FRANZ MÜCKSCH

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ELEANOR SHARPSTON
14 päivänä huhtikuuta 2011 [1]

1. Saksan Bundesverwaltungsgericht pyytää ohjeita rakennuslupaviranomaisille asetetuista velvoitteista tilanteessa, jossa alustava rakennuslupa on myönnetty puutarhakeskuksen avaamiseksi tontille, jolla on tähän asti toiminut metallinkierrätyslaitos ja joka sijaitsee alueella, jossa on jo vähittäis- ja tukkuliikkeitä sekä hotelli mutta joka sijaitsee lähellä tuotantolaitosta, jossa on vaarallisia aineita ja johon tästä syystä sovelletaan Seveso II -direktiiviä. [2]

2. Esitetyt kysymykset koskevat velvollisuutta varmistaa se, että toimintaperiaatteet laaditaan ja että niitä sovelletaan siten, että otetaan huomioon tarve pitää pitkällä aikavälillä yllä riittävä etäisyys vaaran aiheuttavien tuotantolaitosten sekä yleisessä käytössä olevien rakennusten ja alueiden välillä.

3. Sovelletaanko tätä velvollisuutta ainoastaan maankäytön suunnitteluun [3] – eli laaja-alaista, rajoittamatonta aluetta koskevaan maankäyttöpolitiikkaan – vai myös yksittäisiin rakennuslupapäätöksiin? Kun yleisöllä on nykytilanteessa pääsy tuotantolaitoksen ympärillä olevalla ”vaaravyöhykkeellä” sijaitsevalle kiinteistölle, onko tilanteessa, jossa vyöhykkeen sisällä sijaitsevan alueen käyttö muuttuu, pyrittävä noudattamaan pitkän aikavälin tavoitetta, joka koskee riittävän etäisyyden ylläpitämistä, vai onko yksinkertaisesti sallittua varmistaa, että uusi käyttö

1 – Alkuperäinen kieli: englanti.

2 – Vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta 9.12.1996 annettu neuvoston direktiivi 96/82/EY (EYVL 1997, L 10, s. 13; jäljempänä Seveso II -direktiivi tai direktiivi). Yleisesti käytetty kutsumanimi perustuu Italian Seveso-nimisessä kaupungissa vuonna 1976 sattuneeseen onnettomuuteen, jossa ympäristöön pääsi teollisuudessa käytettyjä dioksiineja ja joka oli kimmoke direktiivin edeltäjälle, tietyn teollisen toiminnan suuronnettomuuden vaarasta 24.6.1982 annetulle neuvoston direktiiville 82/501/ETY (EYVL L 230, s. 1; jäljempänä Seveso I -direktiivi). Direktiiviä on muutettu useaan otteeseen (ks. erityisesti jäljempänä alaviite 7). Komissio antoi ehdotuksen direktiivin korvaamisesta neuvostolle 21.12.2010 (Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta, KOM(2010) 781 lopullinen).

3 – Keskustelusta siitä, mitä ”maankäytön suunnittelulla” ja jäsenvaltioissa siitä käytetyllä vaihtelevalla terminologialla tarkoitetaan, ks. *Land use planning guidelines in the context of Article 12 of the Seveso II* Directive 96/82/EC *as amended by Directive 105/2003/EC*, European Commission Joint Research Centre, Institute for the Protection and Security of the Citizen, Hazard Assessment Unit, September 2006 (Euroopan komission suuntaviivat maankäytön suunnittelulle Seveso II -direktiivin, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2003/105/EY, 12 artiklan puitteissa, Euroopan komission yhteinen tutkimuskeskus, kansalaisten suojelun ja turvallisuuden tutkimuslaitos, riskien arviointiyksikkö, syyskuu 2006).

on yhdenmukaista olemassa olevan tilanteen kanssa?

4. Nämä kysymykset liittyvät tilanteeseen, jossa maankäyttösuunnitelmaa ei ole kyseisen alueen osalta laadittu ja jossa kansallisessa lainsäädännössä edellytetään, että rakennuslupa on myönnettävä, kun hanke täyttää tietyt täsmälliset edellytykset. Nyt käsiteltävässä asiassa hanke ei johda sellaisten tiukempien vaatimusten asettamiseen olemassa olevalle tuotantolaitokselle, jotka liittyvät onnettomuuksien ehkäisemiseen.

Seveso II -direktiivi

5. Direktiivin 1 artiklassa todetaan, että sen ”tavoitteena on ehkäistä suuronnettomuuksia, joissa on mukana vaarallisia aineita, ja rajoittaa niiden ihmisiin ja ympäristöön kohdistuvia seurauksia, jotta koko yhteisössä voitaisiin taata yhdenmukaisesti ja tehokkaasti korkea turvallisuuden taso”. Suurin osa direktiivin säännöksistä koskee sen varmistamista, että tuotantolaitosten, joissa on tiettyjä vaarallisia aineita enemmän kuin tietty määritelty määrä, toiminnanharjoittajat ryhtyvät tarvittaviin varotoimenpiteisiin onnettomuuksien välttämiseksi ja että on olemassa pelastussuunnitelmat siltä varalta, että onnettomuuksia tästä huolimatta tapahtuu. Toinen huolenaihe liittyy siihen, että kyseessä olevat tuotantolaitokset on sijoitettava siten, että tällaisen onnettomuuden seurauksia voidaan rajoittaa.

6. Tältä osin johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa todetaan, että ”Bhopalin ja Meksikon onnettomuuksien jälkeen, jolloin vaarallisten aineiden ja asuinalueiden lähekkäisyyden aiheuttama vaara tuli selvästi esiin, neuvosto ja neuvostossa kokoontuneet jäsenvaltioiden hallitusten edustajat kehottivat 16 päivänä lokakuuta 1989 antamassaan päätöslauselmassa komissiota sisällyttämään direktiiviin 82/501/ETY[4] maankäytön suunnittelun valvontaa koskevia säännöksiä uusia laitoksia hyväksyttäessä sekä kehitettäessä yhdyskuntarakennetta olemassa olevien laitosten ympärillä”.

7. Direktiivin johdanto-osan 22 perustelukappaleen mukaan ”asuinalueiden, huomattavassa yleisessä käytössä olevien sekä luontonsa puolesta erityisen kiinnostavien tai herkkien alueiden suojelemiseksi on tarpeellista, että jäsenmaiden maankäytön suunnittelussa ja muissa asiaan kuuluvissa jäsenvaltioiden toimintaperiaatteissa otetaan pitkällä aikavälillä huomioon, että on välttämätöntä säilyttää riittävä etäisyys edellä mainittujen alueiden ja kyseisten vaarallisten laitosten välillä ja että olemassa olevien laitosten osalta suunnittelussa otetaan huomioon tekniset lisätoimenpiteet, jotta ihmisiin kohdistuva uhka ei kasvaisi”.

4 – Seveso I -direktiivi (ks. edellä alaviite 2).

8. Direktiivin 12 artiklan, jonka otsikko on ”Maankäytön suunnittelu”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot huolehtivat, että suuronnettomuuksien ehkäisemisen ja niiden seurausten rajoittamisen tavoite otetaan huomioon jäsenvaltioiden maankäytön suunnittelussa tai muissa asiaankuuluvissa toimintaperiaatteissa. Ne pyrkivät näihin tavoitteisiin valvomalla

a) uusien tuotantolaitosten sijoittumista

b) olemassa oleviin tuotantolaitoksiin tehtäviä 10 artiklassa tarkoitettuja muutoksia[5]

c) olemassa olevien tuotantolaitosten läheisyydessä toteutettavia uusia rakennushankkeita, uusia liikenneväyliä, yleisessä käytössä olevia kohteita tai asuinalueita, silloin kun tuotantolaitoksen sijainti tai alueen uudet järjestelyt saattavat lisätä suuronnettomuuden vaaraa tai pahentaa sen seurauksia.

Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että niiden maankäytön suunnittelussa tai muissa asiaan kuuluvissa toimintaperiaatteissa sekä näiden toimintaperiaatteiden täytäntöönpanemiseksi käytettävissä menettelytavoissa otetaan huomioon tarve pitää pitkällä aikavälillä yllä riittävä etäisyys tässä direktiivissä tarkoitettujen tuotantolaitosten sekä asuinalueiden, yleisessä käytössä olevien rakennusten ja alueiden, mahdollisuuksien mukaan pääliikenneväylien, sekä virkistysalueiden ja luonnon kannalta erityisen tärkeiden tai erityisen herkkien alueiden välillä ja että olemassa olevien tuotantolaitosten osalta otetaan huomioon 5 artiklan[6] mukaiset tekniset lisätoimenpiteet, jotta henkilöihin kohdistuvia vaaroja ei lisättäisi.”[7]

Merkityksellinen Saksan lainsäädäntö

9. Saksan rakennuslain[8] 1 §:n 3 momentissa edellytetään, että kunnat laativat rakennuskaavan välittömästi, kun ja siltä osin kuin se

5 – Direktiivin 10 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että toiminnanharjoittaja tarkistaa ja tarvittaessa muuttaa suuronnettomuuksien ehkäisemistä koskevia toimintaperiaatteita, johtamisjärjestelmiä, menettelyjä ja turvallisuusselvitystä, kun tuotantolaitokseen tehdään muutoksia.

6 – Direktiivin 5 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava, että toiminnanharjoittaja velvoitetaan 1) ryhtymään kaikkiin tarvittaviin toimiin suuronnettomuuksien ehkäisemiseksi ja niistä ihmisille ja ympäristölle aiheutuvien seurauksien rajoittamiseksi sekä 2) osoittamaan, että näihin toimiin on ryhdytty.

7 – Sellaisena kuin kohta on muutettuna 16.12.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/105/EY (EUVL L 345, s. 97). Vaikuttaa siltä, että kyse on ”selvennyksestä” sisällöllisen muutoksen sijaan, kuten muutosdirektiiviin johdanto-osan 14 perustelukappaleesta ilmenee: aiemmin ”yleisessä käytössä olevat rakennukset”, ”pääliikenneväylät” ja ”virkistysalueet” eivät kuuluneet luetteloon alueista, joihin nähden riittävä etäisyys oli säilytettävä.

8 – Vuoden 2004 Baugesetzbuch (BauGB).

on tarpeen kaupunkisuunnittelun kannalta. Rakennuslain 1 §:n 7 momentissa edellytetään, että kaikkia erilaisia yleisiä ja yksityisiä etuja punnitaan vastakkain asianmukaisesti, kun tällaisia kaavoja laaditaan.

10. Rakennuslain 34 §:n, jonka otsikko on ”Hankkeiden sallittavuus jo rakennetuilla alueilla”, 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Hanke on sallittu jo rakennetuilla alueilla, jos se toteutetaan rakennuksen käyttötavan ja -laajuuden, rakennustavan ja sen kiinteistön, jolle rakennus aiotaan rakentaa, kannalta sopusoinnussa sen lähiympäristön kanssa ja jos kunnallistekniikka on varmistettu. Tervettä asuin- ja työympäristöä koskevia vaatimuksia on noudatettava; maisemakuva ei saa huonontua.”

11. On riidatonta, että silloin, kun tiettyä aluetta varten ei ole laadittu kaavaa, rakennuslupaviranomaisilla ei ole mahdollisuutta harkintavaltansa puitteissa evätä alustavaa rakennuslupaa, kun hanke on rakennuslain 34 §:ssä tarkoitettujen vaatimusten mukainen. Rakennuslupaviranomaisilla ei ole velvollisuutta eikä lupaa punnita uudelleen keskenään julkisia ja yksityisiä intressejä; toisin on silloin, kun laaditaan asemakaava, jolloin punninta on pakollista.

12. Immissiosuojalain [9] 50 §:ssä säädetään, että alueellisesti merkityksellinen kaavoitus ja toimenpiteet on järjestettävä tiettyä käyttötarkoitusta varten varattujen alueiden kannalta siten, ettei niille aiheudu haitallisia ympäristövaikutuksia ja että Seveso II -direktiivin [10] 3 artiklan 5 kohdassa tarkoitetuilla teollisuusalueilla tapahtuvien suuronnettomuuksien vaikutukset pelkästään tai pääasiassa asuintarkoitukseen käytettäville alueille sekä muille suojan tarpeessa oleville alueille, etenkin yleisessä käytössä oleville alueille, pääliikenneväylille, virkistysalueille ja luonnonsuojelun kannalta erityisen tärkeille tai erityisen herkille alueille sekä yleisessä käytössä oleville rakennuksille estetään niin pitkälle kuin mahdollista.

13. Immissiosuojalain voimaansaattamisesta annetun kahdennentoista asetuksen [11] 3 §:ssä edellytetään erityisesti, että vaaraa aiheuttavien tuotantolaitosten toiminnanharjoittajien

9 – Vuoden 2002 Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigung, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz tai BImSchG).

10 – Direktiivin 3 artiklan 5 kohdan nojalla ”suuronnettomuudella” tarkoitetaan ”huomattavaa päästöä, tulipaloa, räjähdystä tai muuta ilmiötä, joka seuraa tässä direktiivissä tarkoitetun tuotantolaitoksen toiminnassa esiintyneistä hallitsemattomista tapahtumista, jotka voivat aiheuttaa ihmisten terveyteen tai ympäristöön kohdistuvaa vakavaa välitöntä tai myöhemmin ilmenevää vaaraa tuotantolaitoksen sisä- tai ulkopuolella, ja jossa on mukana yksi tai useampia vaarallisia aineita”.

11 – Vuoden 2005 Zwölfte Verordnung zur Durchführung des Bundes Immissionsschutzgesetzes (12. BImSchV).

on ryhdyttävä tarvittaviin varotoimenpiteisiin suuronnettomuuksien torjumiseksi ja niiden vaikutusten minimoimiseksi.

Tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet ja ennakkoratkaisukysymykset

14. Darmstadtin kaupunki myönsi Franz Mücksch OHG:lle (Mücksch) alustavan rakennusluvan [12] sellaisen puutarhakeskuksen rakentamista varten, johon kuuluu 9 368 m^2 myyntipinta-alaa, kaupungin luoteisosassa sijaitsevaan teollisuusalueeseen kuuluvalle tontille, jolla on tähän asti toiminut metallinkierrätyslaitos ja jonka Mücksch omistaa. Ympäröivällä alueella on vähittäis- ja tukkuliikkeitä, verstaita ja hotelli. Tontin pohjoisrajalla on useita rautateitä, joiden toisella puolella sijaitsee Merck KG aA:n (Merck) omistama teollisuuskiinteistö, joka kuuluu Seveso II -direktiivin ja immissiosuojalain voimaansaattamisesta annetun kahdennentoista asetuksen soveltamisalaan. [13] Vaikuttaa siltä, ettei kyseistä aluetta koskevaa maankäyttösuunnitelmaa ole laadittu [14] eikä hanke ole ”alueellisesti merkittävä” immissiosuojalain 50 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

15. Merck on esittänyt alustavaa rakennuslupaa koskevan oikaisuvaatimuksen, joka Land Hessenin (alueellinen viranomainen, jonka alueella Darmstadt sijaitsee) on ratkaistava. Mücksch vaatii oikaisua hylättäväksi.

16. Käsittelyn aikana laadittiin vaikutusselvitys, jossa määriteltiin huomiorajat, jotka koskevat vaaroja, joita Merckin alueelta voi mahdollisesti aiheutua, ja jotka perustuvat liittovaltion ympäristöministeriön ohjeeseen. Mückschin tontti on kokonaan näiden rajojen sisäpuolella.

17. Ensimmäisenä oikeusasteena asiaa käsitellyt tuomioistuin määräsi Land Hessenin hylkäämään Merckin oikaisuvaatimuksen. Merckin ja Land Hessenin valitukset hylättiin, ja nämä osapuolet ovat valittaneet oikeuskysymyksen osalta edelleen ennakkoratkaisupyynnön esittäneeseen tuomioistuimeen. Ne väittävät, ettei muutoksenhakutuomioistuin tulkinnut kansallista lainsäädäntöä Seveso II -direktiivin mukaisesti, koska direktiivin 12 artiklan 1 kohdan perusteella Mückschin hankkeelle ei voida myöntää lupaa.

12 – Saksan hallitus toteaa huomautuksissa, että ”Bauvorbescheid” on eräänlainen sitova ennakkopäätös, joka koskee usein pelkästään yhdenmukaisuutta kaavoitusta koskevan lainsäädännön kanssa. Se tuo tietynasteista oikeusvarmuutta, mutta ei sellaisenaan anna lupaa rakentamisen aloittamiseen.

13 – Istunnossa todettiin, että merkittäviä määriä myrkyllistä kloorikaasua säilytetään kiinteistöllä ja käytetään erityisesti nestemäisten kristallien valmistuksessa.

14 – Saksan hallitus toteaa huomautuksissaan, että on harvinaista, että vaatimuksesta, joka koskee tällaisen suunnitelman laatimista, seuraa täytäntöönpanokelpoinen velvoite toimia tällä tavalla.

18. Bundesverwaltungsgericht toteaa, että pelkästään kansallisen lainsäädännön perusteella puutarhakeskuksen rakentaminen on sallittua ja että valitukset on hylättävä. Keskus on rakennuslain 34 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla ”sopusoinnussa” sen lähiympäristön kanssa ja naapurikiinteistöt, mukaan lukien Merckin yritys, on otettu asianmukaisesti huomioon. Jos keskus rakennetaan, velvoitteet, jotka Merckille on asetettu suuronnettomuuksien ehkäisemistä koskevien sääntöjen nojalla, eivät muutu. Hanke on myös tervettä asuin- ja työympäristöä koskevien vaatimusten mukainen. Ei ole myöskään perusteita evätä lupaa immissiosuojalain nojalla. Näin ollen rakennuslupaviranomaisen päätöksen, johon ei näissä olosuhteissa liity harkintavaltaa, on oltava myönteinen.

19. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin on kuitenkin epävarma siitä, edellytetäänkö Seveso II -direktiivin 12 artiklan 1 kohdassa sitä, että kun direktiivin soveltamisalaan kuuluvan tuotantolaitoksen läheisyydessä olevan maa-alueen käyttö muuttuu, on noudatettava ”riittävää etäisyyttä”. Jos näin on, kansallista lainsäädäntöä olisi tulkittava ja sovellettava tämän vaatimuksen mukaisesti. Tässä yhteydessä nousee esiin kysymys siitä, koskeeko direktiivin 12 artiklan 1 kohta ainoastaan kaavoituksen toimintaperiaatteiden tasoa vai myös tilanteita, joissa rakennuslupasäännöstöä sovelletaan yksittäisiin tapauksiin. Jälkimmäisessä tapauksessa on tärkeää selvittää, kielletäänkö direktiivissä sellainen maankäytön muutos, joka ei edistä pakollista pitkän aikavälin tavoitetta, joka koskee riittävän etäisyyden ylläpitämistä, vai otetaanko kansallisissa säännöissä, jotka edellyttävät lupaa tällaisille käytön muutoksille, riittävästi huomioon tämä tavoite, kun kysymys on nyt käsiteltävän tapauksen kaltaisesta monikäyttöisestä maa-alueesta.

20. Näin ollen Bundesverwaltungsgericht on esittänyt unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [Seveso II -]direktiivin – – 12 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että siihen sisältyvät jäsenvaltioiden velvoitteet ja erityisesti velvoite ottaa huomioon maankäytön suunnittelun toimintaperiaatteissa sekä näiden toimintaperiaatteiden täytäntöön panemiseksi käytettävissä menettelytavoissa vaatimus pitää pitkällä aikavälillä yllä riittävä etäisyys yhtäältä kyseisessä direktiivissä tarkoitettujen tuotantolaitosten ja toisaalta yleisessä käytössä olevien rakennusten välillä, koskevat kaavoitusviranomaisia, joiden on päätettävä maankäytöstä punniten julkisia ja yksityisiä intressejä, vai koskevatko kyseiset velvoitteet myös rakennuslupaviranomaisia, joiden on tehtävä sidottua harkintavaltaa käyttäen päätös hankkeen sallimisesta jo rakennetussa taajamassa?

2) Jos Seveso II -direktiivin 12 artiklan 1 kohtaa sovelletaan myös rakennuslupaviranomaisiin, joiden on tehtävä

sidottua harkintavaltaa käyttäen päätös hankkeen sallimisesta jo rakennetussa taajamassa:

Kuuluuko mainittujen velvoitteiden piiriin myös kielto sallia sellaisen yleisessä käytössä olevan rakennuksen sijoittaminen, joka ei – yleiseen suunnitteluun sovellettavien periaatteiden mukaan – ole riittävällä etäisyydellä jo olemassa olevasta tuotantolaitoksesta, jos tuotantolaitoksen yhteydessä tai välittömässä läheisyydessä on olemassa useita siihen verrattavissa ja yleisessä käytössä olevia rakennuksia, jos toiminnanharjoittajalle ei ole uuden hankkeen vuoksi odotettavissa lisävaatimuksia onnettomuuden seurausten rajoittamisen suhteen ja jos tervettä asuin- ja työympäristöä koskevia vaatimuksia noudatetaan?

3) Jos tähän kysymykseen vastataan kieltävästi:

Otetaanko lainsäädännössä, jonka mukaan yleisessä käytössä olevan rakennuksen sijoittaminen on edellä mainituin edellytyksin ehdottomasti sallittava, riittävästi huomioon etäisyyden ylläpitämistä koskeva vaatimus?”

21. Kirjallisia huomautuksia unionin tuomioistuimelle ovat esittäneet Mücksch, Merck, Saksan hallitus ja Euroopan komissio, jotka kaikki olivat edustettuina 27.1.2011 pidetyssä istunnossa.

Arviointi

22. Kuten olen todennut, ennakkoratkaisupyyntö koskee kahta perustavanlaatuista kysymystä. Asetetaanko direktiivin 12 artiklan 1 kohdassa velvoitteita ainoastaan maankäytön suunnittelun tasolle vai myös sellaisten yksittäisten päätösten tasolle, jotka koskevat tiettyjä hankkeita koskevien lupien myöntämistä tai epäämistä (kysymys 1)? Missä määrin nämä velvoitteet estävät luvan, erityisesti sellaisen luvan, jonka myöntämiseen ei liity harkintavallan käyttöä, myöntämisen hankkeelle, jonka vuoksi yleisön määrä ei vähene – vaan itse asiassa jopa kasvaa – vaaraa aiheuttavan tuotantolaitoksen läheisyydessä, vaikka muut ympäristössä sijaitsevat kiinteistöt ovat joka tapauksessa yleisessä käytössä ja vaikka hanke ei edellytä ylimääräisiä turvallisuustoimenpiteitä (kysymykset 2 ja 3)? Käsittelen edellä mainittuja kysymyksiä yksi kerrallaan.

Taso, johon velvoitteita sovelletaan

23. Seveso II -direktiivin 12 artiklan 1 kohdassa edellytetään muun muassa, että

jäsenvaltiot huolehtivat siitä, että ”suuronnettomuuksien ehkäisemisen ja niiden seurausten rajoittamisen tavoite otetaan huomioon jäsenvaltioiden maankäytön suunnittelussa tai muissa asiaankuuluvissa toimintaperiaatteissa” ja että ”niiden maankäytön suunnittelussa tai muissa asiaan kuuluvissa toimintaperiaatteissa sekä näiden toimintaperiaatteiden täytäntöön panemiseksi käytettävissä menettelytavoissa” otetaan huomioon tarve pitää pitkällä aikavälillä yllä riittävä etäisyys direktiivissä tarkoitettujen tuotantolaitosten ja yleisessä käytössä olevien rakennusten ja alueiden välillä.

24. Sanamuodosta ilmenee jo selvästi, etteivät velvoitteet koske pelkästään maankäytön suunnittelua vaan myös muita ”asiaan kuuluvia toimintaperiaatteita”. Tällaisten toimintaperiaatteiden on pidettävä sisällään myös ne, jotka koskevat yksittäisten rakennuslupien, jotka ovat erittäin merkittäviä maankäytön suunnittelulle, myöntämistä tai epäämistä. On myös selvää, että ”näiden toimintaperiaatteiden täytäntöön panemiseksi käytettävissä menettelytavoissa” on otettava huomioon tarve pitää pitkällä aikavälillä yllä riittävä etäisyys. Myös näiden menettelytapojen on pidettävä sisällään rakennuslupien myöntäminen tai epääminen yksittäisissä tapauksissa, mikä on maankäytön suunnittelun toimintaperiaatteiden toteutuksen tärkein muoto.

25. Kun otetaan huomioon näin selkeä sanamuoto, vaadittaisiin erittäin painavia perusteluita sille johtopäätökselle, että direktiivin 12 artiklan 1 kohta ei koske sekä yksittäisiä rakennuslupapäätöksiä että yleisiä maankäytön toimintaperiaatteita.

26. Mücksch väittää, että tällainen peruste ilmenee direktiivin, valmisteluasiakirjojen ja komission suuntaviivojen [15] toistuvista viittauksista ”toimintaperiaatteisiin” ja ”suunnitteluun” ja kyseessä olevasta tavoitteesta, joka on nimenomaisesti pitkän aikavälin tavoite. Saksan hallitus esittää vastaavia argumentteja, vaikka se katsoo, että direktiivin 12 artiklan 1 kohta voi rajoittaa yksittäisiä rakennuslupapäätöksiä tilanteissa, joissa tietyn alueen osalta ei ole määritelty yleisiä maankäytön toimintaperiaatteita tai jossa maankäyttösuunnitelmaa ei ole laadittu.

27. Nämä argumentit eivät ole perusteettomia, mutta mielestäni ne eivät voi johtaa johtopäätökseen, jonka mukaan direktiivin 12 artiklan 1 kohdassa ei aseteta velvoitteita myös yksittäisille rakennuslupapäätöksille riippumatta siitä, onko maankäytön yleisiä toimintaperiaatteita tai maankäyttösuunnitelmaa laadittu vai ei.

28. On nimittäin selvää, että direktiivissä on mainittu – tai jopa edellytetty – järjestelmä,

15 – Ks. edellä alaviite 3.

jolla pyritään 12 artiklan 1 kohdan tavoitteisiin ensisijaisesti maankäytön suunnittelulla (toimintaperiaatteiden taso). Näiden tavoitteiden saavuttaminen asianmukaisesti edellyttää johdonmukaista ja järjestelmällistä lähestymistapaa, ja siksi vaatimus, joka koskee ensisijaisesti yksittäisiä päätöksiä, sopii vain vaivoin yhteen tällaisen lähestymistavan kanssa. Kun johdonmukainen ja järjestelmällinen lähestymistapa on olemassa, voidaan olettaa, että yksittäiset rakennuslupapäätökset ovat sen mukaisia ja tavoitteet saavutetaan tosiasiallisesti käytännössä eikä ainoastaan paperilla.

29. On kuitenkin helppo kuvitella olosuhteita, joissa tämä kuvaus ei pidä paikkaansa. Pääasiassa kyseessä olevaa aluetta varten ei ole laadittu maankäyttösuunnitelmaa. Toisissa tapauksissa suunnitelma on ehkä laadittu mutta voi käydä ilmi, ettei siinä ole otettu asianmukaisella tavalla huomioon tarvetta pitää yllä riittävä etäisyys. Kansallisten sääntöjen mukaan voi olla myös niin, että maankäyttösuunnitelmalla ei aseteta pakollisia vaatimuksia viranomaisille, jotka vastaavat yksittäis-ten rakennuslupahakemusten ratkaisemisesta.

30. Direktiivin 12 artiklan 1 kohdassa edellytetään kuitenkin nimenomaisesti, että jäsenvaltioiden on varmistettava erityisesti, että merkityksellisten toimintaperiaatteiden täytäntöönpanemiseksi käytettävissä menettelytavoissa *otetaan* huomioon tarve pitää pitkällä aikavälillä yllä riittävä etäisyys. Tämä voi tarkoittaa ainoastaan sitä, että kansallisella järjestelmällä, riippumatta sen yksityiskohtaisista toimintatavoista, on varmistettava, että kyseessä oleva tarve otetaan huomioon jossakin vaiheessa – ja viimeistään viimeisessä vaiheessa – sitä menettelyä, joka johtaa yksittäisen rakennuslupahakemuksen hyväksymiseen tai epäämiseen direktiivin soveltamisalaan kuuluvan tuotantolaitoksen läheisyydessä. Jos näin ei olisi, olisi olemassa vaara siitä, ettei direktiivillä olisi tässä suhteessa todellista vaikutusta.

31. Totean kuitenkin, ettei tämä päätelmä millään tavoin poikkea ensisijaisesta tavoitteesta varmistaa, että tarve pitää yllä riittävä etäisyys otetaan asianmukaisesti huomioon aikaisemmassa vaiheessa eli maankäytön suunnittelussa. [16]

Merkityksellisen velvoitteen laajuus

32. Ensimmäistä kysymystä koskevasta tarkastelustani seuraa, että Mückschin rakennuslupahakemuksen arvioinnista vastaavien viranomaisten on, kun ne päättävät hakemuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä,

16 – Ks. asia C-36/10, komissio v. Belgia, tuomio 30.9.2010, jossa komissio väitti – ilman, että jäsenvaltio olisi kiistänyt tätä seikkaa –, että Seveso II -direktiivin 12 artiklan 1 kohdan täytäntöönpanon kannalta ei ole riittävää vaatia, että tarve riittävän etäisyyden ylläpitämiseen otetaan huomioon ainoastaan silloin, kun rakennuslupahakemuksia koskevat päätökset tehdään.

varmistuttava siitä, että ”otetaan huomioon tarve pitää pitkällä aikavälillä yllä riittävä etäisyys” Merckin kiinteistön ja Mückschin suunnitellun puutarhakeskuksen välillä.

33. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen on kuitenkin tiedettävä täsmällisemmin, mitä tämä velvoite pitää sisällään, ennen kuin se voi ratkaista valituksen. Esittäessään kysymykset 2 ja 3 ja taustoittaessaan niitä kansallinen tuomioistuin tunnistaa useita tekijöitä, jotka voivat tältä osin olla merkityksellisiä: i) koska maankäyttösuunnitelmaa ei ole laadittu, lupaviranomaisen toimivalta rajoittuu sen varmistamiseen, että hakemus on rakennuslain vaatimusten mukainen, ii) koska puutarhakeskus on rakennuslain vaatimusten mukainen, sitä koskeva lupa on kansallisen lain nojalla myönnettävä, iii) riippumatta siitä, toteutetaanko hanke vai ei, läheisyydessä on – ja on myös jatkossa – yleisessä käytössä olevia rakennuksia ja alueita, iv) jos hanke toteutetaan, se johtaa siihen, että alueella käy enemmän, eikä vähemmän, yleisöä, ja v) jos hanke toteutetaan, Merckille ei aseteta merkittävämpiä turvallisuusvaatimuksia kuin siinä tapauksessa, että hanketta ei toteuteta.

34. Näistä tekijöistä i) ja ii) ovat merkityksellisiä, kun arvioidaan kysymystä siitä, onko kansallinen menettelyllinen viitekehys, joka edellyttää myönteistä päätöstä nyt käsiteltävän asian kaltaisissa olosuhteissa, yhdenmukainen direktiivin vaatimusten kanssa. Tekijät iii), iv) ja v) koskevat puolestaan direktiivin menettelyllisten vaatimusten sijaan sen sisällöllisiä vaatimuksia. Kyse on siitä, edellyttävätkö ne erikseen tai yhdessä tarkasteltuna myönteistä vai kielteistä päätöstä pääasiassa esillä olevan kaltaisissa olosuhteissa.

35. Mielestäni on hyödyllistä tarkastella tarkemmin kyseisen säännöksen sanamuotoa ennen kuin näitä kahteen eri luokkaan kuuluvia tekijöitä arvioidaan.

Direktiivin 12 artiklan 1 kohdan sanamuoto

36. Vaikutustenarvioinnin loppuselvityksessä, joka laadittiin ennen tämänhetkistä Seveso II -direktiivin korvaamista [17] koskevaa ehdotusta, todetaan, että direktiivi ”sisältää maankäytön suunnitteluun liittyviä vaatimuksia, jotka koskevat uusia laitoksia, ja epämääräisesti muotoillun vaatimuksen sen varmistamisesta, että ’otetaan huomioon tarve

17 – Seveso-direktiivin muuttamista koskevien vaihtoehtojen vaikutusten arviointitutkimus, Euroopan komissio, ympäristöasioiden pääosasto, syyskuu 2010 (Impact assessment study into possible options for amending the Seveso Directive, European Commission, Directorate-General Environment, September 2010; http://ec.europa.eu/environment/seveso/pdf/Seveso%20IA_Final%20report.pdf), s. 94. Direktiiviehdotukseen on viitattu alaviitteessä 2.

pitää pitkällä aikavälillä yllä riittävä etäisyys', mikä voi tarkoittaa jo olemassa olevia laitoksia". Ehdotuksen liitteenä olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa [18] todetaan, että "kysymys, joka liittyy olemassa oleviin tuotantolaitoksiin, jotka sijaitsevat asuinalueiden tai muiden yleisessä käytössä olevien alueiden välittömässä läheisyydessä, ja joka on joissakin jäsenvaltioissa pyritty ratkaisemaan kansallisella tasolla, ei nykyisellään kuulu direktiivin soveltamisalaan".

37. Vaikka vaatimusta voi olla perusteltua kuvata "epämääräisesti muotoilluksi", en ole samaa mieltä siitä, että olisi epäselvyyttä siitä, sovelletaanko sitä olemassa oleviin tuotantolaitoksiin. Siinä viitataan nimenomaisesti "tässä direktiivissä tarkoitettu[ihin] tuotantolaito[ksiin]", eikä ole epäilystä siitä, että direktiiviä sovelletaan olemassa oleviin tuotantolaitoksiin. Muuta näkemystä ei ole esitetty myöskään käsiteltävässä asiassa.

38. On kuitenkin totta, että tämä edellyttää tulkintaa.

39. Ensinnäkin ilmaisu "riittävä etäisyys" jättää huomattavasti tilaa tulkinnalle. Tämä on sekä luonnollista että väistämätöntä, koska tuotantolaitoksen ympärillä ei voi olla täsmällistä, ehdotonta ja objektiivista "vaaravyöhykkeen" rajaa, ja tällaiset rajat vaihtelevat joka tapauksessa muun muassa vaaran luonteen ja käyttöön otettujen turvallisuustoimenpiteiden mukaan. Siksi merkityksellistä etäisyyttä on arvioitava aina silloin, kun tarve pitää yllä tällainen etäisyys otetaan huomioon. Arviointi voidaan olosuhteiden mukaan toteuttaa abstraktilla tasolla sellaisten yhdenmukaistettujen edellytysten perusteella, jotka koskevat merkityksellisiä seikkoja, tai konkreettisella tasolla tapauskohtaisesti, jos tämä on yksittäisen rakennusluvan osalta tarpeen. Se voi johtaa mielivaltaiseen, ehdottomaan rajaan (esimerkiksi kieltoon, joka koskee tietyllä etäisyydellä laitoksesta sijaitsevien alueiden tai kiinteistöjen yleistä käyttöä) tai joustavampaan lähestymistapaan, joka perustuu erityisiin olosuhteisiin (kuten maantieteellisiin tekijöihin, vallitseviin tuulensuuntiin tai yleisen käytön toistuvuuteen tai määrään). Vaikuttaa siltä, ettei direktiivissä ole suljettu pois kumpaakaan lähestymistapaa.

40. Toiseksi ilmaisu "pitkällä aikavälillä" ei ole ainoastaan itsessään epämääräinen, mutta se voi myös viitata joko johonkin määrittelemättömään tavoitetta koskevaan määräaikaan tulevaisuudessa tai tarpeeseen pitää yllä riittävä etäisyys lähtökohtaisen pysyvästi. Komissio on huomautuksissaan painottanut jälkimmäistä tulkintaa ja todennut, että jäsenvaltioiden on pidettävä yllä olemassa oleva riittävä etäisyys sekä nyt että tulevaisuudessa. Mielestäni nämä kaksi tulkintaa itse asiassa ovat lähellä toisiaan ja sanamuoto voi tukea molempia tulkintoja. Siksi on niin, että kun riittävää etäisyyttä jo noudatetaan, on tarve säilyttää se myös tulevaisuudessa (pitkä aikaväli), ja kun näin ei ole, on tarve ottaa tällainen etäisyys käyttöön pitkän

18 – SEC(2010) 1590 lopullinen, 2.5 jakso, s. 13.

aikavälin tavoitteena. Kummassakaan tapauksessa ei kuitenkaan ole ilmaistu määriteltyä ajanjaksoa.

41. Lopuksi on todettava, että direktiivin 12 artiklan 1 kohta on muotoiltu siten, että ”tarve” pitää yllä riittävä etäisyys ei ole itsessään jäsenvaltioille tai niiden viranomaisille asetettu velvoite tai vaatimus. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että niiden toimintaperiaatteissa ja näiden toimintaperiaatteiden täytäntöönpanemiseksi käytettävissä menettelytavoissa ”otetaan huomioon” tämä tarve. Kyseinen tarve on siis toisin sanoen otettava punninnassa huomioon. Sitä on punnittava vastakkain muiden merkityksellisten tarpeiden ja intressien kanssa, kun kyseisiä toimintaperiaatteita laaditaan tai sovelletaan. Tällainen menettely ei sovellu suoraan laissa ennalta määriteltyihin automaattisiin päätöksiin, jotka on tehty kaavaa yksinkertaisesti soveltamalla.

Direktiivin menettelyä koskevat vaatimukset

42. Tilanne kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa on pääpiirteissään seuraava. Saksan oikeuden mukaan viranomaisen, joka vastaa rakennuslupapäätöksistä tietyllä alueella, jota varten ei ole laadittu maankäyttösuunnitelmaa, on tutkittava jokainen hakemus sen selvittämiseksi, onko hakemus rakennuslain ja eräiden muiden säännösten sisältämien vaatimusten mukainen. Viranomaisella ei ole harkintavaltaa ottaa huomioon muita tekijöitä – kuten tarvetta pitää pitkällä aikavälillä yllä riittävä etäisyys – vaan sen on hyväksyttävä hakemus (ainakin alustavan rakennusluvan osalta), jos todetaan, että vaatimukset täyttyvät. Kun on todettu, että hakemus täyttää nämä vaatimukset – kuten pääasiassa – alustava lupa on välttämättä myönnettävä.

43. Tarkasteluni osoittaa, ettei tällainen tilanne ole direktiivin 12 artiklan 1 kohdan mukainen. Siinä lähdetään siitä, että maankäyttösuunnitelma yleensä laaditaan. Kun tällainen suunnitelma laaditaan, siinä on otettava huomioon tarve pitää yllä riittävä etäisyys. Kun suunnitelmaa ei laadita, tämä tarve on otettava huomioon – kuten vaatimukset, jotka perustuvat rakennuslakiin tai muuhun asiaan sovellettavaan lainsäädäntöön – menettelyssä, joka johtaa yksittäisen rakennusluvan myöntämiseen tai epäämiseen. Näin ei ole tapahtunut pääasiassa.

44. Siksi mielestäni vaikuttaa siltä, että Bundesverwaltungsgerichtin on – kuten se itse toteaa – tulkittava ja sovellettava kansallista oikeuttaan siten, että direktiivin noudattaminen varmistetaan. Joka tapauksessa vaikuttaa siltä, ettei automaattinen luvan myöntäminen ole yhdenmukainen direktiivin kanssa.

45. Tämä ei kuitenkaan voi merkitä sitä, että rakennuslupa on evättävä. Luvan epäämispäätös, jossa ei ole otettu perustellusti huomioon tarvetta pitää yllä riittävä etäisyys, ei ole sen pätevämpi kuin luvan myöntämispäätös tällaisissa olosuhteissa. Kun toimivaltainen viranomainen näin ollen tekee uuden päätöksen, jossa otetaan huomioon kyseessä oleva tarve, sen on päätettävä, kuinka suuri painoarvo on annettava kolmelle muulle tekijälle, joihin viitattiin ennakkoratkaisupyynnössä ja joita ovat yleisessä käytössä olevien rakennusten ja alueiden olemassaolo, Merckin tuotantolaitoksen läheisyydessä käyvien henkilöiden määrän kasvu ja se, ettei Merckille ole tarvetta asettaa turvallisuustoimenpiteitä koskevia lisävaatimuksia, jos Mückschin hanke hyväksytään.

Direktiivin sisällölliset vaatimukset

46. Merckin tuotantolaitoksen ympärille on pääasian yhteydessä laaditussa vaikutusselvityksessä määritelty vyöhyke, ja voidaan olettaa, että sen rajojen on katsottu muodostavan direktiivissä tarkoitetun ”riittävä[n] etäisyy[den]”.[19] Vyöhyke kattaa maa-alueita, jotka ovat moninaisessa käytössä ja joihin kuuluu eräitä muita yleisessä käytössä olevia rakennuksia ja alueita.[20] Vaikuttaa siksi siltä, ettei direktiivissä tarkoitettua riittävää etäisyyttä pidetä tällä hetkellä yllä. Tarvetta pitää pitkällä aikavälillä yllä tällaista etäisyyttä ei kuitenkaan ole mahdollista ottaa huomioon, ellei olla tekemässä päätöstä olemassa olevien rakennusten tai alueiden osalta (ainoa mahdollisuus olisi pakkolunastus ja purkumääräykset, joita direktiivissä ei ole mainittu).

47. Tämä tarve on kuitenkin otettava huomioon, kun arvioidaan Mückschin hanketta, johon liittyy tontin käyttötarkoituksen muuttaminen tällä alueella. Voidaan olettaa, että tontin nykyinen käyttö romumetallin kierrätyslaitoksena merkitsee, että laitoksen toiminnan varmistamiseksi alueella on säännöllisesti työntekijöitä, minkä lisäksi alueella käy vähemmän säännöllisesti henkilöitä, jotka toimittavat romua kierrätykseen tai hakevat kierrätettyjä tuotteita. On todennäköistä, että suunniteltu puutarhakeskus johtaa siihen, että alueella käy enemmän yleisöä (mahdollisina) asiakkaina ilman, että työntekijöiden tai toimitusten määrä todennäköisesti laskee. Vaikka se, että Merckin tuotantolaitoksen ympärillä olevalla ”vaaravyöhykkeellä” on enemmän ihmisiä, ei luonnollisestikaan

19 – Ks. edellä 16 kohta. Kuten olen todennut, riittävää etäisyyttä ei voida määritellä yksiselitteisesti, joten on annettava harkintavaltaa viranomaiselle, joka määrittää tämän etäisyyden, ja tarpeen mukaan tuomioistuimille, jotka tutkivat tämän määritelmän.

20 – On riidatonta, että Merckin tuotantolaitos sijaitsi alun perin kauempana kaupungista, joka on paikoitellen ulottunut tuotantolaitoksiin asti, mikä Saksan hallituksen asiamiehen istunnossa toteamalla tavalla muistuttaa sitä, kuinka Birnam Wood tuli Dunsinaneen (*Macbeth*, 5. näytös).

vaikuta onnettomuusriskiin, mutta se voi onnettomuuden sattuessa johtaa siihen, että tällaisen onnettomuuden seuraukset ovat vakavammat. On kuitenkin riidatonta, että turvallisuustoimenpiteet, joihin Merck on tällä hetkellä ryhtynyt, ovat riittäviä myös siinä tapauksessa, että yleisön käynnit alueella kasvavat sillä tavoin kuin Mückschin hankkeen toteutuessa on arvioitu. Tämä voi merkitä joko sitä, että käyntimäärän kasvu tällä teollisuusalueella (jolla on jo, kuten on todettu, vähittäis- ja tukkuliikkeitä, verstaita ja hotelli) on vähäpätöinen, tai sitä, että olemassa olevat turvallisuustoimenpiteet ylittävät vähimmäisvaatimukset.

48. Kaikki nämä tekijät ovat mielestäni merkityksellisiä silloin, kun rakennuslupaviranomaisen on arvioitava tarvetta pitää pitkällä aikavälillä yllä riittävä etäisyys. Mikään näistä tekijöistä ei kuitenkaan vaikuta ratkaisevalta, kun tätä tarvetta koskeva ratkaisu tehdään.

49. Se, ettei hanke pidemmällä aikavälillä muuta alueen yleisluonnetta monikäyttöisenä alueena ja ettei Merckin ole hankkeen toteutuessa ryhdyttävä tiukempiin turvallisuustoimenpiteisiin, viittaa siihen, että hanke on ainakin yhdenmukainen nykytilanteen kanssa. Mahdollisen onnettomuuden seurausten vakavuuden todennäköinen kasvu ei kuitenkaan vaikuta olevan selvästi yhdenmukainen sen pitkän aikavälin tavoitteen kanssa, joka koskee riittävän etäisyyden ylläpitämistä. Vaikuttaa siltä, että etusija olisi yleisesti annettava hankkeille, jotka sitä vastoin vähentävät tätä vakavuutta.

50. Tästä huolimatta direktiivin 12 artiklan 1 kohdassa ei mielestäni ole mitään sellaista, mikä edellyttäisi, että hanketta koskeva rakennuslupa on automaattisesti evättävä, jos se johtaa välittömästi yleisön käyntien kasvuun sellaisen tuotantolaitoksen ympärillä olevalla ”vaaravyöhykkeellä”, jossa säilytetään vaarallisia aineita. Tällainen kasvu ei nimittäin välttämättä kaikissa olosuhteissa ole ristiriidassa pitkän aikavälin tavoitteen kanssa. Esimerkiksi käyntien kasvu vyöhykkeen yhdessä osassa, jos siihen liittyy käyntien määrän lasku toisessa osassa tai se, että kaikki asuinkiinteistöt siirretään vähitellen vyöhykkeeltä pois,[21] voi mahdollistaa tehokkaampien ehkäisy- ja evakuointitoimenpiteiden käyttöön ottamisen ja näin edesauttaa direktiivin kokonaistavoitteiden saavuttamista. On lisäksi muistettava, että myös sen jälkeen, kun rajat ”tar[peelle] pitää pitkällä aikavälillä yllä riittävä etäisyys” on määritelty, tämä tarve on vain yksi – joskin hyvin tärkeä – tekijä, joka on muiden tekijöiden tavoin otettava huomioon päätöksenteossa. Jos nimittäin direk-

21 – Tässä yhteydessä on muistettava, että asumiseen tarkoitettuja tiloja käytetään usein 24 tuntia päivässä, seitsemänä päivänä viikossa, kun taas teollisuus- tai liikekiinteistöjä käytetään rajallisempina ajanjaksoina.

tiivi merkitsisi tämänkaltaista ehdotonta kieltoa, on vaikea nähdä, kuinka toinen tarve – eli tarve ottaa huomioon ”olemassa olevien tuotantolaitosten osalta – – 5 artiklan mukaiset tekniset lisätoimenpiteet, jotta henkilöihin kohdistuvia vaaroja ei lisättäisi” –, jonka huomioon ottamista samassa kohdassa edellytetään, voisi useinkaan olla merkityksellinen.

51. Lopuksi on muistettava, että Seveso II -direktiivissä pyritään löytämään eräänlainen tasapaino vaaran aiheuttavien tuotantolaitosten toiminnanharjoittajien velvollisuuksien (jotka koskevat pääasiallisesti turvallisuustoimenpiteitä ja hätäsuunnitelmia) ja niiden kansallisten viranomaisten velvollisuuksien (joihin kuuluu rakennuslupaviranomaisen velvollisuus ottaa huomioon tarve pitää pitkällä aikavälillä yllä riittävä etäisyys) välillä, joiden tehtävänä on valvoa näitä tuotantolaitoksia ja niistä aiheutuvia vaaroja. Lähestymistapa, jota Merck nyt käsiteltävässä asiassa kannattaa ja joka merkitsisi, että enemmän painoa annetaan vaaran aiheuttavien tuotantolaitosten toiminnanharjoittajien intresseille, johtaisi mielestäni siihen, että punninnassa suositaan liikaa toiminnanharjoittajia.

52. Katson näin ollen, että tekijät, joihin kansallinen tuomioistuin viittaa kysymysten 2 ja 3 yhteydessä, on otettava huomioon Mückschin rakennuslupahakemuksen arvioinnissa mutta ne eivät voi yksinään olla ratkaisevia arvioinnin lopputuloksen kannalta, vaan niitä on punnittava toisiaan ja muita merkityksellisiä näkökohtia vasten, kun päätös tehdään.

Ratkaisuehdotus

53. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa seuraavasti Bundesverwaltungsgerichtin esittämiin kysymyksiin:

Vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta 9.12.1996 annetun neuvoston direktiivin 96/82/EY 12 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että

1) tarve pitää pitkällä aikavälillä yllä riittävä etäisyys tuotantolaitosten, joissa on vaarallisia aineita, ja erityisesti yleisessä käytössä olevien rakennusten ja alueiden

välillä, on otettava huomion silloin, kun maankäyttösuunnitelmia toimintaperiaatteiden tasolla laaditaan, mutta myös koko menettelyssä, johon liittyy tiettyjen hankkeiden arviointi ja päätös yksittäisen rakennusluvan myöntämisestä tai epäämisestä

2) kun rakennuslupaa haetaan yksittäiselle hankkeelle alueella, jota varten ei ole laadittu maankäytön toimintaperiaatteita tai maankäyttösuunnitelmaa, viranomaisen, joka tekee hakemusta koskevan päätöksen, on varmistettava, että tämä tarve otetaan huomioon

3) näin toimiessaan viranomaisen on otettava huomioon muun muassa tekijät, jotka koskevat sitä, että kyseessä olevan tuotantolaitoksen läheisyydessä on jo ennestään yleisessä käytössä olevia rakennuksia ja alueita, että alueen käyttö lisääntyy hankkeen vuoksi ja ettei kyseessä olevalle tuotantolaitokselle aseteta hankkeen vuoksi merkittävämpiä turvallisuusvaatimuksia, vaikka nämä yksittäiset tekijät eivät kuitenkaan yksinään ole ratkaisevia, kun päätös rakennuslupahakemuksesta tehdään.