ODLUKE

ODLUKA KOMISIJE (EU) 2020/654

od 13. svibnja 2020.

o nacionalnim odredbama o malim i srednjim jedinicama za loženje o kojima je obavijestila Njemačka

(priopćeno pod brojem dokumenta C(2020) 2986)

(Vjerodostojan je samo tekst na njemačkom jeziku)

EUROPSKA KOMISIJA,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 114. stavak 6.,

budući da:

I. ČINJENICE I POSTUPAK

(1) U skladu s člankom 114. stavkom 4. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) Njemačka je u dopisu od 29. studenoga 2019. obavijestila Komisiju da želi zadržati određene nacionalne odredbe o kotlovima na kruta goriva u skladu s njemačkom Uredbom o malim i srednjim jedinicama za loženje [*Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen*] od 26. siječnja 2010. ([1]) (dalje u tekstu „prvi BImSchV"). Njemačka smatra da je potrebno zadržati te nacionalne odredbe nakon stupanja na snagu Uredbe Komisije (EU) 2015/1189 ([2]) na temelju razloga povezanih sa zaštitom ljudskog zdravlja i zaštitom okoliša.

1. *ZAKONODAVSTVO UNIJE*

1.1. ČLANAK 114. STAVCI 4. I 6. UFEU-A

(2) U članku 114. stavku 4. UFEU-a određeno je da „[a]ko nakon što su Europski parlament i Vijeće, Vijeće ili Komisija usvojili neku mjeru za usklađivanje, država članica smatra da treba zadržati nacionalne odredbe na osnovi važnih potreba iz članka 36. ili u vezi sa zaštitom okoliša ili radnom okolinom, ona o tim odredbama i o razlozima njihova zadržavanja obavješćuje Komisiju".

(3) U skladu s člankom 114. stavkom 6. UFEU-a Komisija u roku od šest mjeseci od obavijesti na temelju članka 114. stavka 4. odobrava ili odbija nacionalne odredbe nakon što je provjerila jesu li one sredstvo proizvoljne diskriminacije ili prikrivenog ograničenja trgovine među državama članicama te stvaraju li prepreku funkcioniranju unutarnjeg tržišta.

1.2. DIREKTIVA 2009/125/EZ O ZAHTJEVIMA ZA EKOLOŠKI DIZAJN PROIZVODA KOJI KORISTE ENERGIJU

(4) U skladu s Direktivom 2009/125/EZ Europskog parlamenta i Vijeća ([3]) predviđa se utvrđivanje zahtjeva koje moraju ispuniti proizvodi koji koriste energiju obuhvaćeni provedbenim mjerama kako bi bili stavljeni na tržište i/ili u uporabu. Tom se direktivom doprinosi održivom razvoju povećanjem energetske učinkovitosti i razine zaštite okoliša.

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

([2]) Uredba Komisije (EU) 2015/1189 od 28. travnja 2015. o provedbi Direktive 2009/125/EZ Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu zahtjeva za ekološki dizajn kotlova na kruta goriva (SL L 193, 21.7.2015., str. 100.).

([3]) Direktiva 2009/125/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o uspostavi okvira za utvrđivanje zahtjeva za ekološki dizajn proizvoda koji koriste energiju (SL L 285, 31.10.2009., str. 10.).

(5) Na temelju članka 6. stavka 1. Direktive 2009/125/EZ „[d]ržave članice na temelju zahtjeva za ekološki dizajn, koji se odnose na one parametre ekološkog dizajna iz Priloga I., dijela 1. koji su obuhvaćeni primjenljivom provedbenom mjerom, na svojem državnom području ne zabranjuju, ne ograničavaju i ne sprečavaju stavljanje na tržište ni u uporabu proizvoda koji je u skladu sa svim odgovarajućim odredbama primjenljive provedbene mjere i nose oznaku CE u skladu s člankom 5."

(6) Na temelju članka 6. stavka 2. Direktive 2009/125/EZ „[d]ržave članice na temelju zahtjeva za ekološki dizajn, koji se odnose na one parametre ekološkog dizajna iz Priloga I., dijela 1., na svojem državnom području ne zabranjuju, ne ograničavaju i ne sprečavaju stavljanje na tržište ni stavljanje u uporabu proizvoda koji nosi oznaku CE u skladu s člankom 5. za koje primjenljiva provedbena mjera navodi da zahtjev za ekološki dizajn nije potreban."

(7) U skladu s Direktivom 2009/125/EZ „zahtjev za ekološki dizajn" znači svaki zahtjev u vezi s proizvodom, ili s dizajnom proizvoda, koji je namijenjen poboljšanju njegove ekološke učinkovitosti, ili svaki zahtjev za dostavljanje informacija u pogledu ekoloških aspekata proizvoda.

(8) U skladu s člankom 15. Direktive 2009/125/EZ provedbene mjere su utvrđivanje zahtjeva za ekološki dizajn u skladu s Prilogom I. („metoda za utvrđivanje općih zahtjeva za ekološki dizajn") i Prilogom II. („metoda za utvrđivanje posebnih zahtjeva za ekološki dizajn").

(9) Cilj općih zahtjeva za ekološki dizajn je poboljšanje ekološke učinkovitosti proizvoda koji koriste energiju, s naglaskom na njihove znatne ekološke aspekte bez utvrđivanja graničnih vrijednosti. Cilj posebnih zahtjeva za ekološki dizajn je poboljšanje odabranih ekoloških aspekata proizvoda. To mogu, prema potrebi, biti zahtjevi za smanjenu potrošnju određenog resursa, na primjer, ograničenje uporabe resursa u različitim fazama životnog ciklusa proizvoda, prema potrebi.

1.3. **UREDBA (EU) 2015/1189U POGLEDU ZAHTJEVA ZA EKOLOŠKI DIZAJN KOTLOVA NA KRUTA GORIVA**

(10) Uredba (EU) 2015/1189 donesena je u okviru Direktive 2009/125/EZ. U skladu s postupkom utvrđenim u Direktivi 2009/125/EZ Komisija je provela pripremnu studiju kako bi analizirala tehničke, ekološke i ekonomske aspekte kotlova na kruta goriva koji se obično koriste u kućanstvima i u komercijalne svrhe. Studija je provedena zajedno s dionicima i zainteresiranim stranama iz Unije i trećih zemalja, a rezultati su dostupni javnosti.

(11) Ekološki aspekti kotlova na kruta goriva koji su za potrebe Uredbe (EU) 2015/1189 određeni kao važni jesu potrošnja energije u fazi uporabe i emisije lebdećih čestica (prašina), organskih plinskih spojeva, ugljikova monoksida i dušikovih oksida u fazi uporabe.

(12) U skladu s tim u Prilogu II. Uredbi (EU) 2015/1189 utvrđuju se posebni zahtjevi za ekološki dizajn primjenjivi od 1. siječnja 2020. za kotlove na kruta goriva, a posebno se predviđa da sezonske emisije lebdećih čestica pri zagrijavanju prostora za automatski ložene kotlove ne smiju biti više od 40 mg/m^3, a za ručno ložene kotlove ne smiju biti više od 60 mg/m^3. Navedeni zahtjevi odnose se na preporučeno gorivo i sva druga goriva prikladna za kotlove na kruta goriva.

(13) Mjerenja i metodologija izračuna utvrđeni su u Prilogu III. Uredbi (EU) 2015/1189.

2. *PRIJAVLJENE NACIONALNE ODREDBE*

(14) Nacionalne odredbe o kojima je obavijestila Njemačka sljedeće su odredbe prvog BImSchV-a:

(a) odjeljak 5. točka 1. u kojoj se utvrđuju granične vrijednosti emisija i metodologija mjerenja za lebdeće čestice („prva odredba"). Razlikuju se od vrijednosti i metodologije mjerenja primjenjivih od 1. siječnja 2020. na temelju Uredbe (EU) 2015/1189;

(b) odjeljak 4. točka 1. u vezi s odjeljkom 3., u kojoj je naveden taksativan popis goriva koja se mogu upotrebljavati u uređajima za izgaranje („druga odredba"). Uredba (EU) 2015/1189 ne sadržava takav taksativan popis;

(c) odjeljak 5. točka 4. u kojoj se zahtijeva da kotlovi na kruta goriva budu opremljeni spremnicima tople vode („treća odredba"). Uredba (EU) 2015/1189 ne sadržava takav zahtjev;

(d) odjeljak 14. i odjeljak 15. točka 1. u pogledu praćenja novih i znatno izmijenjenih jedinica za loženje („četvrta odredba"). U Uredbi (EU) 2015/1189 navode se zahtjevi koji se moraju ispuniti u trenutku stavljanja kotlova na kruta goriva na tržište i nema odredbi o daljnjem praćenju tih kotlova.

3. *POSTUPAK*

(15) Dopisom od 29. studenoga 2019. Njemačka je obavijestila Komisiju da želi zadržati nacionalne odredbe o kotlovima na kruta goriva iz prvog BImSchV-a.

(16) Dopisom od 10. siječnja 2020. Komisija je potvrdila da je primila tu obavijest i da je razdoblje od šest mjeseci za njezino razmatranje na temelju članka 114. stavka 6. UFEU-a počelo 30. studenoga 2019., dan nakon primitka obavijesti.

(17) Komisija je u *Službenom listu Europske unije* ([4]) objavila obavijest o tom primitku kako bi zainteresirane strane obavijestila o nacionalnim odredbama Njemačke te razlozima u potporu zahtjevu. Dopisom od 6. veljače 2020. Komisija je obavijestila ostale države članice i države EGP-a o obavijesti te je njima i relevantnim subjektima dala mogućnost da u roku od 30 dana dostave svoje primjedbe. Komisija je primila primjedbe Cipra i Češke te zajednički dopis organizacija Deutsche Umwelthilfe e.V., ClientEarth, Air Pollution & Climate Secretariat, Green Transition Denmark i ECOS te Europskog ureda za okoliš.

(18) Cipar se ne protivi zahtjevu Njemačke za zadržavanje strožih nacionalnih odredbi i smatra da su razlozi koje je Njemačka navela konkretni i u potpunosti dokumentirani. Usto, smatra da bi odbijanje obavijesti Njemačke naposljetku dovelo do pogoršanja kvalitete zraka.

(19) Češka pozitivno ocjenjuje i podržava njemačku obavijest o zadržavanju nacionalnih odredbi kojima se odstupa od zahtjeva za ekološki dizajn kotlova na kruta goriva.

(20) Organizacije iz uvodne izjave 17. navele su u zajedničkom pismu da je zahtjev njemačke vlade nužan i proporcionalan kako bi se zaštitilo zdravlje ljudi i okoliš.

(21) Komisija je dopisom od 18. veljače 2020. od Njemačke zatražila dodatne informacije. Komisiji su te informacije dostavljene dopisom od 4. ožujka 2020.

II. **OCJENA**

1. *DOPUŠTENOST*

(22) U skladu s člankom 114. stavcima 4. i 6. UFEU-a država članica može, nakon usvajanja mjere za usklađivanje, zadržati svoje strože nacionalne odredbe na osnovi važnih potreba iz članka 36. UFEU-a ili u vezi sa zaštitom okoliša ili radnom okolinom, ako o tim nacionalnim odredbama obavijesti Komisiju i Komisija odobri te mjere.

(23) Komisija smatra da se članak 114. stavci 4. i 6. UFEU-a mogu primjenjivati samo ako se nacionalne odredbe razlikuju od posebnih odredbi mjere za usklađivanje. Stoga, ako se odredbe iz obavijesti u skladu s člankom 114. stavkom 4. ne odnose na zahtjeve obuhvaćene mjerom za usklađivanje, obavijest o tim odredbama treba se proglasiti nedopuštenom.

(24) S druge strane, dopuštenost zahtjeva za svaku od četiriju njemačkih odredbi detaljnije je objašnjena u nastavku.

1.1. PRVA ODREDBA: PRAG EMISIJA LEBDEĆIH ČESTICA

(25) Uredbom (EU) 2015/1189 utvrđuju se posebni zahtjevi za ekološki dizajn za različite parametre kotlova na kruta goriva, uključujući emisije lebdećih čestica.

(26) Njemačke odredbe o emisijama lebdećih čestica o kojima je obaviještena Komisija zahtjevi su u odnosu na proizvod te su namijenjene poboljšanju njegove ekološke učinkovitosti, kvantificirane i mjerljive. Stoga predstavljaju posebne zahtjeve za ekološki dizajn u smislu Direktive 2009/125/EZ.

([4]) SL C 42, 7.2.2020., str. 2.

(27) Dok se u skladu s prvim BImSchV-om emisije lebdećih čestica kotlova na kruta goriva mjere u roku od četiri tjedna od ugradnje, ocjena sukladnosti u skladu s Uredbom (EU) 2015/1189 provodi se postupkom kontrole dizajna iz Priloga IV. Direktivi 2009/125/EZ ili sustavom upravljanja iz Priloga V. toj direktivi. Na temelju toga, u usporedivim, ali ne u strogo istovjetnim okolnostima, pri 10 % udjela kisika, u odjeljku 5. prvog BImSchV-a utvrđuje se granična vrijednost za emisije od 27,5 mg/m^3, dok se u Uredbi (EU) 2015/1189 utvrđuju granične vrijednosti od 40 mg/m^3 za automatski ložene kotlove i 60 mg/m^3 za ručno ložene kotlove.

(28) Stoga se njemačke odredbe o emisijama lebdećih čestica razlikuju od odredbi Uredbe (EU) 2015/1189 i strože su od njih.

(29) U skladu s člankom 114. stavkom 4. UFEU-a njemačka obavijest dopunjena je opisom osnove u pogledu zaštite ljudskog zdravlja, što je važna potreba iz članka 36. UFEU-a, i zaštite okoliša. Dopunjena je i procjenom učinka na trgovinu.

(30) Stoga Komisija smatra da je zahtjev koji je dostavila Njemačka kako bi dobila odobrenje za zadržavanje svojih nacionalnih odredbi o emisijama lebdećih čestica dopušten u skladu s člankom 114. stavkom 4. UFEU-a.

1.2. DRUGA ODREDBA: ISKORISTIVA GORIVA

(31) U odjeljku 3. prvog BImSchV-a utvrđen je ograničen popis goriva koja se mogu upotrebljavati u uređajima za izgaranje.

(32) Budući da se ta odredba odnosi na potrošnju energije i drugih resursa tijekom faze uporabe kotlova na kruta goriva i na predviđene emisije u zrak, vodu ili tlo, njemačke odredbe povezane s iskoristivim gorivima čine zahtjeve za ekološki dizajn u smislu Direktive 2009/125/EZ.

(33) Na temelju članka 6. stavka 2. Direktive 2009/125/EZ „[d]ržave članice na temelju zahtjeva za ekološki dizajn, koji se odnose na one parametre ekološkog dizajna iz Priloga I., dijela 1., na svojem državnom području ne zabranjuju, ne ograničavaju i ne sprečavaju stavljanje na tržište ni stavljanje u uporabu proizvoda koji nosi oznaku CE u skladu s člankom 5. za koje primjenljiva provedbena mjera navodi da zahtjev za ekološki dizajn nije potreban”.

(34) U Uredbi (EU) 2015/1189 nisu utvrđeni zahtjevi za ekološki dizajn koji se odnose na iskoristiva goriva za kotlove na kruta goriva. Iako je u pripremnoj studiji provedenoj za potrebe donošenja provedbene mjere zaključeno da „u slučaju kotlova na kruta goriva nisu potrebni dodatni zahtjevi u pogledu parametara ekološkog dizajna za proizvode iz dijela 1. Priloga I. Direktivi 2009/125/EZ” ([5]), u Uredbi (EU) 2015/1189 ne predviđa se da nije potreban zahtjev za ekološki dizajn koji se odnosi na iskoristiva goriva ([6]).

(35) Stoga u odnosu na iskoristiva goriva nema usklađenih zahtjeva za ekološki dizajn na temelju Uredbe (EU) 2015/1189.

(36) Slijedom toga Komisija smatra da je zahtjev koji je dostavila Njemačka kako bi dobila odobrenje za zadržavanje svojih nacionalnih odredbi o iskoristivim gorivima nedopušten u skladu s člankom 114. stavkom 4. UFEU-a.

1.3. TREĆA ODREDBA: SPREMNICI TOPLE VODE

(37) Obveze koje se odnose na opremanje kotlova na kruta goriva spremnicima tople vode navedene u odjeljku 5. točki 4. prvog BImSchV-a ne odnose se na dizajn proizvoda, zahtjev za dostavu informacija ili zahtjev za proizvođača. Stoga ne predstavljaju zahtjeve za ekološki dizajn u smislu Direktive 2009/125/EZ.

(38) Slijedom toga Komisija smatra da je zahtjev koji je dostavila Njemačka kako bi dobila odobrenje za zadržavanje svojih nacionalnih odredbi o spremnicima tople vode nedopušten u skladu s člankom 114. stavkom 4. UFEU-a s upućivanjem na Direktivu 2009/125/EZ.

([5]) Uvodna izjava 5. Uredbe (EU) 2015/1189.

([6]) Za razliku od, primjerice, Uredbe Komisije (EU) br. 547/2012 od 25. lipnja 2012. o provedbi Direktive 2009/125/EZ Europskog parlamenta i Vijeća u vezi sa zahtjevima za ekološki dizajn pumpi za vodu (SL L 165, 26.6.2012., str. 28.), u čijem se članku 3. navodi da „[n]ije potreban nikakav zahtjev za ekološki dizajn u vezi s bilo kojim drugim parametrom ekološkog dizajna iz Priloga I. dijela 1. Direktive 2009/125/EZ”.

1.4. ČETVRTA ODREDBA: PRAĆENJE

(39) Dimnjačarska provjera pravilnog rada uređaja za izgaranje iz odjeljaka 14. i 15. prvog BImSchV-a nije parametar ekološkog dizajna, zahtjev za dostavu informacija ili zahtjev za proizvođača. Stoga ne predstavlja zahtjev za ekološki dizajn u smislu Direktive 2009/125/EZ.

(40) Slijedom toga Komisija smatra da je zahtjev koji je dostavila Njemačka kako bi dobila odobrenje za zadržavanje svojih nacionalnih odredbi o dimnjačarskoj provjeri pravilnog rada uređaja za izgaranje nedopušten u skladu s člankom 114. stavkom 4. UFEU-a s upućivanjem na Direktivu 2009/125/EZ.

2. *PROCJENA KORISTI*

(41) Člankom 114. stavkom 4. UFEU-a predviđa se da, ako nakon usvajanja određene mjere za usklađivanje, država članica smatra da treba zadržati nacionalne odredbe na osnovi važnih potreba iz članka 36. ili u vezi sa zaštitom okoliša ili radnom okolinom, ona o tim odredbama i o razlozima njihova zadržavanja obavješćuje Komisiju.

(42) U tom pogledu Sud Europske unije presudio je da „država članica može temeljiti zahtjev da zadrži svoje postojeće nacionalne odredbe na procjeni opasnosti za javno zdravlje koja se razlikuje od one koju je prihvatio zakonodavac Zajednice kad je donio mjeru usklađivanja od koje odstupaju nacionalne odredbe. U tu svrhu, država članica koja podnosi zahtjev mora dokazati da te nacionalne odredbe osiguravaju razinu zaštite zdravlja koja je viša u odnosu na mjeru usklađivanja Zajednice i da ne prelaze ono što je nužno za postizanje tog cilja” ([7]).

(43) Uz to, na temelju članka 114. stavka 6. prvog podstavka UFEU-a „Komisija u roku od šest mjeseci od obavijesti iz stavaka 4. i 5. odobrava ili odbija nacionalne odredbe nakon što je provjerila jesu li one sredstvo proizvoljne diskriminacije ili prikrivenog ograničenja trgovine među državama članicama te stvaraju li prepreku funkcioniranju unutarnjeg tržišta”.

(44) Stoga Komisija mora procijeniti jesu li nacionalne odredbe opravdane važnim potrebama iz članka 36. UFEU-a ili povezane sa zaštitom okoliša ili radne okoline te premašuju li one ono što je potrebno kako bi se postigao legitimni cilj.

(45) Potrebno je napomenuti da, s obzirom na vremenski okvir utvrđen u članku 114. stavku 6. UFEU-a, Komisija pri ispitivanju opravdanosti nacionalnih mjera o kojima je obaviještena u skladu s člankom 114. stavkom 4. temeljnim smatra opravdanje koje je pružila država članica koja podnosi zahtjev. Teret dokaza snosi država članica koja podnosi zahtjev i koja želi zadržati svoje nacionalne mjere.

2.1. STAJALIŠTE NJEMAČKE

(46) Njemačka smatra da su postojeće nacionalne odredbe strože od onih iz Uredbe (EU) 2015/1189 i da je zadržavanje tih odredbi opravdano i važnim potrebama u smislu članka 36. UFEU-a, osobito zaštitom ljudskog zdravlja, i zaštitom okoliša.

(47) Ističe da bi se smanjenjem razine ambicije utvrđene u prvom BImSchV-u ugrozila kvaliteta zraka u Njemačkoj, što bi bilo u suprotnosti s ciljem poboljšanja ekološke učinkovitosti kotlova na kruta goriva iz Uredbe (EU) 2015/1189.

(48) Njemačka navodi da bi pogoršanje kvalitete zraka bilo u suprotnosti s obvezom koja proizlazi iz članka 12. Direktive 2008/50/EZ Europskog parlamenta i Vijeća ([8]) da se razine lebdećih čestica zadrže ispod graničnih vrijednosti te da se nastoji očuvati najbolja kvaliteta zraka koja je spojiva s održivim razvojem. Navodi i da bi pogoršanje kvalitete zraka bilo u suprotnosti s obvezom koja proizlazi iz članka 13. te direktive da se ne prelaze granične vrijednosti za zaštitu zdravlja ljudi.

([7]) Predmet C-3/00, Kraljevina Danska protiv Komisije Europskih zajednica, EU:C:2003:167, točka 64.

([8]) Direktiva 2008/50/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2008. o kvaliteti zraka i čišćem zraku za Europu (SL L 152, 11.6.2008., str. 1.).

(49) Njemačka naglašava i da bi primjena ograničenja utvrđenih u Uredbi (EU) 2015/1189 u odnosu na emisije lebdećih čestica ugrozila njezinu sposobnost ispunjavanja obveza na temelju Direktive (EU) 2016/2284 Europskog parlamenta i Vijeća ([9]).

(50) Smatra da se postojeća razina zaštite zdravlja i života ljudi u smislu članka 36. UFEU-a i okoliša (članak 114. stavak 4. UFEU-a) ne bi mogla održati u Njemačkoj pri primjeni zahtjeva iz Uredbe (EU) 2015/1189.

2.2. Evaluacija njemačkog stajališta

2.2.1. ***Opravdanost na osnovi važnih potreba iz članka 36. UFEU-a ili zaštite okoliša***

(51) Procjena rizika za zdravlje i okoliš povezanih s emisijama lebdećih čestica ne razlikuje se između Njemačke i Komisije.

(52) Radna skupina Međunarodne agencije za istraživanje raka (IARC) Svjetske zdravstvene organizacije jednoglasno je razvrstala onečišćenje zraka na otvorenom i lebdeće čestice iz onečišćenja vanjskog zraka kao karcinogene za ljude, na temelju dostatnih dokaza o karcinogenosti kod ljudi i pokusnih životinja te snažnih mehanističkih dokaza ([10]).

(53) U Izvješću o kvaliteti zraka u Europi za 2019. ([11]) Europska agencija za okoliš (EEA) napominje da bi se 2016. lebdećim česticama ($PM_{2,5}$) moglo pripisati 374 000 slučajeva prerane smrti u EU-28. EEA procjenjuje da se samo u Njemačkoj 59 600 slučajeva prerane smrti te godine može pripisati česticama $PM_{2,5}$.

(54) Nadalje, europski zakonodavac priznaje da „još nije utvrđen prag ispod kojeg $PM_{2,5}$ ne bi predstavljale rizik. Za takvu onečišćujuću tvar ne bi trebala važiti ista pravila kao za druge onečišćujuće tvari u zraku. Cilj takvog pristupa trebao bi težiti ka općem smanjenju koncentracija u gradskim pozadinskim područjima, kako bi veliki dio stanovništva imao koristi od poboljšane kvalitete zraka" ([12]).

(55) Stoga su rizici od emisija lebdećih čestica za zdravlje i život ljudi znatni.

(56) Njemačka mjera izravno je povezana s ciljem smanjenja emisija lebdećih čestica jer se njome utvrđuju granične vrijednosti emisija za lebdeće čestice koje se primjenjuju na kotlove na kruta goriva.

(57) U skladu s člankom 114. stavkom 6. UFEU-a Komisija odobrava ili odbija nacionalne odredbe nakon što je provjerila jesu li one sredstvo proizvoljne diskriminacije ili prikrivenog ograničenja trgovine među državama članicama te stvaraju li prepreku funkcioniranju unutarnjeg tržišta.

2.2.2. ***Odsutnost proizvoljne diskriminacije, prikrivenog ograničenja trgovine među državama članicama ili bilo kakve prepreke funkcioniranju unutarnjeg tržišta***

2.2.2.1. **Odsutnost proizvoljne diskriminacije**

(58) Komisija je prema članku 114. stavku 6. UFEU-a obvezna provjeriti da predviđene mjere nisu sredstvo proizvoljne diskriminacije. Prema sudskoj praksi Suda ([13]), kako ne bi bilo diskriminacije, u usporedivim situacijama ne postupa se na različit način i u različitim situacijama ne postupa se na jednak način.

(59) Njemački nacionalni propisi primjenjuju se i na domaće proizvode i na proizvode proizvedene u drugim državama članicama. U odsutnosti suprotnih dokaza Komisija zaključuje da nacionalne odredbe nisu sredstvo proizvoljne diskriminacije.

([9]) Direktiva (EU) 2016/2284 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2016. o smanjenju nacionalnih emisija određenih atmosferskih onečišćujućih tvari, o izmjeni Direktive 2003/35/EZ i stavljanju izvan snage Direktive 2001/81/EZ (SL L 344, 17.12.2016., str. 1.).

([10]) Monografije IARC-a o evaluaciji karcinogenih rizika za ljude, svezak 109. Onečišćenje zraka na otvorenom. Lyon: Međunarodna agencija za istraživanje raka.

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

([12]) Direktiva 2008/50/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2008. o kvaliteti zraka i čišćem zraku za Europu (SL L 152, 11.6.2008., str. 1.), uvodna izjava 11.

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

2.2.2.2. **Odsutnost prikrivenog ograničenja trgovine**

(60) Nacionalne mjere koje ograničavaju uporabu proizvoda koji su u skladu s Unijinom mjerom za usklađivanje prepreka su trgovini utoliko što se proizvodi koji su zakonski stavljeni na tržište i upotrebljavaju se u ostatku Unije zbog nacionalnih zahtjeva u praksi ne mogu staviti na tržište u predmetnoj državi članici. Predviđeno je da se preduvjetima propisanima u članku 114. stavku 6. UFEU-a spriječi primjena ograničenja na temelju kriterija iz stavaka 4. i 5. tog članka iz neprimjerenih razloga, zbog čega bi oni bili ekonomska mjera koja ometa uvoz proizvoda iz drugih država članica, tj. sredstvo neizravne zaštite nacionalne proizvodnje.

(61) S obzirom na to da njemački propisi nameću strože zahtjeve za granične vrijednosti emisija lebdećih čestica od onih u Uredbi (EU) 2015/1189 i u odnosu na subjekte s poslovnim nastanom u drugim državama članicama inače usklađenog područja, ti propisi nužno čine prikriveno ograničenje trgovine ili prepreku funkcioniranju unutarnjeg tržišta. Komisija smatra ([14]) da se članak 114. stavak 6. UFEU-a mora tumačiti tako da samo nacionalne mjere koje su neproporcionalna prepreka unutarnjem tržištu ne smiju biti odobrene.

(62) Njemačka je u vezi s tim dostavila podatke koji upućuju na to da se uvoz kotlova na kruta goriva iz drugih država članica odvijao unatoč postojećem zakonodavstvu. Dostavljeni podaci temelje se na ugradnji kotlova na kruta goriva koji se subvencioniraju iz programa poticaja njemačke vlade za energiju iz obnovljivih izvora. Između 2014. i 2018. podaci pokazuju da su kotlovi na kruta goriva biomase njemačkih proizvođača dosljedno činili između 26 % i 28 % subvencioniranih kotlova, a 70 % do 72 % činili su takvi kotlovi drugih proizvođača iz Unije.

(63) S obzirom na nedostatak dokaza o tome da su nacionalne odredbe po svojem učinku mjera namijenjena zaštiti nacionalne proizvodnje, Komisija može zaključiti da one nisu prikriveno ograničenje trgovine među državama članicama.

2.2.2.3. **Odsutnost prepreka funkcioniranju unutarnjeg tržišta**

(64) Taj uvjet ne može se tumačiti tako da sprječava odobrenje svake nacionalne mjere koja bi mogla utjecati na uspostavljanje unutarnjeg tržišta. Doista, svaka nacionalna mjera kojom se odstupa od mjere za usklađivanje usmjerene na uspostavljanje i djelovanje unutarnjeg tržišta u biti je mjera koja će vjerojatno utjecati na unutarnje tržište. Stoga, kako bi se očuvali predmet i svrha postupka propisanog u članku 114. UFEU-a, Komisija smatra da se pojam prepreke funkcioniranju unutarnjeg tržišta u kontekstu članka 114. stavka 6. UFEU-a mora shvatiti kao neproporcionalni učinak u odnosu na željeni cilj. To znači da ne bi trebao prelaziti ono što je potrebno za ostvarivanje tog cilja.

(65) Budući da nacionalna mjera odstupa od mjere za usklađivanje, zadržavanje prve odredbe o kojoj je obaviješteno vjerojatno će utjecati na unutarnje tržište.

(66) Primjenom Uredbe (EU) 2015/1189 njemačko bi se tržište otvorilo za nove modele kotlova na kruta goriva, s većim emisijama lebdećih čestica, povećalo bi se tržišno natjecanje na tom tržištu i stoga potencijalno smanjio prosječni trošak uređaja. Međutim, prema podacima koje je dostavila Njemačka, taj prosječni trošak nije se znatno povećao na njemačkom tržištu nakon što je nacionalna mjera stupila na snagu 2015.

(67) Prema analizi koju je provela Njemačka primjenom pragova za emisije lebdećih čestica iz Uredbe (EU) 2015/1189 umjesto zadržavanja pragova iz postojećeg zakonodavstva u Njemačkoj bi se ukupne godišnje emisije lebdećih čestica povećale za 1,3 kilotona. Iako je razina sigurnosti koja se može dobiti iz projekcija ograničena, bilo kojim povećanjem udjela lebdećih čestica u emisijama kotlova na kruta goriva povećale bi se ukupne emisije lebdećih čestica i onečišćenje zraka.

([14]) Vidjeti, primjerice, Odluku Komisije (EU) 2018/702 od 8. svibnja 2018. o nacionalnim odredbama koje je prijavila Danska o dodavanju nitrita određenim mesnim proizvodima (SL L 118, 14.5.2018., str. 7.).

(68) Trenutačno njemačko zakonodavstvo posljednjih je godina poticaj za proizvođače kotlova na kruta goriva da ulažu u smanjenje emisija tih kotlova, čime se osigurava tržište za njihove proizvode s najboljim performansama. U tom bi pogledu smanjenje zahtjeva u pogledu emisija stupanjem na snagu Uredbe (EU) 2015/1189 moglo destimulirati proizvođače za ulaganja u proizvode s boljim performansama.

(69) S obzirom na zdravstvene prednosti povezane sa smanjenjem emisija lebdećih čestica, ograničen učinak na trgovinu koji se može utvrditi na temelju podataka koje je dostavila Njemačka, činjenicu da ne postoji određeni prag ispod kojeg čestice $PM_{2,5}$ ne bi predstavljale rizik i izravnu vezu između mjere i cilja, zadržavanje nacionalnih odredbi ne bi se trebalo smatrati neproporcionalnim u odnosu na cilj koji se želi postići. Stoga one ne predstavljaju prepreku funkcioniranju unutarnjeg tržišta u smislu članka 114. stavka 6. UFEU-a.

(70) S obzirom na analizu koja će se provesti Komisija smatra da je uvjet o odsutnosti prepreka funkcioniranju unutarnjeg tržišta ispunjen u pogledu obavijesti Njemačke.

III. **Zaključak**

(71) S obzirom na prethodna razmatranja i uzimajući u obzir komentare Njemačke i drugih relevantnih dionika, mišljenje je Komisije:

— da obavijesti koje se odnose na odredbe o iskoristivim gorivima, spremnicima tople vode i praćenju uređaja za izgaranje nisu dopuštene u skladu s člankom 114. stavkom 4. UFEU-a,

— da se odobrava obavijest koja se odnosi na pragove emisija lebdećih čestica,

DONIJELA JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Odobravaju se nacionalne odredbe koje se odnose na pragove emisija lebdećih čestica koji se primjenjuju na kotlove na kruta goriva obuhvaćene Uredbom (EU) 2015/1189 i sadržane u odjeljku 5. točki 1. prvog BImSchV-a.

Članak 2.

Obavijesti koje se odnose na iskoristiva goriva, spremnike tople vode i dimnjačarsku provjeru pravilnog rada uređaja za izgaranje odbacuju se kao nedopuštene.

Članak 3.

Ova je Odluka upućena Saveznoj Republici Njemačkoj.

Sastavljeno u Bruxellesu 13. svibnja 2020.

Za Komisiju
Kadri SIMSON
Članica Komisije