EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

15. september 2011 *

Kohtuasjas C-53/10,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Bundesverwaltungsgericht'i (Saksamaa) 3. detsembri 2009. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 2. veebruaril 2010, menetluses

Land Hessen

versus

Franz Mücksch OHG,

menetluses osalesid:

Merck KGaA,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: koja esimees A. Tizzano (ettekandja), kohtunikud J.-J. Kasel, M. Ilešič, E. Levits ja M. Safjan,

kohtujurist: E. Sharpston,
kohtusekretär: ametnik B. Fülöp,

arvestades kirjalikus menetluses ja 27. jaanuaril 2011 toimunud kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

– Franz Mücksch OHG, esindaja: *Rechtsanwalt* S. Kobes,

– Merck KGaA, esindaja: *Rechtsanwalt* C. Weidemann,

– Saksamaa valitsus, esindajad: J. Möller ja C. Blaschke,

– Euroopa Komisjon, esindajad: G. von Rintelen ja A. Sipos,

olles 14. aprilli 2011. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab küsimust, kuidas tõlgendada nõukogu 9. detsembri 1996. aasta direktiivi 96/82/EÜ ohtlike ainetega seotud suurõnnetuste ohu ohjeldamise kohta (EÜT 1997, L 10, lk 13; ELT eriväljaanne 05/02, lk 410), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2003. aasta direktiiviga 2003/105/EÜ (ELT 2003, L 345, lk 97; ELT eriväljaanne 05/04, lk 398) (edaspidi „direktiiv 96/82") artikli 12 lõiget 1.

2 See taotlus esitati Land Hessen'i (Hesseni liidumaa) ja Franz Mücksch OHG (edaspidi „Franz Mücksch") vahelises kohtuvaidluses, mille ese on viimase poolt aianduskeskuse rajamine Merck KGaA-le (edaspidi „Merck") kuuluva keemiatehase naabrusesse, mis asub direktiivi 96/82 kohaldamisalasse kuuluval territooriumil.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

3 Direktiivi 96/82 põhjendus 2 on sõnastatud järgmiselt:

„ühenduse keskkonnapoliitika eesmärkide ja põhimõtetega, mis on sätestatud [EÜ] artikli [174] lõigetes 1 ja 2 ning täpsustatud Euroopa Ühenduse keskkonnaalastes tegevusprogrammides, […] püüeldakse ennetavaid meetmeid kasutades eelkõige keskkonnakvaliteedi säilitamise ja kaitsmise ning inimtervise kaitsmise poole".

4 Nimetatud direktiivi põhjendus 22 näeb ette:

„selleks, et paremini kaitsta elamurajoone, ühiskondliku kasutamise seisukohast olulisi alasid ja looduse poolest erilist huvi pakkuvaid või eriti tundlikke alasid, tuleb liikmesriikides kohaldada maakasutuse ja/või muid asjakohaseid põhimõtteid, et pikemas perspektiivis võetaks arvesse vajadust säilitada selliste alade ja sellist ohtu kujutavate käitiste vahel sobiv vahemaa ning et olemasolevate käitiste puhul võetaks arvesse täiendavaid tehnilisi meetmeid, et oht inimestele ei suureneks".

5 Direktiivi 96/82 artikli 1 „Eesmärk” kohaselt:

„Käesoleva direktiivi eesmärk on vältida ohtlike ainetega seotud suurõnnetusi ja piirata nende mõju inimestele ja keskkonnale, et järjepidevalt ja tulemuslikult tagada kaitstuse kõrge tase kogu ühenduses.”

6 Nimetatud direktiivi artikli 3 punktid 1–7 sätestavad:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

1) *käitis* – kogu käitaja kontrolli all olev ala, kus on ohtlikke aineid ühes või mitmes rajatises, kaasa arvatud ühised või seotud rajatised ja toimingud;

2) *rajatis* – tehniline üksus käitises, milles toodetakse, kasutatakse, käideldakse või ladustatakse ohtlikke aineid. See hõlmab kõiki rajatise tööks vajalikke seadmeid, struktuure, torusid, masinaid, tööriistu, erakasutuses olevaid haruraudteid, dokke, rajatist teenindavaid lossimiskaisid, maabumissildu, ladusid ja muid samalaadseid ehitisi, olenemata sellest, kas need on ujuvkonstruktsiooniga või ilma;

3) *käitaja* – füüsiline või juriidiline isik, kes käitab või valdab käitist või rajatist või, kui see on ette nähtud siseriiklike õigusaktidega, kellele on selle tehnilisel käitamisel antud otsustav majanduslik võim;

4) *ohtlik aine* – aine, segu või valmistis, mis on nimetatud I lisa 1. osas või vastab I lisa 2. osas sätestatud tingimustele ja mis esineb tooraine, toote, kõrvaltoote, jääkaine või vahesaadusena, kaasa arvatud ained, mille tekkimist võib õnnetuse puhul eeldada;

5) *suurõnnetus* – suur heide, tulekahi või plahvatus, mis tekib käesoleva direktiivi reguleerimisalasse kuuluva käitise töö kontrollimatu arengu käigus ja mis põhjustab inimeste tervisele ja/või keskkonnale viivitamatut või hiljem ilmnevat tõsist ohtu käitise sees või väljaspool seda ja mis on seotud ühe või mitme ohtliku ainega;

6) *oht* – ohtliku aine või olukorra olemuslik omadus potentsiaalselt põhjustada kahju inimeste tervisele ja/või keskkonnale;

7) *risk* – konkreetse tagajärje ilmnemise tõenäosus konkreetse aja jooksul või konkreetsete asjaolude korral".

7 Direktiivi 96/82 artikkel 5 „Käitaja üldised kohustused" sätestab oma lõikes 1:

„Liikmesriigid tagavad, et käitaja on kohustatud võtma kõik vajalikud meetmed vältimaks suurõnnetusi ja piiramaks nende mõju inimestele ja keskkonnale."

8 Nimetatud direktiivi artikkel 12 „Maakorralduse plaanimine" sätestab oma lõikes 1:

„Liikmesriigid tagavad, et maakorralduse põhimõtetes ja/või muudes asjakohastes põhimõtetes võetakse arvesse eesmärki vältida suurõnnetusi ja piirata selliste õnnetuste tagajärgi. Nimetatud eesmärkide poole püüdlemiseks kontrollitakse:

a) uute käitiste asukohti;

b) muudatusi artikliga 10 hõlmatud käitistes;

c) muudatusi, mis puudutavad ühendusteid, üldsusele avatud kohti ja elamurajoone olemasolevate käitiste läheduses, kui nende asukoht või areng on sellised, et võivad suurendada suurõnnetuste riski või raskendada nende tagajärgi.

Liikmesriigid tagavad, et maakasutuse ja/või muude asjakohaste põhimõtete ja nende põhimõtete rakendamise menetluste puhul võetakse arvesse vajadust säilitada pikemas perspektiivis käesoleva direktiiviga hõlmatud käitiste ning elamurajoonide, ehitiste ja üldkasutatavate alade, võimaluse korral peamiste transpordiliinide, puhkealade ja looduse poolest eriti tundlike või huvipakkuvate alade vahel vajalik kaugus ja olemasolevate käitiste puhul vajadust täiendavate tehniliste meetmete järele vastavalt artiklile 5, et inimestega seotud ohud ei suureneks."

Siseriiklikud õigusnormid

9 23. septembri 2004. aasta ehitusseadustiku (Baugesetzbuch), mida on viimast korda muudetud 31. juuli 2009. aasta seadusega (*BGBl* 2009 I, lk 2585), § 34 „Projektide lubatavus kompaktse hoonestusega aladel" sätestab lõikes 1:

„Kompaktse hoonestusega alal on projekt lubatav ainult juhul, kui see sobitub ehitusliku kasutuse liigi ja ulatuse, ehitusviisi ja pealeehitatava kinnistu pindala poolest lähiümbruse eripäraga ning tagatud on kohaliku avaliku infrastruktuuri kasutamise võimalus. Täidetud peavad olema tervisesõbralike elu- ja töötingimuste nõuded; piirkonna üldilmet ei tohi muuta."

10 Liidumaa 26. septembri 2002. aasta saaste vältimise seaduse (BundesImmissionsschutzgesetz), mida on viimati muudetud 11. augusti 2009. aasta seadusega (*BGBl.* 2009 I, lk 2723), § 50 „Planeerimine" on sõnastatud järgmiselt:

„Regionaalplaneerimise projektide ja meetmete puhul tuleb määratud kasutusotstarbega maad rühmitada selliselt, et vähendada nii palju kui võimalik käitisepiirkondades direktiivi [96/82] artikli 3 punkti 5 tähenduses suurõnnetustest lähtuvat mõju piirkondades, mis on täielikult või peamiselt elamupiirkonnad ning muudes kaitstavates piirkondades, eriti avalikult kasutatavates piirkondades, olulistel transporditeedel, vabaaja veetmise piirkondades ning looduskaitse seisukohast eriti väärtuslikes või eriti tundlikes piirkondades ja avalikult kasutatavates hoonetes. Regionaalplaneerimise projektide ja meetmete puhul piirkondades, kus ei tohi ületada käesoleva seaduse § 48a lõike 1 alusel antud määrustes kehtestatud heite piirväärtusi, tuleb puudutatud huvide kaalumisel võtta arvesse võimalikult parima õhukvaliteedi säilitamise huvi."

11 Liidumaa immissioonikaitseseaduse 12-nda rakendusmääruse (Zwölfte Verordnung zur Durchführung des BundesImmissionsschutzgesetzes (Störfall-Verordnung)), 8. juuni 2005. aasta teadaande redaktsioonis (*BGBl.* 2005 I, lk 1598), § 3 „Käitaja üldised kohustused" lõigetes 1 ja 3 on sätestatud:

„(1) Käitaja peab suurõnnetuste ärahoidmiseks võtma võimalike ohtude liigi ja määraga kooskõlas olevad vajalikud ettevaatusabinõud; see ei mõjuta muudest immissioonikaitseõiguse sätetest tulenevaid kohustusi.

[…]

(3) Lisaks lõikes 1 sätestatud kohustustele tuleb ennetavalt võtta meetmeid, et suurõnnetuste mõju jääks võimalikult väikeseks."

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

12 Franz Mücksch kavatseb ehitada temale kuuluvale maatükile, mis asub Darmstadti linna (Saksamaa) loodeosas paiknevas tööstuspiirkonnas, aianduskeskuse aiandusmaterjalide ja -kaupade jaemüümiseks.

13 Maatükil asub hetkel raua ja metalli ringlussevõtu käitis ning seda ümbritsevad erinevad sellised kaubanduslikud ettevõtted nagu kaubahallid, hulgiturud, töökojad ja üks hotell. Nimetatud maa-ala kohta ei ole siiani detailplaneeringut koostatud. Niisiis

saatis eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul Darmstadti linn ehitusseadustiku, mida on muudetud, §-s 34 sätestatud piiratud pädevust kasutades, mis ei luba tal endal hinnata vajadust säilitada vajalik kaugus, Franz Mückschile esialgse otsuse tema ehitusprojekti kooskõla kohta planeerimiseeskirjadega („Bauvorbescheid", edaspidi „esialgne otsus").

14 Merck paikneb umbes 250 meetri kaugusel Franz Mückschi maatükist. Ta käitab rajatisi, milles kasutatakse keemilisi aineid, eelkõige kloori, mis kuulub direktiivi 96/82 ja nimetatud liidumaa immissioonikaitseseaduse 12-nda rakendusmääruse sätete kohaldamisalasse. Merck esitas esialgse otsuse peale vaide, mis rahuldati.

15 Franz Mücksch esitas seejärel nimetatud vaide kohta tehtud otsuse peale kaebuse. Selle uue menetluse kestel koostati Darmstadti linna tellimusel „eksperthinnang äriühingu Merck käitisepiirkonna taluvuse kohta ning selle ümbruse planeeringute kohta [liidumaa saaste vältimise seaduse] § 50 ja direktiivi 96/82 artikli 12 alusel". Selles eksperthinnangus määrati Mercki rajatistest lähtuvate potentsiaalsete ohtude „turvaala". Franz Mückschi maa asub täielikult seda ümbritsevate turvaalade sees.

16 Verwaltungsgericht ja Verwaltungsgerichtshof kohustasid Hesseni liidumaad jätma Mercki poolt esitatud vaie rahuldamata. Viimane ja Hesseni liidumaa esitasid seejärel Verwaltungsgerichtshofi poolt apellatsiooniastmes tehtud määruse peale Bundesverwaltungsgerichtile kassatsioonkaebuse, väites, et siseriikliku õiguse tõlgendus, millele see kohus tugineb, ei ole kooskõlas direktiiviga 96/82, kuna Franz Mückschi projektile loa andmine ei ole vastavuses selle artikli 12 lõikega 1.

17 Neil asjaoludel, leides, et kohtuasi, mille lahendamiseks tema poole pöörduti, sõltub nimetatud direktiivile antavast tõlgendusest, otsustas Bundesverwaltungsgericht menetluse peatada ning esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas direktiivi [96/82] artikli 12 lõiget 1 tuleb tõlgendada selliselt, et selles sätestatud liikmesriikide kohustused, eriti kohustus tagada, et maakasutuse põhimõtete ja nende põhimõtete rakendamise menetluse puhul võetakse arvesse vajadust säilitada pikemas perspektiivis direktiiviga hõlmatud käitiste ning üldkasutatavate hoonete vahel vajalik kaugus, on suunatud planeerimisasutustele, mis otsustavad maakasutuse üle, kaaludes puudutatud avalikke- ja erahuvisid, või on need kohustused suunatud ka ehituslube väljastavatele asutustele, mis peavad langetama kaalutlusõigust kasutamata otsuse projekti lubamise kohta juba kompaktselt hoonestatud alal?

2. Kui direktiivi [96/82] artikli 12 lõige 1 on suunatud ka ehituslube väljastavatele asutustele, mis peavad langetama kaalutlusõigust kasutamata otsuse projekti lubamise kohta juba kompaktselt hoonestatud alal, siis:

kas nimetatud kohustused hõlmavad ka keeldu anda luba üldkasutatava hoone rajamiseks, mis ei säilita – lähtuvalt üleplaneerimise suhtes kehtivatest põhimõtetest – vajalikku kaugust olemasolevast käitisest, kui sellest käitisest sama kaugel või üksnes veidi kaugemal asuvad juba mitmed sarnased üldkasutatavad hooned, käitaja ei pea uue projekti tõttu arvestama täiendavate nõuetega õnnetuste tagajärgede piiramiseks ning täidetud on tervislike elu- ja töötingimuste nõuded?

3. Kui vastus sellele küsimusele on eitav:

Kas õigusnorm, mille kohaselt tuleb üldkasutatava hoone rajamiseks eelmises küsimuses nimetatud tingimustel kindlasti luba anda, võtab piisavalt arvesse vajaliku kauguse säilitamise nõuet?"

Eelotsuse küsimused

Esimene küsimus

18 Oma esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 96/82 artikli 12 lõiget 1 tuleb tõlgendada selliselt, et liikmesriikide kohustus tagada, et võetakse arvesse vajadust säilitada pikemas perspektiivis selle direktiiviga hõlmatud käitiste ning üldkasutatavate hoonete vahel vajalik kaugus, on suunatud ka sellisele avalikule ametiasutusele nagu Darmstadti linn, kes vastutab ehituslubade väljastamise eest, ning seda isegi siis, kui ta teostab seda õigust piiratud pädevuse alusel.

19 Seoses sellega tuleb nentida, et kuigi direktiivi 96/82 artikli 12 lõike 1 teine lõik paneb liikmesriikidele tõesti kohustuse võtta arvesse vajadust säilitada vajalik kaugus esiteks maakasutuse põhimõtete raames, on nimetatud sätte alusel liikmesriikidel siiski sama

kohustus ka muude asjakohaste põhimõtete ning „nende põhimõtete rakendamise menetluste puhul". Sellest tuleneb, et see kohustus puudutab ka ametiasutusi, kes osalevad kavade ja põhimõtete täideviimises, kellel on seos eespool viidatud direktiiviga taotletavate suurõnnetuste ennetamise ja nende mõju piiramise eesmärkidega.

20 Järelikult, kuna ehituslubade väljastamise eest vastutavad ametiasutused võtavad otseselt nende väljastamise menetlustest osa – nagu seda teeb Darmstadti linn põhikohtuasjas, kes võttis vastu esialgse otsuse Franz Mückschi kasuks –, osalevad nad nimetatud artikli 12 lõikes 1 osutatud maakasutuse põhimõtete rakendamises.

21 Sellest tuleneb, et maakasutuskava puudumine – nagu põhikohtuasjas – ei saa vabastada nimetatud ametiasutusi kohustusest võtta ehitusloataotluste hindamisel arvesse vajadust säilitada vajalik kaugus direktiiviga 96/82 hõlmatud käitiste ja külgnevate alade vahel.

22 Nimelt, esiteks kui ametiasutustel, kes ei vastuta maakorralduse planeerimise eest, oleks lubatud tugineda maakasutuskava puudumisele, et vältida oma kohustust võtta arvesse vajadust säilitada vajalik kaugus, siis saaks sellest kohustusest hõlpsasti kõrvale hoiduda ja direktiivi 96/82 kasulik mõju oleks rikutud. Sellistel asjaoludel on ohustatud eesmärk piirata suurõnnetuste mõju inimestele ja keskkonnale, mis on sätestatud selle direktiivi artiklis 1, ning laiemalt EÜ artikli 174 artiklis 1 osutatud liidu keskkonnapõhimõtted ja -poliitika, mille seas esinevad eelkõige tervise kaitsmine ja keskkonnakvaliteedi parandamine.

23 Teiseks ei sea käesoleva kohtuotsuse punktis 21 mainitud tõlgendus kahtluse alla asjaolu, et nimetatud direktiivi eesmärk on sätestada kohustus võtta pikemas perspektiivis arvesse vajadust säilitada vajalik kaugus, samas kui nimetatud kauguste kindlaksmääramine peaks toimuma liikmesriikide äranägemisel.

24 Nimelt kohustab direktiivi 96/82 artikli 12 lõike 1 teine lõige oma ühemõttelise sõnastusega liikmesriike võtma maakasutuse ja/või muude asjakohaste põhimõtete ja nende põhimõtete rakendamise menetluste puhul arvesse vajaliku kauguse säilitamist, et saavutada suurõnnetuste ennetamise ja selliste õnnetuste tagajärgede piiramise eesmärgid. See säte jätab liikmesriigi pädevatele ametiasutusetele laia kaalutlusõiguse nimetatud kauguse täpsustamiseks, mida tuleb siiski teostada eespool mainitud kohustuse piires.

25 Mis puudutab selle kohustuse adressaate, siis leiab Saksamaa valitsus, et nõuet säilitada vajalik kaugus tuleb arvesse võtta eelkõige maakasutuskavade kohta käivate planeerimisotsuste, sealhulgas selliste otsuste tegemisel, mille eesmärk on määrata kindlaks, kas planeerimine on vajalik. Seega saab üksnes erandlikel juhtudel direktiivi 96/82 kasuliku mõju huvides ja analüütiliselt sellist nõuet arvesse võtta otsuste või lubade puhul, mis on vastu võetud ilma, et oleks koostatud planeering, mille eesmärk on hinnata asjaomaseid avalikke ja erahuve.

26 Siiski tuleb märkida, et kuigi nimetatud nõuet rakendavad kõige tihemini pädevad planeerimisasutused, siis ei keela miski direktiivis 96/82 näiteks seda, et need asutused panevad oma planeerimisvahenditega ametiasutustele, kes vastutavad maakasutuse planeerimise põhimõtete rakendamise eest, kohustuse vajalikke kaugusi arvesse võtta ning seda nende rakendusasutuste tiheda seose tõttu projektidega, mille suhtes

nad otsuse tegema peavad. Sellega seoses tuleb nentida, et see direktiiv kohustab liikmesriigi ametiasutusi järgima seda nõuet üksnes mingil ajal maakorralduse põhimõtete või maakasutuskavade rakendamise menetluses, selle ajahetke kindlaksmääramine toimub seevastu liikmesriikide äranägemisel.

27 Lisaks tuleb täpsustada, et nimetatud direktiiv ei ole sätestanud vajaliku kauguse kindlaksmääramise meetodit ega selle kohaldamise viisi, vaid see näeb üksnes ette kohustuse neid arvesse võtta ilma, et see täpsustaks maakorralduse põhimõtete eest vastutavate ametiasutuste hierarhilist taset või nende põhimõtete rakendamise menetlusi. Sellest tuleneb, et selline kindlaksmääramine ning selleks asjakohaste andmete hindamine kujutab endast toimingut, mis tuleb vajaliku kauguse kasuliku mõju säilitamise kohustuse tagamiseks liikmesriikide pädevate riigiasutuste poolt läbi viia kõigil otsustamise tasanditel.

28 Mis puudutab asjaolu, et siseriikliku õiguse kohaselt oli Darmstadti linnal kohustus väljastada esialgne otsus sellise piiratud pädevuse alusel, nagu on täpsustatud käesoleva kohtuotsuse punktis 13, mis takistab tal endal anda hinnang vajadusele säilitada vajalik kaugus, siis tuleb rõhutada, et kui planeerimisasutused ei võtnud seda kaugust arvesse, siis on seda enam oluline, et ametiasutus, kes väljastab ehitusloa, täidab ise direktiivi 96/82 artikli 12 lõike 1 kasuliku mõju tagamiseks selle kohustuse.

29 Sellega seoses tuleb meenutada esiteks, et direktiivist tulenev kohustus saavutada vastavas direktiivis ette nähtud eesmärgid ning vastavalt ELT artikli 4 lõike 3 teises lõigus sätestatud lojaalse koostöö põhimõttest tulenev kohustus võtta kõik vajalikud üld- või erimeetmed, et tagada selle kohustuse täitmine, on siduv

kõigile liikmesriigi võimuorganitele (5. oktoobri 2004. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-397/01–C-403/01: Pfeiffer jt, EKL 2004, lk I-8835, punkt 110, ning 22. detsembri 2010. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-444/09 ja C-456/09: Gavieiro Gavieiro ja Iglesias Torres, EKL 2010, lk I-14031, punkt 72).

30 Teiseks on väljakujunenud kohtupraktika, et liikmesriigid ei saa õigustada direktiividest tulenevate kohustuste täitmata jätmist enda siseriikliku õiguskorra sätete, tavade ega asjaoludega (13. detsembri 1991. aasta otsus kohtuasjas C-33/09: komisjon *vs.* Itaalia, EKL 1991, lk I-5987, punkt 24, ja 16. jaanuari 2003. aasta otsus kohtuasjas C-388/01: komisjon *vs.* Itaalia, EKL 2003, lk I-721, punkt 27).

31 Sellest nähtub, et põhikohtuasjas oleks pidanud Darmstadti linn võtma vajalikud meetmed, et täita direktiivist 96/82 tulenev kohustus hinnata vajadust säilitada vajalik kaugus.

32 Seoses sellega, et Darmstadti linnal ei olnud tulenevalt tema piiratud pädevusest käesoleval juhul võimalik vajalikku kaugust arvesse võtta, tuleb täpsustada, nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 44 seda märkis, et eelotsusetaotluse esitanud kohus peab järgima asutamislepinguga loodud süsteemis sisalduvat põhimõtet, mille kohaselt tuleb siseriiklikku õigust tõlgendada vastavuses liidu õigusega ning mis võimaldab siseriiklikel kohtutel oma pädevuse piires kohtuasjade lahendamise kaudu tagada liidu õiguse efektiivne toimimine (vt selle kohta 15. mai 2003. aasta otsus kohtuasjas C-160/01: Mau, EKL 2003, lk I-4791, punkt 34, ja 19. jaanuari 2010. aasta otsus kohtuasjas C-555/07: Kücükdeveci, EKL 2010, lk I-365, punkt 48).

33 Sellega seoses tuleb märkida, et siseriikliku õiguse kooskõlalise tõlgendamise põhimõte, mis tuleneb liidu õigusest, nõuab, et liikmesriigi kohus võtaks arvesse siseriiklikku õigust kogumina, et hinnata, millises ulatuses saab seda tõlgendada nii, et see

ei vii asjassepuutuvas direktiivis taotletuga vastupidisele tulemusele (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Pfeiffer jt, punkt 115, ning 16. detsembri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-239/09: Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, EKL 2010, lk I-13083, punkt 50).

34 Lisaks, isegi kui põhikohtuasi vastandab riigiasutuse üksikisikule, siis on oluline meenutada, et Euroopa Kohus on juba otsustanud, et liikmesriik võib põhimõtteliselt siseriikliku õiguse kooskõlalist tõlgendust kasutada üksikisikute vastu (8. oktoobri 1987. aasta otsus kohtuasjas 80/86: Kolpinghuis Nijmegen, EKL 1987, lk 3969, punktid 12–14, ja 5. juuli 2007. aasta otsus kohtuasjas C-321/05: Kofoed, EKL 2007, lk I-5795, punkt 45).

35 Seega tuleb esimesele küsimusele vastata, et direktiivi 96/82 artikli 12 lõiget 1 tuleb tõlgendada selliselt, et liikmesriikide kohustus tagada, et võetakse arvesse vajadust säilitada pikemas perspektiivis nimetatud direktiiviga hõlmatud käitiste ning üldkasutatavate hoonete vahel vajalik kaugus, on suunatud ka sellisele avalikule ametiasutusele nagu Darmstadti linn, kes vastutab ehituslubade väljastamise eest, ning seda isegi siis, kui ta teostab seda õigust piiratud pädevuse alusel.

Teine ja kolmas küsimus

36 Oma teise ja kolmanda küsimusega, mida tuleb uurida koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, milline on direktiivi 96/82 artikli 12 lõikes 1 sätestatud kohustuse ulatus, mille alusel liikmesriigid peavad vajalikku kaugust arvesse võtma. Ta küsib esiteks, kas sellist kohustust tuleb tõlgendada nii, et see paneb viimastele eelotsusetaotluse esitanud kohtu kirjeldatud asjaoludel kohustuse keelata üldkasutatava hoone rajamine, kehtestades sellega tingimusteta halvendamiskeelu. Teiseks

soovib see kohus teada, kas nimetatud kohustusega on vastuolus selline siseriiklik õigusnorm, nagu on kõne all põhikohtuasjas, mis sätestab kohustuse lubada nimetatud asjaoludel sellise hoone rajamist ning seda ilma, et planeerimise või üksikotsuse tegemise etapis tuleks hinnata riske, mis seonduvad hoone rajamisega seda ümbritsevate turvaalade sisse.

37 Sissejuhatuseks tuleb märkida, et direktiivi 96/82 artikli 12 lõikes 1 sätestatud maakorraldus tugineb põhimõttele, mille kohaselt peavad omavahel kokkusobimatud maakasutused olema üksteisest lahutatud vajaliku kauguse võrra. Sellega seoses tuleb nentida, et need kaugused iseenesest kujutavad peamisi andmeid, mis võimaldavad määrata kindlaks alad, mis kuuluvad selle direktiivi kohaldamisalasse, mille eesmärk on esiteks vältida suurõnnetusi ja piirata nende poolt tekitatud kahju ning teiseks piiritleda need alad võrreldes nende aladega, mis ei kuulu nimetatud kohaldamisalasse.

38 Lisaks peab direktiivi 96/82 artikli 12 lõike 1 esimese lõigu punktis c osutatud juhtumitel, mille hulka kuulub ka põhikohtuasi, kontrollima uusi muudatusi olemasolevate käitiste läheduses, eelkõige kui nad on sellised, et võivad suurendada suurõnnetuste riski või raskendada nende tagajärgi.

39 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu teist ja kolmandat küsimust tuleb uurida nendest põhimõtetest lähtuvalt.

40 Esiteks, mis puudutab võimalikku halvendamiskeeldu, siis tuleb analüüsida direktiivi 96/82 artikli 12 lõikes 1 sätestatud kohustuse ulatust. Sellega seoses on oluline rõhutada, nagu on välja toodud käesoleva kohtuotsuse punktis 24, et nimetatud kohustus esitab oma ühemõttelise sõnastusega liikmesriigile nõude võtta arvesse vajalikku kaugust. Siiski, nagu Franz Mücksch ja Euroopa Komisjon seda väidavad, säilitavad liikmesriigid nimetatud nõude kohaldamisel kaalutlusõiguse.

41 Sellise kaalutlusõiguse olemasolu tuleneb kõnealuse sätte sõnastusest, kuna, kuigi liikmesriigid peavad tagama, et maakasutuse põhimõtted arvestaksid vajadusega säilitada vajalik kaugus, siis nõuab nimetatud artikli 12 lõige 1 üksnes seda, et need põhimõtted „võtaksid arvesse" nimetatud kauguse säilitamist.

42 Niisiis, ei saa väljendit „võetakse arvesse vajadust säilitada […] vajalik kaugus" ega direktiivi 96/82 artikli 12 lõike 1 ülejäänud sõnastust või selle direktiivi põhjendust 22 tõlgendada selliselt, et see kohustab keelduma kõigist vajaliku kauguse piiride sisse jäävatest projektidest.

43 Lisaks kajastub sellise kaalutlusõiguse andmine eelkõige asjaolus, et seoses direktiivi 96/82 peamiste eesmärkidega, milleks on vältida ohtlike ainetega seotud suurõnnetusi ja piirata nende tagajärgi, nagu on mainitud selle direktiivi artiklis 1, et selle direktiivi artikli 12 lõike 1 punkti c rakendamine nõuab, et siseriiklikud maakorralduse põhimõtete eest vastutavad ametiasutused, mis eelkõige puudutab kompaktse hoonestusega alasid, viiksid läbi teatavad toimingud nagu õnnetuste riski suurenemise

või nende mõju halvenemise hindamine – see nõuab mitte üksnes riski ja kahjude hindamist, vaid ka kõigi ülejäänud asjakohaste asjaolude hindamist igal üksikjuhul.

44 On selge, et need asjaolud varieeruvad sageli oluliselt, olenevalt planeeritavate alade teatavatest andmetest või andmetest, millest lähtuvalt tuleb üksikotsused vastu võtta, seda isegi kui nende kohta maakasutuskava puudub. Seega võib nende eriasjaolude seas lisaks kõnealuste ohtlike ainete olemusele esineda tõenäosus, et direktiivi 96/82 kohaldamisalasse kuuluva käitise käitamise käigus juhtub suurõnnetus, selle võimaliku õnnetuse mõju inimeste tervisele ja keskkonnale, uues hoones aset leidva tegevuse laad, millise sagedusega avalikkus hoonet kasutab ja see, kui lihtne on päästeteenistusel õnnetuse korral sekkuda. Lisaks, nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus seda õigesti märkis, võivad kõik need eriasjaolud toimida koostoimes sotsiaalsete ja majanduslike teguritega.

45 Nimelt, kui liikmesriigid peavad maakasutuse põhimõtete väljatöötamisel võtma arvesse vajadust säilitada vajalik kaugus ning vähemalt kaudselt selle kindlaks määrama, ei tähenda selline kohustus siiski seda, et nad peavad sellise kauguse seadma ainsaks kriteeriumiks, millest lähtuvalt lubada või keelduda, et uute hoonete rajamise projektide asukohaks on olemasolevate käitiste ümbrus. Neil asjaoludel võimaldab ainuüksi kaalutlusõiguse olemasolu tunnustamine tagada vajaliku kauguse säilitamise vajaduse täieliku kasuliku mõju.

46 Järelikult tuleb seoses direktiivi 96/82 artikli 12 lõike 1 sõnastusega ja tegurite, mis sõltuvad suures osas iga kõne all oleva juhtumi konkreetsetest asjaoludest, hindamise olemasoluga märkida, nagu seda tegi eelotsusetaotluse esitanud kohus ja vastupidi sellele, mida väitis Merck, et kohustus säilitada vajalik kaugus ei ole absoluutne selles tähenduses, et see ei kohusta keelduma kõigist uute hoonete rajamise projektidest

kompaktse hoonestusega aladele, kus asuvad selles direktiivis osutatud käitised, seda ka siis, kui selle ehitise puhul on tegemist sellise üldkasutatava hoonega, nagu on kõne all põhikohtuasjas.

47 Sellist tõlgendust ei sea kahtluse alla ajutine kriteerium, mille kohaselt tuleb „pikemas perspektiivis" säilitada vajalik kaugus direktiiviga 96/82 hõlmatud käitiste ning üldkasutatavate hoonete vahel. Sellega seoses tuleb esiteks rõhutada, nagu Merck seda õigesti märkis, et nimetatud väljend nõuab teatud *status quo* järgimist selles tähenduses, et ametivõimud, kes vastutavad maakasutuskavade rakendamise eest, ei ole kohustatud neid kaugusi järgima juba olemasolevate ehitiste puhul, kuna need kaugused määratakse esimest korda kindlaks hilisemas etapis. Teiseks, nagu seda märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 40, tuleb seda väljendit mõista kui nõuet, mille eesmärk on säilitada nimetatud kaugus seal, kus sellest on juba kinni peetud ning kui sellest ei ole kinni peetud, on vaja see seada pikemas perspektiivis eesmärgiks.

48 Tõepoolest ei muuda kumbki neist kahest väljendi „pikemas perspektiivis" tõlgendusest nimetatud direktiivi artikli 12 lõiget 1 siduvamaks sellisel viisil, et see sätestaks keelu olukorda raskendada ning sellest tulenevalt nagu keelaks igasuguste üldkasutatavate hoonete rajamise olemasolevate käitiste lähedusse.

49 Teiseks, mis puudutab küsimust, kas direktiivi artikli 12 lõikes 1 sätestatud kohustusega on vastuolus selline siseriiklik õigusnorm, mis sätestab kohustuse lubada hoone rajamist ilma, et planeerimise või üksikotsuse tegemise etapis tuleks hinnata riske, mis seonduvad hoone rajamisega nimetatud kauguse piiridesse, siis tuleb täpsustada, et liikmesriikidele kuuluvat kaalutlusõigust ei saa tõlgendada selliselt, nagu komisjon

seda märkis, et see võimaldab oma olemuselt viimastel lähtuda abstraktsest vajaliku kauguse arvessevõtmisest.

50 Nimelt, kui direktiiv 96/82 jätab siseriiklike pädevate ametiasutuste hooleks arvutada nimetatud kaugus ja see tulenevalt asjakohastest teguritest kindlaks määrata, siis nõuab vajaliku kauguse „arvessevõtmine", et sellega tõepoolest koos teiste teguritega riskide hindamise käigus arvestataks, olgu see siis üldiselt maakasutuskavade väljatöötamise käigus või planeeringu puudumise korral täpsemalt, eelkõige nagu põhikohtuasjas, ehituslubade suhtes otsuste tegemise käigus.

51 Sellest nähtub, et kuna siseriiklikud õigusnormid nõuavad, et luba tuleb väljastada hoone rajamiseks ilma, et planeerimise või üksikotsuse tegemise etapis tuleks hinnata riske, mis seonduvad hoone rajamisega vajaliku kauguse ulatuse piiridesse, siis sellised õigusnormid muudavad sisutühjaks kohustuse võtta arvesse vajaliku kauguse säilitamise vajadust ning takistavad niisiis selle kasulikku mõju. Seetõttu tuleb järeldada, et selline siseriiklik õigusnorm, mis sätestab kohustuse väljastada luba sellistel asjaoludel, on vastuolus direktiivi 96/82 artikli 12 lõikega 1.

52 Seoses sellega on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne tõlgendada käesoleva kohtuotsuse punktides 32–34 meenutatud põhimõtetest lähtuvalt siseriiklikku seadust niivõrd kui võimalik vastavuses nimetatud direktiiviga.

53 Eelnevatest kaalutlustest lähtudes tuleb teisele ja kolmandale küsimusele vastata, et direktiivi 96/82 artikli 12 lõikes 1 sätestatud kohustus võtta arvesse vajadust säilitada pikemas perspektiivis nimetatud direktiiviga hõlmatud käitiste ning üldkasutatavate hoonete vahel vajalik kaugus, ei kohusta siseriiklikke pädevaid asutusi sellistel

asjaoludel, nagu on kõne all põhikohtuasjas, keelama üldkasutatava hoone rajamist. Seevastu on sellise kohustusega vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis sätestavad, et sellise hoone rajamiseks tuleb väljastada luba ilma, et planeerimise või üksikotsuse tegemise etapis tuleks hinnata riske, mis seonduvad hoone rajamisega vajaliku kauguse ulatuse piiridesse.

Kohtukulud

54 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (esimene koda) otsustab:

1. **Nõukogu 9. detsembri 1996. aasta direktiivi 96/82/EÜ ohtlike ainetega seotud suurõnnetuste ohu ohjeldamise kohta (muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2003. aasta direktiiviga 2003/105/EÜ) artikli 12 lõiget 1 tuleb tõlgendada selliselt, et liikmesriikide kohustus tagada, et võetakse arvesse vajadust säilitada pikemas perspektiivis nimetatud direktiiviga hõlmatud käitiste ning üldkasutatavate hoonete vahel vajalik kaugus, on suunatud ka sellisele avalikule ametiasutusele nagu Darmstadti linn**

(Saksamaa), kes vastutab ehituslubade väljastamise eest, ning seda isegi siis, kui ta teostab seda õigust piiratud pädevuse alusel.

2. Direktiivi 96/82, (muudetud direktiiviga 2003/105) artikli 12 lõikes 1 sätestatud kohustus võtta arvesse vajadust säilitada pikemas perspektiivis nimetatud direktiiviga hõlmatud käitiste ning üldkasutatavate hoonete vahel vajalik kaugus, ei kohusta siseriiklikke pädevaid asutusi sellistel asjaoludel, nagu on kõne all põhikohtuasjas, keelama üldkasutatava hoone rajamist. Seevastu on sellise kohustusega vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis sätestavad, et sellise hoone rajamiseks tuleb väljastada luba ilma, et planeerimise või üksikotsuse tegemise etapis tuleks hinnata riske, mis seonduvad hoone rajamisega vajaliku kauguse ulatuse piiridesse.

Allkirjad