DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

15. september 2011 *

I sag C-53/10,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Bundesverwaltungsgericht (Tyskland) ved afgørelse af 3. december 2009, indgået til Domstolen den 2. februar 2010, i sagen:

Land Hessen

mod

Franz Mücksch OHG,

procesdeltager:

Merck KGaA,

har

* Processprog: tysk.

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Tizzano (refererende dommer), og dommerne J.-J. Kasel, M. Ilešič, E. Levits og M. Safjan,

generaladvokat: E. Sharpston
justitssekretær: fuldmægtig B. Fülöp,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 27. januar 2011,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Franz Mücksch OHG ved Rechtsanwalt S. Kobes

— Merck KGaA ved Rechtsanwalt C. Weidemann

— den tyske regering ved J. Möller og C. Blaschke, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved G. von Rintelen og A. Sipos, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 14. april 2011,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 12, stk. 1, i Rådets direktiv 96/82/EF af 9. december 1996 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer (EFT 1997 L 10, s. 13), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/105/EF af 16. december 2003 (EUT L 345, s. 97, herefter »direktiv 96/82«).

2 Anmodningen er blevet indgivet under en tvist mellem Land Hessen og Franz Mücksch OHG (herefter »Franz Mücksch«) angående dennes opførelse af et havecenter i nærheden af en kemisk fabrik, som tilhører Merck KGaA (herefter »Merck«), og som ligger i en zone, der henhører under anvendelsesområdet for direktiv 96/82.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Anden betragtning til direktiv 96/82 har følgende ordlyd:

»[S]igtet med og principperne for Fællesskabets miljøpolitik, som er fastsat i […] artikel [174], stk. 1 og 2, [EF] og nærmere udformet i Det Europæiske Fællesskabs handlingsprogrammer på miljøområdet […], er navnlig at bevare og beskytte miljøkvaliteten og beskytte menneskets sundhed gennem forebyggende foranstaltninger.«

4 22. betragtning til nævnte direktiv lyder således:

»[F]or bedre at beskytte beboelsesområder, rekreative områder og områder, som på grund af deres natur er af særlig interesse eller særlig følsomme, bør der i den fysiske planlægning og/eller anden planlægning i medlemsstaterne tages hensyn til behovet for på lang sigt at opretholde passende afstand mellem disse områder og de virksomheder, som udgør sådanne farer, samt, for så vidt angår de eksisterende virksomheder, til behovet for supplerende tekniske foranstaltninger for derved at undgå at forøge risikoen for mennesker.«

5 Artikel 1 i direktiv 96/82 med overskriften »Formål« er affattet således:

»Dette direktiv vedrører forebyggelse af større uheld, hvori farlige stoffer indgår, og begrænsning af følgerne heraf for mennesker og miljø med det formål på en sammenhængende og effektiv måde at sikre et højt beskyttelsesniveau i hele Fællesskabet.«

6 Nævnte direktivs artikel 3, punkt 1-7, bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

1) »virksomhed«: hele det område, som er under en driftsleders kontrol, og hvor der forekommer farlige stoffer i et eller flere anlæg, herunder de fælles eller tilknyttede kommunikations- og serviceanlæg eller aktiviteter

2) »anlæg«: en teknisk enhed på en virksomhed, hvor farlige stoffer fremstilles, anvendes, håndteres eller oplagres. Det omfatter alle former for udstyr, bygninger, rørledninger, maskineri, værktøj, private banespor, dokker, kajanlæg til anlægget, moler, depoter og lignende strukturer, herunder flydende, som er nødvendige for, at anlægget kan fungere

3) »driftsleder«: en fysisk eller juridisk person, der driver eller ejer virksomheden eller anlægget, eller som efter national lovgivning har fået overdraget afgørende økonomisk dispositionsret med hensyn til driften heraf

4) »farligt stof«: et stof, en blanding eller et præparat, der er opført i bilag I, del 1, eller som opfylder kriterierne i bilag I, del 2, og som er til stede som råstof, produkter, biprodukter, reststof eller mellemprodukt, herunder stoffer, der kan dannes i tilfælde af uheld

5) »større uheld«: en hændelse, som f.eks. udslip, brand eller eksplosion af større omfang som følge af ukontrollerede hændelsesforløb under driften af en virksomhed omfattet af dette direktiv, og som straks eller senere medfører alvorlig fare for menneskers sundhed i eller uden for virksomheden og/eller for miljøet, og hvori et eller flere farlige stoffer indgår

6) »fare«: den iboende egenskab ved et farligt stof eller en fysisk tilstand, som kan forårsage skade på menneskers sundhed og/eller miljøet

7) »risiko«: sandsynligheden for, at en bestemt virkning vil indtræffe i en nærmere bestemt periode eller under nærmere bestemte omstændigheder.«

7 Artikel 5, stk. 1, i direktiv 96/82 med overskriften »Driftslederens generelle forpligtelser« lyder således:

»Medlemsstaterne sørger for, at driftslederen er forpligtet til at tage alle nødvendige forholdsregler til at forebygge større uheld og begrænse følgerne heraf for mennesker og miljø.«

8 Nævnte direktivs artikel 12, stk. 1, med overskriften »Fysisk planlægning« bestemmer følgende:

»Medlemsstaterne sørger for, at målene med hensyn til forebyggelse af større uheld og begrænsning af følgerne heraf tages i betragtning i deres politik vedrørende fysisk planlægning og/eller andre relevante politikker. Disse mål søges opfyldt gennem kontrol med:

a) placering af nye virksomheder

b) ændringer i bestående virksomheder som omhandlet i artikel 10

c) nyudvikling i nærheden af bestående virksomheder, såsom transportforbindelser, bygninger og anlæg med offentlig adgang samt boligområder, såfremt placeringen eller nyudviklingen vil kunne øge faren for større uheld eller forværre følgerne heraf.

Medlemsstaterne sørger for, at der i deres fysiske planlægning og/eller anden planlægning samt ved gennemførelsen heraf tages hensyn til behovet for på lang sigt at opretholde passende afstand mellem virksomheder omfattet af dette direktiv og boligområder, offentlige bygninger og arealer, så vidt muligt større transportruter, rekreative områder og områder, som på grund af deres natur er af særlig interesse eller særlig følsom, samt, for så vidt angår eksisterende virksomheder, til behovet for supplerende tekniske foranstaltninger, jf. artikel 5, for derved at undgå at forøge risikoen for mennesker.«

Nationale bestemmelser

9 § 34 i Baugesetzbuch (byggeloven) af 23. september 2004, senest ændret ved lov af 31. juli 2009 (BGBl 2009 I, s. 2585), med overskriften »Lovligheden af projekter i områder med sammenhængende bebyggelse« bestemmer i stk. 1 følgende:

»I områder med sammenhængende bebyggelse er et projekt lovligt, såfremt typen og omfanget af den bygningsmæssige anvendelse, byggestilen og det grundareal, der skal bebygges, harmonerer med nabolagets karakter, og der er sikret byggemodning. Der skal fortsat sikres sunde bolig- og arbejdsforhold; bybilledet må ikke forringes.«

10 § 50 i Bundes-Immissionsschutzgesetz (forbundslov om beskyttelse mod immissioner) af 26. september 2002, senest ændret ved lov af 11. august 2009 (BGBl 2009 I, s. 2723), med overskriften »Planer« har følgende ordlyd:

»Ved planer og foranstaltninger af betydning for området skal arealer, der påtænkes anvendt til særlige formål, indbyrdes placeres således, at skadelig miljøpåvirkning og følger af større uheld i erhvervsområder som omhandlet i artikel 3, nr. 5, i direktiv [96/82] for områder, der udelukkende eller overvejende benyttes til boligformål, samt for andre beskyttelsesværdige områder, navnlig offentlige områder, væsentlige samfærdselsårer, rekreative områder og områder, som på grund af deres natur er af særlig interesse eller særlig følsomme samt offentlige bygninger, så vidt muligt undgås. Ved planer og foranstaltninger af betydning i områder, hvor immissionsgrænseværdier, der er fastsat i bekendtgørelser i henhold til § 48a, stk. 1, ikke overskrides, skal der ved afvejning af de berørte interesser tages hensyn til interessen i at sikre den bedst mulige luftkvalitet.«

11 § 3 i Zwölfte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Störfall-Verordnung) (12. bekendtgørelse til gennemførelse af forbundsloven om beskyttelse mod immissioner), i den den 8. juni 2005 offentliggjorte affattelse (BGBl 2005 I, s. 1598), med overskriften »Generelle forpligtelser for operatøren« fastsætter følgende i stk. 1 og 3:

»(1) Operatøren skal under hensyn til arten og omfanget af mulige risici træffe foranstaltninger, der er nødvendige for at forhindre større uheld; det har sit forblivende ved andre immissionsbeskyttende bestemmelser.

[…]

(3) Foruden de forpligtelser, der følger af stk. 1, skal der træffes forebyggende foranstaltninger for at sikre, at følgerne af større uheld minimeres.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

12 Franz Mücksch planlægger at opføre et havecenter med salg af redskaber og produkter til haven på en grund, som ejes af virksomheden og ligger i industriområdet Nordwest i byen Darmstadt (Tyskland).

13 På grunden ligger aktuelt et metalskrotoparbejdningsanlæg, og omkring grunden findes diverse erhvervsvirksomheder, såsom indkøbscentre, engrosvirksomheder, værksteder og et hotel. Der er imidlertid ikke udarbejdet nogen lokalplan for nævnte

område. Ifølge den forelæggende ret fremsendte Darmstadt således i forbindelse med udøvelsen af dens bundne kompetence i § 34 i Baugesetzbuch, som ændret, der forhindrede den i selv at foretage en vurdering af behovet for at opretholde passende afstande, en foreløbig afgørelse til Franz Mücksch om, at virksomhedens byggeprojekt var i overensstemmelse med byplanlovgivningen (»Bauvorbescheid«, herefter »den foreløbige afgørelse«).

14 Merck er beliggende ca. 250 m fra Franz Mückschs grund. Virksomheden driver anlæg, hvori der anvendes kemiske stoffer, bl.a. klor, som er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 96/82 og af bestemmelserne i nævnte 12. bekendtgørelse til gennemførelse af forbundsloven om beskyttelse mod immissioner. Merck indgav en administrativ klage over den foreløbige afgørelse og fik medhold heri.

15 Franz Mücksch anlagde herefter sag til prøvelse af den afgørelse, der blev truffet som følge af nævnte klage. Under denne nye sag blev der på anmodning af Darmstadt udarbejdet en »syns- og skønsrapport om foreneligheden med selskabet Mercks aktivitetsområde og om nyudviklingsundersøgelser omkring dette område i henhold til § 50 [i forbundsloven om beskyttelse mod immissioner] og artikel 12 i direktiv 96/82«. I denne rapport blev der fastsat »sikkerhedsafstande« for de potentielle risici, som hidrører fra Mercks anlæg. Hele Franz Mückschs grund ligger inden for sikkerhedsafstandene.

16 Verwaltungsgericht og Verwaltungsgerichtshof pålagde Land Hessen at afvise Mercks klage. Merck og Land Hessen iværksatte herefter »revisionsappel« ved Bundesverwaltungsgericht til prøvelse af den dom, der blev afsagt af Verwaltungsgerichtshof i dennes egenskab af appelinstans, og gjorde gældende, at den fortolkning af national ret, som denne retsinstans har lagt til grund, ikke er i overensstemmelse med direktiv 96/82, for så vidt som tilladelsen til Franz Mückschs projekt er uforenelig med direktivets artikel 12, stk. 1.

17 Bundesverwaltungsgericht, som er af den opfattelse, at afgørelsen af den tvist, der er indbragt for den, afhænger af fortolkningen af nævnte direktiv, har under disse omstændigheder besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 12, stk. 1, i […] direktiv [96/82] fortolkes således, at de deraf følgende forpligtelser for medlemsstaterne, navnlig forpligtelsen til i deres fysiske planlægning samt ved gennemførelsen heraf at tage hensyn til behovet for på lang sigt at opretholde passende afstand mellem virksomheder omfattet af dette direktiv og offentlige bygninger, er rettet til planlægningsinstanser, der skal træffe afgørelse om arealanvendelse på grundlag af en afvejning mellem de berørte offentlige og private interesser, eller er de tillige rettet til bygningsmyndigheder, der skal træffe en bunden afgørelse om tilladelse vedrørende et projekt i et område, der allerede er sammenhængende bebygget?

2) Såfremt […] artikel 12, stk. 1, [i direktiv 96/82] tillige er rettet til bygningsmyndigheder, der skal træffe en bunden afgørelse om tilladelse vedrørende et projekt i et område, der allerede er sammenhængende bebygget, spørges:

Omfatter de nævnte forpligtelser tillige et forbud mod at meddele tilladelse til at placere en offentlig bygning, der — i betragtning af byplanmæssige principper — ikke holder en passende afstand til en eksisterende virksomhed, såfremt der allerede findes flere tilsvarende offentlige bygninger i nærheden eller kun uvæsentlig længere væk fra virksomheden, såfremt den erhvervsdrivende ifølge det nye projekt ikke skal påregne yderligere krav vedrørende begrænsning af følgerne af uheld, og såfremt kravene til sunde bolig- og arbejdsforhold er opfyldt?

3) Såfremt dette spørgsmål besvares benægtende, spørges:

Tager en lovforskrift, hvorefter der obligatorisk skal meddeles tilladelse til opførelse af en offentlig bygning på de i forrige spørgsmål anførte betingelser, i tilstrækkelig grad hensyn til kravet om overholdelse af afstand?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

18 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 12, stk. 1, i direktiv 96/82 skal fortolkes således, at medlemsstaternes forpligtelse til at sørge for, at der tages hensyn til behovet for på lang sigt at opretholde passende afstand mellem virksomheder omfattet af dette direktiv og offentlige bygninger, ligeledes gælder for en offentlig myndighed, såsom Darmstadt, der har ansvaret for at udstede byggetilladelser, og dette selv om myndigheden udøver denne beføjelse i henhold til en bunden kompetence.

19 I denne forbindelse konstateres, at selv om artikel 12, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 96/82 pålægger medlemsstaterne at tage hensyn til nødvendigheden af at opretholde passende afstand først og fremmest i forbindelse med deres fysiske planlægning, forholder det sig ikke desto mindre således, at medlemsstaterne i henhold til nævnte bestemmelse ligeledes har samme forpligtelse i forbindelse med anden planlægning

samt »ved gennemførelsen heraf«. Heraf følger, at denne forpligtelse ligeledes gælder for myndigheder, som deltager i gennemførelsen af de planer og politikker, der har sammenhæng med de formål om forebyggelse af alvorlige ulykker og om begrænsning af følgerne heraf, som forfølges med førnævnte direktiv.

20 For så vidt som de myndigheder, der har ansvaret for udstedelse af byggetilladelser, deltager i den direkte administration af procedurerne for udstedelse af disse tilladelser, således som det er tilfældet med Darmstadt i tvisten i hovedsagen, som traf den foreløbige afgørelse til fordel for Franz Mücksch, bidrager disse følgelig til gennemførelsen af den fysiske planlægning som omhandlet i nævnte artikel 12, stk. 1.

21 Heraf følger, at den omstændighed, at der — som det er tilfældet i hovedsagen — ikke foreligger en lokalplan, ikke kan fritage nævnte myndigheder fra forpligtelsen til ved vurderingen af ansøgninger om byggetilladelse at tage hensyn til behovet for at opretholde passende afstand mellem virksomheder omfattet af direktiv 96/82 og tilstødende områder.

22 Hvis det for det første var tilladt for myndigheder, som ikke er ansvarlige for byplanlægning, at påberåbe sig, at der ikke foreligger en lokalplan, med henblik på at unddrage sig deres forpligtelse til at tage hensyn til behovet for at opretholde passende afstand, ville denne forpligtelse nemlig let blive omgået og den effektive virkning af direktiv 96/82 tilsidesat. Under sådanne omstændigheder ville formålet om begrænsning af følgerne af større uheld for mennesker og miljø, som fastsat i dette direktivs artikel 1, samt, mere generelt, formålene med og principperne for Unionens politik på miljøområdet som omhandlet i artikel 174, stk. 1, EF, der bl.a. omfatter beskyttelse af sundhed og forbedring af miljøkvaliteten, blive undergravet.

23 For det andet kan der ikke rejses tvivl om den fortolkning, som er anført i denne doms præmis 21, ved den omstændighed, at nævnte direktiv indskrænker sig til at fastsætte en forpligtelse til at tage hensyn til behovet for på lang sigt at opretholde passende afstand og overlader fastsættelsen af nævnte afstand til medlemsstaternes skøn.

24 Artikel 12, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 96/82 pålægger nemlig utvetydigt medlemsstaterne en forpligtelse til at tage hensyn til at opretholde passende afstand i forbindelse med deres fysiske planlægning og/eller anden planlægning samt ved gennemførelsen heraf med henblik på at nå målene om forebyggelse af større ulykker og om begrænsning af følgerne af sådanne ulykker. Denne bestemmelse overlader desuagtet medlemsstaternes kompetente myndigheder en skønsmargen med henblik på at præcisere nævnte afstand, idet dette skøn under alle omstændigheder skal udøves inden for grænserne af førnævnte forpligtelse.

25 Hvad angår adressaterne for nævnte forpligtelse har den tyske regering anført, at der først og fremmest skal tages hensyn til kravet om opretholdelse af passende afstand i forbindelse med afgørelser vedrørende arealplanlægning, herunder afgørelser om, hvorvidt en planlægning er nødvendig. Følgelig vil der kun undtagelsesvist, af hensyn til den effektive virkning af direktiv 96/82, og ud fra vurderingsmæssige betragtninger, kunne tages hensyn til et sådant krav i forbindelse med afgørelser eller tilladelser, som træffes, uden at der er foretaget en planlægning med det formål at vurdere de berørte offentlige og private interesser.

26 Imidlertid bemærkes, at selv om det er korrekt, at nævnte krav oftest gennemføres af de kompetente planlægningsmyndigheder, er direktiv 96/82 på ingen måde til hinder for, at disse eksempelvis i forbindelse med deres planlægningsinstrumenter begrænser sig til at henvise forpligtelsen til en hensyntagen til passende afstand til de myndigheder, som har ansvaret for gennemførelsen af den fysiske planlægning, eftersom disse fuldbyrdelsesmyndigheder befinder sig tæt på de projekter, som de skal træffe

afgørelse om. I denne forbindelse må det konstateres, at direktivet udelukkende pålægger medlemsstaternes myndigheder en forpligtelse til at overholde nævnte krav på et givet tidspunkt under proceduren til gennemførelse af planerne eller politikkerne vedrørende fysisk planlægning, hvorimod fastsættelsen af dette tidspunkt afgøres af medlemsstaterne.

27 Desuden præciseres, at der i nævnte direktiv intet er fastsat med hensyn til metoden til fastsættelse af passende afstand eller måden, hvorpå denne afstand skal anvendes, men at direktivet blot foreskriver, at der skal tages hensyn hertil uden at præcisere det hierarkiske niveau mellem de myndigheder, der er ansvarlige for politikken vedrørende den fysiske planlægning og procedurerne til gennemførelse heraf. Heraf følger, at en sådan fastsættelse samt vurderingen af de relevante faktorer med henblik herpå udgør en handling, som — med henblik på at sikre den effektive virkning af forpligtelsen til at opretholde denne afstand — skal kunne gennemføres på alle beslutningsniveauer af de kompetente administrative myndigheder i medlemsstaterne.

28 For så vidt angår den omstændighed, at Darmstadt var forpligtet til at træffe den foreløbige afgørelse i henhold til udøvelsen af en bunden kompetence, således som præciseret i denne doms præmis 13, hvilket forhindrede den i selv at foretage en vurdering af behovet for at opretholde passende afstand, skal det understreges, at det i mangel af enhver hensyntagen hertil fra planlægningsmyndighedernes side er så meget desto vigtigere — med henblik på at sikre den effektive virkning af artikel 12, stk. 1, i direktiv 96/82 — at den myndighed, der har kompetence til at udstede en byggetilladelse, selv varetager gennemførelsen af denne forpligtelse.

29 I denne forbindelse bemærkes for det første, at den pligt, der følger af et direktiv, til at virkeliggøre dets mål og pligten til at træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger til at sikre opfyldelsen af denne pligt i overensstemmelse med princippet om loyalt samarbejde i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, TEU påhviler alle myndighederne

i medlemsstaterne (dom af 5.10.2004, forenede sager C-397/01 — C-403/01, Pfeiffer m.fl., Sml. I, s. 8835, præmis 110, og af 22.12.2010, forenede sager C-444/09 og C-456/09, Gavieiro Gavieiro og Iglesias Torres, Sml. I, s. 14031, præmis 72).

30 Dernæst følger det af fast retspraksis, at medlemsstaterne ikke kan påberåbe sig forhold i deres nationale retsorden som begrundelse for at undlade at opfylde de forpligtelser, der følger af direktiver (dom af 13.12.1991, sag C-33/90, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 5987, præmis 24, og af 16.1.2003, sag C-388/01, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 721, præmis 27).

31 Heraf følger, at Darmstadt i hovedsagen burde have truffet de nødvendige foranstaltninger med henblik på at efterkomme forpligtelsen i direktiv 96/82 til at vurdere behovet for at opretholde passende afstand.

32 Hvad angår den omstændighed, at det var umuligt for Darmstadt på grund af den bundne kompetence, som den råder over i den foreliggende sag, at tage hensyn til passende afstand, præciseres, således som generaladvokaten har bemærket i punkt 44 i forslaget til afgørelse, at det påhviler den forelæggende ret at anvende princippet om, at national ret skal fortolkes i overensstemmelse med EU-retten, hvilket princip er iboende i EF-traktatens system, idet det gør det muligt for den nationale ret inden for rammerne af sin kompetence at sikre sig EU-rettens fulde virkning, når den afgør den tvist, der er indbragt for den (jf. i denne retning dom af 15.5.2003, sag C-160/01, Mau, Sml. I, s. 4791, præmis 34, og af 19.1.2010, sag C-555/07, Kücükdeveci, Sml. I, s. 365, præmis 48).

33 I denne forbindelse bemærkes, at princippet om, at national ret skal fortolkes i overensstemmelse med EU-retten, der således er påbudt i EU-retten, kræver, at den nationale domstol tager den nationale lovgivning i dens helhed i betragtning for at

vurdere, i hvilket omfang denne lovgivning kan anvendes således, at den ikke fører til et resultat, der er i modstrid med det, der tilsigtes med det pågældende direktiv (jf. i denne retning dommen i sagen Pfeiffer m.fl., præmis 115, og dom af 16.12.2010, sag C-239/09, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, Sml. I, s. 13083, præmis 50).

34 Selv om der i hovedsagen er tale om en tvist mellem en myndighed og en borger, bemærkes desuden, at Domstolen har fastslået, at en medlemsstat principielt kan gøre en overensstemmende fortolkning af national ret gældende over for borgere (dom af 8.10.1987, sag 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, Sml. s. 3969, præmis 12-14, og af 5.7.2007, sag C-321/05, Kofoed, Sml. I, s. 5795, præmis 45).

35 Det første spørgsmål skal herefter besvares med, at artikel 12, stk. 1, i direktiv 96/82 skal fortolkes således, at medlemsstaternes forpligtelse til at sørge for, at der tages hensyn til behovet for på lang sigt at opretholde passende afstand mellem virksomheder omfattet af nævnte direktiv og offentlige bygninger, ligeledes gælder for en offentlig myndighed, såsom Darmstadt, der har ansvaret for udstedelse af byggetilladelser, og dette selv om myndigheden udøver denne beføjelse i henhold til en bunden kompetence.

Det andet og tredje spørgsmål

36 Med det andet og tredje spørgsmål, som behandles samlet, ønsker den forelæggende ret i det væsentlige at få præciseret rækkevidden af forpligtelsen i artikel 12, stk. 1, i direktiv 96/82, i henhold til hvilken medlemsstaterne skal tage hensyn til passende afstand. Den forelæggende ret ønsker for det første oplyst, om denne forpligtelse skal fortolkes således, at den pålægger medlemsstaterne at forbyde placeringen af en offentlig bygning under omstændigheder som dem, der er beskrevet af den

forelæggende ret, ved indførelse af et absolut forbud mod at forværre situationen. For det andet ønsker den forelæggende ret oplyst, om nævnte forpligtelse er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvori det foreskrives, at der skal gives tilladelse til placering af en sådan bygning under nævnte omstændigheder, uden at risikoen i forbindelse med placeringen inden for sikkerhedsafstanden er blevet behørigt vurderet på tidspunktet for planlægningen eller på tidspunktet for den individuelle afgørelse.

37 Indledningsvis bemærkes, at fysisk planlægning, jf. artikel 12, stk. 1, i direktiv 96/82, er baseret på princippet om, at uforenelig fysisk planlægning skal adskilles ved passende afstand. I denne forbindelse konstateres, at denne afstand i sig selv i alt væsentligt udgør en oplysning, som gør det muligt at fastsætte de zoner, der er omfattet af anvendelsesområdet for dette direktiv, hvis formål er dels at forhindre større uheld samt at begrænse skaderne som følge heraf, dels at afgrænse disse zoner fra de zoner, som ikke henhører under nævnte anvendelsesområde.

38 I de tilfælde, der er omfattet af artikel 12, stk. 1, første afsnit, litra c), hvorunder tvisten i hovedsagen hører, skal kontrol med nyudvikling i nærheden af bestående virksomheder desuden bl.a. finde sted, såfremt denne nyudvikling vil kunne øge faren for større uheld eller forværre følgerne heraf.

39 Det er i lyset af disse principper, at den forelæggende rets andet og tredje spørgsmål skal undersøges.

40 Hvad for det første angår det eventuelle forbud mod at forværre situationen skal rækkevidden af forpligtelsen i artikel 12, stk. 1, i direktiv 96/82 gennemgås nærmere. I denne forbindelse understreges, som anført i denne doms præmis 24, at nævnte forpligtelse ganske vist utvetydigt pålægger medlemsstaterne et krav om at tage hensyn til passende afstand. Ikke desto mindre bevarer medlemsstaterne, således som Franz Mücksch og Europa-Kommissionen har gjort gældende, et skøn i forbindelse med gennemførelsen af nævnte krav.

41 Dette skøn udledes af ordlyden af den pågældende bestemmelse, for så vidt som det, selv om det er korrekt, at medlemsstaterne er forpligtet til at sørge for, at der i deres politik vedrørende fysisk planlægning tages hensyn til behovet for at opretholde passende afstand, desuagtet gælder, at nævnte artikel 12, stk. 1, udelukkende kræver, at der i denne fysiske planlægning »tages hensyn til« at opretholde nævnte afstand.

42 Hverken udtrykket »tages hensyn til behovet for […] at opretholde passende afstand« eller resten af ordlyden af artikel 12, stk. 1, i direktiv 96/82 og heller ikke 22. betragtning hertil kan imidlertid fortolkes således, at det heri påbydes at forkaste ethvert projekt, som befinder sig inden for passende afstand.

43 I øvrigt kommer tildelingen af et sådant skøn bl.a. til udtryk ved, at gennemførelsen af artikel 12, stk. 1, litra c), i direktiv 96/82, henset til dettes væsentligste formål, der består i at forebygge større uheld, hvori farlige stoffer indgår, og begrænse følgerne heraf, som anført i direktivets artikel 1, kræver, at de nationale myndigheder, der har ansvaret for politikken vedrørende fysisk planlægning, bl.a. for så vidt angår områder med sammenhængende bebyggelse, foretager visse handlinger, såsom vurdering af forøgelsen af risikoen for uheld eller af en forværring af følgerne heraf, hvilket

nødvendiggør en vurdering ikke blot af risici og skader, men ligeledes af alle andre relevante faktorer i hvert konkret tilfælde.

44 Det er imidlertid åbenbart, at disse faktorer varierer, oftest væsentligt, i forhold til de specifikke oplysninger vedrørende de zoner, der er genstand for en planlægning, eller vedrørende zoner, hvori der skal træffes individuelle afgørelser, idet der ikke for deres vedkommende foreligger nogen plan for den fysiske planlægning. Således kan disse specifikke faktorer, ud over karakteren af de pågældende farlige stoffer, omfatte sandsynligheden for, at der indtræffer et større uheld under driften af en virksomhed omfattet af direktiv 96/82, samt følgerne for menneskers sundhed og miljøet af en eventuel ulykke, karakteren af nybygningens aktiviteter eller intensiteten af offentlighedens brug af denne samt beredskabsmyndighedernes mulighed for at intervenere i tilfælde af uheld. Som den forelæggende ret med føje har bemærket, kan alle disse specifikke faktorer desuden kombineres med en hensyntagen til socio-økonomiske faktorer.

45 Selv om medlemsstaterne ved udarbejdelsen af deres politik vedrørende fysisk planlægning er forpligtet til at tage hensyn til behovet for at opretholde passende afstand og, i det mindste stiltiende, at fastsætte denne afstand, indebærer en sådan forpligtelse imidlertid ikke, at de skal opstille en sådan afstand som eneste kriterium for tilladelse eller afslag alt efter, om projekterne for nybygning er beliggende i nærheden af eksisterende virksomheder. Under disse omstændigheder kan kun en anerkendelse af en skønsbeføjelse gøre det muligt at sikre den fulde effektive virkning af behovet for at opretholde passende afstand.

46 Henset til ordlyden af artikel 12, stk. 1, i direktiv 96/82 og til kravet om vurdering af faktorer, som i vidt omfang afhænger af de konkrete oplysninger i hvert enkelt tilfælde, bemærkes følgelig — i lighed med det af den forelæggende ret anførte og i modsætning til det, som er gjort gældende af Merck — at forpligtelsen til at opretholde passende afstand ikke skal forstås som en absolut forpligtelse, for så vidt som den ville forbyde ethvert projekt for nybygning i et område med sammenhængende

bebyggelse, hvor der ligger virksomheder omfattet af dette direktiv, herunder når denne nybygning vedrører en bygning med offentlig adgang som den i tvisten i hovedsagen omhandlede.

47 Denne fortolkning kan ikke anfægtes af det tidsmæssige kriterium, hvorefter der »på lang sigt« skal opretholdes passende afstand mellem virksomheder omfattet af direktiv 96/82 og offentlige bygninger. I denne forbindelse påpeges for det første, at nævnte udtryk — som Merck med føje har anført — indebærer en vis respekt for status quo, for så vidt som de myndigheder, der har ansvaret for gennemførelsen af planerne for fysisk planlægning, ikke kan sikre denne afstand i forhold til allerede eksisterende udvikling, når afstanden fastsættes for første gang på et efterfølgende tidspunkt. Som anført af generaladvokaten i punkt 40 i forslaget til afgørelse, skal dette udtryk for det andet forstås som et krav, der tilsigter at bevare nævnte afstand dér, hvor den allerede overholdes, og at indføre en sådan i fremtiden, som et mål på lang sigt, når denne endnu ikke er blevet gennemført.

48 Ingen af disse to fortolkninger af udtrykket »på lang sigt« kan nemlig forstærke den bindende karakter af nævnte direktivs artikel 12, stk. 1, på en sådan måde, at denne opstiller et forbud mod at forværre situationen og derved forbyder enhver placering af en bygning med offentlig adgang i nærheden af en eksisterende virksomhed.

49 Hvad dernæst angår spørgsmålet om, hvorvidt forpligtelsen i direktivets artikel 12, stk. 1, er til hinder for en national lovgivning, hvori det udtrykkeligt tillades at placere en bygning, uden at risiciene i forbindelse med placeringen inden for nævnte afstand er blevet behørigt vurderet på tidspunktet for planlægningen eller på tidspunktet for den individuelle afgørelse, præciseres, at det skøn, som medlemsstaterne råder over,

ikke, som anført af Kommissionen, kan fortolkes således, at det tillader sidstnævnte at bortse fra en hensyntagen til passende afstand.

50 Selv om direktiv 96/82 overlader til de kompetente nationale myndigheder at beregne nævnte afstand og at fastsætte denne under hensyn til alle relevante faktorer, kræver en »hensyntagen« til passende afstand nemlig imidlertid, at der i forbindelse med risikovurderingen reelt tages hensyn til denne sammen med andre faktorer, enten generelt i forbindelse med udarbejdelsen af planer for den fysiske planlægning eller, i mangel af planlægning, specifikt, bl.a. i forbindelse med vedtagelsen af afgørelser vedrørende byggetilladelser.

51 Heraf følger, at for så vidt som det i en national lovgivning fastsættes, at der skal udstedes tilladelse til placering af en bygning, uden at risiciene i forbindelse med placeringen inden for passende afstand er blevet behørigt vurderet på tidspunktet for planlægningen eller på tidspunktet for den individuelle afgørelse, kan en sådan lovgivning gøre forpligtelsen til at tage hensyn til at opretholde passende afstand illusorisk og derved fratage denne dens effektive virkning. Følgelig konkluderes, at artikel 12, stk. 1, i direktiv 96/82 er til hinder for en national lovgivning, hvori det udtrykkeligt bestemmes, at der skal udstedes en tilladelse under sådanne omstændigheder.

52 I denne forbindelse påhviler det den forelæggende ret i henhold til de i denne doms præmis 32-34 anførte principper i videst muligt omfang at foretage en fortolkning af den nationale lov, der er i overensstemmelse med nævnte direktiv.

53 På baggrund af det ovenstående skal det andet og tredje spørgsmål besvares med, at forpligtelsen i artikel 12, stk. 1, i direktiv 96/82 til at tage hensyn til behovet for på lang sigt at opretholde passende afstand mellem virksomheder omfattet af nævnte direktiv og offentlige bygninger ikke pålægger de nationale kompetente myndigheder at

forbyde placeringen af en bygning med offentlig adgang under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende. Denne forpligtelse er derimod til hinder for en national lovgivning, som fastsætter, at der skal udstedes tilladelse til placering af en sådan bygning, uden at risiciene i forbindelse med en placering inden for nævnte afstand er blevet behørigt vurderet på tidspunktet for planlægningen eller på tidspunktet for den individuelle afgørelse.

Sagens omkostninger

54 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

1) Artikel 12, stk. 1, i Rådets direktiv 96/82/EF af 9. december 1996 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/105/EF af 16. december 2003, skal fortolkes således, at medlemsstaternes forpligtelse til at sørge for, at der tages hensyn til behovet for på lang sigt at opretholde passende afstand mellem virksomheder omfattet af nævnte direktiv og offentlige bygninger, ligeledes gælder for en offentlig myndighed, såsom Darmstadt (Tyskland), der har

ansvaret for udstedelse af byggetilladelser, og dette selv om myndigheden udøver denne beføjelse i henhold til en bunden kompetence.

2) **Forpligtelsen i artikel 12, stk. 1, i direktiv 96/82, som ændret ved direktiv 2003/105, til at tage hensyn til behovet for på lang sigt at opretholde passende afstand mellem virksomheder omfattet af nævnte direktiv og offentlige bygninger pålægger ikke de nationale kompetente myndigheder at forbyde placeringen af en bygning med offentlig adgang under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende. Denne forpligtelse er derimod til hinder for en national lovgivning, som fastsætter, at der skal udstedes tilladelse til placering af en sådan bygning, uden at risiciene i forbindelse med en placering inden for nævnte afstand er blevet behørigt vurderet på tidspunktet for planlægningen eller på tidspunktet for den individuelle afgørelse.**

Underskrifter