WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 15 września 2011 r.*

W sprawie C-53/10

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Bundesverwaltungsgericht (Niemcy) postanowieniem z dnia 3 grudnia 2009 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 2 lutego 2010 r., w postępowaniu:

Land Hessen

przeciwko

Franz Mücksch OHG,

przy udziale:

Merck KGaA,

* Język postępowania: niemiecki.

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: A. Tizzano (sprawozdawca), prezes izby, J.J. Kasel, M. Ilešič, E. Levits i M. Safjan, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,
sekretarz: B. Fülöp, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 27 stycznia 2011 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Franz Mücksch OHG przez S. Kobesa, Rechtsanwalt,

— w imieniu Merck KGaA przez C. Weidemanna, Rechtsanwalt,

— w imieniu rządu niemieckiego przez J. Möllera i C. Blaschkego, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez G. von Rintelena i A. Siposa, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 14 kwietnia 2011 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 12 ust. 1 dyrektywy Rady 96/82/WE z dnia 9 grudnia 1996 r. w sprawie kontroli niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi (Dz.U. 1997, L 10, s. 13), zmienionej dyrektywą 2003/105/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2003 r. (Dz.U. L 345, s. 97) (zwanej dalej „dyrektywą 96/82").

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Land Hessen a Franz Mücksch OHG (zwaną dalej „Franz Mücksch") w przedmiocie utworzenia przez tę spółkę centrum ogrodniczego w pobliżu fabryki chemicznej należącej do Merck KGaA (zwanej dalej „Merck"), położonej w strefie objętej zakresem stosowania dyrektywy 96/82.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Motyw 2 dyrektywy 96/82 ma brzmienie następujące:

„Cele i zasady polityki w zakresie środowiska naturalnego przyjętej przez Wspólnotę zgodnie z ustaleniami art. [174] ust. 1 i 2 [WE] oraz wyszczególnione w programie działań Wspólnoty Europejskiej dotyczącym spraw ochrony środowiska […] obejmują przede wszystkim ochronę i zachowanie jakości środowiska naturalnego, jak również ochronę zdrowia ludzkiego poprzez działania zapobiegawcze".

4 Motyw 22 tej dyrektywy jest sformułowany następująco:

„Aby zapewnić większą ochronę obszarów mieszkalnych, obszarów użytku publicznego i obszarów szczególnego zainteresowania lub wrażliwości środowiska naturalnego, istotne dla polityki zagospodarowania przestrzennego lub innych odpowiednich polityk prowadzonych przez państwa członkowskie jest uwzględnienie, w dłuższej perspektywie, potrzeby utrzymania odpowiedniej odległości pomiędzy wspomnianymi obszarami a zakładami stwarzającymi ryzyko, a w przypadku istniejących zakładów – uwzględnianie podjęcia dodatkowych środków technicznych tak, aby nie zwiększać ryzyka dla ludności".

5 Zgodnie z art. 1 dyrektywy 96/82, zatytułowanym „Cel”:

„Celem niniejszej dyrektywy jest zapobieganie poważnym awariom, w których istotną rolę odgrywają niebezpieczne substancje oraz ograniczenie ich skutków dla ludności i środowiska naturalnego, mając na uwadze skuteczne i konsekwentne zapewnienie wysokiego poziomu ochrony we Wspólnocie”.

6 Artykuł 3 pkt 1–7 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„Dla celów niniejszej dyrektywy:

1) »zakład« oznacza cały obszar znajdujący się pod kontrolą prowadzącego zakład, gdzie substancje niebezpieczne występują w jednej lub kilku instalacjach, ze zwykłą lub związaną z nim infrastrukturą i czynnościami;

2) »instalacja« oznacza urządzenie lub urządzenia techniczne znajdujące się na terenie zakładu, w których substancje niebezpieczne są wytwarzane, wykorzystywane, przenoszone lub magazynowane. Termin »instalacja« obejmuje również sprzęt, konstrukcje, rurociągi, maszyny, narzędzia, prywatne bocznice kolejowe, doki, nadbrzeża wyładunkowe, które takiej instalacji służą, jak również mola, magazyny i inne konstrukcje, pływające lub nie, niezbędne do obsługi takiej instalacji;

3) »prowadzący zakład« oznacza osobę lub podmiot, który prowadzi zakład lub instalację lub jest ich właścicielem, lub któremu zgodnie z ustaleniami ustawodawstwa krajowego przyznano decydujące uprawnienia gospodarcze w zakresie technicznego działania wymienionych jednostek;

4) »substancja niebezpieczna« oznacza substancje, mieszanki lub preparaty wyszczególnione w załączniku I część I lub spełniające kryteria ustalone w załączniku I część II oraz występujące w postaci surowców, produktów, półproduktów, osadów lub produktów pośrednich, wraz z produktami, które mogą zostać uznane za powstałe w wyniku awarii;

5) »poważna awaria« oznacza każde zdarzenie takie jak: poważne zanieczyszczenie, pożar lub wybuch, powstałe podczas pracy zakładu objętego niniejszą dyrektywą i będące konsekwencją niekontrolowanych zdarzeń oraz stwarzające poważne niebezpieczeństwo dla zdrowia ludzkiego lub środowiska naturalnego, natychmiastowe lub opóźnione, w którym istotną rolę odgrywają jedna lub kilka niebezpiecznych substancji i które powstało na terenie zakładu lub poza nim;

6) »niebezpieczeństwo« oznacza wewnętrzną właściwość substancji niebezpiecznej lub sytuację fizyczną, które mogą spowodować uszczerbek dla zdrowia ludzkiego lub środowiska;

7) »ryzyko« oznacza prawdopodobieństwo wystąpienia konkretnego skutku w określonym czasie lub w określonej sytuacji".

7 Artykuł 5 dyrektywy 96/82, zatytułowany „Ogólne obowiązki prowadzącego zakład", przewiduje w ust. 1:

„Państwa członkowskie zapewnią, że prowadzący zakład będzie zobowiązany do podjęcia wszelkich środków mających na celu zapobieganie poważnym awariom oraz ograniczenie ich skutków dla ludności i środowiska naturalnego".

8 Artykuł 12 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Plany zagospodarowania przestrzennego", przewiduje w ust. 1:

„Państwa członkowskie zapewniają, że w swojej polityce zagospodarowania przestrzennego lub w innych podobnych [odnośnych] politykach uwzględniają założenia odnoszące się do zapobiegania poważnym awariom oraz ograniczania ich skutków. Założenia te realizują, kontrolując:

a) lokalizację nowych zakładów;

b) zmiany w istniejących już zakładach objętych art. 10;

c) nowe inwestycje, takie jak połączenia transportowe, miejsca powszechnie dostępne oraz obszary mieszkalne usytuowane w pobliżu istniejących zakładów, gdzie lokalizacja lub inwestycje zwiększają ryzyko lub skutki poważnych awarii.

Państwa członkowskie zapewniają, że ich polityka zagospodarowania przestrzennego lub inne podobne [odnośne] polityki oraz procedury służące wprowadzaniu w życie tych polityk uwzględniają potrzebę utrzymania, w dłuższej perspektywie, właściwych odległości między zakładami objętymi niniejszą dyrektywą a obszarami mieszkalnymi, budynkami, obszarami użytku publicznego, w miarę możliwości głównymi szlakami komunikacyjnymi, obszarami wypoczynkowymi i obszarami szczególnego zainteresowania lub szczególnej wrażliwości środowiska naturalnego, a w przypadku istniejących zakładów, potrzebę wprowadzenia dodatkowych środków natury technicznej zgodnie z przepisami art. 5, aby nie powiększać niebezpieczeństwa, na jakie narażona jest ludność".

Uregulowania krajowe

9 Paragraf 34 Baugesetzbuch (kodeksu budowlanego) z dnia 23 września 2004 r., ostatnio zmieniony ustawą z dnia 31 lipca 2009 r. (BGBl 2009 I, s. 2585), zatytułowany „Dopuszczalność inwestycji wewnątrz obszaru zabudowanego", przewiduje w ust. 1:

„Inwestycja jest dopuszczalna w ramach obszaru zabudowanego, jeśli z punktu widzenia rodzaju i zakresu wykorzystania pod zabudowę, sposobu zabudowy oraz powierzchni nieruchomości, która ma zostać zabudowana, wpisuje się ona w otoczenie oraz jeśli zostaje przy tym zapewniona infrastruktura. Wymogi zdrowego miejsca zamieszkania i pracy muszą zostać spełnione; ogólny charakter miejscowego obszaru nie może zostać naruszony".

10 Paragraf 50 BundesImmissionsschutzgesetz (ustawy związkowej o ochronie przed zanieczyszczeniami) z dnia 26 września 2002 r., ostatnio zmienionej ustawą z dnia 11 sierpnia 2009 r. (BGBl. 2009 I, s. 2723), zatytułowany „Planowanie", ma brzmienie następujące:

„W planowaniu i inwestycjach o znaczeniu przestrzennym powierzchnie przeznaczone do określonego użytkowania należy uporządkować w taki sposób, aby w jak największym stopniu uniknąć skutków szkodliwych dla środowiska oraz skutków poważnych awarii w rozumieniu art. 3 pkt 5 dyrektywy [96/82] wywołanych na terenach zakładowych dla obszarów wyłącznie lub w przeważającej mierze przeznaczonych do zamieszkania oraz na pozostałych obszarach wymagających ochrony, w szczególności obszarach użytku publicznego, ważnych dróg, obszarach rekreacyjnych, obszarach szczególnie wrażliwych i szczególnie zasługujących na ochronę z punktu widzenia wartości przyrodniczych oraz obiektach użytku publicznego. Przy planowaniu i inwestycjach w obszarach o znaczeniu przestrzennym, na których wartości graniczne zanieczyszczeń określone w zarządzeniach wydanych na podstawie § 48a ust. 1 nie zostały przekroczone, przy ocenie istotnych względów należy wziąć pod uwagę utrzymanie jak najwyższej jakości powietrza".

11 Paragraf 3 Zwölfte Verordnung zur Durchführung des BundesImmissionsschutzgesetzes (Störfall-Verordnung) (dwunastego rozporządzenia wykonawczego do związkowej ustawy w sprawie ochrony przed zanieczyszczeniami), w brzmieniu wynikającym z obwieszczenia z dnia 8 czerwca 2005 r. (BGBl. 2005 I, s. 1598), zatytułowany „Ogólne obowiązki użytkowników", stanowi w ust. 1 i 3:

„(1) Użytkownik ma podjąć środki zapobiegawcze odpowiednie dla rodzaju i zakresu ewentualnego niebezpieczeństwa w celu zapobieżenia awarii; nie narusza to obowiązków wynikających z innych przepisów niż przepisy o ochronie przed zanieczyszczeniami.

[…]

(3) Poza środkami opisanymi w ust. 1 należy przyjąć także środki zapobiegawcze mające na celu zminimalizowanie skutków awarii".

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

12 Franz Mücksch zamierza zbudować centrum ogrodnicze w celu sprzedaży detalicznej materiałów i produktów ogrodniczych na należącej do niego działce położonej w strefie aktywności gospodarczej Nordwest miasta Darmstadtu (Niemcy).

13 Aktualnie na działce znajduje się zakład przetwórstwa złomu i metali, a wokół niej ma miejsce różnego rodzaju działalność gospodarcza taka jak wielkopowierzchniowy handel detaliczny, handel hurtowy, warsztaty i jeden hotel. Brak jest jednak

planu zagospodarowania przestrzennego dla tej strefy. Miasto Darmstadt wydało Franz Mücksch wstępną decyzję budowlaną w sprawie dopuszczalności jej inwestycji budowlanej w świetle przepisów urbanistycznych („Bauvorbescheid", zwaną dalej „wstępną decyzją") w formie decyzji związanej zgodnie z § 34 kodeksu budowlanego, przy czym zgodnie z informacjami sądu krajowego z powodu tego związania miasto nie mogło samo dokonać oceny wymogu zachowania właściwych odległości.

14 Merck położona jest około 250 m od działki Franz Mücksch. Eksploatuje ona instalacje, w których używane są substancje chemiczne, w szczególności chlor, które są objęte zakresem stosowania dyrektywy 96/82 i przepisów wspomnianego dwunastego rozporządzenia wykonawczego do związkowej ustawy w sprawie ochrony przed zanieczyszczeniami. Merck wniosła skutecznie odwołanie od decyzji wstępnej.

15 Franz Mücksch wniosła wówczas skargę na decyzję wydaną w wyniku wspomnianego odwołania. W toku tego nowego postępowania na zlecenie miasta Darmstadt opracowana została „ekspertyza w przedmiocie oceny skutków dla środowiska strefy działalności spółki Merck oraz planowania zabudowy wokół tej strefy w świetle § 50 [ustawy związkowej o ochronie przed zanieczyszczeniami] i art. 12 dyrektywy 96/82". W ekspertyzie tej określone zostały „odległości bezpieczeństwa" dla ewentualnych zagrożeń mających źródło w instalacjach Merck. Działka Franz Mücksch znajduje się w całości w obwodzie wyznaczającym odległości bezpieczeństwa.

16 Verwaltungsgericht i Verwaltungsgerichtshof nakazały Land Hessen oddalenie odwołania wniesionego przez Merck. Ta ostatnia i Land Hessen wniosły wówczas kasację (Revision) do Bundesverwaltungsgericht od wyroku odwoławczego Verwaltungsgerichtshof, podnosząc, że wykładnia prawa krajowego, na której opiera się ten sąd, nie jest zgodna z dyrektywą 96/82, gdyż pozwolenie na inwestycję Franz Mücksch jest niezgodne z art. 12 ust. 1 tej dyrektywy.

17 Uznając, że rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu uzależnione jest od wykładni wspomnianej dyrektywy, Bundesverwaltungsgericht postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 12 ust. 1 dyrektywy [96/82] należy interpretować w ten sposób, że zawarte w nim obowiązki państw członkowskich, w szczególności obowiązek zapewnienia, że ich polityka zagospodarowania przestrzennego oraz procedury służące wprowadzaniu w życie tej polityki uwzględniają potrzebę utrzymania w dłuższej perspektywie właściwych odległości pomiędzy zakładami objętymi dyrektywą a obiektami użytku publicznego, skierowane są do organów planistycznych decydujących o zagospodarowaniu obszarów na podstawie rozważenia istotnych względów publicznych i prywatnych, czy też skierowane są one również do organów wydających pozwolenia na budowę, które podejmują decyzje związane w przedmiocie zgody na inwestycję na zabudowanym już obszarze?

2) Jeśli art. 12 ust. 1 dyrektywy [96/82] skierowany jest również do organów wydających pozwolenia na budowę, które podejmują decyzje związane w przedmiocie zgody na inwestycję na zabudowanym już obszarze:

Czy wymienione obowiązki obejmują także zakaz wydania pozwolenia na obiekt użytku publicznego, który – z punktu widzenia zasad obowiązujących w planowaniu – nie utrzymuje właściwych odległości od istniejącego zakładu, jeśli nie dalej lub nieznacznie dalej od tego zakładu znajdują się porównywalne obiekty użytku publicznego, gdy użytkownik nie musi w związku z nową inwestycją uwzględniać dodatkowych wymogów dla ograniczenia skutków awarii, a wymogi dotyczące zdrowia w miejscu zamieszkania i pracy są spełnione?

3) W przypadku odpowiedzi przeczącej na to pytanie:

Czy przepis ustawowy, który nakazuje wydanie pozwolenia na lokalizację obiektu użytku publicznego w warunkach opisanych w poprzednim pytaniu, w wystarczającym stopniu uwzględnia wymóg utrzymywania właściwych odległości?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

18 Poprzez pytanie pierwsze sąd krajowy zwraca się zasadniczo o odpowiedź, czy art. 12 ust. 1 dyrektywy 96/82 należy interpretować w ten sposób, że obowiązek czuwania przez państwa członkowskie nad tym, aby uwzględniana była potrzeba utrzymania właściwych odległości między zakładami objętymi tą dyrektywą a budynkami użyteczności publicznej, spoczywa również na organie władzy publicznej takim jak miasto Darmstadt, który jest właściwy w zakresie wydawania pozwoleń na budowę, i to również wtedy, gdy wykonuje on to uprawnienie w drodze decyzji związanej.

19 W tym względzie należy stwierdzić, że choć art. 12 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 96/82 wymaga od państw członkowskich uwzględnienia potrzeby utrzymania właściwych odległości w pierwszym rzędzie w ramach ich polityki zagospodarowania przestrzennego, to jednak na mocy tego przepisu państwa członkowskie mają ten sam

obowiązek również w ramach innych odnośnych polityk oraz „procedur służących wprowadzaniu w życie tych polityk". Wynika z tego, że obowiązek ten dotyczy również organów uczestniczących w wykonywaniu planów i polityk mających związek z celem zapobiegania poważnym awariom oraz ograniczania ich skutków.

20 W konsekwencji w zakresie, w jakim organy wydające pozwolenia na budowę biorą udział w bezpośrednim prowadzeniu postępowań w przedmiocie ich wydania, jak miasto Darmstadt w postępowaniu przed sądem krajowym, które wydało decyzję wstępną na rzecz Franz Mücksch, przyczyniają się do wprowadzania w życie polityki zagospodarowania przestrzennego, o której mowa we wspomnianym art. 12 ust. 1.

21 Wynika z tego, że brak – tak jak w sprawie przed sądem krajowym – planu zagospodarowania przestrzennego nie może zwalniać tych organów od obowiązku uwzględnienia w ramach oceny wniosku o wydanie pozwolenia na budowę potrzeby utrzymania właściwych odległości między zakładami objętymi dyrektywą 96/82 a przyległymi do nich strefami.

22 Gdyby bowiem z jednej strony organy, które nie są odpowiedzialne za planowanie urbanistyczne, mogły powołać się na brak planu zagospodarowania przestrzennego, aby uniknąć ciążącego na nich obowiązku uwzględnienia potrzeby utrzymania właściwych odległości, łatwo byłoby obejść ten obowiązek i uchybić skuteczności dyrektywy 96/82. W takich okolicznościach zagrożony byłby cel ograniczenia skutków poważnych awarii dla ludności i środowiska, wymieniony w art. 1 tej dyrektywy, jak również w szerszym zakresie cele i zasady polityki Unii w dziedzinie środowiska, o których mowa w art. 174 ust. 1 WE, pośród których wymienione są między innymi ochrona zdrowia i poprawa jakości środowiska naturalnego.

23 Z drugiej strony wykładni dokonanej w pkt 21 niniejszego wyroku nie może podważać fakt, że dyrektywa ta ogranicza się do ustanowienia obowiązku uwzględniania potrzeby utrzymania w dłuższej perspektywie właściwych odległości, pozostawiając przy tym określenie tych odległości ocenie państw członkowskich.

24 Artykuł 12 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 96/82 nakłada bowiem na państwa członkowskie w jasny sposób obowiązek uwzględniania utrzymania właściwych odległości w ramach ich polityki zagospodarowania przestrzennego i innych odnośnych polityk oraz procedur służących wprowadzaniu w życie tych polityk, aby osiągnąć cele zapobiegania poważnym awariom i ograniczania ich skutków. Wspomniany przepis pozostawia jednak właściwym organom państw członkowskich zakres uznania przy określeniu tych odległości, który musi w każdym razie mieścić się w granicach tego obowiązku.

25 Jeżeli chodzi o adresatów tego obowiązku, rząd niemiecki uważa, że wymóg utrzymania właściwych odległości należy uwzględnić przede wszystkim w ramach decyzji planistycznych dotyczących zagospodarowania przestrzennego, w tym decyzji mających określić, czy planowanie przestrzenne jest konieczne. Stąd w przypadku decyzji lub pozwoleń wydanych bez planistycznego rozważenia występujących interesów publicznych i prywatnych wymóg ten mógłby zostać uwzględniony jedynie wyjątkowo w interesie skuteczności dyrektywy 96/82 i w sposób wartościujący.

26 Niemniej należy zaznaczyć, że choć najczęściej wymóg ten wdrażany jest przez organy właściwe w zakresie planowania przestrzennego, nic w dyrektywie 96/82 nie stoi na przeszkodzie na przykład temu, by organy te ograniczyły się w swoich instrumentach planistycznych do przeniesienia obowiązku uwzględnienia właściwych odległości na organy właściwe w zakresie wykonania planów zagospodarowania przestrzennego,

gdyż te organy wykonawcze są bliższe przedsięwzięć, co do których mają podjąć decyzję. W tym kontekście należy stwierdzić, że dyrektywa nakłada na organy państw członkowskich jedynie obowiązek zachowania tego wymogu w którymś momencie procedury wykonawczej planów lub polityki zagospodarowania przestrzennego, natomiast określenie tego momentu pozostawione jest uznaniu państw członkowskich.

27 Ponadto należy zaznaczyć, że wspomniana dyrektywa nie przewidziała niczego odnośnie do metody określenia właściwych odległości ani sposobu ich stosowania, lecz że wymaga jedynie ich uwzględnienia, nie precyzując poziomu w hierarchii organów właściwych w zakresie polityki zagospodarowania przestrzennego i procedur wprowadzania w życie tej polityki. Wynika z tego, że to określenie, jak i ocena istotnych dla niego aspektów stanowią operację, której przeprowadzenie w celu zagwarantowania skuteczności obowiązku utrzymania tych odległości powinno być możliwe na każdym poziomie decyzyjnym przez właściwe organy administracyjne państw członkowskich.

28 Jeżeli chodzi o fakt, że zgodnie z prawem krajowym miasto Darmstadt było zobowiązane do wydania decyzji wstępnej w formie decyzji związanej, jak wyjaśniono w pkt 13 niniejszego wyroku, co uniemożliwiło mu przeprowadzenie samemu oceny potrzeby utrzymania właściwych odległości, należy zaznaczyć, że w braku jakiegokolwiek uwzględnienia tych odległości przez organy planistyczne tym większe znaczenie ma, by dla zagwarantowania skuteczności art. 12 ust. 1 dyrektywy 96/82 organ uprawniony do wydania pozwolenia na budowę sam wypełnił ten obowiązek.

29 W tym kontekście należy przypomnieć z jednej strony, że wynikające z dyrektywy zobowiązanie do osiągnięcia rezultatu w niej wskazanego, jak również powinność podjęcia wszelkich właściwych środków ogólnych lub szczególnych w celu zapewnienia wykonania tego zobowiązania ciąży zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, zapisanej w art. 4 ust. 3 akapit drugi TUE, na wszystkich organach państw członkowskich

(wyrok z dnia 5 października 2004 r. w sprawach połączonych od C-397/01 do C-403/01 Pfeiffer i in., Zb.Orz. s. I-8835, pkt 110; a także wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawach połączonych C-444/09 i C-456/09 Gavieiro Gavieiro i Iglesias Torres, Zb.Orz. s. I-14031, pkt 72).

30 Z drugiej strony zgodnie z utrwalonym orzecznictwem państwo członkowskie nie może powoływać się na okoliczności istniejące na gruncie jego krajowego porządku prawnego dla celów usprawiedliwienia uchybienia zobowiązaniom wynikającym z dyrektyw (wyroki: z dnia 13 grudnia 1991 r. w sprawie C-33/90 Komisja przeciwko Włochom, Rec. s. I-5987, pkt 24; z dnia 16 stycznia 2003 r. w sprawie C-388/01 Komisja przeciwko Włochom, Rec. s. I-721, pkt 27).

31 W odniesieniu do sprawy przed sądem krajowym wynika z tego, że miasto Darmstadt powinno było podjąć niezbędne środki w celu zastosowania się do wynikającego z dyrektywy 96/82 obowiązku oceny, czy istnieje potrzeba utrzymania właściwych odległości.

32 Co do niemożności uwzględnienia właściwych odległości przez to miasto ze względu na to, że jego kompetencje w tej dziedzinie są związane, należy wyjaśnić, że – jak zaznaczyła rzecznik generalna w pkt 44 opinii – sąd krajowy powinien zastosować zasadę wykładni prawa krajowego zgodnej z prawem Unii, która jest nierozłącznie związana z systemem traktatu WE, gdyż zezwala ona sądowi krajowemu na zapewnienie, w ramach jego właściwości, pełnej skuteczności prawa Unii przy rozpoznawaniu zawisłego przed nim sporu (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 maja 2003 r. w sprawie C-160/01 Mau, Rec. s. I-4791, pkt 34; z dnia 19 stycznia 2010 r. w sprawie C-555/07 Kücükdeveci, Zb.Orz. s. I-365, pkt 48).

33 W tym względzie należy zaznaczyć, że ustanowiona w ten sposób w prawie Unii zasada zgodnej z nim wykładni prawa krajowego wymaga, by sąd krajowy uwzględnił całość prawa krajowego w celu oceny, w jaki sposób może być ono stosowane, tak aby nie osiągnąć rezultatu sprzecznego z zamierzonym w danej dyrektywie (zob.

podobnie ww. wyrok w sprawie Pfeiffer i in., pkt 115; a także wyrok z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie C-239/09 Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, Zb.Orz. s. I-13083, pkt 50).

34 Ponadto chociaż w postępowaniu przed sądem krajowym spór toczy się między organem publicznym a jednostką, należy przypomnieć, że Trybunał orzekł, iż państwo członkowskie może co do zasady powołać się wobec jednostek na wykładnię prawa krajowego zgodną z prawem Unii (wyroki: z dnia 8 października 1987 r. w sprawie 80/86 Kolpinghuis Nijmegen, Rec. s. 3969, pkt 12–14; z dnia 5 lipca 2007 r. w sprawie C-321/05 Kofoed, Zb.Orz. s. I-5795, pkt 45).

35 Na pytanie pierwsze należy zatem odpowiedzieć, iż art. 12 ust. 1 dyrektywy 96/82 należy interpretować w ten sposób, że obowiązek zapewnienia przez państwa członkowskie, iż uwzględniona zostanie potrzeba utrzymania, w dłuższej perspektywie, właściwych odległości między zakładami objętymi tą dyrektywą a obiektami użytku publicznego, ciąży również na organie publicznym takim jak miasto Darmstadt, które jest właściwe do wydawania pozwoleń na budowę, nawet jeżeli wykonuje ono to uprawnienie w drodze decyzji związanej.

W przedmiocie pytań drugiego i trzeciego

36 W pytaniach drugim i trzecim, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd krajowy zwraca się zasadniczo o ustalenie, jaki jest zakres obowiązku przewidzianego w art. 12 ust. 1 dyrektywy 96/82, zgodnie z którym państwa członkowskie są zobowiązane do uwzględniania właściwych odległości. Sąd krajowy zwraca się o odpowiedź, czy obowiązek ten należy interpretować w ten sposób, że wprowadzając bezwzględny zakaz pogarszania sytuacji, wymaga on od państw członkowskich, by zakazały lokalizacji budynku użytku publicznego w okolicznościach takich jak opisane przez sąd krajowy.

Z drugiej strony sąd ten zwraca się o odpowiedź, czy obowiązek ten stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, o których mowa w postępowaniu przed sądem krajowym, przewidującym bezwzględnie wydanie pozwolenia na budowę takiego budynku w tych okolicznościach bez przeprowadzenia na etapie planowania przestrzennego lub na etapie wydania indywidualnej decyzji należytej oceny ryzyka związanego z lokalizacją w obwodzie wyznaczonym odległościami bezpieczeństwa.

37 Na wstępie należy zaznaczyć, że planowanie zagospodarowania przestrzennego przewidziane w art. 12 ust. 1 dyrektywy 96/82 opiera się na zasadzie, iż wykluczające się sposoby użytkowania terenów powinny być oddzielone właściwymi odległościami. W tym względzie należy stwierdzić, że odległości te jako takie stanowią zasadniczo wielkość, na podstawie której można określić strefy objęte zakresem stosowania tej dyrektywy, mającej na celu z jednej strony zapobieganie poważnym awariom i ograniczanie ich skutków, a z drugiej strony odgraniczenie tych stref od tych, które tym zakresem stosowania nie są objęte.

38 Ponadto w przypadkach, o których mowa w art. 12 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 96/82, do których należy zaliczyć sprawę przed sądem krajowym, kontrola nowych inwestycji wokół istniejących zakładów powinna być przeprowadzona w szczególności, gdy mogą one zwiększać ryzyko lub skutki poważnych awarii.

39 W świetle tych zasad należy zbadać drugie i trzecie pytanie zadane przez sąd krajowy.

40 W pierwszej kolejności w odniesieniu do ewentualnego zakazu pogarszania sytuacji należy zbadać zakres obowiązku przewidzianego w art. 12 ust. 1 dyrektywy 96/82. W tym względzie należy podkreślić, jak stwierdzono w pkt 24 niniejszego wyroku, że obowiązek ten nakłada wprawdzie w sposób jednoznaczny na państwa członkowskie wymóg uwzględnienia właściwych odległości. Niemniej, jak utrzymują Franz Mücksch i Komisja, państwa członkowskie zachowują zakres uznania przy stosowaniu tego wymogu.

41 Ten zakres uznania wynika z treści rozpatrywanego przepisu, gdyż państwa członkowskie są wprawdzie zobowiązane zapewnić, by w ich polityce zagospodarowania przestrzennego brano pod uwagę potrzebę utrzymania właściwych odległości, ale wspomniany art. 12 ust. 1 wymaga jedynie, by polityka ta „uwzględniała" utrzymanie tych odległości.

42 Tymczasem ani wyrażenie „uwzględniają potrzebę utrzymania […] właściwych odległości", ani pozostała treść art. 12 ust. 1 dyrektywy 96/82 lub jej motyw 22 nie mogą być interpretowane w ten sposób, że nakazują one odrzucenie każdego przedsięwzięcia, które zlokalizowane jest w obrębie właściwych odległości.

43 Ponadto przyznanie takiego zakresu uznania wyraża się w szczególności w fakcie, że mając na uwadze podstawowe cele dyrektywy 96/82, którymi są zapobieganie poważnym awariom oraz ograniczanie ich skutków, wspomniane w art. 1 tej dyrektywy, wykonanie jej art. 12 ust. 1 lit. c) wymaga, by organy krajowe właściwe w zakresie polityki zagospodarowania przestrzennego, w szczególności jeżeli chodzi o obszary zabudowane, przeprowadziły pewne działania takie jak ocena zwiększenia ryzyka awarii lub pogorszenia jej skutków, co wymaga oceny nie tylko ryzyka i szkód, lecz

również wszelkich innych czynników mających znaczenie w każdym konkretnym przypadku.

44 Jest oczywiste jednak, że czynniki te zmieniają się najczęściej w sposób istotny w zależności od charakterystycznych cech obszarów objętych planowaniem przestrzennym lub tych obszarów, w odniesieniu do których muszą być wydane decyzje indywidualne, ale które nie mają planu zagospodarowania przestrzennego. Do tych specyficznych czynników, obok rodzaju występujących tu substancji niebezpiecznych, mogą należeć prawdopodobieństwo wystąpienia poważnej awarii w trakcie eksploatacji zakładu objętego dyrektywą 96/82, jak też konsekwencje ewentualnej awarii dla zdrowia ludzi i dla środowiska, charakter działalności nowej lokalizacji lub intensywność jej użytkowania publicznego oraz łatwość, z jaką ekipy ratunkowe mogą podjąć interwencję w przypadku awarii. Ponadto, jak słusznie zaznacza sąd krajowy, wszystkie te specyficzne czynniki mogą łączyć się z czynnikami społeczno-gospodarczymi.

45 Choć bowiem w ramach opracowywania polityki zagospodarowania przestrzennego państwa członkowskie są obowiązane uwzględnić potrzebę utrzymania właściwych odległości i sprecyzować je przynajmniej w sposób dorozumiany, obowiązek ten nie oznacza jednak, że mają one ustanowić te odległości jako jedyne kryterium pozwolenia lub odmowy w zależności od lokalizacji nowych inwestycji wokół istniejących zakładów. W tych warunkach jedynie przyznanie zakresu uznania pozwala na zapewnienie pełnej skuteczności wymogu utrzymania właściwych odległości.

46 W konsekwencji z uwagi na treść art. 12 ust. 1 dyrektywy 96/82 i wymóg przeprowadzenia oceny czynników, które w dużej mierze zależą od charakterystycznych cech danego przypadku, należy stwierdzić, podobnie jak sąd krajowy, a wbrew temu, co utrzymuje Merck, że obowiązek utrzymania właściwych odległości nie może być interpretowany w sposób bezwzględny tak, iż wymaga on zakazu wszelkich nowych

lokalizacji w obszarze zabudowanym, gdzie znajdują się zakłady objęte tą dyrektywą, w tym jeżeli lokalizacja ta dotyczy budynku użytku publicznego takiego jak w sprawie przed sądem krajowym.

47 Wykładni tej nie może podważać kryterium czasowe, zgodnie z którym właściwe odległości między zakładami objętymi dyrektywą 96/82 a budynkami użytku publicznego należy utrzymać „w dłuższej perspektywie". W tym względzie należy podkreślić, jak słusznie zaznacza Merck, że wyrażenie to implikuje pewne poszanowanie status quo, tak że organy wdrażające plany zagospodarowania przestrzennego nie mogą wymagać zachowania tych odległości od istniejących już inwestycji, jeżeli plany te zostaną przyjęte po raz pierwszy później. Z drugiej strony, jak zaznaczyła rzecznik generalna w pkt 40 opinii, wyrażenie to należy interpretować jako wymóg utrzymania tych odległości tam, gdzie są już przestrzegane, oraz wprowadzenia ich jako długoterminowego celu w przyszłości, jeżeli nie zostały jeszcze ustanowione.

48 Żadna z tych dwóch wykładni wyrażenia „w dłuższej perspektywie" nie może bowiem wzmocnić wiążącego charakteru art. 12 ust. 1 wspomnianej dyrektywy w taki sposób, by ustanawiał on zakaz pogarszania sytuacji i z tego powodu zakazywał jakiejkolwiek lokalizacji budynku użytku publicznego w pobliżu istniejącego zakładu.

49 Jeżeli chodzi w drugiej kolejności o kwestię, czy obowiązek przewidziany w art. 12 ust. 1 dyrektywy 96/82 stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, które przewidują bezwzględnie udzielenie pozwolenia na lokalizację budynku bez przeprowadzenia na etapie planowania przestrzennego lub na etapie wydania indywidualnej decyzji należytej oceny ryzyka związanego z lokalizacją w obwodzie wyznaczonym właściwymi odległościami, należy wyjaśnić, że zakres uznania, którym dysponują państwa

członkowskie, nie może być interpretowany tak, by pozwalało to tym państwom na pominięcie uwzględnienia właściwych odległości, jak podniosła Komisja.

50 Chociaż bowiem dyrektywa 96/82 pozostawia właściwym organom krajowym obliczenie tych odległości i określenie ich na podstawie wszelkich istotnych czynników, „uwzględnienie" właściwych odległości wymaga jednak, by w trakcie oceny ryzyka były one rzeczywiście brane pod uwagę wraz z innymi czynnikami, czy to w sposób ogólny przy opracowywaniu planów zagospodarowania przestrzennego, czy w braku planowania przestrzennego w sposób indywidualny, szczególnie tak jak w sprawie przed sądem krajowym przy podejmowaniu decyzji w przedmiocie pozwoleń na budowę.

51 Wynika z tego, że w przypadku gdy uregulowanie wymaga bezwzględnie wydania pozwolenia na lokalizację budynku bez przeprowadzenia na etapie planowania przestrzennego lub na etapie decyzji indywidualnej należytej oceny ryzyka związanego z lokalizacją w obrębie obwodu wyznaczonego właściwymi odległościami, uregulowanie takie może podważyć istotę obowiązku utrzymania właściwych odległości i tym samym pozbawić go skuteczności. W konsekwencji należy stwierdzić, że art. 12 ust. 1 dyrektywy 96/82 stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, które przewidują bezwzględnie wydanie pozwolenia w takich okolicznościach.

52 W tym kontekście zadaniem sądu krajowego jest dokonanie na podstawie zasad przypomnianych w pkt 32–34 niniejszego wyroku wykładni prawa krajowego w sposób jak najbardziej zgodny ze wspomnianą dyrektywą.

53 Wobec powyższego na pytania drugie i trzecie należy odpowiedzieć, że przewidziany w art. 12 ust. 1 dyrektywy 96/82 obowiązek uwzględnienia potrzeby, w dłuższej perspektywie, utrzymania właściwych odległości między zakładami objętymi tą dyrektywą a budynkami użytku publicznego nie wymaga od właściwych organów krajowych,

by zakazały lokalizacji budynku użytku publicznego w okolicznościach takich jak w sprawie przed sądem krajowym. Obowiązek ten stoi natomiast na przeszkodzie przepisom krajowym, które przewidują, że należy bezwzględnie wydać pozwolenie na lokalizację takiego budynku bez przeprowadzenia na etapie planowania przestrzennego lub na etapie decyzji indywidualnej należytej oceny ryzyka związanego z lokalizacją w obrębie obwodu wyznaczonego właściwymi odległościami.

W przedmiocie kosztów

54 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

1) Artykuł 12 ust. 1 dyrektywy Rady 96/82/WE z dnia 9 grudnia 1996 r. w sprawie kontroli niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi, zmienionej dyrektywą 2003/105/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2003 r., należy interpretować w ten sposób, że obowiązek zapewnienia przez państwa członkowskie, iż uwzględniona zostanie potrzeba utrzymania, w dłuższej perspektywie, właściwych odległości między zakładami objętymi tą dyrektywą a obiektami użytku publicznego, ciąży również na organie publicznym takim jak miasto Darmstadt,

które jest właściwe do wydawania pozwoleń na budowę, nawet jeżeli wykonuje ono to uprawnienie w drodze decyzji związanej.

2) **Przewidziany w art. 12 ust. 1 dyrektywy 96/82, zmienionej dyrektywą 2003/105, obowiązek uwzględnienia potrzeby, w dłuższej perspektywie, utrzymania właściwych odległości między zakładami objętymi tą dyrektywą a budynkami użytku publicznego nie wymaga od właściwych organów krajowych, by zakazały lokalizacji budynku użytku publicznego w okolicznościach takich jak w sprawie przed sądem krajowym. Obowiązek ten stoi natomiast na przeszkodzie przepisom krajowym, które przewidują, że należy bezwzględnie wydać pozwolenie na lokalizację takiego budynku bez przeprowadzenia na etapie planowania przestrzennego lub na etapie decyzji indywidualnej należytej oceny ryzyka związanego z lokalizacją w obrębie obwodu wyznaczonego właściwymi odległościami.**

Podpisy