen vääriin tarkoituksiin siten, että ne todellisuudessa ovat taloudellisia toimenpiteitä, jotka on otettu käyttöön muista jäsenvaltioista peräisin olevien tuotteiden tuonnin estämiseksi, eli niitä käytetään välillisesti kansallisen tuotannon suojelemiseen.

(61) Koska Saksan säännöillä hiukkasille asetetaan tiukemmat päästöjen raja-arvot kuin asetuksessa (EU) 2015/1189 myös muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneille toimijoille, vaikka alue on muutoin yhdenmukaistettu, tällaiset säännöt saattavat olla keino kaupan peiteltyyn rajoittamiseen tai muodostaa esteen sisämarkkinoiden toiminnalle. Komissio katsoo ([14]), että SEUT-sopimuksen 114 artiklan 6 kohta on ymmärrettävä siten, että ainoastaan sellaisia kansallisia toimenpiteitä, jotka estävät kohtuuttomasti sisämarkkinoiden toimintaa, ei voida hyväksyä.

(62) Tähän liittyen Saksa on toimittanut lukuja, jotka osoittavat, että kiinteän polttoaineen kattiloita on tuotu muista jäsenvaltioista voimassa olevasta Saksan lainsäädännöstä huolimatta. Toimitetut tiedot on saatu sellaisten kiinteän polttoaineen kattiloiden asentamisesta, joita tuetaan Saksan hallituksen uusiutuvan energian kannustinjärjestelmästä. Vuosien 2014–2018 tiedot osoittavat, että saksalaisten valmistajien kiinteän polttoaineen biomassakattiloiden osuus tuetuista kattiloista oli koko ajan 26–28 prosenttia verrattuna muihin unionin valmistajiin, joiden kattiloiden osuus oli 70–72 prosenttia.

(63) Koska ei ole todisteita siitä, että kyseiset kansalliset säännökset ovat kansallisen tuotannon suojelemiseksi tarkoitettu toimenpide, komissio voi todeta, että niiden tarkoituksena ei ole jäsenvaltioiden välisen kaupan peitelty rajoittaminen.

2.2.2.3 **Ei esteitä sisämarkkinoiden toiminnalle**

(64) Tätä ehtoa ei voida tulkita siten, että sillä suljetaan pois mahdollisuus kaikkien sellaisten kansallisten säännösten antamiseen, jotka voisivat vaikuttaa sisämarkkinoiden toteutumiseen. Itse asiassa kaikki kansalliset säännökset, jotka poikkeavat sisämarkkinoiden toteuttamiseen ja toimivuuteen tähtäävästä yhdenmukaistamistoimenpiteestä, ovat sisällöltään toimenpiteitä, jotka todennäköisesti vaikuttavat sisämarkkinoihin. Sen vuoksi SEUT-sopimuksen 114 artiklassa määrätyn menettelyn tavoitteen ja tarkoituksen säilyttämiseksi komissio katsoo, että sisämarkkinoiden toiminnan esteen käsite on näin ollen 114 artiklan 6 kohtaa sovellettaessa ymmärrettävä kohtuuttoman suureksi vaikutukseksi suhteessa asetettuun tavoitteeseen. Tämä tarkoittaa sitä, ettei se saisi ylittää sitä, mikä on tavoitteen saavuttamiseksi tarpeen.

(65) Yhdenmukaistamistoimenpiteestä poikkeavana kansallisena toimenpiteenä ensimmäinen tiedoksi annettu säännös todennäköisesti vaikuttaa sisämarkkinoihin.

(66) Asetuksen (EU) 2015/1189 soveltaminen avaisi Saksan markkinat uusille kiinteän polttoaineen kattiloiden malleille, joiden hiukkaspäästöt olisivat suuremmat ja jotka lisäisivät kilpailua näillä markkinoilla ja mahdollisesti näin ollen vähentäisivät laitteiden keskimääräisiä kustannuksia. Saksan toimittamien tietojen mukaan edellä tarkoitetut keskimääräiset kustannukset eivät kuitenkaan ole Saksan markkinoilla nousseet merkittävästi sen jälkeen, kun kansallinen toimenpide tuli vuonna 2015 voimaan.

(67) Saksan analyysin mukaan asetuksen (EU) 2015/1189 mukaisten hiukkaspäästöjen raja-arvojen soveltaminen nykyisen lainsäädännön mukaisten raja-arvojen sijaan johtaisi siihen, että vuosittaiset kokonaishiukkaspäästöt Saksassa lisääntyisivät 1,3 kilotonnia. Vaikka ennusteet eivät ole täysin varmoja, kiinteän polttoaineen kattiloiden hiukkaspäästöjen pienikin lisääntyminen johtaisi kokonaishiukkaspäästöjen kasvuun ja lisäisi ilman pilaantumista.

([14]) Ks. esimerkiksi komission päätös (EU) 2018/702, annettu 8 päivänä toukokuuta 2018, Tanskan tiedoksi antamista nitriittien lisäämistä tiettyihin lihavalmisteisiin koskevista kansallisista säännöksistä (EUVL L 118, 14.5.2018, s. 7).

(68) Saksan nykyinen lainsäädäntö on viime vuosina kannustanut valmistajia investoimaan vähemmän päästöjä aiheuttaviin kiinteän polttoaineen kattiloihin ja tarjonnut markkinat niiden parhaiten suoriutuville tuotteille. Siinä mielessä päästöjä koskevien vaatimusten alentaminen soveltamalla asetusta (EU) 2015/1189 voisi kannustaa valmistajia olemaan investoimatta suorituskykyisempiin tuotteisiin.

(69) Kun otetaan huomioon, että hiukkaspäästöjen vähenemiseen liittyy terveyshyötyjä, että Saksan toimittamien tietojen perusteella kauppaan kohdistuu vain vähäisiä yksilöitäviä vaikutuksia, että sellaista yksilöitävää raja-arvoa ei ole, jonka alapuolella $PM_{2,5}$ -hiukkaset eivät aiheuttaisi riskiä, ja että toimenpiteen ja tavoitteen välillä on suora yhteys, kansallisten säännösten säilyttämistä ei tulisi pitää suhteettomana tavoiteltuun päämäärään nähden. Ne eivät sen vuoksi muodosta SEUT-sopimuksen 114 artiklan 6 kohdassa tarkoitettua estettä sisämarkkinoiden toiminnalle.

(70) Edellä esitetyn analyysin perusteella komissio katsoo, että ehto, jonka mukaan säännökset eivät saa muodostaa estettä sisämarkkinoiden toiminnalle, täyttyy tämän Saksan tiedoksiannon osalta.

III. **PÄÄTELMÄT**

(71) Edellä esitetyn perusteella ja ottaen huomioon Saksalta ja muilta asianomaisilta sidosryhmiltä saadut huomautukset komissio katsoo, että

— käytettävissä olevia polttoaineita, kuumavesitankkeja ja polttolaitosten seurantaa koskevia tiedoksiantoja ei SEUT-sopimuksen 114 artiklan 4 kohdan nojalla voida ottaa käsiteltäviksi;

— hiukkaspäästöjen raja-arvoja koskeva tiedoksianto on hyväksyttävä,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Hyväksytään kiinteän polttoaineen kattiloihin sovellettavat hiukkaspäästöjen raja-arvoja koskevat kansalliset säännökset, jotka kuuluvat asetuksen (EU) 2015/1189 piiriin ja sisältyvät 1. BImSchV-asetuksen 5 §:n 1 momenttiin.

2 artikla

Hylätään käytettävissä olevia polttoaineita, kuumavesitankkeja ja nuohoojan suorittamaa polttolaitosten asianmukaisen toiminnan todentamista koskevat tiedoksiannot, joita ei oteta käsiteltäviksi.

3 artikla

Tämä päätös on osoitettu Saksan liittotasavallalle.

Tehty Brysselissä 13 päivänä toukokuuta 2020.

Komission puolesta
Kadri SIMSON
Komission jäsen