DECISIONI

DECISIONE (UE) 2020/654 DELLA COMMISSIONE

del 13 maggio 2020

relativa alle disposizioni nazionali notificate dalla Germania sulle piccole e medie unità di combustione

[notificata con il numero C(2020) 2986]

(Il testo in lingua tedesca è il solo facente fede)

LA COMMISSIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 114, paragrafo 6,

considerando quanto segue:

I. FATTI E PROCEDIMENTO

(1) Con lettera del 29 novembre 2019, la Germania ha notificato alla Commissione, in applicazione dell'articolo 114, paragrafo 4, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), l'intenzione di mantenere alcune disposizioni nazionali per le caldaie a combustibile solido, in conformità del regolamento tedesco sulle unità di combustione di piccole e medie dimensioni (*Verordnung über kleine und mitlere Feuerungsanlagen*), del 26 gennaio 2010 ([1]) («primo BImSchV»). La Germania ritiene necessario mantenere tali disposizioni nazionali dopo l'entrata in vigore del regolamento (UE) 2015/1189 della Commissione ([2]) per motivi connessi alla tutela della salute umana e alla protezione dell'ambiente.

1. *LEGISLAZIONE DELL'UNIONE*

1.1. ARTICOLO 114, PARAGRAFI 4 E 6, DEL TFUE

(2) L'articolo 114, paragrafo 4, del TFUE dispone che «[a]llorché, dopo l'adozione di una misura di armonizzazione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, da parte del Consiglio o da parte della Commissione, uno Stato membro ritenga necessario mantenere disposizioni nazionali giustificate da esigenze importanti di cui all'articolo 36 o relative alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro, esso notifica tali disposizioni alla Commissione precisando i motivi del mantenimento delle stesse.»

(3) A norma dell'articolo 114, paragrafo 6, del TFUE, la Commissione, entro sei mesi dalla notifica trasmessa in applicazione dell'articolo 114, paragrafo 4, approva o respinge le disposizioni nazionali in questione dopo aver verificato se esse costituiscano o no uno strumento di discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata nel commercio tra gli Stati membri e se rappresentino o no un ostacolo al funzionamento del mercato interno.

1.2. DIRETTIVA 2009/125 SULLE SPECIFICHE PER LA PROGETTAZIONE ECOCOMPATIBILE DEI PRODOTTI CONNESSI ALL'ENERGIA

(4) La direttiva 2009/125/CE del Parlamento europeo e del Consiglio ([3]) prevede l'elaborazione di specifiche cui i prodotti connessi all'energia, oggetto delle misure di esecuzione, devono ottemperare per essere immessi sul mercato e/o messi in servizio. La direttiva contribuisce allo sviluppo sostenibile aumentando l'efficienza energetica e il livello di protezione dell'ambiente.

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

([2]) Regolamento (UE) 2015/1189 della Commissione, del 28 aprile 2015, recante modalità di applicazione della direttiva 2009/125/CE del Parlamento europeo e del Consiglio in merito alle specifiche per la progettazione ecocompatibile delle caldaie a combustibile solido (GU L 193 del 21.7.2015, pag. 100).

([3]) Direttiva 2009/125/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativa all'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia (GU L 285 del 31.10.2009, pag. 10).

(5) A norma dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2009/125/CE, «[g]li Stati membri non vietano, limitano o ostacolano l'immissione sul mercato e/o la messa in servizio all'interno del loro territorio di un prodotto che rispetta tutte le altre pertinenti prescrizioni della misura di esecuzione applicabile e reca la marcatura CE in conformità dell'articolo 5, a motivo di specifiche per la progettazione ecocompatibile relative ai parametri della progettazione ecocompatibile di cui all'allegato I, parte 1, che sono oggetto della misura di esecuzione applicabile.»

(6) A norma dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2009/125/CE, «[g]li Stati membri non vietano, limitano o ostacolano l'immissione sul mercato e/o la messa in servizio all'interno del loro territorio di un prodotto recante la marcatura CE in conformità dell'articolo 5 a motivo di specifiche per la progettazione ecocompatibile relative ai parametri per la progettazione ecocompatibile di cui all'allegato I, parte 1, per i quali la misura di esecuzione applicabile preveda che non è necessaria alcuna specifica per la progettazione ecocompatibile.»

(7) A termini della direttiva 2009/125/CE, con «specifica per la progettazione ecocompatibile» s'intende qualsiasi prescrizione con riferimento a un prodotto o alla progettazione di un prodotto intesa a migliorare le sue prestazioni ambientali o qualsiasi prescrizione per la fornitura di informazioni con riguardo agli aspetti ambientali di un prodotto.

(8) A norma dell'articolo 15 della direttiva 2009/125/CE, le misure di esecuzione devono fissare le specifiche per la progettazione ecocompatibile conformemente all'allegato I («Metodologia per l'elaborazione di specifiche generali per la progettazione ecocompatibile») e all'allegato II («Metodologia per la definizione delle specifiche particolari per la progettazione ecocompatibile»).

(9) Le specifiche generali per la progettazione ecocompatibile mirano a migliorare le prestazioni ambientali del prodotto concentrandosi sugli aspetti ambientali significativi dello stesso senza fissare valori limite. Le specifiche particolari per la progettazione ecocompatibile sono intese a migliorare un determinato aspetto ambientale del prodotto. Esse possono assumere la forma di specifiche per un minore consumo di una data risorsa, quali i limiti all'uso di tale risorsa nei vari stadi del ciclo di vita dei prodotti a seconda dei casi.

1.3. REGOLAMENTO (UE) 2015/1189 RELATIVO ALLE SPECIFICHE PER LA PROGETTAZIONE ECOCOMPATIBILE DEGLI APPARECCHI PER IL RISCALDAMENTO D'AMBIENTE

(10) Il regolamento (UE) 2015/1189 è adottato nel quadro della direttiva 2009/125/CE. In conformità della procedura stabilita nella direttiva 2009/125/CE, la Commissione ha effettuato uno studio preparatorio per analizzare gli aspetti tecnici, ambientali ed economici delle caldaie a combustibile solido tradizionalmente utilizzate negli ambienti domestici e nei locali adibiti ad attività commerciali. Lo studio è stato realizzato in cooperazione con le parti in causa e le parti interessate dell'Unione e dei paesi terzi e i suoi risultati sono stati resi pubblici.

(11) Gli aspetti ambientali delle caldaie a combustibile solido identificati come importanti ai fini del regolamento (UE) 2015/1189 sono il consumo energetico durante la fase di utilizzo e l'emissione di particolato (polveri), composti organici gassosi, monossido di carbonio e ossidi di azoto durante la fase di utilizzo.

(12) L'allegato II del regolamento (UE) 2015/1189 stabilisce pertanto le specifiche particolari per la progettazione ecocompatibile delle caldaie a combustibile solido applicabili dal 1° gennaio 2020, disponendo segnatamente che le emissioni stagionali di particolato da riscaldamento d'ambiente non superino 40 mg/m^3 per le caldaie ad alimentazione automatica e 60 mg/m^3 per le caldaie ad alimentazione manuale. Tali specifiche devono essere soddisfatte con il combustibile preferito e con ogni altro combustibile idoneo alla caldaia a combustibile solido.

(13) I metodi di misurazione e calcolo sono stabiliti all'allegato III del regolamento (UE) 2015/1189.

2. *DISPOSIZIONI NAZIONALI NOTIFICATE*

(14) La Germania ha notificato le disposizioni seguenti del primo BImSchV:

a) la sezione 5, punto 1, che stabilisce i valori limite di emissione e il metodo di misurazione del particolato («prima disposizione»). I valori e il metodo differiscono da quelli applicabili dal 1° gennaio 2020 a norma del regolamento (UE) 2015/1189;

b) la sezione 4, punto 1, in combinato disposto con la sezione 3, che elenca in modo esaustivo i combustibili utilizzabili negli impianti di combustione («seconda disposizione»). Il regolamento (UE) 2015/1189 non contiene un elenco altrettanto esaustivo;

c) la sezione 5, punto 4, che contiene l'obbligo di fornire serbatoi per l'acqua calda insieme alle caldaie a combustibile solido («terza disposizione»). Tale obbligo non figura nel regolamento (UE) 2015/1189;

d) la sezione 14 e la sezione 15, punto 1, che riguardano il monitoraggio delle unità di combustione nuove e di quelle modificate in modo rilevante («quarta disposizione»). Il regolamento (UE) 2015/1189 impone obblighi per l'immissione sul mercato delle caldaie a combustibile solido ma non contiene disposizioni sul loro monitoraggio successivo.

3. *PROCEDIMENTO*

(15) Con lettera del 29 novembre 2019 la Germania ha notificato alla Commissione l'intenzione di mantenere alcune disposizioni nazionali sulle caldaie a combustibile solido a norma del primo BImSchV.

(16) Con lettera del 10 gennaio 2020 la Commissione ha informato la Germania che la notifica era pervenuta e che il periodo di sei mesi previsto per il suo esame a norma dell'articolo 114, paragrafo 6, del TFUE decorreva dal 30 novembre 2019, giorno successivo al suo ricevimento.

(17) La Commissione ha pubblicato una comunicazione riguardante detta notifica nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* ([4]) al fine di informare gli altri portatori di interessi delle disposizioni nazionali tedesche e dei motivi addotti a sostegno della richiesta. Con lettera del 6 febbraio 2020 la Commissione ha informato della notifica gli altri Stati membri e i paesi del SEE, dando loro e alle entità pertinenti la possibilità di presentare osservazioni entro trenta giorni. La Commissione ha ricevuto osservazioni da Cipro, Repubblica ceca e una lettera congiunta di Deutsche Umwelthilfe e.V., ClientEarth, Air Pollution & Climate Secretariat, Ufficio europeo dell'ambiente, Green Transition Denmark ed ECOS.

(18) Cipro non si oppone alla richiesta della Germania di mantenere le disposizioni nazionali più rigorose e ritiene che i motivi da essa addotti siano concreti e ben documentati. Cipro ritiene inoltre che respingere la notifica della Germania comporterebbe un deterioramento della qualità dell'aria.

(19) La Repubblica ceca accoglie favorevolmente e sostiene la notifica della Germania intesa a mantenere le disposizioni nazionali che derogano alle specifiche per la progettazione ecocompatibile delle caldaie a combustibile solido.

(20) Nella lettera congiunta, le organizzazioni di cui al considerando 17 hanno espresso l'opinione che la richiesta del governo tedesco fosse necessaria e proporzionata alla tutela della salute umana e dell'ambiente.

(21) Con lettera del 18 febbraio 2020 la Commissione ha chiesto alla Germania informazioni supplementari, che ha ricevuto con lettera del 4 marzo 2020.

II. **VALUTAZIONE**

1. *RICEVIBILITÀ*

(22) A norma dell'articolo 114, paragrafi 4 e 6, del TFUE, lo Stato membro può, dopo l'adozione di una misura di armonizzazione, mantenere disposizioni nazionali più severe, giustificate da esigenze importanti di cui all'articolo 36 o relative alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro, purché esso notifichi tali disposizioni alla Commissione e quest'ultima ne approvi l'applicazione.

(23) La Commissione ritiene che l'articolo 114, paragrafi 4 e 6, del TFUE possa essere applicato solo se le disposizioni nazionali differiscono dalle disposizioni specifiche di una misura di armonizzazione. Pertanto, se le disposizioni notificate ai sensi dell'articolo 114, paragrafo 4, non riguardano le prescrizioni oggetto di una misura di armonizzazione, la loro notifica deve essere dichiarata irricevibile.

(24) Su tale base si illustra di seguito la ricevibilità della domanda per ciascuna delle quattro disposizioni tedesche.

1.1. PRIMA DISPOSIZIONE: SOGLIA DELLE EMISSIONI DI PARTICOLATO

(25) Il regolamento (UE) 2015/1189 stabilisce specifiche particolari di progettazione ecocompatibile per vari parametri delle caldaie a combustibile solido, tra cui le emissioni di particolato.

(26) Le prescrizioni contenute nelle disposizioni tedesche relative alle emissioni di particolato notificate alla Commissione si riferiscono al prodotto, sono intese a migliorarne le prestazioni ambientali e sono quantitative e misurabili. Si configurano pertanto come specifiche particolari per la progettazione ecocompatibile ai sensi della direttiva 2009/125/CE.

([4]) GU C 42 del 7.2.2020, pag. 2.

(27) A norma del primo BImSchV le emissioni di particolato delle caldaie a combustibile solido devono essere misurate entro quattro settimane dall'installazione; la valutazione della conformità a norma del regolamento (UE) 2015/1189 deve invece essere effettuata per mezzo della procedura di controllo della progettazione di cui all'allegato IV della direttiva 2009/125/CE o del sistema di gestione di cui all'allegato V della stessa. Su tale base, in circostanze analoghe ma non strettamente equivalenti, a un tenore di ossigeno del 10 %, la sezione 5 del primo BImSchV fissa un valore limite per le emissioni di 27,5 mg/m^3, mentre il regolamento (UE) 2015/1189 fissa valori limite di 40 mg/m^3 per le caldaie ad alimentazione automatica e 60 mg/m^3 per le caldaie ad alimentazione manuale.

(28) Le disposizioni tedesche in materia di emissioni di particolato differiscono pertanto dalle disposizioni del regolamento (UE) 2015/1189 in quanto più severe.

(29) In conformità dell'articolo 114, paragrafo 4, del TFUE, la notifica tedesca era corredata di una descrizione dei motivi connessi alla tutela dalla salute umana, che è una delle esigenze importanti di cui all'articolo 36 del TFUE, e alla protezione dell'ambiente. Era corredata anche di una valutazione dell'impatto sul commercio.

(30) La Commissione ritiene pertanto che la domanda presentata dalla Germania al fine di ottenere l'autorizzazione a mantenere le disposizioni nazionali relative alle emissioni di particolato sia ricevibile a norma dell'articolo 114, paragrafo 4, del TFUE.

1.2. SECONDA DISPOSIZIONE: COMBUSTIBILI UTILIZZABILI

(31) La sezione 3 del primo BImSchV stabilisce un elenco restrittivo di combustibili che possono essere utilizzati negli impianti di combustione.

(32) Poiché tale disposizione riguarda il consumo di energia e di altre risorse durante la fase di utilizzo delle caldaie a combustibile solido e le emissioni previste nell'aria, nell'acqua o nel suolo, le disposizioni tedesche relative ai combustibili utilizzabili si configurano come specifiche di progettazione ecocompatibile a termini della direttiva 2009/125/CE.

(33) A norma dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2009/125/CE, «[g]li Stati membri non vietano, limitano o ostacolano l'immissione sul mercato e/o la messa in servizio all'interno del loro territorio di un prodotto recante la marcatura CE in conformità dell'articolo 5 a motivo di specifiche per la progettazione ecocompatibile relative ai parametri per la progettazione ecocompatibile di cui all'allegato I, parte 1, per i quali la misura di esecuzione applicabile preveda che non è necessaria alcuna specifica per la progettazione ecocompatibile.»

(34) Il regolamento (UE) 2015/1189 non stabilisce alcuna specifica di progettazione ecocompatibile per i combustibili che alimentano le caldaie a combustibile solido. Sebbene lo studio svolto in preparazione della misura di esecuzione abbia concluso che «eventuali specifiche riguardanti altri parametri di progettazione ecocompatibile di cui all'allegato I, parte 1, della direttiva 2009/125/CE non sono necessarie nel caso delle caldaie a combustibile solido» ([5]), il regolamento (UE) 2015/1189 non dispone che non è necessaria alcuna specifica di progettazione ecocompatibile relativa ai combustibili utilizzabili ([6]).

(35) Nell'ambito del regolamento (UE) 2015/1189 i combustibili utilizzabili non sono pertanto una specifica armonizzata di progettazione ecocompatibile.

(36) La Commissione ritiene quindi che la domanda presentata dalla Germania al fine di ottenere l'autorizzazione a mantenere le disposizioni nazionali relative ai combustibili utilizzabili non sia ricevibile a norma dell'articolo 114, paragrafo 4, del TFUE.

1.3. TERZA DISPOSIZIONE: SERBATOI PER L'ACQUA CALDA

(37) Gli obblighi relativi all'installazione dei serbatoi per l'acqua calda insieme alle caldaie a combustibile solido di cui alla sezione 5, punto 4, del primo BImSchV non riguardano la progettazione dei prodotti né sono specifiche per la fornitura di informazioni o per il fabbricante. Non si configurano pertanto come specifiche per la progettazione ecocompatibile a termini della direttiva 2009/125/CE.

(38) La Commissione ritiene quindi che la domanda presentata dalla Germania al fine di ottenere l'autorizzazione a mantenere le disposizioni nazionali relative ai serbatoi per l'acqua calda non sia ricevibile a norma dell'articolo 114, paragrafo 4, del TFUE alla luce della direttiva 2009/125/CE.

([5]) Considerando 5 del regolamento (UE) 2015/1189.

([6]) Contrariamente, ad esempio, al regolamento (UE) n. 547/2012 della Commissione, del 25 giugno 2012, recante modalità di applicazione della direttiva 2009/125/CE del Parlamento europeo e del Consiglio in merito alle specifiche per la progettazione ecocompatibile delle pompe per acqua (GU L 165 del 26.6.2012, pag. 28), che all'articolo 3 recita: «[n]on è necessaria alcuna specifica per la progettazione ecocompatibile di altri parametri di cui all'allegato I, parte 1, della direttiva 2009/125/CE.»

1.4. QUARTA DISPOSIZIONE: MONITORAGGIO

(39) La verifica del funzionamento corretto degli impianti di combustione a opera degli spazzacamini di cui alle sezioni 14 e 15 del primo BImSchV non è un parametro di progettazione ecocompatibile né una specifica per la fornitura di informazioni o per il fabbricante. Non si configura pertanto come specifica per la progettazione ecocompatibile a termini della direttiva 2009/125/CE.

(40) La Commissione ritiene quindi che la domanda presentata dalla Germania al fine di ottenere l'autorizzazione a mantenere le disposizioni nazionali relative alla verifica del funzionamento corretto degli impianti di combustione a opera degli spazzacamini non sia ricevibile a norma dell'articolo 114, paragrafo 4, del TFUE alla luce della direttiva 2009/125/CE.

2. *VALUTAZIONE DI MERITO*

(41) L'articolo 114, paragrafo 4, del TFUE dispone che «[a]llorché, dopo l'adozione di una misura di armonizzazione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, da parte del Consiglio o da parte della Commissione, uno Stato membro ritenga necessario mantenere disposizioni nazionali giustificate da esigenze importanti di cui all'articolo 36 o relative alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro, esso notifica tali disposizioni alla Commissione precisando i motivi del mantenimento delle stesse.»

(42) A tale riguardo la Corte di giustizia dell'Unione europea ha statuito che «uno Stato membro può fondare una domanda volta al mantenimento in vigore delle sue norme nazionali preesistenti su una valutazione del rischio per la sanità pubblica differente da quella effettuata dal legislatore comunitario al momento dell'adozione della misura di armonizzazione alla quale quelle norme nazionali derogano. A tal fine spetta allo Stato membro richiedente provare che le dette norme nazionali garantiscono un livello di protezione della salute più elevato della misura comunitaria di armonizzazione e che non vanno al di là di quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo.» ([7])

(43) Oltre a ciò, in applicazione dell'articolo 114, paragrafo 6, primo comma, del TFUE, «[l]a Commissione, entro sei mesi dalle notifiche di cui ai paragrafi 4 e 5, approva o respinge le disposizioni nazionali in questione dopo aver verificato se esse costituiscano o no uno strumento di discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata nel commercio tra gli Stati membri e se rappresentino o no un ostacolo al funzionamento del mercato interno.»

(44) La Commissione deve pertanto valutare in particolare se le disposizioni nazionali siano giustificate da esigenze importanti di cui all'articolo 36 TFUE o relative alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro e non vadano al di là di quanto necessario per conseguire il legittimo obiettivo perseguito.

(45) Va rilevato che, alla luce dei termini temporali stabiliti all'articolo 114, paragrafo 6, del TFUE, la Commissione, nel valutare se le misure nazionali notificate a norma dell'articolo 114, paragrafo 4, siano giustificate, deve fondarsi sui motivi addotti dallo Stato membro che effettua la notifica. L'onere della prova incombe allo Stato membro richiedente che intende mantenere le misure nazionali.

2.1. LA POSIZIONE DELLA GERMANIA

(46) La Germania ritiene che le disposizioni nazionali vigenti siano più rigorose di quelle del regolamento (UE) 2015/1189 e che il loro mantenimento sia giustificato da esigenze importanti a termini dell'articolo 36 del TFUE, in particolare la tutela della salute umana, e dalla protezione dell'ambiente.

(47) La Germania rileva che se si diminuisse il livello di ambizione del primo BImSchV sarebbe messa a repentaglio la qualità dell'aria nel suo territorio, in contraddizione con l'obiettivo di migliorare le prestazioni ambientali delle caldaie a combustibile solido perseguito dal regolamento (UE) 2015/1189.

(48) La Germania afferma che il deterioramento della qualità dell'aria sarebbe contrario all'obbligo derivante dall'articolo 12 della direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio ([8]) di mantenere i livelli di particolato al di sotto dei valori limite e adoperarsi per preservare la migliore qualità dell'aria ambiente che risulti compatibile con lo sviluppo sostenibile. La Germania afferma inoltre che il deterioramento della qualità dell'aria sarebbe contrario all'obbligo derivante dall'articolo 13 della stessa direttiva di non superare i valori limite per la protezione della salute umana.

([7]) Causa C-3/00, *Regno di Danimarca contro Commissione delle Comunità europee*, EU:C:2003:167, punto 64.

([8]) Direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa (GU L 152 dell'11.6.2008, pag. 1).

(49) La Germania evidenzia anche che l'applicazione dei limiti stabiliti nel regolamento (UE) 2015/1189 per le emissioni di particolato comprometterebbe la sua capacità di ottemperare agli obblighi derivanti dalla direttiva (UE) 2016/2284 del Parlamento europeo e del Consiglio ([9]).

(50) La Germania ritiene che l'attuale livello di tutela della salute e della vita delle persone a termini dell'articolo 36 del TFUE e di protezione dell'ambiente (articolo 114, paragrafo 4, TFUE) non potrebbe essere mantenuto sul suo territorio se applicasse le prescrizioni del regolamento (UE) 2015/1189.

2.2. VALUTAZIONE DELLA POSIZIONE DELLA GERMANIA

2.2.1. ***Giustificazione in base alle esigenze importanti di cui all'articolo 36 del TFUE o alla protezione dell'ambiente***

(51) La Germania e la Commissione condividono la stessa valutazione dei rischi per la salute e l'ambiente legati alle emissioni di particolato.

(52) Un gruppo di lavoro dell'Agenzia internazionale per la ricerca sul cancro dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) ha classificato unanimemente l'inquinamento atmosferico e il particolato presente nell'aria atmosferica inquinata come cancerogeni per gli esseri umani, sulla base di evidenze sufficienti della cancerogenicità per gli esseri umani e gli animali da laboratorio e di solide evidenze meccanicistiche ([10]).

(53) Nella relazione *Qualità dell'aria in Europa 2019* ([11]), l'Agenzia europea dell'ambiente (AEE) rileva che il particolato fine ($PM_{2.5}$) potrebbe essere all'origine di 374 000 morti premature nell'UE-28 nel 2016, di cui, secondo le sue stime, 59 600 solo in Germania.

(54) Il legislatore europeo riconosce inoltre che «non esiste una soglia identificabile al di sotto della quale il $PM_{2,5}$ non rappresenti un rischio. Per tale motivo la disciplina prevista per questo inquinante dovrebbe essere differente da quella di altri inquinanti atmosferici. Tale approccio dovrebbe mirare ad una riduzione generale delle concentrazioni nei siti di fondo urbani per garantire che ampie fasce della popolazione beneficino di una migliore qualità dell'aria.» ([12])

(55) I rischi posti dalle emissioni di particolato per la salute e la vita delle persone sono pertanto significativi.

(56) La misura tedesca è direttamente collegata all'obiettivo di ridurre le emissioni di particolato, in quanto fissa valori limite per le emissioni di questo inquinante applicabili alle caldaie a combustibile solido.

(57) È su tale base che la Commissione, in applicazione dell'articolo 114, paragrafo 6, del TFUE, deve approvare o respingere le disposizioni nazionali in questione dopo aver verificato se esse costituiscano o no uno strumento di discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata nel commercio tra gli Stati membri e se rappresentino o no un ostacolo al funzionamento del mercato interno.

2.2.2. ***Assenza di discriminazioni arbitrarie, di restrizioni dissimulate nel commercio tra gli Stati membri e di ostacoli al funzionamento del mercato interno***

2.2.2.1. **Assenza di discriminazioni arbitrarie**

(58) L'articolo 114, paragrafo 6, del TFUE dispone che la Commissione verifichi se le misure previste costituiscano o no uno strumento di discriminazione arbitraria. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia ([13]), perché non vi sia discriminazione situazioni paragonabili non devono essere trattate in maniera diversa e situazioni diverse non devono essere trattate in maniera uguale.

(59) Le norme nazionali tedesche si applicano sia ai prodotti nazionali sia ai prodotti fabbricati in altri Stati membri. L'assenza di prove contrarie porta la Commissione a concludere che le disposizioni nazionali non sono uno strumento di discriminazione arbitraria.

([9]) Direttiva (UE) 2016/2284 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, concernente la riduzione delle emissioni nazionali di determinati inquinanti atmosferici, che modifica la direttiva 2003/35/CE e abroga la direttiva 2001/81/CE (GU L 344 del 17.12.2016, pag. 1).

([10]) International Agency for Research on Cancer, *Outdoor air pollution*, «IARC monographs on the evaluation of carcinogenic risks to humans», volume 109, Lione, 2015.

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

([12]) Considerando 11 della direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa (GU L 152 dell'11.6.2008, pag. 1).

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

2.2.2.2. **Assenza di una restrizione dissimulata del commercio**

(60) Le disposizioni nazionali che limitano l'uso di prodotti conformi a una misura unionale di armonizzazione sono un ostacolo al commercio, in quanto nella pratica i prodotti immessi legalmente sul mercato ed usati nel resto dell'Unione non possono, a causa delle prescrizioni nazionali, essere immessi nel mercato dello Stato membro in questione. Le condizioni stabilite all'articolo 114, paragrafo 6, del TFUE sono intese ad evitare che le restrizioni basate sui criteri di cui ai paragrafi 4 e 5 di detto articolo siano applicate per motivi non ammissibili e costituiscano in effetti misure economiche volte a impedire l'importazione di prodotti da altri Stati membri, vale a dire un mezzo per proteggere indirettamente la produzione nazionale.

(61) Le norme tedesche possono costituire una restrizione dissimulata del commercio perché impongono specifiche più severe per i valori limite di emissione del particolato rispetto a quelle del regolamento (UE) 2015/1189 anche agli operatori di altri Stati membri, in un settore altrimenti armonizzato. La Commissione ritiene ([14]) che l'articolo 114, paragrafo 6, del TFUE deve essere interpretato nel senso che solo le misure nazionali che costituiscono un ostacolo sproporzionato al funzionamento del mercato interno non possono essere approvate.

(62) A tale proposito la Germania ha trasmesso le cifre indicanti l'avvenuta importazione di caldaie a combustibile solido da altri Stati membri nonostante la legislazione nazionale vigente. Queste cifre sono ricavate dai dati sulle caldaie a combustibile solido installate con la sovvenzione del regime pubblico tedesco di incentivi dell'energia rinnovabile. I dati mostrano che tra il 2014 e il 2018 le caldaie a biomassa di fabbricazione tedesca rappresentavano stabilmente il 26 %-28 % delle caldaie sovvenzionate, contro il 70 %-72 % di quelle fabbricate in altri paesi dell'Unione.

(63) In assenza di prove indicanti che le disposizioni nazionali costituiscono in effetti una misura intesa a proteggere la produzione nazionale, la Commissione può concludere che esse non costituiscono una restrizione dissimulata nel commercio tra gli Stati membri.

2.2.2.3. **Assenza di ostacoli al funzionamento del mercato interno**

(64) Questa condizione non può essere interpretata in modo da precludere l'approvazione di qualsiasi disposizione nazionale suscettibile di incidere sull'instaurazione del mercato interno. Di fatto qualsiasi disposizione nazionale che deroghi a una misura di armonizzazione finalizzata all'instaurazione e al funzionamento del mercato interno costituisce in sostanza una misura che può incidere sul mercato interno. Per salvaguardare l'oggetto e la finalità della procedura prevista all'articolo 114 del TFUE, la Commissione ritiene pertanto che il concetto di ostacolo al funzionamento del mercato interno debba essere inteso, nel contesto dell'articolo 114, paragrafo 6, del TFUE, come effetto sproporzionato rispetto all'obiettivo perseguito, vale a dire che la disposizione deve limitarsi a quanto è necessario per conseguire l'obiettivo.

(65) Poiché si tratta di una disposizione nazionale che deroga a una misura di armonizzazione, la prima disposizione notificata, se mantenuta, può avere incidenza sul mercato interno.

(66) L'applicazione del regolamento (UE) 2015/1189 aprirebbe il mercato tedesco a nuovi modelli di caldaie a combustibile solido, con emissioni più alte di particolato, aumenterebbe la concorrenza e potrebbe di conseguenza ridurre il costo medio d'installazione; dall'entrata in vigore della misura nazionale nel 2015, secondo i dati forniti dalla Germania il costo medio non è tuttavia aumentato in misura significativa nel mercato tedesco.

(67) In base all'analisi della Germania applicare le soglie per le emissioni di particolato del regolamento (UE) 2015/1189 anziché mantenere le soglie stabilite dalla legislazione vigente determinerebbe un aumento generale delle emissioni di particolato sul suo territorio pari a 1,3 kilotonnellate all'anno. Sebbene le proiezioni racchiudano sempre un grado di incertezza, qualsiasi aumento della quota di mercato delle caldaie a combustibile solido che rilasciano più particolato porterebbe a un aumento generale delle emissioni di particolato e dell'inquinamento atmosferico.

([14]) Si veda ad esempio la decisione (UE) 2018/702 della Commissione, dell'8 maggio 2018, relativa alle disposizioni nazionali notificate dalla Danimarca concernenti l'aggiunta di nitriti ad alcuni prodotti a base di carne (GU L 118 del 14.5.2018, pag. 7).

(68) La legislazione tedesca attuale negli ultimi anni ha incentivato i fabbricanti a investire in caldaie a combustibile solido meno inquinanti, creando un mercato per i prodotti caratterizzati dalle prestazioni migliori. Se si attenuasse il rigore delle specifiche relative alle emissioni dando applicazione al regolamento (UE) 2015/1189 i fabbricanti potrebbero perdere l'incentivo a investire in prodotti con prestazioni migliori.

(69) Considerati i benefici per la salute derivanti dalla riduzione delle emissioni di particolato, gli effetti limitati sul commercio identificabili in base ai dati forniti dalla Germania, l'assenza di una soglia identificabile al di sotto della quale il $PM_{2,5}$ non rappresenterebbe un rischio e il legame diretto tra la misura e l'obiettivo, non si dovrebbe considerare sproporzionato il mantenimento delle disposizioni nazionali rispetto all'obiettivo perseguito. Tali disposizioni nazionali non rappresentano quindi un ostacolo al funzionamento del mercato interno ai sensi dell'articolo 114, paragrafo 6, del TFUE.

(70) Alla luce di questa analisi, la Commissione reputa soddisfatta la condizione relativa all'assenza di ostacoli al funzionamento del mercato interno per quanto concerne la presente notifica della Germania.

III. **CONCLUSIONI**

(71) Alla luce delle considerazioni di cui sopra e tenuto conto delle osservazioni ricevute dalla Germania e da altri portatori di interessi, la Commissione ritiene che:

— le notifiche relative alla disposizione sui combustibili utilizzabili, sui serbatoi per l'acqua calda e sul monitoraggio degli impianti di combustione non sono ricevibili a norma dell'articolo 114, paragrafo 4, del TFUE;

— la notifica relativa alle soglie per le emissioni di particolato deve essere approvata,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

Sono approvate le disposizioni nazionali relative alle soglie per le emissioni di particolato applicabili alle caldaie a combustibile solido contemplate dal regolamento (UE) 2015/1189 e contenute nella sezione 5, punto 1, del primo BImSchV.

Articolo 2

Sono respinte perché irricevibili le notifiche relative ai combustibili utilizzabili, ai serbatoi per l'acqua calda e alla verifica del corretto funzionamento a opera degli spazzacamini.

Articolo 3

La Repubblica federale di Germania è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 13 maggio 2020

Per la Commissione
Kadri SIMSON
Membro della Commissione