BESLUITEN

BESLUIT (EU) 2020/654 VAN DE COMMISSIE

van 13 mei 2020

betreffende door Duitsland aangemelde nationale bepalingen inzake kleine en middelgrote verbrandingseenheden

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2020) 2986)

(Slechts de tekst in de Duitse taal is authentiek)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 114, lid 6,

Overwegende hetgeen volgt:

I. FEITEN EN PROCEDURE

(1) Bij brief van 29 november 2019 heeft Duitsland de Commissie overeenkomstig artikel 114, lid 4, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) in kennis gesteld van zijn wens om bepaalde nationale bepalingen voor verwarmingsketels voor vaste brandstoffen te handhaven overeenkomstig de Duitse verordening betreffende kleine en middelgrote verbrandingseenheden (Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen) van 26 januari 2010 ([1]) (hierna de "1[e] BImSchV" genoemd). Duitsland acht het noodzakelijk deze nationale bepalingen na de inwerkingtreding van Verordening (EU) 2015/1189 van de Commissie ([2]) te handhaven in verband met de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu.

1. *WETGEVING VAN DE UNIE*

1.1. ARTIKEL 114, LEDEN 4 EN 6, VWEU

(2) In artikel 114, lid 4, VWEU is bepaald dat wanneer een lidstaat het, nadat door het Europees Parlement en de Raad, door de Raad of door de Commissie een harmonisatiemaatregel is genomen, noodzakelijk acht nationale bepalingen te handhaven die hun rechtvaardiging vinden in gewichtige eisen als bedoeld in artikel 36 of verband houdend met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu, hij zowel van die bepalingen als van de redenen voor het handhaven ervan, kennis geeft aan de Commissie.

(3) Op grond van artikel 114, lid 6, VWEU keurt de Commissie binnen zes maanden na de kennisgeving overeenkomstig artikel 114, lid 4, VWEU de betrokken nationale bepalingen goed of wijst zij die af, na te hebben nagegaan of zij al dan niet een middel tot willekeurige discriminatie, een verkapte beperking van de handel tussen lidstaten of een hinderpaal voor de werking van de interne markt vormen.

1.2. RICHTLIJN 2009/125/EG BETREFFENDE EISEN INZAKE ECOLOGISCH ONTWERP VOOR ENERGIEGERELATEERDE PRODUCTEN

(4) In Richtlijn 2009/125/EG van het Europees Parlement en de Raad ([3]) is bepaald dat eisen moeten worden vastgesteld waaraan de onder de uitvoeringsmaatregelen vallende energiegerelateerde producten moeten voldoen om op de markt te worden gebracht of in gebruik te worden genomen, of beide. Die richtlijn draagt bij tot een duurzame ontwikkeling door de energie-efficiëntie en het niveau van milieubescherming te verhogen.

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

([2]) Verordening (EU) 2015/1189 van de Commissie van 28 april 2015 tot uitvoering van Richtlijn 2009/125/EG van het Europees Parlement en de Raad wat de eisen inzake ecologisch ontwerp voor verwarmingsketels voor vaste brandstoffen betreft (PB L 193 van 21.7.2015, blz. 100).

([3]) Richtlijn 2009/125/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energiegerelateerde producten (PB L 285 van 31.10.2009, blz. 10).

(5) Op grond van artikel 6, lid 1, van Richtlijn 2009/125/EG mogen de lidstaten "het op de markt introduceren en/of het in gebruik nemen op hun grondgebied van een product dat aan alle relevante bepalingen van de toepasselijke uitvoeringsmaatregel voldoet en overeenkomstig artikel 5 voorzien is van de CE-markering, niet verbieden, beperken of belemmeren op grond van voorschriften inzake ecologisch ontwerp die verband houden met de in bijlage I, deel 1, bedoelde parameters inzake ecologisch ontwerp die door de toepasselijke uitvoeringsmaatregelen worden bestreken".

(6) Op grond van artikel 6, lid 2, van Richtlijn 2009/125/EG mogen de lidstaten "het op de markt introduceren en/of het in gebruik nemen op hun grondgebied van een product dat overeenkomstig artikel 5 voorzien is van de CE-markering, niet verbieden, beperken of belemmeren op grond van voorschriften inzake ecologisch ontwerp die verband houden met de in bijlage I, deel 1, bedoelde parameters inzake ecologisch ontwerp ten aanzien waarvan de toepasselijke uitvoeringsmaatregel bepaalt dat geen voorschrift inzake ecologisch ontwerp vereist is".

(7) In het kader van Richtlijn 2009/125/EG wordt verstaan onder "voorschrift inzake ecologisch ontwerp": elk voorschrift met betrekking tot een product of het ontwerp van een product dat wordt vastgesteld met het doel de milieuprestaties ervan te verbeteren, of elk voorschrift inzake het verstrekken van informatie betreffende de milieuaspecten van een product.

(8) Op grond van artikel 15 van Richtlijn 2009/125/EG moeten in de uitvoeringsmaatregelen eisen inzake ecologisch ontwerp overeenkomstig bijlage I ("Methode voor het vaststellen van generieke eisen inzake ecologisch ontwerp") en bijlage II ("Methode voor het bepalen van specifieke eisen inzake ecologisch ontwerp") worden vastgesteld.

(9) Generieke voorschriften inzake ecologisch ontwerp hebben tot doel de milieuprestatie van het product te verbeteren; zij zijn gericht op de significante milieuaspecten ervan en stellen geen grenswaarden vast. Specifieke eisen inzake ecologisch ontwerp hebben tot doel een bepaald milieuaspect van het product te verbeteren. Zij kunnen de vorm aannemen van vereisten voor een verminderd verbruik van een bepaalde hulpbron, zoals bijvoorbeeld een beperking van het gebruik van die hulpbron in de verschillende fasen van de levenscyclus van een product.

1.3. VERORDENING (EU) 2015/1189 WAT DE EISEN INZAKE ECOLOGISCH ONTWERP VOOR VERWARMINGSKETELS VOOR VASTE BRANDSTOFFEN BETREFT

(10) Verordening (EU) 2015/1189 is vastgesteld in het kader van Richtlijn 2009/125/EG. Overeenkomstig de procedure van Richtlijn 2009/125/EG heeft de Commissie een voorbereidende studie uitgevoerd om de technische, milieutechnische en economische aspecten te analyseren van verwarmingsketels voor vaste brandstoffen die gewoonlijk in huishoudens en voor commerciële doeleinden worden gebruikt. De studie is verricht in samenwerking met belanghebbenden en betrokken partijen uit de Unie en derde landen, en de bevindingen ervan zijn openbaar gemaakt.

(11) De milieuaspecten van verwarmingsketels voor vaste brandstoffen die voor de toepassing van Verordening (EU) 2015/1189 als significant worden beschouwd, zijn het energieverbruik tijdens de gebruiksfase en de uitstoot van zwevende deeltjes (stof), gasvormige organische verbindingen, koolmonoxide en stikstofoxiden tijdens de gebruiksfase.

(12) Dienovereenkomstig zijn in bijlage II bij Verordening (EU) 2015/1189 specifieke eisen inzake ecologisch ontwerp vastgesteld die vanaf 1 januari 2020 van toepassing zijn op verwarmingsketels voor vaste brandstoffen, en wordt in het bijzonder bepaald dat de seizoensgebonden emissies van zwevende deeltjes bij ruimteverwarming niet meer mogen bedragen dan 40 mg/m^3 voor automatisch gestookte verwarmingsketels en niet meer mogen bedragen dan 60 mg/m^3 voor handmatig gestookte verwarmingsketels. Aan die eisen moet worden voldaan bij gebruikmaking van de voorkeurbrandstof en elke andere geschikte brandstof voor verwarmingsketels voor vaste brandstoffen.

(13) De meet- en berekeningsmethoden zijn vastgesteld in bijlage III bij Verordening (EU) 2015/1189.

2. *AANGEMELDE NATIONALE BEPALINGEN*

(14) De nationale bepalingen waarvan Duitsland kennis heeft gegeven, zijn de volgende bepalingen van de 1e BImSchV:

a) paragraaf 5, punt 1, waarin de maximumwaarden en een meetmethode voor zwevende deeltjes (hierna de "eerste bepaling" genoemd) zijn vastgesteld. Die wijken af van de waarden en de meetmethode die overeenkomstig Verordening (EU) 2015/1189 met ingang van 1 januari 2020 van toepassing is;

b) paragraaf 4, punt 1, juncto paragraaf 3, waarin een uitputtende lijst is vastgesteld van brandstoffen die in verbrandingseenheden mogen worden gebruikt (hierna de "tweede bepaling" genoemd). Verordening (EU) 2015/1189 bevat niet een dergelijke uitputtende lijst;

c) paragraaf 5, punt 4, op grond waarvan verwarmingsketels voor vaste brandstoffen moeten worden voorzien van warmwatertanks (hierna de "derde bepaling" genoemd). Verordening (EU) 2015/1189 bevat niet een dergelijke eis;

d) paragraaf 14 en paragraaf 15, punt 1, betreffende het toezicht op nieuwe en sterk gewijzigde verbrandingseenheden (hierna de "vierde bepaling" genoemd). Verordening (EU) 2015/1189 bevat eisen voor het in de handel brengen van verwarmingsketels voor vaste brandstoffen maar zij bevat geen bepalingen voor het verdere toezicht.

3. *PROCEDURE*

(15) Bij brief van 29 november 2019 heeft Duitsland de Commissie in kennis gesteld van zijn wens de nationale bepalingen voor verwarmingsketels voor vaste brandstoffen van de 1e BImSchV te handhaven.

(16) Bij brief van 10 januari 2020 heeft de Commissie bevestigd dat zij de kennisgeving had ontvangen en dat de termijn van zes maanden voor de beoordeling, overeenkomstig artikel 114, lid 6, VWEU, een dag na ontvangst, dat wil zeggen op 30 november 2019, was ingegaan.

(17) De Commissie heeft een mededeling betreffende de kennisgeving in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ([4]) gepubliceerd om de andere belanghebbende partijen in kennis te stellen van de Duitse nationale bepalingen, alsook van de redenen die zijn aangevoerd om het verzoek te staven. Bij brief van 6 februari 2020 stelde de Commissie de andere lidstaten en de EER-staten van de kennisgeving op de hoogte en gaf hun en relevante entiteiten de gelegenheid binnen dertig dagen te reageren. De Commissie ontving opmerkingen van Cyprus en Tsjechië alsmede een gezamenlijke brief van Deutsche Umwelthilfe e.V., ClientEarth, Air Pollution & Climate Secretariat, Europees Milieubureau, Green Transition Denmark en ECOS.

(18) Cyprus heeft geen bezwaar tegen het verzoek van Duitsland om strengere nationale bepalingen te handhaven en is van mening dat de door Duitsland aangevoerde redenen concreet en volledig gedocumenteerd zijn. Cyprus is ook van mening dat de weigering van de kennisgeving van Duitsland uiteindelijk zou leiden tot een verslechtering van de luchtkwaliteit.

(19) Tsjechië is positief en steunt de Duitse kennisgeving om hun nationale bepalingen te handhaven die afwijken van de eisen inzake ecologisch ontwerp voor verwarmingsketels voor vaste brandstoffen.

(20) In hun gezamenlijke brief hebben de in overweging 17 genoemde organisaties het verzoek van de Duitse regering aangemerkt als noodzakelijk en evenredig om de menselijke gezondheid en het milieu te beschermen.

(21) Bij brief van 18 februari 2020 heeft de Commissie Duitsland om aanvullende informatie verzocht. De Commissie heeft die informatie ontvangen bij brief van 4 maart 2020.

II. **BEOORDELING**

1. *ONTVANKELIJKHEID*

(22) Op grond van artikel 114, leden 4 en 6, VWEU mag een lidstaat na de vaststelling van een harmonisatiemaatregel zijn strengere nationale bepalingen handhaven op basis van de in artikel 36 VWEU bedoelde gewichtige eisen of in verband met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu, als die lidstaat de Commissie van deze nationale bepalingen op de hoogte brengt en de Commissie deze maatregelen goedkeurt.

(23) De Commissie is van mening dat het bepaalde in artikel 114, leden 4 en 6, VWEU alleen kan worden toegepast wanneer de nationale bepalingen afwijken van de specifieke bepalingen van een harmonisatiemaatregel. Wanneer de krachtens artikel 114, lid 4, VWEU aangemelde bepalingen geen betrekking hebben op eisen die onder een harmonisatiemaatregel vallen, moet de kennisgeving derhalve niet-ontvankelijk worden verklaard.

(24) Op basis daarvan wordt de ontvankelijkheid van het verzoek voor elk van de vier Duitse bepalingen hieronder uiteengezet.

1.1. EERSTE BEPALING: EMISSIEGRENSWAARDEN VOOR ZWEVENDE DEELTJES

(25) In Verordening (EU) 2015/1189 zijn specifieke eisen inzake ecologisch ontwerp vastgesteld voor verschillende parameters van verwarmingsketels voor vaste brandstoffen, waaronder eisen inzake emissies van zwevende deeltjes.

(26) De Duitse bepalingen inzake de emissie van zwevende deeltjes waarvan aan de Commissie kennis is gegeven, zijn eisen die aan het product worden gesteld en zijn bedoeld om de gekwantificeerde en meetbare milieuprestaties ervan te verbeteren. Het betreft derhalve specifieke eisen inzake ecologisch ontwerp in de zin van Richtlijn 2009/125/EG.

([4]) PB C 42 van 7.2.2020, blz. 2.

(27) Terwijl op grond van de 1e BImSchV de emissies van zwevende deeltjes voor verwarmingsketels voor vaste brandstoffen binnen vier weken na de installatie worden gemeten, moet de conformiteitsbeoordeling krachtens Verordening (EU) 2015/1189 worden uitgevoerd aan de hand van de ontwerpcontroleprocedure van bijlage IV bij Richtlijn 2009/125/EG of van het in bijlage V bij die richtlijn beschreven beheersysteem. Op die basis, onder vergelijkbare maar niet strikt gelijkwaardige omstandigheden, is in paragraaf 5 van de 1e BImSchV bij een zuurstofgehalte van 10 % een emissiegrenswaarde van 27,5 mg/m^3 vastgesteld, terwijl in Verordening (EU) 2015/1189 grenswaarden van respectievelijk 40 mg/m^3 en 60 mg/m^3 zijn vastgesteld voor respectievelijk automatisch gestookte en handmatig gestookte verwarmingsketels voor vaste brandstoffen.

(28) De Duitse bepalingen betreffende de emissies van zwevende deeltjes wijken derhalve van de bepalingen van Verordening (EU) 2015/1189 af, met dien verstande dat zij strenger zijn.

(29) De Duitse kennisgeving is overeenkomstig artikel 114, lid 4, VWEU aangevuld met een beschrijving van de rechtvaardiging in verband met de menselijke gezondheid, die een gewichtige eis vormt als bedoeld in artikel 36 VWEU, en in verband met de bescherming van het milieu. Ook is zij aangevuld met een beoordeling van de gevolgen voor de handel.

(30) Daarom acht de Commissie het door Duitsland ingediende verzoek om toestemming te krijgen voor de handhaving van zijn nationale bepalingen inzake emissies van zwevende deeltjes ontvankelijk ingevolge artikel 114, lid 4, VWEU.

1.2. TWEEDE BEPALING: TOEGESTANE BRANDSTOFFEN

(31) In paragraaf 3 van de 1e BImSchV is een limitatieve lijst van brandstoffen vastgesteld die in verbrandingseenheden mogen worden gebruikt.

(32) Aangezien deze bepaling betrekking heeft op het verbruik van energie en van andere hulpbronnen tijdens de gebruiksfase van verwarmingsketels voor vaste brandstoffen en de verwachte emissies in lucht, water of bodem, vormen de Duitse bepalingen inzake toegestane brandstoffen eisen inzake ecologisch ontwerp in de zin van Richtlijn 2009/125/EG.

(33) Op grond van artikel 6, lid 2, van Richtlijn 2009/125/EG mogen de lidstaten "het op de markt introduceren en/of het in gebruik nemen op hun grondgebied van een product dat overeenkomstig artikel 5 voorzien is van de CE-markering, niet verbieden, beperken of belemmeren op grond van voorschriften inzake ecologisch ontwerp die verband houden met de in bijlage I, deel 1, bedoelde parameters inzake ecologisch ontwerp ten aanzien waarvan de toepasselijke uitvoeringsmaatregel bepaalt dat geen voorschrift inzake ecologisch ontwerp vereist is".

(34) In Verordening (EU) 2015/1189 zijn geen eisen inzake ecologisch ontwerp vastgesteld ten aanzien van de toegestane brandstoffen voor verwarmingsketels voor vaste brandstoffen. Hoewel in de voorbereidende studie die werd uitgevoerd om de vaststelling van de uitvoeringsmaatregel te melden werd geconcludeerd dat "in het geval van verwarmingsketels voor vaste brandstoffen geen verdere eisen nodig zijn met betrekking tot de in deel 1 van bijlage I bij Richtlijn 2009/125/EG genoemde parameters voor ecologisch ontwerp" ([5]), is in Verordening (EU) 2015/1189 niet bepaald dat geen eis inzake ecologisch ontwerp in verband met toegestane brandstoffen nodig is ([6]).

(35) Toegestane brandstoffen vormen dus geen geharmoniseerde eis inzake ecologisch ontwerp op grond van Verordening (EU) 2015/1189.

(36) Daarom acht de Commissie het door Duitsland ingediende verzoek om toestemming te krijgen voor de handhaving van zijn nationale bepalingen inzake toegestane brandstoffen niet-ontvankelijk ingevolge artikel 114, lid 4, VWEU.

1.3. DERDE BEPALING: WARMWATERTANKS

(37) Verplichtingen met betrekking tot de installatie van warmwatertanks naast verwarmingsketels voor vaste brandstoffen, zoals beschreven in paragraaf 5, punt 4, van de 1e BImSchV houden geen verband met het productontwerp, een vereiste om informatie te verstrekken of een verplichting voor de fabrikant. Het betreft derhalve geen eisen inzake ecologisch ontwerp in de zin van Richtlijn 2009/125/EG.

(38) Daarom acht de Commissie het door Duitsland ingediende verzoek om toestemming te krijgen voor de handhaving van zijn nationale bepalingen inzake warmwatertanks niet-ontvankelijk ingevolge artikel 114, lid 4, VWEU, onder verwijzing naar Richtlijn 2009/125/EG.

([5]) Overweging 5 van Verordening (EU) 2015/1189.

([6]) Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld Verordening (EU) nr. 547/2012 van 25 juni 2012 van de Commissie tot uitvoering van Richtlijn 2009/125/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende eisen inzake ecologisch ontwerp voor waterpompen (PB L 165 van 26.6.2012, blz. 28), waarin in artikel 3 het volgende is bepaald: "Er moeten geen eisen inzake ecologisch ontwerp worden vastgesteld voor andere parameters voor het ecologische ontwerp als bedoeld in bijlage I, deel 1, van Richtlijn 2009/125/EG."

1.4. VIERDE BEPALING: TOEZICHT

(39) De controle van de juiste werking van verbrandingseenheden door schoorsteenvegers in de paragrafen 14 en 15 van de 1e BImSchV is geen parameter voor het ecologisch ontwerp, noch een vereiste om informatie te verstrekken of een verplichting voor de fabrikant. Het betreft derhalve geen eis inzake ecologisch ontwerp in de zin van Richtlijn 2009/125/EG.

(40) Daarom acht de Commissie het door Duitsland ingediende verzoek om toestemming te krijgen voor de handhaving van zijn nationale bepalingen inzake de controle van de juiste werking van verbrandingseenheden door schoorsteenvegers niet-ontvankelijk ingevolge artikel 114, lid 4, VWEU, onder verwijzing naar Richtlijn 2009/125/EG.

2. *BEOORDELING TEN GRONDE*

(41) In artikel 114, lid 4, VWEU is bepaald dat wanneer een lidstaat het, nadat een harmonisatiemaatregel is genomen, noodzakelijk acht nationale bepalingen te handhaven die hun rechtvaardiging vinden in gewichtige eisen als bedoeld in artikel 36 of verband houdend met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu, hij zowel van die bepalingen als van de redenen voor het handhaven ervan, kennis geeft aan de Commissie.

(42) In dit verband heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie als volgt geoordeeld: "Een lidstaat kan een verzoek tot handhaving van zijn bestaande nationale bepalingen baseren op een andere inschatting van het risico voor de gezondheid dan die van de gemeenschapswetgever bij de vaststelling van de harmonisatiemaatregel waarvan die nationale bepalingen afwijken. Het is daarom aan de verzoekende lidstaat, aan te tonen dat die nationale bepalingen de volksgezondheid beter beschermen dan de communautaire harmonisatiemaatregel en dat zij niet verder gaan dan voor het bereiken van dat doel noodzakelijk is." ([7])

(43) Bovendien keurt de Commissie overeenkomstig artikel 114, lid 6, eerste alinea, VWEU "[b]innen zes maanden na de in de leden 4 en 5 bedoelde kennisgevingen de betrokken nationale bepalingen goed of wijst die af, nadat zij heeft nagegaan of zij al dan niet een middel tot willekeurige discriminatie, een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten, of een hinderpaal voor de werking van de interne markt vormen".

(44) De Commissie moet derhalve beoordelen of de nationale bepalingen al dan niet worden gerechtvaardigd door gewichtige eisen als bedoeld in artikel 36 VWEU of verband houden met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu en niet verder gaan dan wat nodig is om de nagestreefde legitieme doelstelling te bereiken.

(45) Er zij op gewezen dat de Commissie binnen de in artikel 114, lid 6, VWEU vastgestelde termijn moet nagaan of de nationale maatregelen waarvan krachtens artikel 114, lid 4, VWEU kennisgeving is gedaan, gerechtvaardigd zijn, waarbij zij moet uitgaan van de door de kennisgevende lidstaat aangevoerde rechtvaardiging. De bewijslast rust op de verzoekende lidstaat die zijn nationale maatregelen wenst te handhaven.

2.1. HET STANDPUNT VAN DUITSLAND

(46) Duitsland is van oordeel dat de bestaande nationale bepalingen stringenter zijn dan de bepalingen van Verordening (EU) 2015/1189 en dat het handhaven ervan gerechtvaardigd wordt door gewichtige eisen in de zin van artikel 36 VWEU, met name de bescherming van de menselijke gezondheid, en door milieubescherming.

(47) Duitsland wijst erop dat een verlaging van het ambitieniveau van de 1e BImSchV een bedreiging zou vormen voor de luchtkwaliteit in Duitsland, en dus in tegenspraak zou zijn met de doelstelling van Verordening (EU) 2015/1189 om de milieuprestaties van verwarmingsketels voor vaste brandstoffen te verbeteren.

(48) Duitsland verklaart dat de verslechtering van de luchtkwaliteit in strijd zou zijn met de verplichting uit hoofde van artikel 12 van Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad ([8]) om de niveaus van zwevende deeltjes onder de grenswaarden te houden en te streven naar de bescherming van de beste met duurzame ontwikkeling verenigbare luchtkwaliteit. Ook verklaart Duitsland dat de verslechtering van de luchtkwaliteit in strijd zou zijn met de verplichting van artikel 13 van die richtlijn om de grenswaarden voor de bescherming van de menselijke gezondheid niet te overschrijden.

([7]) Zaak C-3/00 Koninkrijk Denemarken tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen, EU:C:2003:167, punt 64.

([8]) Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PB L 152 van 11.6.2008, blz. 1).

(49) Duitsland benadrukt ook dat de toepassing van de grenswaarden die zijn vastgesteld in Verordening (EU) 2015/1189 met betrekking tot de emissie van zwevende deeltjes, afbreuk zou doen aan zijn vermogen om zijn verplichtingen uit hoofde van Richtlijn (EU) 2016/2284 van het Europees Parlement en de Raad ([9]) na te komen.

(50) Duitsland is van oordeel dat het bestaande niveau van bescherming van de gezondheid en het leven van personen in de zin van artikel 36 VWEU, en van het milieu (artikel 114, lid 4, VWEU) in Duitsland niet kon worden gehandhaafd indien het de vereisten van Verordening (EU) 2015/1189 zou toepassen.

2.2. EVALUATIE VAN HET DUITSE STANDPUNT

2.2.1. ***Rechtvaardiging op basis van de in artikel 36 VWEU bedoelde gewichtige eisen of de milieubescherming***

(51) De beoordeling door Duitsland van de risico's voor de volksgezondheid en het milieu die verband houden met de emissies van zwevende deeltjes, verschilt niet van die door de Commissie.

(52) Een werkgroep van het Internationaal Agentschap voor kankeronderzoek van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) heeft luchtverontreiniging buitenshuis en zwevende deeltjes als gevolg van die luchtverontreiniging op basis van voldoende bewijs van de kankerverwekkendheid bij mensen en proefdieren en sterk mechanistisch bewijsmateriaal, unaniem aangemerkt als kankerverwekkend voor mensen ([10]).

(53) In zijn verslag over de luchtkwaliteit in Europa 2019 ([11]) merkt het Europees Milieuagentschap (EMA) op dat in 2016 374 000 vroegtijdige sterfgevallen in de EU-28 konden worden toegeschreven aan zwevende deeltjes ($PM_{2,5}$). De EER schat dat in Duitsland alleen al 59 600 vroegtijdige sterfgevallen voor hetzelfde referentiejaar aan $PM_{2,5}$ waren toe te schrijven.

(54) Bovendien wordt door de Europese wetgever erkend dat er nog "geen drempelwaarde is waaronder $PM_{2,5}$ geen risico vormt. Bijgevolg dient deze verontreinigende stof niet op dezelfde wijze te worden gereguleerd als andere luchtverontreinigende stoffen. De aanpak dient een algemene vermindering van de concentraties in de stedelijke achtergrond te beogen, om te garanderen dat de verbeterde luchtkwaliteit grote groepen van de bevolking ten goede komt." ([12])

(55) De risico's van emissies van zwevende deeltjes voor de gezondheid en het leven van personen zijn dus aanzienlijk.

(56) De Duitse maatregel houdt rechtstreeks verband met de doelstelling om de emissies van zwevende deeltjes te verminderen, aangezien daarin emissiegrenswaarden voor zwevende deeltjes voor verwarmingsketels voor vaste brandstoffen worden vastgesteld.

(57) Op grond van artikel 114, lid 6, VWEU keurt de Commissie op basis daarvan de betrokken nationale bepalingen goed of wijst zij die af na te hebben nagegaan of zij al dan niet een middel tot willekeurige discriminatie, een verkapte beperking van de handel tussen lidstaten of een hinderpaal voor de werking van de interne markt vormen.

2.2.2. ***Ontbreken van willekeurige discriminatie, van een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten en van een hinderpaal voor de werking van de interne markt***

2.2.2.1. **Geen willekeurige discriminatie**

(58) Uit hoofde van artikel 114, lid 6, VWEU moet de Commissie nagaan of de beoogde maatregelen geen middel tot willekeurige discriminatie vormen. Opdat er geen discriminatie plaatsvindt, mogen overeenkomstig de jurisprudentie van het Hof van Justitie ([13]) soortgelijke situaties niet op verschillende wijzen worden behandeld en mogen verschillende situaties niet op dezelfde wijze worden behandeld.

(59) De Duitse nationale voorschriften gelden zowel voor binnenlandse producten als voor producten uit andere lidstaten. Bij gebrek aan enig bewijs van het tegendeel moet de Commissie concluderen dat de nationale bepalingen geen middel van willekeurige discriminatie zijn.

([9]) Richtlijn (EU) 2016/2284 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen, tot wijziging van Richtlijn 2003/35/EG en tot intrekking van Richtlijn 2001/81/EG. (PB L 344 van 17.12.2016, blz. 1).

([10]) IARC Monographs on the Evaluation of Carcinogenic Risks to Humans. Volume 109. Outdoor air pollution. Lyon: Internationaal Agentschap voor kankeronderzoek.

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

([12]) Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PB L 152 van 11.6.2008, blz. 1), overweging 11.

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

2.2.2.2. **Geen verkapte handelsbeperking**

(60) Nationale maatregelen die het gebruik van producten die aan een harmonisatiemaatregel van de Unie voldoen, beperken, vormen een belemmering voor de handel, voor zover producten die in de rest van de Unie wettig in de handel mogen worden gebracht en gebruikt, als gevolg van het gebruiksverbod in de betrokken lidstaat niet in de handel mogen worden gebracht. De in artikel 114, lid 6, VWEU vermelde voorwaarden zijn bedoeld om te voorkomen dat beperkingen op basis van de criteria van de leden 4 en 5 van dit artikel om onjuiste redenen worden gehanteerd en in feite economische maatregelen vormen die gericht zijn op belemmering van de invoer van producten uit andere lidstaten en dus een middel vormen om de nationale productie indirect te beschermen.

(61) Aangezien de Duitse voorschriften strengere emissiegrenswaarden voor zwevende deeltjes opleggen dan die van Verordening (EU) 2015/1189, ook aan marktdeelnemers in andere lidstaten op een voor de rest geharmoniseerd gebied, vormen zij daarom mogelijk een verkapte beperking van de handel of een belemmering voor de werking van de interne markt. De Commissie is van mening ([14]) dat artikel 114, lid 6, VWEU zo moet worden gelezen dat uitsluitend nationale maatregelen die een onevenredige hinderpaal voor de interne markt vormen, niet mogen worden goedgekeurd.

(62) In dit verband heeft Duitsland cijfers overgelegd waaruit blijkt dat de invoer van verwarmingsketels voor vaste brandstoffen uit andere lidstaten heeft plaatsgevonden ondanks de bestaande wetgeving van dat land. De verstrekte gegevens zijn afkomstig van de installatie van verwarmingsketels voor vaste brandstoffen die worden gesubsidieerd door een regeling voor de stimulering van hernieuwbare energie van de Duitse regering. Uit de gegevens blijkt dat verwarmingsketels voor vaste brandstoffen afkomstig van Duitse fabrikanten tussen 2014 en 2018 steeds tussen de 26 % en de 28 % van de gesubsidieerde verwarmingsketels vertegenwoordigden, tegen 70 % tot 72 % van andere fabrikanten uit de Unie.

(63) Bij gebrek aan bewijs dat de nationale bepalingen in feite een maatregel vormen om de nationale productie te beschermen, kan de Commissie concluderen dat zij geen verkapte beperking van de handel tussen lidstaten zijn.

2.2.2.3. **Geen hinderpaal voor de werking van de interne markt**

(64) Deze voorwaarde kan niet zodanig worden uitgelegd dat geen enkele nationale maatregel die gevolgen kan hebben voor de totstandkoming van de interne markt, kan worden goedgekeurd. Elke nationale maatregel die afwijkt van een harmonisatiemaatregel met het oog op de totstandkoming en de werking van de interne markt, is namelijk in wezen een maatregel die gevolgen kan hebben voor de interne markt. Om voorwerp en doel van de procedure van artikel 114 VWEU, te bewaren, is de Commissie van mening dat het begrip "hinderpaal voor de werking van de interne markt" in de context van artikel 114, lid 6, VWEU dan ook moet worden opgevat als een vergeleken met de doelstelling onevenredig effect. Dat betekent dat deze niet verder mag gaan dan wat nodig is om de genoemde doelstelling te verwezenlijken.

(65) Als nationale maatregel die afwijkt van een harmonisatiemaatregel, is handhaving van de eerste aangemelde bepaling waarschijnlijk van invloed op de interne markt.

(66) Toepassing van Verordening (EU) 2015/1189 zou de Duitse markt openen voor nieuwe modellen verwarmingsketels voor vaste brandstoffen met hogere emissies van zwevende deeltjes, de concurrentie op deze markt doen toenemen en de gemiddelde kosten van installaties kunnen verlagen. Volgens de door Duitsland verstrekte gegevens zijn de gemiddelde kosten op de Duitse markt na de inwerkingtreding van de nationale maatregel in 2015 niet aanzienlijk gestegen.

(67) Volgens de analyse van Duitsland zou toepassing van de grenswaarden voor de emissie van zwevende deeltjes van Verordening (EU) 2015/1189 in plaats van handhaving van de grenswaarden van de bestaande wetgeving in Duitsland tot een totale jaarlijkse toename van de emissies van zwevende deeltjes van 1,3 kiloton leiden. Hoewel er een grens is aan de mate van zekerheid die uit prognoses kan worden verkregen, zou elke toename van het aandeel hogere emissies van zwevende deeltjes van verwarmingsketels voor vaste brandstoffen leiden tot een toename van de totale emissies van zwevende deeltjes en van de luchtverontreiniging.

([14]) Zie bijvoorbeeld Besluit (EU) 2018/702 van de Commissie van 8 mei 2018 betreffende door Denemarken aangemelde nationale bepalingen inzake de toevoeging van nitriet aan bepaalde vleesproducten (PB L 118 van 14.5.2018, blz. 7).

(68) De bestaande Duitse wetgeving is de laatste jaren een stimulans geweest voor investeringen door fabrikanten in verwarmingsketels voor vaste brandstoffen met een lagere uitstoot, waarmee een markt werd gecreëerd voor hun best presterende producten. In dat opzicht kan een verlaging van de eisen betreffende emissies door middel van de inwerkingtreding van Verordening (EU) 2015/1189 investeringen door fabrikanten in beter presterende producten ontmoedigen.

(69) Gezien de voordelen voor de gezondheid van de vermindering van de emissies van zwevende deeltjes, de beperkte identificeerbare gevolgen voor de handel op basis van de door Duitsland verstrekte gegevens, het feit dat er geen identificeerbare drempel bestaat waaronder $PM_{2,5}$ geen risico zou opleveren en het rechtstreekse verband tussen de maatregel en de doelstelling, moet het handhaven van de nationale bepalingen niet als onevenredig worden beschouwd in verhouding tot het nagestreefde doel. Zij vormen derhalve geen belemmering voor de werking van de interne markt in de zin van artikel 114, lid 6, VWEU.

(70) In het licht van bovenstaande analyse is de Commissie van mening dat ten aanzien van deze kennisgeving door Duitsland wordt voldaan aan de voorwaarde van het ontbreken van hinderpalen voor de werking van de interne markt.

III. **CONCLUSIE**

(71) In het licht van de bovenstaande overwegingen en rekening houdend met de van Duitsland en andere belanghebbenden ontvangen opmerkingen is de Commissie van mening dat:

— de kennisgeving met betrekking tot de bepalingen betreffende toegestane brandstoffen, warmwatertanks en het toezicht op verbrandingseenheden niet-ontvankelijk is op grond van artikel 114, lid 4, VWEU;

— de kennisgeving met betrekking tot emissiegrenswaarden voor zwevende deeltjes wordt goedgekeurd,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De nationale bepalingen met betrekking tot emissiegrenswaarden voor zwevende deeltjes die van toepassing zijn op verwarmingsketels voor vaste brandstoffen die vallen onder Verordening (EU) 2015/1189 en die zijn opgenomen in paragraaf 5, punt 1, van de 1e BImSchV, worden goedgekeurd.

Artikel 2

De bepalingen met betrekking tot toegestane brandstoffen, warmwatertanks en het toezicht op de juiste werking van verbrandingseenheden door schoorsteenvegers worden niet-ontvankelijk verklaard.

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot de Bondsrepubliek Duitsland.

Gedaan te Brussel, 13 mei 2020.

Voor de Commissie
Kadri SIMSON
Lid van de Commissie