

Φορέας Υλοποίησης	: European Institute of Public Administration
Τόπος Διεξαγωγής	: Luxembourg
Ημερομηνία	: 27 Μαρτίου 2009
Τίτλος Σεμιναρίου	: «Support for cooperation with national judges in the field of environmental law
Συμμετοχή	: Χρήστος Παπανικολάου Πάρεδρος ΣτΕ

Σχόλια

1. ΓΕΝΙΚΑ

Η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων έχει επανειλημμένως τονίσει την πολιτική σημασία της ορθής εφαρμογής της κοινοτικής νομοθεσίας καθώς και τον ρόλο του εθνικού δικαστή κατά την εφαρμογή αυτή. Στα πλαίσια των διαπιστώσεων αυτών προβάλλει επιτακτική η ανάγκη για στενότερη συνεργασία μεταξύ της Επιτροπής και των εθνικών δικαστών ειδικώς στο ζήτημα της ορθής εφαρμογής της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Το εκπαιδευτικό πρόγραμμα Common Learning Package in the area of environmental law (CLPE) συνίσταται ακριβώς στην ανάπτυξη αυτής της συνεργασίας με τους εθνικούς δικαστές δι' εκπαιδευτικών σεμιναρίων που θα απευθύνονται προς αυτούς.

2. ΤΙ ΕΙΝΑΙ ΤΟ CLPE

Η ανάπτυξη του εκπαιδευτικού προγράμματος για τους εθνικούς δικαστές θα στηριχθεί σε μία παρακαταθήκη εκπαιδευτικών εργαλείων υπό την επωνυμία Κοινό Μαθησιακό Πακέτο στον Τομέα του Περιβαλλοντικού Δικαίου (CLPE). Το CLPE αποτελείται από ενότητες (modules) που αντιστοιχούν σε συγκεκριμένους τομείς κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας π.χ, απορρίμματα. Κάθε ενότητα θα διαιρείται σε συνεδρίες ή συναντήσεις (sessions) με συγκεκριμένο εκπαιδευτικό περιεχόμενο με κατεύθυνση από το γενικό στο ειδικό (π.χ. γενική εννοιολογική παρουσίαση των όρων και των ορισμών της νομοθεσίας, διεξαγωγή συγκεκριμένης εκπαιδευτικής άσκησης, μελέτη μίας συγκεκριμένης υπόθεσης περιβαλλοντικού ενδιαφέροντος κλπ). Για κάθε ενότητα ο αριθμός και το περιεχόμενο των επιμέρους συνεδριών θα διαφέρει.

Γενικώς κάθε ενότητα θα έχει την εξής διάρθρωση: 1. Γενικό Αντικείμενο πχ. Κατανόηση της Ευρωπαϊκής Νομοθεσίας για τα Απορρίμματα. 2. Ειδικό Περιεχόμενο: Κατάλογος συνεδριών της ενότητας (1 έως ν). Είναι δυνατή η ευέλικτη χρήση των δεδομένων συνεδριών μίας ενότητας αναλόγως των εκπαιδευτικών αναγκών. Για παράδειγμα, εκπαίδευση μισής ημέρας στη νομοθεσία περί απορριμμάτων με τη χρήση των συνεδριών 1, 5 και 9 για την κατανόηση των βασικών εννοιών της οικείας νομοθεσίας.

Κάθε συνεδρία ή συνάντηση θα σχεδιαστεί επί τη βάση του εξής προτύπου: 1. Αντικείμενο π.χ. Πλήρης κατανόηση της έννοιας του απορρίμματος στην κοινοτική νομοθεσία. 2. Οργάνωση π.χ. διάρκεια, αριθμός των συμμετεχόντων. 3. Εκπαιδευτικό υλικό π.χ. μελέτη υποθέσεων, παρουσίαση με διαφάνειες, παρουσίαση νομολογίας, ασκήσεις που θα πραγματοποιήσουν οι εκπαιδευόμενοι δικαστές. 4. Σημειώσεις των εκπαιδευτών (προς διάθεση στους εκπαιδευόμενους) π.χ.

σχολιασμός της νομολογίας. 5. Υλικό αξιολόγησης π.χ. ερωτηματολόγια που αποστέλλονται στους συμμετασχόντες.

Κάθε ενότητα και κάθε συνεδρία επικυρώνονται από ομάδα ειδικών η οποία ελέγχει τη συμβατότητα αυτών προς τα ποιοτικά κριτήρια του CLPE. Οι συνεδρίες αποτελούν πηγές εκπαιδευτικού υλικού που δεν υπόκεινται σε περιορισμούς αντιγραφής (copyright). Επίσης κάθε (Εθνική) Σχολή Δικαστών μπορεί να συνεισφέρει τέτοιες συνεδρίες εφόσον είναι συμβατές προς το CLPE και επικυρωθούν.

3. ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΕΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ CLPE ΚΑΤΑ ΤΑ ΕΤΗ 2009 ΚΑΙ 2010

Σχεδιάζεται η διεξαγωγή 4-6 εκπαιδευτικών δραστηριοτήτων CLPE κατά το έτος 2009 και 4-6 δραστηριοτήτων κατά τα έτος 2010. Οι εκπαιδευτικές δραστηριότητες CLPE στοχεύουν στη μεταφορά γνώσης στην ενθάρρυνση συζητήσεων και ευκαιριών για επικοινωνία μεταξύ των ευρωπαϊών δικαστών διά της διεξαγωγής ασκήσεων επί δεδομένων υποθέσεων περιβαλλοντικού ενδιαφέροντος (case law study) σε ατομικό ή ομαδικό επίπεδο.

Κάθε μία από τις εκπαιδευτικές δραστηριότητες θα σχεδιαστεί έτσι ώστε να μεγιστοποιήσει την ανατροφοδότησή της (feedback) από τους συμμετέχοντες για τη βελτίωση της χρησιμότητας και την αποτελεσματικότητας της συγκεκριμένης εκπαιδευτικής ενότητας. Οι εκπαιδευτικές δραστηριότητες θα έχουν διάρκεια δύο ή τριών ημερών η κάθε μία θα βασίζονται έκαστη σε μία εκπαιδευτική ενότητα η οποία θα ενσωματώνει 8 – 10 συνεδρίες ή συναντήσεις. Κατά τη συνάντηση που πραγματοποιήθηκε τις 27 Μαρτίου 2009 στο Λουξεμβούργο καθορίστηκαν διά ψηφοφορίας μεταξύ των εκπροσώπων των κρατών μελών οι δύο πρώτες εκπαιδευτικές ενότητες για το έτος 2009: 1. Προστασία στοιχείων της φύσης: Περιοχές Natura 2000 (Οδηγία 92/43/ΕΚ του Συμβουλίου, EEL 206), και Οδηγία 79/409/ΕΟΚ

του Συμβουλίου της 2ας Απριλίου 1979 "περί διατηρήσεως των αγρίων πτηνών" (EEL 15). 2. Απορρίμματα: Οδηγία 2008/98/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19ης Νοεμβρίου 2008 (EEL 312), για τα απόβλητα και την κατάργηση ορισμένων οδηγιών. Ορισμοί των αποβλήτων, διάκριση μεταξύ συγκέντρωσης και διάθεσης, κατάταξη των αποβλήτων σε κατηγορίες, δίκτυο διάθεσης αποβλήτων.

Η ελληνική πλευρά διά του υπογράφοντος πρότεινε ως πρώτες εκπαιδευτικές ενότητες τον τομέα της εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων (συμπεριλαμβανομένης και της στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης) καθώς και την Οδηγία 2000/60/EK για τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων (EEL 327), εξηγώντας όσο ήταν δυνατόν αναλυτικότερα τους λόγους - εθνικούς και μη και άλλους - που δικαιολογούσαν την άποψή της (με αναφορά για παράδειγμα στην τρέχουσα στο Δικαστήριο συζήτηση για την έννοια και το περιεχόμενο της στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης καθώς και τις προϋποθέσεις εφαρμογής της οικείας οδηγίας *rationae temporis* και *rationae materiae*).

4. ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ CLPE

Η εξέλιξη του προγράμματος θα έχει την εξής μορφή:

A. Η πρωτοβουλία για την ανάπτυξη της εκπαιδευτικής ενότητας ανήκει είτε στην EIPA (European Institute of Public Administration) είτε σε μία Εθνική Σχολή Δικαστών είτε σε άλλες ενώσεις ευρωπαίων δικαστών στον τομέα του περιβάλλοντος. Στις ανωτέρω εκπαιδευτικές ενότητες που προέκυψαν από την ψηφοφορία της 27^{ης} Μαρτίου η πρωτοβουλία και η διαχείριση του προγράμματος ανήκει στην EIPA. Στη συνέχεια η

ενότητα επικυρώνεται είτε από μία ολομέλεια εκπροσώπων (όπως αυτή της 27^{ης} Μαρτίου) είτε από μία διευθύνουσα επιτροπή (η οποία ήδη ορίστηκε στα πλαίσια της ανωτέρω συνάντησης). Ακολούθως η ΕΙΡΑ διαμορφώνει τον αριθμό και το περιεχόμενο των συνεδριών της ενότητας. Οι εθνικές σχολές δικαστών ή άλλες ενώσεις δικαστών στον τομέα του περιβάλλοντος μπορούν να συνεισφέρουν στις συνεδρίες με εκπαιδευτικό υλικό (πχ. μελέτη συγκεκριμένων δικαστικών αποφάσεων – case law studies). Η ΕΙΡΑ κατά την εκτίμησή της μπορεί να προσθέσει συνεδρίες στις ήδη υπάρχουσες αναλόγως προφανώς με την συμμετοχή των εθνικών ή άλλων φορέων. Η εκπαιδευτική ενότητα όπως διαμορφώνεται με συγκεκριμένο αριθμό και περιεχόμενο συνεδριών επικυρώνεται από μία επιτροπή ειδικών. Με τη μορφή αυτή η εκπαιδευτική ενότητα εφαρμόζεται πλέον δι' ενός εκπαιδευτικού πιλοτικού σεμιναρίου το οποίο διοργανώνεται από την ΕΙΡΑ σε συνεργασία με μία Εθνική Σχολή Δικαστών. Το πιλοτικό αυτό σεμινάριο αξιολογείται από τους συμμετέχοντες και τους εκπαιδευτές, βελτιώνεται ως προς τα επί μέρους στοιχεία του και γίνεται διαθέσιμο σε περισσότερους εθνικούς εκπαιδευτικούς φορείς, με την χρήση ΙΤ (information technology) εργαλείων, για τη διεξαγωγή περαιτέρω σεμιναρίων. Τούτο σημαίνει, περαιτέρω, ότι το εκπαιδευτικό υλικό που διαμορφώνεται στα πλαίσια του προγράμματος θα κατατίθεται σε διαδικτυακό τόπο ο οποίος θα δημιουργηθεί ειδικώς για το CLPE (e – campus) για μελλοντική χρήση και αξιοποίηση. Η γλώσσα του προγράμματος θα είναι κυρίως η αγγλική.

5. Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΕΘΝΙΚΗΣ ΣΧΟΛΗΣ ΔΙΚΑΣΤΩΝ

Στα πλαίσια της συνάντησης της 27^{ης} Μαρτίου τέθηκαν δύο ζητήματα ως προς τα οποία η ΕΣΔι πρέπει να λάβει θέση εντός χρονικού διαστήματος δύο εβδομάδων από την αποστολή με e-mail των τελικών πορισμάτων της συνάντησης, του υλικού που χρησιμοποιήθηκε σε αυτήν καθώς και

στοιχείων που αφορούν το οικονομικό κόστος για τη διεξαγωγή σεμιναρίων από τα κράτη μέλη: Α) Εάν επιθυμεί στο εγγύς μέλλον να αναλάβει την οργάνωση εκπαιδευτικών σεμιναρίων σε συνεργασία με την ΕΙΡΑ και Β) Να καθορίσει το πρόσωπο το οποίο θα αποτελεί τον σύνδεσμο με την ΕΙΡΑ. Η αποστολή των ανωτέρω e-mail από την ΕΙΡΑ απ' όσο γνωρίζω εκκρεμεί. Για το λόγο αυτό άλλωστε καθυστέρησε και η υποβολή εκ μέρους μου της παρούσας αναφοράς.

Γενικότερα, πρέπει να σημειωθεί ότι η ΕΣΔι όπως και κάθε αντίστοιχη Εθνική Σχολή Δικαστών αποτελεί, όπως επανειλημμένως τονίστηκε στη συνάντηση της 27^{ης} Μαρτίου, «συνιδιοκτήτρια του CLPE». Κατά τα ήδη εκτεθέντα, μπορεί να συνδιαμορφώσει το περιεχόμενο της εκπαίδευσης είτε διά της αποστολής εκπαιδευτικού υλικού στα πλαίσια συγκεκριμένης εκπαιδευτικής ενότητας είτε διά της ανάληψης στο μέλλον πρωτοβουλίας για τη διαμόρφωση κάποιας νέας εκπαιδευτικής ενότητας είτε, τέλος, με τη διοργάνωση εκπαιδευτικών σεμιναρίων στην Ελλάδα.

6. ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Το CLPE αποτελεί, κατά την άποψή μου, ένα αξιόλογο εργαλείο όχι τόσο για την «εκπαίδευση» των ελλήνων δικαστών σε θέματα κοινοτικού περιβαλλοντικού δικαίου αλλά κυρίως γιατί δίδει μία σημαντική ευκαιρία για ανταλλαγή απόψεων εντός ενός οργανωμένου και συνεκτικού πλαισίου μεταξύ των ευρωπαίων δικαστών επί των θεμάτων αυτών. Η αίσθηση, πάντως, που απεκόμισα από συζητήσεις που είχα στο περιθώριο της ανωτέρω συνάντησης είναι ότι στο Συμβούλιο της Επικρατείας υπάρχει ήδη ένα εξαιρετικό επίπεδο κατανόησης και προβληματισμού επί των γενικών και ειδικών ζητημάτων εφαρμογής του κοινοτικού περιβαλλοντικού δικαίου ακόμη και των πλέον σύγχρονων και δη εκείνων που δεν έχουν ερμηνευθεί από το Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

1. National education of Greek judges on environmental law

The education of Greek judges on environmental law takes place on a national level within the educational framework of the National School of Judges (E.S.D.I.) during their recruiting period as administrative judges. The training tasks on environmental law in the National School of Judges are performed exclusively by judges who serve mainly in the 5th Department of the Greek Council of State (CoS). The training comprises the presentation and discussion of the case law of the Greek Council of State on environmental law, the studying of actual case files and is concluded with the evaluation of the candidates. The trainers receive no particular training other than their long time experience in environmental case law. In addition to that the School organises training seminars on environmental law for the judges in service. The trainers in these seminars are also members of the Greek Council of State.

2. The character and nature of the competence of Greek Council of State on cases of environmental law

The character and nature of the competence of Greek Council of State on cases of environmental law shapes the content of the above mentioned education of the candidate judges. The Greek Council of State and specifically its 5th Department holds the competence on environmental cases, via the hearing of applications for annulment of administrative acts. The administrative acts are reviewed in terms of their legality, that is to say in terms of their conformity to the article 24 of the Constitution, the national laws and regulatory acts and EU legislation which claim implementation on the particular case. The Court has no competence for reviewing the factuality of the case and the purely technical and scientific judgements, made by experts of the administration, which shape the content of the disputed administrative act.

A. Environmental impact assessment

In the case of the environmental impact assessment of public or private projects or activities, as well as plans, programmes and policies provided by national legislation and the EIA and SEA Directives, it's rather accurate to say that the basic tool for this judicial review is the assessment of the legality and the adequacy of the justification of the administrative act which takes the form of a detailed examination of the expediency or in expediency, in terms of its environmental impact, of the proposed particular solution for the location of a public or private project or activity and the method of its execution, in view of alternative locations and methods which have to be acknowledged, studied and rejected in a justified manner by the environmental study. Through this kind of review the court comes in touch with the basic principles of the European environmental law set down by the Treaty, and especially those of the precautionary principle and the principle of preventive action, as well as with the scope and provisions of the EIA and SEA Directives. The proper implementation on behalf of the administration of the process preceding the issuing of an administrative act which ratifies the environmental terms of a project or an activity, or of a plan, programme or policy, a process provided by the above mentioned Directives (85/337 EEC and 2001/42/EC), is also an important aspect of this judicial review. The publication of the findings of an environmental study and the public consultation are considered by the CoS to be basic and indispensable elements of the legality of the administrative act which concludes the environmental conditioning and delimitation of the specific project or activity, even when this act takes the form of law passed by the Parliament through the parliamentary procedure. In recent cases the Court dealt with the definition of the term "first formal preparatory act" contained in the article 13 of the

2001/42/EC Directive, in order to determine the implementational field of the Directive *rationae temporis* (see CoS 35/2009 opinion) .

B. The Natura2000 sites and the protection of species

In the case of Natura2000 sites and the protection of species, the Greek Council of State asserted that the sites included in the provisional national list enjoy protection, which aims to guarantee their satisfactory preservation until the definitive community catalogue, named Natura 2000, is drafted and ratified. According to the CoS the 92/43/EEC Directive and the relevant domestic legislation do not prohibit the execution of projects not directly connected or not necessary for the management of the sites, or the development of productive activities, provided that special environmental studies are drafted comprising the most possible precise and advanced scientific estimates for the environmental impacts on the protected sites, the protection of which, after the ratification of the definitive community catalogue by the 2006/613/EC resolution, falls directly under the provisions of the 92/43/EEC Directive (CoS. 293/2009 decision). This is a clear manifestation of the implementation of the precautionary principle.

C. Waste management

In the case of waste management the Court asserted that, according to the provisions of the 75/442/EEC and 91/156/EEC Directives, the management of solid waste must be realized in such a way that any potential danger for the public health and the environment is averted. The Court emphasized on the matter of detail planning in national and regional level, the lack of which renders illegal the administrative acts which determine the specific locations

of Organised Installations of Waste Management (CoS 2594/1998 decision). In recent cases the Court judged that the above mentioned Directives grant the Member States a margin of discretion regarding the choice of the suitable method of waste management, the only restriction being the realisation of the objectives set by the directives and the establishment of criteria suitable for maintaining the principle of sustainable development and the principle of proximity (CoS 1151/2007 decision).

D. Water

In the case of water management the Court asserted, in view of the provisions of the 2000/60/EC Directive (Water Framework Directive), that any project of water management should be an object of previous national and regional planning. Furthermore the CoS stressed the fact that, according to the provisions of the 2000/60/EC Directive, any use of water reserves is subjected to the principle of viable management of water resources, which constitute an essential element of natural environment. The use of water is an object of planning which must take place on the level of a river basin district. The relation between surface water and groundwater and the quantity of available reserves must be taken into consideration and, given the interdependence of water reserves with the various aquatic ecosystems and the wetlands, a viable management should also include the evaluation of the particular management in combination with the quality

and quantity of the aquatic ecosystem that this influences. The orientation of the demand for water also constitutes an element of the viable management and is an object of national planning (CoS 1688/2005 decision).

3. Conclusion

The education of the Greek judges on environmental community law runs through the interpretational prism of the relative case law of the Greek Council of State. The CLPE package will certainly be of added value in the direction for a more coherent and comprehensive insight on the topics, definitions and implementational requirements of environmental community law both on a general level (f.e. direct effect of a Directive) and also on a more specialized one (f.e. the content and implementational requirements the principle that the polluter pays).

4. Topics on environmental law that need to be included in the Common Learning Package.

The topics included should be the following:

- a. The interpretation and implementation of environmental community law before it is integrated into the national system of environmental, legislative and administrative law:
 1. After the expiration of the deadline for the transposition of a Directive (direct effect).
 2. Before the expiration (implementation of the standstill clause).
- b. The case law of the Court of Justice concerning the formulation of a question for preliminary ruling by a national court.