SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 15. septembra 2011 *

V zadevi C-53/10,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Bundesverwaltungsgericht (Nemčija) z odločbo z dne 3. decembra 2009, ki je prispela na Sodišče 2. februarja 2010, v postopku

Land Hessen

proti

Franz Mücksch OHG,

ob udeležbi

Merck KGaA,

* Jezik postopka: nemščina.

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi A. Tizzano (poročevalec), predsednik senata, J.-J. Kasel, M. Ilešič, E. Levits in M. Safjan, sodniki,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,
sodni tajnik: B. Fülöp, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 27. januarja 2011,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Franz Mücksch OHG S. Kobes, odvetnik,

– za Merck KGaA C. Weidemann, odvetnik,

– za nemško vlado J. Möller in C. Blaschke, zastopnika,

– za Evropsko komisijo G. von Rintelen in A. Sipos, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 14. aprila 2011

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 12(1) Direktive Sveta 96/82/ES z dne 9. decembra 1996 o obvladovanju nevarnosti večjih nesreč, v katere so vključene nevarne snovi (UL 1997, L 10, str. 13), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2003/105/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2003 (UL L 345, str. 97, v nadaljevanju: Direktiva 96/82).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Land Hessen in družbo Franz Mücksch OHG (v nadaljevanju: Franz Mücksch) o gradnji trgovine z vrtnarskimi proizvodi, ki naj bi jo postavila družba Franz Mücksch v bližini kemične tovarne v lasti družbe Merck KGaA (v nadaljevanju: Merck), ki je na območju, za katero se uporablja Direktiva 96/82.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 V uvodni izjavi 2 Direktive 96/82 je navedeno:

„ker so cilji in načela okoljske politike Skupnosti, določeni v členu [174](1) in (2) [ES] in podrobno opredeljeni v Programih varstva okolja Evropske skupnosti […], namenjeni zlasti ohranjanju in varstvu kakovosti okolja in varovanju človekovega zdravja s preventivno dejavnostjo“.

4 V uvodni izjavi 22 te direktive je navedeno:

„[…] je treba za zagotovitev boljšega varstva bivalnih območij, območij za pretežno javno uporabo in območij posebnega pomena za ohranjanje narave ali posebej občutljivih območij, pri rabi prostora in/ali pri drugih ustreznih politikah držav članic dolgoročno upoštevati potrebo po ohranjanju primerne razdalje med takšnimi območji in organizacijami, ki predstavljajo navedene nevarnosti, ter v primeru obstoječih organizacij upoštevati dodatne tehnične ukrepe, da se tveganja za ljudi ne povečajo“.

5 Člen 1 Direktive 96/82 z naslovom „Cilj“ določa:

„Cilj te direktive je preprečevanje večjih nesreč, v katerih so vključene nevarne snovi, in omejevanje njihovih posledic za človeka in okolje, da se zagotovi višja raven varstva v vsej Skupnosti na skladen in učinkovit način.“

6 Člen 3 navedene direktive v točkah od 1 do 7 določa:

„V tej direktivi:

1. ‚organizacija‘ pomeni celotno območje, ki je pod nadzorom upravljavca in v katerem so navzoče nevarne snovi v enem ali več obratih, vključno s skupno ali z njimi povezano infrastrukturo ali dejavnostmi;

2. ‚obrat‘ pomeni tehnološko enoto v organizaciji, v kateri proizvajajo, uporabljajo ali skladiščijo nevarne snovi ali z njimi ravnajo. Izraz vključuje vso opremo, cevovode, stroje, orodje, lastne priključke na železniške tire, doke, razkladalna nabrežja za potrebe obrata, pomole, skladišča ali podobne konstrukcije, plavajoče ali drugačne, potrebne za obratovanje obrata;

3. ‚upravljavec‘ pomeni posameznika ali kolektivni organ, ki upravlja organizacijo ali obrat ali je njegov lastnik ali mu je po nacionalni zakonodaji dana odločilna gospodarska moč za strokovno obratovanje organizacije ali obrata;

4. ‚nevarna snov' pomeni snov, mešanico ali pripravek s seznama v Prilogi I, Del 1 ali snov, mešanico ali pripravek, ki izpolnjuje merila, določena v Prilogi I, Del 2, in ki je navzoča kot surovina, proizvod, stranski proizvod, ostanek ali vmesni proizvod, vključno s tistimi snovmi, za katere je mogoče razumno domnevati, da lahko nastanejo ob nesreči;

5. ‚večja nesreča' pomeni dogodek, kot je nastanek večje emisije, požara ali eksplozije, ki so posledica nenadzorovanih dogodkov pri obratovanju organizacije, ki jo zajema ta direktiva, in ki lahko takoj ali z zakasnitvijo, znotraj ali zunaj organizacije povzročijo hudo nevarnost za zdravje ljudi in/ali za okolje in ki vključujejo eno ali več nevarnih snovi;

6. ‚nevarnost' pomeni lastnost nevarne snovi ali fizično stanje, ki lahko povzroči škodo zdravju ljudi in/ali okolju;

7. ‚tveganje' pomeni verjetnost, da bodo v določenih okoliščinah in ob določenem času nastali posebni učinki."

7 Člen 5 Direktive 96/82 z naslovom „Splošne obveznosti upravljavca" v odstavku 1 določa:

„Države članice zagotovijo, da upravljavec obvezno izpolnjuje vse potrebne ukrepe za preprečevanje večjih nesreč in omejevanje njihovih posledic za človeka in okolje."

8 Člen 12 navedene direktive z naslovom „Načrtovanje rabe prostora“ v odstavku 1 določa:

„Države članice zagotovijo, da se pri politikah rabe prostora in/ali drugih ustreznih politikah upoštevajo cilji preprečevanja večjih nesreč in omejevanja posledic takšnih nesreč. To zagotovijo z nadzorom nad:

(a) umestitvijo novih organizacij v prostor,

(b) spremembami obstoječih organizacij iz člena 10,

(c) novimi posegi v prostor kot so prometne povezave, območja, kjer se pogosto zadržujejo ljudje, in stanovanjska območja v bližini obstoječih organizacij, kadar lokacije novih organizacij ali novi posegi v prostor povzročajo večje tveganje ali hujše posledice večjih nesreč.

Države članice zagotovijo, da se pri politikah rabe prostora in/ali drugih ustreznih politikah ter postopkih za njihovo izvajanje, dolgoročno upošteva potreba po ohranjanju ustreznih razdalj med organizacijami, zajetimi v tej direktivi in stanovanjskimi območji, javnimi zgradbami in površinami, večjimi prevoznimi potmi, kolikor je le mogoče, rekreacijskimi površinami in območji posebnega pomena za ohranjanje narave in posebej občutljivimi območji, pri obstoječih organizacijah pa se upošteva potreba po dodatnih tehničnih ukrepih v skladu s členom 5, da se tveganje za ljudi ne poveča.“

Nacionalna ureditev

9 Člen 34 zakonika o graditvi objektov (Baugesetzbuch) z dne 23. septembra 2004, kakor je bil nazadnje spremenjen z zakonom z dne 31. julija 2009 (BGBl 2009 I, str. 2585), z naslovom „Dopustnost investicijskih namer v strnjeno pozidanih delih naselij“ v prvem odstavku določa:

„Investicijska namera je v strnjeno pozidanih delih naselij dopustna, če se glede na vrsto in obseg rabe objekta, način gradnje in površino zemljišča, na katerem naj bi bil objekt zgrajen, vključi v bližnjo okolico in če je zagotovljena komunalna opremljenost. Zahteve glede zdravih bivalnih in delovnih pogojev morajo biti izpolnjene in ne sme se poseči v podobo naselja.“

10 Člen 50 zveznega zakona o preprečevanju onesnaževanja (BundesImmissionsschutzgesetz) z dne 26. septembra 2002, kakor je bil nazadnje spremenjen z zakonom z dne 11. avgusta 2009 (BGBl. 2009 I, str. 2723), z naslovom „Prostorsko načrtovanje“ določa:

„Glede prostorskega načrtovanja in ukrepov za urejanje prostora je treba površine, ki so predvidene za določeno rabo, medsebojno prilagoditi tako, da se na območjih, ki imajo izključno ali predvsem stanovanjsko rabo, in na drugih območjih, ki potrebujejo varstvo, zlasti na območjih v javni rabi, pomembnih prometnih poteh, območjih, namenjenih za prosti čas, in območjih, ki so s stališča varstva narave posebno dragocena ali posebno občutljiva, in v zgradbah v javni rabi, kar najbolj izogne škodljivim vplivom na okolje ali vplivom, ki so jih povzročile večje nesreče na industrijskih območjih v smislu člena 3(5) Direktive [96/82]. Glede prostorskega načrtovanja in ukrepov za urejanje prostora na območjih, na katerih mejne vrednosti imisij, določene v uredbah v skladu s členom 48a(1), niso prekoračene, je treba pri tehtanju prizadetih interesov upoštevati ohranitev najboljše možne kakovosti zraka.“

11 Člen 3 dvanajste uredbe o izvajanju zveznega zakona o preprečevanju onesnaževanja (Zwölfte Verordnung zur Durchführung des BundesImmissionsschutzgesetzes (Störfall-Verordnung)) v različici, ki je veljala 8. junija 2005 (BGBl. 2005 I, str. 1598), z naslovom „Splošne obveznosti upravljavca“ v odstavkih 1 in 3 določa:

„1. Upravljavec mora za preprečitev večjih nesreč sprejeti vse potrebne ukrepe glede na vrsto in obseg možnih nevarnosti, ne da bi to škodljivo vplivalo na obveznosti iz drugih predpisov, ki se ne nanašajo na preprečevanje onesnaževanja.

[…]

3. Neodvisno od odstavka 1 je treba sprejeti preventivne ukrepe, da se v največji možni meri zniža vpliv večjih nesreč.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

12 Družba Franz Mücksch namerava zgraditi vrtnarski center za javno prodajo vrtnarskega materiala in proizvodov na parceli v njeni lasti, ki je na trgovskem območju Nordwest mesta Darmstadt (Nemčija).

13 Na zemljišču je zdaj proizvodna enota za predelavo starega železa in kovin, obdano pa je z raznovrstnimi poslovnimi objekti, kot so nakupovalni centri, trgovine na debelo, delavnice in hotel. Vendar za navedeno območje ni bil izdelan prostorski načrt.

Predložitveno sodišče tako navaja, da je mesto Darmstadt na podlagi vezane pristojnosti iz člena 34 zakonika o graditvi objektov, kakor je bil spremenjen, ki mu je preprečila presojo potrebe po ohranjanju ustrezne razdalje, družbi Franz Mücksch izdalo predhodno odločbo o združljivosti investicijske namere gradnje z urbanističnimi pravili („Bauvorbescheid“, v nadaljevanju: predhodna odločba).

14 Poslopja družbe Merck so oddaljena približno 250 metrov od zemljišča družbe Franz Mücksch. Družba Merck upravlja obrate, v katerih se uporabljajo kemične snovi, zlasti klor, za katere se uporabljajo Direktiva 96/82 in določbe dvanajste uredbe o izvajanju zveznega zakona o preprečevanju onesnaževanja. Družba Merck je uspela z upravnim ugovorom zoper predhodno odločbo.

15 Družba Franz Mücksch je vložila tožbo zoper odločbo, ki je bila izdana na podlagi tega ugovora. Med tem novim postopkom je bilo na predlog mesta Darmstadt izdelano „izvedensko mnenje o združljivosti z območjem dejavnosti družbe Merck in o načrtovanju v njegovi okolici glede na člen 50 [zveznega zakona o preprečevanju onesnaževanja] in člen 12 Direktive 96/82“. V tem izvedenskem mnenju so bila določena „varstvena območja“ za ugotovljena možna tveganja obratov družbe Merck. Zemljišče družbe Mücksch je v celoti znotraj mej teh varstvenih območij.

16 Verwaltungsgericht in Verwaltungsgerichtshof sta naložili Land Hessen, naj zavrne ugovor družbe Merck. Zadnjenavedena in Land Hessen sta revizijo pri Bundesverwaltungsgericht vložili zoper sodbo, ki jo je po pritožbi izdalo Verwaltungsgerichtshof, pri čemer sta trdili, da razlaga nacionalnega prava, ki jo je podalo to sodišče, ni v skladu z Direktivo 96/82, ker odobritev investicijske namere družbi Franz Mücksch ni združljiva s členom 12(1) te direktive.

17 V teh okoliščinah je Bundesverwaltungsgericht menilo, da je odločitev o sporu, ki mu je bil predložen, odvisna od razlage navedene direktive, zato je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba člen 12(1) Direktive [96/82] razlagati tako, da so dolžnosti držav članic, ki jih vsebuje – zlasti dolžnost, da pri politiki rabe prostora in postopkih izvajanja te politike dolgoročno upoštevajo potrebo, da se med proizvodnimi enotami, na katere se nanaša ta direktiva, in zgradbami v javni rabi ohranijo ustrezne razdalje – naslovljene le na nosilce prostorskega načrtovanja, ki morajo o rabi prostora odločiti na podlagi tehtanja prizadetih javnih in zasebnih interesov, ali pa tudi na upravne organe, pristojne za izdajo dovoljenja za gradnjo, ki morajo sprejeti odločbo na podlagi vezane pristojnosti o dovolitvi investicijske namere v že strnjeno pozidanem delu naselja?

2. Če naj bi se člen 12(1) Direktive [96/82] nanašal tudi na upravne organe, pristojne za izdajo dovoljenja za gradnjo, ki morajo sprejeti odločbo na podlagi vezane pristojnosti o dovolitvi investicijske namere v že strnjeno pozidanem delu naselja:

Ali navedene dolžnosti – izhajajoč iz sprejetih prostorskih aktov – obsegajo prepoved odobritve gradnje zgradbe za javno rabo, ki ni ustrezno oddaljena od obstoječe proizvodne enote, čeprav je v enaki razdalji od proizvodne enote ali v razdalji, ki ni občutno večja, zgrajenih že več primerljivih zgradb v javni rabi, čeprav upravljavcu zaradi novih investicijskih namer ni treba računati na dodatne zahteve za omejitev posledic nesreče in čeprav so zagotovljeni zdravi bivalni in delovni pogoji?

3. Če je odgovor na to vprašanje nikalen:

Ali zakonska ureditev, v skladu s katero je treba v okoliščinah, navedenih v prejšnjem vprašanju, nujno dovoliti gradnjo zgradbe za javno rabo, dovolj upošteva zahtevo o ohranjanju razdalje?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

18 S prvim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 12(1) Direktive 96/82 razlagati tako, da je obveznost držav članic nadzorovati, ali se dolgoročno upošteva potreba po ohranjanju ustreznih razdalj med proizvodnimi enotami, na katere se nanaša ta direktiva, in zgradbami v javni rabi, naslovljena tudi na javne organe, kot je mesto Darmstadt, ki je pristojno za izdajo dovoljenja za gradnjo, tudi če izvršuje to prerogativo na podlagi vezane pristojnosti.

19 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da čeprav člen 12(1), drugi odstavek, Direktive 96/82 državam članica nalaga, da upoštevajo potrebo po ohranjanju ustrezne razdalje predvsem v okviru svoje politike rabe prostora, imajo države članice na podlagi navedene določbe enako obveznost tudi v okviru drugih upoštevnih politik in „postopkov za

njihovo izvajanje“. Iz tega je razvidno, da se ta obveznost nanaša tudi na organe, ki sodelujejo pri izvrševanju načrtov in politik, ki so povezani s cilji preprečevanja hudih nesreč in omejevanja njihovih posledic, ki jim sledi zgoraj omenjena direktiva.

20 Ker organi, pristojni za izdajo dovoljenja za gradnjo, sodelujejo pri neposrednem upravljanju postopkov izdaje tega dovoljenja, kakor mesto Darmstadt v postopku v glavni stvari, ki je izdalo predhodno odločbo družbi Franc Mücksch, prispevajo k izvajanju politike rabe prostora, na katere se nanaša navedeni člen 12(1).

21 Iz tega izhaja, da neobstoj prostorskega načrta, kakor v zadevi v glavni stvari, ne more razbremeniti navedenih organov obveznosti, da med obravnavo vlog za izdajo dovoljenj za gradnjo upoštevajo potrebo po ohranitvi ustreznih razdalj med proizvodnimi enotami, na katere se nanaša Direktiva 96/82, in sosednjimi površinami.

22 Če bi bilo namreč organom, ki niso pooblaščeni za urbanistično načrtovanje, omogočeno, da se s sklicevanjem na neobstoj prostorskega načrta izognejo svoji obveznosti upoštevanja potrebe po ohranjanju ustreznih razdalj, bi bilo to obveznost mogoče z lahkoto obiti in polni učinek Direktive 96/82 ne bi bil zagotovljen. V teh okoliščinah bi bili ogroženi cilji omejevanja posledic večjih nesreč za človeka in okolje, določeni v členu 1 te direktive, še bolj pa cilji in načela okoljske politike Unije, navedeni v členu 174(1) ES, med katerimi sta zlasti varovanje zdravja in izboljšanje kakovosti okolja.

23 Poleg tega razlage, omenjene v točki 21 te sodbe, ni mogoče izpodbijati na podlagi dejstva, da se navedena direktiva omejuje na določitev obveznosti upoštevanja dolgoročne potrebe po vzdrževanju ustreznih razdalj, pri čemer navedene razdalje določijo države članice.

24 Člen 12(1), drugi odstavek, Direktive 96/82 namreč z nedvoumnimi izrazi nalaga državam članicam obveznost upoštevati ohranjanje ustreznih razdalj v okviru njihove politike rabe prostora in/ali drugih ustreznih politik in postopkov za njihovo izvajanje, da bi dosegle cilje preprečevanja večjih nesreč in omejevanja posledic takih nesreč. Vendar taka določba pušča pristojnim organom države članice polje proste presoje za natančno določitev navedenih razdalj, pri čemer mora biti ta prosta presoja vsekakor izvrševana v mejah zgoraj omejene obveznosti.

25 Glede naslovnikov navedene obveznosti nemška vlada meni, da mora biti zahteva po ohranjanju ustreznih razdalj upoštevana predvsem v okviru odločb prostorskega načrtovanja v zvezi z uporabo površin, vključno s tistimi, ki se nanašajo na določitev, ali je prostorsko načrtovanje potrebno. Zato naj bi bilo le izjemoma – v interesu doseganja polnega učinka Direktive 96/82 – in v smislu ocenjevanja mogoče to zahtevo upoštevati ob sprejetih odločbah ali odobritvah, ne da bi bilo prej opravljeno prostorsko načrtovanje, s katerim bi se ocenili obstoječi javni in zasebni interesi.

26 Vendar je treba spomniti, da čeprav bodo navedeno zahtevo najpogosteje izvrševali organi, pristojni za prostorsko načrtovanje, pa nič v Direktivi 96/82 ne nasprotuje na primer temu, da ti organi v svojih instrumentih prostorskega načrtovanje obveznost upoštevanja ustrezne razdalje prenesejo na organe, pristojne za izvrševanje načrtov rabe prostora, ker so ti organi dobro seznanjeni z investicijsko namero, o kateri bodo

morali odločiti. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da ta direktiva nalaga organom držav članic zgolj obveznosti izpolniti navedeno zahtevo kadarkoli med postopkom izvajanja načrtov ali politik rabe prostora, pri čemer ta trenutek določi država članica.

27 Poleg tega je treba pojasniti, da navedena direktiva ne določa metode določitve ustreznih razdalj in načina njihove uporabe, ampak nalaga le, da je treba ustrezne razdalje upoštevati, ne da bi določila hierarhično stopnjo organov, pristojnih za politiko rabe prostora, ali postopke izvajanja te politike. Iz tega izhaja, da morajo pristojni upravni organi držav članic imeti možnost, da s tem namenom na vseh stopnjah odločanja opravijo tako določitev in oceno upoštevnih elementov, da zagotovijo polni učinek obveznosti ohranjanja razdalj.

28 Glede dejstva, da je bilo mesto Darmstadt v skladu z nacionalno zakonodajo zavezano izdati predhodno odločbo na podlagi vezane pristojnosti, kot je pojasnjeno v točki 13 te sodbe, ki mu je preprečila presojo potrebe po ohranjanju ustreznih razdalj, je treba poudariti, da je glede na to, da nosilci prostorskega načrtovanja niso upoštevali te potrebe, za zagotovitev polnega učinka člena 12(1) Direktive 96/82 še pomembneje, da organ, pooblaščen za izdajo dovoljenja za gradnjo, sam izvrši to obveznost.

29 V zvezi s tem je treba spomniti, da je vsem organom držav članic naložena obveznost, ki izhaja iz neke direktive, da dosežejo rezultat, ki ga ta določa, in dolžnost, da sprejmejo vse ustrezne ukrepe, splošne ali posebne, potrebne za zagotovitev izpolnjevanja te obveznosti v skladu z načelom lojalnega sodelovanja, določenim v členu 4(3), drugi

pododstavek, PEU (sodbi z dne 5. oktobra 2004 v združenih zadevah Pfeiffer in drugi, od C-397/01 do C-403/01, ZOdl., str. I-8835, točka 110, in z dne 22. decembra 2010 v združenih zadevah Gavieiro Gavieiro in Iglesias Torres, C-444/09 in C-456/09, ZOdl., str. I-14031, točka 72).

30 Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da se države članice ne morejo sklicevati na okoliščine v svojem notranjem pravnem redu, da bi upravičile neupoštevanje obveznosti, določene v direktivah (sodbi z dne 13. decembra 1991 v zadevi Komisija proti Italiji, C-33/90, Recueil, str. I-5987, točka 24, in z dne 16. januarja 2003 v zadevi Komisija proti Italiji, C-388/01, Recueil, str. I-721, točka 27).

31 Iz tega je razvidno, da bi mesto Darmstadt v zadevi v glavni stvari moralo sprejeti potrebne ukrepe za uskladitev z obveznostjo, ki izhaja iz Direktive 96/82, da presodi potrebo po ohranjanju ustreznih razdalj.

32 Glede nezmožnosti mesta Darmstadt zaradi vezane pristojnosti, da bi v obravnavanem primeru upoštevalo ustrezne razdalje, je treba pojasniti, kot je navedla generalna pravobranilka v točki 44 sklepnih predlogov, da mora predložitveno sodišče uporabiti načelo, ki je sestavni del sistema Pogodbe ES, in sicer da mora biti razlaga nacionalnega prava skladna, saj nacionalnemu sodišču omogoča, da v okviru njegovih pristojnosti zagotavlja polni učinek prava Unije, kadar odloča o sporu, ki poteka pred njim (glej v tem smislu sodbi z dne 15. maja 2003 v zadevi Mau, C-160/01, Recueil, str. I-4791, točka 34, in z dne 19. januarja 2010 v zadevi Kücükdeveci, C-555/07, ZOdl., str. I-365, točka 48).

33 V zvezi s tem je treba poudariti, da načelo, da mora biti razlaga nacionalnega prava skladna, ki ga nalaga pravo Unije, zahteva, da nacionalno sodišče upošteva celotno nacionalno zakonodajo pri presoji, koliko se ta lahko uporablja tako, da ne pripelje do

rezultata, ki bi bil v nasprotju s tistim, ki se želi doseči z zadevno direktivo (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Pfeiffer in drugi, točka 115, in sodbo z dne 16. decembra 2010 v zadevi Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, ZOdl., str. I-13083, točka 50).

34 Poleg tega je treba opozoriti, da je Sodišče, čeprav gre v postopku v glavni stvari za spor med javnim organom in posameznikom, že razsodilo, da država članica načeloma lahko zahteva, da se glede posameznika nacionalno pravo razlaga v skladu z direktivo (sodbi z dne 8. oktobra 1987 v zadevi Kolpinghuis Nijmegen, 80/86, Recueil, str. 3969, točke od 12 do 14, in z dne 5. julija 2007 v zadevi Kofoed, C-321/05, ZOdl.. str. I-5795, točka 45).

35 Zato je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 12(1) Direktive 96/82 razlagati tako, da se obveznost držav članic nadzorovati, ali se dolgoročno upošteva potreba po ohranjanju ustreznih razdalj med proizvodnimi enotami, na katere se nanaša ta direktiva, in zgradbami v javni rabi, nanaša tudi na javne organe, kot je mesto Darmstadt, ki je pristojno za izdajo dovoljenja za gradnjo tudi če izvršuje to prerogativo na podlagi vezane pristojnosti.

Drugo in tretje vprašanje

36 Z drugim in tretjim vprašanjem, ki ju je treba preučiti skupaj, predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, kakšen je obseg obveznosti, določene v členu 12(1) Direktive 96/82, na podlagi katere morajo države članice upoštevati ustrezne razdalje. Zanima ga, ali je treba to obveznost razlagati tako, da državam članicam prepoveduje postavitev

zgradbe za javno rabo v okoliščinah, kot so te, ki jih opisuje predložitveno sodišče, s tem da se uvede brezpogojna prepoved poslabšanja položaja. Predložitveno sodišče sprašuje tudi, ali navedena obveznost nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je ta v zadevi v glavni stvari, ki določa, da je treba nujno dovoliti gradnjo take zgradbe v navedenih okoliščinah, ne da bi bila tveganja, povezana s postavitvijo znotraj mej varstvenih območij, pravilno ocenjena v fazi prostorskega načrtovanja ali posamične odločbe.

37 Najprej je treba poudariti, da načrtovanje rabe prostora, določeno v členu 12(1) Direktive 96/82, temelji na načelu, da morajo biti površine, katerih uporaba je medsebojno nezdružljiva, ločene z ustrezno razdaljo. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da so razdalje kot take predvsem podatki, na podlagi katerih je mogoče določiti območja, za katera se uporablja ta direktiva, katerih cilj je preprečevanje večjih nesreč in omejevanje škode, ki jo te povzročijo, ter razmejitev teh površin od tistih, za katere se navedena direktiva ne uporablja.

38 Poleg tega je treba v primerih, navedenih v členu 12(1), prvi odstavek, točka (c), Direktive 96/82, med katerimi je tudi tak, ki ustreza postopku v glavni stvari, opraviti nadzor nad novimi posegi v prostor v bližini obstoječih proizvodnih enot, zlasti kadar lahko ti povzročajo večje tveganje za večje nesreče ali za povečanje posledic takih nesreč.

39 Drugo in tretje vprašanje predložitvenega sodišča je treba preučiti ob upoštevanju teh načel.

40 Prvič, glede morebitne prepovedi poslabšanja položaja je treba analizirati obseg obveznosti, določene v členu 12(1) Direktive 96/82. V zvezi s tem je treba poudariti, kot je bilo povedano v točki 24 te sodbe, da navedena zahteva vsekakor z nedvoumnimi izrazi nalaga državam članicam obveznost upoštevati ohranjanje ustreznih razdalj. Vendar pa imajo države članice polje proste presoje pri izvajanju navedene zahteve, kakor navajata družba Franz Mücksch in Evropska komisija.

41 To polje proste presoje je razvidno iz besedila zadevne določbe, saj – čeprav morajo države članice nadzorovati, ali politike rabe prostora upoštevajo potrebo po ohranjanju ustreznih razdalj – člen 12(1) zahteva le, da te politike „upoštevajo“ ohranjanje navedenih razdalj.

42 Niti izraza „upoštevati potrebo po ohranjanju primerne razdalje“, niti preostalega besedila člena 12(1) Direktive 96/82, niti njene uvodne izjave 22 ni mogoče razlagati tako, da nalagajo zavrnitev vsake investicijske namere, s katero se ne upoštevajo ustrezne razdalje.

43 Poleg tega se podelitev takega polja proste presoje izraža zlasti v dejstvu, da glede na to, da so bistveni cilji Direktive 96/82 preprečevanje večjih nesreč, v katere so vključene nevarne snovi, in omejevanje njihovih posledic, kot je omenjeno v členu 1 te direktive, izvajanje njenega člena 12(1)(c) zahteva, da nacionalni organi, pristojni za politiko rabe prostora, zlasti glede strnjenih pozidanih delov naselij opravijo nekatera dejanja, kot je ocena povečanja tveganja nastanka nesreče ali njenih posledic, za kar

je potrebna ne le ocena tveganj in škode, ampak tudi ocena vseh drugih upoštevnih dejavnikov v vsakem konkretnem primeru.

44 Očitno je, da se ti dejavniki spreminjajo, in sicer najpogosteje bistveno, glede na posamične informacije o območjih, ki so predmet prostorskega načrtovanja ali tistih, za katera morajo biti sprejete posamične odločitve, če prostorski načrti za zadevna območja ne obstajajo. Tako so ti posebni dejavniki poleg značilnosti zadevnih nevarnih snovi lahko tudi možnosti, da pride do večje nesreče med upravljanjem proizvodne enote, za katero se uporablja Direktiva 96/82, in posledice morebitne nesreče za človeka in okolje, značilnosti dejavnosti nove zgradbe ali kako intenzivno jo uporablja javnost in netežavnost, s katero lahko reševalne ekipe ukrepajo ob nesreči. Poleg tega, kot pravilno navaja predložitveno sodišče, so lahko vsi ti posebni dejavniki povezani z upoštevanjem ekonomsko-socialnih dejavnikov.

45 Ob izdelavi politike rabe prostora, čeprav so države članice zavezane upoštevati potrebo po ohranjanju ustreznih razdalj in te razdalje vsaj implicitno določiti, taka obveznost namreč ne pomeni, da morajo določiti take razdalje kot edino merilo za odobritev ali zavrnitev predlagane lokacije investicijske namere za nove gradnje v okolici obstoječih proizvodni enot. V teh okoliščinah lahko le priznanje polja proste presoje zagotovi polni učinek potrebe po ohranjanju potrebnih razdalj.

46 Glede na besedilo člena 12(1) Direktive 96/82 in zahteve po oceni dejavnikov, ki so zelo odvisni od elementov vsakega posamičnega primera, je zato treba po vzoru predložitvenega sodišča in v nasprotju s trditvami družbe Merck poudariti, da obveznosti ohranjanja ustreznih razdalj ni mogoče razumeti tako, da absolutno prepoveduje vsako investicijsko namero nove gradnje v strnjeno pozidanem delu naselja, kjer so

proizvodne enote, na katere se nanaša ta direktiva, vključno z gradnjo zgradbe v javni rabi, kot je ta v postopku v glavni stvari.

47 Te razlage ni mogoče izpodbijati na podlagi merila časa, v skladu s katerim je treba „dolgoročno“ ohranjati ustrezne razdalje med proizvodnimi enotami, navedenimi v Direktivi 96/82, in zgradbami v javni rabi. V zvezi s tem je treba poudariti, kot je pravilno navedla družba Merck, da navedeni izraz nalaga določeno spoštovanje *status quo*, v smislu da organi, pristojni za izvajanje prostorskih načrtov, ne morejo naložiti spoštovanja teh razdalj za že obstoječe posege v prostor, če so te razdalje prvič določene šele v poznejši fazi. Poleg tega, kot je poudarila generalna pravobranilka v točki 40 sklepnih predlogov, je treba ta izraz razumeti kot zahtevo, da se navedene razdalje ohranjajo tam, kjer so že spoštovane, in da se kot dolgoročen cilj določijo v prihodnje, če še niso določene.

48 Nobena od teh dveh razlag izraza „dolgoročno“ namreč ne more podkrepiti zavezujoče narave člena 12(1) navedene direktive na način, da bi ta določal prepoved poslabšanja položaja in tako prepovedal vsako postavitev zgradbe za javno rabo v bližini obstoječe proizvodne enote.

49 Drugič, glede vprašanja, ali obveznost iz člena 12(1) Direktive nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki določa, da je treba nujno dovoliti gradnjo, ne da bi bila tveganja, povezana s postavitvijo znotraj mej navedenih območij, pravilno ocenjena v fazi prostorskega načrtovanja ali posamične odločbe, je treba pojasniti, da polja proste presoje, ki

ga imajo države članice, ni mogoče razlagati, kot je poudarila Komisija, kot tako, ki bi državam članicam omogočalo, da ne upoštevajo ustreznih razdalj.

50 Čeprav namreč Direktiva 96/82 pristojnim državnim organom nalaga skrb, da izračunajo navedene razdalje in jih določijo glede na vse upoštevne dejavnike, pa „upoštevanje“ ustreznih razdalj zahteva, da se med ocenjevanjem tveganja dejansko upoštevajo z drugimi elementi, bodisi na splošno med izdelavo prostorskega načrta bodisi posamično, če ni prostorskega načrta, zlasti ob sprejetju odločbe o dovoljenju za gradnjo.

51 Iz tega je razvidno, da nacionalna ureditev, ki določa, da je treba nujno izdati dovoljenje za gradnjo, ne da bi bila tveganja, povezana s postavitvijo znotraj mej primernih območij, pravilno ocenjena v fazi prostorskega načrtovanja ali posamične odločbe, izničuje vsebino obveznosti, da je treba upoštevati ohranjanje ustreznih razdalj, in tako onemogoča polni učinek te obveznosti. Zato je treba razsoditi, da člen 12(1) Direktive 96/82 nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki določa, da je treba v takih okoliščinah nujno izdati dovoljenje.

52 V zvezi s tem je naloga predložitvenega sodišča na podlagi načel, na katera je bilo opozorjeno v točkah od 32 do 34 te sodbe, razložiti nacionalno zakonodajo tako, da bo čim bolj v skladu z navedeno direktivo.

53 Glede na zgoraj navedeno je treba na drugo in tretje vprašanje odgovoriti, da obveznost iz člena 12(1) Direktive 96/82, da je treba dolgoročno upoštevati ohranjanje ustreznih razdalj med proizvodnimi enotami, na katere se nanaša ta direktiva,

in zgradbami v javni rabi, ne nalaga pristojnim nacionalnim organom, da prepovejo gradnjo zgradbe za javno rabo v okoliščinah, kot so te v zadevi v glavni stvari. Vendar pa ta obveznost nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki določa, da je treba nujno izdati dovoljenje za gradnjo take zgradbe, ne da bi bila tveganja, povezana s postavitvijo znotraj mej navedenih območij, pravilno ocenjena v fazi prostorskega načrtovanja ali posamične odločbe.

Stroški

54 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

1. Člen 12(1) Direktive Sveta 96/82/ES z dne 9. decembra 1996 o obvladovanju nevarnosti večjih nesreč, v katere so vključene nevarne snovi, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2003/105/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2003, je treba razlagati tako, da je obveznost držav članic nadzorovati, ali se dolgoročno upošteva potreba po ohranjanju ustreznih razdalj med proizvodnimi enotami, na katere se nanaša ta direktiva, in zgradbami v javni rabi, naslovljena tudi na javne organe, kot je mesto Darmstadt, ki je

pristojno za izdajo dovoljenja za gradnjo, tudi če izvršuje to prerogativo na podlagi vezane pristojnosti.

2. **Obveznost iz člena 12(1) Direktive 96/82, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2003/105, da je treba dolgoročno upoštevati ohranjanje ustreznih razdalj med proizvodnimi enotami, na katere se nanaša ta direktiva, in zgradbami v javni rabi, ne nalaga pristojnim nacionalnim organom, da prepovejo gradnjo zgradbe za javno rabo v okoliščinah, kot so te v zadevi v glavni stvari. Vendar pa ta obveznost nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki določa, da je treba nujno izdati dovoljenje za gradnjo take zgradbe, ne da bi bila tveganja, povezana s postavitvijo znotraj mej navedenih območij, pravilno ocenjena v fazi prostorskega načrtovanja ali posamične odločbe.**

Podpisi