РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

15 септември 2011 година *

По дело C-53/10

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Bundesverwaltungsgericht (Германия) с акт от 3 декември 2009 г., постъпил в Съда на 2 февруари 2010 г., в рамките на производство по дело

Land Hessen

срещу

Franz Mücksch OHG,

в присъствието на:

Merck KGaA,

* Език на производството: немски.

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: г-н A. Tizzano (докладчик), председател на състав, г-н J.-J. Kasel, г-н M. Ilešič, г-н E. Levits и г-н M. Safjan, съдии,

генерален адвокат: г-жа E. Sharpston,
секретар: г-н B. Fülöp, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 27 януари 2011 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за Franz Mücksch OHG, от адв. S. Kobes, Rechtsanwalt,

— за Merck KGaA, от адв. C. Weidemann, Rechtsanwalt,

— за германското правителство, от г-н J. Möller и г-н C. Blaschke, в качеството на представители,

— за Европейската комисия, от г-н G. von Rintelen и г-н A. Sipos, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 14 април 2011 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 12, параграф 1 от Директива 96/82/ЕО на Съвета от 9 декември 1996 година относно контрола на опасностите от големи аварии, които включват опасни вещества (ОВ L 10, 1997 г., стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 4, стр. 8), изменена с Директива 2003/105/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2003 година (ОВ L 345, стр. 97; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 20, наричана по-нататък „Директива 96/82“).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Land Hessen и Franz Mücksch OHG (наричано по-нататък „Franz Mücksch“) относно установяването от същото на градински център в близост до химически завод, принадлежащ на Merck KGaA (наричано по-нататък „Merck“) и разположен в район, попадащ в приложното поле на Директива 96/82.

Правна уредба

Право на Съюза

3 Съображение 2 от Директива 96/82 има следния текст:

„като има предвид, че целите и принципите на политиката на Общността в областта на околната среда, както е изложена в член [174], параграфи 1 и 2 [ЕО], и подробните програми за действие на Европейската общност относно околната среда […] са насочени по-специално към опазване и защита на качеството на околната среда, както и към опазване на човешкото здраве чрез превантивни действия“.

4 Съображение 22 от посочената директива гласи:

„[…] за да се осигури по-голяма защита на жилищни райони, значително използвани обществени места и райони от особен природен интерес или с по-голяма чувствителност, необходимо е политиките за използването на земята и/или останалите съответни политики, прилагани в държавите членки, да отчитат нуждата от спазване в дългосрочен план на подходяща дистанция между такива райони и предприятия, представляващи такива опасности, а когато става дума за изградени вече предприятия, да се вземат предвид допълнителни технически мерки така, че рискът за хората да не нараства“.

5 Съгласно член 1 от Директива 96/82, озаглавен „Цел“:

„Настоящата директива има за цел предотвратяването на големи аварии, които включват опасни вещества, и ограничаването на последствията от тях за човека и за околната среда с оглед осигуряване на високи нива на защита в цялата Общност по един последователен и ефективен начин“.

6 Член 3, точки 1—7 от посочената директива гласи:

„За целите на настоящата директива:

1) „предприятие“ означава целият район под контрола на оператора, в който има опасни вещества в една или повече инсталации, включително и общи или свързани инфраструктура или дейности;

2) „инсталация“ означава техническа единица в рамките на предприятието, в която се произвеждат, използват, обработват или складират опасни вещества. Тя включва цялото оборудване, структури, канализации, машини, инструменти, частни железопътни резервни коловози, докове, кейове за разтоварване, които обслужват инсталацията, диги, складове или подобни структури, плаващи или не, необходими за работата на инсталацията;

3) „оператор“ означава всяко лице или корпоративно тяло, което оперира с[ъс] или държи предприятие или инсталация, или ако е предвидено от националното законодателство, му е дадено решаващо икономическо правомощие за техническото опериране с тях;

4) „опасни вещества“ означава вещество, смес или препарат, изброени в приложение I, част 1, или което изпълнява критериите, установени в приложение 1, част 2 и съществува като суров материал, продукт, вторичен продукт, остатък или друг междинен вид, включително и онези вещества, за които е разумно да се предположи, че се генерират в случай на авария;

5) „голяма авария“ означава поява на такава голяма емисия, пожар или експлозия, която става в резултат на неконтролируеми събития в хода на операциите на всяко предприятие, обхванато от настоящата директива, и води до сериозна опасност за човешкото здраве и/или за околната среда, която опасност е непосредствена, забавена, вътре или вън от предприятието и включва едно или повече опасни вещества;

6) „опасност“ означава вътрешно свойство на опасни вещества или физическа ситуация с възможности за нанасяне на вреда на човешкото здраве и/или на околната среда;

7) „риск“ означава възможност за специфичен ефект в рамките на специфичен период или при определени обстоятелства“.

7 Параграф 1 от член 5 от Директива 96/82, озаглавен „Общи задължения на оператора“, гласи:

„Държавите членки гарантират, че операторът е задължен да взема всички необходими мерки за предотвратяване на големи аварии и да ограничава последствията от тях за човека и за околната среда“.

8 Параграф 1 от озаглавения „Планиране на използването на земята“ член 12 от посочената директива гласи:

„Държавите членки гарантират, че целите за предотвратяване на големи аварии и ограничаването на последиците от такива аварии се вземат предвид в техните политики по отношение на използването на земята и/или други свързани с това политики. Те изпълняват тези цели чрез контрол върху:

а) установяването на новите предприятия,

б) модификациите в съществуващи предприятия, обхванати от член 10,

в) нови строежи като транспортни връзки, посещавани обществени места и жилищни райони в околностите на съществуващи предприятия, където установяването или строежите са такива, че рискът или последиците от голяма авария се увеличава.

Държавите членки гарантират, че политиката им по отношение на използването на земята и/или друга подобна политика и процедурите за прилагане на тази политика отчитат необходимостта в дългосрочен план да поддържат дистанция между предприятията, обхванати от настоящата директива, и жилищни райони, обществени сгради и площи, големи транспортни пътища, доколкото е възможно [места за отдих] и природни зони от особен природен интерес [или имащи особено чувствителен характер] и в случая на съществуващи предприятия, необходимостта от допълнителни технически мерки в съответствие с член 5, така че да не се увеличава рискът за хората“.

Национална правна уредба

9 Член 34 от Строителния кодекс (Baugesetzbuch) от 23 септември 2004 г., последно изменен със Закон от 31 юли 2009 г. (BGBl 2009 I, стр. 2585), е озаглавен „Разрешаване на проекти в застроен участък“; параграф 1 от него предвижда:

„Проект в границите на застроен участък ще бъде разрешаван, ако, в зависимост от вида и степента на използване на сградата, метода на строителство и парцела, върху който ще се изгражда, той е в съответствие със спецификата на непосредственото обкръжение и е обезпечено предоставянето на комунални услуги. Изискванията за здравословен живот и здравословни условия на труд трябва да бъдат спазени; не трябва да се нарушава общият изглед на местността“.

10 Член 50 от федералния Закон за предотвратяване на замърсяването (BundesImmissionsschutzgesetz) от 26 септември 2002 г., последно изменен със Закона от 11 август 2009 г. (BGBl. 2009 I, стр. 2723), озаглавен „Планиране“, гласи следното:

„Когато става дума за проекти и мерки за планиране от регионално значение, земята, определена за дадена нужда, трябва да бъде планирана така, че да се избегне, доколкото е възможно, вредно въздействие върху околната среда и въздействия в промишлените области, причинени от големи аварии по смисъла на член 3, параграф 5 от Директива [96/82], върху области, които се използват изключително или преобладаващо за жилищни нужди, както и върху други области, нуждаещи се от защита, особено обществени площи, големи транспортни пътища, места за отдих, природни зони от особен природен интерес или имащи особено чувствителен характер, както и сгради за обществено ползване. При проекти и мерки за планиране от регионално значение в области, където определените в правилниците по смисъла на член 48a, параграф 1 прагове на замърсяване не са надвишени, при претеглянето на интереси трябва да се вземе предвид интересът от поддържане на възможно най-високо качество на въздуха“.

11 Член 3 от дванадесети правилник за приложение на федералния Закон за предотвратяване на замърсяването [Zwölfte Verordnung zur Durchführung des BundesImmissionsschutzgesetzes (Störfall-Verordnung)], в редакцията си, произтичаща от известието от 8 юни 2005 г. (BGBl. 2005 I, стр. 1598), озаглавен „Общи задължения на операторите“, предвижда в параграфи 1 и 3:

„(1) С оглед на естеството и обхвата на потенциалните опасности операторът е длъжен да вземе всички изисквани мерки за предотвратяване на големи аварии, без да се засягат задълженията, които са му наложени по силата на разпоредби, различни от тези, свързани със защитата срещу замърсяване.

[…]

(3) Независимо от разпоредбите на параграф 1, трябва да се вземат предохранителни мерки за свеждане до минимум на въздействието на големи аварии“.

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

12 Franz Mücksch предвижда изграждане на градински център за продажба на потребителите на градински стоки върху терен, който е негова собственост и е разположен в търговската зона Nordwest на град Дармщат (Германия).

13 Теренът се заема понастоящем от предприятие за рециклиране на старо желязо и на метали и около него има различни търговски обекти като супермаркети, магазини за търговия на едро, работилници и хотел. За посочената зона обаче

не е изготвен план за използването на земята. Така според запитващата юрисдикция при упражняването на нейната обвързана компетентност, предвидена в член 34 от Строителния кодекс с измененията към него, която възпрепятства извършването от самата нея на оценка на необходимостта да се поддържат подходящи разстояния, община Дармщат изпраща на Franz Mücksch предварително решение за съвместимост на неговия проект за строеж с правилата за устройство на територията („Bauvorbescheid“, наричано по-нататък „предварително решение“).

14 Merck е установено на около 250 метра от терена на Franz Mücksch. То експлоатира инсталации, в които се използват химически вещества, и по-конкретно хлор, попадащи в приложното поле на Директива 96/82 и на разпоредбите на посочения дванадесети правилник за приложение на федералния Закон за предотвратяване на замърсяването. Merck успешно подава административно възражение срещу предварителното решение.

15 Тогава Franz Mücksch подава жалба срещу решението, с което е уважено посоченото възражение. В хода на това ново производство по искане на община Дармщат е представена „експертиза за съвместимостта на района на дейност на дружеството Merck и за изследванията по планиране около този район с член 50 [от федералния Закон за предотвратяване на замърсяването] и с член 12 от Директива 96/82“. В тази експертиза са определени „разстоянията за безопасност“ за потенциалните опасности, които произтичат от инсталациите на Merck. Теренът на Franz Mücksch се намира изцяло в рамките на периметъра, очертаващ разстоянията за безопасност.

16 Verwaltungsgericht и Verwaltungsgerichtshof осъждат Land Hessen да отхвърли възражението на Merck. Тогава последното и Land Hessen подават ревизионна жалба пред Bundesverwaltungsgericht срещу решението, постановено от Verwaltungsgerichtshof по жалбата, като изтъкват, че тълкуването на националното право, на което се основава тази юрисдикция, не съответства на Директива 96/82, тъй като разрешението за проекта на Franz Mücksch не е съвместимо с член 12, параграф 1 от нея.

17 При тези обстоятелства и като счита, че изходът на спора, с който е сезиран, зависи от тълкуването на посочената директива, Bundesverwaltungsgericht решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Следва ли член 12, параграф 1 от Директива [96/82] да се тълкува в смисъл, че задълженията, които налага на държавите членки — и по-конкретно задължението в политиките си за използване на земята и в процедурите за прилагането на тези политики да вземат предвид в дългосрочен план нуждата от запазване на подходящото разстояние между предприятията, обхванати от Директивата, от една страна, и сградите за обществено ползване, от друга страна — имат за адресати само органите, отговорни за планирането, които трябва да взимат решения относно използването на земите въз основа на претегляне на засегнатия обществен и частен интерес, или те имат за адресати и органите, които издават разрешенията за строеж и които при условия на обвързана компетентност следва да вземат решение за разрешаването на проект във вече застроен участък?

2) В случай че член 12, параграф 1 от Директива [96/82] има за адресати и органите, които издават разрешенията за строеж и които при условия на обвързана компетентност следва да вземат решение за разрешаването на проект във вече застроен участък:

Обхващат ли посочените по-горе задължения забраната за разрешаване на установяването на сграда за обществено ползване, при което — предвид приложимите в областта на планирането принципи — не е спазено подходящо разстояние от съществуващо предприятие, когато недалече или на незначително разстояние от предприятието вече съществуват редица подобни сгради за обществено ползване, при положение че в резултат на новия проект операторът не следва да взема предвид допълнителни изисквания за ограничаване на последиците от авария и че са спазени изискванията за здравословен живот и здравословни условия на труд?

3) При отрицателен отговор на този въпрос:

Отчита ли в достатъчна степен изискването за запазване на подходящо разстояние правна разпоредба, съгласно която при посочените в предходния въпрос обстоятелства е задължително установяването на сграда за обществено ползване да бъде разрешено?“.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

18 С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 12, параграф 1 от Директива 96/82 трябва да се тълкува в смисъл, че задължението на държавите членки да гарантират, че се отчита необходимостта в дългосрочен план да се поддържат подходящи разстояния, от една страна, между предприятията, обхванати от настоящата директива, и от друга страна, сградите за обществено ползване — се налага и на публичен орган като община Дармщат, който отговаря за издаване на разрешенията за строеж, и то при положение че той упражнява това правомощие при условията на обвързана компетентност.

19 В това отношение следва да се констатира, че макар да е вярно, че член 12, параграф 1, втора алинея от Директива 96/82 налага на държавите членки да отчитат необходимостта в дългосрочен план да поддържат подходящи разстояния на първо място в рамките на политиката си по отношение на използването на земята, не по-малко вярно е и че по силата на посочената разпоредба държавите

членки имат същото задължение и в рамките на друга подобна политика, както и на „процедурите за прилагане на тази политика“. Следователно това задължение е насочено и към органите, участващи в изпълнението на плановете и политиките, свързани с преследваните от горепосочената директива цели за предотвратяване на големи аварии и за ограничаване на техните последици.

20 Вследствие на това, доколкото органите, на които е възложено да издават разрешенията за строеж, участват в прякото управление на процедурите за издаване на същите, както и фактът, че в спора по главното производство община Дармщат, която е приела предварителното решение в полза на Franz Mücksch, те допринасят за прилагането на политиките по отношение на използването на земята, визирани в посочения член 12, параграф 1.

21 От това произтича, че липсата, както в делото по главното производство, на план за използването на земята не би могла да освободи посочените органи от задължението да отчитат при оценката на молбите за издаване на строителни разрешения нуждата от поддържане на подходящи разстояния между, от една страна, предприятията, обхванати от Директива 96/82, и от друга страна, прилежащите райони.

22 Действително, от една страна, ако беше позволено на органите, на които не е възложено устройственото планиране, да противопоставят липсата на план за използването на земята, за да се отклонят от задължението си да отчитат нуждата от поддържане на подходящи разстояния, това задължение лесно би било заобиколено и полезният ефект на Директива 96/82 — накърнен. При такива обстоятелства би била застрашена целта за ограничаване на последствията от големи аварии за човека и за околната среда, обявена в член 1 от Директивата, както и по-общо, целите и принципите на политиката на Съюза в областта на околната среда, визирани в член 174, параграф 1 ЕО, сред които са включени в частност защитата на здравето и подобряване на качеството на околната среда.

23 От друга страна, споменатото в точка 21 от настоящото решение тълкуване не би могло да се постави под въпрос от факта, че посочената директива се ограничава да предвиди задължението да се отчита необходимостта в дългосрочен план да се поддържа подходящо разстояние, като същевременно определянето на посоченото разстояние се предоставя на преценката на държавите членки.

24 Действително член 12, параграф 1, втора алинея от Директива 96/82 налага по недвусмислен начин на държавите членки задължение да се отчита поддържането на подходящо разстояние в рамките на тяхната политика по отношение на използване на земята и/или други подобни политики, както и в процедурите за прилагане на тази политика, за постигане на целите за предотвратяване на големи аварии и ограничаването на последствията от такива аварии. Тази разпоредба обаче оставя на компетентните органи на държавите членки свобода на преценка за уточняване на посоченото разстояние, като тази свобода трябва при всички случаи да се упражнява в границите на горепосоченото задължение.

25 Що се отнася до адресатите на посоченото задължение, германското правителство смята, че изискването да се поддържа подходящо разстояние трябва да се взема предвид преди всичко в рамките на решенията за планиране, свързани с използване на земята, включително тези, целящи да се определи дали е необходимо планиране. При това положение такова изискване може да бъде взето предвид единствено по изключителен начин, в интерес на полезния ефект на Директива 96/82, и посредством оценка по повод на решения или разрешения, приети без да е извършено планиране, целящо да се оценят засегнатите публични и частни интереси.

26 Същевременно трябва да се отбележи, че макар да е вярно, че посоченото изискване най-често ще бъде прилагано от органите, компетентни в областта на планирането, нищо в Директива 96/82 не пречи например същите да се ограничат в инструментите си за планиране до прехвърляне на задължението да се отчете подходящото разстояние на органите, на които е възложено изпълнението на плановете, свързани с използване на земята, поради близостта на тези органи по изпълнение до проектите, по които същите трябва да се произнасят.

В това отношение трябва да се констатира, че Директивата налага на органите на държавите членки само задължението да спазват посоченото изискване към който и да е момент от процедурата за прилагане на плановете или на политиката, свързана с използване на земята, като обаче този момент се определя от държавите членки.

27 По-нататък следва да се уточни, че посочената директива не предвижда нищо във връзка с метода на определяне на подходящото разстояние, нито относно начина на прилагането му, а само налага той да се отчита, без да уточнява йерархичното ниво на органите, на които е възложена политиката, свързана с използване на земята, и процедурите за прилагане на тази политика. От това следва, че такова определяне, както и преценката на релевантните фактори за тази цел, съставлява операция, която, за да гарантира полезния ефект на задължението за поддържане на това разстояние, трябва да може да се осъществи на всяко равнище на вземане на решения от компетентните административни органи на държавите членки.

28 Що се отнася до факта, че според националното право община Дармщат е била длъжна да издаде предварителното решение при упражняването на обвързана компетентност, както е уточнено в точка 13 от настоящото решение, което я възпрепятствало сама да извърши оценка на необходимостта да се поддържа подходящо разстояние, важно е да се подчертае, че при липсата на всякакво отчитане на същото от органите по планиране става още по-важно, с оглед на гарантирането на полезния ефект на член 12, параграф 1 от Директива 96/82, самият орган, овластен да издаде разрешение за строеж, да изпълни това задължение.

29 В това отношение следва да се припомни, от една страна, че произтичащото от директива задължение за държавите членки да постигнат предвидения в нея резултат, както и задължението им да предприемат всички необходими мерки, общи или специални, за да осигурят изпълнението на това задължение в

съответствие с принципа на лоялно сътрудничество, закрепен в член 4, параграф 3, втора алинея ДЕС, обвързва всички органи на държавите членки (Решение от 5 октомври 2004 г. по дело Pfeiffer и др., C-397/01-C-403/01, Recueil, стр. I-8835, точка 110, както и Решение от 22 декември 2010 г. по дело Gavieiro Gavieiro и Iglesias Torres, C-444/09 и C-456/09, Сборник, стр. I-14031, точка 72).

30 От друга страна, съгласно постоянната практика на Съда държава членка не може да се позове на положения от вътрешния си правен ред, за да оправдае неспазването на задължения, които произтичат от директивите (Решение от 13 декември 1991 г. по дело Комисия/Италия, C-33/90, Recueil, стр. I-5987, точка 24 и Решение от 16 януари 2003 г. по дело Комисия/Италия, C-388/01, Recueil, стр. I-721, точка 27).

31 От това следва, че в делото по главното производство община Дармщат е трябвало да вземе необходимите мерки, за да се съобрази с произтичащото от Директива 96/82 задължение да оцени необходимостта от поддържане на подходящо разстояние.

32 Колкото до невъзможността на община Дармщат поради обвързаната компетентност, която тя има в конкретния случай, да вземе предвид подходящото разстояние, следва да се уточни, както отбелязва генералният адвокат в точка 44 от своето заключение, че запитващата юрисдикция трябва да се позове на принципа за тълкуване на националното право в съответствие с общностното право, който е вътрешноприсъщ за системата на Договора за ЕО, тъй като дава възможност на националната юрисдикция в рамките на своята компетентност да осигури пълната ефикасност на правото на Съюза, когато се произнася по спора, с който е сезирана (вж. в този смисъл Решение от 15 май 2003 г. по дело Mau, C-160/01, Recueil, стр. I-4791, точка 34 и Решение от 19 януари 2010 г. по дело Kücükdeveci, C-555/07, Сборник, стр. I-365, точка 48).

33 В това отношение е важно да се отбележи, че принципът за тълкуване на националното право в съответствие с общностното право, така както е наложен от правото на Съюза, изисква от националната юрисдикция да вземе предвид

националното право като цяло, за да прецени доколко то може да се приложи, така че да не доведе до резултат, който противоречи на резултата, целен от разглежданата директива (вж. в този смисъл Решение по дело Pfeiffer и др., посочено по-горе, точка 115, както и Решение от 16 декември 2010 г. по дело Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, Сборник, стр. I-13083, точка 50).

34 Освен това, макар че спорът по главното производство е между публичен орган и частноправен субект, трябва да се припомни, че Съдът е постановил, че по принцип държава членка може да противопостави на частноправните субекти тълкуване на националното право в съответствие с общностното право (Решение от 8 октомври 1987 г. по дело Kolpinghuis Nijmegen, 80/86, Recueil, стр. 3969, точки 12—14 и Решение от 5 юли 2007 г. по дело Kofoed, C-321/05, Сборник, стр. I-5795, точка 45).

35 Следователно на първия въпрос трябва да се отговори, че член 12, параграф 1 от Директива 96/82 трябва да се тълкува в смисъл, че задължението на държавите членки да гарантират, че се взема предвид в дългосрочен план нуждата от запазване на подходящо разстояние между предприятията, обхванати от посочената директива, от една страна, и сградите за обществено ползване, от друга страна, се налага и на публичен орган като община Дармщат, който отговаря за издаването на разрешенията за строеж, и то дори при положение че той упражнява това правомощие при условията на обвързана компетентност.

По втория и третия въпрос

36 С втория и третия си въпрос, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи какъв е обхватът на предвиденото в член 12, параграф 1 от Директива 96/82 задължение, по силата на което държавите членки трябва да вземат предвид подходящото разстояние. Тя пита, от една страна, дали това задължение трябва да се тълкува в смисъл, че налага на последните да забранят установяването на сграда за обществено ползване при обстоятелства като описаните от запитващата юрисдикция, въвеждайки

абсолютна забрана да се утежнява положението. От друга страна, тази юрисдикция поставя въпроса дали посоченото задължение допуска национално законодателство като разглежданото по главното производство, което императивно предвижда да се разреши установяването на такава сграда при посочените обстоятелства и без рисковете, свързани с установяването в рамките на периметъра на разстоянията за безопасност, да са били надлежно оценени на етапа на планирането или на този на индивидуалното решение.

37 В самото начало следва да се отбележи, че контролът на устройството на територията, предвиден в член 12, параграф 1 от Директива 96/82, почива на принципа, според който начините на използване на земята, които са несъвместими помежду си, трябва да бъдат разделени от подходящо разстояние. В това отношение трябва да се констатира, че това разстояние като такова съставлява главно информация, позволяваща да се определят районите, включени в приложното поле на тази директива, чиито цели са насочени, от една страна, към предотвратяването на големи аварии, както и към ограничаването на причинените от тях вреди, и от друга страна, към ограничаване на тези райони спрямо тези, които не попадат в това приложно поле.

38 По-нататък в посочените в член 12, параграф 1, първа алинея, буква в) от Директива 96/82 случаи, сред които е спорът по главното производство, контролът на новите проекти и мерки за планиране около вече съществуващи предприятия трябва по-конкретно да се осъществява, когато те могат да увеличат риска от голяма авария или да утежнят последиците от такава авария.

39 Вторият и третият въпрос, поставени от запитващата юрисдикция, трябва да се разглеждат именно в светлината на тези принципи.

40 На първо място, що се отнася до евентуалната забрана за утежняване на положението, следва да се анализира обхватът на задължението, предвидено в член 12, параграф 1 от Директива 96/82. В това отношение е важно да се подчертае, че както бе посочено в точка 24 от настоящото решение, споменатото задължение наистина възлага на държавите членки по недвусмислен начин изискване за вземане предвид на подходящото разстояние. Това не променя факта, както поддържат Franz Mücksch и Европейската комисия, че държавите членки запазват свобода на преценка в прилагането на посоченото изискване.

41 Тази свобода на преценка произтича от текста на разглежданата разпоредба, тъй като, макар да е вярно, че държавите членки са длъжни да гарантират, че политиката им по отношение на използването на земята отчита необходимостта да поддържат подходящо разстояние, вярно е също така и че посоченият член 12, параграф 1 изисква единствено тези политики „да отчитат" поддържането на посоченото разстояние.

42 Същевременно нито изразът „отчитат необходимостта [...] да поддържат подходящо разстояние", нито останалата част от текста на член 12, параграф 1 от Директива 96/82, нито пък съображение 22 от същата могат да се тълкуват в смисъл, че налагат да се отхвърли всеки проект, който излиза извън подходящото разстояние.

43 Освен това предоставянето на такава свобода на преценка се проявява по-конкретно във факта, че с оглед на съществените цели на Директива 96/82, които се състоят в предотвратяването на големи аварии, които включват опасни вещества, и ограничаването на последствията от тях, както са споменати в член 1 от Директивата, прилагането на член 12, параграф 1, буква в) от нея изисква националните органи, които отговарят за политиката за използването на земята, по-конкретно що се отнася до застроените участъци, да извършат определени операции като оценката на увеличаването на риска от авария или от утежняване

на последствията от нея, което изисква оценката не само на рисковете и на вредите, но и на всички останали релевантни фактори във всеки конкретен случай.

44 Очевидно е обаче, че тези фактори варират, най-често съществено, в зависимост от особените характеристики на участъците, които са предмет на планиране или на тези, в които трябва да се приемат индивидуалните решения, когато не съществува план за използването на земята, който се отнася за тях. По този начин сред специфичните фактори могат да фигурират освен естеството на разглежданите опасни вещества, вероятността от настъпването на голяма авария в хода на експлоатацията на предприятие, обхванато от Директива 96/82, както и последствията от евентуална авария за човешкото здраве и за околната среда, естеството на дейността на новото предприятие или интензитета на неговото използване от обществеността, както и лекотата, с която екипите за неотложни действия могат да се намесят в случай на авария. Освен това, както правилно отбелязва запитващата юрисдикция, всички тези специфични фактори могат да се съчетаят с отчитането на социално-икономически фактори.

45 Действително при изработването на политиките за използването на земята, макар държавите членки да са длъжни да вземат предвид необходимостта да се поддържат подходящи разстояния и, поне имплицитно, да определят същите, това задължение все пак не включва задължението те да въздигнат тези разстояния в единствен критерий за разрешаване или отказ в зависимост от местоположението на проектите за установяване на нови предприятия в близост до съществуващи такива. При тези условия само признаването на свобода на преценка позволява да се осигури пълният полезен ефект на необходимостта да се поддържат подходящи разстояния.

46 Следователно предвид текста на член 12, параграф 1 от Директива 96/82 и изискването за оценяване на факторите, които до голяма степен зависят от характеристиките на всеки отделен случай, следва да се отбележи, както прави запитващата юрисдикция, и обратно на поддържаното от Merck, че задължението да се поддържат подходящи разстояния не може да се разширява по абсолютен начин, в смисъл, че то би наложило да се забрани всеки проект за ново

установяване в застроен участък, където се намират предприятия, визирани от тази директива, включително когато това установяване засяга сграда за обществено ползване като разглежданата в спора по главното производство.

47 Това тълкуване не би могло да се постави под въпрос от времевия критерий, според който следва да се поддържат „в дългосрочен план“ подходящи разстояния между предприятията, обхванати от Директива 96/82, от една страна, и сградите за обществено ползване, от друга страна. В това отношение следва да се подчертае, от една страна, както правилно отбелязва Merck, че посоченият израз предполага определено зачитане на съществуващото положение, в смисъл, че органите, които отговарят за прилагането на плановете за използването на земята, не могат да налагат спазването на тези разстояния на вече съществуващите обекти, когато те са установени за първи път на последващ етап. От друга страна, както отбелязва генералният адвокат в точка 40 от своето заключение, този израз трябва да се схваща като изискване, целящо да запази посочените разстояния там, където те вече са спазени, и да се въведат в бъдеще като дългосрочна цел, ако те все още не са приложени.

48 Всъщност никое от двете тълкувания на израза „в дългосрочен план“ не може да подсили задължителния характер на член 12, параграф 1 от посочената директива по такъв начин, че той да закрепва забрана за утежняване на положението и поради това да забранява всяко установяване на сграда за обществено ползване в близост до съществуваща сграда.

49 Що се отнася, на второ място, до въпроса дали предвиденото в член 12, параграф 1 от Директивата задължение допуска национално законодателство, което императивно предвижда да се разреши установяването на сграда, без рисковете, свързани с установяването в рамките на периметъра на посочените разстояния да са били надлежно оценени на етапа на планирането или на този на индивидуалното решение, трябва да се уточни, че свободата на преценка, с която

разполагат държавите членки, не може да се тълкува, както отбелязва Комисията, като позволяваща на последните да не отчитат подходящите разстояния.

50 Действително, макар Директива 96/82 да предоставя на компетентните национални органи задължението да изчисляват посочените разстояния и да ги определят с оглед на всички релевантни фактори, „отчитането“ на подходящите разстояния все пак изисква при оценяването на риска същите да бъдат реално отчетени с други фактори, независимо дали по общ начин при изработването на планове за използването на земята, или при липса на планиране по специфичен начин, в частност при приемането на решения относно разрешения за строеж.

51 От това следва, че доколкото национална правна уредба императивно налага да се издаде разрешение за установяването на сграда, без рисковете, свързани с установяването в рамките на периметъра на подходящите разстояния да са били надлежно оценени на етапа на планирането или на този на индивидуалното решение, такава правна уредба е от естество да лиши от съдържание задължението да се отчете запазването на подходящите разстояния и поради това — да го лиши от неговия полезен ефект. Поради това следва да се направи изводът, че член 12, параграф 1 от Директива 96/82 не допуска национално законодателство, което императивно предвижда да се издаде разрешение при такива обстоятелства.

52 В това отношение запитващата юрисдикция по силата на принципите, припомнени в точки 32—34 от настоящото решение, трябва да даде във възможно най-голяма степен тълкуване на националния закон в съответствие с посочената директива.

53 С оглед на горепосочените съображения на втория и третия въпрос трябва да се отговори, че предвиденото в член 12, параграф 1 от Директива 96/82 задължение да вземат предвид в дългосрочен план нуждата от запазване на подходящото разстояние между предприятията, обхванати от посочената директива,

от една страна, и сградите за обществено ползване, от друга страна, не налага на компетентните национални органи да забранят установяването на сграда за обществено ползване при обстоятелства като тези по делото в главното производство. Обратно, това задължение не допуска национално законодателство, което предвижда, че трябва императивно да се издаде разрешение за установяването на такава сграда, без рисковете, свързани с установяването в рамките на периметъра на посочените разстояния, да са били надлежно оценени на етапа на планирането или на този на индивидуалното решение.

По съдебните разноски

54 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

1) Член 12, параграф 1 от Директива 96/82/ЕО на Съвета от 9 декември 1996 година относно контрола на опасностите от големи аварии, които включват опасни вещества, изменена с Директива 2003/105/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2003 година, трябва да се тълкува в смисъл, че задължението на държавите членки да гарантират, че се взема предвид в дългосрочен план нуждата от запазване на подходящи разстояния между предприятията, обхванати от посочената директива, от една страна, и сградите за обществено ползване, от друга страна, се налага и на публичен орган като община Дармщат (Германия), който отговаря за издаването на разрешенията за строеж, и то дори при

положение че той упражнява това правомощие при условията на обвързана компетентност.

2) Задължението, предвидено в член 12, параграф 1 от Директива 96/82, изменена с Директива 2003/105, да се взема предвид в дългосрочен план нуждата от запазване на подходящи разстояния между предприятията, обхванати от посочената директива, от една страна, и сградите за обществено ползване, от друга страна, не налага на компетентните национални органи да забранят установяването на сграда за обществено ползване при обстоятелства като тези по делото в главното производство. Обратно, това задължение не допуска национално законодателство, което предвижда, че трябва императивно да се издаде разрешение за установяването на такава сграда, без рисковете, свързани с установяването в рамките на периметъра на посочените разстояния, да са били надлежно оценени на етапа на планирането или на този на индивидуалното решение.

Подписи