ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

15. září 2011 *

Ve věci C-53/10,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Bundesverwaltungsgericht (Německo) ze dne 3. prosince 2009, došlým Soudnímu dvoru dne 2. února 2010, v řízení

Land Hessen

proti

Franz Mücksch OHG,

za přítomnosti:

Merck KGaA,

* Jednací jazyk: němčina.

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení A. Tizzano (zpravodaj), předseda senátu, J.-J. Kasel, M. Ilešič, E. Levits a M. Safjan, soudci,

generální advokátka: E. Sharpston,
vedoucí soudní kanceláře: B. Fülöp, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 27. ledna 2011,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za Franz Mücksch OHG S. Kobesem, Rechtsanwalt,

– za Merck KGaA C. Weidemannem, Rechtsanwalt,

– za německou vládu J. Möllerem a C. Blaschkem, jako zmocněnci,

– za Evropskou komisi G. von Rintelenem a A. Siposem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 14. dubna 2011,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 12 odst. 1 směrnice Rady 96/82/ES ze dne 9. prosince 1996 o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek (Úř. věst. 1997, L 10, s. 13; Zvl. vyd. 05/02, s. 410), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/105/ES ze dne 16. prosince 2003 (Úř. věst. L 345, s. 97; Zvl. vyd. 05/04, s. 398, dále jen „směrnice 96/82“).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Land Hessen a společností Franz Mücksch OHG (dále jen „Franz Mücksch“) ohledně umístění obchodu se zahradnickými materiály a výrobky ze strany společnosti Franz Mücksch v blízkosti chemické továrny náležející Merck KGaA (dále jen „Merck“), nacházející se v oblasti spadající do působnosti směrnice 96/82.

Právní rámec

Právo Unie

3 Druhý bod odůvodnění směrnice 96/82 zní následovně:

„vzhledem k tomu, že cíle a zásady politiky Společenství v oblasti životního prostředí stanovené v čl. [174] odst. 1 a 2 [ES] a upřesněné v akčních programech Evropského společenství pro životní prostředí [...] směřují zejména prostřednictvím preventivních kroků k zachování a ochraně kvality životního prostředí a k ochraně lidského zdraví."

4 Dvacátý druhý bod odůvodnění uvedené směrnice stanoví:

„[…] za účelem větší ochrany obydlených oblastí, ploch navštěvovaných veřejností a přírodních oblastí zvláštního významu nebo zvláště citlivých oblastí je nezbytné, aby plánování při rozdělování a využívání půdy nebo jiné odpovídající programy uplatňované v členských státech braly v úvahu dlouhodobou potřebu udržovat příslušné vzdálenosti mezi těmito oblastmi a závody, které představují zmíněná rizika, a u stávajících závodů brát v úvahu doplňková technická opatření za účelem toho, aby se nezvyšovala rizika pro osoby."

5 Podle článku 1 směrnice 96/82 nadepsaného „Předmět“:

„Účelem této směrnice je prevence závažných havárií, při kterých jsou přítomny nebezpečné látky, a omezení jejich následků pro člověka a životní prostředí, aby byla soudržným a účinným způsobem zajištěna vyšší úroveň ochrany v celém Společenství.“

6 Článek 3 body 1 až 7 uvedené směrnice stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

1) ‚závodem‘ celá oblast řízená provozovatelem, kde jsou nebezpečné látky přítomné v jednom nebo více zařízeních, včetně společných nebo příbuzných infrastruktur nebo činností;

2) ‚zařízením‘ technická jednotka uvnitř závodu, kde se nebezpečné látky vyrábějí, užívají, je s nimi manipulováno nebo jsou skladovány. Zahrnuje veškeré zařízení, struktury, potrubí, strojní zařízení, nástroje, soukromé železniční vlečky, doky, vykládací nábřeží sloužící zařízení, mola, sklady nebo podobné konstrukce, plující nebo jiné, nezbytné pro provoz zařízení;

3) ‚provozovatelem‘ fyzická nebo právnická osoba, která provozuje nebo vlastní závod nebo zařízení, nebo je-li tak stanoveno vnitrostátními právními předpisy, která obdržela rozhodující hospodářskou moc k jeho technickému provozování;

4) ‚nebezpečnou látkou' látka, směs nebo přípravek uvedené v příloze 1 části 1 nebo splňující kritéria stanovená v příloze 1 části 2 a přítomné jako surovina, výrobek, vedlejší produkt, zbytek nebo meziprodukt, včetně těch látek, u kterých se dá důvodně předpokládat, že mohou vzniknout v případě havárie;

5) ‚závažnou havárií' událost jako je velká emise, požár nebo výbuch vyplývající z neregulovaného vývoje v průběhu provozu jakéhokoli závodu, na který se vztahuje tato směrnice, jež vede k vážnému nebezpečí pro lidské zdraví nebo životní prostředí, zprostředkovanému nebo zpožděnému, uvnitř nebo mimo závod a zahrnuje jednu nebo více nebezpečných látek;

6) ‚nebezpečím' vnitřní vlastnosti nebezpečné látky nebo fyzické situace s možností vzniku poškození lidského zdraví nebo životního prostředí;

7) ‚rizikem' pravděpodobnost specifického účinku, ke kterému dojde během určené doby nebo za určených okolností."

7 Článek 5 směrnice 96/82, nadepsaný „Obecné povinnosti provozovatele", ve svém odstavci 1 stanoví:

„Členské státy zajistí, aby provozovatel byl povinen přijmout všechna nezbytná opatření k prevenci závažných havárií a omezení jejich následků pro člověka a životní prostředí."

8 Článek 12 uvedené směrnice, nadepsaný „Územní plánování“, ve svém odstavci 1 stanoví:

„Členské státy zajistí, aby se v jejich politikách územního plánování nebo jiných souvisejících politikách braly v úvahu cíle prevence závažných havárií a omezení důsledků takových havárií. Tyto cíle sledují prostřednictvím kontrol:

a) umístění nových závodů;

b) změn stávajících závodů podle článku 10;

c) nového rozvoje v okolí stávajících závodů, jako jsou dopravní spoje, místa navštěvovaná veřejností a obytné oblasti, pokud umístění a výstavba zvyšuje riziko závažné havárie nebo zhoršuje její následky.

Členské státy zajistí, aby jejich politika územního plánování a jiné související politiky a postupy provádění těchto politik vzaly z dlouhodobého hlediska v úvahu potřebu udržovat příslušné vzdálenosti mezi závody, na které se vztahuje tato směrnice, a obytnými oblastmi, budovami a oblastmi navštěvovanými veřejností, hlavními dopravními trasami, pokud je to možné, rekreačními oblastmi a oblastmi hodnotnými z hlediska ochrany přírody a v případě stávajících závodů potřebu dalších technických opatření podle článku 5 tak, aby se nezvyšovala rizika pro lidi.“

Vnitrostátní právní úprava

9 Ustanovení § 34 stavebního zákoníku (Baugesetzbuch) ze dne 23. září 2004, naposledy pozměněného zákonem ze dne 31. července 2009 (BGBl 2009 I, s. 2585), nadepsaného „Přípustnost záměrů v souvisle zastavěných oblastech", ve svém odstavci 1 stanoví:

„V souvisle zastavěných oblastech je záměr přípustný tehdy, pokud se záměr co do povahy a rozsahu stavby, způsobu stavební konstrukce a plochy pozemku, která má být zastavěna, začleňuje do rázu blízkého okolí a je zajištěna jeho realizace. Požadavky na zdravé pracovní a ubytovací podmínky musí zůstat zachovány; všeobecný vzhled místa nesmí být narušen."

10 Ustanovení § 50 spolkového zákona o ochraně před emisemi (BundesImmissionsschutzgesetz) ze dne 26. září 2002, naposledy pozměněného zákonem ze dne 11. srpna 2009 (BGBl. 2009 I, s. 2723), nadepsaného „Plánování", zní takto:

„Při plánování a výstavbě je třeba plochy, jež jsou určeny k určitému užívání, zařídit tak, aby se pokud možno v oblastech sloužících výlučně nebo převážně k bydlení, jakož i v ostatních oblastech vyžadujících ochranu, zejména oblastech navštěvovaných veřejností, důležitých dopravních cestách, oblastech pro volný čas a oblastech obzvláště cenných a obzvláště citlivých z hlediska ochrany přírody a budovách navštěvovaných veřejností, zabránilo škodlivým vlivům na životní prostředí a účinkům vyvolaným závažnými haváriemi v závodech ve smyslu čl. 3 bodu 5 směrnice [96/82]. Při plánování a výstavbě v oblastech, v nichž nebudou překročeny emisní hodnoty stanovené v právních nařízeních podle čl. 48a odst. 1, je při zvažování dotčených zájmů třeba zohlednit zájem na udržení nejlepší možné kvality vzduchu."

11 Ustanovení § 3 dvanáctého nařízení k provedení spolkového zákona o ochraně před emisemi [Zwölfte Verordnung zur Durchführung des BundesImmissionsschutzgesetzes (Störfall-Verordnung)], ve znění vyplývajícím ze sdělení ze dne 8. června 2005 (BGBl. 2005 I, s. 1598), nadepsaného „Všeobecné povinnosti provozovatele", ve svých odst. 1 a 3 stanoví:

„1) S přihlédnutím k povaze a rozsahu možného nebezpečí je provozovatel povinen přijmout všechna nezbytná opatření k prevenci závažných havárií; tím nejsou dotčeny povinnosti podle jiných právních předpisů, než jsou předpisy o ochraně před emisemi.

[…]

(3) Nezávisle na ustanoveních odstavce 1 musí být přijata preventivní opatření za účelem co možná největšího snížení dopadu závažných havárií."

Spor v původním řízení a předběžné otázky

12 Společnost Franz Mücksch zamýšlí postavit zahradní centrum k prodeji zahradnického materiálu a výrobků pro veřejnost na stavebním pozemku, jehož je majitelkou, nacházejícím se v obchodní zóně Nordwest města Darmstadt (Německo).

13 Na pozemku je dosud provozováno zařízení k recyklaci šrotu a kovů a v okolí se nacházejí různé obchodní provozovny, jako velkoplošné maloobchody, velkoobchody, dílny a hotel. Uvedený areál však nebyl předmětem územního plánu. Podle předkládajícího

soudu tak město Darmstadt při výkonu své přesně stanovené pravomoci dle článku 34 stavebního zákoníku, v pozměněném znění, která mu bránila v tom, aby samo přistoupilo k posouzení nezbytnosti zachovat příslušné vzdálenosti, zaslalo společnosti Franz Mücksch předběžné rozhodnutí o slučitelnosti plánu výstavby s urbanistickými pravidly („Bauvorbescheid“, dále jen „předběžné rozhodnutí“).

14 Společnost Merck sídlí přibližně 250 metrů od pozemku společnosti Franz Mücksch. Provozuje závod, v němž jsou používány chemické látky, zejména chlór, které spadají do působnosti směrnice 96/82 a ustanovení uvedeného dvanáctého nařízení k provedení spolkového zákona o ochraně před emisemi. Společnost Merck proti předběžnému rozhodnutí úspěšně podala správní stížnost.

15 Společnost Franz Mücksch tedy podala proti rozhodnutí o uvedené stížnosti žalobu. V průběhu tohoto nového řízení byl na žádost města Darmstadt vypracován „znalecký posudek o slučitelnosti areálu závodu společnosti Merk a o studii rozvoje v okolí této oblasti z hlediska § 50 [spolkového zákona o ochraně před emisemi] a článku 12 směrnice 96/82“. V tomto posudku byly vytyčeny „bezpečnostní vzdálenosti“ pro případná nebezpečí, jejichž zdrojem mohou být zařízení společnosti Merck. Stavební pozemek společnosti Franz Mücksch se nachází plně uvnitř hranic vymezujících bezpečnostní vzdálenosti.

16 Verwaltungsgericht a Verwaltungsgerichtshof uložily Land Hessen, aby zamítla stížnost společnosti Merck. Merck a Land Hessen tedy podaly opravný prostředek „Revision“ k Bundesverwaltungsgericht proti rozsudku vydanému v odvolacím řízení Verwaltungsgerichtshof, ve kterém tvrdily, že výklad vnitrostátního práva, o který se tento soud opírá, není v souladu se směrnicí 96/82, jelikož povolení záměru společnosti Franz Mücksch je neslučitelné s čl. 12 odst. 1 této směrnice.

17 Bundesverwaltungsgericht se za těchto okolností, jelikož měl za to, že výsledek sporu, který mu byl předložen, závisí na výkladu uvedené směrnice, rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je třeba čl. 12 odst. 1 směrnice [96/82] vykládat v tom smyslu, že v něm obsažené povinnosti členských států, zejména povinnost, aby jejich politika územního plánování a postupy provádění této politiky vzaly z dlouhodobého hlediska v úvahu potřebu udržovat příslušné vzdálenosti mezi závody, na které se vztahuje tato směrnice, a budovami navštěvovanými veřejností, jsou určeny plánovacím subjektům, které mají povinnost rozhodovat o územním plánování na základě zvážení dotčených veřejných a soukromých zájmů, nebo jsou určeny také orgánům pověřeným vydávat stavební povolení, jež v rámci přesně stanovené pravomoci přijímají rozhodnutí o přípustnosti záměru na již souvisle zastavěném místě?

2) Jestliže je čl. 12 odst. 1 směrnice [96/82] určen také orgánům pověřeným vydávat stavební povolení, které v rámci přesně stanovené pravomoci přijímají rozhodnutí o přípustnosti záměru na již souvisle zastavěném místě:

Zahrnují uvedené povinnosti zákaz povolit umístění budovy navštěvované veřejností, která – vycházejíc ze zásad platných pro územní plánování – neudržuje příslušnou vzdálenost od stávajícího závodu, jestliže ve stejné nebo nepatrně větší vzdálenosti od závodu již existuje více srovnatelných budov navštěvovaných veřejností, provozovatel závodu nemusí v důsledku nového záměru počítat s dodatečnými požadavky na omezení následků havárií a jsou zachovány požadavky na zdravé pracovní a ubytovací podmínky?

3) V případě záporné odpovědi na tuto otázku:

Bere právní úprava, podle níž musí být umístění budovy navštěvované veřejností nutně povoleno v takové situaci, o jakou se jedná v předcházející otázce, dostatečným způsobem v úvahu potřebu udržování příslušné vzdálenosti?“

K předběžným otázkám

K první otázce

18 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 12 odst. 1 směrnice 96/82 musí být vykládán v tom smyslu, že povinnost členských států brát z dlouhodobého hlediska v úvahu potřebu udržovat příslušné vzdálenosti mezi závody, na které se vztahuje tato směrnice, a budovami navštěvovanými veřejností, je určena rovněž takovému veřejnému orgánu, jako je město Darmstadt, který je pověřen vydáváním stavebních povolení, a to i kdyby vykonával tuto činnost na základě přesně stanovené pravomoci.

19 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že ačkoliv je pravda, že čl. 12 odst. 1 druhý pododstavec směrnice 96/82 ukládá členským státům brát v úvahu potřebu udržovat příslušné vzdálenosti v první řadě v rámci jejich politiky územního plánování, nic to nemění na tom, že podle výše uvedeného ustanovení mají členské státy tutéž

povinnost rovněž v rámci jiných souvisejících politik a „postupů provádění těchto politik“. Z toho vyplývá, že tato povinnost je určena rovněž orgánům účastnícím se na plnění plánů a politik, které souvisejí s cíli prevence závažných havárií a omezení jejich důsledků sledovanými výše uvedenou směrnicí.

20 Vzhledem k tomu, že se orgány pověřené vydáváním stavebních povolení účastní přímého řízení postupů vydávání těchto povolení, jak to činí město Darmstadt ve sporu v původním řízení, které vydalo předběžné rozhodnutí ve prospěch společnosti Frank Mücksch, přispívají k provádění politik územního plánování, na něž se vztahuje výše uvedený čl. 12 odst. 1.

21 Z toho vyplývá, že neexistence územního plánu, jako ve věci v původním řízení, nemůže uvedené orgány zprostit povinnosti brát při posuzování žádostí o stavební povolení v úvahu potřebu udržovat příslušné vzdálenosti mezi závody, na které se vztahuje směrnice 96/82, a přilehlými oblastmi.

22 Kdyby totiž bylo orgánům, které nejsou pověřeny urbanistickým plánováním, umožněno, aby se z důvodu neexistence územního plánu zprostily povinnosti vzít v úvahu potřebu udržovat příslušné vzdálenosti, tuto povinnost by bylo možno snadno obejít a byl by porušen užitečný účinek směrnice 96/82. Za těchto okolností by byl zmařen cíl omezení následků závažných havárií pro člověka a životní prostředí, stanovený v článku 1 této směrnice, jakož i z širšího pohledu cíle a zásady politiky Unie v oblasti životního prostředí zakotvené v čl. 174 odst. 1 ES, mezi nimiž se nachází zejména ochrana zdraví a zlepšení kvality životního prostředí.

23 Kromě toho výklad zmíněný v bodě 21 tohoto rozsudku nemůže být zpochybněn skutečností, že uvedená směrnice se omezuje na stanovení povinnosti brát v úvahu potřebu, z dlouhodobého hlediska, udržovat příslušné vzdálenosti, přičemž určení uvedených vzdáleností ponechává na uvážení členských států.

24 Článek 12 odst. 1 druhý pododstavec směrnice 96/82 totiž členským státům jednoznačně ukládá povinnost brát v úvahu udržování příslušných vzdáleností v rámci jejich politik územního plánování nebo jiných souvisejících politik a postupů provádění těchto politik k dosažení cílů prevence závažných havárií a omezení důsledků takových havárií. Toto ustanovení však příslušným orgánům členských států ponechává určitý prostor pro uvážení k upřesnění uvedených vzdáleností, přičemž tento prostor pro uvážení musí být každopádně využíván v mezích výše uvedené povinnosti.

25 Pokud jde o adresáty uvedené povinnosti, německá vláda má za to, že požadavek udržovat příslušné vzdálenosti musí být brán v úvahu především v rámci rozhodnutí o územním plánování, včetně rozhodnutí směřujících k určení, zda je plánování nezbytné. Proto by pouze výjimečně, v zájmu užitečného účinku směrnice 96/82, a prostřednictvím posouzení, došlo k tomu, že by tento požadavek mohl být zohledněn v rámci rozhodnutí nebo povolení přijatých bez toho, že se přistoupilo k plánování za účelem posouzení dotčených veřejných a soukromých zájmů.

26 Je však třeba uvést, že i když je skutečností, že uvedený požadavek bude nejčastěji prováděn orgány příslušnými v oblasti plánování, nic ve směrnici 96/82 nebrání tomu, aby se tyto orgány ve svých plánovacích nástrojích například omezily na přenesení povinnosti brát v úvahu příslušné vzdálenosti na orgány pověřené výkonem územních plánů, a to z důvodů blízkosti těchto výkonných orgánů k projektům, o nichž

tyto orgány musí rozhodovat. V tomto ohledu je nutno konstatovat, že tato směrnice ukládá orgánům členských států výlučně povinnost dodržovat uvedený požadavek v kterémkoliv okamžiku postupu provedení plánů nebo politik územního plánování, přičemž určení tohoto okamžiku je naopak na volbě členských států.

27 Kromě toho je třeba upřesnit, že uvedená směrnice nestanovila metodu určení příslušných vzdáleností ani způsob jejich uplatňování, ale ukládá pouze, aby tyto vzdálenosti byly zohledněny, aniž upřesněňuje hierarchickou úroveň orgánů pověřených politikou územního plánování a postupů k provedení této politiky. Z toho vyplývá, že toto určení, jakož i posouzení skutečností relevantních k tomuto účelu, představuje operaci, kterou musí být s cílem zaručit užitečný účinek povinnosti dodržovat tyto vzdálenosti možno realizovat na každé rozhodovací úrovni příslušnými správními orgány členských států.

28 Pokud jde o skutečnost, že podle vnitrostátního práva mělo město Darmstadt povinnost vydat předběžné rozhodnutí na základě výkonu takové přesně stanovené pravomoci, jako je ta, jež je upřesněna v bodě 13 tohoto rozsudku, která mu bránila v tom, aby samo přistoupilo k posouzení potřeby udržovat příslušné vzdálenosti, je třeba zdůraznit, že při jejich naprostém nezohlednění plánovacími orgány je za účelem zajištění užitečného účinku čl. 12 odst. 1 směrnice 96/82 tím důležitější, aby k výkonu této povinnosti přistoupil sám orgán pověřený vydáním stavebního povolení.

29 V tomto ohledu je třeba připomenout, že povinnost členských států vyplývající ze směrnice dosáhnout jí stanoveného výsledku, jakož i jejich povinnost přijmout veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k zajištění plnění tohoto závazku v souladu se zásadou vzájemné spolupráce zakotvenou v čl. 4 odst. 3 druhém pododstavci SEU,

jsou uloženy všem orgánům členských států (rozsudky ze dne 5. října 2004, Pfeiffer a další, C-397/01 až C-403/01, Sb. rozh. s. I-8835, bod 110, jakož i ze dne 22. prosince 2010, Gavieiro Gavieiro a Iglesias Torres, C-444/09 a C-456/09, Sb. rozh. s. I-14031, bod 72).

30 Z ustálené judikatury dále vyplývá, že členské státy se nemohou dovolávat okolností svého vnitrostátního právního řádu, aby tím odůvodnily nesplnění povinností vyplývajících ze směrnic (rozsudky ze dne 13. prosince 1991, Komise v. Itálie, C-33/90, Recueil, s. I-5987, bod 24, a ze dne 16. ledna 2003, Komise v. Itálie, C-388/01, Recueil, s. I-721, bod 27).

31 Z toho vyplývá, že ve věci v původním řízení mělo město Darmstadt přijmout opatření nezbytná k tomu, aby jednalo v souladu s povinností vyplývající ze směrnice 96/82 posoudit potřebu udržovat příslušné vzdálenosti.

32 Pokud jde o to, že město Darmstadt nemělo možnost vzít v úvahu příslušné vzdálenosti z důvodu přesně stanovené pravomoci, kterou je v tomto případě nadáno, je třeba upřesnit, jak to učinila generální advokátka v bodě 44 svého stanoviska, že předkládajícímu soudu přísluší, aby využil zásady výkladu vnitrostátního práva v souladu s právem Unie, která je inherentní systému Smlouvy o ES tím, že umožňuje, aby vnitrostátní soud v rámci svých pravomocí zajistil plnou účinnost práva Unie při rozhodování sporu, který mu byl předložen (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 15. května 2003, Mau, C-160/01, Recueil, s. I-4791, bod 34, a ze dne 19. ledna 2010, Kücükdeveci, C-555/07, Sb. rozh. s. I-365, bod 48).

33 V tomto ohledu je třeba uvést, že zásada výkladu vnitrostátního práva v souladu s právem Unie, kterou stanoví právo Unie, vyžaduje, aby vnitrostátní soud vzal v úvahu celé vnitrostátní právo za účelem posouzení, nakolik může být uplatněno způsobem,

který nevede k výsledku, jenž je v rozporu s výsledkem zamýšleným dotčenou směrnicí (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Pfeiffer a další, bod 115, a rozsudek ze dne 16. prosince 2010, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, Sb. rozh. s. I-13083, bod 50).

34 Kromě toho, ačkoliv ve sporu v původním řízení proti sobě stojí orgán veřejné moci a jednotlivec, je třeba připomenout, že Soudní dvůr rozhodl, že členský stát v zásadě může vůči jednotlivcům namítat výklad vnitrostátního práva v souladu s právem Unie (rozsudky ze dne 8. října 1987, Kolpinghuis Nijmegen, 80/86, Recueil, s. 3969, body 12 až 14, a ze dne 5. července 2007, Kofoed, C-321/05, Sb. rozh. s. I-5795, bod 45).

35 Na první otázku je tedy třeba odpovědět tak, že čl. 12 odst. 1 směrnice 96/82 musí být vykládán v tom smyslu, že povinnost členských států brát z dlouhodobého hlediska v úvahu potřebu udržovat příslušné vzdálenosti mezi závody, na které se vztahuje uvedená směrnice, a budovami navštěvovanými veřejností, je určena rovněž takovému orgánu veřejné moci, jako je město Darmstadt, který je pověřen vydáváním stavebních povolení, a to i kdyby vykonával tuto činnost na základě přesně stanovené pravomoci.

Ke druhé a třetí otázce

36 Podstatou druhé a třetí otázky předkládajícího soudu, které je třeba přezkoumat současně, je dosah povinnosti stanovené v čl. 12 odst. 1 směrnice 96/82, na jejímž základě členské státy musí brát v úvahu příslušné vzdálenosti. Zaprvé se předkládající soud snaží zjistit, zda tato povinnost musí být vykládána tak, že členským státům ukládá, že mají za takových okolností, jaké popisuje předkládající soud, zakázat umístění

budovy navštěvované veřejností tím, že nastolí absolutní zákaz zhoršení situace. Zadruhé se tento předkládající soud táže, zda uvedená povinnost brání vnitrostátním právním předpisům, jako jsou předpisy, o které se jedná v původním řízení, které povinně nařizují povolit umístění takové budovy za výše uvedených okolností bez řádného posouzení nebezpečí souvisejícího s umístěním uvnitř hranic vymezujících bezpečnostní vzdálenosti ve stádiu plánování nebo ve stádiu individuálního rozhodnutí.

37 Úvodem je třeba uvést, že územní plánování upravené v čl. 12 odst. 1 směrnice 96/82 spočívá na zásadě, podle níž využití pozemků, která jsou vzájemně neslučitelná, musí být oddělena příslušnými vzdálenostmi. V tomto ohledu je nutno konstatovat, že tyto vzdálenosti jako takové zásadně představují údaj, který umožňuje určit oblasti spadající do působnosti této směrnice, jejíž cíle směřují k prevenci závažných havárií a k omezení škod jimi způsobených, a dále k vymezení těchto oblastí ve vztahu k oblastem, které do uvedené působnosti nespadají.

38 Kromě toho v případech uvedených v čl. 12 odst. 1 prvním pododstavci písm. c) směrnice 96/82, mezi něž patří spor v původním řízení, kontrolu nového rozvoje v okolí stávajících závodů je třeba provést zejména tehdy, když mohou zvýšit riziko závažné havárie nebo zhoršit její následky.

39 Druhá a třetí otázka překládajícího soudu musí být přezkoumány s přihlédnutím k těmto zásadám.

40 Zaprvé, pokud jde o případný zákaz zhoršení situace, je třeba analyzovat dosah povinnosti stanovené v čl. 12 odst. 1 směrnice 96/82. V tomto ohledu je třeba zdůraznit, jak bylo řečeno v bodě 24 tohoto rozsudku, že uvedená povinnost členským státům bezpochyby ukládá jednoznačný požadavek brát v úvahu příslušné vzdálenosti. Nic to však nemění na tom, jak tvrdí společnost Franz Mücksch a Evropská komise, že si členské státy při uplatňování uvedeného požadavku zachovávají určitý prostor pro uvážení.

41 Tento prostor pro uvážení lze dovodit ze znění dotčeného ustanovení, jelikož, ačkoliv je pravda, že členské státy jsou povinny zajistit, aby jejich politika územního plánování brala v úvahu potřebu udržovat příslušné vzdálenosti, nic to nemění na tom, že uvedený čl. 12 odst. 1 vyžaduje pouze to, aby tato politika „brala v úvahu" udržování uvedených vzdáleností.

42 Ani výraz „braly v úvahu potřebu […] udržovat příslušné vzdálenosti", ani zbývající znění čl. 12 odst. 1 směrnice 96/82 nebo dvacátý druhý bod odůvodnění této směrnice nemohou být vykládány tak, že ukládají povinnost zamítnout každý záměr, který se nachází uvnitř příslušných vzdáleností.

43 Kromě toho přiznání takového prostoru pro uvážení se projevuje zejména tím, že s přihlédnutím k základním cílům směrnice 96/82, spočívajícím v prevenci závažných havárií s přítomností nebezpečných látek a omezení jejich následků, jak je uvádí článek 1 této směrnice, provedení čl. 12 odst. 1 písm. c) této směrnice vyžaduje, aby vnitrostátní orgány pověřené politikou územního plánování, zejména souvisle zastavěných oblastí, provedly určité operace, jako je zhodnocení zvýšení rizika havárií nebo

zhoršení jejich následků, což vyžaduje posouzení nejen rizik a škod, ale rovněž všech ostatních faktorů relevantních v každém konkrétním případě.

44 Je přitom zjevné, že tyto faktory se liší, nejčastěji podstatným způsobem, v závislosti na konkrétních údajích v oblastech, které jsou předmětem plánování, nebo v oblastech, v nichž musí být přijata individuální rozhodnutí, přestože neexistuje územní plán, který by se jimi zabýval. K těmto zvláštním faktorům mohou vedle povahy dotčených nebezpečných látek patřit též pravděpodobnost, že při provozu závodu, na který se vztahuje směrnice 96/82, dojde k závažné havárii, jakož i následky pro lidské zdraví a životní prostředí vyplývající z případné havárie, povaha činnosti nového zařízení nebo intenzita jeho využívání veřejností, jakož i snadnost, s níž mohou zasáhnout záchranné složky v případě havárie. Kromě toho, jak správně uvádí předkládající soud, všechny tyto zvláštní faktory lze zkombinovat se zohledněním společensko-hospodářských faktorů.

45 Jsou-li členské státy při vypracování politiky územního plánování povinny brát v úvahu potřebu udržovat příslušné vzdálenosti a přinejmenším implicitně tyto vzdálenosti určit, taková povinnost však neznamená, že musí tyto vzdálenosti vytýčit jako jediné kritérium pro povolení nebo zamítnutí v závislosti na umístění záměrů nové výstavby kolem stávajících závodů. Za těchto podmínek pouze přiznání určitého prostoru pro uvážení umožní zajistit plnou účelnost potřeby udržovat příslušné vzdálenosti.

46 V důsledku toho, s přihlédnutím ke znění čl. 12 odst. 1 směrnice 96/82 a k požadavku zhodnotit faktory, které do značné míry závisí na skutečnostech vlastních každému konkrétnímu případu, je třeba poznamenat, společně s předkládajícím soudem a na rozdíl od toho, co tvrdí společnost Merck, že povinnost udržovat příslušné vzdálenosti nelze chápat jako absolutní povinnost v tom smyslu, že by ukládala, aby byl zakázán

každý plán nového rozvoje v souvisle zastavěné oblasti, kde se nacházejí závody, na které se vztahuje tato směrnice, včetně případů, kdy se tento rozvoj týká takové budovy navštěvované veřejností, jako je ta, o kterou se jedná ve sporu v původním řízení.

47 Tento výklad nemůže být zpochybněn časovým kritériem, podle něhož je třeba udržovat „z dlouhodobého hlediska" příslušné vzdálenosti mezi závody, na které se vztahuje směrnice 96/82, a budovami navštěvovanými veřejností. V tomto ohledu je třeba zdůraznit, jak právem uvedla společnost Merck, že uvedený výraz s sebou nese určitý respekt pro stávající stav v tom smyslu, že orgány pověřené prováděním územních plánů nemohou vyžadovat dodržování těchto vzdáleností od již existujících závodů, když jsou tyto vzdálenosti poprvé určeny v pozdějším stádiu. Dále, jak uvedla generální advokátka v bodě 40 svého stanoviska, tento výraz musí být chápán jako požadavek směřující k zachování uvedených vzdáleností tam, kde již byly dodrženy, a zavést je do budoucna, jako dlouhodobý cíl, pokud ještě nebyly zavedeny.

48 Žádný z těchto dvou výkladů výrazu „z dlouhodobého hlediska" totiž nemůže posílit omezující charakter čl. 12 odst. 1 uvedené směrnice takovým způsobem, že by stanovil zákaz zhoršení situace, a z tohoto důvodu by tedy zakazoval jakékoliv umístění budovy navštěvované veřejností v blízkosti stávajícího závodu.

49 Zadruhé, pokud jde o otázku, zda povinnost stanovená v čl. 12 odst. 1 směrnice brání vnitrostátním právním předpisům, které povinně nařizují povolit umístění budovy bez řádného posouzení nebezpečí souvisejícího s umístěním uvnitř hranic vymezujících uvedené vzdálenosti ve stádiu plánování nebo ve stádiu individuálního rozhodnutí, je třeba upřesnit, že prostor pro uvážení, který mají členské státy, nemůže být

– jak rovněž uvedla Komise – vykládán tak, že členským státům umožňuje pominout vzetí příslušných vzdáleností v úvahu.

50 Ponechává-li totiž směrnice 96/82 na příslušných vnitrostátních orgánech výpočet uvedených vzdáleností a jejich určení s ohledem na všechny relevantní faktory, „vzetí příslušných vzdáleností v úvahu“ však vyžaduje, aby při zhodnocení rizika byly tyto vzdálenosti skutečně vzaty v úvahu společně s dalšími faktory, ať už obecně při vypracování územních plánů, nebo při chybějícím plánování konkrétně, zejména při přijímání rozhodnutí o stavebních povoleních.

51 Z toho vyplývá, že ukládá-li vnitrostátní právní úprava, aby bylo povinně vydáno povolení k umístění stavby, aniž by byla rizika související s umístěním uvnitř hranic vymezujících příslušné vzdálenosti řádně posouzena ve stádiu plánování nebo ve stádiu individuálního rozhodnutí, taková vnitrostátní právní úprava je s to zbavit povinnost brát ohled na příslušné vzdálenosti její podstaty, a v důsledku toho ji zbavit jejího užitečného účinku. Je proto třeba dospět k závěru, že čl. 12 odst. 1 směrnice 96/82 brání vnitrostátní právní úpravě, která za takových okolností povinně stanoví vydání povolení.

52 V tomto ohledu předkládajícímu soudu přísluší, aby na základě zásad připomenutých v bodech 32 až 34 tohoto rozsudku provedl výklad vnitrostátního práva v co nejvyšší možné míře v souladu s uvedenou směrnicí.

53 S přihlédnutím k předcházejícím úvahám je třeba na druhou a třetí otázku odpovědět tak, že povinnost stanovená v čl. 12 odst. 1 směrnice 96/82 brát z dlouhodobého hlediska v úvahu potřebu udržovat příslušné vzdálenosti mezi závody, na které se

vztahuje uvedená směrnice, a budovami navštěvovanými veřejností, neukládá příslušným vnitrostátním orgánům, že mají za takových okolností jako ve věci v původním řízení zakázat umístění budovy navštěvované veřejností. Naproti tomu tato povinnost brání vnitrostátním právním předpisům, které stanoví, že musí být povinně vydáno povolení k umístění takové budovy bez rádného posouzení rizik souvisejících s umístěním uvnitř hranic vymezujících uvedené vzdálenosti ve stádiu plánování nebo ve stádiu individuálního rozhodnutí.

K nákladům řízení

54 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

1) Článek 12 odst. 1 směrnice Rady 96/82/ES ze dne 9. prosince 1996 o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/105/ES ze dne 16. prosince 2003, musí být vykládán v tom smyslu, že povinnost členských států brát z dlouhodobého hlediska v úvahu potřebu udržovat příslušné vzdálenosti mezi závody, na které se vztahuje uvedená směrnice, a budovami navštěvovanými veřejností, je určena rovněž takovému orgánu veřejné moci, jako je město Darmstadt (Německo), který je pověřen vydáváním stavebních

povolení, a to i kdyby vykonával tuto činnost na základě přesně stanovené pravomoci.

2) **Povinnost stanovená v čl. 12 odst. 1 směrnice 96/82, ve znění směrnice 2003/105, brát z dlouhodobého hlediska v úvahu potřebu udržovat příslušné vzdálenosti mezi závody, na které se vztahuje uvedená směrnice, a budovami navštěvovanými veřejností, neukládá příslušným vnitrostátním orgánům, že mají za takových okolností jako ve věci v původním řízení zakázat umístění budovy navštěvované veřejností. Naproti tomu tato povinnost brání vnitrostátním právním předpisům, které stanoví, že musí být povinně vydáno povolení k umístění takovéto budovy bez řádného posouzení rizik souvisejících s umístěním uvnitř hranic vymezujících uvedené vzdálenosti ve stádiu plánování nebo ve stádiu individuálního rozhodnutí.**

Podpisy.