ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

15 de Setembro de 2011 *

No processo C-53/10,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, apresentado pelo Bundesverwaltungsgericht (Alemanha), por decisão de 3 de Dezembro de 2009, entrado no Tribunal de Justiça em 2 de Fevereiro de 2010, no processo

Land Hessen

contra

Franz Mücksch OHG,

sendo intervenientes:

Merck KGaA,

* Língua do processo: alemão.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: A. Tizzano (relator), presidente de secção, J.-J. Kasel, M. Ilešič, E. Levits e M. Safjan, juízes,

advogado-geral: E. Sharpston,
secretário: B. Fülöp, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 27 de Janeiro de 2011,

vistas as observações apresentadas:

— em representação da Franz Mücksch OHG, por S. Kobes, Rechtsanwalt,

— em representação da Merck KGaA, por C. Weidemann, Rechtsanwalt,

— em representação do Governo alemão, por J. Möller e C. Blaschke, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão Europeia, por G. von Rintelen e A. Sipos, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 14 de Abril de 2011,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação do artigo 12.º, n.º 1, da Directiva 96/82/CE do Conselho, de 9 de Dezembro de 1996, relativa ao controlo dos perigos associados a acidentes graves que envolvem substâncias perigosas (JO 1997, L 10, p. 13), conforme alterada pela Directiva 2003/105/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2003 (JO L 345, p. 97, a seguir «Directiva 96/82»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe o Land Hessen à Franz Mücksch OHG (a seguir «Franz Mücksch»), a respeito da implantação por esta de um armazém de artigos de jardinagem próximo de uma fábrica de produtos químicos pertencente à Merck KGaA (a seguir «Merck»), situada numa zona abrangida pelo âmbito de aplicação da Directiva 96/82.

Quadro jurídico

Direito da União

3 O segundo considerando da Directiva 96/82 tem a seguinte redacção:

«Considerando que os objectivos e os princípios da política comunitária em matéria de ambiente, tal como definidos nos n.os 1 e 2 do artigo [174.º CE] e especificados nos programas de acção da Comunidade Europeia em matéria de ambiente […], se destinam, nomeadamente, a preservar e proteger a qualidade do ambiente e a proteger a saúde humana, por meio de uma acção preventiva.»

4 O vigésimo segundo considerando da referida directiva enuncia:

«[…] para melhor proteger as zonas residenciais, as zonas de utilização pública e as zonas naturais de especial interesse ou com características particularmente sensíveis, é necessário que as políticas de afectação ou de utilização dos solos e/ou outras políticas pertinentes aplicadas nos Estados-Membros tenham em conta a necessidade, a longo prazo, de manter distâncias adequadas entre essas zonas e os estabelecimentos que apresentam tais perigos, e, para os estabelecimentos existentes, medidas técnicas complementares, a fim de não aumentarem os riscos para as pessoas».

5 Nos termos do artigo 1.º da Directiva 96/82, intitulado «Objecto»:

«A presente directiva tem como objecto a prevenção de acidentes graves que envolvem substâncias perigosas e a limitação das suas consequências para o homem e o ambiente, tendo em vista assegurar, de maneira coerente e eficaz, níveis de protecção elevados em toda a Comunidade.»

6 O artigo 3.º, pontos 1 a 7, da referida directiva dispõe:

«Para efeitos da presente directiva, entende-se por:

1. "Estabelecimento", a totalidade da área sob controlo de um operador onde existam substâncias perigosas numa ou mais instalações, incluindo as infra-estruturas ou actividades comuns ou conexas.

2. "Instalação", uma unidade técnica dentro de um estabelecimento onde sejam produzidas, utilizadas, manipuladas ou armazenadas substâncias perigosas. Inclui todo o equipamento, estruturas, canalizações, maquinaria, ferramentas, entroncamentos ferroviários especiais, cais de carga, pontões de acesso à instalação, molhes, armazéns ou estruturas semelhantes, flutuantes ou não, necessários ao funcionamento da instalação.

3. "Operador", qualquer pessoa singular ou colectiva que explore ou possua o estabelecimento ou instalação ou, se tal estiver previsto na legislação nacional, qualquer pessoa em quem tenha sido delegado um poder económico determinante sobre o funcionamento técnico do estabelecimento ou instalação.

4. "Substâncias perigosas", as substâncias, misturas ou preparações enumeradas na parte 1 do anexo I ou que satisfazem os critérios fixados na parte 2 do anexo I e presentes sob a forma de matérias-primas, produtos, subprodutos, resíduos ou produtos intermédios, incluindo aquelas para as quais é legítimo supor que se produzem em caso de acidente.

5. "Acidente grave", um acontecimento tal como uma emissão, um incêndio ou uma explosão de graves proporções resultante do desenvolvimento incontrolado de processos durante o funcionamento de um estabelecimento abrangido pela presente directiva, que provoque um perigo grave, imediato ou retardado, para a saúde humana, tanto no interior como no exterior do estabelecimento, e/ou para o ambiente, e que envolva uma ou mais substâncias perigosas.

6. "Perigo", a propriedade intrínseca de uma substância perigosa ou de uma situação física de poder provocar danos à saúde humana e/ou ao ambiente.

7. "Risco", a probabilidade de que um efeito específico ocorra dentro de um período determinado ou em circunstâncias determinadas.»

7 O artigo 5.º da Directiva 96/82, intitulado «Obrigações gerais do operador», prevê, no seu n.º 1:

«Os Estados-Membros devem assegurar que o operador seja obrigado a tomar todas as medidas necessárias para evitar acidentes graves e limitar as suas consequências para o homem e o ambiente.»

8 O artigo 12.º da referida directiva, intitulado «Controlo da urbanização», dispõe, no seu n.º 1:

«Os Estados-Membros devem assegurar que os objectivos de prevenção de acidentes graves e de limitação das respectivas consequências sejam tidos em conta nas suas políticas de afectação ou utilização dos solos e/ou noutras políticas pertinentes. Esses objectivos são prosseguidos mediante um controlo:

a) Da implantação dos novos estabelecimentos;

b) Das alterações dos estabelecimentos existentes referidas no artigo 10.º;

c) Do novo ordenamento da área como vias de comunicação, locais frequentados pelo público, zonas residenciais, nas imediações de estabelecimentos existentes, sempre que o local de implantação ou o ordenamento da área sejam susceptíveis de aumentar o risco de um acidente grave ou agravar as suas consequências.

Os Estados-Membros devem assegurar que a sua política de afectação ou de utilização dos solos e/ou outras políticas pertinentes, bem como os procedimentos de execução dessas políticas, têm em conta a necessidade, a longo prazo, de manter distâncias adequadas entre, por um lado, os estabelecimentos abrangidos pela presente directiva e, por outro, as zonas residenciais, os edifícios e as zonas de utilização pública, as principais vias rodoviárias na medida do possível, as zonas de recreio e lazer e as zonas naturais de interesse particular ou com características particularmente sensíveis e, para os estabelecimentos existentes, a necessidade de medidas técnicas complementares nos termos do artigo 5.º, a fim de não aumentarem os riscos para as pessoas.»

Legislação nacional

9 O § 34 do Código da Construção (Baugesetzbuch), de 23 de Setembro de 2004, conforme alterado em último lugar pela Lei de 31 de Julho de 2009 (BGBl 2009 I, p. 2585), intitulado «Admissibilidade de projectos em zonas urbanizadas», prevê, no seu n.º 1:

«Nas zonas urbanizadas é admissível um projecto de construção quando, segundo o seu tipo e dimensão, o modo de construção e a área do terreno em que irá ser realizado, se enquadre na sua área envolvente, garantindo a construção das necessárias infra-estruturas. É necessário assegurar a manutenção das exigências de salubridade em matéria de habitação e de condições de trabalho, não podendo a identidade urbana da zona ser afectada.»

10 O § 50 da Lei de Prevenção da Poluição (BundesImmissionsschutzgesetz), de 26 de Setembro de 2002, conforme alterada pela Lei de 11 de Agosto de 2009 (BGBl. 2009 I, p. 2723), intitulado «Planeamento», está redigido da seguinte forma:

«Nos projectos e medidas de ordenamento do território, os terrenos destinados a um uso específico devem ser estruturados de modo a evitar, na medida do possível, que zonas exclusivamente ou preponderantemente residenciais e outras áreas que carecem de protecção, em particular zonas de utilização pública, principais vias rodoviárias, zonas de recreio e lazer e zonas naturais de especial interesse ou com características particularmente sensíveis, e os imóveis utilizados pelo público, sejam expostos a efeitos nocivos para o ambiente e aos efeitos causados em áreas industriais por acidentes graves na acepção do artigo 3.º, ponto 5, da Directiva [96/82]. Nos projectos e medidas de ordenamento do território em zonas nas quais os limites de imissões fixados nos regulamentos na acepção do § 48a, n.º 1, não sejam ultrapassados, a ponderação dos interesses em presença deve ter em conta o interesse em respeitar uma qualidade do ar tão elevada quanto possível.»

11 O § 3 do Décimo Segundo Regulamento de execução da lei federal relativa à limitação das imissões [Zwölfte Verordnung zur Durchführung des BundesImmissionsschutzgesetzes (Störfall-Verordnung)], na versão resultante da comunicação de 8 de Junho de 2005 (BGBl. 2005 I, p. 1598), intitulado «Obrigações gerais do operador», enuncia, nos seus n.os 1 e 3:

«(1) De acordo com o tipo e a amplitude dos riscos potenciais, o operador deve tomar as precauções necessárias para evitar acidentes graves, sem prejuízo das obrigações que lhe são impostas nos termos de outras disposições diferentes das relativas à limitação das imissões.

[…]

(3) Independentemente do disposto no n.º 1, devem ser tomadas medidas preventivas de forma a reduzir o mais possível os efeitos causados por acidentes graves.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

12 A Franz Mücksch pretende construir, numa parcela de terreno que lhe pertence, situada na zona comercial Nordwest da cidade de Darmstadt (Alemanha), um armazém de artigos de jardinagem para venda ao público de material e produtos de jardinagem.

13 O terreno está actualmente ocupado por um centro de reciclagem de sucata e metais e encontra-se rodeado por diversas explorações comerciais, como grandes superfícies, comércio grossista, oficinas e um hotel. Contudo, a referida zona não foi objecto

de um plano de ocupação dos solos. Assim, de acordo com o órgão jurisdicional de reenvio, no exercício da sua competência vinculada, prevista no § 34 do Código da Construção, conforme alterado, que a impedia de proceder ela própria a uma avaliação da necessidade de manter distâncias adequadas, a cidade de Darmstadt concedeu à Franz Mücksch uma pré-autorização de construção («Bauvorbescheid», a seguir «pré-autorização»).

14 A Merck está instalada a cerca de 250 metros do terreno da Franz Mücksch. Explora instalações nas quais são utilizadas substâncias químicas, nomeadamente cloro, abrangidas pelo âmbito de aplicação da Directiva 96/82 e por disposições do Décimo Segundo Regulamento de execução da lei federal relativa à limitação das imissões. A Merck apresentou uma reclamação administrativa pela qual se opunha à pré-autorização, que foi deferida.

15 A Franz Mücksch interpôs recurso da decisão resultante da referida reclamação. No decurso deste novo processo, foi emitido, a pedido da cidade de Darmstadt, um «relatório de peritagem relativo à compatibilidade da zona de actividade da sociedade Merck e aos estudos de ordenamento nas imediações desta zona tendo em consideração o § 50 da [lei federal relativa à limitação das imissões] e o artigo 12.º da Directiva 96/82». Neste relatório, foram determinadas as «distâncias de segurança» em relação aos perigos potenciais com origem nas instalações da Merck. O terreno da Franz Mücksch encontra-se integralmente no interior do perímetro que delimita as distâncias de segurança.

16 O Verwaltungsgericht e o Verwaltungsgerichtshof condenaram o Land Hessen a indeferir a reclamação da Merck. Esta e o Land Hessen interpuseram então recurso de «Revision» para o Bundesverwaltungsgericht do acórdão proferido em recurso pelo Verwaltungsgerichtshof, alegando que a interpretação do direito nacional na qual este órgão jurisdicional se baseia viola a Directiva 96/82, na medida em que a autorização do projecto da Franz Mücksch não é compatível com o artigo 12.º, n.º 1, desta directiva.

17 Considerando que a decisão da causa que lhe cabe apreciar depende da interpretação da referida directiva, o Bundesverwaltungsgericht decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O artigo 12.º, n.º 1, da Directiva [96/82] deve ser interpretado no sentido de que os deveres que impõe aos Estados-Membros, em particular o dever de ter em conta na sua política de utilização dos solos e nos procedimentos de execução dessa política a necessidade, a longo prazo, de manter as distâncias adequadas entre, por um lado, os estabelecimentos abrangidos pela directiva e, por outro, os edifícios frequentados pelo público, se dirigem às entidades responsáveis pelo planeamento, as quais, com base numa ponderação dos interesses públicos e privados em causa, devem decidir sobre a utilização dos solos, ou também se dirigem às autoridades competentes para a concessão de licenças de construção, as quais, no exercício de uma competência vinculada, devem adoptar uma decisão sobre a aprovação de um projecto de construção em áreas já urbanizadas?

2) Caso o artigo 12.º, n.º 1, da Directiva [96/82] também se dirija às autoridades competentes para a concessão de licenças de construção, as quais, no exercício de uma competência vinculada, devem adoptar uma decisão sobre a aprovação de um projecto de construção em áreas já urbanizadas:

Os deveres referidos abrangem a proibição de autorizar a implantação de um edifício frequentado pelo público que – tendo em consideração os princípios aplicáveis em matéria de planeamento urbanístico – não cumpre uma distância adequada em relação a um estabelecimento já existente, quando, a uma distância não superior ou não sensivelmente superior, já existem vários edifícios equiparáveis frequentados pelo público, o novo projecto não comporta para o operador novas exigências no que respeita à limitação dos efeitos de acidentes e são respeitadas as exigências de salubridade em matéria de habitação e de condições de trabalho?

3) Em caso de resposta negativa a esta questão:

Uma disposição legal nos termos da qual a implantação de um edifício frequentado pelo público deve ser obrigatoriamente autorizada numa situação como a descrita na questão anterior tem devidamente em consideração a exigência de manutenção das distâncias adequadas?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

18 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 12.º, n.º 1, da Directiva 96/82 deve ser interpretado no sentido de que o dever dos Estados-Membros de assegurarem que seja tomada em conta a necessidade, a longo prazo, de manter distâncias adequadas entre, por um lado, os estabelecimentos abrangidos por esta directiva e, por outro, os edifícios utilizados pelo público se impõe também a uma autoridade pública, como a cidade de Darmstadt, que é competente para emitir licenças de construção, ainda que exerça essa prerrogativa no exercício de uma competência vinculada.

19 A este respeito, deve notar-se que, embora seja verdade que o artigo 12.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Directiva 96/82 impõe que os Estados-Membros tomem em conta a necessidade de manter distâncias adequadas, em primeiro lugar, no âmbito das suas políticas de afectação ou de utilização dos solos, não deixa de ser verdade que, em virtude da referida disposição, os Estados-Membros têm igualmente o mesmo dever no

âmbito das outras políticas pertinentes e dos «procedimentos de execução dessas políticas». Daqui decorre que este dever visa igualmente as autoridades que participem na execução dos planos e das políticas relacionadas com os objectivos de prevenção de acidentes graves e de limitação das respectivas consequências, prosseguidos pela directiva supramencionada.

20 Consequentemente, na medida em que as autoridades competentes para a emissão de licenças de construção participam na gestão directa do procedimento de emissão destas, tal como fez a cidade de Darmstadt no litígio no processo principal, a qual adoptou uma pré-autorização a favor da Franz Mücksch, contribuem para a execução das políticas de afectação ou de utilização dos solos visadas pelo referido artigo 12.º, n.º 1.

21 Daí resulta que a ausência, como no processo principal, de um plano de ocupação dos solos não exime as referidas autoridades do dever de tomarem em consideração, quando da avaliação dos pedidos de licença de construção, a necessidade de manter as distâncias adequadas entre, por um lado, os estabelecimentos abrangidos pela Directiva 96/82 e, por outro, as zonas adjacentes.

22 Com efeito, por um lado, se fosse permitido às autoridades que não estão encarregadas do planeamento urbanístico invocar a ausência de um plano de ocupação dos solos para se subtraírem ao seu dever de ter em conta a necessidade de manter as distâncias adequadas, este dever seria facilmente contornado e o efeito útil da Directiva 96/82 seria prejudicado. Nessas condições, ficaria comprometido o objectivo de limitação das consequências de acidentes graves para o homem e o ambiente, enunciado no artigo 1.º desta directiva, e, numa perspectiva mais ampla, ficariam também prejudicados os objectivos e os princípios da política da União no domínio do ambiente, visados no artigo 174.º, n.º 1, CE, entre os quais figuram, nomeadamente, a protecção da saúde e a melhoria da qualidade do ambiente.

23 Por outro lado, a interpretação mencionada no n.º 21 do presente acórdão não pode ser posta em causa pelo facto de a referida directiva se limitar a prever o dever de ter em conta a necessidade, a longo prazo, de manter distâncias adequadas, deixando, embora, a determinação das referidas distâncias ao critério dos Estados-Membros.

24 Com efeito, o artigo 12.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Directiva 96/82 impõe aos Estados-Membros, em termos inequívocos, o dever de tomar em conta a manutenção das distâncias adequadas no âmbito da sua política de afectação ou de utilização dos solos e/ou de outras políticas pertinentes e nos procedimentos de execução dessas políticas, a fim de atingir os objectivos de prevenção de acidentes graves e de limitação das consequências desses acidentes. Esta disposição deixa, no entanto, às autoridades competentes dos Estados-Membros uma margem de apreciação para precisar as referidas distâncias, devendo esta margem, em todo o caso, ser exercida dentro dos limites do dever acima referido.

25 No que respeita aos destinatários do referido dever, o Governo alemão considera que o requisito de manter distâncias adequadas deve ser tido em consideração, antes de mais, no âmbito de decisões de planeamento relativas à utilização dos solos, incluindo as que visam determinar se é necessário o planeamento. Consequentemente, só excepcionalmente, no interesse do efeito útil da Directiva 96/82, e para efeitos de avaliação, é que tal requisito poderá ser tido em conta quando de decisões ou autorizações adoptadas sem se ter procedido a um planeamento tendo por objecto avaliar os interesses públicos e privados em causa.

26 Todavia, deve salientar-se que, embora seja verdade que o referido requisito será quase sempre utilizado pelas autoridades competentes em matéria de planeamento, nada na Directiva 96/82 impede, por exemplo, que estas, nos seus instrumentos de planeamento, se limitem a devolver o dever de ter em conta as distâncias adequadas às autoridades encarregadas da execução dos planos de afectação ou de utilização dos solos, e isto por razões de proximidade destas autoridades de execução em relação

aos projectos sobre os quais devem decidir. A este respeito, deve constatar-se que esta directiva impõe às autoridades dos Estados-Membros, unicamente, o dever de respeitar o referido requisito em qualquer momento do procedimento de execução dos planos ou das políticas de utilização ou de afectação dos solos, ficando a determinação desse momento, em contrapartida, ao critério dos Estados-Membros.

27 Por outro lado, importa precisar que a referida directiva nada previu quanto ao método de determinação das distâncias adequadas nem quanto à forma de as aplicar, impondo somente que os mesmos sejam tidos em conta, sem precisar o nível hierárquico das autoridades encarregadas da política de afectação ou de utilização dos solos e dos procedimentos de execução dessa política. Daqui decorre que tal determinação, bem como a apreciação dos elementos pertinentes para esse fim, constitui uma operação que, com o objectivo de garantir o efeito útil do dever de manutenção destas distâncias, deve poder ser realizada a qualquer nível decisório pelas autoridades administrativas competentes dos Estados-Membros.

28 No que diz respeito ao facto de, segundo o direito nacional, a cidade de Darmstadt estar obrigada a emitir a pré-autorização em virtude de uma competência vinculada, como foi precisado no n.º 13 do presente acórdão, que a impedia de proceder ela própria a uma avaliação da necessidade de manter as distâncias adequadas, importa sublinhar que, na ausência de qualquer tomada em conta destas pelas autoridades de planeamento, se torna ainda mais importante, com vista a garantir o efeito útil do artigo 12.º, n.º 1, da Directiva 96/82, que a autoridade habilitada a emitir uma licença de construção proceda ela mesma ao cumprimento desse dever.

29 A este respeito, importa recordar, por um lado, que a obrigação, decorrente de uma directiva, de atingir o resultado nela previsto assim como o dever de tomar todas as medidas gerais ou específicas adequadas para assegurar o cumprimento dessa obrigação em conformidade com o princípio da cooperação leal inscrito no artigo 4. °,

n.º 3, segundo parágrafo, TUE se impõem a todas as autoridades dos Estados-Membros (acórdãos de 5 de Outubro de 2004, Pfeiffer e o., C-397/01 a C-403/01, Colect., p. I-8835, n.º 110, e de 22 de Dezembro de 2010, Gavieiro Gavieiro e Iglesias Torres, C-444/09 e C-456/09, Colect., p. I-14031, n.º 72).

30 Por outro lado, é jurisprudência assente que os Estados-Membros não podem invocar circunstâncias da sua ordem jurídica interna para justificar o não cumprimento das obrigações que lhes incumbem por força das directivas (acórdãos de 13 de Dezembro de 1991, Comissão/Itália, C-33/90, Colect., p. I-5987, n.º 24, e de 16 de Janeiro de 2003, Comissão/Itália, C-388/01, Colect., p. I-721, n.º 27).

31 Resulta daqui que, no processo principal, a cidade de Darmstadt devia ter tomado as medidas necessárias para dar cumprimento à obrigação, decorrente da Directiva 96/82, de avaliar a necessidade de manter as distâncias adequadas.

32 Quanto à impossibilidade de a cidade de Darmstadt, em razão da competência vinculada que detém neste caso, tomar em conta as distâncias adequadas, importa precisar, como salientou a advogada-geral no n.º 44 das suas conclusões, que compete ao órgão jurisdicional de reenvio recorrer ao princípio da interpretação conforme do direito nacional, que é inerente ao sistema do Tratado CE, na medida em que permite ao órgão jurisdicional nacional assegurar, no âmbito das suas competências, a plena eficácia do direito da União quando se pronuncia sobre o litígio que lhe foi submetido (v., neste sentido, acórdãos de 15 de Maio de 2003, Mau, C-160/01, Colect., p. I-4791, n.º 34, e de 19 de Janeiro de 2010, Kücükdeveci, C-555/07, Colect., p. I-365, n.º 48).

33 A este respeito, importa salientar que o princípio da interpretação conforme do direito nacional, imposto desta forma pelo direito da União, exige que o órgão jurisdicional nacional tome em consideração o direito nacional no seu todo, para apreciar

em que medida este pode ser objecto de uma aplicação tal que não conduza a um resultado contrário ao pretendido pela directiva em causa (v., neste sentido, acórdão Pfeiffer e o., já referido, n.º 115, e acórdão de 16 de Dezembro de 2010, SeydaLand Vereinigte Agrarbetriebe, C-329/09, Colect., p. I-13083, n.º 50).

34 Além disso, ainda que o litígio no processo principal oponha uma autoridade pública a um particular, importa recordar que o Tribunal de Justiça considerou que um Estado-Membro pode, em princípio, invocar uma interpretação conforme do direito nacional contra os particulares (acórdãos de 8 de Outubro de 1987, Kolpinghuis Nijmegen, 80/86, Colect., p. 3969, n.os 12 a 14, e de 5 de Julho de 2007, Kofoed, C-321/05, Colect., p. I-5795, n.º 45).

35 Há, assim, que responder à primeira questão que o artigo 12.º, n.º 1, da Directiva 96/82 deve ser interpretado no sentido de que o dever dos Estados-Membros de assegurarem que seja tida em conta a necessidade de, a longo prazo, manter distâncias adequadas entre, por um lado, os estabelecimentos abrangidos pela referida directiva e, por outro, os edifícios utilizados pelo público se impõe também a uma autoridade pública, como a cidade de Darmstadt, encarregada de emitir as licenças de construção, ainda que exerça essa prerrogativa no exercício de uma competência vinculada.

Quanto à segunda e terceira questões

36 Com a segunda e terceira questões, que devem ser examinadas em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, qual é o alcance do dever previsto no artigo 12.º, n.º 1, da Directiva 96/82, nos termos do qual os Estados-Membros devem ter em conta distâncias adequadas. Pretende saber, por um lado, se este dever deve ser interpretado no sentido de que impõe que os Estados-Membros proíbam a implantação de um imóvel utilizado pelo público, em circunstâncias como as descritas pelo

órgão jurisdicional de reenvio, estabelecendo uma proibição absoluta de agravamento da situação. Por outro lado, este órgão jurisdicional interroga-se sobre a questão de saber se o referido dever se opõe a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê imperativamente a autorização da implantação desse imóvel nas referidas circunstâncias e sem que os riscos ligados à implantação no interior do perímetro das distâncias de segurança tenham sido devidamente avaliados na fase de planeamento ou na da decisão individual.

37 A título preliminar, importa salientar que o controlo da urbanização, previsto no artigo 12.º, n.º 1, da Directiva 96/82, se baseia no princípio de que as utilizações do solo incompatíveis entre si devem ser separadas por distâncias adequadas. A este respeito, deve constatar-se que estas distâncias, enquanto tais, constituem essencialmente um dado que permite determinar as zonas incluídas no âmbito de aplicação desta directiva, cujos objectivos visam, por um lado, prevenir os acidentes graves e limitar os danos causados por estes e, por outro, delimitar estas zonas em relação às que não estão abrangidas pelo referido âmbito de aplicação.

38 Além disso, nos casos previstos na alínea c) do primeiro parágrafo do n.º 1 do artigo 12.º da Directiva 96/82, entre os quais se inclui o litígio no processo principal, o controlo das novas urbanizações nas imediações de estabelecimentos existentes deve, nomeadamente, ser efectuado quando estas sejam susceptíveis de aumentar o risco de acidente grave ou de agravar as respectivas consequências.

39 É à luz destes princípios que há que examinar a segunda e terceira questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio.

40 Em primeiro lugar, relativamente à eventual proibição de agravamento da situação, importa analisar o alcance do dever previsto no artigo 12.º, n.º 1, da Directiva 96/82. A este respeito, importa sublinhar que, como foi referido no n.º 24 do presente acórdão, é certo que o referido dever impõe aos Estados-Membros, em termos inequívocos, uma exigência de tomar em conta as distâncias adequadas. Não é menos certo que, como defendem a Franz Mücksch e a Comissão Europeia, os Estados-Membros conservam uma margem de apreciação na aplicação da referida exigência.

41 Esta margem de apreciação deduz-se da redacção da disposição em causa, na medida em que, se é verdade que os Estados-Membros devem assegurar que as suas políticas de afectação ou de utilização dos solos tenham em consideração a necessidade de manter distâncias adequadas, não é menos verdade que o referido artigo 12.º, n.º 1, exige apenas que estas políticas «tenham em conta» a manutenção das referidas distâncias.

42 Ora, nem a expressão «têm em conta a necessidade […] de manter distâncias adequadas», nem o resto da redacção do artigo 12.º, n.º 1, da Directiva 96/82, nem o vigésimo segundo considerando desta podem ser interpretados no sentido de que impõem a recusa de qualquer projecto que se encontre aquém das distâncias adequadas.

43 Por outro lado, a atribuição dessa margem de apreciação manifesta-se, nomeadamente, no facto de que, atentos os objectivos essenciais da Directiva 96/82, que consistem em prevenir acidentes graves que envolvam substâncias perigosas e em limitar as respectivas consequências, conforme são referidos no artigo 1.º desta directiva, a aplicação do artigo 12.º, n.º 1, alínea c), da mesma exige que as autoridades nacionais encarregadas da política de afectação ou de utilização dos solos, nomeadamente no que diz respeito às zonas urbanizadas, procedam a determinadas operações, como a avaliação do aumento do risco de acidente ou de agravamento das suas consequências,

o que implica uma avaliação não só dos riscos e dos danos mas também de todos os outros factores pertinentes em cada caso concreto.

44 Ora, é evidente que estes factores variam, quase sempre substancialmente, em função das características particulares das zonas objecto de planeamento ou daquelas para as quais devam ser adoptadas decisões individuais quando não haja plano de afectação ou de utilização dos solos a elas relativo. Assim, podem fazer parte desses factores específicos, para além da natureza das substâncias perigosas em causa, a probabilidade de ocorrência de um acidente grave no decurso da exploração de um estabelecimento abrangido pela Directiva 96/82, bem como as consequências para a saúde humana e o ambiente resultantes de um eventual acidente, a natureza da actividade da nova implantação ou a intensidade da sua utilização pelo público e a facilidade com que as equipas de emergência podem intervir em caso de acidente. Por outro lado, como salienta com razão o órgão jurisdicional de reenvio, todos estes factores específicos podem ser conjugados com a tomada em consideração dos factores socioeconómicos.

45 Com efeito, quando da elaboração das políticas de afectação ou de utilização dos solos, embora os Estados-Membros devam ter em conta a necessidade de manter distâncias adequadas e, pelo menos implicitamente, determiná-las, tal dever não implica, contudo, que devam erigir essas distâncias em critério único de autorização ou de recusa em função da localização dos projectos de novas implantações na área circundante de estabelecimentos existentes. Nestas condições, apenas o reconhecimento de uma margem de apreciação permite assegurar plenamente o efeito útil da necessidade de manter distâncias adequadas.

46 Consequentemente, tendo em conta a redacção do artigo 12.º, n.º 1, da Directiva 96/82 e a exigência de avaliação de factores que estão em larga medida dependentes dos elementos próprios de cada caso concreto, importa salientar, à semelhança do órgão jurisdicional de reenvio e contrariamente ao que alega a Merck, que o dever de manter distâncias adequadas não pode ser entendido de maneira absoluta, no sentido de que impõe a proibição de qualquer projecto de implantação nova numa zona

urbanizada, onde se encontrem estabelecimentos abrangidos por esta directiva, incluindo quando essa implantação diga respeito a um imóvel utilizado pelo público, como o que está em causa no litígio no processo principal.

47 Esta interpretação não pode ser posta em causa pelo critério temporal segundo o qual é conveniente manter «a longo prazo» distâncias adequadas entre, por um lado, os estabelecimentos abrangidos pela Directiva 96/82 e, por outro, os imóveis utilizados pelo público. A este respeito, deve sublinhar-se, por um lado, que, como bem nota a Merck, a referida expressão implica um certo respeito do *statu quo*, no sentido de que as autoridades encarregadas da execução dos planos de afectação ou de utilização dos solos não podem impor o respeito destas distâncias às urbanizações já existentes, quando estas distâncias sejam estabelecidas pela primeira vez numa fase posterior. Por outro lado, como salientou a advogada-geral no n.º 40 das suas conclusões, esta expressão deve ser entendida como uma exigência que visa preservar as referidas distâncias onde as mesmas já sejam respeitadas e introduzi-las no futuro, enquanto objectivo a longo prazo, quando elas ainda não tenham sido aplicadas.

48 Com efeito, nenhuma destas duas interpretações da expressão «a longo prazo» é susceptível de reforçar o carácter vinculativo do artigo 12.º, n.º 1, da referida directiva de tal maneira que este imponha uma proibição de agravar a situação e, por isso, proíba toda e qualquer implantação de um imóvel utilizado pelo público, nas imediações de um estabelecimento existente.

49 No que respeita, em segundo lugar, à questão de saber se o dever previsto no artigo 12.º, n.º 1, da directiva se opõe a uma legislação nacional que prevê obrigatoriamente que deve ser autorizada a implantação de um imóvel sem que os riscos ligados à implantação no interior do perímetro das referidas distâncias tenham sido devidamente avaliados na fase de planeamento ou na da decisão individual, importa precisar que a margem de apreciação de que dispõem os Estados-Membros não pode ser

interpretada, como salientou a Comissão, de forma a permitir que estes últimos não tomem em conta as distâncias adequadas.

50 Com efeito, embora a Directiva 96/82 deixe às autoridades nacionais competentes o encargo de calcular as referidas distâncias e de as determinar à luz de todos os factores pertinentes, a «tomada em conta» das distâncias adequadas exige, contudo, que, no momento da avaliação do risco, estas sejam realmente tidas em consideração com outros factores, seja de modo geral, quando da elaboração dos planos de afectação ou de utilização dos solos, seja, na ausência de planeamento, de modo específico, nomeadamente, quando da adopção de decisões sobre as licenças de construção.

51 Daqui resulta que, na medida em que uma legislação nacional impõe que seja imperativamente emitida a autorização para a implantação de um imóvel sem que os riscos ligados à implantação no interior do perímetro das distâncias adequadas tenham sido devidamente avaliados na fase de planeamento ou na da decisão individual, essa legislação é susceptível de esvaziar de conteúdo o dever de ter em conta a manutenção das distâncias adequadas e, por isso, de o privar do seu efeito útil. Consequentemente, há que concluir que o artigo 12.º, n.º 1, da Directiva 96/82 se opõe a uma legislação nacional que prevê imperativamente emitir uma autorização nessas circunstâncias.

52 A este respeito, compete ao órgão jurisdicional de reenvio, por força dos princípios indicados nos n.ºs 32 a 34 do presente acórdão, proceder, na medida do possível, a uma interpretação da lei nacional conforme à referida directiva.

53 Atendendo às considerações precedentes, há que responder à segunda e terceira questões que o dever previsto no artigo 12.º, n.º 1, da Directiva 96/82 de ter em conta a necessidade de, a longo prazo, manter distâncias adequadas entre, por um lado, os estabelecimentos abrangidos pela referida directiva e, por outro, os imóveis utilizados

pelo público não impõe às autoridades nacionais competentes a proibição da implantação de um imóvel utilizado pelo público, em circunstâncias como as do processo principal. Em contrapartida, este dever opõe-se a uma legislação nacional que prevê que deve ser imperativamente emitida a autorização para a implantação de tal imóvel, sem que os riscos ligados à implantação no interior do perímetro das referidas distâncias tenham sido devidamente avaliados na fase de planeamento ou na da decisão individual.

Quanto às despesas

54 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Primeira Secção) declara:

1) O artigo 12.º, n.º 1, da Directiva 96/82/CE do Conselho, de 9 de Dezembro de 1996, relativa ao controlo dos perigos associados a acidentes graves que envolvem substâncias perigosas, conforme alterada pela Directiva 2003/105/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2003, deve ser interpretado no sentido de que o dever dos Estados-Membros de assegurarem que seja tida em conta a necessidade de, a longo prazo, manter distâncias adequadas entre, por um lado, os estabelecimentos abrangidos pela referida directiva e, por outro, os edifícios utilizados pelo público se impõe também a uma autoridade pública, como a cidade de Darmstadt (Alemanha),

encarregada de emitir as licenças de construção, ainda que exerça essa prerrogativa no exercício de uma competência vinculada.

2) **O dever previsto no artigo 12.º, n.º 1, da Directiva 96/82, conforme alterada pela Directiva 2003/105, de ter em conta a necessidade de, a longo prazo, manter distâncias adequadas entre, por um lado, os estabelecimentos abrangidos pela referida directiva e, por outro, os imóveis utilizados pelo público não impõe às autoridades nacionais competentes a proibição da implantação de um imóvel utilizado pelo público, em circunstâncias como as do processo principal. Em contrapartida, este dever opõe-se a uma legislação nacional que prevê que deve ser imperativamente emitida a autorização para a implantação de tal imóvel, sem que os riscos ligados à implantação no interior do perímetro das referidas distâncias tenham sido devidamente avaliados na fase de planeamento ou na da decisão individual.**

Assinaturas