UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

15 päivänä syyskuuta 2011 *

Asiassa C-53/10,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Bundesverwaltungsgericht (Saksa) on esittänyt 3.12.2009 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 2.2.2010, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Land Hessen

vastaan

Franz Mücksch OHG,

Merck KGaA:n

osallistuessa asian käsittelyyn,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Tizzano (esittelevä tuomari) sekä tuomarit J.-J. Kasel, M. Ilešič, E. Levits ja M. Safjan,

julkisasiamies: E. Sharpston,
kirjaaja: hallintovirkamies B. Fülöp,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 27.1.2011 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Franz Mücksch OHG, edustajanaan Rechtsanwalt S. Kobes,

– Merck KGaA, edustajanaan Rechtsanwalt C. Weidemann,

– Saksan hallitus, asiamiehinään J. Möller ja C. Blaschke,

– Euroopan komissio, asiamiehinään G. von Rintelen ja A. Sipos,

kuultuaan julkisasiamiehen 14.4.2011 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta 9.12.1996 annetun neuvoston direktiivin 96/82/EY (EYVL 1997, L 10, s. 13), sellaisena kuin se on muutettuna vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta annetun neuvoston direktiivin 96/82/EY muuttamisesta 16.12.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/105/EY (EUVL L 345, s. 97; jäljempänä direktiivi 96/82), 12 artiklan 1 kohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Land Hessen (jäljempänä Hessenin osavaltio) ja Franz Mücksch OHG (jäljempänä Franz Mücksch) ja joka koskee Franz Mückschin puutarhatarvikeliikkeen sijoittamista sellaisen Merck KGaA:lle (jäljempänä Merck) kuuluvan kemiantehtaan läheisyyteen, joka sijaitsee direktiivin 96/82 soveltamisalaan kuuluvalla alueella.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Direktiivin 96/82 johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Yhteisön ympäristöpolitiikan tavoitteiden ja periaatteiden tarkoituksena on, sellaisina kuin ne määritellään [EY 174] artiklan 1 ja 2 kohdassa sekä täsmennetään Euroopan yhteisön ympäristöalan toimintaohjelmissa – –, erityisesti ennalta ehkäisevin toimenpitein säilyttää ja suojella ympäristön laatua sekä suojella ihmisen terveyttä.”

4 Direktiivin johdanto-osan 22 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

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

5 Direktiivin 96/82 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Direktiivin tavoite”, säädetään seuraavaa:

”Tämän direktiivin tavoitteena on ehkäistä suuronnettomuuksia, joissa on mukana vaarallisia aineita, ja rajoittaa niiden ihmisiin ja ympäristöön kohdistuvia seurauksia, jotta koko yhteisössä voitaisiin taata yhdenmukaisesti ja tehokkaasti korkea turvallisuuden taso.”

6 Direktiivin 3 artiklan 1–7 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

1) ’tuotantolaitoksella’ koko sitä toiminnanharjoittajien valvonnassa olevaa aluetta, jossa on vaarallisia aineita yhdessä tai useammassa laitoksessa, yhteiset tai toisiinsa liittyvät perusrakenteet tai toiminnot mukaan lukien;

2) ’laitoksella’ tuotantolaitoksen sisäpuolella olevaa teknistä yksikköä, jossa tuotetaan, käytetään, käsitellään tai varastoidaan vaarallisia aineita. Se käsittää kaikki laitteistot, rakenteet, putkistot, koneet, työkalut, yksityisessä käytössä olevat rautatien sivuraiteet, satama-altaat, laitoksen käyttöön tarkoitetut lastaus- ja purkauspaikat, laiturit, varastot tai vastaavat kelluvat tai maalle rakennetut rakennelmat, jotka ovat tarpeen laitoksen toiminnalle;

3) ’toiminnanharjoittajalla’ luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka hoitaa tuotantolaitosta tai laitosta tai pitää sitä hallinnassaan, tai joille on siirretty taloudellinen päätäntävalta tällaisessa teknisessä toiminnassa, jos kansallisessa lainsäädännössä on asiaa koskeva määräys;

4) ’vaarallisilla aineilla’ liitteen I ensimmäisessä osassa lueteltuja tai liitteen I toisessa osassa vahvistettujen luokitusperiaatteiden mukaisia aineita, seoksia tai valmisteita, jotka ovat raaka-aineen, tuotteiden, sivutuotteiden, jätteiden tai välituotteiden muodossa, mukaan lukien sellaiset, joita voidaan kohtuudella olettaa muodostuvan onnettomuuden tapahtuessa;

5) ’suuronnettomuudella’ esimerkiksi huomattavaa päästöä, tulipaloa, räjähdystä tai muuta ilmiötä, joka seuraa tässä direktiivissä tarkoitetun tuotantolaitoksen toiminnassa esiintyneistä hallitsemattomista tapahtumista, jotka voivat aiheuttaa ihmisten terveyteen tai ympäristöön kohdistuvaa vakavaa välitöntä tai myöhemmin ilmenevää vaaraa tuotantolaitoksen sisä- tai ulkopuolella, ja jossa on mukana yksi tai useampia vaarallisia aineita;

6) ’vaaralla’ sellaista vaaralliseen aineeseen tai tilanteeseen olennaisesti liittyvää ominaisuutta, joka voi aiheuttaa vahinkoa ihmisten terveydelle tai ympäristölle;

7) ’riskillä’ todennäköisyyttä, että tietty erityinen vaikutus syntyy tiettynä aikana tai määrätyissä olosuhteissa.”

7 Direktiivin 96/82 5 artiklan, jonka otsikko on ”Toiminnanharjoittajan yleiset velvoitteet”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että toiminnanharjoittaja velvoitetaan ryhtymään kaikkiin tarvittaviin toimiin suuronnettomuuksien ehkäisemiseksi ja niistä ihmisille ja ympäristölle aiheutuvien seurauksien rajoittamiseksi.”

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

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

a) uusien tuotantolaitosten sijoittumista,

b) olemassa oleviin tuotantolaitoksiin tehtäviä 10 artiklassa tarkoitettuja muutoksia,

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

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

Kansallinen säännöstö

9 Rakennuslain (Baugesetzbuch), joka annettiin 23.9.2004, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 31.7.2009 annetulla lailla (BGBl. 2009 I, s. 2585), 34 §:n, jonka otsikko on ”Hankkeiden sallittavuus jo rakennetuilla alueilla”, 1 momentissa säädetään seuraavaa:

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

10 Liittovaltion immissiosuojalain (Bundes-Immissionsschutzgesetz), joka annettiin 26.9.2002, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 11.8.2009 annetulla lailla (BGBl. 2009 I, s. 2723), 50 §:n, jonka otsikko on ”Kaavoitus”, sanamuoto on seuraava:

”Alueellisesti merkityksellinen kaavoitus ja toimenpiteet on järjestettävä tiettyä käyttötarkoitusta varten varattujen alueiden kannalta siten, ettei niille aiheudu haitallisia ympäristövaikutuksia ja että direktiivin 96/82 3 artiklan 5 kohdassa tarkoitetuilla teollisuusalueilla tapahtuvien suuronnettomuuksien vaikutukset pelkästään tai pääasiassa asuintarkoitukseen käytettäville alueille sekä muille suojan tarpeessa oleville alueille, etenkin yleisessä käytössä oleville alueille, pääliikenneväylille, virkistysalueille ja luonnonsuojelun kannalta erityisen tärkeille tai erityisen herkille alueille, sekä yleisessä käytössä oleville rakennuksille estetään mahdollisimman pitkälti. Alueellisesti merkityksellisessä kaavoituksessa ja toimenpiteissä alueilla, joilla 48 a §:n 1 momentissa säädettyjä immissiorajoja ei ylitetä, on kyseessä olevia etuja punnittaessa otettava huomioon parhaan mahdollisen ilmanlaadun ylläpitämisen tavoite.”

11 Liittovaltion immissiosuojalain voimaan saattamisesta annetun kahdennentoista asetuksen (Zwölfte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Störfall-Verordnung)), sellaisena kuin se on julkaistu 8.6.2005 (BGBl. 2005 I, s. 1598), 3 §:n, jonka otsikko on ”Toiminnanharjoittajan yleiset velvollisuudet”, 1 ja 3 momentissa säädetään seuraavaa:

”(1) Toiminnanharjoittajan on ryhdyttävä mahdollisten vaarojen luonteen ja laajuuden edellyttämässä määrin tarvittaviin toimenpiteisiin suuronnettomuuksien torjumiseksi, sanotun kuitenkaan rajoittamatta sille muiden kuin immissiosuojaoikeudellisten säännösten nojalla asetettujen velvollisuuksien soveltamista.

– –

(3) Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, on ryhdyttävä ennalta ehkäiseviin toimenpiteisiin suuronnettomuuksien vaikutusten vähentämiseksi mahdollisimman paljon.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

12 Franz Mücksch suunnittelee puutarhatarvikkeita ja -tuotteita yleisölle myyvän puutarhakeskuksen rakentamista omistamalleen tontille, joka sijaitsee kauppa-alueella Darmstadtin (Saksa) kaupungin luoteisosassa.

13 Tontilla on tällä hetkellä romun- ja metallinkierrätyslaitos ja sen ympärillä on erilaisia liikkeitä, kuten marketteja, tukkuliikkeitä, verstaita ja hotelli. Kyseistä aluetta koskevaa asemakaavaa ei kuitenkaan ole laadittu. Kansallisen tuomioistuimen mukaan

Darmstadtin kaupunki antoi Franz Mückschille alustavan rakennusluvan (Bauvorbescheid) rakennushankkeen rakennuslainsäädännön mukaisuudesta muutetussa rakennuslain 34 §:ssä tarkoitetulla sidottuun harkintavaltaan perustuvalla päätöksellä (jäljempänä alustava rakennuslupa), sillä se ei voinut säännöksen vuoksi itse arvioida tarvetta ylläpitää riittävä etäisyys.

14 Merck on sijoittautunut noin 250 metrin päähän Franz Mückschin tontista. Se harjoittaa toimintaa laitoksissa, joissa käytetään kemiallisia aineita, erityisesti klooria, ja jotka kuuluvat direktiivin 96/82 ja liittovaltion immissiosuojalain voimaan saattamisesta annetun kahdennentoista asetuksen säännösten soveltamisalaan. Merck haki alustavaan rakennuslupaan menestyksekkäästi oikaisua.

15 Franz Mücksch nosti kanteen oikaisuvaatimuksesta tehdystä päätöksestä. Tämän toisen menettelyn aikana Darmstadtin kaupungin pyynnöstä tehtiin ”selvitys [Merckin] teollisuusalueen ja sen läheisyydessä sijaitsevien kaavoitusalueiden yhteensopivuudesta [liittovaltion immissiosuojalain] 50 §:n ja [direktiivin 96/82] 12 artiklan kanssa”. Selvityksessä määriteltiin turvaetäisyydet Merckin laitoksista peräisin olevien mahdollisten vaarojen varalta. Franz Mückschin tontti sijaitsee kokonaisuudessaan turvaetäisyysrajojen sisäpuolella.

16 Verwaltungsgericht ja Verwaltungsgerichtshof määräsivät ratkaisuissaan Hessenin osavaltion hylkäämään Merckin alustavasta rakennusluvasta tekemän oikaisuvaatimuksen. Merck ja Hessenin osavaltio hakivat Revision-valituksella Bundesverwaltungsgerichtiltä muutosta Verwaltungsgerichtshofin muutoksenhakuvaiheessa antamaan tuomioon väittäen, että kansallisen oikeuden tulkinta, johon Verwaltungsgerichtshof tukeutui, ei ole direktiivin 96/82 mukainen, koska Franz Mückschin hanke ei ole direktiivin 12 artiklan 1 kohdan mukainen.

17 Bundesverwaltungsgericht katsoi, että sen käsiteltävänä olevan asian ratkaisu riippuu kyseisen direktiivin tulkinnasta, ja päätti lykätä asian käsittelyä esittääkseen unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [direktiivin 96/82] 12 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että siihen sisältyvät jäsenvaltioiden velvoitteet ja erityisesti velvoite ottaa huomioon maankäytön suunnittelun toimintaperiaatteissa sekä näiden toimintaperiaatteiden täytäntöön panemiseksi käytettävissä menettelytavoissa vaatimus ylläpitää pitkällä aikavälillä riittävä etäisyys yhtäältä kyseisessä direktiivissä tarkoitettujen tuotantolaitosten ja toisaalta yleisessä käytössä olevien rakennusten välillä koskevat kaavoitusviranomaisia, joiden on päätettävä maankäytöstä punnitsemalla julkisia ja yksityisiä intressejä, vai koskevatko kyseiset velvoitteet myös rakennuslupaviranomaisia, joiden on tehtävä päätös hankkeen sallimisesta jo rakennetussa taajamassa käyttämällä sidottua harkintavaltaa?

2) Jos [direktiivin 96/82] 12 artiklan 1 kohtaa sovelletaan myös rakennuslupaviranomaisiin, joiden on tehtävä päätös hankkeen sallimisesta jo rakennetussa taajamassa käyttämällä sidottua harkintavaltaa:

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

3) Jos tähän kysymykseen vastataan kieltävästi:

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

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

18 Ensimmäisellä kysymyksellään e nnakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tiedustelee pääasiallisesti, onko direktiivin 96/82 12 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että jäsenvaltioiden velvollisuus valvoa, että tarve ylläpitää pitkällä aikavälillä riittävä etäisyys yhtäältä kyseisessä direktiivissä tarkoitettujen tuotantolaitosten ja toisaalta yleisessä käytössä olevien rakennusten välillä otetaan huomioon, koskee myös Darmstadtin kaupungin kaltaisia rakennuslupien myöntämisestä vastaavia viranomaisia silloinkin, kun ne tekevät tällaisia päätöksiä käyttämällä sidottua harkintavaltaa.

19 Tästä on todettava, että vaikka direktiivin 96/82 12 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa edellytetään, että jäsenvaltioiden on otettava huomioon tarve ylläpitää pitkällä aikavälillä riittävä etäisyys ensisijaisesti niiden maankäytön suunnittelussa, jäsenvaltioilla on kuitenkin kyseisen säännöksen perusteella sama velvollisuus silloin, kun kyse on muista asiaan kuuluvista toimintaperiaatteista, sekä "näiden toimintaperiaatteiden

täytäntöön panemiseksi käytettävissä menettelytavoissa". Velvollisuus koskee siten myös viranomaisia, jotka osallistuvat sellaisten kaavojen ja toimintaperiaatteiden täytäntöönpanoon, jotka liittyvät vakavien onnettomuuksien ehkäisyn ja niiden vaikutusten rajoittamisen tavoitteisiin, joihin edellä mainitulla direktiivillä pyritään.

20 Siksi rakennuslupien myöntämisestä vastaavat viranomaiset – kuten pääasiassa Franz Mückschille alustavan rakennusluvan myöntänyt Darmstadtin kaupunki – osallistuvat maankäytön suunnitteluun 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla siltä osin kuin ne osallistuvat lupien myöntämismenettelyiden välittömään täytäntöönpanoon.

21 Se, että asemakaava puuttuu pääasiassa kyseessä olevalla tavalla, ei siten vapauta näitä viranomaisia velvollisuudesta ottaa rakennuslupahakemusten arvioinnissa huomioon tarve ylläpitää riittävä etäisyys yhtäältä direktiivissä 96/82 tarkoitettujen tuotantolaitosten ja toisaalta niiden vieressä olevien alueiden välillä.

22 Yhtäältä on näet niin, että jos viranomaiset, jotka eivät vastaa kaavoituksesta, voisivat vedota asemakaavan puuttumiseen vapautuakseen velvollisuudestaan ottaa huomioon tarve ylläpitää riittävä etäisyys, tämä velvollisuus olisi helppo kiertää eikä direktiivin 96/82 tehokas vaikutus toteutuisi. Näissä olosuhteissa vaarantuisivat direktiivin 1 artiklassa ilmaistu tavoite rajoittaa suuronnettomuuksien ihmisiin ja ympäristöön kohdistuvia seurauksia sekä laajemmin EY 174 artiklan 1 kohdan mukaiset unionin ympäristöpolitiikan tavoitteet ja periaatteet, joihin kuuluvat erityisesti terveyden suojelu ja ympäristön laadun parantaminen.

23 Toisaalta tämän tuomion 21 kohdassa mainittua tulkintaa ei muuta se seikka, että direktiivissä säädetään ainoastaan velvollisuudesta ottaa huomioon tarve ylläpitää pitkällä aikavälillä riittävä etäisyys mutta jätetään tämän etäisyyden määritteleminen jäsenvaltioiden harkintavaltaan.

24 Direktiivin 96/82 12 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa asetetaan näet jäsenvaltioille yksiselitteisesti velvollisuus ottaa huomioon tarve ylläpitää pitkällä aikavälillä riittävä etäisyys maankäytön suunnittelussa tai muissa asiaankuuluvissa toimintaperiaatteissa sekä näiden toimintaperiaatteiden täytäntöön panemiseksi käytettävissä menettelytavoissa, jotta saavutetaan suuronnettomuuksien ehkäisemisen ja tällaisten onnettomuuksien seurausten rajoittamisen tavoitteet. Säännöksessä jätetään kuitenkin jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille kyseisen etäisyyden täsmentämiseksi harkintavaltaa, jota on kaikissa olosuhteissa käytettävä edellä mainitun velvollisuuden rajoissa.

25 Siitä, kenelle velvollisuus on osoitettu, Saksan hallitus katsoo, että vaatimus ylläpitää riittävä etäisyys on otettava huomioon ennen kaikkea maankäytön suunnittelua koskevissa päätöksissä, myös niissä, jotka koskevat kaavoituksen tarpeellisuutta. Saksan hallituksen mukaan tämä velvollisuus voidaan siksi ottaa huomioon ainoastaan poikkeuksellisesti – direktiivin 96/82 tehokkaan vaikutuksen varmistamiseksi – päätöksiä ja lupia koskevassa arvioinnissa, kun asianomaisia julkisia ja yksityisiä intressejä ei ole punnittu kaavoituksessa.

26 Vaikka on totta, että kaavoituksessa toimivaltaiset viranomaiset toteuttavat useimmiten tämän vaatimuksen, on kuitenkin huomattava, ettei direktiiviin 96/82 sisälly mitään sellaista, mikä esimerkiksi estäisi näitä viranomaisia siirtämästä kaavoitusinstrumenteillaan velvollisuuden ottaa huomioon riittävä etäisyys maankäytön suunnittelun täytäntöönpanosta vastaaville viranomaisille sillä perusteella, että ne ovat

lähellä niiden päätöksenteon kohteena olevia hankkeita. Tästä on todettava, että direktiivissä jäsenvaltioiden viranomaisille asetetaan ainoastaan velvollisuus noudattaa tätä vaatimusta jossakin vaiheessa kaavoituksen tai maankäytön suunnittelun täytäntöönpanoa, kun taas tämän vaiheen määritteleminen perustuu jäsenvaltioiden valintaan.

27 On myös täsmennettävä, ettei direktiivissä säädetä tavasta, jolla riittävä etäisyys määritellään tai jolla sitä sovelletaan, vaan siinä edellytetään ainoastaan, että riittävä etäisyys on otettava huomioon, täsmentämättä niiden viranomaisten hierarkiatasoa, jotka vastaavat maankäytön suunnittelun toimintaperiaatteista sekä näiden toimintaperiaatteiden täytäntöön panemiseksi käytettävistä menettelytavoista. Siksi tällainen määritteleminen ja siinä merkityksellisten seikkojen arviointi on toimenpide, joka jäsenvaltioiden toimivaltaisten hallintoviranomaisten on voitava tehdä millä tahansa päätöksentekotasolla riittävän etäisyyden ylläpitämistä koskevan tavoitteen tehokkaan vaikutuksen varmistamiseksi.

28 Kun tarkastellaan sitä, että Darmstadtin kaupungin oli tämän tuomion 13 kohdassa täsmennetyllä tavalla myönnettävä kansallisen oikeuden mukaisesti alustava rakennuslupa sellaiseen sidottuun harkintavaltaan perustuvalla päätöksellä, joka esti sitä itse arvioimasta tarvetta ylläpitää riittävä etäisyys, on todettava, että tilanteessa, jossa kaavoitusviranomaiset eivät ole ottaneet huomioon riittävää etäisyyttä, direktiivin 96/82 12 artiklan 1 kohdan tehokkaan vaikutuksen varmistamiseksi on entistä tärkeämpää, että rakennusluvan myöntävä viranomainen täyttää itse tämän velvollisuuden.

29 Tästä on todettava yhtäältä, että direktiivistä seuraava velvoite saavuttaa direktiivillä tavoiteltu tulos ja toteuttaa SEU 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetun vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti kaikki yleis- tai erityistoimenpiteet,

jotka ovat aiheellisia tämän velvoitteen täyttämisen varmistamiseksi, sitoo kaikkia jäsenvaltioiden viranomaisia (yhdistetyt asiat C-397/01-C-403/01, Pfeiffer ym., tuomio 5.10.2004, Kok., s. I-8835, 110 kohta sekä yhdistetyt asiat C-444/09 ja C-456/09, Gavieiro Gavieiro ja Iglesias Torres, tuomio 22.12.2010, Kok., s. I-14031, 72 kohta).

30 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee toisaalta, että jäsenvaltiot eivät voi sisäisen oikeusjärjestyksensä tilaan vetoamalla perustella sitä, miksi ne eivät ole noudattaneet direktiiveistä johtuvia velvoitteita (asia C-33/90, komissio v. Italia, Kok., s. I-5987, 24 kohta ja asia C-388/01, komissio v. Italia, tuomio 16.1.2003, Kok., s. I-721, 27 kohta).

31 Siksi Darmstadtin kaupungin olisi pääasiassa pitänyt ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin noudattaakseen direktiivistä 96/82 seuraavaa velvollisuutta arvioida tarvetta ylläpitää riittävä etäisyys.

32 Siitä, ettei Darmstadtin kaupunki voinut sen asiassa tekemää päätöstä koskevan sidotun harkintavallan vuoksi ottaa huomioon riittävää etäisyyttä, on täsmennettävä, kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 44 kohdassa, että kansallisen tuomioistuimen on sovellettava periaatetta, jonka mukaan kansallista oikeutta on tulkittava yhdenmukaisesti unionin oikeuden kanssa ja joka on erottamaton osa EY:n perustamissopimuksella luotua järjestelmää, sillä näin kansallinen tuomioistuin voi toimivaltansa rajoissa varmistaa unionin oikeuden täyden tehokkuuden, kun se ratkaisee käsiteltäväkseen saatetun asian (ks. vastaavasti asia C-160/01, Mau, tuomio 15.5.2003, Kok., s. I-4791, 34 kohta ja asia C-555/07, Kücükdeveci, tuomio 19.1.2010, Kok., s. I-365, 48 kohta).

33 Tästä on todettava, että unionin oikeudessa asetettu periaate, jonka mukaan kansallista oikeutta on tulkittava yhdenmukaisesti unionin oikeuden kanssa, edellyttää, että kansallinen tuomioistuin tarkastelee kansallista oikeutta kokonaisuutena arvioidakseen, missä määrin sitä voidaan soveltaa niin, ettei tästä aiheudu kyseisen direktiivin

vastaista lopputulosta (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Pfeiffer ym., tuomion 115 kohta ja asia C-239/09, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, tuomio 16.12.2010, Kok., s. I-13083, 50 kohta).

34 Vaikka pääasiassa vastakkain ovat viranomainen ja yksityinen, on muistettava unionin tuomioistuimen katsoneen, että jäsenvaltio voi lähtökohtaisesti vedota direktiivin mukaiseen kansallisen oikeuden tulkintaan yksityistä vastaan (asia 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, tuomio 8.10.1987, Kok., s. 3969, Kok. Ep. IX, s. 215, 12–14 kohta ja asia C-321/05, Kofoed, tuomio 5.7.2007, Kok., I-5795, 45 kohta).

35 Ensimmäiseen kysymykseen on siten vastattava, että direktiivin 96/82 12 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltioiden velvollisuus valvoa, että tarve ylläpitää pitkällä aikavälillä riittävä etäisyys yhtäältä kyseisessä direktiivissä tarkoitettujen tuotantolaitosten ja toisaalta yleisessä käytössä olevien rakennusten välillä otetaan huomioon, koskee myös Darmstadtin kaupungin kaltaisia rakennuslupien myöntämisestä vastaavia viranomaisia, ja näin on myös silloin, kun ne tekevät tällaisia päätöksiä käyttämällä sidottua harkintavaltaa.

Toinen ja kolmas kysymys

36 Toisella ja kolmannella kysymyksellään, jotka on tutkittava yhdessä, ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tiedustelee pääasiallisesti, mikä on direktiivin 96/82 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun sellaisen velvollisuuden ulottuvuus, jonka nojalla jäsenvaltioiden on otettava huomioon riittävä etäisyys. Se haluaa yhtäältä selvittää, onko velvollisuutta tulkittava siten, että se asettaa jäsenvaltioille velvollisuuden kieltää yleisessä käytössä olevan rakennuksen sijoittamisen kansallisen

tuomioistuimen kuvaamissa olosuhteissa, koska kyseessä on ehdoton heikentämiskielto. Toisaalta se tiedustelee, onko tällainen velvollisuus esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa tällaisen rakennuksen sijoittaminen on näissä olosuhteissa ehdottomasti sallittava ilman, että kaavoituksessa tai yksittäistapausta koskevassa päätöksessä olisi arvioitu asianmukaisesti riskejä, joita liittyy rakennuksen sijoittamiseen turvaetäisyysrajojen sisäpuolelle.

37 Alustavasti on todettava, että maankäytön suunnittelu, josta direktiivin 96/82 12 artiklan 1 kohdassa säädetään, perustuu periaatteeseen, jonka mukaan silloin, kun kahden maa-alueen käyttö on keskenään ristiriidassa, niiden välillä on oltava riittävä etäisyys. Tästä on todettava, että tällainen etäisyys on pääasiallisesti tieto, jonka perusteella voidaan määritellä direktiivin soveltamisalaan kuuluvat alueet, sillä direktiivillä on yhtäältä tarkoitus ehkäistä suuronnettomuuksia ja rajoittaa niistä aiheutuvia vahinkoja ja toisaalta rajata nämä alueet muista alueista, jotka eivät kuulu soveltamisalaan.

38 Direktiivin 96/82 12 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa, joihin pääasia kuuluu, on valvottava olemassa olevien tuotantolaitosten läheisyydessä toteutettavia uusia rakennushankkeita erityisesti silloin, kun ne saattavat lisätä suuronnettomuuden vaaraa tai pahentaa sen seurauksia.

39 Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen toinen ja kolmas kysymys on tutkittava näiden periaatteiden valossa.

40 Ensinnäkin mahdollisen heikentämiskiellon osalta on tutkittava direktiivin 96/82 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun velvollisuuden ulottuvuutta. Tästä on tämän tuomion 24 kohdan mukaisesti todettava, että kyseinen velvollisuus merkitsee jäsenvaltioille yksiselitteisesti asetettua vaatimusta ottaa huomioon riittävä etäisyys. Kuten Franz Mücksch ja Euroopan komissio väittävät, jäsenvaltioilla on tästä huolimatta harkintavaltaa vaatimuksen soveltamisessa.

41 Tämä harkintavalta voidaan johtaa säännöksen sanamuodosta, sillä vaikka on totta, että jäsenvaltioiden on huolehdittava, että niiden maankäytön suunnittelussa kiinnitetään huomiota tarpeeseen ylläpitää riittävä etäisyys, 12 artiklan 1 kohdassa edellytetään ainoastaan, että näissä toimintaperiaatteissa ”otetaan huomioon” etäisyyden ylläpitäminen.

42 On näet niin, ettei ilmaisua ”otetaan huomioon tarve pitää – – yllä riittävä etäisyys”, direktiivin 96/82 12 artiklan 1 kohdan muuta sanamuotoa eikä johdanto-osan 22 perustelukappaletta voida tulkita niin, että ne edellyttäisivät kaikkien sellaisten hankkeiden epäämistä, jotka ovat lähempänä kuin riittävä etäisyys edellyttää.

43 Harkintavallan myöntäminen ilmenee myös erityisesti siitä, että kun otetaan huomioon direktiivin 96/82 pääasialliset tavoitteet, joihin kuuluvat sellaisten suuronnettomuuksien ehkäiseminen, joissa on mukana vaarallisia aineita, sekä niiden seurauksien rajoittaminen direktiivin 1 kohdassa mainitun mukaisesti, direktiivin 12 artiklan 1 kohdan c alakohdan täytäntöönpano edellyttää, että erityisesti rakennetuilla alueilla maankäytön suunnittelusta vastaavat kansalliset viranomaiset ryhtyvät toimenpiteisiin, kuten onnettomuusriskin lisääntymisen tai sen seurauksien

pahentumisen arviointiin, mikä edellyttää riskien ja vahinkojen arvioinnin lisäksi kaikkien muiden merkityksellisten seikkojen arviointia jokaisessa konkreettisessa tapauksessa.

44 On kuitenkin ilmeistä, että nämä seikat vaihtelevat, useimmiten olennaisesti kaavoitettavaa aluetta koskevien erityisten olosuhteiden tai niiden olosuhteiden, joissa näitä alueita koskevan maankäyttösuunnitelman puuttuessa yksittäistapausta koskevat päätökset on tehtävä, mukaan. Näihin erityisiin tekijöihin voi siten kuulua kyseisten vaarallisten aineiden lisäksi direktiivissä 96/82 tarkoitetun tuotantolaitoksen käytön aikana tapahtuvan suuronnettomuuden todennäköisyys, ihmisten terveydelle ja ympäristölle mahdollisesta onnettomuudesta aiheutuvat seuraukset, uuteen hankkeeseen liittyvän toiminnan laatu tai se, kuinka paljon yleisö käyttää rakennusta, sekä se, kuinka helposti pelastushenkilökunta pääsee paikalle onnettomuuden sattuessa. Kansallisen tuomioistuimen perustellusti toteamalla tavalla on lisäksi niin, että kaikki nämä erityiset tekijät voidaan ottaa huomioon yhdessä yhteiskunnallisten ja taloudellisten tekijöiden kanssa.

45 On näet niin, että vaikka jäsenvaltioilla on velvollisuus ottaa maankäytön suunnittelussa huomioon tarve ylläpitää riittävä etäisyys ja ainakin implisiittisesti määrittää se, tällainen velvollisuus ei merkitse, että niiden olisi asetettava tällainen etäisyys ainoaksi luvan myöntämisen tai epäämisen edellytykseksi, joka perustuisi uusien rakennushankkeiden sijaintiin olemassa olevien tuotantolaitosten ympärillä. Tällaisessa tilanteessa harkintavallan myöntäminen on ainoa keino varmistaa riittävän etäisyyden ylläpitämisen tarpeen täysi tehokas vaikutus.

46 Direktiivin 96/82 12 artiklan 1 kohdan sanamuodosta ja vaatimuksesta arvioida tekijöitä, jotka riippuvat suurelta osin kustakin yksittäistapauksesta, on todettava kansallisen tuomioistuimen esittämän mukaisesti ja toisin kuin Merckin väittää, että velvollisuutta ylläpitää riittävä etäisyys ei voida pitää ehdottomana siten, että sen takia

olisi kiellettävä kaikkien uusien hankkeiden sijoittaminen rakennetulle alueelle, jossa on direktiivissä tarkoitettuja tuotantolaitoksia, myös silloin, kun sijoittaminen koskee pääasiassa kyseessä olevan kaltaista yleisessä käytössä olevaa rakennusta.

47 Tätä tulkintaa ei muuta aikaedellytys, jonka mukaan riittävä etäisyys on pidettävä yllä ”pitkällä aikavälillä” yhtäältä direktiivissä 96/82 tarkoitettujen tuotantolaitosten ja toisaalta yleisessä käytössä olevien rakennusten välillä. Merckin perustellusti toteamalla tavalla tästä on yhtäältä todettava, että ilmaisu merkitsee status quon kunnioittamista, sillä maankäytön suunnittelun täytäntöönpanosta vastaavat viranomaiset eivät voi edellyttää tällaisen etäisyyden noudattamista jo olemassa olevilta toiminnoilta, kun etäisyyksistä päätetään vasta myöhemmin. Kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 40 kohdassa, ilmaisu on toisaalta ymmärrettävä vaatimukseksi, jonka tarkoituksena on säilyttää riittävä etäisyys silloin, kun sitä jo noudatetaan, ja soveltaa sitä tulevaisuudessa pitkän aikavälin tavoitteena silloin, kun sitä ei vielä ole toteutettu.

48 Kumpikaan näistä ilmaisua ”pitkällä aikavälillä” koskevista tulkinnoista ei kuitenkaan vahvista kyseisen direktiivin 12 artiklan 1 kohdan sitovuutta siten, että se sisältäisi heikentämiskiellon ja siten kiellon sijoittaa yleisessä käytössä oleva rakennus olemassa olevan tuotantolaitoksen lähelle.

49 Toiseksi kysymyksestä, onko direktiivin 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu velvollisuus esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa tällaisen rakennuksen sijoittaminen on näissä olosuhteissa ehdottomasti sallittava ilman, että kaavoituksessa tai yksittäistapausta koskevassa päätöksessä olisi arvioitu asianmukaisesti riskejä, jotka liittyvät rakennuksen sijoittamiseen turvaetäisyysrajojen sisäpuolelle, on täsmennettävä, että komission toteamalla tavalla jäsenvaltioiden

harkintavaltaa ei voida tulkita niin, että ne voisivat jättää riittävän etäisyyden huomioimatta.

50 Vaikka direktiivissä 96/82 toimivaltaisten kansallisten viranomaisten tehtäväksi jätetään kyseisen etäisyyden laskeminen ja määritteleminen ottamalla huomioon kaikki merkitykselliset tekijät, riittävän etäisyyden ”ottaminen huomioon” edellyttää kuitenkin, että se todella otetaan muiden tekijöiden ohella huomioon vaaran arvioinnissa joko yleisellä tasolla maankäytön suunnittelussa tai yksityiskohtaisemmin erityisesti rakennuslupia myönnettäessä, jos kaavoitusta ei ole tehty.

51 Siksi on niin, että siltä osin kuin kansallisessa lainsäädännössä edellytetään, että tällaisen rakennuksen sijoittaminen on näissä olosuhteissa ehdottomasti sallittava ilman, että kaavoituksessa tai yksittäistapausta koskevassa päätöksessä olisi arvioitu asianmukaisesti riskejä, jotka liittyvät rakennuksen sijoittamiseen turvaetäisyysrajojen sisäpuolelle, tällaisen lainsäädännön seurauksena velvollisuus ottaa huomioon tarve ylläpitää riittävä etäisyys menettää merkityksensä ja siten tehokkaan vaikutuksensa. Siksi on katsottava, että direktiivin 96/82 12 artiklan 1 kohta on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa tällainen lupa on näissä olosuhteissa ehdottomasti myönnettävä.

52 Tältä osin kansallisen tuomioistuimen on tämän tuomion 32–34 kohdassa mainittujen periaatteiden mukaisesti ryhdyttävä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin tulkitakseen kansallista lainsäädäntöä direktiivin mukaisesti.

53 Edellä esitetyn perusteella toiseen ja kolmanteen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 96/82 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu velvollisuus ottaa huomioon tarve ylläpitää pitkällä aikavälillä riittävä etäisyys yhtäältä kyseisessä direktiivissä

tarkoitettujen tuotantolaitosten ja toisaalta yleisessä käytössä olevien rakennusten välillä ei edellytä, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset kieltävät yleisessä käytössä olevan rakennuksen sijoittamisen pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa. Kyseinen velvollisuus on sitä vastoin esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa lupa tällaisen rakennuksen sijoittamiselle on ehdottomasti myönnettävä ilman, että kaavoituksessa tai yksittäistapausta koskevassa päätöksessä on asianmukaisesti arvioitu riskejä, jotka liittyvät rakennuksen sijoittamiseen turvaetäisyysrajojen sisäpuolelle.

Oikeudenkäyntikulut

54 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta 9.12.1996 annetun neuvoston direktiivin 96/82/EY, sellaisena kuin se on muutettuna 16.12.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/105/EY, 12 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltioiden velvollisuus valvoa, että otetaan huomioon tarve pitää pitkällä aikavälillä yllä riittävä etäisyys yhtäältä kyseisessä direktiivissä tarkoitettujen tuotantolaitosten ja toisaalta yleisessä käytössä olevien rakennusten välillä, koskee myös Darmstadtin kaupungin (Saksa) kaltaisia rakennuslupien

myöntämisestä vastaavia viranomaisia, ja näin on myös silloin, kun ne tekevät tällaisia päätöksiä sidottua harkintavaltaa käyttäen.

2) Direktiivin 96/82, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2003/105, 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu velvollisuus ottaa huomioon tarve pitää pitkällä aikavälillä yllä riittävä etäisyys yhtäältä kyseisessä direktiivissä tarkoitettujen tuotantolaitosten ja toisaalta yleisessä käytössä olevien rakennusten välillä ei edellytä, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset kieltävät yleisessä käytössä olevan rakennuksen sijoittamisen pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa. Kyseinen velvollisuus on sitä vastoin esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa lupa tällaisen rakennuksen sijoittamiselle on ehdottomasti myönnettävä ilman, että kaavoituksessa tai yksittäistapausta koskevassa päätöksessä on asianmukaisesti arvioitu riskejä, joita liittyy rakennuksen sijoittamiseen turvaetäisyyttä koskevien rajojen sisäpuolelle.

Allekirjoitukset