DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 15 september 2011 *

I mål C-53/10,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Bundesverwaltungsgericht (Tyskland) genom beslut av den 3 december 2009, som inkom till domstolen den 2 februari 2010, i målet

Land Hessen

mot

Franz Mücksch OHG,

ytterligare deltagare i rättegången:

Merck KGaA,

meddelar

* Rättegångsspråk: tyska.

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Tizzano (referent) samt domarna J.-J. Kasel, M. Ilešič, E. Levits och M. Safjan,

generaladvokat: E. Sharpston,
justitiesekreterare: handläggaren B. Fülöp,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 27 januari 2011,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Franz Mücksch OHG, genom S. Kobes, Rechtsanwalt,

— Merck KGaA, genom C. Weidemann, Rechtsanwalt,

— Tysklands regering, genom J. Möller och C. Blaschke, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom G. von Rintelen och A. Sipos, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 14 april 2011 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 12.1 i rådets direktiv 96/82/EG av den 9 december 1996 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår (EGT L 10, 1997, s. 13), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/105/EG av den 16 december 2003 (EUT L 345, s. 97) (nedan kallat direktiv 96/82).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Land Hessen och Franz Mücksch OHG (nedan kallat Franz Mücksch). Målet rör Franz Mückschs etablering av ett trädgårdscenter i närheten av en kemifabrik tillhörande Merck KGaA (nedan kallat Merck), i ett område som omfattas av direktiv 96/82.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätten

3 Skäl 2 i direktiv 96/82 har följande lydelse:

”Gemenskapspolitikens mål och principer på miljöområdet, såsom de definieras i artikel [174.1 och 174.2 EG] och närmare anges i Europeiska gemenskapens handlingsprogram på miljöområdet …, syftar i synnerhet till att genom förebyggande insatser bevara och skydda miljön och skydda människors hälsa.”

4 I skäl 22 i nämnda direktiv anges följande:

”För att bättre kunna skydda bostadsområden, områden som besöks av allmänheten och naturområden som är av särskilt intresse eller är särskilt ömtåliga, är det nödvändigt att medlemsstaternas politik för markanvändning eller annan relevant politik tar hänsyn till nödvändigheten av att, på lång sikt, bibehålla lämpliga avstånd mellan dessa områden och verksamheter som medför sådana risker och, när det gäller befintliga verksamheter, uppmärksamma kompletterande tekniska åtgärder för att inte öka riskerna för människor.”

5 I artikel 1 i direktiv 96/82, med rubriken ”Syfte”, stadgas följande:

”Detta direktiv har till syfte att förebygga allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår och att begränsa följderna av dem för människor och miljö, så att höga skyddsnivåer kan säkerställas konsekvent och effektivt i hela gemenskapen.”

6 I artikel 3.1–3.7 i direktivet stadgas följande:

”I detta direktiv avses med

1) *verksamhet*: hela det område som sorterar under en verksamhetsutövares ledning, där farliga ämnen finns vid en eller flera anläggningar, inklusive gemensamma eller därtill hörande infrastrukturer eller aktiviteter,

2) *anläggning*: en teknisk enhet inom en verksamhet där farliga ämnen tillverkas, används, hanteras eller förvaras. Detta inbegriper all utrustning, alla konstruktioner, ledningar, maskiner, verktyg, särskilda industrijärnvägsspår, lastkajer, bryggor, pirar, magasin eller liknande anordningar, flytande eller fasta, som är nödvändiga för anläggningens drift,

3) *verksamhetsutövare*: varje fysisk eller juridisk person som driver eller innehar verksamheten eller anläggningen, eller, om det finns bestämmelser om detta i nationell lagstiftning, har givits rätten att fatta avgörande ekonomiska beslut med avseende på dennas tekniska drift,

4) *farliga ämnen*: de ämnen, blandningar och beredningar som räknas upp i bilaga I, del 1, eller som uppfyller de kriterier som fastställs i bilaga I, del 2, och som förekommer som råvara, som produkter, biprodukter, restprodukter och mellanprodukter, inbegripet ämnen beträffande vilka det är rimligt att anta att de bildas vid en olyckshändelse,

5) *allvarlig olyckshändelse*: en händelse, t.ex. ett utsläpp, en brand eller en explosion av stor betydelse, som orsakas av okontrollerade händelseförlopp i samband med driften vid en av detta direktiv omfattad verksamhet, och som medför allvarlig, omedelbar eller fördröjd fara för människors hälsa, inom eller utanför verksamheten och/eller för miljön, och där ett eller flera farliga ämnen ingår,

6) *fara*: den inneboende egenskapen hos ett farligt ämne eller en fysisk situation att kunna framkalla skador på människors hälsa och/eller på miljön,

7) *risk*: sannolikheten för att en viss effekt skall uppträda under en viss period eller under vissa förhållanden."

7 I artikel 5.1 i direktiv 96/82, med rubriken "Verksamhetsutövarens allmänna skyldigheter", föreskrivs följande:

"Medlemsstaterna skall se till att verksamhetsutövaren fullgör sina skyldigheter att vidta alla åtgärder som krävs för att förebygga allvarliga olyckshändelser och för att begränsa följderna av dessa för människor och miljö."

8 I artikel 12.1 i direktivet, med rubriken ”Kontroll över den fysiska planeringen”, föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall se till att målen när det gäller att förebygga allvarliga olyckshändelser och begränsningen av följderna av sådana olyckor beaktas vid regleringen av markanvändningen och annan relevant reglering. Dessa mål skall uppnås genom kontroll av följande:

a) Lokaliseringen av nya verksamheter.

b) Sådana förändringar av befintliga verksamheter som avses i artikel 10.

c) Nya anordningar kring befintliga verksamheter som t.ex. transportleder, platser som besöks av allmänheten och bostadsområden, när denna lokalisering eller dessa anordningar kan befaras öka risken för allvarliga olyckshändelser eller förvärra följderna av dem.

Medlemsstaterna skall se till att vid reglering av markanvändningen och vid annan relevant reglering, liksom i förfarandena för genomförandet av en sådan reglering, beakta nödvändigheten av att på lång sikt upprätthålla lämpliga avstånd mellan å ena sidan de verksamheter som avses i detta direktiv och å andra sidan bostadsområden, byggnader och platser som besöks av allmänheten, större transportvägar så långt det är möjligt, rekreationsområden samt områden med särskilt intressant eller känslig natur, och, för befintliga verksamheter, nödvändigheten av kompletterande tekniska åtgärder i enlighet med artikel 5 så att inte riskerna för människor ökar.”

Den nationella lagstiftningen

9 I 34 § i den tyska bygglagen (Baugesetzbuch) av den 23 september 2004, i dess senaste lydelse enligt lagen av den 31 juli 2009 (BGBl. 2009 I, s. 2585), med rubriken ”Bygglov inom bebyggda områden”, föreskrivs följande i stycke 1:

”Bygglov ska meddelas i redan bebyggda områden, om byggnaden med hänsyn till typ, användningssätt, konstruktion och den markyta byggnaden tar i anpråk står i överensstämmelse med den närliggande omgivningen samt tillgång till allmännyttiga tjänster är garanterad. Kraven på sunda boende- och arbetsförhållanden ska vara uppfyllda. Stadsbilden får inte försämras.”

10 50 § i förbundslagen om skydd mot föroreningar (BundesImmissionsschutzgesetz) av den 26 september 2002, i dess senaste lydelse enligt lagen av den 11 augusti 2009 (BGBl. 2009 I, s. 2723), med rubriken ”Planering”, har följande lydelse:

”Vid planering av regionala byggnadsprojekt och åtgärder ska mark som är avsedd för speciell användning avgränsas så att skadlig miljöpåverkan eller följderna av allvarliga olyckshändelser, i den mening som åsyftas i artikel 3.5 i [direktiv 96/82], så långt som möjligt undviks på områden, som uteslutande eller till övervägande del är avsedda för bostadsändamål, liksom på andra skyddsvärda områden, bland annat platser som besöks av allmänheten, viktiga trafikleder, friluftsområden och områden, som med hänsyn till naturskyddet är särskilt värdefulla eller ömtåliga, samt byggnader som besöks av allmänheten. Vid planering av regionala byggnadsprojekt och åtgärder i områden där de gränser för förorening som fastställs i förordningar, i den mening som avses i 48a § stycke 1, inte överskrids, ska avvägningen mellan intressena i nu aktuellt fall göras med beaktande av intresset av bästa möjliga luftkvalitet.”

11 I 3 § i tolfte förordningen om genomförande av förbundslagen om skydd mot föroreningar [Zwölften Verordnung zur Durchführung des BundesImmissionsschutzgesetzes (Störfall-Verordnung)], i den lydelse som publicerades den 8 juni 2005 (BGBl. 2005 I, s. 1598), med rubriken ”Verksamhetsutövarens allmänna skyldigheter”, föreskrivs följande i styckena 1 och 3:

”(1) Verksamhetsutövaren ska med hänsyn till arten och omfattningen av den potentiella faran vidta nödvändiga säkerhetsåtgärder för att undvika olyckor. Detta påverkar inte de krav som följer av andra krav på skydd mot föroreningar.

…

(3) Utöver kraven enligt stycke 1 ska förebyggande åtgärder vidtas för att så långt som möjligt begränsa återverkningarna av olyckor.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

12 Franz Mücksch planerar att uppföra ett trädgårdscenter för försäljning av utrustning och varor för trädgårdsskötsel till allmänheten. Centret ska uppföras på hans fastighet i industriområdet Nordwest i staden Darmstadt (Tyskland).

13 På denna fastighet ligger nu en anläggning för järnskrots- och metallåtervinning. I närheten av fastigheten finns flera olika industrifastigheter, såsom stormarknader, grossistmarknader, verkstäder och ett hotell. Någon detaljplan för området finns

emellertid inte. Enligt den nationella domstolen har staden Darmstadt riktat ett förhandsbesked till Franz Mücksch avseende byggprojektets förenlighet med bestämmelserna om stadsplanering (”Bauvorbescheid”) (nedan kallat förhandsbeskedet). Förhandsbeskedet meddelades inom ramen för den normbundna behörigheten i 34 § i bygglagen i dess ändrade lydelse, vilken hindrade staden Darmstadt att själv bedöma nödvändigheten av att upprätthålla lämpliga avstånd.

14 Mercks anläggningar ligger omkring 250 meter från Franz Mückschs fastighet. I dessa anläggningar används kemiska substanser, bland andra klor, som omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 96/82 och bestämmelserna i nämnda tolfte förordning om genomförande av förbundslagen om skydd mot föroreningar. Merck inkom med en begäran om omprövning av förhandsbeskedet. Denna begäran vann framgång.

15 Då väckte Franz Mücksch talan med anledning av omprövningsbeslutet. Under det nya förfarandet lämnades, på uppdrag av staden Darmstadt, ett ”expertutlåtande i frågan om huruvida området för Mercks verksamhet och projekten i dess närhet är förenliga med 50 § [förbundslagen om skydd mot föroreningar] och artikel 12 i [direktiv 96/82].” I detta uttalande fastställdes gränserna för den möjliga faran från Mercks anläggningar. Franz Mückschs fastighet ligger helt inom de gränser som ska beaktas.

16 Verwaltungsgericht och Verwaltungsgerichtshof slog fast att Land Hessen skulle avvisa Mercks begäran om omprövning. Merck och Land Hessen överklagade Verwaltungsgerichtshofs dom till Bundesverwaltungsgericht. De gjorde gällande att denna domstol inte har tolkat den nationella rätt som den stöder sig på i enlighet med direktiv 96/82. Att ge Franz Mücksch tillstånd är inte förenligt med artikel 12.1 i direktivet.

17 Bundesverwaltungsgericht ansåg att en tolkning av tillämplig unionslagstiftning var nödvändig för att kunna avgöra det mål som anhängiggjorts vid denna domstol. Mot denna bakgrund beslutade nämnda domstol därför att vilandeförklara målet och att ställa följande frågor till domstolen:

”1) Ska artikel 12.1 i [direktiv 96/82], tolkas på så sätt att de däri föreskrivna skyldigheterna för medlemsstaterna, i synnerhet skyldigheten att se till att vid reglering av markanvändningen och i förfarandena för genomförandet av en sådan reglering, beakta nödvändigheten av att på lång sikt upprätthålla lämpliga avstånd mellan å ena sidan de verksamheter som avses i detta direktiv och å andra sidan byggnader som besöks av allmänheten, riktar sig till den planläggande myndighet som ska fatta beslut om användningen av mark på grundval av en avvägning mellan berörda allmänna och privata intressen, eller riktar sig skyldigheten också till den myndighet som beviljar bygglov och som är skyldig att fatta beslut om tillstånd för ett projekt i ett redan bebyggt område?

2) För det fall att artikel 12.1 i [direktiv 96/82] också riktar sig till den myndighet som beviljar bygglov och som är skyldig att fatta beslut om tillstånd för ett projekt i ett redan bebyggt område:

Inbegriper de ovannämnda skyldigheterna ett förbud mot att tillåta uppförandet av en byggnad som besöks av allmänheten och som inte – med hänsyn till de principer som gäller för planläggning – upprätthåller ett lämpligt avstånd till en befintlig verksamhet, om det i närheten eller endast obetydligt längre bort från byggnaden finns flera jämförbara byggnader som besöks av allmänheten, om verksamhetsutövaren på grund av det nya projektet inte måste räkna med ytterligare krav vad gäller att begränsa återverkningarna av en olycka, och om sunda boende- och arbetsförhållanden kan garanteras?

3) För det fall fråga 2 ska besvaras nekande:

Har lagstiftaren, genom att föreskriva att uppförandet av en byggnad som besöks av allmänheten måste beviljas under de förutsättningar som anges i föregående fråga, i tillräcklig mån beaktat kravet på att upprätthålla ett lämpligt avstånd?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

18 Den nationella domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 12.1 i direktiv 96/82 ska tolkas så, att medlemsstaternas skyldighet att se till att nödvändigheten av att på lång sikt upprätthålla lämpliga avstånd mellan å ena sidan de verksamheter som avses i detta direktiv och å andra sidan byggnader som besöks av allmänheten tas i beaktande, också tillkommer en myndighet, såsom staden Darmstadt, som beviljar bygglov, även då myndigheten utövar sin normbundna behörighet.

19 Det är visserligen så att medlemsstaterna i artikel 12.1 andra stycket i direktiv 96/82 åläggs en skyldighet att beakta nödvändigheten av att upprätthålla lämpliga avstånd i första hand vid regleringen av markanvändningen och annan relevant reglering. Enligt

denna bestämmelse har medlemsstaterna emellertid denna skyldighet även vid annan relevant reglering, liksom i förfarandena för genomförandet av en sådan reglering. Härav följer att skyldigheten även avser myndigheter som verkställer planeringar och regleringar som har samband med de i ovannämnda direktiv eftersträvade målen att förebygga allvarliga olyckshändelser och begränsa följderna av sådana olyckor.

20 I den utsträckning de myndigheter som utfärdar bygglov deltar i den direkta handläggningen av dessa – såsom staden Darmstadt har gjort i målet vid den nationella domstolen, vars förhandsbesked var till fördel för Franz Mücksch – bidrar de följaktligen till att verkställa den reglering av markanvändningen och annan relevant reglering som avses i nämnda artikel 12.1.

21 Den omständigheten att det saknas en detaljplan, vilket är fallet i målet vid den nationella domstolen, kan således inte befria nämnda myndigheter från skyldigheten att vid handläggningen av en bygglovsansökan beakta behovet av att upprätthålla lämpliga avstånd mellan å ena sidan de verksamheter som avses i direktiv 96/82 och å andra sidan närliggande områden.

22 Om de myndigheter som inte ansvarar för stadsplaneringen kunde stödja sig på avsaknaden av en detaljplan för att därigenom undgå skyldigheten att beakta behovet av att upprätthålla lämpliga avstånd, skulle denna skyldighet med lätthet kunna kringgås och den ändamålsenliga verkan av direktiv 96/82 skulle förtas. Det mål som anges i artikel 1 i direktivet att begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser för människor och miljö skulle, under sådana omständigheter, äventyras, likaså, mer generellt, de mål och principer för unionens politik på miljöområdet som anges i artikel 174.1 EG, däribland att skydda hälsan och förbättra miljön.

23 Vidare kan den tolkning som anges i punkt 21 i nu aktuell dom inte ifrågasättas med stöd av att det i nämnda direktiv dels endast föreskrivs en skyldighet att beakta nödvändigheten av att på lång sikt upprätthålla lämpliga avstånd, dels överlåts åt medlemsstaterna att fastställa nämnda avstånd.

24 I artikel 12.1 andra stycket i direktiv 96/82 åläggs nämligen medlemsstaterna på ett otvetydigt sätt en skyldighet att beakta upprätthållandet av lämpliga avstånd vid regleringen av markanvändningen och annan relevant reglering samt vid genomförandet av en sådan reglering i syfte att nå målen att förebygga allvarliga olyckshändelser och begränsa följderna av sådana olyckor. Samtidigt ges dock behöriga myndigheter i medlemsstaterna ett utrymme för eget skön vad gäller att närmare fastställa dessa avstånd, med de begränsningar som följer av ovannämnda skyldighet.

25 Vad beträffar de personer som skyldigheten avser, anser den tyska regeringen att kravet att upprätthålla lämpliga avstånd ska beaktas framför allt vid beslut som avser markanvändningen, inbegripet de beslut varigenom det bedöms om en planering är nödvändig. Således kan en sådan skyldighet endast undantagsvis, för den ändamålsenliga verkan av direktiv 96/82 och på ett utvärderande sätt, beaktas vid antagna beslut eller tillstånd utan att det finns en planering som utvärderar berörda allmänna och privata intressen.

26 Visserligen är det så att det oftast är bygglovsmyndigheterna som genomför nämnda krav. Direktiv 96/82 utgör emellertid inte hinder för att myndigheterna vid sin planering exempelvis begränsar sig till att överföra skyldigheten att beakta lämpliga avstånd till de myndigheter som ansvarar för att planerna för markanvändning

verkställs. Detta motiveras av dessa myndigheters närhet i förhållande till de projekt de beslutar om. I detta hänseende är myndigheterna i medlemsstaterna, enligt direktivet, endast skyldiga att iaktta detta krav i något skede av verkställandet av planerna eller regleringen av markanvändningen. Däremot ankommer det på medlemsstaterna att fastställa denna tidpunkt.

27 I övrigt ska det påpekas att direktivet inte innehåller några föreskrifter om det sätt på vilket de lämpliga avstånden ska fastställas, eller hur dessa ska tillämpas. I stället föreskrivs det däri att dessa ska beaktas, utan att den hierarkiska ordningen för de myndigheter som ansvarar för regleringen av markanvändningen och för förfarandena för genomförandet av en sådan reglering anges närmare. Härav följer att ett sådant fastställande och bedömningen av de delar som är betydelsefulla härför, utgör ett moment som – i syfte att säkerställa den ändamålsenliga verkan av skyldigheten att upprätthålla dessa avstånd – de behöriga administrativa myndigheterna ska kunna utföra på alla beslutsnivåer.

28 Vad avser den omständigheten att staden Darmstadt enligt nationell rätt var skyldig att meddela ett förhandsbesked i enlighet med en normbunden behörighet, såsom anges i punkt 13 i nu aktuell dom, vilket utgjorde hinder för staden Darmstadt att själv bedöma nödvändigheten av att upprätthålla lämpliga avstånd, ska det understrykas att det är än viktigare för den myndighet som är behörig att utfärda bygglov att själv uppfylla denna skyldighet – i syfte att säkerställa den ändamålsenliga verkan av artikel 12.1 i direktiv 96/82 – för det fall dessa avstånd inte har beaktats av planeringsmyndigheterna.

29 Skyldigheten enligt ett direktiv att uppnå det resultat som föreskrivs i direktivet, liksom förpliktelsen att vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att denna skyldighet fullgörs i enlighet med principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 andra stycket FEU, åligger alla myndigheter i medlemsstaterna (dom av

den 5 oktober 2004 i de förenade målen C-397/01-C-403/01, Pfeiffer m.fl., REG 2004, s. I-8835, punkt 110, och dom av den 22 december 2010 i de förenade målen C-444/09 och C-456/09, Gavieiro Gavieiro och Iglesias Torres, REU 2010, s. I-14031, punkt 72).

30 Vidare följer det av fast rättspraxis att medlemsstaterna inte kan åberopa bestämmelser, sedvänjor eller omständigheter i sina interna rättsordningar som grund för att underlåta att iaktta skyldigheter som följer av direktiv (dom av den 13 december 1991 i mål C-33/90, kommissionen mot Italien, REG 1991, s. I-5987, punkt 24, och dom av den 16 januari 2003 i mål C-388/01, kommissionen mot Italien, REG 2003, s. I-721, punkt 27).

31 Härav följer att staden Darmstadt i målet vid den nationella domstolen borde ha vidtagit nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter skyldigheten i direktiv 96/82 att bedöma nödvändigheten av att upprätthålla lämpliga avstånd.

32 Vad beträffar den omständigheten att det var omöjligt för staden Darmstadt att beakta lämpliga avstånd på grund av den normbundna behörighet den har i nu aktuellt fall, ska det anmärkas att – vilket generaladvokaten också har påpekat i punkt 44 i sitt förslag till avgörande – det ankommer på den nationella domstolen att tillämpa principen om att nationell rätt ska tolkas i enlighet med unionslagstiftningen, vilket är en princip som följer av EG-fördragets systematik, eftersom fördraget möjliggör för den nationella domstolen att inom ramen för sin behörighet säkerställa att unionsrätten ges full verkan när den avgör den tvist som anhängiggjorts vid den (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 maj 2003 i mål C-160/01, Mau, REG 2003, s. I-4791, punkt 34, och dom av den 19 januari 2010 i mål C-555/07, Kücükdeveci, REU 2010, s. I-365, punkt 48).

33 I detta hänseende ska det påpekas att den i unionsrätten stadfästa principen, att nationell rätt ska tolkas direktivkonformt, innebär att den nationella domstolen är skyldig att beakta hela den nationella rätten vid bedömningen av i vilken mån det är möjligt att tillämpa nationell rätt på ett sådant sätt att resultatet inte strider mot det

som eftersträvas genom direktivet i fråga (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Pfeiffer m.fl., punkt 115, och dom av den 16 december 2010 i mål C-239/09, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, REU 2010, s. I-13083, punkt 50).

34 I övrigt ska det erinras om att även om målet vid den nationella domstolen avser en myndighet mot en enskild, har domstolen funnit att en medlemsstat i princip likafullt kan tillämpa en enhetlig tolkning av den nationella rätten gentemot enskilda (dom av den 8 oktober 1987 i mål 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, REG 1987, s. 3969, punkterna 12–14, svensk specialutgåva, volym 9, s. 213, och dom av den 5 juli 2007 i mål C-321/05, Kofoed, REG 2007, s. I-5795, punkt 45).

35 Den första frågan ska således besvaras enligt följande. Artikel 12.1 i direktiv 96/82 ska tolkas så, att medlemsstaternas skyldighet att se till att nödvändigheten av att på lång sikt upprätthålla lämpliga avstånd mellan å ena sidan de verksamheter som avses i detta direktiv och å andra sidan byggnader som besöks av allmänheten tas i beaktande, också tillkommer en myndighet, såsom staden Darmstadt, som beviljar bygglov, även då myndigheten utövar sin normbundna behörighet.

Den andra och den tredje frågan

36 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra och den tredje frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i omfattningen av skyldigheten i artikel 12.1 i direktiv 96/82, i enlighet med vilken medlemsstaterna ska beakta lämpliga avstånd. Denna domstol önskar för det första få klarhet i frågan huruvida denna skyldighet ska tolkas så, att medlemsstaterna åläggs att förbjuda uppförandet av en byggnad som besöks

av allmänheten under sådana omständigheter som den beskriver, genom att inrätta ett absolut förbud mot försämring. För det andra önskar denna domstol få klarhet i frågan huruvida nämnda skyldighet utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som är i fråga i målet vid densamma, vari en tvingande lagbestämmelse föreskriver att bygglov ska beviljas för en sådan byggnad under nämnda förhållanden utan att riskerna med att bygga inom gränserna för den möjliga faran vederbörligen har bedömts under planeringen eller när det enskilda beslutet fattades.

37 Det ska inledningsvis påpekas att den kontroll över den fysiska planeringen som föreskrivs i artikel 12.1 i direktiv 96/82 vilar på principen att olika former av markanvändning som inte är förenliga med varandra ska skiljas åt med lämpliga avstånd. I detta hänseende utgör avstånden i sig huvudsakligen en uppgift som gör det möjligt att fastställa de områden som omfattas av direktivet, vars mål är dels att förebygga allvarliga olyckshändelser och att begränsa skadorna av dessa, dels att avgränsa dessa områden i förhållande till dem som inte omfattas av direktivets tillämpningsområde.

38 I de fall som avses i artikel 12.1 första stycket c i direktiv 96/82, till vilka målet vid den nationella domstolen hör, ska kontrollen av nya anordningar kring befintliga verksamheter göras när dessa kan befaras öka risken för allvarliga olyckshändelser eller förvärra följderna av dem.

39 Det är mot bakgrund av dessa principer som den andra och den tredje fråga som den hänskjutande domstolen har ställt ska bedömas.

40 Vad avser det eventuella förbudet mot försämring, bör omfattningen av den skyldighet som föreskrivs i artikel 12.1 i direktiv 96/82 undersökas. I detta hänseende ska det understrykas, vilket har nämnts i punkt 24 i nu aktuell dom, att denna skyldighet visserligen otvetydigt innebär att medlemsstaterna måste beakta lämpliga avstånd. Såsom Franz Mücksch och Europeiska kommissionen har gjort gällande, bibehåller medlemsstaterna emellertid ett utrymme för skönsmässig bedömning vid tillämpningen av nämnda krav.

41 Utrymmet för skönsmässig bedömning följer av lydelsen i bestämmelsen i fråga, eftersom – även om medlemsstaterna är skyldiga att säkerställa att nödvändigheten av att upprätthålla lämpliga avstånd beaktas i deras reglering av markanvändningen – det i artikel 12.1 endast krävs att upprätthållandet av nämnda avstånd ”beaktas” i regleringen.

42 Emellertid kan varken uttrycket ”beakta nödvändigheten av att … upprätthålla lämpliga avstånd” eller lydelsen i övrigt av artikel 12.1 i direktiv 96/82 lika lite som skäl 22 i detta tolkas så, att de ålägger ett förbud mot varje projekt som befinner sig innanför de lämpliga avstånden.

43 Dessutom visar sig möjligheten till skönsmässig bedömning bland annat i den omständigheten att – med beaktande av de grundläggande målen i direktiv 96/82, som består i att förebygga allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår och att begränsa följderna av dem, såsom anges i artikel 1 i direktivet – det för tillämpning av artikel 12.1 c i direktivet krävs att de nationella myndigheter som ansvarar för regleringen av markanvändningen, särskilt vad avser redan bebyggda områden, exempelvis bedömer den ökade olycksrisken eller förvärrandet av följderna. Detta kräver att

bedömningen inte enbart rör riskerna och skadorna, utan även alla andra relevanta faktorer i det enskilda fallet.

44 Det är dock självklart att dessa faktorer varierar, oftast på ett betydande sätt, i förhållande till de särskilda uppgifterna för de områden som är föremål för en planering eller för dem där enskilda beslut ska fattas, trots att det inte finns någon plan för markanvändningen som avser dem. Likaså kan det bland dessa särskilda faktorer, utöver de ifrågavarande ämnenas beskaffenhet, finnas risk för att en allvarlig olyckshändelse sker i samband med driften vid en av direktiv 96/82 omfattad verksamhet samt följder för människors hälsa och miljön till följd av en eventuell olycka, beskaffenheten av den aktivitet som bedrivs i den nya byggnaden eller hur ofta den används av allmänheten samt hur enkelt det är för räddningspersonal att ingripa vid en olycka. Dessa särskilda faktorer kan i övrigt, vilket den hänskjutande domstolen med rätta har påpekat, kombineras med beaktandet av socioekonomiska faktorer.

45 Även om medlemsstaterna är skyldiga att beakta nödvändigheten av att upprätthålla lämpliga avstånd och, i varje fall underförstått, fastställa dessa när regleringen av markanvändningen utarbetas, medför denna skyldighet emellertid inte att de måste fastställa sådana avstånd som ett enda kriterium för tillstånd eller avslag i förhållande till lokaliseringen av nya byggnadsprojekt omkring befintliga verksamheter. Under dessa omständigheter är det endast erkännandet av ett utrymme för skönsmässig bedömning som gör det möjligt att säkerställa en fullständig ändamålsenlig verkan av nödvändigheten av att upprätthålla lämpliga avstånd.

46 Med beaktande av lydelsen i artikel 12.1 i direktiv 96/82 och av kravet att bedöma faktorerna, som i stor utsträckning är avhängiga av omständigheterna i varje enskilt fall, finns det anledning att framhålla att – i likhet med vad den hänskjutande domstolen har påpekat och i motsats till vad Merck har gjort gällande – skyldigheten att upprätthålla lämpliga avstånd inte kan tolkas som en absolut skyldighet för medlemsstaterna att förbjuda alla projekt om nybyggnation i redan bebyggda områden där de

verksamheter som avses i detta direktiv är belägna, även när denna etablering avser en byggnad som besöks av allmänheten, såsom den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen.

47 Denna tolkning påverkas inte av tidskriteriet enligt vilket lämpliga avstånd ska upprätthållas ”på lång sikt” mellan å ena sidan de verksamheter som avses i direktiv 96/82 och å andra sidan byggnader som besöks av allmänheten. Såsom Merck med rätta har gjort gällande, medför detta uttryck att status quo ska iakttas i viss utsträckning genom att de myndigheter som ansvarar för att verkställa markanvändningsplaner inte kan ålägga befintliga anordningar en skyldighet att iaktta dessa avstånd, för det fall avstånden fastställs för första gången vid en senare tidpunkt. Vidare ska detta uttryck, såsom generaladvokaten har angett i punkt 40 i sitt förslag till avgörande, förstås som ett krav som avser att bevara nämnda avstånd där de redan iakttas och att i framtiden införa dessa, som ett långsiktigt mål, där de ännu inte har införts.

48 Ingen av dessa båda tolkningar av uttrycket ”på lång sikt” kan nämligen förstärka den bindande karaktären av artikel 12.1 i direktivet på ett sådant sätt att det däri uppställs ett förbud mot försämring som därigenom förbjuder att byggnader som besöks av allmänheten uppförs i närheten av en befintlig verksamhet.

49 Vad avser frågan huruvida skyldigheten i artikel 12.1 i direktivet utgör hinder för en nationell lagstiftning vari en tvingande lagbestämmelse föreskriver att bygglov ska beviljas för en byggnad utan att riskerna med att bygga inom nämnda gränser vederbörligen har bedömts under planeringen eller när det enskilda beslutet fattades, kan medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning inte, vilket även

kommissionen har angett, tolkas på så sätt att det ger medlemsstaterna en möjlighet att välja att inte ta hänsyn till lämpliga avstånd.

50 Visserligen överlåts det i direktiv 96/82 åt behöriga nationella myndigheter att beräkna nämnda avstånd och fastställa dessa i förhållande till alla relevanta faktorer. ”Beaktandet” av lämpliga avstånd kräver dock att dessa avstånd faktiskt tas i beräkning tillsammans med andra faktorer vid riskbedömningen, antingen generellt vid planeringen av markanvändningen eller, i avsaknad av en planering, särskilt vid beslut om bygglov, såsom i målet vid den nationella domstolen.

51 Härav följer att, i den mån det i tvingande nationell lagstiftning föreskrivs att bygglov ska beviljas för en byggnad utan att riskerna med att bygga inom nämnda gränser vederbörligen har bedömts under planeringen eller när det enskilda beslutet fattades, en sådan lagstiftning kan beröva skyldigheten att beakta upprätthållandet av lämpliga avstånd dess innehåll och därigenom frånta den dess ändamålsenliga verkan. Följaktligen utgör artikel 12.1 i direktiv 96/82 hinder för en tvingande nationell lagstiftning vari det föreskrivs att bygglov ska meddelas under sådana omständigheter.

52 I detta hänseende ankommer det på den nationella domstolen att, i enlighet med de principer som behandlas i punkterna 32–34 i nu aktuell dom, i möjligaste mån tolka nationell lagstiftning i enlighet med nämnda direktiv.

53 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den andra och den tredje frågan besvaras enligt följande. Skyldigheten i artikel 12.1 i direktiv 96/82 att beakta nödvändigheten av att på lång sikt upprätthålla lämpliga avstånd mellan å ena sidan de verksamheter som

avses i detta direktiv och å andra sidan byggnader som besöks av allmänheten, ålägger inte behöriga nationella myndigheter att förbjuda uppförandet av en byggnad som besöks av allmänheten under sådana omständigheter som i målet vid den nationella domstolen. Däremot utgör denna skyldighet hinder för en tvingande nationell lagstiftning vari det föreskrivs att bygglov ska beviljas för en byggnad, utan att riskerna med att bygga inom nämnda gränser vederbörligen har bedömts under planeringen eller när det enskilda beslutet fattades.

Rättegångskostnader

54 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

1) Artikel 12.1 i rådets direktiv 96/82/EG av den 9 december 1996 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/105/EG av den 16 december 2003, ska tolkas så, att medlemsstaternas skyldighet att se till att nödvändigheten av att på lång sikt upprätthålla lämpliga avstånd mellan å ena sidan de verksamheter som avses i detta direktiv och å andra sidan byggnader som besöks av allmänheten tas i

beaktande, också tillkommer en myndighet, såsom staden Darmstadt (Tyskland), som beviljar bygglov, även då myndigheten utövar sin normbundna behörighet.

2) Skyldigheten i artikel 12.1 i direktiv 96/82, i dess lydelse enligt direktiv 2003/105, att beakta nödvändigheten av att på lång sikt upprätthålla lämpliga avstånd mellan å ena sidan de verksamheter som avses i detta direktiv och å andra sidan byggnader som besöks av allmänheten, ålägger inte behöriga nationella myndigheter att förbjuda uppförandet av en byggnad som besöks av allmänheten under sådana omständigheter som i målet vid den nationella domstolen. Däremot utgör denna skyldighet hinder för en tvingande nationell lagstiftning vari det föreskrivs att bygglov ska beviljas för en byggnad, utan att riskerna med att bygga inom nämnda gränser vederbörligen har bedömts under planeringen eller när det enskilda beslutet fattades.

Underskrifter