ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (prvá komora)

z 15. septembra 2011 *

Vo veci C-53/10,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Bundesverwaltungsgericht (Nemecko) z 3. decembra 2009 a doručený Súdnemu dvoru 2. februára 2010, ktorý súvisí s konaním:

Land Hessen

proti

Franz Mücksch OHG,

za účasti:

Merck KGaA,

* Jazyk konania: nemčina.

SÚDNY DVOR (prvá komora),

v zložení: predseda prvej komory A. Tizzano (spravodajca), sudcovia J.-J. Kasel, M. Ilešič, E. Levits a M. Safjan,

generálna advokátka: E. Sharpston,
tajomník: B. Fülöp, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 27. januára 2011,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— Franz Mücksch OHG, v zastúpení: S. Kobes, Rechtsanwalt,

— Merck KGaA, v zastúpení: C. Weidemann, Rechtsanwalt,

— nemecká vláda, v zastúpení: J. Möller a C. Blaschke, splnomocnení zástupcovia,

— Európska komisia, v zastúpení: G. von Rintelen a A. Sipos, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálnej advokátky na pojednávaní 14. apríla 2011,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 12 ods. 1 smernice Rady 96/82/ES z 9. decembra 1996 o kontrole nebezpečenstiev veľkých havárií s prítomnosťou nebezpečných látok (Ú. v. ES L 10, 1997, s. 13; Mim. vyd. 05/002, s. 410), zmenenej a doplnenej smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2003/105/ES zo 16. decembra 2003 (Ú. v. EÚ L 345, s. 97; Mim. vyd. 05/004, s. 398, ďalej len „smernica 96/82“).

2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi Land Hessen (spolková krajina Hesensko) a spoločnosťou Franz Mücksch OHG (ďalej len „Franz Mücksch“) vo veci umiestnenia záhradného centra spoločnosťou Franz Mücksch v blízkosti chemickej továrne patriacej spoločnosti Merck KGaA (ďalej len „Merck“), ktorá sa nachádza v oblasti spadajúcej do pôsobnosti smernice 96/82.

Právny rámec

Právo Únie

3 Odôvodnenie č. 2 smernice 96/82 znie takto:

„... keďže zámery a princípy politiky spoločenstva v oblasti životného prostredia, ako stanovuje článok [174] ods. 1 a 2 [ES] a podrobne v programoch činnosti Európskeho spoločenstva v oblasti životného prostredia... sú zamerané konkrétne na udržovanie a ochranu kvality životného prostredia a ochranu ľudského zdravia pomocou preventívnych činností."

4 Odôvodnenie č. 22 uvedenej smernice stanovuje:

„... na účely väčšej ochrany obytných oblastí, oblastí verejného určenia a oblastí prírodného charakteru alebo citlivých oblastí je potrebné pre využitie zeme alebo príslušné politiky uplatnené v členských štátoch brať do úvahy potrebu, aby sa dodržaná dostatočná vzdialenosť medzi takými oblasťami a podnikmi, ktoré predstavujú také nebezpečenstvá, a tam, kde sa to týka takých podnikov, tiež brať do úvahy doplnkové technické opatrenia, aby sa ohrozenie ľudí nezvýšilo."

5 Podľa článku 1 smernice 96/82, nazvaného „Cieľ“:

„Táto smernica je zameraná na prevenciu veľkých havárií za prítomnosti nebezpečných látok a na obmedzenie ich následkov pre človeka a životné prostredie s ohľadom na zabezpečenie vysokej úrovne ochrany v rámci spoločenstva zodpovedajúcim a účinným spôsobom.“

6 Článok 3 body 1 až 7 smernice stanovuje:

„Na účely tejto smernice:

1. ‚podnik‘ znamená celú oblasť, ktorú kontroluje prevádzkovateľ, kde sú prítomné nebezpečné látky v jednej alebo viacerých inštaláciách, vrátane spoločných alebo súvisiacich infraštruktúr alebo činností;

2. ‚inštalácia‘ znamená technickú jednotku v rámci podniku, kde sa nebezpečné látky vyrábajú, používajú, manipulujú alebo skladujú. Zahŕňa všetky zariadenia, štruktúry, potrubia, stroje, nástroje, súkromné železničné vedľajšie koľaje, doky, plošiny na vykládku zásobujúce inštaláciu, hadice, sklady alebo podobné štruktúry, pohyblivé alebo iné potrebné na prevádzku inštalácie;

3. ‚prevádzkovateľ‘ znamená každý alebo spoločný subjekt, ktorý prevádzkuje alebo vlastní podnik alebo inštaláciu alebo, ak je to zabezpečené vnútroštátnymi právnymi predpismi, mu bola udelená hospodárska právomoc technicky ju prevádzkovať;

4. ‚nebezpečná látka' znamená látku, zlúčeninu alebo prípravok uvedený v prílohe I, časť 1, alebo ak spĺňa kritéria stanovené v prílohe I, časť 2, a je vo forme suroviny, výrobku, polovýrobku, zostatku alebo pomocného materiálu vrátane takých látok, u ktorých je odôvodnene predpokladané, že môžu byť generované v prípade nehody;

5. ‚veľká havária' znamená vznik veľkej emisie, požiaru alebo výbuchu v dôsledku nekontrolovateľných rozvojov počas prevádzky každého podniku podľa tejto smernice a ktoré vedú k vážnemu ohrozeniu ľudského zdravia alebo životného prostredia, okamžitému alebo neskoršiemu, vnútri alebo mimo podniku a obsahuje jednu alebo viac nebezpečných látok;

6. ‚nebezpečenstvo' znamená skutočnú vlastnosť nebezpečnej látky alebo fyzikálnej situácie s potenciálnym poškodením ľudského zdravia alebo životného prostredia;

7. ‚riziko' znamená pravdepodobnosť špecifického účinku vznikajúceho v rámci špecifického obdobia alebo za špecifických okolností."

7 Článok 5 smernice 96/82, nazvaný „Všeobecné povinnosti", vo svojom odseku 1 stanovuje:

„Členské štáty zabezpečia, že prevádzkovateľ je povinný prijať všetky opatrenia potrebné na prevenciu veľkých havárií a obmedziť ich následky na človeka a životné prostredie."

8 Článok 12 uvedenej smernice, nazvaný „Plánovanie využitia pôdy“, vo svojom odseku 1 stanovuje:

„Členské štáty zabezpečia, že zámery na prevenciu veľkých havárií a obmedzenie následkov takých havárií sa zohľadnia pri ich politikách využitia pôdy a/alebo iných príslušných politikách. Sledujú tieto ciele pomocou kontroly:

a) umiestnenia nových podnikov;

b) modifikácie existujúcich podnikov, ktoré pokrýva článok 10;

c) nové rozvoje, ako sú dopravné spojenia, lokalizácie s frekventovaným výskytom verejných alebo obytných oblastí v blízkosti existujúcich podnikov, kde umiestnenie podniku alebo nové rozvoje sú také, že by mohli zvýšiť riziko následkov veľkej havárie.

Členské štáty zabezpečia, že ich územné plánovanie a/alebo iné príslušné politiky a postupy na vykonávanie týchto politík berú z dlhodobého hľadiska do úvahy potrebu zachovať primerané vzdialenosti medzi podnikmi, ktoré spadajú pod túto smernicu, a obytnými oblasťami, verejne využívanými budovami a oblasťami, hlavnými dopravnými trasami v čo najväčšej možnej miere, rekreačnými oblasťami a oblasťami so zvláštnou prirodzenou citlivosťou alebo so zvláštnym významom, a v prípade existujúcich podnikov potrebu ďalších technických opatrení v súlade s článkom 5 tak, aby sa nezvýšili riziká pre ľudí.“

Vnútroštátna právna úprava

9 § 34 stavebného zákona (Baugesetzbuch) z 23. septembra 2004, naposledy zmeneného a doplneného zákonom z 31. júla 2009 (BGBl 2009 I, s. 2585), nazvaný „Prípustnosť projektov v súvislo zastavanej oblasti“, vo svojom odseku 1 stanovuje:

„V súvislo zastavaných oblastiach je projekt prípustný, ak vzhľadom na povahu a veľkosť stavby, stavebný postup a výmeru pozemku, na ktorom sa má stavať, zapadá do jeho bezprostredného okolia, a ak je zabezpečená jeho opodstatnenosť. Požiadavky týkajúce sa zdravých životných a pracovných podmienok musia byť dodržané; celkový vzhľad miesta nesmie byť narušený.“

10 § 50 spolkového zákona o ochrane pred emisiami (BundesImmissionsschutzgesetz) z 26. septembra 2002, naposledy zmeneného a doplneného zákonom z 11. augusta 2009 (BGBl. 2009 I, s. 2723), nazvaný „Plánovanie“, znie takto:

„Pri plánovaní a výstavbe treba pozemky, ktoré sú určené na isté využitie, zastavať tak, aby sa v čo najväčšej možnej miere predišlo škodlivým vplyvom na životné prostredie a účinkom vyvolaným veľkými haváriami v priemyselných zónach v zmysle článku 3 ods. 5 smernice [96/82] v oblastiach slúžiacich výlučne alebo prevažne na bývanie, ako aj v iných chránených oblastiach, najmä vo verejne využívaných oblastiach, na dôležitých dopravných trasách, v rekreačných oblastiach a oblastiach so zvláštnou prirodzenou citlivosťou alebo so zvláštnym významom a vo verejne využívaných budovách. Pri plánovaní a výstavbe v oblastiach, kde nedochádza k prekročeniu emisných limitov stanovených v právnych nariadeniach v súlade s § 48 ods. 1, treba pri zvažovaní dotknutých záujmov zohľadniť záujem na zachovaní čo najlepšej kvality ovzdušia.“

11 § 3 dvanásteho vykonávacieho nariadenia k spolkovému zákonu o ochrane pred emisiami [Zwölfte Verordnung zur Durchführung des BundesImmissionsschutzgesetzes (Störfall-Verordnung)], v jeho znení vyplývajúcom z oznámenia z 8. júna 2005 (BGBl. 2005 I, s. 1598), nazvaný „Všeobecné povinnosti prevádzkovateľa", vo svojich odsekoch 1 a 3 stanovuje:

„(1) So zreteľom na povahu a mieru možných rizík je prevádzkovateľ povinný prijať všetky požadované opatrenia na zabránenie veľkým haváriám; tým nie sú dotknuté povinnosti, ktoré im vyplývajú z iných predpisov, než sú predpisy o ochrane pred emisiami.

…

(3) Nezávisle od ustanovení odseku 1 musia byť prijaté preventívne opatrenia na účely čo možno najväčšieho zníženia dopadu veľkých havárií."

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

12 Spoločnosť Franz Mücksch má v úmysle postaviť záhradné centrum, v ktorom by sa predával záhradnícky materiál a produkty pre verejnosť, na stavebnom pozemku v jej vlastníctve, ktorý sa nachádza v obchodnej zóne Nordwest mesta Darmstadt (Nemecko).

13 Na pozemku je teraz prevádzkované zariadenie na recykláciu šrotu a kovov a v okolí sa nachádzajú rôzne obchodné prevádzky, ako veľkoplošné maloobchody, veľkoobchody, dielne a hotel. Uvedená zóna však nebola predmetom územného plánu. Podľa

vnútroštátneho súdu tak mesto Darmstadt pri výkone svojej presne vymedzenej právomoci podľa § 34 stavebného zákona v znení zmien a doplnení, ktorá mu nedovoľovala, aby samo pristúpilo k posúdeniu potreby zachovať primerané vzdialenosti, zaslalo spoločnosti Franz Mücksch predbežné rozhodnutie o zlučiteľnosti jej projektu s urbanistickými pravidlami („Bauvorbescheid“, ďalej len „predbežné rozhodnutie“).

14 Spoločnosť Merck sa nachádza približne 250 metrov od pozemkov spoločnosti Franz Mücksch. Prevádzkuje zariadenia, v ktorých sa používajú chemické látky, najmä chlór, spadajúce do pôsobnosti smernice 96/82 a ustanovení uvedeného dvanásteho vykonávacieho nariadenia k spolkovému zákonu o ochrane pred emisiami. Spoločnosť Merck proti predbežnému rozhodnutiu úspešne podala správnu sťažnosť.

15 Spoločnosť Franz Mücksch podala žalobu proti rozhodnutiu založenému na uvedenej sťažnosti. V priebehu tohto nového konania bol na žiadosť mesta Darmstadt vyhotovený „znalecký posudok o zlučiteľnosti výrobnej zóny spoločnosti Merck a o rozvojových štúdiách okolia tejto oblasti vzhľadom na § 50 [spolkového zákona o ochrane pred emisiami] a článok 12 smernice 96/82“. V tomto posudku boli vymedzené „bezpečné vzdialenosti“ v súvislosti s prípadným nebezpečenstvom, ktorého zdrojom môžu byť zariadenia spoločnosti Merck. Pozemok spoločnosti Franz Mücksch sa celý nachádza vnútri okruhu vymedzujúceho bezpečné vzdialenosti.

16 Verwaltungsgericht a Verwaltungsgerichtshof uložili spolkovej krajine Hesensko, aby zamietla sťažnosť spoločnosti Merck. Spoločnosť Merck a spolková krajina Hesensko teda podali opravný prostriedok „Revision“ na Bundesverwaltungsgericht proti rozsudku Verwaltungsgerichtshof prijatému v odvolacom konaní, v ktorom tvrdia, že výklad vnútroštátneho práva, o ktorý sa Verwaltungsgerichtshof opiera, nie je v súlade so smernicou 96/82, keďže povolenie projektu spoločnosti Franz Mücksch je nezlučiteľné s článkom 12 ods. 1 tejto smernice.

17 Bundesverwaltungsgericht, vzhľadom na to, že za týchto okolností dospel k záveru, že výsledok sporu, ktorý prejednáva, závisí od výkladu uvedenej smernice, rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Má sa článok 12 ods. 1 smernice [96/82] vykladať v tom zmysle, že povinnosti členských štátov, ktoré sú v tomto článku upravené, najmä povinnosť zabezpečiť, aby vo svojej politike územného plánovania a postupoch vykonávania tejto politiky brali z dlhodobého hľadiska do úvahy potrebu zachovať primerané vzdialenosti medzi podnikmi, na ktoré sa vzťahuje táto smernica, a verejne využívanými budovami, sú uložené orgánom zodpovedným za územné plánovanie, ktoré prijímajú rozhodnutia o využití územia na základe zváženia dotknutých verejných a súkromných záujmov, alebo sú uložené aj orgánom rozhodujúcim o stavebných povoleniach, ktoré v rámci presne vymedzenej právomoci prijímajú rozhodnutia o povolení projektov v už súvislo zastavanej oblasti?

2. Ak by sa mal článok 12 ods. 1 smernice [96/82] vzťahovať aj na orgány rozhodujúce o stavebných povoleniach, ktoré v rámci presne vymedzenej právomoci prijímajú rozhodnutia o povolení projektov v už súvislo zastavanej oblasti:

Patrí medzi uvedené povinnosti aj zákaz vydať povolenie na umiestnenie verejne využívanej budovy, ktorá nedodržuje – v zmysle zásad platných pre územné plánovanie – primeranú vzdialenosť od existujúceho podniku, ak sa už v jeho bezprostrednej blízkosti alebo len v malej vzdialenosti od neho nachádzajú viaceré porovnateľné verejne využívané budovy, pričom prevádzkovateľ závodu nemusí v dôsledku nového projektu počítať s dodatočnými požiadavkami na obmedzenie následkov havárií a požiadavky kladené na zdravé životné a pracovné podmienky sú splnené?

3. V prípade zápornej odpovede na túto otázku:

Berie právna úprava, podľa ktorej má byť umiestnenie verejne využívanej budovy jednoznačne povolené v prípade, o aký ide v predchádzajúcej otázke, v dostatočnej miere do úvahy požiadavku zachovania primeranej vzdialenosti?“

O prejudiciálnych otázkach

O prvej otázke

18 Vnútroštátny súd sa svojou prvou otázkou v podstate pýta, či článok 12 ods. 1 smernice 96/82 sa má vykladať v tom zmysle, že povinnosť členských štátov brať z dlhodobého hľadiska do úvahy potrebu zachovať primerané vzdialenosti medzi podnikmi, na ktoré sa vzťahuje táto smernica, a verejne využívanými budovami je uložená tiež takému orgánu verejnej moci, akým je mesto Darmstadt, ktoré je poverené vydávaním stavebných povolení, a to aj keby vykonával túto činnosť na základe presne vymedzenej právomoci.

19 V tejto súvislosti treba uviesť, že hoci je pravda, že článok 12 ods. 1 druhý pododsek smernice 96/82 ukladá členským štátom brať z dlhodobého hľadiska do úvahy potrebu zachovať primerané vzdialenosti predovšetkým v rámci ich politiky územného plánovania, nič to nemení na skutočnosti, že členské štáty majú tú istú povinnosť aj

v rámci iných príslušných politík a „postupov na vykonávanie týchto politík“. Z toho vyplýva, že táto povinnosť je uložená aj orgánom podieľajúcim sa na výkone plánov a politík, ktoré majú súvislosť s cieľmi prevencie veľkých havárií a obmedzenia ich dôsledkov, ktoré sleduje uvedená smernica.

20 V dôsledku toho v rozsahu, v akom sú orgány poverené vydávaním stavebných povolení súčasťou priameho riadenia postupov vydávania týchto povolení, ako je to v prípade mesta Darmstadt v spore vo veci samej, ktoré prijalo predbežné rozhodnutie v prospech spoločnosti Franz Mücksch, prispievajú k vykonávaniu politík územného plánovania, na ktoré sa vzťahuje uvedený článok 12 ods. 1.

21 Z toho vyplýva, že neexistencia územného plánu, ako v konaní vo veci samej, nemôže uvedené orgány zbaviť povinnosti brať pri posudzovaní žiadosti o vydanie stavebného povolenia do úvahy potrebu zachovať primerané vzdialenosti medzi podnikmi, na ktoré sa vzťahuje smernica 96/82, a priľahlými oblasťami.

22 Keby totiž bolo umožnené orgánom, ktoré nie sú poverené urbanistickým plánovaním, aby sa z dôvodu neexistencie územného plánu zbavili povinnosti brať do úvahy potrebu zachovať primerané vzdialenosti, túto povinnosť by bolo možné ľahko obísť a bol by porušený potrebný účinok smernice 96/82. Za týchto okolností by bol ohrozený cieľ obmedzenia následkov veľkých havárií pre človeka a životné prostredie stanovený v článku 1 tejto smernice, ako aj zo širšieho pohľadu ciele a zásady politiky Únie v oblasti životného prostredia upravené v článku 174 ods. 1 ES, medzi ktorými sa nachádza najmä ochrana zdravia a zlepšovanie kvality životného prostredia.

23 Okrem toho výklad uvedený v bode 21 tohto rozsudku nemôže byť spochybnený skutočnosťou, že uvedená smernica sa obmedzuje na stanovenie povinnosti brať z dlhodobého hľadiska do úvahy potrebu zachovať primerané vzdialenosti, pričom určenie uvedených vzdialeností ponecháva na posúdenie členských štátov.

24 Článok 12 ods. 1 druhý pododsek smernice 96/82 totiž členským štátom jednoznačne ukladá povinnosť brať do úvahy potrebu zachovať primerané vzdialenosti v rámci ich politík územného plánovania alebo iných príslušných politík a postupov na vykonávanie týchto politík na účely dosiahnutia cieľov prevencie veľkých havárií a obmedzenia následkov takých havárií. Toto ustanovenie však príslušným orgánom členských štátov ponecháva mieru voľnej úvahy na spresnenie uvedených vzdialeností, pričom táto miera musí byť v každom prípade uplatňovaná v medziach vyššie uvedenej povinnosti.

25 Pokiaľ ide o subjekty, ktorým je uvedená povinnosť uložená, nemecká vláda zastáva názor, že požiadavka zachovať primerané vzdialenosti má byť bratá do úvahy predovšetkým v rámci rozhodnutí o územnom plánovaní, vrátane rozhodnutí týkajúcich sa určenia, či je plánovanie nevyhnutné. Preto len výnimočne, v záujme potrebného účinku smernice 96/82 a na základe posúdenia, by mohla byť taká požiadavka zohľadnená pri príležitosti rozhodnutí alebo povolení vydaných bez toho, že by sa prikročilo k plánovaniu na účely posúdenia dotknutých verejných a súkromných záujmov.

26 Treba však uviesť, že aj keď je skutočnosťou, že uvedená požiadavka bude najčastejšie uplatňovaná orgánmi príslušnými v oblasti plánovania, nič v smernici 96/82 nebráni tomu, aby sa tieto orgány vo svojich plánovacích nástrojoch napríklad obmedzili na prenesenie povinnosti brať do úvahy primerané vzdialenosti na orgány poverené výkonom územných plánov, a to z dôvodu blízkosti týchto výkonných orgánov

k projektom, o ktorých majú rozhodovať. V tejto súvislosti treba uviesť, že táto smernica ukladá orgánom členských štátov výlučne povinnosť dodržať uvedenú požiadavku v akomkoľvek okamihu konania na vykonanie plánov alebo politík územného plánovania, pričom určenie tohto okamihu je naopak prenechané členským štátom.

27 Okrem toho treba spresniť, že uvedená smernica nič nestanovila, pokiaľ ide o metódu určenia primeraných vzdialeností či spôsob ich uplatňovania, ale len ukladá, aby boli vzaté do úvahy bez spresnenia hierarchickej úrovne orgánov poverených politikou územného plánovania a postupmi na vykonanie tejto politiky. Z toho vyplýva, že toto určenie, ako aj posúdenie skutočností relevantných v tejto súvislosti predstavuje operáciu, ktorú s cieľom zaručiť potrebný účinok povinnosti zachovať tieto vzdialenosti musia mať možnosť uskutočniť na každom rozhodovacom stupni príslušné správne orgány členských štátov.

28 Pokiaľ ide o skutočnosť, že podľa vnútroštátneho práva malo mesto Darmstadt povinnosť vydať predbežné rozhodnutie na základe takej presne vymedzenej právomoci, akou je právomoc opísaná v bode 13 tohto rozsudku, ktorá mu bránila v tom, aby samo pristúpilo k posúdeniu potreby zachovať primerané vzdialenosti, treba zdôrazniť, že vzhľadom na ich absolútne nezohľadnenie orgánmi plánovania je na účely zaručenia potrebného účinku článku 12 ods. 1 smernice 96/82 o to dôležitejšie, aby k výkonu tejto povinnosti pristúpil samotný orgán poverený vydávaním stavebných povolení.

29 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že povinnosť členských štátov vyplývajúca z určitej smernice na dosiahnutie výsledku stanoveného touto smernicou, ako aj ich povinnosť prijať všetky potrebné opatrenia všeobecnej alebo osobitnej povahy na zabezpečenie plnenia tejto povinnosti v súlade so zásadou lojálnej spolupráce vyplývajúcou

z článku 4 ods. 3 druhého pododseku ZEÚ, sa vzťahuje na všetky orgány členských štátov (rozsudky z 5. októbra 2004, Pfeiffer a i., C-397/01 až C-403/01, Zb. s. I-8835, bod 110, ako aj z 22. decembra 2010, Gavieiro Gavieiro a Iglesias Torres, C-444/09 a C-456/09, Zb. s. I-14031, bod 72).

30 Z ustálenej judikatúry ďalej vyplýva, že členské štáty sa nemôžu odvolávať na okolnosti svojho vnútroštátneho právneho poriadku, aby tým odôvodnili nesplnenie povinností vyplývajúcich zo smerníc (rozsudky z 13. decembra 1991, Komisia/Taliansko, C-33/90, Zb. s. I-5987, bod 24, a zo 16. januára 2003, Komisia/Taliansko, C-388/01, Zb. s. I-721, bod 27).

31 Z toho vyplýva, že mesto Darmstadt malo vo veci samej prijať opatrenia potrebné na splnenie povinnosti posúdiť potrebu zachovať primerané vzdialenosti vyplývajúcej zo smernice 96/82.

32 Pokiaľ ide o to, že mesto Darmstadt nemalo možnosť vziať do úvahy primerané vzdialenosti z dôvodu presne vymedzenej právomoci, ktorú má v danom prípade, treba spresniť, ako uviedla generálna advokátka v bode 44 návrhov, že vnútroštátnemu súdu prislúcha, aby využil zásadu výkladu vnútroštátneho práva v súlade s právom Únie, ktorá je súčasťou systému Zmluvy o ES, tým, že umožňuje, aby vnútroštátny súd v rámci svojich právomocí zaistil plnú účinnosť práva Únie pri rozhodovaní sporu, ktorý mu bol predložený (pozri v tomto zmysle rozsudok z 15. mája 2003, Mau, C-160/01, Zb. s. I-4791, bod 34, a z 19. januára 2010, Kücükdeveci, C-555/07, Zb. s. I-365, bod 48).

33 V tejto súvislosti treba uviesť, že zásada konformného výkladu vnútroštátneho práva zakotvená v práve Únie vyžaduje, aby vnútroštátny súd vzal do úvahy vnútroštátne právo ako celok a posúdil, do akej miery ho možno použiť spôsobom, ktorý nevedie

k výsledku, ktorý je v rozpore s výsledkom zamýšľaným predmetnou smernicou (pozri v tomto zmysle rozsudky Pfeiffer a i., už citovaný, bod 115, ako aj zo 16. decembra 2010, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, Zb. s. I-13083, bod 50).

34 Okrem toho, hoci v spore vo veci samej proti sebe stoja orgán verejnej moci a jednotlivec, treba pripomenúť, že Súdny dvor rozhodol, že členský štát v zásade môže voči jednotlivcom vykladať vnútroštátne právo v súlade s právom Únie (rozsudky z 8. októbra 1987, Kolpinghuis Nijmegen, 80/86, Zb. s. 3969, body 12 až 14, a z 5. júla 2007, Kofoed, C-321/05, Zb. s. I-5795, bod 45).

35 Na prvú otázku treba teda odpovedať tak, že článok 12 ods. 1 smernice 96/82 sa má vykladať v tom zmysle, že povinnosť členských štátov brať z dlhodobého hľadiska do úvahy potrebu zachovať primerané vzdialenosti medzi podnikmi, na ktoré sa vzťahuje uvedená smernica, a verejne využívanými budovami je uložená aj takému orgánu verejnej moci, akým je mesto Darmstadt, ktorý je poverený vydávaním stavebných povolení, a to aj keby túto činnosť vykonával na základe presne vymedzenej právomoci.

O druhej a tretej otázke

36 Vnútroštátny súd sa svojou druhou a treťou otázkou, ktoré treba preskúmať súčasne, v podstate pýta na dosah povinnosti stanovenej v článku 12 ods. 1 smernice 96/82, podľa ktorej členské štáty musia brať do úvahy primerané vzdialenosti. Na jednej strane sa snaží zistiť, či sa táto povinnosť má vykladať v tom zmysle, že členským štátom ukladá, že majú za takých podmienok, aké opisuje vnútroštátny súd, zakázať

umiestnenie verejne využívanej budovy a uplatňovať tak moratórium na ďalšie zhoršenie situácie. Na druhej strane sa tento vnútroštátny súd pýta, či uvedenej povinnosti odporuje taká vnútroštátna právna úprava, ako je predmetná právna úprava vo veci samej, ktorá stanovuje povinné povolenie umiestnenia takej budovy za uvedených podmienok, a to bez toho, aby riziká súvisiace s umiestnením vnútri okruhu vymedzujúceho bezpečné vzdialenosti boli riadne posúdené v štádiu plánovania alebo v štádiu individuálneho rozhodnutia.

37 Na úvod treba uviesť, že územné plánovanie upravené v článku 12 ods. 1 smernice 96/82 vychádza zo zásady, podľa ktorej využitia pozemkov, ktoré sú vzájomne nezlučiteľné, musia byť oddelené primeranými vzdialenosťami. V tejto súvislosti treba konštatovať, že tieto vzdialenosti predstavujú predovšetkým údaj, ktorý umožňuje určiť oblasti zahrnuté do pôsobnosti tejto smernice, ktorej ciele spočívajú jednak v prevencii veľkých havárií, ako aj v obmedzení škôd nimi spôsobenými a jednak vo vymedzení týchto oblastí vo vzťahu k oblastiam, ktoré do uvedenej pôsobnosti nespadajú.

38 Okrem toho v prípadoch uvedených v článku 12 ods. 1 prvom pododseku písm. c) smernice 96/82, medzi ktoré patrí spor vo veci samej, kontrolu nového územného rozvoja v okolí existujúcich podnikov treba uskutočniť najmä vtedy, keď môže zvýšiť riziko veľkej havárie alebo zhoršiť jej následky.

39 Druhá a tretia otázka vnútroštátneho súdu musia byť preskúmané z hľadiska týchto zásad.

40 Po prvé, pokiaľ ide o prípadný zákaz zhoršenia situácie, treba analyzovať dosah povinnosti stanovenej v článku 12 ods. 1 smernice 96/82. V tejto súvislosti treba zdôrazniť, ako bolo uvedené v bode 24 tohto rozsudku, že predmetná povinnosť jednoznačne ukladá členským štátom požiadavku brať do úvahy primerané vzdialenosti. Nič to však nemení na tom, ako tvrdí spoločnosť Franz Mücksch a Európska komisia, že členské štáty si pri uplatňovaní uvedenej požiadavky zachovávajú mieru voľnej úvahy.

41 Túto mieru voľnej úvahy možno vyvodiť zo znenia predmetného ustanovenia, keďže, hoci je pravda, že členské štáty sú povinné zabezpečiť, aby ich politiky územného plánovania brali do úvahy potrebu zachovať primerané vzdialenosti, nič to nemení na tom, že uvedený článok 12 ods. 1 požaduje len to, aby tieto politiky „brali do úvahy" zachovanie uvedených vzdialeností.

42 Ani výraz „berú... do úvahy potrebu zachovať primerané vzdialenosti" ani zvyšné znenie článku 12 ods. 1 smernice 96/82 či jej odôvodnenie č. 22 nemôžu byť totiž vykladané tak, že ukladajú povinnosť zamietnuť každý projekt, ktorý sa nachádza vnútri primeraných vzdialeností.

43 Okrem toho priznanie takej miery voľnej úvahy sa prejavuje najmä skutočnosťou, že vzhľadom na základné ciele smernice 96/82 spočívajúce v prevencii veľkých havárií a obmedzení ich následkov, ako ich uvádza článok 1 tejto smernice, vykonanie jej článku 12 ods. 1 písm. c) vyžaduje, aby vnútroštátne orgány poverené politikou územného plánovania, najmä pokiaľ ide o súvislo zastavané oblasti, prikročili k určitým operáciám, ako je zhodnotenie rizika havárií alebo zhoršenia ich následkov, čo si

vyžaduje zhodnotenie nielen rizík a škôd, ale aj všetkých ostatných faktorov relevantných v každom konkrétnom prípade.

44 Je pritom zjavné, že tieto faktory sa líšia, najčastejšie podstatným spôsobom v závislosti od konkrétnych údajov v oblastiach, ktoré sú predmetom plánovania, alebo v oblastiach, v ktorých musia byť prijaté individuálne rozhodnutia, hoci neexistuje územný plán, ktorý by sa nimi zaoberal. Medzi tieto osobitné faktory môže okrem povahy predmetných nebezpečných látok patriť aj pravdepodobnosť, že pri prevádzke podniku, na ktorý sa vzťahuje smernica 96/82, dôjde k veľkej havárii, ďalej následky pre ľudské zdravie a životné prostredie vyplývajúce z prípadnej havárie, povaha činnosti nového zariadenia alebo intenzita jeho využívania verejnosťou, ako aj ľahká dostupnosť, s akou môžu záchranné zložky v prípade havárie počítať. Okrem toho, ako správne uvádza vnútroštátny súd, všetky tieto osobitné faktory možno skombinovať so zohľadnením spoločensko-hospodárskych faktorov.

45 Ak sú členské štáty pri vypracovávaní politiky územného plánovania povinné brať do úvahy potrebu zachovať primerané vzdialenosti a prinajmenšom implicitne tieto vzdialenosti určiť, taká povinnosť ešte neznamená, že musia tieto vzdialenosti vytýčiť ako jediné kritérium na povolenie alebo zamietnutie v súvislosti s umiestnením projektov nových zariadení v okolí existujúcich podnikov. Za týchto podmienok len priznanie určitej miery voľnej úvahy umožní zabezpečiť úplný účinok potreby zachovať primerané vzdialenosti.

46 V dôsledku toho, vzhľadom na znenie článku 12 ods. 1 smernice 96/82 a požiadavku zhodnotenia faktorov, ktoré do značnej miery závisia od konkrétnych skutočností v každom jednotlivom prípade, treba uviesť, ako poznamenáva vnútroštátny súd a na rozdiel od toho, čo tvrdí spoločnosť Merck, že povinnosť zachovať primerané vzdialenosti nemožno chápať ako absolútnu povinnosť v tom zmysle, že by ukladala, aby bol zakázaný každý projekt výstavby nového zariadenia v súvislo zastavanej oblasti,

kde sa nachádzajú podniky, na ktoré sa vzťahuje táto smernica, vrátane prípadov, keď týmto zariadením má byť verejne využívaná budova, ako je predmetná budova v spore vo veci samej.

47 Tento výklad nemôže byť spochybnený časovým kritériom, podľa ktorého treba „z dlhodobého hľadiska“ zachovať primerané vzdialenosti medzi podnikmi, na ktoré sa vzťahuje smernica 96/82, a verejne využívanými budovami. V tejto súvislosti treba zdôrazniť, ako oprávnene uviedla spoločnosť Merck, že uvedený výraz znamená určité rešpektovanie *status quo* v tom zmysle, že orgány poverené vykonávaním územných plánov nemôžu vyžadovať dodržiavanie týchto vzdialeností od už existujúcich podnikov, keď sú tieto vzdialenosti prvýkrát určené v neskoršom štádiu. Ako ďalej uviedla generálna advokátka v bode 40 svojich návrhov, tento výraz sa má chápať ako požiadavka na zachovanie uvedených vzdialeností tam, kde už boli dodržané, a zaviesť ich do budúcnosti ako dlhodobý cieľ, pokiaľ ešte neboli zavedené.

48 Žiadny z týchto dvoch výkladov výrazu „z dlhodobého hľadiska“ totiž nemôže posilniť záväzný charakter článku 12 ods. 1 uvedenej smernice takým spôsobom, že by stanovil zákaz zhoršenia situácie a z tohto dôvodu by teda zakazoval akékoľvek umiestnenie verejne využívanej budovy v blízkosti existujúceho podniku.

49 Po druhé, pokiaľ ide o otázku, či povinnosti stanovenej v článku 12 ods. 1 smernice odporuje vnútroštátna právna úprava, ktorá stanovuje povinné povolenie umiestnenia stavby bez toho, aby riziká súvisiace s umiestnením vnútri okruhu vymedzujúceho uvedené vzdialenosti boli riadne posúdené v štádiu plánovania alebo v štádiu individuálneho rozhodnutia, treba spresniť, že mieru voľnej úvahy, ktorú majú členské

štáty, nemožno, ako uviedla Komisia, vykladať tak, že členským štátom umožňuje upustiť od vzatia primeraných vzdialeností do úvahy.

50 Pokiaľ totiž smernica 96/82 ponecháva na príslušných vnútroštátnych orgánoch výpočet uvedených vzdialeností a ich určenie so zreteľom na všetky relevantné faktory, „vzatie do úvahy primeraných vzdialeností“ vyžaduje, aby pri hodnotení rizika boli tieto vzdialenosti skutočne vzaté do úvahy spoločne s ďalšími faktormi, či už vo všeobecnosti pri vypracovávaní územných plánov, alebo konkrétne v prípade chýbajúceho plánovania najmä pri prijímaní rozhodnutí o stavebných povoleniach.

51 Z toho vyplýva, že ak vnútroštátna právna úprava ukladá povinné vydanie povolenia na umiestnenie stavby bez toho, aby riziká súvisiace s jej umiestnením vnútri okruhu vymedzujúceho primerané vzdialenosti boli riadne posúdené v štádiu plánovania alebo v štádiu individuálneho rozhodnutia, taká vnútroštátna právna úprava môže zbaviť povinnosť brať do úvahy zachovanie primeraných vzdialeností jej podstaty a v dôsledku toho ju zbaviť jej potrebného účinku. Treba preto vyvodiť záver, že článku 12 ods. 1 smernice 96/82 odporuje vnútroštátna právna úprava, ktorá za takých okolností povinne stanovuje vydanie povolenia.

52 V tejto súvislosti vnútroštátnemu súdu prislúcha, aby na základe zásad pripomenutých v bodoch 32 až 34 tohto rozsudku podal výklad vnútroštátneho práva v čo najväčšej možnej miere v súlade s uvedenou smernicou.

53 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy treba na druhú a tretiu otázku odpovedať tak, že povinnosť stanovená v článku 12 ods. 1 smernice 96/82 brať z dlhodobého hľadiska do úvahy potrebu zachovať primerané vzdialenosti medzi podnikmi, na ktoré

sa vzťahuje uvedená smernica, a verejne využívanými budovami neukladá príslušným vnútroštátnym orgánom, že majú za takých okolností ako vo veci samej zakázať umiestnenie verejne využívanej budovy. Naproti tomu tejto povinnosti odporuje vnútroštátna právna úprava, ktorá stanovuje povinné vydanie povolenia na umiestnenie takej budovy bez toho, aby riziká súvisiace s jej umiestnením vnútri okruhu vymedzujúceho uvedené vzdialenosti boli riadne posúdené v štádiu plánovania alebo v štádiu individuálneho rozhodnutia.

O trovách

54 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (prvá komora) rozhodol takto:

1. **Článok 12 ods. 1 smernice Rady 96/82/ES z 9. decembra 1996 o kontrole nebezpečenstiev veľkých havárií s prítomnosťou nebezpečných látok, zmenenej a doplnenej smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2003/105/ES zo 16. decembra 2003, sa má vykladať v tom zmysle, že povinnosť členských štátov brať z dlhodobého hľadiska do úvahy potrebu zachovať primerané vzdialenosti medzi podnikmi, na ktoré sa vzťahuje uvedená smernica, a verejne využívanými budovami je uložená aj takému orgánu verejnej moci, akým je mesto Darmstadt (Nemecko), ktorý je poverený vydávaním stavebných**

povolení, a to aj keby túto činnosť vykonával na základe presne vymedzenej právomoci.

2. Povinnosť stanovená v článku 12 ods. 1 smernice 96/82, zmenenej a doplnenej smernicou 2003/105/ES, brať z dlhodobého hľadiska do úvahy potrebu zachovať primerané vzdialenosti medzi podnikmi, na ktoré sa vzťahuje uvedená smernica, a verejne využívanými budovami neukladá príslušným vnútroštátnym orgánom, že majú za takých okolností ako vo veci samej zakázať umiestnenie verejne využívanej budovy. Naproti tomu tejto povinnosti odporuje vnútroštátna právna úprava, ktorá stanovuje povinné vydanie povolenia na umiestnenie takej budovy bez toho, aby riziká súvisiace s jej umiestnením vnútri okruhu vymedzujúceho uvedené vzdialenosti boli riadne posúdené v štádiu plánovania alebo v štádiu individuálneho rozhodnutia.

Podpisy