TEISINGUMO TEISMO (pirmoji kolegija) Sprendimas

2011 m. rugsėjo 15 d.*

Byloje C-53/10

dėl *Bundesverwaltungsgericht* (Vokietija) 2009 m. gruodžio 3 d. sprendimu, kurį Teisingumo Teismas gavo 2010 m. vasario 2 d., pagal SESV 267 straipsnį pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje

Land Hessen

prieš

Franz Mücksch OHG,

dalyvaujant

Merck KGaA,

* Proceso kalba: vokiečių.

TEISINGUMO TEISMAS (pirmoji kolegija),

kurį sudaro kolegijos pirmininkas A. Tizzano (pranešėjas), teisėjai J.-J. Kasel, M. Ilešič, E. Levits ir M. Safjan,

generalinė advokatė E. Sharpston,
posėdžio sekretorius B. Fülöp, administratorius,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2011 m. sausio 27 d. posėdžiui,

išnagrinėjęs pastabas, pateiktas:

— *Franz Mücksch OHG*, atstovaujamos *Rechtsanwalt* S. Kobes,

— *Merck KGaA*, atstovaujamos *Rechtsanwalt* C. Weidemann,

— Vokietijos vyriausybės, atstovaujamos J. Möller ir C. Blaschke,

— Europos Komisijos, atstovaujamos G. von Rintelen ir A. Sipos,

susipažinęs su 2011 m. balandžio 14 d. posėdyje pateikta generalinės advokatės išvada,

priima šį

Sprendimą

1 Prašymas priimti prejudicinį sprendimą susijęs su 1996 m. gruodžio 9 d. Tarybos direktyvos 96/82/EB dėl didelių, su pavojingomis medžiagomis susijusių avarijų pavojaus kontrolės (OL L 10, 1997, p. 13; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 2 t., p. 410), iš dalies pakeistos 2003 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2003/105/EB (OL L 345, p. 97; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 4 t., p. 398, toliau – Direktyva 96/82), 12 straipsnio 1 dalies aiškinimu.

2 Šis prašymas buvo pateiktas nagrinėjant *Land Hessen* ir *Franz Mücksch OHG* (toliau – *Franz Mücksch*) ginčą dėl pastarosios galimybės statyti sodo reikmenų parduotuvę netoli *Merck KGaA* (toliau – *Merck*) priklausančios cheminių medžiagų gamyklos, esančios į Direktyvos 96/82 taikymo sritį patenkančioje zonoje.

Teisinis pagrindas

Sąjungos teisė

3 Direktyvos 96/82 2 konstatuojamojoje dalyje numatyta:

„kadangi [EB] Sutarties [174] straipsnio 1 ir 2 dalyse numatytais ir Europos bendrijos aplinkosaugos veiksmų programose <...> smulkiau išdėstytais Bendrijos aplinkos apsaugos tikslais ir principais siekiama prevencine veikla išsaugoti ir apsaugoti kokybišką aplinką ir apsaugoti žmonių sveikatą."

4 Šios direktyvos 22 konstatuojamojoje dalyje skelbiama:

„<…> siekiant geriau apsaugoti gyvenamuosius rajonus, intensyvaus visuomeninio gyvenimo vietas [visuomenės lankomas vietas] ir ypač jautrias ar susirūpinimą keliančias gamtos vietoves, žemėtvarka ir (arba) kita valstybių narių atitinkama politika turėtų būti nukreipta taip, kad būtų įmanoma kuo ilgiau [ilgalaikėje ateityje] išlaikyti reikiamą atstumą tarp tokių vietų ir pavojų keliančių objektų, o jau esamuose objektuose būtina atsižvelgti į papildomas technines priemones, kad žmonėms negrėstų dar didesnis pavojus".

5 Remiantis Direktyvos 96/82 1 straipsniu „Tikslas“:

„Šios direktyvos tikslas – su pavojingomis medžiagomis susijusių didelių avarijų prevencija ir jų padarinių žmonėms bei aplinkai ribojimas, kad visoje Bendrijoje būtų galima nuosekliai ir veiksmingai užtikrinti aukštą apsaugos lygį.“

6 Šios direktyvos 3 straipsnio 1–7 punktuose nustatyta:

„Šioje direktyvoje:

1) „Objektas“ reiškia visą veiklos vykdytojo valdomą teritoriją, kur viename ar keliuose įrenginiuose, įskaitant įprastą ir susijusią infrastruktūrą ar veiklą, yra pavojingų medžiagų;

2) „Įrenginys“ reiškia objekto techninį vienetą, kur gaminamos, naudojamos, tvarkomos ar laikomos pavojingos medžiagos. Įrenginio sąvoka apima visą įrangą, struktūras, vamzdynus, mašinas, įrankius, privačias geležinkelio atšakas, dokus, įrenginius aptarnaujančias krovos krantines, dambas, sandėlius ir kitas sausumoje ar vandenyje esančias struktūras, būtinas įrenginio veiklai;

3) „Veiklos vykdytojas“ reiškia fizinį ar juridinį asmenį, kuris eksploatuoja ar valdo objektą ar įrenginį, arba kuriam pagal nacionalinės teisės aktus yra suteikti sprendžiamieji ekonominiai įgaliojimai juos techniškai eksploatuoti;

4) „Pavojinga medžiaga“ reiškia I priedo 1 dalyje nurodytą medžiagą, mišinį ar preparatą arba I priedo 2 dalies kriterijus atitinkančią medžiagą žaliavų, gaminių, šalutinių produktų, liekanų ar tarpinių produktų pavidalu, taip pat medžiagas, kurios gali susidaryti avarijos atveju;

5) „Stambi avarija“ reiškia tokį įvykį kaip, pavyzdžiui, gausingos išlėkos, gaisras ar sprogimas, kuris kyla, kai eksploatuojant šios direktyvos reglamentuojamą objektą įvykiai tampa nekontroliuojami, sukelia tiesioginį ar uždelstą rimtą pavojų žmonėms ir (arba) aplinkai objekto viduje ar už jo ribų ir kuris yra susijęs su viena ar keliomis pavojingomis medžiagomis;

6) „Pavojus“ reiškia pavojingos medžiagos ar fizinės situacijos prigimtinį požymį, kuris potencialiai gali pakenkti žmonėms ir (arba) aplinkai;

7) „Rizika“ reiškia tam tikro poveikio tikimybę per tam tikrą laiką arba tam tikromis aplinkybėmis.“

7 Direktyvos 96/82 5 straipsnio „Bendrosios veiklos vykdytojo pareigos“ 1 dalyje numatyta:

„Valstybės narės užtikrina, kad veiklos vykdytojas būtų įpareigotas imtis būtinų priemonių neleisti įvykti stambioms avarijoms ir riboti jų pasekmes žmonėms ir aplinkai.“

8 Šios direktyvos 12 straipsnio „Žemėtvarka“ 1 dalyje nustatyta:

„Valstybės narės užtikrina, kad jų žemėtvarkos politikoje ir (arba) kitoje atitinkamoje politikoje būtų atsižvelgiama į stambių avarijų prevencijos ir jų padarinių apribojimo uždavinius. Šiuos uždavinius jos turi įgyvendinti kontroliuodamos:

a) naujų objektų išdėstymą;

b) esamų objektų modifikacijas pagal 10 straipsnį;

c) naujas statybas, tokias kaip susisiekimo keliai, visuomenės dažnai lankomos vietos [visuomenės lankomos vietos] ir gyvenamieji rajonai, netoli objektų, kurių vieta ar išdėstymas didina stambių avarijų riziką ir pasekmes.

Valstybės narės užtikrina, kad formuojant jų žemėtvarkos ir (arba) kitą atitinkamą politiką ir nustatant tos politikos įgyvendinimo tvarką būtų atsižvelgiama į būtinybę [ilgalaikėje ateityje] išlaikyti tinkamus atstumus tarp objektų, kuriems taikoma ši direktyva, ir gyvenamųjų rajonų, [viešojo naudojimo] pastatų ir visuomenės naudojamų [lankomų] vietų, pagrindinių transporto maršrutų, kiek tai įmanoma, poilsio zonų ir ypatingai jautrių ar susirūpinimą keliančių gamtos plotų, o jau esamų objektų atveju – į būtinybę imtis pagal 5 straipsnį papildomų techninių priemonių, kad nedidėtų žmonėms keliamas pavojus.“

Nacionalinės teisės aktai

9 2004 m. rugsėjo 23 d. Statybos kodekso (*Baugesetzbuch*), paskutinį kartą iš dalies pakeisto 2009 m. liepos 31 d. įstatymu (BGBl 2009 I, p. 2585), 34 straipsnio „Leidimas įgyvendinti projektą užstatytose vietovėse“ 1 dalyje numatyta:

„Užstatytose vietovėse įgyvendinti projektą leidžiama, jei, atsižvelgiant į statybų pobūdį ir apimtis, statybų metodą ir užstatomą žemės plotą, šis projektas dera prie jo artimiausios aplinkos ir jei užtikrinamas komunalinių paslaugų teikimas. Reikalavimai, susiję su sveiko gyvenimo ir darbo sąlygomis, turi būti įvykdyti; bendras vietovės vaizdas negali būti pakeistas.“

10 2002 m. rugsėjo 26 d. Federalinio apsaugos nuo taršos įstatymo (*BundesImmissionsschutzgesetz*), paskutinį kartą iš dalies pakeisto 2009 m. rugpjūčio 11 d. įstatymu (BGBl. 2009 I, p. 2723), 50 straipsnis „Planavimas“ išdėstytas taip:

„Planuojant teritorijas ir nustatant planavimo priemones, numatyti konkrečiam naudojimui žemės plotai turi būti išdėstyti taip, kad būtų kiek įmanoma labiau išvengta žalingo poveikio aplinkai ir poveikio, kurį sukelia pramoninėse zonose įvykusios didelės avarijos, kaip jos suprantamos pagal Direktyvos [96/82] 3 straipsnio 5 dalį, išimtinai arba daugiausia gyvenamųjų rajonų zonoms bei kitoms saugotinoms zonoms, ypač visuomenės lankomoms vietoms, pagrindiniams transporto maršrutams, poilsio zonoms ir aplinkos apsaugos požiūriu ypač susirūpinimą keliančioms ar jautrioms zonoms ir viešojo naudojimo pastatams. Planuojant teritorijas ir nustatant planavimo priemones tose srityse, kuriose nėra viršytos teisės aktuose nustatytos teršalų ribos, kaip jos suprantamos pagal 48a straipsnio 1 dalį, vertinant esamus interesus reikia atsižvelgti į interesą užtikrinti kuo geresnę oro kokybę.“

11 Dvyliktojo nutarimo, įgyvendinančio Federalinį apsaugos nuo taršos įstatymą (*Zwölfte Verordnung zur Durchführung des BundesImmissionsschutzgesetzes (Störfall-Verordnung*)), paskelbto 2005 m. birželio 8 d. (*BGBl.* 2005 I, p. 1598), 3 straipsnio „Bendrosios veiklos vykdytojo pareigos“ 1 ir 3 dalyse numatyta:

„1. Veiklos vykdytojas, atsižvelgdamas į galimo pavojaus pobūdį ir dydį, turi imtis visų reikiamų priemonių didelėms avarijoms išvengti; tai nepažeidžia pareigų, jam nustatytų pagal kitas nei teisės aktuose dėl apsaugos nuo taršos numatytas nuostatas.

<…>

3. Nepaisant 1 dalies nuostatų, prevencinių priemonių turi būti imtasi, siekiant kuo labiau sumažinti didelių avarijų padarinius.“

Pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai

12 *Franz Mücksch* jai priklausančiame žemės sklype, esančiame Darmštato miesto (Vokietijoje) šiaurės vakarų komercinėje zonoje, ketina statyti sodo priežiūros prekių prekybos centrą, kuriame būtų prekiaujama sodo reikmenimis.

13 Žemės sklypą šiuo metu užima metalo laužo ir metalų perdirbimo objektas, o aplink jį yra mažmeninės ir didmeninės prekybos objektų, dirbtuvių ir viešbutis. Minėtos zonos detalusis žemėtvarkos planas nebuvo parengtas. Taigi, kaip teigia prašymą priimti

prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, Darmštato miestas, įgyvendindamas iš dalies pakeisto Statybos kodekso 34 straipsnyje numatytą ribotą kompetenciją, kuri jam sutrukdė pačiam atlikti vertinimą dėl būtinybės išlaikyti tinkamus atstumus, priėmė *Franz Mücksch* skirtą pirminį sprendimą dėl jos statybų projekto atitikties urbanistikos taisyklėms (*Bauvorbescheid*, toliau – pirminis sprendimas).

14 *Merck* yra įsisteigusi maždaug 250 metrų nuo *Franz Mücksch* žemės sklypo. Ji eksploatuoja įrenginius, kuriuose naudojamos cheminės medžiagos, be kita ko, chloras, patenkančios į Direktyvos 96/82 ir minėtojo dvyliktojo nutarimo, kuriuo įgyvendinamas Federalinis apsaugos nuo taršos įstatymas, nuostatų taikymo sritį. *Merck* administracine tvarka pateikė skundą dėl pirminio sprendimo, kuris buvo patenkintas.

15 Tada *Franz Mücksch* apskundė sprendimą, priimtą dėl minėto skundo. Vykstant šiai naujai procedūrai Darmštato miesto prašymu buvo parengta „ekspertizės išvada dėl bendrovės *Merck* veiklos zonos suderinamumo ir dėl statybų aplink šią zoną planų atsižvelgiant į [Federalinio apsaugos nuo taršos įstatymo] 50 straipsnį ir Direktyvos 96/82 12 straipsnį. Šioje išvadoje buvo nustatyti „saugos atstumai“, susiję su *Merck* įrenginiuose galinčiais kilti pavojais. Visas *Franz Mücksch* žemės sklypas patenka į zoną, kuri yra arčiau nei nustatyti saugos atstumai.

16 *Verwaltungsgericht* ir *Verwaltungsgerichtshof* nurodė *Land Hessen* atmesti *Merck* skundą. Todėl ši ir *Land Hessen* pateikė *Bundesverwaltungsgericht* kasacinį skundą dėl *Verwaltungsgerichtshof* apeliacine tvarka priimto sprendimo, kuriame tvirtino, kad nacionalinės teisės aiškinimas, kuriuo rėmėsi šis teismas, neatitinka Direktyvos 96/82, nes *Franz Mücksch* projekto patvirtinimas yra nesuderinamas su šios direktyvos 12 straipsnio 1 dalimi.

17 Šiomis aplinkybėmis *Bundesverwaltungsgericht*, nusprendęs, kad sprendimas jo nagrinėjamoje byloje priklauso nuo minėtos direktyvos aiškinimo, nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar direktyvos [96/82] 12 straipsnio 1 dalį reikia aiškinti taip, kad joje įtvirtintos valstybių narių pareigos, pirmiausia pareiga formuojant savo žemėtvarkos politiką ir nustatant tos politikos įgyvendinimo tvarką atsižvelgti į būtinybę ilgalaikėje ateityje išlaikyti tinkamus atstumus tarp objektų, kuriems taikoma ši direktyva, ir viešojo naudojimo pastatų, taikomos tik teritorijų planavimo subjektams, kurie turi nuspręsti dėl teritorijų naudojimo įvertinę paveikiamus viešuosius ir privačiuosius interesus, ar ir valdžios institucijoms, įgaliotoms išduoti statybos leidimus, kurios ribotos kompetencijos pagrindu priima sprendimą leisti įgyvendinti projektą jau užstatytoje teritorijoje?

2. Jei direktyvos [96/82] 12 straipsnio 1 dalis taikoma ir valdžios institucijoms, įgaliotoms išduoti statybos leidimus, kurios ribotos kompetencijos pagrindu priima sprendimą leisti įgyvendinti projektą jau užstatytoje teritorijoje:

ar minėtos pareigos apima draudimą leisti statyti viešojo naudojimo pastatą, kuris – remiantis planavimo srityje taikomais principais – nėra nutolęs tinkamu atstumu nuo esamo objekto, jei atstumu, kuris nėra didesnis ar gerokai didesnis už paminėtą, objekto jau yra keletas panašių viešojo naudojimo pastatų, jei dėl naujo projekto vykdytojas neturi įvykdyti papildomų reikalavimų avarijos pasekmėms apriboti ir jei laikomasi reikalavimų, susijusių su sveiko gyvenimo ir darbo sąlygomis?

3. Jei į šį klausimą būtų atsakyta neigiamai:

Ar teisės aktuose, pagal kuriuos privaloma leisti statyti viešojo naudojimo pastatą ankstesniame klausime numatytomis aplinkybėmis, pakankamai atsižvelgiama į būtinybę išlaikyti tinkamą atstumą?“

Dėl prejudicinių klausimų

Dėl pirmojo klausimo

18 Pirmuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės klausia, ar Direktyvos 96/82 12 straipsnio 1 dalis turi būti aiškinama taip, kad valstybių narių pareiga užtikrinti, jog būtų atsižvelgiama į būtinybę ilgalaikėje ateityje išlaikyti tinkamus atstumus tarp objektų, kuriems taikoma ši direktyva, ir viešojo naudojimo pastatų, taikoma ir viešosios valdžios institucijai, kaip antai Darmštato miestas, įgaliotai išduoti statybos leidimus, net jeigu ji tokia teise naudojasi įgyvendindama ribotą kompetenciją.

19 Šiuo atžvilgiu reikia konstatuoti, kad nors tiesa, jog Direktyvos 96/82 12 straipsnio 1 dalies antroje pastraipoje valstybės narės įpareigojamos atsižvelgti į būtinybę išlaikyti tinkamus atstumus visų pirma formuojant jų žemėtvarkos politiką, pagal šią nuostatą valstybės narės tokią pačią pareigą turi ir formuojant kitą atitinkamą politiką

bei nustatant „tos politikos įgyvendinimo tvarką“. Iš to matyti, kad ši pareiga taip pat skirta valdžios institucijoms, kurios dalyvauja įgyvendinant planus ir politiką, susijusius su minėta direktyva siekiamais tikslais išvengti didelių avarijų ir riboti jų pasekmes.

20 Todėl kadangi statybos leidimus išduoti įgaliotos valdžios institucijos dalyvauja tiesiogiai valdant šių leidimų išdavimo procedūras, kaip tai daro Darmštato miestas pagrindinėje byloje, priėmęs pirminį *Franz Mücksch* palankų sprendimą, jos prisideda įgyvendinant minėto 12 straipsnio 1 dalyje numatytą žemėtvarkos politiką.

21 Iš to išplaukia, kad kai neparengtas detalusis žemėtvarkos planas, kaip antai pagrindinėje byloje, minėtos valdžios institucijos neatleidžiamos nuo pareigos vertindamos prašymus išduoti statybos leidimą atsižvelgti į būtinybę išlaikyti tinkamus atstumus tarp objektų, kuriems taikoma Direktyva 96/82, ir greta esančių vietų.

22 Iš tikrųjų, viena vertus, jei valdžios institucijoms, kurios nėra atsakingos už urbanistinį planavimą, būtų leidžiama remtis detaliojo žemėtvarkos plano nebuvimu siekiant išvengti jų pareigos atsižvelgti į būtinybę išlaikyti tinkamus atstumus, ši pareiga būtų lengvai apeinama, o Direktyva 96/82 prarastų veiksmingumą. Tokiomis aplinkybėmis būtų keliama grėsmė šios direktyvos 1 straipsnyje nurodytiems tikslams riboti didelių avarijų padarinius žmonėms ir aplinkai bei apskritai EB 174 straipsnio 1 dalyje nurodytiems Sąjungos politikos aplinkos srityje tikslams ir principams, tarp kurių, be kita ko, yra sveikatos apsauga ir aplinkos kokybės gerinimas.

23 Kita vertus, šio sprendimo 21 punkte paminėto aiškinimo negali paneigti tai, jog šioje direktyvoje tik numatyta būtinybė ilgalaikėje ateityje išlaikyti tinkamus atstumus, o šių atstumų nustatymas paliktas valstybių narių diskrecijai.

24 Iš tikrųjų Direktyvos 96/82 12 straipsnio 1 dalies antroje pastraipoje valstybės narės aiškiai įpareigojamos atsižvelgti į būtinybę išlaikyti tinkamus atstumus formuojant jų žemėtvarkos ir (arba) kitą atitinkamą politiką ir nustatant tos politikos įgyvendinimo tvarką, kad būtų pasiekti didelių avarijų prevencijos ir tokių avarijų padarinių ribojimo tikslai. Vis dėlto šioje nuostatoje kompetentingoms valstybių narių valdžios institucijoms paliekama diskrecija konkrečiai nustatyti šiuos atstumus, o šia diskrecija bet kuriuo atveju turi būti naudojamasi neperžengiant anksčiau nurodytos pareigos ribų.

25 Dėl subjektų, kuriems taikoma minėta pareiga, Vokietijos vyriausybė tvirtina, kad į reikalavimą išlaikyti tinkamus atstumus būtina visų pirma atsižvelgti priimant planavimo sprendimus, susijusius su žemėtvarka, įskaitant tuos, kuriais siekiama nustatyti, ar toks planavimas yra būtinas. Taigi išimtinai Direktyvos 96/82 veiksmingumo sumetimais ir vertinimo tikslais į tokį reikalavimą būtų galima atsižvelgti, kai priimami sprendimai ar išduodami leidimai nevykdant planavimo, skirto įvertinti atitinkamus viešuosius ir privačiuosius interesus.

26 Tačiau reikia pažymėti, kad nors tiesa, jog minėtą reikalavimą dažniausiai įgyvendins planavimo srityje kompetentingos valdžios institucijos, Direktyva 96/82 visiškai nedraudžiama, pavyzdžiui, kad jos savo planavimo priemonėse pareigą atsižvelgti į tinkamus atstumus tik priskirtų valdžioms institucijoms, įgaliotoms įgyvendinti

detaliuosius žemėtvarkos planus, dėl šių vykdančiųjų institucijų artumo atsižvelgiant į projektus, dėl kurių pastarosios turi spręsti. Šiuo atžvilgiu reikia konstatuoti, kad šioje direktyvoje valstybių narių valdžios institucijoms nustatoma tik pareiga paisyti šio reikalavimo bet kuriuo žemėtvarkos politikos įgyvendinimo procedūros momentu, o šį momentą nustato valstybės narės.

27 Be to, reikia patikslinti, kad minėtoje direktyvoje visiškai nenustatytas nei tinkamų atstumų nustatymo metodas, nei tai, kaip jie turi būti taikomi, joje tik įpareigojama į tai atsižvelgti, konkrečiai nenurodant valdžios institucijų, atsakingų už žemėtvarkos politiką ir jos įgyvendinimo tvarką, hierarchinės grandies. Iš to išplaukia, kad toks nustatymas ir šiuo tikslu svarbių veiksnių vertinimas yra veiksmas, kurį, siekiant užtikrinti pareigos išlaikyti šiuos atstumus veiksmingumą, turi galėti atlikti bet kurios grandies sprendimus priimančios kompetentingos valstybių narių administracinės valdžios institucijos.

28 Kalbant apie tai, jog pagal nacionalinę teisę Darmštato miestas buvo įpareigotas priimti šio sprendimo 13 punkte nurodytą pirminį sprendimą įgyvendindamas ribotą kompetenciją, dėl kurios jis pats negalėjo įvertinti būtinybės išlaikyti tinkamus atstumus, ypač reikėtų pabrėžti, jog dėl to, kad planavimo institucijos į juos visiškai neatsižvelgė, tampa labai svarbu, siekiant užtikrinti direktyvos 12 straipsnio 1 dalies veiksmingumą, kad statybos leidimus įgaliota išduoti valdžios institucija pati įvykdytų šią pareigą.

29 Šiuo klausimu reikia priminti, pirma, kad pagal tam tikrą direktyvą kylanti pareiga pasiekti joje numatytą rezultatą ir įpareigojimas pagal SESV 4 straipsnio 3 dalies antroje pastraipoje įtvirtintą lojalaus bendradarbiavimo principą imtis visų bendrų ar specialių priemonių, kad būtų užtikrintas šios pareigos įvykdymas, privalomi visoms

valstybių narių valdžios institucijoms (2004 m. spalio 5 d. Sprendimo *Pfeiffer ir kt.*, C-397/01-C-403/01, Rink. p. I-8835, 110 punktas ir 2010 m. gruodžio 22 d. Sprendimo *Gavieiro Gavieiro ir Iglesias Torres*, C-444/09 ir C-456/09, Rink. p. I-14031, 72 punktas).

30 Antra, remiantis nusistovėjusia teismo praktika, valstybės narės, siekdamos pateisinti iš direktyvų kylančių pareigų neįvykdymą, negali remtis savo vidaus teisinės sistemos aplinkybėmis (1991 m. gruodžio 13 d. Sprendimo *Komisija prieš Italiją*, C-33/90, Rink. p. I-5987, 24 punktas ir 2003 m. sausio 16 d. Sprendimo *Komisija prieš Italiją*, C-388/01, Rink. p. I-721, 27 punktas).

31 Iš to išplaukia, kad pagrindinėje byloje Darmštato miestas turėjo imtis reikiamų priemonių, kad įvykdytų pagal Direktyvą 96/82 kylančią pareigą įvertinti būtinybę išlaikyti tinkamus atstumus.

32 Kalbant apie Darmštato miesto negalėjimą atsižvelgti į tinkamus atstumus dėl jo šioje srityje turimos ribotos kompetencijos, reikia pažymėti, kaip pastebėjo generalinė advokatė savo išvados 44 punkte, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi laikytis Sąjungos teisę atitinkančio nacionalinės teisės aiškinimo principo, būdingo EB sutarties sistemai, nes jis leidžia bylą nagrinėjančiam nacionaliniam teismui pagal savo kompetenciją užtikrinti visišką Sąjungos teisės veiksmingumą (šiuo klausimu žr. 2003 m. gegužės 15 d. Sprendimo *Mau*, C-160/01, Rink. p. I-4791, 34 punktą ir 2010 m. sausio 19 d. Sprendimo *Kücükdeveci*, C-555/07, Rink. p. I-365, 48 punktą).

33 Šiuo atžvilgiu svarbu pastebėti, kad Sąjungos teisę atitinkančio nacionalinės teisės aiškinimo principas, numatytas Sąjungos teisėje, įpareigoja nacionalinį teismą atsižvelgti į visą nacionalinės teisės sistemą vertinant, kokiu mastu nacionalinė teisė turi

būti taikoma, kad būtų išvengta priešingo nei nagrinėjama direktyva siekiamo rezultato (šiuo klausimu žr. minėto Sprendimo *Pfeiffer ir kt.* 115 punktą ir 2010 m. gruodžio 16 d. Sprendimo *Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe*, C-239/09, Rink. p. I-13083, 50 punktą).

34 Be to, nors pagrindinėje byloje ginčas kilo tarp viešosios valdžios institucijos ir privataus asmens, svarbu priminti, kad Teisingumo Teismas yra nusprendęs, jog valstybė narė iš principo gali remtis Sąjungos teisę atitinkančiu nacionalinės teisės aktų aiškinimu asmenų atžvilgiu (1987 m. spalio 8 d. Sprendimo *Kolpinghuis Nijmegen*, 80/86, Rink. p. 3969, 12–14 punktai ir 2007 m. liepos 5 d. Sprendimo *Kofoed*, C-321/05, Rink. p. I-5795, 45 punktas).

35 Todėl į pirmąjį klausimą reikia atsakyti, kad Direktyvos 96/82 12 straipsnio 1 dalis turi būti aiškinama taip, jog valstybių narių pareiga užtikrinti, kad būtų atsižvelgiama į būtinybę ilgalaikėje ateityje išlaikyti tinkamus atstumus tarp objektų, kuriems taikoma ši direktyva, ir viešojo naudojimo pastatų, taikoma ir viešosios valdžios institucijai, kaip antai Darmštato miestas, įgaliotai išduoti statybos leidimus, net jeigu ji tokia teise naudojasi įgyvendindama ribotą kompetenciją.

Dėl antrojo ir trečiojo klausimų

36 Antruoju ir trečiuoju klausimais, kurie nagrinėtini kartu, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės klausia, kokia yra Direktyvos 96/82 12 straipsnio 1 dalyje valstybėms narėms numatytos pareigos atsižvelgti į tinkamus atstumus apimtis. Jis siekia išsiaiškinti, pirma, ar ši pareiga turi būti aiškinama taip, kad valstybės narės privalo uždrausti statyti viešo naudojimo pastatą tokiomis aplinkybėmis, kokias

nurodė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, ir nustatyti absoliutų draudimą pabloginti situaciją. Antra, šiam teismui kyla abejonių dėl to, ar minėtai pareigai prieštarauja nacionalinės teisės aktai, kaip antai nagrinėjamieji pagrindinėje byloje, pagal kuriuos privaloma leisti statyti tokį pastatą minėtomis aplinkybėmis, planavimo ar individualaus sprendimo priėmimo etape tinkamai neįvertinus rizikos, susijusios su statyba zonoje, kuri yra arčiau nei nustatyti saugos atstumai.

37 Visų pirma, reikia pastebėti, kad Direktyvos 96/82 12 straipsnio 1 dalyje numatyta žemėtvarka grindžiama principu, kad žemės sklypai, kurių paskirtys tarpusavyje nesuderinamos, turi būti atskirti tinkamais atstumais. Šiuo atžvilgiu reikia konstatuoti, kad šie atstumai *per se* iš esmės yra informacija, pagal kurią galima nustatyti teritorijas, kurioms taikomi šios direktyvos tikslai, skirti, pirma, išvengti didelių avarijų bei riboti jų sukeltus padarinius ir, antra, atskirti šias teritorijas nuo tų, kurie nepatenka į minėtų tikslų taikymo sritį.

38 Be to, Direktyvos 96/82 12 straipsnio 1 dalies pirmos pastraipos c punkte nurodytais atvejais, kuriems priskirtinas ir ginčas pagrindinėje byloje, naujų statybų netoli esamų objektų kontrolė būtinai turi būti vykdoma, kai jos gali padidinti didelių avarijų riziką ar pasekmes.

39 Atsižvelgiant būtent į šiuos principus reikia nagrinėti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo pateiktus antrąjį ir trečiąjį klausimus.

40 Pirma, kalbant apie galimą draudimą pabloginti situaciją, reikia išnagrinėti Direktyvos 96/82 12 straipsnio 1 dalyje numatytos pareigos apimtį. Šiuo atžvilgiu svarbu pabrėžti, kad, kaip buvo pasakyta šio sprendimo 24 punkte, įtvirtinus šią pareigą valstybėms narėms aiškiai keliamas reikalavimas atsižvelgti į tinkamus atstumus. Tačiau, kaip teigia, *Franz Mücksch* ir Europos Komisija, valstybės narės išsaugo diskreciją taikant šį reikalavimą.

41 Tokia diskrecija išplaukia iš nagrinėjamos nuostatos formuluotės, nes nors iš tiesų valstybės narės turi užtikrinti, kad formuojant jų žemėtvarkos politiką būtų atsižvelgiama į būtinybę išlaikyti tinkamus atstumus, šio 12 straipsnio 1 dalyje tik reikalaujama, kad formuojant šią politiką „būtų atsižvelgiama“ į minėtų atstumų išlaikymą.

42 Nei frazė „būtų atsižvelgiama į būtinybę <...> išlaikyti tinkamus atstumus“, nei likusi Direktyvos 96/82 12 straipsnio 1 dalies teksto dalis ar jos 22 konstatuojamoji dalis negali būti aiškinamos taip, kad pagal jas reikalaujama nesuteikti leidimo bet kuriam projektui, vykdomam pažeidžiant tinkamus atstumus.

43 Be to, tokios diskrecijos suteikimas pasireiškia būtent tuo, kad, atsižvelgiant į pagrindinius Direktyvos 96/82 tikslus išvengti su pavojingomis medžiagomis susijusių didelių avarijų ir riboti jų sukeliamus padarinius, kaip antai nurodytieji šios direktyvos 1 straipsnyje, norint įgyvendinti jos 12 straipsnio 1 dailes c punktą reikia, kad už žemėtvarką atsakingos nacionalinės valdžios institucijos, ypač kiek tai susiję su užstatytomis zonomis, atliktų veiksmus, kaip antai avarijos rizikos ar jos pasekmių įvertinimas,

dėl ko būtina įvertinti ne tik riziką ir nuostolius, bet ir visus kitus veiksnius, svarbius kiekvienu konkrečiu atveju.

44 Akivaizdu, kad šie veiksniai dažniausiai iš esmės skiriasi pagal vietų, kurioms rengiamas planas, ar kurių atžvilgiu turi būti priimti individualūs sprendimai, nes neparengtas jiems skirtas detalusis planas, konkrečius duomenis. Taigi šie konkretūs veiksniai gali apimti ne tik aptariamų pavojingų medžiagų pobūdį, bet ir tikimybę, jog gali įvykti didelė avarija eksploatuojant objektą, kuriam taikoma Direktyva 96/82, ir dėl galimos avarijos galinčias kilti pasekmes žmonių sveikatai ir aplinkai, naujo statinio panaudojimo paskirtį ar kaip dažnai visuomenė jį naudoja ir kaip lengvai gali atvykti pagalbos ekipažai avarijos atveju. Be to, kaip teisingai pažymi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, galima atsižvelgti ne tik į šiuos specialius, bet kartu ir į socialinius bei ekonominius veiksnius.

45 Iš tikrųjų, nors formuodamos žemėtvarkos politiką valstybės narės turi atsižvelgti į būtinybę išlaikyti tinkamus atstumus ir bent netiesiogiai juos nustatyti, tokia pareiga vis dėlto nereiškia, kad jos turi nustatyti tokius atstumus kaip vienintelį kriterijų leidžiant ar atsisakant leisti naujų statybų netoli esamų objektų projektus, atsižvelgiant į jų vykdymo vietą. Tokiomis sąlygomis tik diskrecijos suteikimas leidžia užtikrinti visišką būtinybės išlaikyti tinkamus atstumus veiksmingumą.

46 Todėl, atsižvelgiant į Direktyvos 96/82 12 straipsnio 1 dalies formuluotę ir į reikalavimą įvertinti veiksnius, kurie didžiąją dalimi priklauso nuo kiekvieno atvejo aplinkybių, reikia pažymėti, kaip tai padarė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, ir, priešingai nei teigia *Merck*, kad pareiga išlaikyti tinkamus atstumus visiškai neturi būti suprantama taip, kad ją įgyvendinant reikia uždrausti bet kokį naujų

statybų užstatytoje zonoje, kur yra šioje direktyvoje numatyti objektai, projektą, įskaitant, kai šios statybos susijusios su viešojo naudojimo pastatu, kaip antai tas, dėl kurio kilo ginčas pagrindinėje byloje.

47 Tokio aiškinimo negali paneigti su laiku susijęs kriterijus, pagal kurį reikia „ilgalaikėje ateityje“ išlaikyti tinkamus atstumus tarp objektų, kuriems taikoma Direktyva 96/82, ir viešojo naudojimo pastatų. Šiuo atžvilgiu reikia pabrėžti, pirma, kad, kaip teisingai pastebi *Merck*, šis žodžių junginys reiškia tam tikrą *statu quo* užtikrinimą ta prasme, kad valdžios institucijos, atsakingos už detaliųjų žemėtvarkos planų įgyvendinimą, negali reikalauti laikytis šių atstumų jau esamų objektų atžvilgiu, kai tokie atstumai nustatomi pirmą kartą vėlesnėje stadijoje. Antra, kaip generalinė advokatė pažymėjo savo išvados 40 punkte, šis žodžių junginys turi būti suprantamas kaip reikalavimas, skirtas išlaikyti minėtus atstumus ten, kur jie jau užtikrinami, ir juos taikyti ateityje, t. y. kaip ilgalaikis tikslas, jeigu jie dar nebuvo užtikrinti.

48 Iš tikrųjų nė vienas iš šių dviejų žodžių junginio „ilgalaikėje ateityje“ aiškinimas negali sustiprinti minėtos direktyvos 12 straipsnio 1 dalies įpareigojančio pobūdžio taip, kad ji galėtų būti suprantama kaip įtvirtinanti draudimą pabloginti situaciją ir dėl to draudžianti bet kokias viešojo naudojimo pastato statybas netoli esamo objekto.

49 Kalbant, antra, apie tai, ar direktyvos 12 straipsnio 1 dalyje numatytai pareigai prieštarauja nacionalinės teisės aktai, pagal kuriuos privaloma leisti statyti pastatą planavimo ar individualaus sprendimo priėmimo etape tinkamai neįvertinus rizikos, susijusios su statyba zonoje, kuri yra arčiau nei nustatyti saugos atstumai, svarbu pažymėti,

kad diskrecija, kuria naudojasi valstybės narės, negali būti aiškinama, kaip pastebėjo Komisija, kaip leidžianti pastarosioms neatsižvelgti į tinkamus atstumus.

50 Nors Direktyva 96/82 leidžiama nacionalinėms valdžios institucijoms apskaičiuoti minėtus atstumus ir juos nustatyti atsižvelgiant į visus svarbius veiksnius, „atsižvelgimas“ į tinkamus atstumus vis dėlto reiškia reikalavimą, kad vertinant riziką į juos būtų realiai atsižvelgta kartu su kitais veiksniais, ar tai būtų bendrai rengiant detaliuosius žemėtvarkos planus ar, jeigu jų nėra, konkrečiai, būtent kaip pagrindinėje byloje, priimant sprendimus dėl statybos leidimų.

51 Iš to išplaukia, kad jei nacionalinės teisės aktuose nustatytas imperatyvus reikalavimas suteikti leidimą statyti pastatą planavimo ar individualaus sprendimo priėmimo etape tinkamai neįvertinus rizikos, susijusios su statyba zonoje, kuri yra arčiau nei tinkami saugos atstumai, dėl tokių teisės aktų pareiga atsižvelgti į tinkamų atstumų išlaikymą netenka prasmės ir pašalinamas jos veiksmingumas. Todėl darytina išvada, kad Direktyvos 96/82 12 straipsnio 1 dalimi draudžiami nacionalinės teisės aktai, pagal kuriuos privaloma išduoti leidimą tokiomis aplinkybėmis.

52 Šiuo atžvilgiu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, remdamasis šio sprendimo 31–33 punktuose primintais principais, kiek įmanoma turi pateikti minėtą direktyvą atitinkantį nacionalinio įstatymo aiškinimą.

53 Atsižvelgiant į tai, kas pasakyta, į antrąjį ir trečiąjį klausimus reikia atsakyti taip: Direktyvos 96/82 12 straipsnio 1 dalyje numatyta pareiga atsižvelgti į būtinybę ilgalaikėje ateityje išlaikyti tinkamus atstumus tarp objektų, kuriems taikoma ši direktyva,

ir viešojo naudojimo pastatų, kompetentingų nacionalinių valdžios institucijų neįpareigoja uždrausti viešojo naudojimo pastato statybos tokiomis aplinkybėmis, kaip nagrinėjamosios pagrindinėje byloje. Tačiau šiai pareigai prieštarauja nacionalinės teisės aktai, pagal kuriuos privaloma išduoti leidimą statyti tokį pastatą planavimo ar individualaus sprendimo priėmimo etape tinkamai neįvertinus rizikos, susijusios su statyba zonoje, kuri yra arčiau nei minėti saugos atstumai.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

54 Kadangi šis procesas pagrindinės bylos šalims yra vienas iš etapų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamoje byloje, bylinėjimosi išlaidų klausimą turi spręsti šis teismas. Išlaidos, susijusios su pastabų pateikimu Teisingumo Teismui, išskyrus tas, kurias patyrė minėtos šalys, nėra atlygintinos.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (pirmoji kolegija) nusprendžia:

1. 1996 m. gruodžio 9 d. Tarybos direktyvos 96/82/EB dėl didelių, su pavojingomis medžiagomis susijusių avarijų pavojaus kontrolės, iš dalies pakeistos 2003 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2003/105/EB, 12 straipsnio 1 dalis turi būti aiškinama taip, jog valstybių narių pareiga užtikrinti, kad būtų atsižvelgiama į būtinybę ilgalaikėje ateityje išlaikyti tinkamus atstumus tarp objektų, kuriems taikoma ši direktyva, ir viešojo naudojimo pastatų, taikoma ir viešosios valdžios institucijai, kaip antai

Darmštato miestas (Vokietija), įgaliotai išduoti statybos leidimus, net jeigu ji tokia teise naudojasi įgyvendindama ribotą kompetenciją.

2. Direktyvos 96/82, iš dalies pakeistos Direktyva 2003/105, 12 straipsnio 1 dalyje numatyta pareiga atsižvelgti į būtinybę ilgalaikėje ateityje išlaikyti tinkamus atstumus tarp objektų, kuriems taikoma ši direktyva, ir viešojo naudojimo pastatų, kompetentingų nacionalinių valdžios institucijų neįpareigoja uždrausti viešojo naudojimo pastato statybos tokiomis aplinkybėmis, kaip nagrinėjamosios pagrindinėje byloje. Tačiau šiai pareigai prieštarauja nacionalinės teisės aktai, pagal kuriuos privaloma išduoti leidimą statyti tokį pastatą planavimo ar individualaus sprendimo priėmimo etape tinkamai neįvertinus rizikos, susijusios su statyba zonoje, kuri yra arčiau nei minėti saugos atstumai.

Parašai.