

# DÉCISIONS

## DÉCISION (UE) 2020/654 DE LA COMMISSION

du 13 mai 2020

**concernant les dispositions nationales notifiées par l'Allemagne relatives aux petites et moyennes installations de combustion**

[notifiée sous le numéro C(2020) 2986]

**(Le texte en langue allemande est le seul faisant foi)**

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 114, paragraphe 6,

considérant ce qui suit:

### I. FAITS ET PROCÉDURE

- (1) Par lettre du 29 novembre 2019, l'Allemagne a notifié à la Commission, en application de l'article 114, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), son souhait de maintenir certaines dispositions nationales applicables aux chaudières à combustible solide, conformément au règlement allemand relatif aux petites et moyennes unités de combustion [Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen] du 26 janvier 2010 <sup>(1)</sup> (ci-après le «1<sup>er</sup> BImSchV»). L'Allemagne juge nécessaire de maintenir ces dispositions après l'entrée en vigueur du règlement (UE) 2015/1189 de la Commission <sup>(2)</sup> pour des motifs liés à la protection de la santé humaine et à la protection de l'environnement.

#### 1. LÉGISLATION DE L'UNION

##### 1.1. ARTICLE 114, PARAGRAPHES 4 ET 6, DU TFUE

- (2) L'article 114, paragraphe 4, du TFUE dispose que «si, après l'adoption d'une mesure d'harmonisation par le Parlement européen et le Conseil, par le Conseil ou par la Commission, un État membre estime nécessaire de maintenir des dispositions nationales justifiées par des exigences importantes visées à l'article 36 ou relatives à la protection de l'environnement ou du milieu de travail, il les notifie à la Commission, en indiquant les raisons de leur maintien».
- (3) Aux termes de l'article 114, paragraphe 6, du TFUE, la Commission approuve ou rejette, dans un délai de six mois après la notification en application de l'article 114, paragraphe 4, les dispositions nationales en cause après avoir vérifié si elles sont ou non un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée dans le commerce entre États membres et si elles constituent ou non une entrave au fonctionnement du marché intérieur.

##### 1.2. DIRECTIVE 2009/125/CE RELATIVE AUX EXIGENCES D'ÉCOCONCEPTION APPLICABLES AUX PRODUITS LIÉS À L'ÉNERGIE

- (4) La directive 2009/125/CE du Parlement européen et du Conseil <sup>(3)</sup> prévoit la fixation d'exigences auxquelles les produits liés à l'énergie relevant de mesures d'exécution doivent satisfaire pour être mis sur le marché ou mis en service, ou les deux. Cette directive contribue à un développement durable en augmentant l'efficacité énergétique et le niveau de protection de l'environnement.

<sup>(1)</sup> [https://www.gesetze-im-internet.de/bimschv\\_1\\_2010/BJNR003800010.html](https://www.gesetze-im-internet.de/bimschv_1_2010/BJNR003800010.html)

<sup>(2)</sup> Règlement (UE) 2015/1189 de la Commission du 28 avril 2015 portant application de la directive 2009/125/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les exigences d'écoconception applicables aux chaudières à combustible solide (JO L 193 du 21.7.2015, p. 100).

<sup>(3)</sup> Directive 2009/125/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits liés à l'énergie (JO L 285 du 31.10.2009, p. 10).

- (5) Aux termes de l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2009/125/CE, «[I]es États membres n'interdisent, ne restreignent ni n'empêchent, pour des motifs liés aux exigences d'écoconception relatives aux paramètres d'écoconception visés à l'annexe I, partie 1, qui relèvent de la mesure d'exécution applicable, la mise sur le marché et/ou la mise en service sur leur territoire d'un produit qui est conforme à toutes les dispositions pertinentes de la mesure d'exécution applicable et qui porte le marquage CE conformément à l'article 5.»
- (6) Aux termes de l'article 6, paragraphe 2, de cette même directive, «[I]es États membres n'interdisent, ne restreignent ni n'empêchent, pour des motifs liés aux exigences d'écoconception relatives aux paramètres d'écoconception visés à l'annexe I, partie 1, pour lesquels la mesure d'exécution applicable prévoit qu'aucune exigence d'écoconception n'est nécessaire, la mise sur le marché et/ou la mise en service sur leur territoire d'un produit portant le marquage CE conformément à l'article 5.»
- (7) Aux fins de la directive 2009/125/CE, on entend par «exigence d'écoconception», toute exigence relative à un produit ou à sa conception et visant à améliorer sa performance environnementale, ou toute exigence relative à la fourniture d'informations concernant les caractéristiques environnementales d'un produit.
- (8) En application de l'article 15 de la directive 2009/125/CE, les mesures d'exécution doivent fixer des exigences d'écoconception conformément à l'annexe I («Méthode de fixation des exigences d'écoconception génériques») et à l'annexe II («Méthode de fixation des exigences d'écoconception spécifiques»).
- (9) Les exigences d'écoconception génériques ont pour objectif d'améliorer la performance environnementale du produit en visant les caractéristiques environnementales significatives du produit, sans, toutefois, fixer de valeurs limites. Les exigences d'écoconception spécifiques ont pour but d'améliorer une caractéristique environnementale déterminée du produit. Elles peuvent prendre la forme d'exigences relatives à la réduction de la consommation d'une ressource donnée, telles qu'une limitation de l'utilisation d'une ressource aux différents stades du cycle de vie d'un produit, selon ce qui convient.

### 1.3. RÈGLEMENT (UE) 2015/1189 EN CE QUI CONCERNE LES EXIGENCES D'ÉCOCONCEPTION APPLICABLES AUX CHAUDIÈRES À COMBUSTIBLE SOLIDE

- (10) Le règlement (UE) 2015/1189 a été adopté dans le cadre de la directive 2009/125/CE. En conformité avec la procédure définie dans la directive 2009/125/CE, la Commission a réalisé une étude préparatoire destinée à analyser les aspects techniques, environnementaux et économiques des chaudières à combustible solide communément utilisées dans les ménages et à des fins commerciales. Cette étude a été menée en collaboration avec les acteurs du secteur et les parties intéressées de l'Union et de pays tiers, et ses résultats ont été rendus publics.
- (11) Les caractéristiques environnementales des chaudières à combustible solide considérées comme significatives aux fins du règlement (UE) 2015/1189 sont la consommation d'énergie en phase d'utilisation et les émissions de particules (poussière), de composés organiques gazeux, de monoxyde de carbone et d'oxydes d'azote en phase d'utilisation.
- (12) En conséquence, l'annexe II du règlement (UE) 2015/1189 fixe des exigences spécifiques d'écoconception applicables à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020 aux chaudières à combustible solide et prévoit, en particulier, que les émissions saisonnières de particules dues au chauffage des locaux ne doivent pas être supérieures à 40 mg/m<sup>3</sup> pour les chaudières à alimentation automatique et à 60 mg/m<sup>3</sup> pour les chaudières à alimentation manuelle. Ces exigences doivent être satisfaites pour le combustible de référence et pour tout autre combustible admissible dans la chaudière à combustible solide.
- (13) Les mesures et les méthodes de calcul sont définies à l'annexe III du règlement (UE) 2015/1189.

### 2. DISPOSITIONS NATIONALES NOTIFIÉES

- (14) Les dispositions nationales notifiées par l'Allemagne sont les dispositions suivantes du 1<sup>er</sup> BImSchV:
  - a) la section 5, point 1, qui fixe des valeurs limites d'émission et une méthode de mesure pour les particules (la «première disposition»). Ces valeurs et la méthode de mesure diffèrent des valeurs et de la méthode de mesure applicables à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020 en application du règlement (UE) 2015/1189.
  - b) la section 4, point 1, conjointement à la section 3, qui contient une liste exhaustive des combustibles pouvant être utilisés dans les installations de combustion (la «deuxième disposition»). Le règlement (UE) 2015/1189 ne contient pas une telle liste exhaustive;
  - c) la section 5, point 4, qui exige que les chaudières à combustible solide soient équipées de ballons d'eau chaude (la «troisième disposition»). Le règlement (UE) 2015/1189 ne contient pas une telle exigence;
  - d) la section 14 et la section 15, point 1, en ce qui concerne le contrôle des unités de combustion nouvelles et sensiblement modifiées (la «quatrième disposition»). Le règlement (UE) 2015/1189 fixe des exigences au moment de la mise sur le marché des chaudières à combustible solide et ne contient pas de dispositions relatives à une surveillance ultérieure.

### 3. PROCÉDURE

- (15) Par lettre du 29 novembre 2019, l'Allemagne a notifié à la Commission son souhait de maintenir les dispositions nationales applicables aux chaudières à combustible solide dans le cadre du 1<sup>er</sup> BImSchV.
- (16) Par lettre du 10 janvier 2020, la Commission a accusé réception de la notification et a informé le gouvernement allemand que la période de six mois prévue pour l'examen de la notification en vertu de l'article 114, paragraphe 6, du TFUE avait débuté le 30 novembre 2019, c'est-à-dire le lendemain de sa réception.
- (17) La Commission a publié un avis relatif à cette notification au *Journal officiel de l'Union européenne* <sup>(4)</sup> en vue d'informer les autres parties intéressées des dispositions nationales que l'Allemagne entendait maintenir, ainsi que des raisons invoquées à cet effet. Par lettre du 6 février 2020, la Commission a informé les autres États membres et les États de l'AELE de cette notification et leur a accordé un délai de trente jours pour formuler d'éventuelles observations. La Commission a reçu des observations de Chypre et de la République tchèque ainsi qu'une lettre conjointe de Deutsche Umwelthilfe e.V., ClientEarth, Air Pollution & Climate Secretariat, European Environmental Bureau, Green Transition Denmark et ECOS.
- (18) Chypre ne s'oppose pas à la demande de l'Allemagne de maintenir des dispositions nationales plus strictes et considère que les raisons invoquées par l'Allemagne sont concrètes et complètement documentées. Chypre considère également que le rejet de la notification de l'Allemagne entraînerait à terme une détérioration de la qualité de l'air.
- (19) La République tchèque accueille favorablement et soutient la notification de l'Allemagne visant à maintenir ses dispositions nationales dérogeant aux exigences d'écoconception applicables aux chaudières à combustible solide.
- (20) Dans leur lettre conjointe, les organismes visés au considérant 17 ont considéré que la demande du gouvernement allemand était nécessaire et proportionnée pour protéger la santé humaine et l'environnement.
- (21) Par lettre datée du 18 février 2020, la Commission a demandé à l'Allemagne des informations complémentaires. La Commission a reçu ces informations par lettre du 4 mars 2020.

## II. APPRÉCIATION

### 1. RECEVABILITÉ

- (22) Aux termes de l'article 114, paragraphes 4 et 6, du TFUE, un État membre peut, après l'adoption d'une mesure d'harmonisation, maintenir des dispositions nationales plus strictes justifiées par des exigences importantes visées à l'article 36 du TFUE ou relatives à la protection de l'environnement ou du milieu de travail, à condition qu'elles soient notifiées à la Commission et approuvées par celle-ci.
- (23) La Commission est d'avis que l'article 114, paragraphes 4 et 6, du TFUE, ne peut s'appliquer que lorsque les dispositions nationales divergent de dispositions spécifiques d'une mesure d'harmonisation. De ce fait, lorsque les dispositions notifiées sur la base de l'article 114, paragraphe 4, ne sont pas liées à des exigences relevant d'une mesure d'harmonisation, leur notification doit être déclarée irrecevable.
- (24) Sur cette base, la recevabilité de la demande pour chacune des quatre dispositions allemandes est examinée en détail ci-après.

#### 1.1. PREMIÈRE DISPOSITION: SEUIL APPLICABLE AUX ÉMISSIONS DE PARTICULES

- (25) Le règlement (UE) 2015/1189 fixe des exigences spécifiques d'écoconception pour différents paramètres des chaudières à combustible solide, notamment les émissions de particules.
- (26) Les dispositions allemandes concernant les émissions de particules notifiées à la Commission sont des exigences applicables au produit et visent à améliorer sa performance environnementale, quantifiée et mesurable. Elles constituent donc des exigences d'écoconception spécifiques au sens de la directive 2009/125/CE.

<sup>(4)</sup> JO C 42 du 7.2.2020, p. 2.

- (27) Alors qu'aux termes du 1<sup>er</sup> BImSchV, les émissions de particules sont mesurées, dans le cas des chaudières à combustible solide, dans les quatre semaines suivant l'installation, l'évaluation de la conformité dans le cadre du règlement (UE) 2015/1189 doit être effectuée selon la procédure de contrôle interne de la conception énoncée à l'annexe IV de la directive 2009/125/CE ou selon le système de management énoncé à l'annexe V de cette même directive. Sur cette base, dans des circonstances comparables mais non strictement équivalentes, avec une teneur en oxygène de 10 %, la section 5 du 1<sup>er</sup> BImSchV fixe une valeur limite d'émissions de 27,5 mg/m<sup>3</sup>, alors que le règlement (UE) 2015/1189 fixe des valeurs limites de 40 mg/m<sup>3</sup> et de 60 mg/m<sup>3</sup> pour, respectivement, les chaudières à combustible solide à alimentation automatique et à alimentation manuelle.
- (28) Les dispositions allemandes concernant les émissions de particules s'écartent donc des dispositions du règlement (UE) 2015/1189 en ce qu'elles sont plus strictes.
- (29) Conformément à l'article 114, paragraphe 4, du TFUE, la notification allemande est complétée par une description des motifs liés à la santé humaine, qui constitue un besoin majeur au sens de l'article 36 du TFUE, et liés à la protection de l'environnement. Elle est également complétée par une évaluation de l'impact sur le commerce.
- (30) Par conséquent, la Commission considère que la demande présentée par l'Allemagne pour obtenir l'autorisation de maintenir ses dispositions nationales concernant les émissions de particules est recevable au titre de l'article 114, paragraphe 4, du TFUE.

#### 1.2. DEUXIÈME DISPOSITION: COMBUSTIBLES UTILISABLES

- (31) La section 3 du 1<sup>er</sup> BImSchV établit une liste limitative des combustibles pouvant être utilisés dans des installations de combustion.
- (32) Étant donné que cette disposition concerne la consommation d'énergie et d'autres ressources au cours de la phase d'utilisation des chaudières à combustible solide ainsi que les émissions prévues dans l'air, l'eau ou le sol, les dispositions allemandes relatives aux combustibles utilisables constituent des exigences d'écoconception au sens de la directive 2009/125/CE.
- (33) Aux termes de l'article 6, paragraphe 2, de cette même directive, «Les États membres n'interdisent, ne restreignent ni n'empêchent, pour des motifs liés aux exigences d'écoconception relatives aux paramètres d'écoconception visés à l'annexe I, partie 1, pour lesquels la mesure d'exécution applicable prévoit qu'aucune exigence d'écoconception n'est nécessaire, la mise sur le marché et/ou la mise en service sur leur territoire d'un produit portant le marquage CE conformément à l'article 5.»
- (34) Le règlement (UE) 2015/1189 ne fixe pas d'exigences d'écoconception relatives aux combustibles utilisables pour les chaudières à combustible solide. Si l'étude préparatoire visant à servir de base d'information en vue de l'adoption de la mesure d'exécution a conclu «qu'il n'est pas nécessaire d'introduire, pour les chaudières à combustible solide, d'autres exigences concernant les paramètres d'écoconception des produits visés à l'annexe I, partie 1, de la directive 2009/125/CE»<sup>(5)</sup>, le règlement (UE) 2015/1189 ne dispose cependant pas qu'aucune exigence d'écoconception concernant les combustibles utilisables n'est nécessaire<sup>(6)</sup>.
- (35) Les combustibles utilisables ne constituent donc pas une exigence d'écoconception harmonisée au titre du règlement (UE) 2015/1189.
- (36) Par conséquent, la Commission considère que la demande présentée par l'Allemagne pour obtenir l'autorisation de maintenir ses dispositions nationales concernant les combustibles utilisables n'est pas recevable au titre de l'article 114, paragraphe 4, du TFUE.

#### 1.3. TROISIÈME DISPOSITION: BALLONS D'EAU CHAUDE

- (37) Les obligations relatives à l'installation de ballons d'eau chaude à côté des chaudières à combustible solide énoncées à la section 5, point 4, du 1<sup>er</sup> BImSchV ne sont pas liées à la conception du produit, ni à une exigence de fourniture d'information ni à une exigence à respecter par le fabricant. Elles ne constituent donc pas des exigences d'écoconception au sens de la directive 2009/125/CE.
- (38) Par conséquent, la Commission considère que la demande présentée par l'Allemagne pour obtenir l'autorisation de maintenir ses dispositions nationales concernant les ballons d'eau chaude n'est pas recevable au titre de l'article 114, paragraphe 4, du TFUE en référence à la directive 2009/125/CE.

<sup>(5)</sup> Considérant 5 du règlement (UE) 2015/1189.

<sup>(6)</sup> Contrairement, par exemple, au règlement (UE) n° 547/2012 de la Commission du 25 juin 2012 portant application de la directive 2009/125/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les exigences d'écoconception applicables aux pompes à eau (JO L 165 du 26.6.2012, p. 28), qui dispose dans son article 3 qu'«aucune exigence d'écoconception n'est nécessaire pour les autres paramètres d'écoconception visés à l'annexe I, partie 1, de la directive 2009/125/CE».

## 1.4. QUATRIÈME DISPOSITION: CONTRÔLE

- (39) La vérification du bon fonctionnement des installations de combustion par des ramoneurs prévue aux sections 14 et 15 du 1<sup>er</sup> BImSchV n'est pas un paramètre d'écoconception, ni une exigence de fourniture d'information, ni une exigence à respecter par le fabricant. Elle ne constitue donc pas une exigence d'écoconception au sens de la directive 2009/125/CE.
- (40) Par conséquent, la Commission considère que la demande présentée par l'Allemagne pour obtenir l'autorisation de maintenir ses dispositions nationales concernant la vérification du bon fonctionnement des installations de combustion par le ramoneur n'est pas recevable au titre de l'article 114, paragraphe 4, du TFUE en référence à la directive 2009/125/CE.

## 2. APPRÉCIATION DU BIEN-FONDÉ

- (41) L'article 114, paragraphe 4, du TFUE, dispose que si, après l'adoption d'une mesure d'harmonisation par le Conseil ou par la Commission, un État membre estime nécessaire de maintenir des dispositions nationales justifiées par des exigences importantes visées à l'article 36 ou relatives à la protection de l'environnement ou du milieu de travail, il les notifie à la Commission, en indiquant les raisons de leur maintien.
- (42) À cet égard, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé qu'un «un État membre peut fonder une demande tendant au maintien de ses dispositions nationales préexistantes sur une évaluation du risque pour la santé publique différente de celle retenue par le législateur communautaire lors de l'adoption de la mesure d'harmonisation à laquelle ces dispositions nationales dérogent. À cette fin, il incombe à l'État membre demandeur d'établir que lesdites dispositions nationales assurent un niveau de protection de la santé publique plus élevé que la mesure communautaire d'harmonisation et qu'elles ne dépassent pas ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.» (7).
- (43) En outre, en application de l'article 114, paragraphe 6, premier alinéa, du TFUE, «dans un délai de six mois après les notifications visées aux paragraphes 4 et 5, la Commission approuve ou rejette les dispositions nationales en cause après avoir vérifié si elles sont ou non un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée dans le commerce entre États membres et si elles constituent ou non une entrave au fonctionnement du marché intérieur».
- (44) Par conséquent, la Commission doit examiner si ces dispositions nationales sont ou non justifiées par des exigences importantes visées à l'article 36 du TFUE ou si elles sont relatives à la protection de l'environnement ou du milieu de travail, et si elles ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif légitime poursuivi.
- (45) Il convient d'observer que dans le cadre du délai qui lui est imparti à l'article 114, paragraphe 6, du TFUE, la Commission, lorsqu'elle examine si les mesures nationales notifiées au titre de l'article 114, paragraphe 4, dudit traité sont justifiées, doit se baser sur la justification donnée par l'État membre auteur de la notification. La charge de la preuve incombe à l'État membre demandeur qui cherche à maintenir ses mesures nationales.

## 2.1. POSITION DE L'ALLEMAGNE

- (46) L'Allemagne considère que les dispositions nationales existantes sont plus strictes que celles du règlement (UE) 2015/1189 et que leur maintien est justifié à la fois par des besoins importants au sens de l'article 36 du TFUE, en particulier la protection de la santé humaine, et par la protection de l'environnement.
- (47) L'Allemagne souligne qu'une réduction du niveau d'ambition instauré par le 1<sup>er</sup> BImSchV menacerait la qualité de l'air en Allemagne et serait dès lors en contradiction avec l'objectif du règlement (UE) 2015/1189 d'améliorer la performance environnementale des chaudières à combustible solide.
- (48) L'Allemagne indique que la détérioration de la qualité de l'air serait en contradiction avec l'obligation, découlant de l'article 12 de la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil (8), de maintenir les niveaux de ces polluants en deçà des valeurs limites et de s'efforcer de préserver la meilleure qualité de l'air ambiant compatible avec un développement durable. L'Allemagne indique également que la détérioration de la qualité de l'air serait contraire à l'obligation découlant de l'article 13 de cette directive de ne pas dépasser les valeurs limites pour la protection de la santé humaine.

(7) Affaire C-3/00, Royaume de Danemark/Commission des Communautés européennes, EU:C:2003:167, point 64.

(8) Directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe, JO L 152 du 11.6.2008, p. 1.

- (49) L'Allemagne souligne également que l'application des limites fixées dans le règlement (UE) 2015/1189 pour les émissions de particules compromettrait sa capacité à s'acquitter des obligations qui lui incombent dans le cadre de la directive (UE) 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil <sup>(9)</sup>.
- (50) L'Allemagne considère que le niveau actuel de protection de la santé et de la vie des personnes au sens de l'article 36 du TFUE ainsi que de l'environnement (article 114, paragraphe 4, du TFUE) ne pourrait pas être maintenu en Allemagne si elle applique les exigences du règlement (UE) 2015/1189.

## 2.2. ÉVALUATION DE LA POSITION ALLEMANDE

### 2.2.1. *Justification par des exigences importantes visées à l'article 36 du TFUE ou par la protection de l'environnement*

- (51) L'évaluation des risques pour la santé et l'environnement liés aux émissions de particules ne diffère pas entre l'Allemagne et la Commission.
- (52) Un groupe de travail de l'Agence internationale pour la recherche sur le cancer de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a classé à l'unanimité la pollution de l'air à l'extérieur des bâtiments et les particules provenant de la pollution de l'air à l'extérieur des bâtiments comme cancérigènes pour l'homme, sur la base d'éléments de preuve suffisants de la cancérogénicité chez l'homme et les animaux de laboratoire, et de forts éléments de preuve mécanistiques <sup>(10)</sup>.
- (53) Dans son rapport «Air quality in Europe 2019» <sup>(11)</sup>, l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) remarque qu'en 2016, 374 000 décès prématurés pouvaient être imputables aux particules fines (PM<sub>2,5</sub>) dans l'EU-28. L'AEE estime qu'en Allemagne seule, 59 600 décès prématurés étaient imputables aux PM<sub>2,5</sub> pour la même année de référence.
- (54) En outre, il est reconnu par le législateur européen que «le seuil au-dessous duquel les PM<sub>2,5</sub> seraient inoffensives n'a pas encore été défini. Ce polluant ne devrait dès lors pas être réglementé de la même manière que les autres polluants atmosphériques. Il convient de tendre vers une réduction générale des concentrations de la pollution de fond urbaine, afin qu'une partie importante de la population bénéficie de l'amélioration de la qualité de l'air» <sup>(12)</sup>.
- (55) Les risques liés aux émissions de particules pour la santé et la vie des personnes sont donc importants.
- (56) La mesure allemande est directement liée à l'objectif de réduire les émissions de particules, puisqu'elle fixe des valeurs limites d'émission de particules applicables aux chaudières à combustible solide.
- (57) Sur cette base, la Commission, aux termes de l'article 114, paragraphe 6, du TFUE, approuve ou rejette les dispositions nationales en cause après avoir vérifié si elles sont ou non un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée dans le commerce entre États membres et si elles constituent ou non une entrave au fonctionnement du marché intérieur.

### 2.2.2. *Absence de discrimination arbitraire et de restriction déguisée dans le commerce entre États membres ou d'entrave au fonctionnement du marché intérieur*

#### 2.2.2.1. *Absence de discrimination arbitraire*

- (58) L'article 114, paragraphe 6, du TFUE, oblige la Commission à vérifier que les mesures envisagées ne constituent pas un moyen de discrimination arbitraire. Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice <sup>(13)</sup>, pour qu'il y ait absence de discrimination, il faut que des situations similaires ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière identique.
- (59) Les règles nationales allemandes s'appliquent tant aux produits nationaux qu'aux produits fabriqués dans d'autres États membres. En l'absence de preuve du contraire, la Commission doit conclure que les dispositions nationales ne sont pas un moyen de discrimination arbitraire.

<sup>(9)</sup> Directive (UE) 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, modifiant la directive 2003/35/CE et abrogeant la directive 2001/81/CE (JO L 344 du 17.12.2016, p. 1).

<sup>(10)</sup> Monographies du CIRC sur l'évaluation des risques de cancérogénicité pour l'homme. Volume 109 Outdoor air pollution. Lyon: Centre international de recherche sur le cancer.

<sup>(11)</sup> <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2019>

<sup>(12)</sup> Directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe (JO L 152 du 11.6.2008, p. 1), considérant 11.

<sup>(13)</sup> Affaire C-477/14, Pillbox 38 (UK) Ltd/Secretary of State for Health, EU:C:2016:324, point 35.

### 2.2.2.2. Absence de restriction déguisée au commerce

- (60) Des mesures nationales qui restreignent l'utilisation de produits conformes à une mesure d'harmonisation de l'Union constituent une entrave au commerce, dans la mesure où des produits légalement mis sur le marché et utilisés dans le reste de l'Union ne peuvent en pratique, du fait des exigences nationales, être mis sur le marché dans l'État membre considéré. Les conditions préalables fixées à l'article 114, paragraphe 6, du TFUE sont destinées à empêcher que des restrictions fondées sur les critères exposés aux paragraphes 4 et 5 dudit article soient appliquées pour des raisons injustifiées et constituent en fait des mesures économiques s'opposant à l'importation de produits d'autres États membres, c'est-à-dire un moyen de protéger indirectement la production nationale.
- (61) Étant donné que les règles allemandes plus strictes que le règlement (UE) 2015/1189 en ce qui concerne les valeurs limites d'émission applicables aux particules s'imposent également aux acteurs économiques établis dans d'autres États membres, dans un espace par ailleurs harmonisé, elles sont susceptibles de constituer une restriction déguisée du commerce ou une entrave au fonctionnement du marché intérieur. La Commission considère <sup>(14)</sup> que l'article 114, paragraphe 6, du TFUE doit être lu en ce sens que seules des mesures nationales constituant une entrave disproportionnée au marché intérieur ne sauraient être approuvées.
- (62) À cet égard, l'Allemagne a communiqué des chiffres indiquant que les importations de chaudières à combustible solide en provenance d'autres États membres ont eu lieu en dépit de la législation nationale existante. Les données fournies sont liées à l'installation de chaudières à combustible solide subventionnées dans le cadre d'un régime d'incitation en faveur des énergies renouvelables instauré par le gouvernement allemand. Ces données montrent qu'entre 2014 et 2018, les chaudières de fabricants allemands à combustible solide issu de la biomasse représentaient de manière constante entre 26 % et 28 % des chaudières subventionnées, contre 70 % à 72 % d'autres fabricants de l'Union.
- (63) En l'absence d'éléments laissant à penser que les dispositions nationales sont en fait une mesure destinée à protéger la production nationale, la Commission peut conclure qu'elles ne constituent pas une restriction déguisée du commerce entre États membres.

### 2.2.2.3. Absence d'entraves au fonctionnement du marché intérieur

- (64) Cette condition ne peut être interprétée en ce sens qu'elle interdit l'approbation de toute mesure nationale susceptible d'avoir des répercussions sur l'établissement du marché intérieur. En effet, toute mesure nationale dérogeant à une mesure d'harmonisation visant à l'établissement et au fonctionnement du marché intérieur constitue en soi une mesure susceptible d'influer sur le marché intérieur. Par conséquent, afin de préserver l'objet et le but de la procédure prévue à l'article 114 du TFUE, la Commission considère que la notion d'entrave au fonctionnement du marché intérieur doit, dans le contexte de l'article 114, paragraphe 6, du TFUE, être entendue comme un effet disproportionné au regard de l'objectif poursuivi. Cela signifie que l'effet obtenu ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ledit objectif.
- (65) S'agissant d'une mesure nationale dérogeant à une mesure d'harmonisation, le maintien de la première disposition notifiée est susceptible d'affecter le marché intérieur.
- (66) L'application du règlement (UE) 2015/1189 ouvrirait le marché allemand à de nouveaux modèles de chaudières à combustible solide émettant davantage de particules, accroîtrait la concurrence sur ce marché et pourrait réduire le coût moyen des installations. Toutefois, selon les données fournies par l'Allemagne, le coût moyen n'a pas augmenté de manière significative sur le marché allemand après l'entrée en vigueur de la mesure nationale en 2015.
- (67) Selon l'analyse de l'Allemagne, l'application des seuils relatifs aux émissions de particules fixés dans le règlement (UE) 2015/1189, plutôt que le maintien des seuils fixés dans la législation allemande actuelle, entraînerait une hausse annuelle globale des émissions de particules de 1,3 kilotonne en Allemagne. Bien qu'il existe une limite au degré de certitude qui peut être obtenu à partir des projections, toute augmentation de la part de chaudières à combustible solide émettant davantage de particules entraînerait une hausse des émissions de particules et une aggravation de la pollution de l'air.

<sup>(14)</sup> Voir par exemple la décision (UE) 2018/702 de la Commission du 8 mai 2018 relative aux dispositions nationales notifiées par le Danemark concernant l'adjonction de nitrates à certains produits à base de viande (JO L 118 du 14.5.2018, p. 7).

- (68) La législation allemande actuelle a eu au cours des dernières années, pour les fabricants, un effet d'incitation à l'investissement dans des chaudières à combustible solide émettant moins de particules, car elle a ouvert un marché pour leurs produits les plus performants. À cet égard, le relâchement des exigences en matière d'émissions qui résulterait de l'entrée en application du règlement (UE) 2015/1189 pourrait dissuader les constructeurs d'investir dans des produits plus performants.
- (69) Vu les bénéfices sanitaires liés à la réduction des émissions de particules, le faible impact commercial identifiable sur la base des données fournies par l'Allemagne, le fait qu'il n'existe pas de seuil identifiable en dessous duquel les  $PM_{2,5}$  ne présentent pas de risque et enfin le lien direct entre la mesure et l'objectif, il n'y a pas lieu de considérer le maintien des dispositions nationales comme disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi. Ces dispositions nationales ne constituent donc pas une entrave au fonctionnement du marché intérieur au sens de l'article 114, paragraphe 6, du TFUE.
- (70) À la lumière de l'analyse qui précède, la Commission considère que la condition liée à l'absence d'entraves au fonctionnement du marché intérieur est remplie en ce qui concerne cette notification par l'Allemagne.

### III. CONCLUSION

- (71) Sur la base de considérations qui précèdent, et compte tenu des observations reçues de l'Allemagne et des autres parties intéressées, la Commission est d'avis que:
- les notifications relatives à la fourniture de combustibles utilisables, de ballons d'eau chaude et de contrôle des installations de combustion ne sont pas recevables au titre de l'article 114, paragraphe 4, du TFUE;
  - la notification relative aux seuils d'émission de particules est approuvée,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

#### *Article premier*

Les dispositions nationales relatives aux seuils d'émission de particules applicables aux chaudières à combustible solide relevant du règlement (UE) 2015/1189 et mentionnées à la section 5, point 1, du 1<sup>er</sup> BImSchV sont approuvées.

#### *Article 2*

Les notifications relatives aux combustibles utilisables, aux ballons d'eau chaude et au contrôle du bon fonctionnement des installations de combustion par le ramoneur sont rejetées comme irrecevables.

#### *Article 3*

La République fédérale d'Allemagne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 13 mai 2020.

*Par la Commission*  
Kadri SIMSON  
*Membre de la Commission*

---