# ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

15 september 2011 *

In zaak C-53/10,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Bundesverwaltungsgericht (Duitsland) bij beslissing van 3 december 2009, ingekomen bij het Hof op 2 februari 2010, in de procedure

**Land Hessen**

tegen

**Franz Mücksch OHG,**

in tegenwoordigheid van

**Merck KGaA,**

* Procestaal: Duits.

wijst HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Tizzano (rapporteur), kamerpresident, J.-J. Kasel, M. Ilešič, E. Levits en M. Safjan, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,
griffier: B. Fülöp, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 27 januari 2011,

gelet op de opmerkingen van:

— Franz Mücksch OHG, vertegenwoordigd door S. Kobes, Rechtsanwalt,

— Merck KGaA, vertegenwoordigd door C. Weidemann, Rechtsanwalt,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door J. Möller en C. Blaschke als gemachtigden,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. von Rintelen en A. Sipos als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 april 2011,

het navolgende

## Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 12, lid 1, van richtlijn 96/82/EG van de Raad van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (PB 1997, L 10, blz. 13), zoals gewijzigd bij richtlijn 2003/105/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2003 (PB L 345, blz. 97, hierna: „richtlijn 96/82").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen het Land Hessen en Franz Mücksch OHG (hierna: „Franz Mücksch") over de bouw van een tuincentrum door deze laatste naast een chemisch bedrijf van Merck KGaA (hierna: „Merck") in een gebied dat binnen de werkingssfeer van richtlijn 96/82 valt.

## Toepasselijke bepalingen

*Unierecht*

3 Punt 2 van de considerans van richtlijn 96/82 luidt:

„Overwegende dat de in artikel [174], leden 1 en 2, [EG] vervatte en in de milieu-actieprogramma's van de Europese Gemeenschap [...] nader uitgewerkte doelstellingen en beginselen van het milieubeleid in de Gemeenschap vooral zijn gericht op behoud en bescherming van de kwaliteit van het milieu en bescherming van de gezondheid van de mens door preventief handelen".

4 Punt 22 van de considerans van deze richtlijn luidt:

„[...] dat, teneinde woongebieden, gebieden waar veel mensen komen, bijzondere natuurgebieden of zeer kwetsbare gebieden beter te beschermen, het noodzakelijk is dat het beleid inzake ruimtelijke ordening en/of het beleid op andere relevante beleidsterreinen, dat van toepassing is in de lidstaten, rekening houdt met de noodzaak om op lange termijn voldoende afstand te houden tussen dergelijke gebieden en bedrijven die zulke risico's met zich meebrengen en, voor bestaande bedrijven rekening houdt met aanvullende technische maatregelen, teneinde de risico's voor personen niet te vergroten".

5 Artikel 1 van richtlijn 96/82, met het opschrift „Onderwerp", luidt:

„Deze richtlijn betreft de preventie van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn, en de beperking van de gevolgen daarvan voor mens en milieu, teneinde op coherente en doeltreffende wijze hoge niveaus van bescherming binnen de gehele Gemeenschap te waarborgen."

6 Artikel 3, punten 1 tot en met 7, van deze richtlijn bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

1) inrichting: het gehele door een exploitant beheerde gebied waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn in een of meer installaties, met inbegrip van gemeenschappelijke op bijbehorende infrastructuur of activiteiten;

2) installatie: een technische eenheid binnen een inrichting waar gevaarlijke stoffen worden geproduceerd, gebruikt, gebezigd of opgeslagen. Zij omvat alle uitrusting, constructies, leidingen, machines, gereedschappen, eigen spoorwegemplacementen, laad- en loskades, aanlegsteigers voor de installatie, pieren, depots of soortgelijke, al dan niet drijvende constructies, die nodig zijn voor de werking van de installatie;

3) exploitant: iedere natuurlijke of rechtspersoon die de inrichting of installatie exploiteert of in bezit heeft, of aan wie, indien daarin door de nationale wetgeving is voorzien, economische zeggenschap over die technische eenheid is overgedragen;

4) gevaarlijke stoffen: stoffen, mengsels of preparaten, genoemd in bijlage I, deel 1, of beantwoordend aan de criteria in bijlage I, deel 2, en aanwezig als grondstof, product, bijproduct, residu of tussenproduct, met inbegrip van die waarvan redelijkerwijs mag worden verwacht dat zij bij een ongeval ontstaan;

5) zwaar ongeval: een gebeurtenis zoals een zware emissie, brand of explosie als gevolg van onbeheerste ontwikkelingen tijdens de bedrijfsuitoefening in een onder deze richtlijn begrepen inrichting, waardoor hetzij onmiddellijk, hetzij na verloop van tijd ernstig gevaar voor de gezondheid van de mens binnen of buiten de inrichting en/of voor het milieu ontstaat en waarbij een of meer gevaarlijke stoffen betrokken zijn;

6) gevaar: de intrinsieke eigenschap van een gevaarlijke stof of van een fysische situatie die potentieel tot schade voor de gezondheid van de mens en/of het milieu kan leiden;

7) risico: de waarschijnlijkheid dat een bepaald effect zich binnen een bepaalde periode of onder bepaalde omstandigheden voordoet".

7 Artikel 5 van richtlijn 96/82, met het opschrift „Algemene verplichtingen van de exploitant", bepaalt in lid 1:

„De lidstaten zorgen ervoor dat de exploitant[en] alle nodige maatregelen nemen om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken."

8 Artikel 12 van deze richtlijn, met het opschrift „Ruimtelijke ordening", bepaalt in lid 1:

„De lidstaten dragen er zorg voor dat de ten doel gestelde preventie van zware ongevallen en beperking van de gevolgen van dergelijke ongevallen in hun beleid inzake de bestemming of het gebruik van de grond en/of in andere toepasselijke beleidsgebieden in aanmerking worden genomen. Zij streven de verwezenlijking van die doelstellingen na door toezicht op:

a) de vestiging van nieuwe inrichtingen;

b) de in artikel 10 bedoelde wijzigingen van bestaande inrichtingen;

c) nieuwe ontwikkelingen rond bestaande inrichtingen zoals verbindingswegen, openbare locaties, woongebieden, wanneer de plaats van vestiging ervan of de ontwikkelingen zelf het risico van een zwaar ongeval kunnen vergroten of de gevolgen ervan ernstiger kunnen maken.

De lidstaten dragen er zorg voor dat er in hun beleid inzake de bestemming of het gebruik van de grond en/of andere toepasselijke beleidsgebieden alsmede de procedures voor de uitvoering van die beleidsgebieden rekening wordt gehouden met de noodzaak om op een langetermijnbasis voldoende afstand te laten bestaan tussen de onder deze richtlijn vallende inrichtingen enerzijds en woongebieden, door het publiek bezochte gebouwen en gebieden, hoofdvervoersroutes voor zover mogelijk, recreatiegebieden, en waardevolle of bijzonder kwetsbare natuurgebieden anderzijds, en, voor bestaande inrichtingen, aanvullende technische maatregelen te treffen overeenkomstig artikel 5, teneinde de gevaren voor personen niet te vergroten."

*Nationale regeling*

9 § 34 van het bouwwetboek (Baugesetzbuch) van 23 september 2004, zoals laatstelijk gewijzigd bij wet van 31 juli 2009 (BGBl. 2009 I, blz. 2585), met het opschrift „Toelaatbaarheid van projecten in bebouwde kommen", bepaalt in lid 1:

„Binnen de bebouwde kom is een project toegestaan, wanneer het naar aard en omvang van de benutting door bebouwing, de bouwwijze en de te bebouwen oppervlakte is aangepast aan het eigen karakter van de directe omgeving en de toegang is verzekerd. De eisen met betrekking tot gezonde woon- en arbeidsomstandigheden moeten onverminderd in acht worden genomen; aan het stads- of dorpsbeeld mag geen afbreuk worden gedaan."

10 § 50 van de wet ter bescherming tegen schadelijke milieueffecten (BundesImmissionsschutzgesetz) van 26 september 2002, zoals laatstelijk gewijzigd bij wet van 11 augustus 2009 (BGBl. 2009 I, blz. 2723), met het opschrift „Planning", luidt:

„Bij plannen en maatregelen die belangrijke gevolgen hebben voor de ruimtelijke ordening, moeten de voor een bepaald gebruik bestemde oppervlakten aldus onderling worden ingedeeld dat de schadelijke milieugevolgen en de door zware ongevallen in de zin van artikel 3, lid 5, van richtlijn 96/82/EG in bedrijfsgebieden veroorzaakte gevolgen op de uitsluitend of voornamelijk voor bewoning bestemde gebieden alsmede op andere gebieden die bescherming behoeven, met name door het publiek bezochte gebieden, belangrijke verkeerswegen, recreatiegebieden en vanuit het oogpunt van natuurbescherming bijzonder waardevolle of bijzonder kwetsbare gebieden en door het publiek bezochte gebouwen, zoveel mogelijk worden vermeden. Bij plannen en maatregelen die belangrijke gevolgen hebben voor de ruimtelijke ordening, waarin de in verordeningen krachtens § 48a, lid 1, van de wet ter bescherming tegen schadelijke milieueffecten vastgestelde emissiegrenswaarden niet worden overschreden, moet bij de belangenafweging de best mogelijke luchtkwaliteit als belang in acht worden genomen."

11 § 3 van de twaalfde verordening tot uitvoering van de wet ter bescherming tegen schadelijke milieueffecten [Zwölfte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetz (Störfall-Verordnung)], in de versie van de bekendmaking van 8 juni 2005 (BGBl. 2005 I, blz. 1598), met het opschrift „Algemene verplichtingen van de exploitant", bepaalt in leden 1 en 3:

„(1) De exploitant dient de naar aard en omvang van de eventuele gevaren noodzakelijke voorzorgsmaatregelen te treffen teneinde zware ongevallen te voorkomen; verplichtingen krachtens andere bepalingen dan die ter bescherming tegen schadelijke milieueffecten blijven onverminderd gelden.

[...]

(3) Afgezien van het bepaalde in lid 1 worden bovendien preventieve maatregelen getroffen om de gevolgen van zware ongevallen zo gering mogelijk te houden."

**Hoofdgeding en prejudiciële vragen**

12 De onderneming Franz Mücksch is voornemens op een perceel waarvan zij eigenaar is in het commerciële gebied Nordwest van de stad Darmstadt (Duitsland), een tuincentrum te bouwen voor de detailverkoop van tuingerief.

13 Het perceel wordt thans gebruikt door een schroot- en metaalkringloopbedrijf in de omgeving waarvan zich diverse commerciële exploitaties als grote detailzaken, groothandelbedrijven, werkplaatsen en een hotel bevinden. Voor dit gebied is evenwel

geen bestemmingsplan opgesteld. Derhalve, aldus de verwijzende rechter, verleende de stad Darmstadt Franz Mücksch een voorlopige beschikking over de verenigbaarheid van haar bouwproject met de wetgeving inzake ruimtelijke ordening in het kader van haar gebonden bevoegdheid overeenkomstig § 34 van het bouwwetboek, zoals gewijzigd, die haar belette zelf de noodzaak te beoordelen of was voldaan aan de vereiste inachtneming van een voldoende afstand („Bauvorbescheid"; hierna: „voorlopige beschikking").

14 Merck is gevestigd op ongeveer 250 meter van het perceel van Franz Mücksch. Zij gebruikt in haar installaties chemische stoffen, met name chloor, die binnen de werkingssfeer van richtlijn 96/82 en de Twaalfde verordening tot uitvoering van het Bundes-Immissionsschutzgesetz vallen. Mercks administratief bezwaar tegen de voorlopige beschikking was succesvol.

15 Daarop stelde Franz Mücksch beroep in tegen de beslissing op dit bezwaar. Tijdens deze nieuwe procedure is in opdracht van de stad Darmstadt een „deskundigenrapport over de verenigbaarheid van het activiteitsgebied van Merck en de plannen in de omgeving ervan vanuit het oogpunt van § 50 van de [wet ter bescherming tegen schadelijke milieueffecten] en artikel 12 van richtlijn 96/82" opgesteld. Dit rapport bepaalt „veiligheidsafstanden" voor de mogelijk van de installaties van Merck uitgaande gevaren. Het perceel van Franz Mücksch ligt volledig binnen de omtrek van de veiligheidsafstanden.

16 Volgens het Verwaltungsgericht en het Verwaltungsgerichtshof moest het Land Hessen het bezwaar van Merck afwijzen. Daarop stelden Merck en het Land Hessen bij het Bundesverwaltungsgericht beroep tot „Revision" in tegen het arrest in hoger beroep van het Verwaltungsgerichtshof op grond dat de uitlegging van het nationaal recht waarop het Verwaltungsgerichtshof zich baseerde, niet verenigbaar is met richtlijn 96/82, daar de toelating voor het project van Franz Mücksch onverenigbaar is met artikel 12, lid 1, ervan.

17 Van oordeel dat de beslechting van het bij hem aanhangige geding afhangt van de uitlegging van deze richtlijn, heeft het Bundesverwaltungsgericht de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moet artikel 12, lid 1, van richtlijn [96/82] aldus worden uitgelegd dat de daarin genoemde verplichtingen van de lidstaten, met name de verplichting om in hun beleid inzake het gebruik van de grond alsmede in de procedures voor de uitvoering van dit beleid, rekening te houden met de noodzaak om op langetermijnbasis voldoende afstand te laten bestaan tussen de onder deze richtlijn vallende inrichtingen enerzijds en door het publiek bezochte gebouwen anderzijds, gericht zijn tot de voor ruimtelijke ordening bevoegde autoriteiten die over het gebruik van de grond op basis van een afweging van de betrokken openbare en particuliere belangen moeten beslissen, of richten zij zich eveneens tot bouwvergunningen verstrekkende instanties die op basis van een gebonden bevoegdheid beslissen over de goedkeuring van een project in een bebouwde kom?

2) Wanneer artikel 12, lid 1, van richtlijn [96/82] zich eveneens zou richten tot bouwvergunningen verstrekkende instanties die op basis van een gebonden bevoegdheid beslissen over de goedkeuring van een project in een bebouwde kom:

Omvatten de genoemde verplichtingen dan mede het verbod om de vestiging van een door het publiek bezocht gebouw dat — uitgaande van de planologische beginselen — onvoldoende afstand tot een bestaand bedrijf bewaart, goed te keuren, wanneer zich op een niet of niet wezenlijk grotere afstand van het bedrijf al meerdere vergelijkbare door het publiek bezochte gebouwen bevinden, de exploitant op grond van zijn nieuwe plannen geen rekening behoeft te houden met bijkomende vereisten ter beperking van de gevolgen van ongevallen en de vereisten voor gezonde woon- en arbeidsomstandigheden in acht worden genomen?

3) Wanneer deze vraag ontkennend zou moeten worden beantwoord:

Houdt een wettelijke regeling volgens welke de vestiging van een door het publiek bezocht gebouw onder de in de vorige vraag genoemde voorwaarden dwingend moet worden goedgekeurd, voldoende rekening met het vereiste van bewaring van een voldoende afstand?"

**Beantwoording van de prejudiciële vragen**

*Eerste vraag*

18 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 12, lid 1, van richtlijn 96/82 aldus moet worden uitgelegd dat de verplichting van de lidstaten ervoor te zorgen dat rekening wordt gehouden met de noodzaak om op langetermijnbasis voldoende afstand te laten bestaan tussen de onder deze richtlijn vallende inrichtingen enerzijds en door het publiek bezochte gebouwen anderzijds, ook gericht is tot een overheidsinstantie als de stad Darmstadt die de bouwvergunningen verleent, ook al is dit in het kader van een gebonden bevoegdheid.

19 De lidstaten dragen er krachtens artikel 12, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 96/82 weliswaar zorg voor dat er in de eerste plaats in hun beleid inzake de bestemming of het gebruik van de grond rekening wordt gehouden met de noodzaak om voldoende afstand te laten bestaan, maar dat neemt niet weg dat de lidstaten krachtens deze bepaling ook in andere toepasselijke beleidsgebieden alsmede in de „procedures voor de

uitvoering van die beleidsplannen" dezelfde verplichting hebben. Deze verplichting geldt dus ook voor de autoriteiten die betrokken zijn bij de uitvoering van de plannen en de werking van de beleidsgebieden die een band hebben met de door voormelde richtlijn nagestreefde doelstellingen van preventie van zware ongevallen en beperking van de gevolgen ervan.

20 Aangezien de autoriteiten die bouwvergunningen afgeven, als de stad Darmstadt in het hoofdgeding, die Franz Mücksch de voorlopige beschikking heeft verleend, de procedures voor afgifte ervan rechtstreeks mede beheren, dragen zij dus bij aan de uitvoering van het beleid inzake de bestemming of het gebruik van de grond in de zin van dit artikel 12, lid 1.

21 Dat zoals in het hoofdgeding geen bestemmingsplan voor de gronden is opgesteld, stelde deze autoriteiten dus niet vrij van de verplichting om bij de beoordeling van bouwvergunningsaanvragen rekening te houden met de noodzaak voldoende afstand te laten bestaan tussen de onder richtlijn 96/82 vallende inrichtingen enerzijds en de aangrenzende zones anderzijds.

22 Indien de niet met ruimtelijke planning belaste autoriteiten zich op basis van het ontbreken van een bestemmingsplan voor de gronden konden onttrekken aan hun verplichting om rekening te houden met de noodzaak voldoende afstand te laten bestaan, zou enerzijds deze verplichting namelijk gemakkelijk worden omzeild en richtlijn 96/82 haar nuttige werking verliezen. Dat zou ingaan tegen de doelstelling om de gevolgen van zware ongevallen voor de mens en het milieu in de zin van artikel 1 van deze richtlijn te beperken en meer algemeen tegen de in artikel 174, lid 1, EG genoemde doelstellingen en beginselen van het milieubeleid van de Unie, waartoe met name de bescherming van de gezondheid en de verbetering van de kwaliteit van het milieu behoren.

23 Dat voormelde richtlijn alleen de verplichting stelt om rekening te houden met de noodzaak om op een langetermijnbasis voldoende afstand te houden en de vaststelling van deze afstand ter beoordeling van de lidstaten laat, laat anderzijds de in punt 21 van het onderhavige arrest gegeven uitlegging onverlet.

24 Artikel 12, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 96/82 legt de lidstaten namelijk ondubbelzinnig een verplichting op om rekening te houden met de noodzaak om voldoende afstand te houden in het kader van hun beleid inzake de bestemming of het gebruik van de grond en/of andere relevante beleidsgebieden alsmede van de procedures voor de uitvoering van die beleidsgebieden om de doelstellingen van preventie van zware ongevallen en beperking van de gevolgen daarvan te bereiken. Deze bepaling laat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten niettemin een beoordelingsbevoegdheid om deze afstanden te preciseren, die hoe dan ook moet worden uitgeoefend binnen de beperkingen van voormelde verplichting.

25 De adressaten van deze verplichting moeten het vereiste om voldoende afstand te laten bestaan, aldus de Duitse regering, vooral in acht nemen bij beslissingen waarbij het gebruik van de grond wordt gepland, met inbegrip van de beslissing of planning noodzakelijk is. Derhalve kan met het betrokken vereiste slechts uitzonderlijk, omwille van de nuttige werking van richtlijn 96/82, bij wijze van evaluatie rekening worden gehouden bij beslissingen of vergunningen zonder planmatige afweging van de betrokken openbare en particuliere belangen.

26 Hoewel dit vereiste door de bevoegde planningsautoriteiten meestal zal worden toegepast, verzet evenwel niets in richtlijn 96/82 zich er bijvoorbeeld tegen dat deze autoriteiten in hun planningsinstrumenten de verplichting om rekening te houden met een voldoende afstand gewoon naar de met de uitvoering van de plannen van bestemming of gebruik van de grond belaste autoriteiten verwijzen wegens hun nabijheid als uitvoerende autoriteiten bij de projecten waarover zij moeten beslissen. Deze

richtlijn legt de autoriteiten van de lidstaten alleen de verplichting op dit vereiste na te leven op om het even welk tijdstip van de procedure van uitvoering van plannen of van beleid inzake gebruik of bestemming van de grond; de bepaling van dit tijdstip staat ter keuze van de lidstaten.

27 Bovendien zegt deze richtlijn niets over de methode om voldoende afstand te bepalen of over de toepassingswijze ervan, maar zij verplicht alleen er rekening mee te houden zonder het hiërarchische niveau van de met het beleid van bestemming en gebruik van de grond en de procedures tot uitvoering van dit beleid belaste autoriteiten te preciseren. Om de nuttige werking te garanderen van de verplichting de naleving van deze afstand te verzekeren, moet het dus voor de bevoegde bestuursorganen van de lidstaten mogelijk zijn op om het even welk beslissingsniveau te bepalen wat een voldoende afstand is, en te beoordelen welke factoren relevant zijn.

28 Aangaande het in punt 13 van het onderhavige arrest nader gepreciseerde dat de stad Darmstadt naar nationaal recht ertoe gehouden was de voorlopige beschikking in het kader van een gebonden bevoegdheid te verlenen, hetgeen haar belette zelf de noodzaak te beoordelen een voldoende afstand te houden, is het van belang erop te wijzen dat het, wanneer de planningsautoriteiten daarmee geen rekening houden, voor de nuttige werking van artikel 12, lid 1, van richtlijn 96/82 des te belangrijker is dat de voor de afgifte van bouwvergunningen bevoegde autoriteit zelf deze verplichting uitvoert.

29 De uit een richtlijn voortvloeiende verplichting om het daarmee beoogde doel te verwezenlijken, en de verplichting krachtens artikel 4, lid 3, tweede alinea, VEU om alle algemene of bijzondere maatregelen te treffen die geschikt zijn om de nakoming van die verplichting te verzekeren, gelden voor alle autoriteiten van de lidstaten (arresten

van 5 oktober 2004, Pfeiffer e.a., C-397/01-C-403/01, Jurispr. blz. I-8835, punt 110, en 22 december 2010, Gavieiro Gavieiro en Iglesias Torres, C-444/09 en C-456/09, Jurispr. blz. I-14031, punt 72).

30 Bovendien is het vaste rechtspraak dat een lidstaat de niet-nakoming van uit richtlijnen voortvloeiende verplichtingen niet kan rechtvaardigen met een beroep op bepalingen, praktijken of situaties van zijn nationale rechtsorde (arresten van 13 december 1991, Commissie/Italië, C-33/90, Jurispr. blz. I-5987, punt 24, en 16 januari 2003, Commissie/Italië, C-388/01, Jurispr. blz. I-721, punt 27).

31 In het hoofdgeding had de stad Darmstadt dus de nodige maatregelen moeten nemen om de uit richtlijn 96/82 voortvloeiende verplichting na te komen om de noodzaak van het bewaren van een voldoende afstand te beoordelen.

32 Aangaande de onmogelijkheid voor de stad Darmstadt om wegens haar gebonden bevoegdheid in casu rekening te houden met een voldoende afstand, moet, zoals de advocaat-generaal in punt 44 van haar conclusie heeft opgemerkt, de verwijzende rechter het beginsel van een richtlijnconforme uitlegging van het nationale recht toepassen, dat inherent is aan het systeem van het EG-Verdrag, daar het de nationale rechter in staat stelt binnen het kader van zijn bevoegdheden de volle werking van het Unierecht bij de beslechting van het bij hem aanhangige geschil te verzekeren (zie in die zin arresten van 15 mei 2003, Mau, C-160/01, Jurispr. blz. I-4791, punt 34, en 19 januari 2010, Kücükdeveci, C-555/07, Jurispr. blz. I-365, punt 48).

33 Het aldus door het Unierecht opgelegde beginsel van richtlijnconforme uitlegging van het nationale recht vereist dat de nationale rechter op basis van het nationale recht in zijn geheel beoordeelt in hoeverre het kan worden toegepast zonder te leiden

tot een resultaat in strijd met het door de betrokken richtlijn beoogde resultaat (zie in die zin arrest Pfeiffer e.a., reeds aangehaald, punt 115, en arrest van 16 december 2010, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, Jurispr. blz. I-13083, punt 50).

34 In het hoofdgeding staan weliswaar een overheidsinstantie en een particulier tegenover elkaar, maar het Hof heeft reeds geoordeeld dat een lidstaat in beginsel aan particulieren een richtlijnconforme uitlegging van het nationale recht kan tegenwerpen (arresten van 8 oktober 1987, Kolpinghuis Nijmegen, 80/86, Jurispr. blz. 3969, punten 12-14, en 5 juli 2007, Kofoed, C-321/05, Jurispr. blz. I-5795, punt 45).

35 Op de eerste vraag moet dus worden geantwoord dat artikel 12, lid 1, van richtlijn 96/82 aldus moet worden uitgelegd dat de verplichting van de lidstaten om ervoor te zorgen dat rekening wordt gehouden met de noodzaak om op een langetermijnbasis voldoende afstand te laten bestaan tussen de onder deze richtlijn vallende inrichtingen enerzijds en door het publiek bezochte gebouwen anderzijds, ook geldt voor een overheidsinstantie als de stad Darmstadt, die de bouwvergunningen afgeeft, ook al is dit in het kader van een gebonden bevoegdheid.

*Tweede en derde vraag*

36 Met zijn tweede en zijn derde vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen wat de omvang is van de verplichting in de zin van artikel 12, lid 1, van richtlijn 96/82 krachtens welke de lidstaten rekening moeten houden met een voldoende afstand. Hij wenst enerzijds te vernemen of deze verplichting aldus moet worden uitgelegd dat de lidstaten verplicht zijn om in de door de verwijzende rechter beschreven omstandigheden de vestiging van een door het

publiek bezocht gebouw te verbieden door invoering van een absoluut verbod om de situatie te verergeren. Anderzijds vraagt deze rechter zich af of deze verplichting zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling als die in het hoofdgeding, volgens welke de vestiging van een dergelijk gebouw in deze omstandigheden zonder behoorlijke beoordeling van de risico's van de vestiging binnen een bepaalde veiligheidsafstand in het stadium van de planning of in dat van de individuele beslissing, dwingend moet worden goedgekeurd.

37 Allereerst is van belang op te merken dat de ruimtelijke ordening in de zin van artikel 12, lid 1, van richtlijn 96/82 berust op het beginsel dat een voldoende afstand moet worden bewaard wanneer percelen worden gebruikt voor bestemmingen die onderling onverenigbaar zijn. Deze afstand vormt als zodanig in wezen een gegeven ter bepaling van de gebieden die binnen de werkingssfeer vallen van deze richtlijn waarvan de doelstellingen enerzijds strekken tot preventie van zware ongevallen en tot beperking van de erdoor veroorzaakte schade en anderzijds tot afbakening van deze gebieden van die welke niet binnen deze werkingssfeer vallen.

38 Bovendien moeten in de in artikel 12, lid 1, eerste alinea, sub c, van richtlijn 96/82 bedoelde gevallen, waartoe het hoofdgeding behoort, nieuwe ontwikkelingen rond bestaande inrichtingen met name worden gecontroleerd wanneer zij het risico van een zwaar ongeval kunnen vergroten of de gevolgen ervan kunnen verergeren.

39 De tweede en de derde vraag van de verwijzende rechter moeten tegen de achtergrond van deze beginselen worden onderzocht.

40 Aangaande in de eerste plaats het eventuele verbod om de situatie te verergeren dient de strekking van de verplichting in de zin van artikel 12, lid 1, van richtlijn 96/82 te worden onderzocht. Zoals verklaard in punt 24 hierboven, vereist deze verplichting van de lidstaten weliswaar ondubbelzinnig om in een voldoende afstand te voorzien, maar de lidstaten behouden, zoals Franz Mücksch en de Europese Commissie stellen, een beoordelingsbevoegdheid voor de toepassing van dit vereiste.

41 Deze beoordelingsbevoegdheid volgt uit de bewoordingen van artikel 12, lid 1, van richtlijn 96/82, daar de lidstaten weliswaar zijn gehouden ervoor te zorgen dat hun beleid inzake de bestemming of het gebruik van de grond rekening houdt met de noodzaak om voldoende afstand te laten bestaan, maar dit artikel vereist alleen dat met het behoud van deze afstand in deze beleidsgebieden „rekening wordt gehouden".

42 Noch de uitdrukking „rekening wordt gehouden met de noodzaak om [...] voldoende afstand te laten bestaan" noch de overige bewoordingen van artikel 12, lid 1, van richtlijn 96/82 en evenmin punt 22 van de considerans ervan kunnen aldus worden uitgelegd dat zij vereisen dat elk project dat niet in een voldoende afstand voorziet, wordt afgewezen.

43 Het bestaan van een dergelijke beoordelingsbevoegdheid blijkt voorts met name uit het feit dat de toepassing van artikel 12, lid 1, sub c, van richtlijn 96/82, gelet op de in artikel 1 van deze richtlijn genoemde hoofddoelstelling van preventie van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, en van beperking van de gevolgen ervan, vereist voorts dat de met het beleid van bestemming of gebruik van de grond belaste nationale autoriteiten, met name wat bebouwde kommen betreft, onder meer beoordelen of er een groter risico op ongevallen en ergere gevolgen is,

hetgeen inhoudt dat niet alleen de risico's en de schade worden beoordeeld, maar ook alle andere relevante factoren in elk concreet geval worden onderzocht.

44 Uiteraard variëren deze factoren veelal wezenlijk naargelang van de bijzondere gegevenheden van de plangebieden of van de gebieden waar individuele beschikkingen moeten worden vastgesteld zonder dat er een plan van bestemming of gebruik van de grond is. Naast de aard van de betrokken gevaarlijke stoffen kunnen tot die specifieke factoren behoren: de waarschijnlijkheid van een zwaar ongeval in de loop van de exploitatie van een onder richtlijn 96/82 vallende inrichting en de uit een eventueel ongeval voortvloeiende gevolgen voor de menselijke gezondheid en het milieu; de aard van de activiteit van de nieuwe vestiging of de intensiteit van het gebruik ervan door het publiek, en het gemak waarmee hulpdiensten bij een ongeval kunnen interveniëren. Bovendien kunnen, zoals de verwijzende rechter terecht opmerkt, al deze specifieke factoren samen met sociaaleconomische factoren in acht worden genomen.

45 De lidstaten moeten het beleid van bestemming of gebruik van de grond weliswaar bepalen met inachtneming van de noodzaak een voldoende afstand te laten bestaan en deze afstand althans impliciet bepalen, maar zij zijn in het kader van deze verplichting namelijk niet ertoe gehouden om deze afstand als enig criterium voor vergunning of afwijzing te hanteren naargelang projecten van nieuwe vestigingen nabij bestaande vestigingen liggen. Derhalve kan alleen wanneer een beoordelingsbevoegdheid wordt erkend, de volle nuttige werking van de noodzaak een voldoende afstand te bewaren worden gegarandeerd.

46 Gelet op de bewoordingen van artikel 12, lid 1, van richtlijn 96/82 en de vereiste beoordeling van factoren die in ruime mate afhangen van de specificiteit van elk geval, kan de verplichting een voldoende afstand te laten bestaan, zoals de verwijzende rechter opmerkt en anders dan Merck stelt, dus niet in absolute zin aldus worden

opgevat dat zij strekt tot verbod van elk project van nieuwe vestiging in een bebouwde kom met door deze richtlijn bedoelde vestigingen, ook wanneer deze vestiging een door het publiek bezocht gebouw als dat in het hoofdgeding betreft.

47 Het tijdscriterium dat vereist om „op een langetermijnbasis" een voldoende afstand te laten bestaan tussen de door richtlijn 96/82 bedoelde inrichtingen enerzijds en de door het publiek bezochte gebouwen anderzijds, doet aan deze uitlegging niet af. Enerzijds houdt deze uitdrukking, zoals Merck terecht opmerkt, een zekere handhaving van het status quo in, in die zin dat de met de plannen van bestemming of gebruik van de grond belaste autoriteiten deze afstand niet aan de reeds bestaande structuren kunnen opleggen wanneer deze voor het eerst in een later stadium wordt vastgesteld. Anderzijds, zoals de advocaat-generaal in punt 40 van haar conclusie heeft opgemerkt, moet deze uitdrukking worden opgevat als een vereiste tot handhaving van deze afstand waar hij reeds wordt toegepast, en invoering in de toekomst als langetermijndoelstelling waar hij nog niet wordt toegepast.

48 Geen van deze twee uitleggingen van de uitdrukking „op een langetermijnbasis" kan namelijk het dwingende karakter van artikel 12, lid 1, van deze richtlijn aldus versterken dat daarbij een verbod om de situatie te verergeren wordt ingevoerd en dus elke vestiging van een door het publiek bezocht gebouw nabij een bestaande vestiging wordt verboden.

49 Aangaande in de tweede plaats de vraag of de verplichting in de zin van artikel 12, lid 1, van de richtlijn zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling die verplicht tot afgifte van een vergunning voor de vestiging van een gebouw zonder dat de risico's van de vestiging binnen deze radius in het stadium van de planning of van de individuele beschikking naar behoren worden beoordeeld, is het van belang te preciseren dat de beoordelingsbevoegdheid waarover de lidstaten beschikken, zoals de

Commissie opmerkt, niet aldus kan worden uitgelegd dat het de lidstaten vrijstaat geen voldoende afstand in acht te nemen.

50 Richtlijn 96/82 laat de nationale autoriteiten weliswaar bevoegd voor de berekening en de bepaling van deze afstand gelet op alle relevante factoren, maar de „inachtneming" van een voldoende afstand vereist namelijk dat hij bij de risicobeoordeling samen met andere factoren werkelijk in acht wordt genomen, ofwel in het algemeen bij de opstelling van plannen van bestemming of gebruik van de grond of, wanneer er geen plannen zijn, specifiek, meer bepaald bij de beslissingen over bouwvergunningen.

51 Een nationale regeling volgens welke de vergunning voor de vestiging van een gebouw moet worden afgegeven zonder dat de risico's van de vestiging binnen een toereikende radius in het stadium van de planning of de individuele beschikking naar behoren zijn beoordeeld, holt de verplichting rekening te houden met het behoud van een voldoende afstand bijgevolg uit en ontneemt haar dus haar nuttige werking. Derhalve luidt de conclusie dat artikel 12, lid 1, van richtlijn 96/82 zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling die in dergelijke omstandigheden verplicht een vergunning af te geven.

52 De verwijzende rechter moet in dit opzicht de nationale wet overeenkomstig de beginselen in de zin van de punten 32 tot en met 34 van het onderhavige arrest zoveel mogelijk in overeenstemming met deze richtlijn uitleggen.

53 Gelet op een en ander moet op de tweede en de derde vraag worden geantwoord dat de verplichting van artikel 12, lid 1, van richtlijn 96/82 om op een langetermijnbasis rekening te houden met de noodzaak een voldoende afstand tussen de onder deze richtlijn vallende inrichtingen enerzijds en door het publiek bezochte gebouwen

anderzijds te laten bestaan, voor de bevoegde nationale autoriteiten niet de verplichting inhoudt om in omstandigheden als die van het hoofdgeding de vestiging van een door het publiek bezocht gebouw te verbieden. Deze verplichting verzet zich daarentegen wel tegen een nationale wettelijke regeling, volgens welke de vergunning voor de vestiging van een dergelijk gebouw moet worden afgegeven zonder dat de risico's van vestiging binnen de radius van de veiligheidsafstanden in het stadium van de planning of van de individuele beslissing naar behoren zijn beoordeeld.

## Kosten

54 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

**1) Artikel 12, lid 1, van richtlijn 96/82/EG van de Raad van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, zoals gewijzigd bij richtlijn 2003/105/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2003, moet aldus worden uitgelegd dat de verplichting van de lidstaten om ervoor te zorgen dat rekening wordt gehouden met de noodzaak om op een langetermijnbasis een voldoende afstand te laten bestaan tussen de onder deze richtlijn vallende inrichtingen enerzijds en door het publiek bezochte gebouwen anderzijds, ook geldt voor een overheidsinstantie als de stad Darmstadt (Duitsland), die**

**de bouwvergunningen afgeeft, ook al is dit in het kader van een gebonden bevoegdheid.**

**2) De verplichting van artikel 12, lid 1, van richtlijn 96/82, zoals gewijzigd bij richtlijn 2003/105, om op een langetermijnbasis rekening te houden met de noodzaak een voldoende afstand tussen de onder deze richtlijn vallende inrichtingen enerzijds en door het publiek bezochte gebouwen anderzijds te laten bestaan, houdt voor de bevoegde nationale autoriteiten niet de verplichting in om in omstandigheden als die van het hoofdgeding de vestiging van een door het publiek bezocht gebouw te verbieden. Deze verplichting verzet zich daarentegen wel tegen een nationale wettelijke regeling, volgens welke de vergunning voor de vestiging van een dergelijk gebouw moet worden afgegeven zonder dat de risico's van vestiging binnen de radius van de veiligheidsafstanden in het stadium van de planning of van de individuele beslissing naar behoren zijn beoordeeld.**

ondertekeningen