URTEIL DES GERICHTSHOFS (Erste Kammer)

15. September 2011 *

In der Rechtssache C-53/10

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Bundesverwaltungsgericht (Deutschland) mit Entscheidung vom 3. Dezember 2009, beim Gerichtshof eingegangen am 2. Februar 2010, in dem Verfahren

Land Hessen

gegen

Franz Mücksch OHG,

Beteiligte:

Merck KGaA,

erlässt

* Verfahrenssprache: Deutsch.

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. Tizzano (Berichterstatter) sowie der Richter J.-J. Kasel, M. Ilešič, E. Levits und M. Safjan,

Generalanwältin: E. Sharpston,
Kanzler: B. Fülöp, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 27. Januar 2011,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— der Franz Mücksch OHG, vertreten durch Rechtsanwalt S. Kobes,

— der Merck KGaA, vertreten durch Rechtsanwalt C. Weidemann,

— der deutschen Regierung, vertreten durch J. Möller und C. Blaschke als Bevollmächtigte,

— der Europäischen Kommission, vertreten durch G. von Rintelen und A. Sipos als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 14. April 2011

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen (ABl. 1997, L 10, S. 13) in der durch die Richtlinie 2003/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2003 (ABl. L 345, S. 97) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 96/82).

2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen dem Land Hessen und der Franz Mücksch OHG (im Folgenden: Mücksch) über die Errichtung eines Gartencenters durch Letztere in der Nähe einer Chemiefabrik der Merck KGaA (im Folgenden: Merck) in einem unter die Richtlinie 96/82 fallenden Gebiet.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

3 Im zweiten Erwägungsgrund der Richtlinie 96/82 wird ausgeführt:

„Nach den in Artikel [174] Absätze 1 und 2 [EG] verankerten und in den Aktionsprogrammen der Europäischen Gemeinschaft für den Umweltschutz … erläuterten Zielen und Grundsätzen der Umweltpolitik der Gemeinschaft geht es insbesondere darum, durch vorbeugende Maßnahmen die Qualität der Umwelt zu erhalten und die Gesundheit des Menschen zu schützen."

4 Der 22. Erwägungsgrund dieser Richtlinie lautet:

„Damit Wohngebiete, öffentlich genutzte Gebiete und unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvolle bzw. besonders empfindliche Gebiete besser vor den Gefahren schwerer Unfälle geschützt werden können, müssen die Mitgliedstaaten in ihren Politiken hinsichtlich der Zuweisung oder Nutzung von Flächen und/oder anderen einschlägigen Politiken berücksichtigen, dass langfristig zwischen diesen Gebieten und gefährlichen Industrieansiedlungen ein angemessener Abstand gewahrt bleiben muss und dass bei bestehenden Betrieben ergänzende technische Maßnahmen vorgesehen werden, damit es zu keiner stärkeren Gefährdung der Bevölkerung kommt."

5 Art. 1 der Richtlinie 96/82 bestimmt unter der Überschrift „Gegenstand der Richtlinie“:

„Diese Richtlinie bezweckt die Verhütung schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen und die Begrenzung der Unfallfolgen für Mensch und Umwelt, um auf abgestimmte und wirksame Weise in der ganzen Gemeinschaft ein hohes Schutzniveau zu gewährleisten.“

6 Art. 3 Nrn. 1 bis 7 der Richtlinie lautet:

„Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

1. ‚Betrieb‘ den gesamten unter der Aufsicht eines Betreibers stehenden Bereich, in dem gefährliche Stoffe in einer oder in mehreren Anlagen, einschließlich gemeinsamer oder verbundener Infrastrukturen und Tätigkeiten, vorhanden sind;

2. ‚Anlage‘ eine technische Einheit innerhalb eines Betriebs, in der gefährliche Stoffe hergestellt, verwendet, gehandhabt oder gelagert werden. Sie umfasst alle Einrichtungen, Bauwerke, Rohrleitungen, Maschinen, Werkzeuge, Privatgleisanschlüsse, Hafenbecken, Umschlageinrichtungen, Anlegebrücken, Lager oder ähnliche, auch schwimmende Konstruktionen, die für den Betrieb der Anlage erforderlich sind;

3. ‚Betreiber‘ jede natürliche oder juristische Person, die den Betrieb oder die Anlage betreibt oder besitzt oder, wenn dies in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften vorgesehen ist, der maßgebliche wirtschaftliche Verfügungsgewalt hinsichtlich des technischen Betriebs übertragen worden ist;

4. ‚gefährliche Stoffe' Stoffe, Gemische oder Zubereitungen, die in Anhang I Teil 1 aufgeführt sind oder die die in Anhang I Teil 2 festgelegten Kriterien erfüllen und als Rohstoff, Endprodukt, Nebenprodukt, Rückstand oder Zwischenprodukt vorhanden sind, einschließlich derjenigen, bei denen vernünftigerweise davon auszugehen ist, dass sie bei einem Unfall anfallen;

5. ‚schwerer Unfall' ein Ereignis — z. B. eine Emission, einen Brand oder eine Explosion größeren Ausmaßes —, das sich aus unkontrollierten Vorgängen in einem unter diese Richtlinie fallenden Betrieb ergibt, das unmittelbar oder später innerhalb oder außerhalb des Betriebs zu einer ernsten Gefahr für die menschliche Gesundheit und/oder die Umwelt führt und bei dem ein oder mehrere gefährliche Stoffe beteiligt sind;

6. ‚Gefahr' das Wesen eines gefährlichen Stoffes oder einer konkreten Situation, das darin besteht, der menschlichen Gesundheit und/oder der Umwelt Schaden zufügen zu können;

7. ‚Risiko' die Wahrscheinlichkeit, dass innerhalb einer bestimmten Zeitspanne oder unter bestimmten Umständen eine bestimmte Wirkung eintritt."

7 Der mit „Allgemeine Betreiberpflichten" überschriebene Art. 5 der Richtlinie 96/82 sieht in seinem Abs. 1 vor:

„Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass der Betreiber verpflichtet ist, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um schwere Unfälle zu verhüten und deren Folgen für Mensch und Umwelt zu begrenzen."

8 Der mit „Überwachung der Ansiedlung“ überschriebene Art. 12 dieser Richtlinie bestimmt in seinem Abs. 1:

„Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass in ihren Politiken der Flächenausweisung oder Flächennutzung und/oder anderen einschlägigen Politiken das Ziel, schwere Unfälle zu verhüten und ihre Folgen zu begrenzen, Berücksichtigung findet. Dazu überwachen sie

a) die Ansiedlung neuer Betriebe,

b) Änderungen bestehender Betriebe im Sinne des Artikels 10,

c) neue Entwicklungen in der Nachbarschaft bestehender Betriebe wie beispielsweise Verkehrswege, Örtlichkeiten mit Publikumsverkehr, Wohngebiete, wenn diese Ansiedlungen oder Maßnahmen das Risiko eines schweren Unfalls vergrößern oder die Folgen eines solchen Unfalls verschlimmern können.

Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass in ihrer Politik der Flächenausweisung oder Flächennutzung und/oder anderen einschlägigen Politiken sowie den Verfahren für die Durchführung dieser Politiken langfristig dem Erfordernis Rechnung getragen wird, dass zwischen den unter diese Richtlinie fallenden Betrieben einerseits und Wohngebieten, öffentlich genutzten Gebäuden und Gebieten, wichtigen Verkehrswegen (so weit wie möglich), Freizeitgebieten und unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvollen bzw. besonders empfindlichen Gebieten andererseits ein angemessener Abstand gewahrt bleibt und dass bei bestehenden Betrieben zusätzliche technische Maßnahmen nach Artikel 5 ergriffen werden, damit es zu keiner Zunahme der Gefährdung der Bevölkerung kommt.“

Nationales Recht

9 § 34 des Baugesetzbuchs (BauGB) vom 23. September 2004 in der zuletzt durch Gesetz vom 31. Juli 2009 (BGBl. 2009 I S. 2585) geänderten Fassung, der mit „Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile" überschrieben ist, sieht in seinem Abs. 1 vor:

„Innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile ist ein Vorhaben zulässig, wenn es sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt und die Erschließung gesichert ist. Die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse müssen gewahrt bleiben; das Ortsbild darf nicht beeinträchtigt werden."

10 Der mit „Planung" überschriebene § 50 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) vom 26. September 2002 in der zuletzt durch Gesetz vom 11. August 2009 (BGBl. 2009 I S. 2723) geänderten Fassung lautet:

„Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen sind die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, dass schädliche Umwelteinwirkungen und von schweren Unfällen im Sinne des Artikels 3 Nr. 5 der Richtlinie 96/82/EG in Betriebsbereichen hervorgerufene Auswirkungen auf die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete sowie auf sonstige schutzbedürftige Gebiete, insbesondere öffentlich genutzte Gebiete, wichtige Verkehrswege, Freizeitgebiete und unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvolle oder besonders empfindliche Gebiete und öffentlich genutzte Gebäude, so weit wie möglich vermieden werden. Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen in Gebieten, in denen die in Rechtsverordnungen nach § 48a Abs. 1 festgelegten Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden, ist bei der Abwägung der betroffenen Belange die Einhaltung der bestmöglichen Luftqualität als Belang zu berücksichtigen."

11 § 3 der Zwölften Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Störfall-Verordnung — 12. BImSchV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Juni 2005 (BGBl. 2005 I S. 1598), der mit „Allgemeine Betreiberpflichten" überschrieben ist, sieht in seinen Abs. 1 und 3 vor:

„(1) Der Betreiber hat die nach Art und Ausmaß der möglichen Gefahren erforderlichen Vorkehrungen zu treffen, um Störfälle zu verhindern; Verpflichtungen nach anderen als immissionsschutzrechtlichen Vorschriften bleiben unberührt.

…

(3) Über Absatz 1 hinaus sind vorbeugend Maßnahmen zu treffen, um die Auswirkungen von Störfällen so gering wie möglich zu halten."

Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefragen

12 Mücksch beabsichtigt, auf einem in ihrem Eigentum stehenden Baugrundstück im Gewerbegebiet „Nordwest" der Stadt Darmstadt (Deutschland) ein Gartencenter für den Einzelhandelsverkauf von Gartenbedarf zu errichten.

13 Auf dem Grundstück wird bislang eine Schrott- und Metallrecyclinganlage betrieben, in deren Umgebung sich gewerbliche Nutzungen verschiedener Art wie großflächiger Einzelhandel, Großhandel, Werkstätten und ein Hotel befinden. Ein Bebauungsplan

für das Gebiet liegt jedoch nicht vor. Nach den Angaben des vorlegenden Gerichts erteilte die Stadt Darmstadt Mücksch einen Bauvorbescheid über die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit ihres Bauvorhabens in Form einer gebundenen Entscheidung gemäß § 34 BauGB in geänderter Fassung, wobei die Stadt aufgrund dieser Bindung daran gehindert war, das Erfordernis der Wahrung angemessener Abstände selbst zu beurteilen.

14 Merck ist in einer Entfernung von etwa 250 m vom Grundstück von Mücksch angesiedelt. Sie betreibt Anlagen, in denen chemische Stoffe, namentlich Chlor, verwendet werden, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie 96/82 und der 12. BImSchV fallen. Merck legte erfolgreich Widerspruch gegen den Bauvorbescheid ein.

15 Mücksch erhob daraufhin Klage gegen den Widerspruchsbescheid. Während des Klageverfahrens wurde im Auftrag der Stadt Darmstadt ein „Gutachten zur Verträglichkeit des Betriebsbereichs [von Merck] und den Planungen in dessen Umfeld unter dem Gesichtspunkt des § 50 BImSchG bzw. Art. 12 [der Richtlinie 96/82]“ erstellt. In diesem Gutachten wurden die „Achtungsgrenzen“ für die von den Anlagen von Merck ausgehenden Gefahrenpotenziale bestimmt. Das Grundstück von Mücksch liegt vollständig innerhalb der zu einer „Umhüllenden“ zusammengefassten Achtungsgrenzen.

16 Das Verwaltungsgericht und der Verwaltungsgerichtshof verurteilten das Land Hessen, den Widerspruch von Merck zurückzuweisen. Merck und das Land Hessen legten daraufhin gegen das Berufungsurteil des Verwaltungsgerichtshofs Revision beim Bundesverwaltungsgericht ein, mit der sie geltend machen, dass die Auslegung des nationalen Rechts, auf die sich der Verwaltungsgerichtshof stütze, nicht im Einklang mit der Richtlinie 96/82 stehe, da die Zulassung des Vorhabens von Mücksch mit Art. 12 Abs. 1 dieser Richtlinie unvereinbar sei.

17 Da das Bundesverwaltungsgericht der Ansicht ist, dass die Entscheidung des bei ihm anhängigen Rechtsstreits von der Auslegung der genannten Richtlinie abhänge, hat es das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie 96/82 dahin auszulegen, dass die darin enthaltenen Pflichten der Mitgliedstaaten, insbesondere die Pflicht, in ihrer Politik der Flächennutzung und den Verfahren für die Durchführung dieser Politik langfristig dem Erfordernis Rechnung zu tragen, dass zwischen den unter die Richtlinie fallenden Betrieben einerseits und öffentlich genutzten Gebäuden andererseits ein angemessener Abstand gewahrt bleibt, an Planungsträger gerichtet sind, die über die Nutzung von Flächen auf der Grundlage einer Abwägung der berührten öffentlichen und privaten Belange zu entscheiden haben, oder richten sie sich auch an Baugenehmigungsbehörden, die eine gebundene Entscheidung über die Zulassung eines Vorhabens in einem bereits im Zusammenhang bebauten Ortsteil zu treffen haben?

2. Wenn Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie 96/82 sich auch an Baugenehmigungsbehörden, die eine gebundene Entscheidung über die Zulassung eines Vorhabens in einem bereits im Zusammenhang bebauten Ortsteil zu treffen haben, richten sollte:

   Umfassen die genannten Pflichten das Verbot, die Ansiedlung eines öffentlich genutzten Gebäudes, das einen — ausgehend von den für Überplanungen geltenden Grundsätzen — angemessenen Abstand zu einem bestehenden Betrieb nicht wahrt, zu genehmigen, wenn nicht oder nur unwesentlich weiter von dem Betrieb entfernt bereits mehrere vergleichbare öffentlich genutzte Gebäude vorhanden sind, der Betreiber infolge des neuen Vorhabens nicht mit zusätzlichen Anforderungen zur Begrenzung der Unfallfolgen rechnen muss und die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse gewahrt sind?

3. Wenn diese Frage zu verneinen sein sollte:

Trägt eine gesetzliche Regelung, nach der unter den in der vorherigen Frage genannten Voraussetzungen die Ansiedlung eines öffentlich genutzten Gebäudes zwingend zu genehmigen ist, dem Erfordernis der Abstandswahrung hinreichend Rechnung?

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Frage

18 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie 96/82 dahin auszulegen ist, dass die Pflicht der Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass langfristig dem Erfordernis Rechnung getragen wird, dass zwischen den unter diese Richtlinie fallenden Betrieben einerseits und öffentlich genutzten Gebäuden andererseits ein angemessener Abstand gewahrt bleibt, auch von einer Behörde wie der für die Erteilung von Baugenehmigungen zuständigen Stadt Darmstadt zu beachten ist, und zwar auch dann, wenn sie in Ausübung dieser Zuständigkeit eine gebundene Entscheidung zu erlassen hat.

19 Insoweit ist festzustellen, dass die Mitgliedstaaten zwar nach Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 96/82 dem Erfordernis der Wahrung angemessener Abstände in erster Linie bei ihrer Politik der Flächenausweisung oder Flächennutzung Rechnung tragen müssen, doch trifft sie nach dieser Bestimmung dieselbe Verpflichtung auch im Rahmen der anderen einschlägigen Politiken sowie der „Verfahren für die

Durchführung dieser Politiken“. Daraus folgt, dass diese Verpflichtung auch für die Behörden gilt, die an der Durchführung der Pläne und Politiken mitwirken, die in Zusammenhang mit den von der genannten Richtlinie verfolgten Zielen der Verhütung schwerer Unfälle und der Begrenzung ihrer Folgen stehen.

20 Da die mit der Erteilung von Baugenehmigungen betrauten Behörden — wie im Ausgangsrechtsstreit die Stadt Darmstadt, die Mücksch den Bauvorbescheid erteilte — an der unmittelbaren Abwicklung der Verfahren zur Erteilung von Baugenehmigungen beteiligt sind, tragen sie zur Durchführung der in Art. 12 Abs. 1 angesprochenen Politiken der Flächenausweisung oder Flächennutzung bei.

21 Somit kann die Tatsache, dass wie im Ausgangsverfahren ein Bebauungsplan fehlt, die genannten Behörden nicht der Pflicht entheben, bei der Prüfung von Anträgen auf Baugenehmigung das Erfordernis der Wahrung angemessener Abstände zwischen den unter die Richtlinie 96/82 fallenden Betrieben einerseits und den angrenzenden Gebieten andererseits zu berücksichtigen.

22 Zum einen würde nämlich die Verpflichtung zur Berücksichtigung des Erfordernisses der Wahrung angemessener Abstände leicht umgangen und die praktische Wirksamkeit der Richtlinie 96/82 missachtet, wenn es den nicht mit der Bauleitplanung betrauten Behörden möglich wäre, sich auf das Fehlen eines Bebauungsplans zu berufen, um der vorstehend genannten Verpflichtung zu entgehen. Unter solchen Umständen würden das in Art. 1 dieser Richtlinie angeführte Ziel der Begrenzung der Folgen schwerer Unfälle für Mensch und Umwelt sowie, allgemeiner, die in Art. 174 Abs. 1 EG genannten Ziele und Grundsätze der Umweltpolitik, zu denen insbesondere der Gesundheitsschutz und die Verbesserung der Umweltqualität gehören, beeinträchtigt.

23 Zum anderen ändert an der vorstehend in Randnr. 21 vorgenommenen Auslegung auch der Umstand nichts, dass die genannte Richtlinie nur die Verpflichtung vorsieht, langfristig dem Erfordernis der Wahrung angemessener Abstände Rechnung zu tragen, und dabei die Festlegung dieser Abstände in das Ermessen der Mitgliedstaaten stellt.

24 Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 96/82 erlegt nämlich den Mitgliedstaaten unmissverständlich die Verpflichtung auf, im Rahmen ihrer Politik der Flächenausweisung oder Flächennutzung und/oder anderer einschlägiger Politiken sowie bei den Verfahren für die Durchführung dieser Politiken der Wahrung angemessener Abstände Rechnung zu tragen, damit die Ziele der Verhütung schwerer Unfälle und der Begrenzung der Folgen solcher Unfälle erreicht werden. Gleichwohl lässt er den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Festlegung dieser Abstände einen Wertungsspielraum, von dem aber jedenfalls innerhalb der Grenzen der genannten Verpflichtung Gebrauch gemacht werden muss.

25 In Bezug auf die Adressaten dieser Verpflichtung ist die deutsche Regierung der Auffassung, dass das Erfordernis der Wahrung angemessener Abstände in erster Linie bei planerischen Entscheidungen über die Flächennutzung zu berücksichtigen sei, zu denen auch Entscheidungen zur Klärung der Frage zählten, ob eine Planung notwendig sei. Daher könne das betreffende Erfordernis bei Entscheidungen oder Genehmigungen, die ohne planerische Abwägung der berührten öffentlichen und privaten Belange ergingen, im Interesse der praktischen Wirksamkeit der Richtlinie 96/82 nur ausnahmsweise in wertender Weise zu berücksichtigen sein.

26 Auch wenn das genannte Erfordernis meist von den Planungsbehörden umgesetzt wird, hindert die Richtlinie 96/82 sie jedoch z. B. nicht daran, sich bei ihren Planungsinstrumenten darauf zu beschränken, die Pflicht zur Berücksichtigung angemessener Abstände auf die mit der Durchführung der Flächenausweisungs- oder Flächennutzungspläne betrauten Behörden zu übertragen, weil diese in einem Näheverhältnis zu den Vorhaben stehen, über die sie zu entscheiden haben. Insoweit schreibt die

Richtlinie den Behörden der Mitgliedstaaten nur vor, dass das fragliche Erfordernis zu irgendeinem Zeitpunkt des Verfahrens zur Durchführung der Pläne oder Politiken zur Flächennutzung oder Flächenausweisung beachtet werden muss, der aber von den Mitgliedstaaten frei bestimmt werden kann.

27 Außerdem schreibt die Richtlinie weder die Methode zur Festlegung der angemessenen Abstände noch die Art und Weise ihrer Anwendung vor, sondern nur ihre Berücksichtigung, ohne die Hierarchieebene der Behörden, die für die Politik der Flächenausweisung oder Flächennutzung und die Verfahren zur Durchführung dieser Politik zuständig sind, näher zu regeln. Daraus ergibt sich, dass eine solche Festlegung einschließlich der Beurteilung der dafür maßgeblichen Gesichtspunkte ein Vorgang ist, zu dessen Umsetzung die zuständigen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten auf jeder Entscheidungsebene in der Lage sein müssen, damit die praktische Wirksamkeit der Verpflichtung zur Wahrung dieser Abstände gewährleistet ist.

28 Was die Tatsache angeht, dass die Stadt Darmstadt, wie oben in Randnr. 13 ausgeführt, nach nationalem Recht den Bauvorbescheid als gebundene Entscheidung erteilen musste und aufgrund dieser Bindung an einer eigenen Beurteilung des Erfordernisses der Wahrung angemessener Abstände gehindert war, so ist hervorzuheben, dass es, wenn diesem Erfordernis seitens der Planungsbehörden nicht Rechnung getragen wurde, zur Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit von Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie 96/82 umso bedeutsamer wird, dass die Baugenehmigungsbehörde selbst dieser Verpflichtung nachkommt.

29 Insoweit ist zum einen darauf hinzuweisen, dass die sich aus einer Richtlinie ergebende Verpflichtung, das in dieser Richtlinie vorgesehene Ziel zu erreichen, und die Pflicht, im Einklang mit dem in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 EUV verankerten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit alle zur Erfüllung dieser Verpflichtung geeigneten

Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zu treffen, allen Trägern öffentlicher Gewalt in den Mitgliedstaaten obliegen (Urteile vom 5. Oktober 2004, Pfeiffer u. a., C-397/01 bis C-403/01, Slg. 2004, I-8835, Randnr. 110, und vom 22. Dezember 2010, Gavieiro Gavieiro und Iglesias Torres, C-444/09 und C-456/09, Slg. 2010, I-14031, Randnr. 72).

30 Zum anderen können sich die Mitgliedstaaten nach ständiger Rechtsprechung nicht auf Umstände ihrer internen Rechtsordnung berufen, um die Nichtbeachtung von Verpflichtungen zu rechtfertigen, die sich aus Richtlinien ergeben (Urteile vom 13. Dezember 1991, Kommission/Italien, C-33/90, Slg. 1991, I-5987, Randnr. 24, und vom 16. Januar 2003, Kommission/Italien, C-388/01, Slg. 2003, I-721, Randnr. 27).

31 Demnach hätte die Stadt Darmstadt im Ausgangsverfahren die erforderlichen Maßnahmen treffen müssen, um der aus der Richtlinie 96/82 folgenden Verpflichtung nachzukommen, das Erfordernis der Wahrung angemessener Abstände zu beurteilen.

32 Zu der Tatsache, dass es der Stadt Darmstadt im Rahmen der von ihr im vorliegenden Fall zu treffenden gebundenen Entscheidung nicht möglich war, den angemessenen Abständen Rechnung zu tragen, ist festzustellen, dass es, wie die Generalanwältin in Nr. 44 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, dem vorlegenden Gericht obliegt, den Grundsatz der unionsrechtskonformen Auslegung des nationalen Rechts, der dem System des EG-Vertrags immanent ist, heranzuziehen und sich dadurch die Möglichkeit zu verschaffen, im Rahmen seiner Zuständigkeit die volle Wirksamkeit des Unionsrechts sicherzustellen, wenn es über den bei ihm anhängigen Rechtsstreit entscheidet (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 15. Mai 2003, Mau, C-160/01, Slg. 2003, I-4791, Randnr. 34, und vom 19. Januar 2010, Kücükdeveci, C-555/07, Slg. 2010, I-365, Randnr. 48).

33 Der damit vom Unionsrecht aufgestellte Grundsatz, dass das nationale Recht in einer mit ihm konformen Weise auszulegen ist, verlangt insoweit, dass das nationale Gericht das gesamte nationale Recht berücksichtigt, um zu beurteilen, inwieweit es so

angewendet werden kann, dass es nicht zu einem dem Ziel der fraglichen Richtlinie zuwiderlaufenden Ergebnis führt (vgl. in diesem Sinne Urteile Pfeiffer u. a., Randnr. 115, und vom 16. Dezember 2010, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, Slg. 2010, I-13083, Randnr. 50).

34 Zwar stehen sich im Ausgangsrechtsstreit eine Behörde und ein Einzelner gegenüber, doch hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass ein Mitgliedstaat grundsätzlich den Einzelnen eine richtlinienkonforme Auslegung des nationalen Rechts entgegenhalten kann (Urteile vom 8. Oktober 1987, Kolpinghuis Nijmegen, 80/86, Slg. 1987, 3969, Randnrn. 12 bis 14, und vom 5. Juli 2007, Kofoed, C-321/05, Slg. 2007, I-5795, Randnr. 45).

35 Deshalb ist auf die erste Frage zu antworten, dass Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie 96/82 dahin auszulegen ist, dass die Pflicht der Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass langfristig dem Erfordernis Rechnung getragen wird, dass zwischen den unter diese Richtlinie fallenden Betrieben einerseits und öffentlich genutzten Gebäuden andererseits ein angemessener Abstand gewahrt bleibt, auch von einer Behörde wie der für die Erteilung von Baugenehmigungen zuständigen Stadt Darmstadt zu beachten ist, und zwar auch dann, wenn sie in Ausübung dieser Zuständigkeit eine gebundene Entscheidung zu erlassen hat.

Zur zweiten und zur dritten Frage

36 Mit seiner zweiten und seiner dritten Frage, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht wissen, wie weit die in Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie 96/82 vorgesehene Verpflichtung der Mitgliedstaaten reicht, angemessenen Abständen Rechnung zu tragen. Es möchte zum einen wissen, ob diese Verpflichtung so auszulegen ist, dass sie, indem sie ein absolutes Verschlechterungsverbot aufstellt, den Mitgliedstaaten vorschreibt, unter Umständen wie den vom vorlegenden Gericht

geschilderten die Ansiedlung eines öffentlich genutzten Gebäudes zu verbieten. Zum anderen wirft das vorlegende Gericht die Frage auf, ob diese Verpflichtung nationalen Rechtsvorschriften wie den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden entgegensteht, nach denen die Ansiedlung eines solchen Gebäudes unter den genannten Umständen zwingend zu genehmigen ist, ohne dass die Risiken der Ansiedlung innerhalb der Achtungsgrenzen im Stadium der Planung oder der individuellen Entscheidung gebührend gewürdigt worden wären.

37 Vorab ist festzustellen, dass die in Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie 96/82 vorgesehene Überwachung der Ansiedlung auf dem Grundsatz beruht, dass miteinander unvereinbare Flächennutzungen in angemessenem Abstand voneinander liegen müssen. Insoweit stellen diese Abstände als solche im Wesentlichen eine Größe dar, anhand deren die Gebiete ermittelt werden können, die vom Anwendungsbereich dieser Richtlinie erfasst werden, die zum einen auf die Verhütung schwerer Unfälle sowie die Begrenzung von Unfallschäden und zum anderen auf die Abgrenzung dieser Gebiete von den nicht in ihren Anwendungsbereich fallenden Gebieten abzielt.

38 Außerdem ist in den Fällen von Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. c der Richtlinie 96/82, zu denen der Ausgangssachverhalt gehört, die Überwachung neuer Entwicklungen in der Nachbarschaft bestehender Betriebe namentlich dann durchzuführen, wenn sie das Risiko eines schweren Unfalls vergrößern oder die Folgen eines solchen Unfalls verschlimmern können.

39 Die zweite und die dritte Frage des vorlegenden Gerichts sind im Licht dieser Grundsätze zu prüfen.

40 Erstens ist im Hinblick auf das etwaige Verschlechterungsverbot zu untersuchen, wie weit die in Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie 96/82 vorgesehene Verpflichtung reicht. Hierzu ist hervorzuheben, dass sie, wie oben in Randnr. 24 ausgeführt, zwar den Mitgliedstaaten unmissverständlich das Erfordernis auferlegt, angemessenen Abständen Rechnung zu tragen. Gleichwohl verbleibt den Mitgliedstaaten, wie Mücksch und die Europäische Kommission vortragen, ein Wertungsspielraum bei der Anwendung dieses Erfordernisses.

41 Dieser Wertungsspielraum ist dem Wortlaut von Art. 12 Abs. 1 zu entnehmen, da die Mitgliedstaaten zwar dafür sorgen müssen, dass bei ihren Politiken der Flächenausweisung oder Flächennutzung das Erfordernis der Wahrung angemessener Abstände berücksichtigt wird, doch verlangt diese Bestimmung nur, dass der Abstandswahrung bei diesen Politiken „Rechnung getragen wird".

42 Weder die Wendung „dem Erfordernis Rechnung [tragen], dass … ein angemessener Abstand gewahrt bleibt" noch der übrige Wortlaut von Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie 96/82 oder ihr 22. Erwägungsgrund können aber so ausgelegt werden, dass danach alle Vorhaben abgelehnt werden müssten, die die angemessenen Abstände unterschreiten.

43 Außerdem kommt die Einräumung eines solchen Wertungsspielraums u. a. darin zum Ausdruck, dass die Umsetzung von Art. 12 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie 96/82 es in Anbetracht ihrer in Art. 1 genannten wesentlichen Ziele — Verhütung schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen und Begrenzung der Unfallfolgen — erfordert, dass die mit der Politik der Flächenausweisung oder Flächennutzung betrauten nationalen Behörden insbesondere in Bezug auf die im Zusammenhang bebauten Gebiete bestimmte Handlungen wie die Bewertung des Anstiegs des Unfallrisikos oder der Verschlimmerung der Unfallfolgen vornehmen, was die Abschätzung nicht nur der

Risiken und Schäden, sondern auch aller anderen in jedem Einzelfall relevanten Faktoren erfordert.

44 Es liegt aber auf der Hand, dass diese Faktoren je nach den besonderen Gegebenheiten der Gebiete, die Gegenstand einer Planung sind oder für die, ohne dass in Bezug auf sie ein Flächenausweisungs- oder Flächennutzungsplan vorliegt, individuelle Entscheidungen erlassen werden müssen, unterschiedlich ausfallen, und zwar zumeist in erheblichem Maß. So können zu diesen spezifischen Faktoren neben der Art der jeweiligen gefährlichen Stoffe die Wahrscheinlichkeit eines schweren Unfalls in einem unter die Richtlinie 96/82 fallenden Betrieb sowie die Folgen eines etwaigen Unfalls für die menschliche Gesundheit und die Umwelt, die Art der Tätigkeit der neuen Ansiedlung oder die Intensität ihrer öffentlichen Nutzung und die Leichtigkeit gehören, mit der Notfallkräfte bei einem Unfall eingreifen können. Außerdem können, wie das vorlegende Gericht zutreffend ausführt, alle diese spezifischen Faktoren mit der Berücksichtigung sozioökonomischer Faktoren zusammentreffen.

45 Die Mitgliedstaaten müssen nämlich bei der Ausarbeitung der Politiken der Flächenausweisung oder Flächennutzung zwar dem Erfordernis der Wahrung angemessener Abstände Rechnung tragen, und es obliegt ihnen zumindest implizit, diese festzulegen, doch bedeutet eine solche Verpflichtung nicht, dass sie derartige Abstände als einziges Genehmigungs- oder Ablehnungskriterium nach Maßgabe des Standorts neuer Ansiedlungsvorhaben in der Nachbarschaft bestehender Betriebe aufstellen müssen. Unter diesen Umständen ermöglicht es allein die Zuerkennung eines Wertungsspielraums, die volle praktische Wirksamkeit des Erfordernisses der Wahrung angemessener Abstände sicherzustellen.

46 Folglich ist in Anbetracht des Wortlauts von Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie 96/82 und des Erfordernisses der Bewertung von Faktoren, die in großem Maß von den Gegebenheiten jedes Einzelfalls abhängen, im Einklang mit dem vorlegenden Gericht und entgegen der Auffassung von Merck festzustellen, dass die Verpflichtung zur Wahrung angemessener Abstände nicht absolut in dem Sinne verstanden werden kann, dass jedes neue Ansiedlungsvorhaben in einem im Zusammenhang bebauten Gebiet,

in dem sich unter diese Richtlinie fallende Betriebe befinden, einschließlich der Fälle, in denen die Ansiedlung ein öffentlich genutztes Gebäude wie das im Ausgangsrechtsstreit in Rede stehende betrifft, untersagt werden müsste.

47 Diese Auslegung wird auch durch das zeitliche Kriterium nicht in Frage gestellt, nach dem die angemessenen Abstände zwischen den unter die Richtlinie 96/82 fallenden Betrieben einerseits und öffentlich genutzten Gebäuden andererseits „langfristig" zu wahren sind. Dazu ist zum einen darauf hinzuweisen, dass, wie Merck zutreffend vorbringt, dieser Ausdruck eine gewisse Beachtung des *status quo* in dem Sinne impliziert, dass die mit der Umsetzung der Flächenausweisungs- oder Flächennutzungspläne betrauten Behörden den bereits vorhandenen Einrichtungen die Einhaltung dieser Abstände nicht vorschreiben können, wenn diese erstmals zu einem späteren Zeitpunkt festgelegt werden. Zum anderen ist dieser Ausdruck, wie die Generalanwältin in Nr. 40 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, als ein Erfordernis zu verstehen, das darauf abzielt, dass diese Abstände dort, wo sie bereits eingehalten werden, gewahrt bleiben und dass sie für die Zukunft als langfristiges Ziel aufgestellt werden, wenn sie noch nicht umgesetzt worden sind.

48 Keine dieser beiden Auslegungen des Ausdrucks „langfristig" kann nämlich den zwingenden Charakter von Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie in einer Weise verstärken, dass dieser ein Verschlechterungsverbot aufstellen und mithin jede Ansiedlung eines öffentlich genutzten Gebäudes in der Nähe eines bestehenden Betriebs verbieten würde.

49 Was zweitens die Frage betrifft, ob die in Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie vorgesehene Verpflichtung nationalen Rechtsvorschriften entgegensteht, nach denen die Ansiedlung eines Gebäudes zwingend zu genehmigen ist, ohne dass die Risiken der Ansiedlung innerhalb der Achtungsgrenzen im Stadium der Planung oder der individuellen Entscheidung gebührend gewürdigt worden wären, so ist festzuhalten, dass der Wertungsspielraum der Mitgliedstaaten, wie die Kommission ausgeführt hat, nicht

so ausgelegt werden kann, dass er es ihnen gestattet, von der Berücksichtigung angemessener Abstände abzusehen.

50 Zwar überlässt die Richtlinie 96/82 es den zuständigen nationalen Behörden, die betreffenden Abstände zu berechnen und anhand aller maßgeblichen Faktoren festzulegen, doch verlangt die „Berücksichtigung" der angemessenen Abstände, dass diese bei der Risikobewertung neben anderen Faktoren auch tatsächlich berücksichtigt werden, sei es in allgemeiner Weise bei der Aufstellung der Flächenausweisungs- oder Flächennutzungspläne oder, mangels einer Planung, in spezifischer Weise, insbesondere beim Erlass von Entscheidungen über Baugenehmigungen.

51 Daraus folgt, dass eine nationale Regelung, soweit sie vorschreibt, dass die Genehmigung für die Ansiedlung eines Gebäudes zwingend zu erteilen ist, ohne dass die Risiken der Ansiedlung innerhalb der angemessenen Abstandsgrenzen im Stadium der Planung oder der individuellen Entscheidung gebührend gewürdigt worden wären, die Verpflichtung, dem Erfordernis der Wahrung angemessener Abstände Rechnung zu tragen, aushöhlen und damit ihrer praktischen Wirksamkeit berauben kann. Im Ergebnis steht Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie 96/82 somit nationalen Rechtsvorschriften entgegen, nach denen eine Genehmigung unter solchen Umständen zwingend zu erteilen ist.

52 Insoweit obliegt es dem vorlegenden Gericht nach den oben in den Randnrn. 32 bis 34 angeführten Grundsätzen, das nationale Gesetz so weit wie möglich richtlinienkonform auszulegen.

53 Nach alledem ist auf die zweite und die dritte Frage zu antworten, dass die in Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie 96/82 vorgesehene Verpflichtung, langfristig dem Erfordernis Rechnung zu tragen, dass zwischen den unter diese Richtlinie fallenden Betrieben einerseits und öffentlich genutzten Gebäuden andererseits ein angemessener Abstand

gewahrt bleibt, den zuständigen nationalen Behörden nicht vorschreibt, unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens die Ansiedlung eines öffentlich genutzten Gebäudes zu verbieten. Dagegen steht diese Verpflichtung nationalen Rechtsvorschriften entgegen, nach denen eine Genehmigung für die Ansiedlung eines solchen Gebäudes zwingend zu erteilen ist, ohne dass die Risiken der Ansiedlung innerhalb der genannten Abstandsgrenzen im Stadium der Planung oder der individuellen Entscheidung gebührend gewürdigt worden wären.

Kosten

54 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Erste Kammer) für Recht erkannt:

1. Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen in der durch die Richtlinie 2003/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2003 geänderten Fassung ist dahin auszulegen, dass die Pflicht der Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass langfristig dem Erfordernis Rechnung getragen wird, dass zwischen den unter diese Richtlinie fallenden Betrieben einerseits und öffentlich genutzten Gebäuden andererseits ein angemessener Abstand gewahrt bleibt, auch von einer Behörde wie der für die Erteilung von Baugenehmigungen zuständigen Stadt Darmstadt

(Deutschland) zu beachten ist, und zwar auch dann, wenn sie in Ausübung dieser Zuständigkeit eine gebundene Entscheidung zu erlassen hat.

2. Die in Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie 96/82 in der durch die Richtlinie 2003/105 geänderten Fassung vorgesehene Verpflichtung, langfristig dem Erfordernis Rechnung zu tragen, dass zwischen den unter diese Richtlinie fallenden Betrieben einerseits und öffentlich genutzten Gebäuden andererseits ein angemessener Abstand gewahrt bleibt, schreibt den zuständigen nationalen Behörden nicht vor, unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens die Ansiedlung eines öffentlich genutzten Gebäudes zu verbieten. Dagegen steht diese Verpflichtung nationalen Rechtsvorschriften entgegen, nach denen eine Genehmigung für die Ansiedlung eines solchen Gebäudes zwingend zu erteilen ist, ohne dass die Risiken der Ansiedlung innerhalb der genannten Abstandsgrenzen im Stadium der Planung oder der individuellen Entscheidung gebührend gewürdigt worden wären.

Unterschriften