HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

15 septembrie 2011 *

În cauza C-53/10,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Bundesverwaltungsgericht (Germania), prin decizia din 3 decembrie 2009, primită de Curte la 2 februarie 2010, în procedura

Land Hessen

împotriva

Franz Mücksch OHG,

cu participarea:

Merck KGaA,

* Limba de procedură: germana.

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnul A. Tizzano (raportor), președinte de cameră, domnii J.-J. Kasel, M. Ilešič, E. Levits și M. Safjan, judecători,

avocat general: doamna E. Sharpston,
grefier: domnul B. Fülöp, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 27 ianuarie 2011,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru Franz Mücksch OHG, de S. Kobes, Rechtsanwalt;

— pentru Merck KGaA, de C. Weidemann, Rechtsanwalt;

— pentru guvernul german, de domnii J. Möller și C. Blaschke, în calitate de agenți;

— pentru Comisia Europeană, de domnii G. von Rintelen și A. Sipos, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 14 aprilie 2011,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea articolului 12 alineatul (1) din Directiva 96/82/CE a Consiliului din 9 decembrie 1996 privind controlul asupra riscului de accidente majore care implică substanțe periculoase (JO 1997, L 10, p. 13, Ediție specială, 05/vol. 4, p. 8), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2003/105/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2003 (JO L 345, p. 97, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 20, denumită în continuare „Directiva 96/82").

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Land Hessen, pe de o parte, și Franz Mücksch OHG (denumită în continuare „Franz Mücksch"), pe de altă parte, cu privire la amplasarea de către aceasta a unui centru de grădinărit în apropierea unei uzine chimice aparținând Merck KGaA (denumită în continuare „Merck"), situată într-o zonă care intră în domeniul de aplicare al Directivei 96/82.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

3 Considerentul (2) al Directivei 96/82 are următorul cuprins:

„întrucât obiectivele și principiile politicii de mediu a Comunității prevăzute la articolul [174] alineatele (1) și (2) [CE] și detaliate în programele de acțiune ale Comunității Europene în domeniul mediului […] se concentrează în special asupra conservării și protejării calității mediului, precum și asupra protejării sănătății umane prin acțiuni de prevenire".

4 Considerentul (22) al directivei menționate prevede:

„[…] pentru a se asigura o mai bună protecție a zonelor rezidențiale, a zonelor de utilitate publică considerabilă și a zonelor de interes natural deosebit sau de o frumusețe deosebită, este necesar ca, în cadrul politicilor funciare sau al altor politici relevante puse în aplicare în statele membre, să se ia în considerare nevoia pe termen lung de a menține o distanță adecvată între aceste zone și unitățile care prezintă astfel de riscuri, iar acolo unde sunt implicate unități deja existente, să se ia în considerare măsurile tehnice suplimentare, astfel încât să nu crească riscul pentru persoane".

5 Potrivit articolului 1 din Directiva 96/82, intitulat „Obiectivul”:

„Obiectivul prezentei directive este de a preveni accidentele majore care implică substanțe periculoase, precum și de a limita consecințele acestora pentru om și pentru mediu, în vederea asigurării unor niveluri înalte de protecție pe tot cuprinsul Comunității într-o manieră consecventă și eficientă.”

6 Articolul 3 punctele 1-7 din directiva menționată prevede:

„În sensul prezentei directive:

1. «entitate» reprezintă întreaga zonă care se află sub controlul unui operator, dacă există substanțe periculoase într-una sau mai multe instalații, inclusiv infrastructurile sau activitățile obișnuite sau conexe;

2. «instalație» reprezintă o unitate tehnică din cadrul unei entități, unde sunt produse, utilizate, manipulate și depozitate substanțe periculoase. Instalația cuprinde totalitatea echipamentului, a structurilor, a sistemului de conducte, a utilajelor, a instrumentelor, a liniei ferate proprii de garare, a docurilor, a cheiurilor de încărcare/descărcare care deservesc instalația, a pontoanelor, a depozitelor și a altor structuri similare, plutitoare sau de altă natură, necesare pentru exploatarea instalației;

3. «operator» reprezintă orice persoană fizică sau juridică care exploatează individual sau în comun sau deține o entitate sau o instalație sau, dacă acest lucru se specifică în legislația internă, căreia i-a fost delegată o putere de decizie economică asupra funcționării instalației din punct de vedere tehnic;

4. «substanță periculoasă» reprezintă o substanță, amestec sau preparat menționat în anexa I partea 1, sau care îndeplinește criteriile stabilite în anexa I partea 2, și care există sub formă de materii prime, produse, produse secundare, reziduale sau intermediare, inclusiv acele substanțe despre care se presupune în mod rezonabil că vor fi generate în cazul producerii unui accident;

5. «accident major» reprezintă orice eveniment produs, cum ar fi o emisie majoră, un incendiu sau o explozie care rezultă dintr-un proces necontrolat în cursul exploatării oricărei entități care intră sub incidența prezentei directive și care duce la pericole grave asupra sănătății umane sau asupra mediului, cu efect imediat sau întârziat, în interiorul sau în exteriorul entității și care implică una sau mai multe substanțe periculoase;

6. «pericol» reprezintă proprietatea intrinsecă a unei substanțe periculoase sau a unei situații fizice, cu potențial de a afecta sănătatea umană sau mediul;

7. «risc» reprezintă probabilitatea ca un anumit efect să se producă într-o anumită perioadă de timp sau în anumite împrejurări."

7 Articolul 5 din Directiva 96/82, intitulat „Obligații generale ale operatorului", prevede la alineatul (1):

„Statele membre asigură că operatorul are obligația de a lua toate măsurile necesare pentru a preveni accidentele majore și pentru a limita consecințele acestora pentru om și pentru mediu."

8 Articolul 12 din directiva menționată, intitulat „Planificarea urbană", prevede la alineatul (1):

„Statele membre asigură luarea în considerare a obiectivelor de prevenire a accidentelor majore și de limitare a consecințelor acestora în cadrul politicilor lor funciare și al altor politici relevante. Statele membre urmăresc îndeplinirea acestor obiective prin controale asupra:

(a) amplasării noilor instalații;

(b) modificărilor aduse entităților existente care intră sub incidența articolului 10;

(c) noilor dezvoltări, cum ar fi legături de transport, locații frecventate de public și zone rezidențiale aflate în vecinătatea entităților existente, unde amplasarea și dezvoltările sunt de așa natură încât măresc riscul sau agravează consecințele unui accident major.

Statele membre se asigură că politicile lor de utilizare a solurilor și/sau alte politici relevante, precum și procedurile de aplicare a politicilor în cauză iau în considerare necesitatea pe termen lung de a menține distanțe adecvate între, pe de o parte, unitățile care intră sub incidența prezentei directive și, pe de altă parte, zonele rezidențiale, clădirile și zonele de frecventate de public, căile de transport importante, în măsura în care este posibil, zonele de recreere și zonele de interes natural specific sau având un caracter extrem de sensibil și, în cazul unităților existente, necesitatea unor măsuri tehnice suplimentare în conformitate cu articolul 5 pentru a nu crește riscurile pentru populație."

Reglementarea națională

9 Articolul 34 din Codul construcțiilor (Baugesetzbuch) din 23 septembrie 2004, astfel cum a fost modificat ultima dată prin Legea din 31 iulie 2009 (BGBi 2009 I, p. 2585), intitulat „Admisibilitatea proiectelor în interiorul zonelor construite", prevede la alineatul (1):

„În zonele construite, un proiect este admisibil dacă, ținând seama de natura și de amploarea utilizării construcției, de modul de construire și de parcela pe care se construiește, acesta se armonizează cu mediul său imediat și dacă se asigură furnizarea de utilități. Cerințele referitoare la condițiile sănătoase de locuire și de muncă trebuie îndeplinite; aspectul general al localității nu trebuie afectat."

10 Articolul 50 din Legea federală privind prevenirea poluării (BundesImmissionsschutzgesetz) din 26 septembrie 2002, astfel cum a fost modificată ultima dată prin Legea din 11 august 2009 (BGBi 2009 I, p. 2723), intitulat „Planificare", are următorul cuprins:

„Cu ocazia planificării și a măsurilor de amenajare a teritoriului, terenurile destinate unei anumite utilizări trebuie să fie amenajate astfel încât să se evite în măsura posibilului ca zonele utilizate în mod exclusiv sau în principal în scopuri rezidențiale și alte zone care necesită protecție, în special zonele frecventate de public, căile de transport importante, zonele de recreere și zonele de protecție a naturii care prezintă un interes particular sau care au un caracter extrem de sensibil și clădirile frecventate de public, să fie expuse efectelor nocive pentru mediu și efectelor produse în zonele industriale de accidente majore în sensul articolului 3 punctul 5 din Directiva [96/82]. Cu ocazia planificării și a măsurilor de amenajare a teritoriului în zonele în care plafoanele de emisii poluante, stabilite în regulamente în sensul articolului 48a alineatul (1), nu sunt depășite, evaluarea comparativă a intereselor existente va trebui să țină cont de interesul de a asigura un nivel de calitate a aerului cât mai ridicat posibil."

11 Articolul 12 din Al 12-lea regulament de aplicare a Legii privind prevenirea poluării [Zwölfte Verordnung zur Durchführung des BundesImmissionsschutzgesetzes (Störfall-Verordnung)], în versiunea ce rezultă din comunicarea din 8 iunie 2005 (BGBi. 2005 I, p. 1598), intitulat „Obligații generale ale operatorilor", prevede la alineatele (1) și (3):

„(1) Având în vedere natura și întinderea riscurilor potențiale, operatorul are obligația de a lua toate măsurile necesare pentru prevenirea accidentelor majore, fără a aduce atingere obligațiilor care îi revin în temeiul altor dispoziții decât cele privind protecția împotriva poluării.

[…]

(3) Independent de dispozițiile alineatului (1), trebuie adoptate măsuri de prevenire pentru a reduce cât mai mult posibil impactul accidentelor majore."

Acțiunea principală și întrebările preliminare

12 Franz Mücksch intenționează să construiască un centru de grădinărit destinat vânzării de materiale și produse pentru grădinărit pe o parcelă de teren care îi aparține, situată în zona comercială Nordwest a orașului Darmstadt (Germania).

13 Terenul este în prezent ocupat de un centru de reciclare a fierului vechi și a altor metale și este înconjurat de diferite unități comerciale, precum hipermarketuri, piețe angro, ateliere și un hotel. Zona menționată nu a făcut însă obiectul unui plan de

utilizare a solurilor. Astfel, potrivit instanței de trimitere, autoritățile locale din Darmstadt, în exercitarea competenței nediscreționare prevăzute la articolul 34 din Codul construcțiilor, astfel cum a fost modificat, care le împiedica să efectueze ele însele o evaluare a necesității de a menține distanțe adecvate, au acordat Franz Mücksch o autorizație prealabilă de construcție care atesta compatibilitatea proiectului său de construcție cu normele urbanistice („Bauvorbescheid", denumită în continuare „autorizația prealabilă de construcție").

14 Merck se află la aproximativ 250 de metri de terenul aparținând Franz Mücksch. Merck exploatează instalații în care sunt folosite substanțe chimice, în special clor, care intră în domeniul de aplicare al Directivei 96/82 și al dispozițiilor celui de Al 12-lea regulament de aplicare a Legii federale privind prevenirea poluării. Merck a formulat cu succes o reclamație administrativă împotriva autorizației prealabile de construcție.

15 În aceste condiții, Franz Mücksch a formulat o acțiune împotriva deciziei pronunțate în urma respectivei reclamații. În cursul acestei noi proceduri, la cererea autorităților locale din Darmstadt a fost întocmit un „raport de expertiză cu privire la compatibilitatea zonei de activitate a societății Merck și cu privire la studiile de amenajare în împrejurimile acestei zone în raport cu articolul 50 [din Legea federală privind prevenirea poluării] și cu articolul 12 din Directiva 96/82". În acest raport au fost stabilite „distanțe de securitate" în considerarea pericolelor potențiale având ca sursă instalațiile Merck. Parcela deținută de Franz Mücksch se află în întregime în interiorul perimetrului care delimitează distanțele de securitate.

16 Verwaltungsgericht și Verwaltungsgerichtshof au dispus ca Land Hessen să respingă reclamația formulată de Merck. Drept urmare, Merck și Land Hessen au formulat recurs în fața Bundesverwaltungsgericht împotriva hotărârii pronunțate în apel de Verwaltungsgerichtshof, arătând că interpretarea dreptului național pe care s-a bazat această instanță nu este conformă cu Directiva 96/82, întrucât autorizarea proiectului Franz Mücksch este incompatibilă cu articolul 12 alineatul (1) din aceasta.

17 În aceste condiții, considerând că soluționarea litigiului cu care este sesizat depinde de interpretarea directivei menționate, Bundesverwaltungsgericht a decis să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 12 alineatul (1) din Directiva [96/82] trebuie interpretat în sensul că obligațiile pe care le impune statelor membre, în special obligația de a ține seama, în cadrul politicilor lor de utilizare a solurilor și în procedurile de aplicare a acestor politici, de necesitatea pe termen lung de a menține distanțe adecvate între, pe de o parte, unitățile care intră sub incidența directivei și, pe de altă parte, clădirile frecventate de public, se adresează numai autorităților competente în ceea ce privește planificarea urbanistică ce trebuie să decidă cu privire la utilizarea solurilor în urma evaluării comparative a intereselor private și publice afectate sau se adresează și autorităților competente pentru eliberarea autorizațiilor de construcție ce trebuie să adopte o decizie nediscreționară cu privire la autorizarea unui proiect într-o zonă în care s-a construit deja?

2) Dacă articolul 12 alineatul (1) din Directiva [96/82] s-ar adresa de asemenea autorităților competente să elibereze autorizații de construcție care trebuie să adopte o decizie nediscreționară cu privire la autorizarea unui proiect într-o zonă în care s-a construit deja:

Obligațiile sus-menționate includ interdicția de a autoriza amplasarea unei clădiri frecventate de public care – având în vedere principiile aplicabile în domeniul planificărilor urbanistice – nu respectă o distanță adecvată față de o unitate existentă, în cazul în care există deja mai multe clădiri comparabile frecventate de public, construite nu departe de unitate sau numai la o distanță nesemnificativ superioară față de aceasta, atunci când noul proiect nu determină în privința operatorului cerințe suplimentare privind limitarea consecințelor unui accident și atunci când sunt respectate cerințele referitoare la condițiile sănătoase de locuire și de muncă?

3) În cazul unui răspuns negativ la această întrebare:

O dispoziție legislativă în temeiul căreia amplasarea, în condițiile menționate la întrebarea anterioară, a unei clădiri frecventate de public trebuie autorizată în mod obligatoriu ține seama în mod suficient de cerința respectării unei distanțe adecvate?"

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

18 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 12 alineatul (1) din Directiva 96/82 trebuie interpretat în sensul că obligația statelor membre de a asigura luarea în considerare a necesității pe termen lung de a menține distanțe adecvate între, pe de o parte, unitățile care intră sub incidența directivei și, pe de altă parte, clădirile frecventate de public se impune și unor autorități publice, precum autoritățile locale din Darmstadt competente să elibereze autorizații de construcție, chiar dacă ar exercita această prerogativă în temeiul unei competențe nediscreționare.

19 În această privință, trebuie să se constate că, deși articolul 12 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 96/82 obligă statele membre să ia în considerare necesitatea de a menține distanțe adecvate în primul rând în cadrul politicilor de utilizare a solurilor, nu este mai puțin adevărat că, în temeiul aceleiași dispoziții, statele membre au aceeași obligație în cadrul altor politici relevante, precum și în cadrul „procedurilor

de aplicare a politicilor în cauză". Rezultă că această obligație revine și autorităților care participă la executarea planurilor și a politicilor care au legătură cu obiectivele de prevenire a accidentelor grave și de limitare a consecințelor acestora urmărite de directiva menționată anterior.

20 În consecință, în măsura în care autoritățile competente să elibereze autorizații de construcție participă la gestionarea directă a procedurilor de eliberare a acestora, așa cum fac autoritățile locale din Darmstadt din litigiul principal, care au acordat autorizația prealabilă de construcție în favoarea Franz Mücksch, ele contribuie la aplicarea politicilor de utilizare a solurilor prevăzute la articolul 12 alineatul (1).

21 Din cele arătate rezultă că absența unui plan de utilizare a solurilor, precum în cauza principală, nu poate exonera autoritățile menționate de obligația de a lua în considerare, cu ocazia evaluării cererilor de emitere a autorizațiilor de construcție, necesitatea de a menține distanțe adecvate între, pe de o parte, unitățile care se află sub incidența Directivei 96/82 și, pe de altă parte, zonele adiacente.

22 Astfel, pe de o parte, dacă s-ar permite autorităților care nu sunt responsabile cu planificarea urbanistică să invoce absența unui plan de utilizare a solurilor pentru a se sustrage de la obligația de a lua în considerare necesitatea de a menține distanțe adecvate, această obligație ar fi eludată cu ușurință, iar efectul util al Directivei 96/82 nu ar fi respectat. În asemenea împrejurări, obiectivul de limitare a consecințelor accidentelor majore pentru om și pentru mediu, prevăzut la articolul 1 din această directivă, precum și, mai larg, obiectivele și principiile politicii Uniunii în domeniul mediului prevăzute la articolul 174 alineatul (1) CE, printre care figurează în special ocrotirea sănătății persoanelor și îmbunătățirea calității mediului, ar fi compromise.

23 Pe de altă parte, interpretarea menționată la punctul 21 din prezenta hotărâre nu poate fi pusă la îndoială pentru motivul că respectiva directivă se limitează să prevadă obligația de a lua în considerare necesitatea pe termen lung de a menține distanțe adecvate, lăsând în același timp stabilirea acelor distanțe la aprecierea statelor membre.

24 Astfel, articolul 12 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 96/82 impune statelor membre, în termeni neechivoci, obligația de a lua în considerare menținerea unor distanțe adecvate în cadrul politicilor lor de utilizare a solurilor și/sau al altor politici relevante, precum și cu ocazia procedurilor de aplicare a acestor politici, pentru a îndeplini obiectivele de prevenire a accidentelor majore și de limitare a consecințelor unor astfel de accidente. Cu toate acestea, dispoziția menționată lasă autorităților competente din statele membre o marjă de apreciere pentru a preciza respectivele distanțe, iar această marjă trebuie exercitată, în orice caz, în limitele obligației amintite mai sus.

25 În ceea ce privește destinatarii obligației menționate, guvernul german consideră că cerința de a menține distanțe adecvate trebuie luată în considerare în primul rând în cadrul deciziilor de planificare referitoare la utilizarea solurilor, inclusiv în cadrul deciziilor care urmăresc să stabilească dacă o asemenea planificare este necesară. Astfel, ar fi doar în mod excepțional în interesul efectului util al Directivei 96/82 și în mod evaluativ ca o astfel de cerință să fie luată în considerare cu ocazia deciziilor sau a autorizațiilor adoptate în absența unei planificări destinate să evalueze interesele publice și private existente.

26 Cu toate acestea, trebuie arătat că, deși este adevărat că cerința menționată va fi cel mai adesea pusă în aplicare de către autoritățile competente în materie de planificare, nimic din conținutul Directivei 96/82 nu se opune, de exemplu, posibilității ca acestea să se limiteze, în cadrul instrumentelor de planificare, să transfere autorităților responsabile cu executarea planurilor de utilizare a solurilor obligația de a lua în considerare distanțele adecvate, și aceasta din motive de proximitate a acestor autorități de

executare în privința proiectelor asupra cărora acestea din urmă trebuie să decidă. În această privință, trebuie să se constate că această directivă impune autorităților statelor membre doar obligația de a respecta cerința menționată la un anumit moment în decursul procedurii de aplicare a planurilor sau a politicilor de utilizare a solurilor, în timp ce stabilirea acestui moment ține, în schimb, de alegerea statelor membre.

27 În plus, trebuie precizat că respectiva directivă nu conține nicio prevedere în legătură cu metoda de stabilire a distanțelor adecvate, nici în legătură cu modul de aplicare a acestora, ci impune doar luarea lor în considerare, fără a preciza nivelul ierarhic al autorităților responsabile cu politica de utilizare a solurilor și cu procedurile de aplicare a acestei politici. Rezultă că o astfel de stabilire a distanțelor adecvate, precum și aprecierea elementelor relevante în acest scop constituie o operațiune care, în scopul de a asigura efectul util al obligației de a menține aceste distanțe, trebuie să poată fi realizată la orice nivel decizional de autoritățile administrative competente din statele membre.

28 În ceea ce privește faptul că, potrivit dreptului național, autoritățile locale din Darmstadt erau obligate să elibereze autorizația prealabilă de construcție în temeiul unei competențe nediscreționare, astfel cum se precizează la punctul 13 din prezenta hotărâre, care le împiedica să efectueze ele însele o evaluare a necesității de a menține distanțe adecvate, este necesar să se sublinieze că, în lipsa luării în considerare a distanțelor de către autoritățile de planificare, devine cu atât mai important, în vederea garantării efectului util al articolului 12 alineatul (1) din Directiva 96/82, ca autoritatea competentă să elibereze autorizația de construcție să îndeplinească ea însăși această obligație.

29 În această privință, trebuie amintit, pe de o parte, că obligația prevăzută de o directivă de a atinge rezultatul stabilit de aceasta, precum și îndatorirea de a lua toate măsurile generale sau speciale necesare pentru a asigura îndeplinirea acestei obligații conform principiului cooperării loiale prevăzut la articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf

TUE se impun tuturor autorităților statelor membre (Hotărârea din 5 octombrie 2004, Pfeiffer și alții, C-397/01-C-403/01, Rec., p. I-8835, punctul 110, precum și Hotărârea din 22 decembrie 2010, Gavieiro Gavieiro și Iglesias Torres, C-444/09-C-456/09, Rep., p. I-14031, punctul 72).

30 Pe de altă parte, potrivit unei jurisprudențe constante, statele membre nu pot invoca situații din ordinea lor juridică internă pentru a justifica neîndeplinirea obligațiilor care le revin în temeiul directivelor (Hotărârea din 13 decembrie 1991, Comisia/Italia, C-33/90, Rec., p. I-5987, punctul 24, și Hotărârea din 16 ianuarie 2003, Comisia/Italia, C-388/01, Rec., p. I-721, punctul 27).

31 Rezultă că, în cauza principală, autoritățile locale din Darmstadt ar fi trebuit să adopte măsurile necesare pentru a se conforma obligației prevăzute de Directiva 96/82 de a evalua necesitatea menținerii unor distanțe adecvate.

32 În ceea ce privește imposibilitatea autorităților locale din Darmstadt de a lua în considerare distanțele adecvate, din cauza competenței nediscreționare pe care o au în speță, trebuie precizat că, după cum a arătat avocatul general la punctul 44 din concluziile sale, revine instanței de trimitere obligația să recurgă la principiul interpretării conforme a dreptului național, care este inerent sistemului Tratatului CE, în măsura în care permite instanței naționale să asigure, în cadrul competențelor sale, deplina eficacitate a dreptului Uniunii atunci când judecă litigiul cu care este sesizată (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 mai 2003, Mau, C-160/01, Rec., p. I-4791, punctul 34, și Hotărârea din 19 ianuarie 2010, Kücükdeveci, C-555/07, Rep., p. I-365, punctul 48).

33 În această privință, trebuie arătat că principiul interpretării conforme a dreptului național, astfel impus de dreptul Uniunii, cere ca instanța națională să ia în considerare ansamblul dreptului național pentru a aprecia în ce măsură acesta poate fi aplicat

astfel încât să nu conducă la un rezultat contrar celui prevăzut de directiva în cauză (a se vedea în acest sens Hotărârea Pfeiffer și alții, citată anterior, punctul 115, precum și Hotărârea din 16 decembrie 2010, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, Rep., p. I-13083, punctul 50).

34 În plus, deși litigiul principal opune o autoritate publică unui particular, trebuie amintit că Curtea s-a pronunțat în sensul că un stat membru poate, în principiu, să opună unor particulari o interpretare conformă a dreptului național (Hotărârea din 8 octombrie 1987, Kolpinghuis Nijmegen, 80/86, Rec., p. 3969, punctele 12-14, și Hotărârea din 5 iulie 2007, Kofoed, C-321/05, Rep., p. I-5795, punctul 45).

35 Prin urmare, trebuie să se răspundă la prima întrebare că articolul 12 alineatul (1) din Directiva 96/82 trebuie interpretat în sensul că obligația statelor membre de a asigura luarea în considerare a necesității pe termen lung de a menține distanțe adecvate între, pe de o parte, unitățile care intră sub incidența respectivei directive și, pe de altă parte, clădirile frecventate de public se impune și unor autorități publice, precum autoritățile locale din Darmstadt, competente să elibereze autorizații de construcție, chiar dacă ar exercita această prerogativă în temeiul unei competențe nediscreționare.

Cu privire la a doua și la a treia întrebare

36 Prin intermediul celei de a doua și al celei de a treia întrebări, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească întinderea obligației prevăzute la articolul 12 alineatul (1) din Directiva 96/82, în temeiul căreia statele membre trebuie să ia în considerare distanțele adecvate. Pe de o parte, aceasta caută să afle dacă această obligație trebuie interpretată în sensul că impune statelor membre să interzică amplasarea unei clădiri frecventate de public în împrejurări precum

cele descrise de instanța de trimitere, instituind o interdicție absolută de agravare a situației. Pe de altă parte, această instanță se întreabă dacă respectiva obligație se opune unei legislații naționale, precum cea în discuție în cauza principală, care prevede în mod imperativ autorizarea amplasării unei astfel de clădiri în împrejurările menționate și fără ca riscurile legate de amplasarea în perimetrul care delimitează distanțele de securitate să fie evaluate în mod adecvat în momentul planificării sau în momentul adoptării deciziei individuale.

37 Cu titlu introductiv, trebuie subliniat că planificarea urbană prevăzută la articolul 12 alineatul (1) din Directiva 96/82 se întemeiază pe principiul potrivit căruia utilizările solului care nu sunt compatibile între ele trebuie să fie separate prin distanțe adecvate. În această privință, se impune constatarea că aceste distanțe, ca atare, constituie în mod esențial un element care permite stabilirea zonelor cuprinse în domeniul de aplicare al acestei directive, ale cărei obiective urmăresc, pe de o parte, să prevină accidentele majore, precum și să limiteze prejudiciile provocate de acestea, și, pe de altă parte, să delimiteze aceste zone în raport cu cele care nu sunt incluse în respectivul domeniu de aplicare.

38 În plus, în cazurile vizate la articolul 12 alineatul (1) primul paragraf litera (c) din Directiva 96/82, printre care figurează și litigiul principal, controlul noilor dezvoltări aflate în vecinătatea entităților existente trebuie efectuat în special atunci când acestea pot să crească riscul sau să agraveze consecințele unui accident major.

39 Acestea sunt principiile în lumina cărora trebuie examinate cea de a doua și cea de a treia întrebare formulate de instanța de trimitere.

40 Mai întâi, în ceea ce privește eventuala interdicție de agravare a situației, trebuie să se analizeze întinderea obligației prevăzute la articolul 12 alineatul (1) din Directiva 96/82. În această privință, trebuie subliniat că, după cum s-a menționat la punctul 24 din prezenta hotărâre, respectiva obligație impune statelor membre, în termeni neechivoci, cerința de a lua în considerare distanțele adecvate. Nu este mai puțin adevărat că, după cum susțin Franz Mücksch și Comisia Europeană, statele membre păstrează o marjă de apreciere în aplicarea cerinței menționate.

41 Această marjă de apreciere se deduce din modul de redactare a dispoziției în cauză, în măsura în care, deși statele membre sunt obligate să se asigure că politicile lor de utilizare a solurilor iau în considerare necesitatea de a menține distanțe adecvate, nu este mai puțin adevărat că articolul 12 alineatul (1) impune doar ca aceste politici „[să ia] în considerare" menținerea acestor distanțe.

42 Or, nici expresia „iau în considerare necesitatea […] de a menține distanțe adecvate", nici restul conținutului articolului 12 alineatul (1) din Directiva 96/82 și nici considerentul (22) al acesteia nu pot fi interpretate în sensul că impun refuzul oricărui proiect care nu respectă distanțele adecvate.

43 Pe de altă parte, acordarea unei astfel de marje de apreciere se manifestă în special prin faptul că, având în vedere obiectivele principale ale Directivei 96/82, de a preveni accidentele majore care implică substanțe periculoase și de a limita consecințele acestora, astfel cum sunt menționate la articolul 1 din această directivă, punerea în aplicare a articolului 12 alineatul (1) litera (c) impune ca autoritățile naționale responsabile cu politica de utilizare a solurilor, în special în privința zonelor construite, să efectueze anumite operațiuni, precum evaluarea creșterii riscului de accident sau de

agravare a consecințelor sale, fapt care necesită nu numai evaluarea riscurilor și a prejudiciilor, ci și evaluarea tuturor celorlalți factori relevanți pentru fiecare caz concret.

44 Or, este evident că acești factori variază, cel mai adesea în mod substanțial, în funcție de caracteristicile speciale ale zonelor care fac obiectul unei planificări sau de împrejurările în care trebuie adoptate deciziile individuale atunci când nu există un plan de utilizare a solurilor din aceste zone. Astfel, în rândul factorilor specifici pot figura, pe lângă natura substanțelor periculoase în cauză, probabilitatea ca un accident major să se producă în decursul exploatării unei unități care intră sub incidența Directivei 96/82, precum și consecințele pentru sănătatea umană și pentru mediu generate de un eventual accident, natura activității noii amplasări sau intensitatea utilizării sale de către public, precum și ușurința cu care echipele de urgență pot interveni în caz de accident. În plus, după cum subliniază în mod întemeiat instanța de trimitere, toți acești factori specifici pot fi combinați cu luarea în considerare a factorilor socioeconomici.

45 Astfel, dacă în elaborarea politicilor de utilizare a solurilor statele membre sunt obligate să ia în considerare necesitatea de a menține distanțe adecvate și, cel puțin în mod implicit, să le stabilească, o astfel de obligație nu presupune însă ca aceste distanțe să devină unicul criteriu de autorizare sau de refuz în funcție de localizarea proiectelor noilor amplasări aflate în vecinătatea entităților existente. În aceste condiții, doar recunoașterea unei marje de apreciere permite să se asigure pe deplin efectul util al necesității de a menține distanțe adecvate.

46 În consecință, având în vedere modul de redactare a articolului 12 alineatul (1) din Directiva 96/82 și cerința evaluării factorilor care depind într-o mare măsură de elementele specifice fiecărui caz în parte, trebuie subliniat că, astfel cum susține instanța de trimitere și contrar celor susținute de Merck, obligația de a menține distanțe adecvate nu poate fi extinsă în mod absolut, în sensul că ar impune interzicerea oricărui

proiect de amplasare a unei noi clădiri în interiorul zonelor construite unde sunt situate entități vizate de această directivă, inclusiv în cazul în care această amplasare privește o clădire frecventată de public precum cea în discuție în litigiul principal.

47 Această interpretare nu poate fi pusă la îndoială de criteriul temporal potrivit căruia se impune menținerea „pe termen lung" a unor distanțe adecvate între, pe de o parte, unitățile care intră sub incidența Directivei 96/82 și, pe de altă parte, clădirile frecventate de public. În această privință, trebuie subliniat, pe de o parte, că, după cum arată în mod întemeiat Merck, expresia menționată implică o anumită respectare a statu-quoului, în sensul că autoritățile responsabile cu aplicarea planurilor de utilizare a so-lurilor nu pot impune respectarea acestor distanțe dezvoltărilor deja existente atunci când acestea sunt stabilite pentru prima oară într-un stadiu ulterior. Pe de altă parte, așa cum a arătat avocatul general la punctul 40 din concluziile sale, această expresie trebuie interpretată ca o cerință care vizează menținerea respectivelor distanțe, acolo unde sunt deja respectate, și de a le introduce pentru viitor, în calitate de obiectiv pe termen lung, atunci când nu au fost încă puse în aplicare.

48 Astfel, niciuna dintre cele două interpretări ale expresiei „pe termen lung" nu este susceptibilă să consolideze caracterul obligatoriu al articolului 12 alineatul (1) din directiva menționată, în așa fel încât acesta să instituie o interdicție de agravare a situației și, prin aceasta, să împiedice orice amplasare a vreunei clădiri frecventate de public în vecinătatea unei unități existente.

49 În al doilea rând, în ceea ce privește problema dacă obligația prevăzută la articolul 12 alineatul (1) din directivă se opune unei legislații naționale care prevede în mod imperativ autorizarea amplasării unei clădiri fără ca riscurile legate de amplasarea în perimetrul care delimitează respectivele distanțe să fi fost evaluate în mod adecvat în momentul planificării sau în momentul adoptării deciziei individuale, trebuie precizat că marja de apreciere de care dispun statele membre nu poate fi interpretată,

astfel cum a arătat Comisia, ca fiind de natură să permită acestora din urmă să facă abstracție de luarea în considerare a distanțelor adecvate.

50 Astfel, dacă Directiva 96/82 lasă autorităților naționale sarcina de a calcula respectivele distanțe și de a le stabili în raport cu toți factorii relevanți, „luarea în considerare" a distanțelor adecvate impune însă ca, în momentul evaluării riscului, acestea să fie cu adevărat luate în considerare împreună cu alți factori, fie în mod global, cu ocazia elaborării planurilor de utilizare a solurilor, fie, în absența unei planificări, în mod specific, în special cu ocazia adoptării deciziilor cu privire la autorizațiile de construcție.

51 În consecință, în măsura în care reglementarea națională impune ca autorizația de amplasare a unei clădiri să fie acordată în mod obligatoriu, fără ca riscurile legate de amplasarea în perimetrul care delimitează distanțele adecvate să fie evaluate în mod corespunzător în momentul planificării sau în momentul adoptării deciziei individuale, o astfel de reglementare este de natură să golească de conținut obligația de a lua în considerare menținerea unor distanțe adecvate și, astfel, să o lipsească de efectul său util. În consecință, trebuie să se concluzioneze că articolul 12 alineatul (1) din Directiva 96/82 se opune unei legislații naționale care prevede în mod imperativ acordarea unei autorizații în astfel de împrejurări.

52 În această privință, revine instanței de trimitere, în temeiul principiilor amintite la punctele 32-34 din prezenta hotărâre, sarcina de a proceda, în cea mai mare măsură posibilă, la o interpretare a legislației naționale conformă directivei menționate.

53 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se răspundă la cea de a doua și la cea de a treia întrebare că obligația prevăzută la articolul 12 alineatul (1) din Directiva 96/82 de a lua în considerare necesitatea pe termen lung de a menține distanțe adecvate între, pe de o parte, unitățile care intră sub incidența directivei menționate

și, pe de altă parte, clădirile frecventate de public nu impune autorităților naționale competente să interzică amplasarea unei clădiri frecventate de public în circumstanțe precum cele din cauza principală. În schimb, această obligație se opune unei legislații naționale care prevede că autorizația de amplasare a unei astfel de clădiri trebuie să fie acordată în mod obligatoriu, fără ca riscurile legate de amplasarea în perimetrul care delimitează aceste distanțe să fie evaluate în mod corespunzător în momentul planificării sau în momentul adoptării deciziei individuale.

Cu privire la cheltuielile de judecată

54 Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară:

1) Articolul 12 alineatul (1) din Directiva 96/82/CE a Consiliului din 9 decembrie 1996 privind controlul asupra riscului de accidente majore care implică substanțe periculoase, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2003/105/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2003, trebuie interpretat în sensul că obligația statelor membre de a asigura luarea în considerare a necesității pe termen lung de a menține distanțe adecvate între, pe de o parte, unitățile care intră sub incidența respectivei directive și, pe de altă parte, clădirile frecventate de public se impune și unor autorități publice, precum autoritățile locale din Darmstadt (Germania), competente

să elibereze autorizații de construcție, chiar dacă ar exercita această prerogativă în temeiul unei competențe nediscreționare.

2) **Obligația prevăzută la articolul 12 alineatul (1) din Directiva 96/82, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2003/105, de a lua în considerare necesitatea pe termen lung de a menține distanțe adecvate între, pe de o parte, unitățile care intră sub incidența directivei menționate și, pe de altă parte, clădirile frecventate de public nu impune autorităților naționale competente să interzică amplasarea unei clădiri frecventate de public în circumstanțe precum cele din cauza principală. În schimb, această obligație se opune unei legislații naționale care prevede că autorizația de amplasare a unei astfel de clădiri trebuie să fie acordată în mod obligatoriu, fără ca riscurile legate de amplasarea în perimetrul care delimitează aceste distanțe să fie evaluate în mod corespunzător în momentul planificării sau în momentul adoptării deciziei individuale.**

Semnături