A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (első tanács)

2011. szeptember 15.*

A C-53/10. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Bundesverwaltungsgericht (Németország) a Bírósághoz 2010. február 2-án érkezett, 2009. december 3-i határozatával terjesztett elő az előtte

a **Land Hessen**

és

a **Franz Mücksch OHG**

között,

a **Merck KGaA**

részvételével

folyamatban lévő eljárásban,

* Az eljárás nyelve: német.

A BÍRÓSÁG (első tanács),

tagjai: A. Tizzano tanácselnök (előadó), J.-J. Kasel, M. Ilešič, E. Levits és M. Safjan bírák,

főtanácsnok: E. Sharpston,
hivatalvezető: Fülöp B. tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2011. január 27-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a Franz Mücksch OHG képviseletében S. Kobes Rechtsanwalt,

– a Merck KGaA képviseletében C. Weidemann Rechtsanwalt,

– a német kormány képviseletében J. Möller és C. Blaschke, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében G. von Rintelen és Sipos A., meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2011. április 14-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a 2003. december 16-i 2003/105/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL L 345., 97. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 4. kötet, 398. o.) módosított, a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyeinek ellenőrzésről szóló, 1996. december 9-i 96/82/EK tanácsi irányelv (HL 1997. L 10., 13. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 2. kötet, 410. o., a továbbiakban: 96/82 irányelv) 12. cikke (1) bekezdésének értelmezésére vonatkozik.

2 E kérelmet a Land Hessen és a Franz Mücksch OHG (a továbbiakban: Franz Mücksch) között, a 96/82 irányelv hatálya alá tartozó területen elhelyezkedő, a Merck KGaA-hoz (a továbbiakban: Merck) tartozó vegyi üzem közelében kertészeti szakáruház Franz Mücksch általi létesítésének tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő.

Jogi háttér

Az uniós jog

3 A 96/82 irányelv (2) preambulumbekezdése a következőképpen szól:

„mivel a Közösség környezetpolitikájának célkitűzései és elvei, amelyeket a[z EK] [174.] cikkének (1) és (2) bekezdésében rögzítettek, és a […] Közösség környezetvédelemmel foglalkozó cselekvési programjaiban részleteztek, elsősorban a környezet minőségének megőrzését és védelmét, valamint az emberi egészség védelmét tűzik ki célul megelőző tevékenységeken keresztül."

4 Az irányelv (22) preambulumbekezdése a következőt mondja ki:

„[…] annak érdekében, hogy nagyobb védelmet biztosítsanak a lakóterületeken, a nagy nyilvánosság által használt területeken és a természetvédelmi szempontból különösen értékes vagy érzékeny területeken, szükség van arra, hogy a területfelhasználásnál [helyesen: területfelhasználásra vonatkozó politikákban] vagy a tagállamokban alkalmazott egyéb idevonatkozó [helyesen: más releváns] politikákban hosszú távon figyelembe vegyék azt az igényt, hogy megfelelő távolságot kell tartani az ilyen területek és az ilyen veszélyt hordozó üzemek között [helyesen: hosszú távon figyelembe vegyék az ilyen területek és az ilyen veszélyt hordozó üzemek közötti megfelelő távolság megtartásának szükségességét], és ahol [helyesen: amennyiben] meglévő üzemek is érintettek, ott további műszaki intézkedéseket vegyenek figyelembe úgy, hogy a személyekre vonatkozó kockázat ne növekedjen".

5 A 96/82 irányelv „Cél” címet viselő 1. cikke értelmében:

„Ennek az irányelvnek a célja a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek megelőzése és azok emberre és a környezetre gyakorolt következményeinek korlátozása, abból a célból, hogy egy következetesen és hatékonyan működő magas szintű védelmet biztosítsanak az Európai Közösségben.”

6 Az irányelv 3. cikkének 1–7. pontja a következőképpen rendelkezik:

„Ennek az irányelvnek az alkalmazásában:

1. »üzem« az üzemeltető irányítása alatt lévő terület egésze, ahol egy vagy több létesítményben veszélyes anyagok találhatók, beleértve a közös vagy kapcsolódó infrastruktúrát vagy tevékenységeket is;

2. »létesítmény« az üzemen belüli műszaki egység, amelyben veszélyes anyagokat gyártanak, használnak, kezelnek vagy tárolnak. Ebbe beletartozik minden felszerelés, szerkezet, csőrendszer, gépek, szerszámok, magán vasúti vágányok, dokkok, a létesítményt kiszolgáló rakodók, mólók, raktárak vagy hasonló, úszó vagy más szerkezetek, amelyek szükségesek a létesítmény működéséhez;

3. »üzemeltető« bármely jogi személy [helyesen : természetes vagy jogi személy] vagy szervezet, amely egy üzemet vagy létesítményt üzemeltet vagy birtokol, vagy ha ezt a nemzeti jogszabályok biztosítják, meghatározó gazdasági befolyással rendelkezik ennek műszaki üzemeltetése felett;

4. »veszélyes anyag« az 1. melléklet 1. részében felsorolt vagy az 1. melléklet 2. részében rögzített kritériumokat kielégítő anyag, keverék vagy készítmény, amely nyersanyagként, termékként, mellékтermékként, maradékként vagy köztes termékként van jelen, beleértve azokat az anyagokat is, amelyekről indokoltan feltételezhető, hogy baleset alkalmával keletkezhetnek [helyesen: keletkeznek];

5. »súlyos baleset« olyan esemény, mint például jelentős kibocsátás, tűz vagy robbanás, amely az irányelv alkalmazási körébe tartozó bármely üzem működése folyamán keletkezik szabályozatlan körülmények között, és az emberi egészség, illetve a környezet súlyos veszélyeztetéséhez vezet akár azonnal, akár késleltetve, az üzemen belül vagy kívül, egy vagy több veszélyes anyaggal kapcsolatban;

6. »veszély« veszélyes anyag lényeges tulajdonsága vagy konkrét körülmény, amely káros hatással lehet az emberi egészségre, illetve a környezetre;

7. »kockázat« egy sajátos hatás valószínűsége, amely egy meghatározott időtartamon belül vagy meghatározott körülmények között fordul elő;”.

7 A 96/82 irányelv „Az üzemeltető általános kötelezettségei” címet viselő 5. cikkének (1) bekezdése a következőket írja elő:

„A tagállamok biztosítják, hogy az üzemeltető köteles minden olyan intézkedés megtételére, amely súlyos balesetek megakadályozásához és annak az emberre és a környezetre gyakorolt következményei korlátozásához szükséges.”

8 Az említett irányelv „Területfelhasználás tervezése” címet viselő 12. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok biztosítják, hogy a területfelhasználásra vonatkozó és egyéb ezzel kapcsolatos politikájukban [helyesen: más releváns politikáikban] a súlyos balesetek megelőzésének és az ilyen balesetek következményei korlátozásának célkitűzéseit figyelembe veszik. Ezeket a célkitűzéseket az alábbiak ellenőrzésén keresztül valósíthatják [helyesen: valósítják] meg:

a) az új üzemek telepítése;

b) a 10. cikkben rögzített, meglévő üzemek változtatása;

c) új fejlesztések, mint például közlekedési vonalak, a lakosság által gyakran látogatott helyek és a meglévő üzemek közelében található lakóterületek, ahol [helyesen: amennyiben] az elhelyezés vagy kialakítás olyan, hogy növeli a súlyos baleset kockázatát vagy következményeit [helyesen: növelheti a súlyos baleset kockázatát vagy súlyosbíthatja azok következményeit].

A tagállamok biztosítják, hogy a területfelhasználásnál [helyesen: területfelhasználásra vonatkozó politikákban], illetve egyéb ide vonatkozó politikájuknál [helyesen: más releváns politikáikban] és e politika végrehajtásánál [helyesen: az e politikák végrehajtására irányuló eljárásokban] hosszabb távon figyelembe veszik azt az igényt, hogy megfelelő távolságot tartsanak az irányelv hatálya alá tartozó üzemek és a lakóterületek, a középületek, közterületek [helyesen: a nyilvánosság által látogatott épületek, területek], – amennyire lehetséges – fő közlekedési útvonalak, játszóterek valamint a természetvédelmi szempontból különösen érzékeny és értékes területek között [helyesen: hosszú távon figyelembe veszik az egyrészről az ezen irányelv hatálya alá tartozó üzemek, valamint másrészről a lakóterületek, a nyilvánosság által látogatott épületek és területek, – amennyire lehetséges – a fő közlekedési útvonalak, játszóterek, valamint a természetvédelmi szempontból különösen értékes vagy érzékeny területek közötti megfelelő távolságok megtartásának szükségességét], illetve hogy a meglevő üzemeknél figyelembe vegyék [helyesen: figyelembe veszik] a további műszaki intézkedések szükségességét az 5. cikkel összhangban úgy, hogy az ne növelje az embereket érintő kockázatokat.”

A nemzeti szabályozás

9 A legutóbb a 2009. július 31-i törvénnyel (BGBl 2009 I., 2585. o.) módosított 2004. szeptember 23-i német építési törvénykönyv (Baugesetzbuch) „Projektek összefüggően beépített településrészeken belül történő engedélyezhetősége" címet viselő 34.§-ának (1) bekezdése a következőt írja elő:

„Az összefüggően beépített településrészeken belül valamely projekt akkor engedélyezhető, ha az az építészeti felhasználás jellege és mértéke, az építés módja és a beépítendő telek területe alapján illeszkedik a közvetlen környezet sajátosságaihoz, és a közművesítés biztosított. Az egészséges lakhatási és munkakörülményekre vonatkozó követelményeknek teljesülniük kell; a projekt nem befolyásolhatja hátrányosan a településképet."

10 A legutóbb a 2009. augusztus 11-i törvénnyel (BGBl. 2009 I., 2723. o.) módosított, a szennyezés megelőzéséről szóló, 2002. szeptember 26-i szövetségi törvény (BundesImmissionsschutzgesetz) „Tervezés" címet viselő 50. §-ának szövege a következő:

„A tervezések alkalmával és a területrendezési intézkedések meghozatala során a meghatározott használatra rendelt területeket olyan módon kell egymás mellé rendelni, hogy a káros környezeti hatások és a [96/82] irányelv 3. cikkének (5) bekezdése szerinti súlyos baleset által a kizárólag vagy túlnyomórészt lakás céljára szolgáló területekre, valamint az egyéb, védelemben részesítendő területekre, különösen a nyilvánosság által látogatott területekre, a fő közlekedési útvonalakra, a játszóterekre és a természetvédelmi szempontból különösen értékes vagy érzékeny területekre, valamint a nyilvánosság által látogatott épületekre az üzemeltetési területeken kifejtett hatások, amennyire lehetséges, elkerülhetők legyenek. A terület szempontjából jelentős tervek és intézkedések esetében azokon a területeken, amelyeken a 48a. § (1) bekezdése szerinti rendeletekben megállapított kibocsátási határértékeket nem lépik túl, az érintett érdekek mérlegelése során érdekként figyelembe kell venni a lehető legjobb levegőminőség megtartását [helyesen: figyelembe kell venni a lehető legmagasabb levegőminőség tiszteletben tartására irányuló érdeket]."

11 A szennyezés megelőzéséről szóló szövetségi törvény végrehajtásáról szóló tizenkettedik rendelet (Zwölfte Verordnung zur Durchführung des BundesImmissionsschutzgesetzes [Störfall-Verordnung]) 2005. június 8-i közlemény (BGBl. 2005 I., 1598. o.) szerinti változata „Az üzemeltetők általános kötelezettségei" címet viselő 3. §-ának (1)–(3) bekezdése a következőket mondja ki:

„(1) Az üzemeltetőnek meg kell tennie a lehetséges veszélyek jellege és mértéke szerint szükséges intézkedéseket a súlyos balesetek megelőzése érdekében; e kötelezettség nem érinti a környezeti ártalmak elleni védelemre vonatkozó rendelkezéseken kívüli más rendelkezések szerinti kötelezettségeket.

[…]

(3) Az (1) bekezdéstől függetlenül a súlyos balesetek hatásának lehető legalacsonyabb szintre csökkentése céljából megelőző intézkedéseket kell tenni."

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

12 A Franz Mücksch kertészeti anyagok és termékek nyilvánosság számára történő értékesítése céljából kertészeti központot kíván építeni a tulajdonát képező és a Darmstadt város (Németország) Nordwest ipari területén elhelyezkedő telken.

13 A földterületen jelenleg fémhulladék- és fémújrahasznosító-létesítmény található, körülötte pedig különféle kereskedelmi létesítmények – például áruházak, nagykereskedelmi piacok, műhelyek és szálloda – helyezkednek el. Az említett terület azonban

nem képezte területfelhasználási terv tárgyát. Ily módon, a kérdést előterjesztő bíróság szerint a Darmstadt városi önkormányzat – az építési törvénykönyv módosított 34. §-ában előírt, mérlegelést nem engedő hatáskörét gyakorolva, amely megakadályozta, hogy ő maga végezze el a megfelelő távolságok megtartása szükségességének értékelését – a Franz Mücksch számára az építési projektjének a településrendezési szabályokkal való összeegyeztethetőségére vonatkozó előzetes építési engedélyt (Bauvorbescheid, a továbbiakban: előzetes építési engedély) adott.

14 A Merck a Franz Mücksch területétől körülbelül 250 méterre helyezkedik el. Olyan létesítményeket üzemeltet, amelyekben a 96/82 irányelv és az említett, a szennyezés megelőzéséről szóló szövetségi törvény végrehajtásáról szóló tizenkettedik rendelet rendelkezéseinek hatálya alá tartozó vegyi anyagokat – többek között klórt – használnak. A Merck által az előzetes építési engedéllyel szemben benyújtott közigazgatási panaszának helyt adtak.

15 A Franz Mücksch ekkor az említett panasszal kapcsolatos határozattal szemben keresetet nyújtott be. Ezen új eljárás során a Darmstadt városi önkormányzat kérésére „a [szennyezés megelőzéséről szóló szövetségi törvény] 50. §-a, és a 96/82 irányelv 12. cikke szempontjából a Merck társaság tevékenységi területének összeegyeztethetőségéről és az e terület környékére vonatkozó tervezési vizsgálatokról szóló szakértői vélemény" készült. Ebben a jelentésben meghatározták a Merck létesítményeiből esetlegesen eredő veszélyek tekintetében a „biztonsági távolságokat". A Franz Mücksch telke teljes egészében a biztonsági távolságokat kijelölő határvonalakon belül helyezkedik el.

16 A Verwaltungsgericht és a Verwaltungsgerichtshof elrendelte, hogy a Land Hessen utasítsa el a Merck panaszát. Ez utóbbi és a Land Hessen ekkor felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Bundesverwaltungsgerichthez a Verwaltungsgerichtshof által a fellebbezési eljárásban hozott ítélettel szemben, és arra hivatkoztak, hogy nem felel meg a 96/82 irányelvnek a nemzeti jog azon értelmezése, amelyre ez a bíróság támaszkodik, mivel a Franz Mücksch projektjének engedélyezése összeegyeztethetetlen annak 12. cikke (1) bekezdésével.

17 Ilyen körülmények között, mivel úgy ítélte meg, hogy az elé terjesztett jogvita kimenetele az említett irányelv értelmezésétől függ, a Bundesverwaltungsgericht felfüggesztette az eljárást, és a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra:

„1) Úgy kell-e értelmezni a [96/82] irányelv 12. cikkének (1) bekezdését, hogy a tagállamok abban foglalt kötelezettségeinek címzettjei – különösen azon kötelezettségnek, hogy a területfelhasználásra vonatkozó politikájukban és az e politikák végrehajtására irányuló eljárásokban hosszú távon figyelembe vegyék annak szükségességét, hogy megfelelő távolságot kell tartani egyrészt az irányelv alkalmazási körébe tartozó üzemek, másrészt a nyilvánosság által látogatott épületek között – azon tervezési hatóságok, amelyeknek a területfelhasználásról az érintett köz- és magánérdekek mérlegelésével dönteniük kell, vagy azok az építési engedélyezési hatóságok is címzettjei e rendelkezésnek, amelyeknek mérlegelést nem engedő határozatot kell hozniuk valamely projekt már összefüggően beépített településrészen történő engedélyezéséről?

2) Ha a [96/82] irányelv 12. cikke (1) bekezdésének azon építési engedélyezési hatóságok is címzettjei, amelyeknek mérlegelést nem engedő hatáskör alapján határozatot kell hozniuk valamely projekt már összefüggően beépített településrészen történő engedélyezéséről:

Magukban foglalják-e az említett kötelezettségek olyan, a nyilvánosság által látogatott épület létesítése engedélyezésének tilalmát, amely – a tervezésre vonatkozó alapelvekből kiindulva – nem áll megfelelő távolságra valamely meglévő üzemtől, ha az üzemtől nem vagy nem sokkal messzebb már több hasonló, a nyilvánosság által látogatott épület van, az üzemeltetőnek az új projekt következtében nem kell a balesetek következményeinek korlátozását célzó további követelményekkel számolnia, és az egészséges lakhatási és munkakörülmények biztosítva vannak?

3) Az e kérdésre adandó nemleges válasz esetén:

Kellően figyelembe veszi-e a megfelelő távolság megtartásának követelményét az a törvényi szabályozás, amely szerint az előző kérdésben említett feltételek mellett a nyilvánosság által látogatott épület létesítését kötelezően engedélyezni kell?"

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az első kérdésről

18 Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 96/82 irányelv 12. cikkének (1) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy a tagállamoknak az egyrészről az ezen irányelv hatálya alá tartozó üzemek, másrészről pedig a nyilvánosság által látogatott épületek között a megfelelő távolságok hosszú távon történő megtartásának szükségességére irányuló kötelezettsége akkor is vonatkozik-e a Darmstadt városi önkormányzathoz hasonló, az építési engedélyek megadásáért felelős hatóságra, ha az ezt a jogosultságot mérlegelést nem engedő hatáskör alapján gyakorolja.

19 E tekintetben meg kell állapítani, hogy jóllehet igaz az, hogy a 96/82 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének második albekezdése arra kötelezi a tagállamokat, hogy elsősorban a területfelhasználásra vonatkozó politikáikkal összefüggésben vegyék figyelembe a megfelelő távolságok megtartásának szükségességét, ez nem változtat azon, hogy az említett rendelkezés értelmében a tagállamokat ugyanez a kötelezettség más releváns

politikákkal, valamint „az e politikák végrehajtására irányuló" eljárásokkal összefüggésben is terheli. Következésképpen ez a kötelezettség a fent említett irányelv által elérni kívánt, a súlyos balesetek megelőzésére és azok következményeinek korlátozására irányuló célkitűzésekkel kapcsolatban álló tervek és politikák végrehajtásában részt vevő hatóságokra is vonatkozik.

20 Következésképpen, mivel az építési engedélyek megadásáért felelős hatóságok részt vesznek az azok megadására irányuló eljárások közvetlen lefolytatásában – ahogyan azt az alapeljárásban a Darmstadt városi önkormányzat teszi, amely az előzetes építési engedélyt a Franz Mücksch számára megadta – hozzájárulnak az említett 12. cikk (1) bekezdésében szereplő, a területfelhasználásra vonatkozó politikák végrehajtásához.

21 Ebből az következik, hogy – mint az alapügyben – a területfelhasználási terv hiánya nem mentesítheti az említett hatóságokat azon kötelezettség alól, hogy az építési engedélyek iránti kérelmek értékelése során figyelembe vegyék az egyrészről a 96/82 irányelv hatálya alá tartozó üzemek, másrészről pedig a szomszédos területek között a megfelelő távolságok megtartásának szükségességét.

22 Ha ugyanis egyrészről a városrendezési tervezésért nem felelős hatóságok a megfelelő távolságok megtartása szükségességének figyelembevételére irányuló kötelezettségük alóli mentesülés céljából valamely területfelhasználási terv hiányára hivatkozhatnának, ez a kötelezettség könnyedén megkerülhető lenne, a 96/82 irányelv hatékony érvényesülése pedig sérülne. Ilyen körülmények között veszélybe kerülne az irányelv 1. cikkében kimondott, a súlyos balesetek emberre és a környezetre gyakorolt következményeinek korlátozására irányuló célkitűzés, valamint – tágabb értelemben – az Unió környezetpolitikájának az EK 174. cikk (1) bekezdése szerinti célkitűzései és elvei, amelyek között szerepel – többek között – az egészség védelme és a környezet minőségének javítása.

23 Másrészről a jelen ítélet 21. pontjában említett értelmezést nem kérdőjelezheti meg az, hogy az említett irányelv a megfelelő távolságok hosszú távon történő megtartása szükségességének figyelembevételére irányuló kötelezettség előírására korlátozódik, amellett, hogy az említett távolságok meghatározását a tagállamok mérlegelésére bízza.

24 A 96/82 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének második albekezdése ugyanis – világos megfogalmazásban – azt a kötelezettséget írja elő a tagállamok számára, hogy – a súlyos balesetek megelőzésére, valamint azok emberre és környezetre gyakorolt következményeinek korlátozására irányuló célkitűzések elérése céljából – területfelhasználásra vonatkozó politikáikban, illetve más releváns politikáikban, továbbá az e politikák végrehajtására irányuló eljárásokban vegyék figyelembe a megfelelő távolságok megtartását. Ez a rendelkezés azonban mérlegelési mozgásteret hagy a hatáskörrel rendelkező tagállami hatóságok számára az említett távolságok meghatározását illetően, amely mozgásteret azonban mindenesetre a fent említett kötelezettség korlátain belül kell gyakorolni.

25 Ami az említett kötelezettség címzettjeit illeti, a német kormány úgy véli, hogy a megfelelő távolságok megtartására vonatkozó követelményt mindenekelőtt a területfelhasználással kapcsolatos tervezési határozatokkal, köztük azokkal összefüggésben kell figyelembe venni, amelyek arra irányulnak, hogy szükség van-e tervezésre. Tehát csak kivételes jelleggel – a 96/82 irányelv hatékony érvényesülése érdekében –, valamint az elfogadott határozatokkal vagy engedélyekkel összefüggésben, az érintett köz- és magánérdekek értékelésére irányuló tervezés nélkül lehetne az ehhez hasonló követelményt figyelembe venni.

26 Meg kell azonban állapítani, hogy noha igaz az, hogy az említett követelményt a leggyakrabban a tervezés területén hatáskörrel rendelkező hatóságok fogják végrehajtani, a 96/82 irányelv semmi olyat nem tartalmaz, amellyel ellentétes lenne például, hogy az említett hatóságok – tervezésre szolgáló eszközeik keretében – arra korlátozódjanak, hogy a megfelelő távolságok figyelembevételére irányuló kötelezettséget a területfelhasználási tervek végrehajtásáért felelős hatóságokhoz utalják tovább, és tegyék mindezt olyan okok miatt, hogy e végrehajtási hatóságok közelebb

vannak azokhoz a projektekhez, amelyekre vonatkozóan ez utóbbiaknak döntést kell hozniuk. E tekintetben meg kell állapítani, hogy ez az irányelv a tagállami hatóságokra nézve csupán azt a kötelezettséget írja elő, hogy az említett követelményt a területfelhasználási tervek vagy politikák végrehajtási eljárásának valamely pillanatában figyelembe vegyék, e pillanat meghatározásáról viszont a tagállamok döntenek.

27 Ezen túlmenően pontosítani kell, hogy az említett irányelv nem írt elő semmit sem a megfelelő távolságok meghatározásának módszerét, sem pedig azok alkalmazásának módját illetően, mindössze azok figyelembevételére kötelez, anélkül azonban, hogy pontosítaná a területfelhasználási politikáért és az e politika végrehajtására szolgáló eljárásokért felelős hatóságok hierarchiáját. Következésképpen ezek meghatározása, valamint a releváns tényezők e célból való mérlegelése olyan műveletet képez, amelynek – az e távolságok megtartására irányuló kötelezettség hatékony érvényesülésének biztosítása céljából – a tagállamok hatáskörrel rendelkező közigazgatási hatóságainak bármely döntéshozatali szintjén megvalósíthatónak kell lennie.

28 Arra vonatkozóan, hogy a nemzeti jog értelmében a Darmstadt városi önkormányzat a jelen ítélet 13. pontjában meghatározottaknak megfelelően – mérlegelést nem engedő hatáskör gyakorlása alapján – köteles volt előzetes építési engedélyt kiadni, ami megakadályozta, hogy ő maga végezze el a megfelelő távolságok megtartása szükségességének értékelését, hangsúlyozni kell, hogy az említett távolságok tervezési hatóságok általi bármiféle figyelembevételének hiányában még fontosabbá válik az, hogy a 96/82 irányelv 12. cikke (1) bekezdése hatékony érvényesülésének biztosítása céljából az építési engedélyek megadására feljogosított hatóság maga hajtsa végre ezt a kötelezettséget.

29 E tekintetben emlékeztetni kell arra egyrészről, hogy a tagállamok valamely irányelvből eredő kötelezettsége az abban írt eredmény elérésére, valamint az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében szereplő, a jóhiszemű együttműködés elve szerinti azon feladatuk, hogy megtegyék a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket e kötelezettség

teljesítésének biztosítása érdekében, ezen államok minden hatóságára vonatkozik (a C-397/01–403/01. sz., Pfeiffer és társai egyesített ügyekben 2004. október 5-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-8835. o.] 110. pontja, valamint a C-444/09. sz. Gavieiro Gavieiro és a C-456/09. sz., Iglesias Torres egyesített ügyekben 2010. december 22-én hozott ítélet [EBHT 2010., I-14031. o.] 72. pontja).

30 Másrészről az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a tagállam nem hivatkozhat kifogásként belső jogrendszerével összefüggő helyzetekre az irányelvekből eredő kötelezettségek tiszteletben tartása elmulasztásának igazolására (a C-33/90. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1991. december 13-án hozott ítélet [EBHT 1991., I-5987. o.] 24. pontja és a C-388/01. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2003. január 16-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-721. o.] 27. pontja).

31 Következésképpen az alapügyben a Darmstadt városi önkormányzatnak meg kellett volna tennie a megfelelő távolságok megtartása szükségességének értékelésére irányuló, a 96/82 irányelvből eredő kötelezettségnek való megfeleléshez szükséges intézkedéseket.

32 Azt illetően, hogy a Darmstadt városi önkormányzat a jelen ügyben az e területen meglévő, mérlegelést nem engedő hatásköre miatt nem tudta figyelembe venni a megfelelő távolságokat, pontosítani kell, hogy – amint azt a főtanácsnok indítványának 44. pontjában hangsúlyozta – a kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy a nemzeti jog megfelelő értelmezésének – az EK-Szerződés rendszerének szerves részét képező – elvét alkalmazza, mivel az lehetővé teszi a tagállami bíróságnak, hogy az előtte folyó ügyben hozott határozata során, hatáskörének megfelelően biztosítsa az uniós jog hatékony érvényesülését (lásd ebben az értelemben a C-160/01. sz. Mau-ügyben 2003. május 15-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-4791. o.] 34. pontját és a C-555/07. sz. Kücükdeveci-ügyben 2010. január 19-én hozott ítélet [EBHT 2010., I-365. o.] 48. pontját).

33 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a nemzeti jog összhangban álló értelmezésének az uniós jog által ily módon előírt elve megköveteli, hogy a nemzeti bíróság a nemzeti jogrendszer egészét figyelembe vegye annak eldöntésekor, hogy az mennyiben

alkalmazható úgy, hogy nem vezet az uniós jogban meghatározottal ellentétes eredményre (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott, Pfeiffer és társai ügyben hozott ítélet 115. pontját, valamint a C-239/09. sz. Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe ügyben 2010. december 16-án hozott ítélet [EBHT 2010., I-13083. o.] 50. pontját).

34 Ezen túlmenően, jóllehet az alapeljárás hatóság és magánszemély között folyik, emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság kimondta, hogy valamely tagállam főszabály szerint hivatkozhat a magánszemélyekkel szemben a nemzeti jog irányelvnek megfelelő értelmezésére (a 80/86. sz. Kolpinghuis Nijmegen ügyben 1987. október 8-án hozott ítélet [EBHT 1987., 3969. o.] 12–14. pontja és a C-321/05. sz. Kofoed-ügyben 2007. július 5-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-5795. o.] 45. pontja).

35 Az első kérdésre tehát azt a választ kell adni, hogy a 96/82 irányelv 12. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a tagállamok annak biztosítására irányuló kötelezettsége, hogy hosszú távon figyelembe vegyék az egyrészről az említett irányelv hatálya alá tartozó üzemek, másrészről pedig a nyilvánosság által látogatott épületek közötti megfelelő távolságok megtartásának szükségességét, a Darmstadt városi önkormányzathoz hasonló, az építési engedélyek megadásáért felelős hatóságra még akkor is vonatkozik, ha ezt a jogosultságot mérlegelést nem engedő hatáskör alapján gyakorolja.

A második és harmadik kérdésről

36 Együttesen vizsgálandó második és harmadik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében a 96/82 irányelv 12. cikkének (1) bekezdésében előírt azon kötelezettség terjedelmére vonatkozóan vár választ, amely értelmében a tagállamoknak figyelembe kell venniük a megfelelő távolságokat. A kérdést előterjesztő bíróság egyrészről arra kíván választ kapni, hogy ezt a kötelezettséget úgy kell-e értelmezni, hogy az arra kötelezi az utóbbiakat, hogy – a kérdést előterjesztő bíróság által leírthoz hasonló

körülmények között – a helyzet súlyosbítása abszolút tilalmának előírásával megtiltsák a nyilvánosság által látogatott épületek létesítését. Az említett bíróság kérdése másrészről arra irányul, hogy az említett kötelezettséggel ellentétes-e az alapeljárás tárgyát képezőhöz hasonló azon nemzeti jogszabály, amely az említett körülmények között anélkül teszi kötelezővé az ehhez hasonló épületek létesítésének engedélyezését, hogy a biztonsági távolságok határvonalain belüli létesítésükkel összefüggő kockázatokat a tervezés vagy az egyedi határozat meghozatalának szakaszában megfelelően értékelték volna.

37 Előzetesen meg kell állapítani, hogy a 96/82 irányelv 12. cikkének (1) bekezdésében előírt területfelhasználási tervezés azon az elven alapul, amely szerint a területek egymással összeegyeztethetetlen felhasználásait megfelelő távolságokkal kell egymástól elkülöníteni. E tekintetben meg kell állapítani, hogy ezek a távolságok – mint olyanok – alapvetően olyan adatot képeznek, amelyek lehetővé teszik az ezen irányelv hatálya alá tartozó területek meghatározását, amely irányelv célkitűzései egyrészről a súlyos balesetek megelőzésére, valamint az azok által okozott károk korlátozására, másrészről pedig az e területeknek az említett hatály alá nem tartozók alapján történő kijelölésére irányulnak.

38 Ezen túlmenően a 96/82 irányelv 12. cikke (1) bekezdése első albekezdésének c) pontjában említett esetekben – amelyek közé az alapeljárás is tartozik –, a meglévő üzemek közelében található új fejlesztések ellenőrzését többek között akkor kell elvégezni, ha azok növelhetik a súlyos baleset kockázatát vagy súlyosbíthatják azok következményeit.

39 A kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett második és harmadik kérdést ezen elvek tükrében kell megvizsgálni.

40 Elsősorban, a helyzet súlyosbításának esetleges tilalmát illetően a 96/82 irányelv 12. cikkének (1) bekezdésében előírt kötelezettség terjedelmét kell elemezni. E tekintetben hangsúlyozni kell, hogy – amint azt a Bíróság a jelen ítélet 24. pontjában kimondta – az említett kötelezettség természetesen világos megfogalmazásban írja elő a tagállamok számára, hogy a megfelelő távolságokat figyelembe vegyék. Ez nem változtat azon, hogy – amint azt a Franz Mücksch és az Európai Bizottság előadja – az említett követelmény alkalmazása során a tagállamok továbbra is mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek.

41 E mérlegelési mozgásteret a szóban forgó rendelkezés szövegéből lehet levezetni, mivel jóllehet igaz az, hogy a tagállamok kötelesek biztosítani, hogy területfelhasználásra vonatkozó politikáik figyelembe veszik a megfelelő távolságok megtartásának szükségességét, ez nem változtat azon, hogy az említett 12. cikk (1) bekezdése kizárólag azt követeli meg, hogy az említett távolságok megtartását ezek a politikák „figyelembe veszik".

42 Márpedig sem a „figyelembe veszik a megfelelő távolságok megtartásának […] szükségességét" kifejezést, sem a 96/82 irányelv 12. cikke (1) bekezdése szövegének többi részét, sem pedig annak (28) preambulumbekezdését nem lehet akként értelmezni, hogy azok a megfelelő távolságokon belül elhelyezkedő bármely projekt elutasítására köteleznek.

43 Egyebekben, az ehhez hasonló mérlegelési mozgástér biztosítása többek között abban nyilvánul meg, hogy – a 96/82 irányelvnek a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek megelőzésére, valamint azok következményeinek korlátozásaira irányuló, az ezen irányelv 1. cikkében említett alapvető célkitűzéseire tekintettel – a 12. cikk (1) bekezdése c) pontjának végrehajtása azt követeli meg, hogy a területfelhasználási politikáért felelős nemzeti hatóságok – többek között az összefüggően beépített településrészek vonatkozásában – a balesetek kockázata növekedésének, illetve következményei súlyosbodásának értékeléséhez hasonló bizonyos műveleteket végeznek

el, ami nemcsak a kockázatok és a károk értékelését, hanem az egyes konkrét esetek minden más releváns tényezőjének értékelését is szükségessé teszi.

44 Márpedig nyilvánvaló, hogy valamely tervezéssel érintett területek meghatározott adatai vagy az egyedi határozatok elfogadásának alapjául szolgáló ilyen adatok alapján e tényezők – általában lényegesen – eltérőek, amennyiben e területek vonatkozásában nem létezik területfelhasználási terv. Ily módon, a szóban forgó veszélyes anyagok jellegén kívül, e különös tényezők között szerepelhet annak valószínűsége, hogy a 96/82 irányelv hatálya alá tartozó valamely üzem üzemeltetése során súlyos baleset következik be, szerepelhetnek továbbá az esetleges balesetekből eredően az emberi egészségre és a környezetre gyakorolt következmények, az új létesítményben folytatott tevékenység jellege, illetve nyilvánosság általi látogatottságának intenzitása, valamint az, hogy baleset esetén milyen könnyen tudnak közbelépni a sürgősségi csapatok. Ezenfelül – amint arra a kérdést előterjesztő bíróság helyesen rámutat – minden ilyen különös tényező párosulhat társadalmi–gazdasági tényezők figyelembevételével.

45 Ugyanis, jóllehet területfelhasználási politikáik kidolgozása során a tagállamok kötelesek figyelembe venni a megfelelő távolságok megtartásának szükségességét, és e távolságokat – legalábbis hallgatólagosan – kötelesek meghatározni, az ehhez hasonló kötelezettség ugyanakkor nem foglalja magában azt, hogy ezeket a távolságokat kell támasztani a meglévő üzemek körül elhelyezkedő új építési projektek elhelyezkedése tekintetében az engedélyezés vagy annak megtagadása egyetlen szempontjaként. E feltételek mellett kizárólag a mérlegelési mozgástér elismerése teszi lehetővé a megfelelő távolságok megtartása szükségessége teljes körű, hatékony érvényesülésének biztosítását.

46 Következésképpen a 96/82 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének szövegére, valamint a nagymértékben az egyes esetek saját körülményeitől függő tényezők értékelésének követelményére tekintettel, a kérdést előterjesztő bírósághoz hasonlóan és a Merck állításával ellentétben meg kell állapítani, hogy a megfelelő távolságok megtartásának kötelezettsége nem fogható fel abszolút értelemben, mivel az a valamely összefüggően beépített olyan településrészen való bármely új építési projekt megtiltására kötelezne,

amely településrészen az ezen irányelv hatálya alá tartozó üzemek találhatók, beleértve azt is, amikor az építés az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló, a nyilvánosság által látogatott épületet érint.

47 Ezt az értelmezést nem kérdőjelezheti meg az az időbeli kritérium, amely szerint az egyrészről a 96/82 irányelv szerinti üzemek, másrészről pedig a nyilvánosság által látogatott épületek közötti megfelelő távolságokat „hosszú távon" kell fenntartani. E tekintetben hangsúlyozni kell egyrészről azt, hogy – amint azt a Merck helyesen megjegyzi – az említett kifejezés a *status quo* bizonyos fokú tiszteletben tartását foglalja magában, amennyiben a területfelhasználási tervek végrehajtásáért felelős hatóságok a már meglévő fejlesztések tekintetében nem kötelezhetnek e távolságok tiszteletben tartására akkor, amikor azokat első alkalommal, valamely végső szakaszban állapítják meg. Másrészről – amint azt a főtanácsnok indítványának 40. pontjában megjegyezte – ezt a kifejezést olyan követelményként kell felfogni, amely arra irányul, hogy az említett távolságokat ott kell megőrizni, ahol azokat már tiszteletben tartják, valamint hogy – hosszú távú célkitűzésként – azokat a jövőben be kell vezetni, amennyiben azokat még alkalmazzák.

48 A „hosszú távon" kifejezés e két értelmezése közül ugyanis egyik sem erősítheti meg az említett irányelv 12. cikke (1) bekezdésének kötelező jellegét oly módon, mintha az a helyzet súlyosbításának tilalmát írná elő, ekként pedig megtiltaná valamely meglévő üzem közelében a nyilvánosság által látogatott épületek létesítését.

49 Másodsorban azt illetően, hogy az irányelv 12. cikkének (1) bekezdésében előírt kötelezettséggel ellentétes-e az a nemzeti jogszabály, amely kógens jelleggel írja elő valamely épület létesítésének engedélyezését, anélkül hogy az említett távolságok határvonalain belüli létesítéssel összefüggő kockázatokat a tervezés szakaszában vagy az egyedi határozat meghozatalának szakaszában megfelelően értékelték volna, pontosítani kell, hogy – amint azt a Bizottság megjegyezte – a tagállamok rendelkezésére álló

mérlegelési mozgástér nem értelmezhető akként, hogy az lehetővé teszi ez utóbbiak számára a megfelelő távolságok figyelembevételének elmulasztását.

50 Ugyanis, habár a 96/82 irányelv a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságokra bízza az említett távolságok kiszámítását és azoknak a valamennyi releváns tényezőre tekintettel történő meghatározását, a megfelelő távolságok „figyelembevétele" megköveteli, hogy a kockázatértékelés során azokat – más tényezőkkel együtt – ténylegesen figyelembe vegyék, akár általánosságban a területfelhasználási tervek kidolgozása során, akár – tervezés hiányában – konkrétan, többek között az építési engedélyekre vonatkozó határozatok elfogadásakor.

51 Következésképpen, amennyiben valamely nemzeti szabályozás az épületek létesítésére vonatkozó engedély kógens jelleggel történő megadására kötelez anélkül, hogy a megfelelő távolságok határvonalain belüli létesítésükkel összefüggő kockázatokat a tervezés szakaszában vagy az egyedi határozat meghozatalának szakaszában megfelelően értékelték volna, úgy az ehhez hasonló szabályozás kiüresítheti a megfelelő távolságok megtartásának figyelembevételére irányuló kötelezettséget, emiatt pedig hatékony érvényesülésétől foszthatja meg azt. Azt a következtetést kell tehát levonni, hogy a 96/82 irányelv 12. cikkének (1) bekezdésével ellentétes az a nemzeti jogszabály, amely kógens jelleggel írja elő az engedély megadását ilyen körülmények között.

52 E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy a jelen ítélet 32–34. pontjában hivatkozott elvek alapján a nemzeti jogszabályt az említett irányelvnek a lehető leginkább megfelelően értelmezze.

53 A fenti megfontolásokra tekintettel a második és harmadik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 96/82 irányelv 12. cikkének (1) bekezdésében előírt, az egyrészről az említett irányelv hatálya alá tartozó üzemek, másrészről pedig a nyilvánosság által látogatott épületek közötti megfelelő távolságok hosszú távon történő megtartása

szükségességének figyelembevételére irányuló kötelezettség nem kötelezi a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságokat arra, hogy az alapügybelihez hasonló körülmények között megtiltsák a nyilvánosság által látogatott épületek létesítését. E kötelezettséggel viszont ellentétes az a nemzeti jogszabály, amely az ilyen épületek létesítésére vonatkozó engedély kógens jelleggel történő megadását írja elő anélkül, hogy az épületek megfelelő távolságok határvonalain belüli létesítésével összefüggő kockázatokat a tervezés szakaszában vagy az egyedi határozat meghozatalának szakaszában megfelelően értékelték volna.

A költségekről

54 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (első tanács) a következőképpen határozott:

1) A 2003. december 16-i 2003/105/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel módosított, a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyeinek ellenőrzésről szóló, 1996. december 9-i 96/82/EK tanácsi irányelv 12. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a tagállamok annak biztosítására irányuló kötelezettsége, hogy hosszú távon figyelembe vegyék az egyrészről az említett irányelv hatálya alá tartozó üzemek, másrészről pedig a nyilvánosság által látogatott épületek közötti megfelelő távolságok megtartásának szükségességét a Darmstadt (Németország) városi önkormányzathoz hasonló, az építési engedélyek megadásáért felelős hatóságra

még akkor is vonatkozik, ha ezt a jogosultságot mérlegelést nem engedő hatáskör alapján gyakorolja.

2) A 2003/105 irányelvvel módosított 96/82 irányelv 12. cikkének (1) bekezdésében előírt, az egyrészről az említett irányelv hatálya alá tartozó üzemek, másrészről pedig a nyilvánosság által látogatott épületek közötti megfelelő távolságok hosszú távon történő megtartása szükségességének figyelembevételére irányuló kötelezettség nem kötelezi a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságokat arra, hogy az alapügybelihez hasonló körülmények között megtiltsák a nyilvánosság által látogatott épületek létesítését. E kötelezettséggel viszont ellentétes az a nemzeti jogszabály, amely az ilyen épületek létesítésére vonatkozó engedély kógens jelleggel történő megadását írja elő anélkül, hogy az épületek megfelelő távolságok határvonalain belüli létesítésével összefüggő kockázatokat a tervezés szakaszában vagy az egyedi határozat meghozatalának szakaszában megfelelően értékelték volna.

Aláírások