

António GOUCHA SOARES

O Pacto Ecológico Europeu

DOI: [https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705\(35\)2024.ic-03](https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705(35)2024.ic-03)

Secção I

Investigação Científica*

* Os artigos presentes nesta secção foram sujeitos a processo de revisão segundo o método *blind peer review* / The articles in this section have undergone a blind peer review process.

O Pacto Ecológico Europeu

The European Green Deal

António GOUCHA SOARES*

RESUMO: O artigo incide sobre a reforma legislativa desencadeada pela apresentação do Pacto Ecológico Europeu, no início do mandato da Comissão. Começa por analisar o roteiro normativo contido no Objetivo 55 e o primeiro passo para a sua concretização, com a adoção da chamada lei europeia do clima. De seguida, o artigo versa sobre elementos nucleares da ambiciosa reforma em vista da transição climática da União, a qual pretende alcançar um equilíbrio entre a redução de emissões de gases com efeito de estufa e o aumento da remoção natural de carbono através de sumidouros: por um lado, a revisão do sistema de comércio europeu de licenças de emissão e a reforma do regime de tributação da energia; por outro lado, a promoção da qualidade do uso do solo e o aumento da área florestal, bem como a restauração da natureza, por via da recuperação dos ecossistemas e da melhoria da biodiversidade.

PALAVRAS-CHAVE: União Europeia; Transição Climática; Pacto Ecológico Europeu; Objetivo 55; Lei Europeia do Clima.

ABSTRACT: The article focuses on the legislative reform presented by the European Green Deal, at the beginning of the Commission mandate. It starts by analyzing the regulatory roadmap fixed by the Fit for 55 program and the first step towards its achievement, with the adoption of the so-called European Climate Act. The article then focuses on some core pieces of the ambitious legislative reform in view of the Union's climate transition, which seeks to achieve a balance between the reduction of greenhouse gas emissions and the increase of net removals by expanding carbon sinks: on the one hand, the review of the emissions trade system and the reform of the energy taxation directive; on the other hand, the quality of land use and the increase in forest area, as well as the intended nature restoration law, aimed to put biodiversity on the path to recovery and to restore natural ecosystems.

KEYWORDS: European Union; Climate Change; European Green Deal; Fit for 55; European Climate Act.

Introdução

A marca de água da Comissão Von Der Leyen, investida após as eleições europeias de 2019, recairia sobre o chamado Pacto Ecológico Europeu, despoletando a adoção de um vasto pacote normativo em matéria de combate às alterações climáticas. Esse programa seria anunciado no final do ano inaugural, através de uma Comunicação onde a Comissão apresentou um

* Professor do ISEG – *Lisbon School of Economics & Management*, Universidade de Lisboa.
Rua do Quelhas 6, 1200-781 Lisboa. E-mail: agsoares@iseq.ulisboa.pt
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4312-1406>

plano integrado de atuação da União para enfrentar os desafios ambientais e climáticos.¹ A Comissão almejava à transformação da economia europeia, assente na maior eficiência da utilização dos recursos, capaz de atingir a neutralidade climática em 2050.² O documento intitulado Pacto Ecológico Europeu, ou *Green Deal*, apresentava também um roteiro das políticas necessárias à implementação da estratégia indicada.³

Na sua Comunicação, a Comissão anunciava ainda a intenção de apresentar um plano para “aumentar, de forma responsável, a meta de redução das emissões de gases com efeito de estufa, estabelecida para 2030, para, pelo menos, 50%, [...] em comparação com os níveis de 1990.”⁴ Este plano servia de base para a estratégia de longo prazo que a União apresentaria à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas, em vista das negociações que se desenrolariam no âmbito da Conferência das Partes, COP-26.⁵

O processo legislativo em vista da aprovação do *Green Deal* seria desencadeado com a apresentação pela Comissão de uma proposta de regulamento, visando a aprovação da chamada lei europeia em matéria de clima, que deveria conferir natureza vinculativa ao objetivo de atingir a neutralidade climática até 2050.⁶ Durante o ano de 2020 os líderes europeus chegaram a acordo sobre a quantificação da redução dos gases com efeito de estufa em 55%, na meta intercalar de 2030, e sobre a sua inserção no articulado do referido diploma.⁷

¹ COMISSÃO EUROPEIA, *Pacto Ecológico Europeu*, COM (2019) 640 final, 11-12-2019. Disponível

em https://eurlex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d1651c2211ea8c1f01aa75ed71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF

² BOGOJEVIĆ, Sanja, “Legal Dilemmas of Climate Action”, *Journal of Environmental Law*, Volume 35 (1), 1–9, p. 3, 2023.

³ CHALTIEL, Florence, «2020, année climatique », *Revue de l’Union Européenne*, nº 635, 65-66, p. 65, 2020.

⁴ COMISSÃO EUROPEIA, *Pacto Ecológico Europeu*, cit. p. 5.

⁵ CIFUENTES-FAURA, Javier, “European Union policies and their role in combating climate change over the years.” *Air Quality, Atmosphere & Health*, Volume 15, 1333–1340, p.1338, 2022.

⁶ KIRCHNER, Stefan, “European Union (EU)”, *Yearbook of International Environmental Law*, Volume 31 (1), 293–296, p. 293, 2020.

⁷ SKJÆRSETH, John Birger, “Towards a European Green Deal: The evolution of EU climate and energy policy mixes”, *International Environmental Agreements: Politics, Law, and Economics*, 21, 25–41, p.26, 2021.

Este artigo pretende analisar a reforma desencadeada no âmbito do Pacto Ecológico Europeu. Para o efeito, começa por apresentar os instrumentos de base para ação climática – a chamada lei europeia do clima e o Objetivo 55. Atendendo à vastidão do pacote normativo anunciado por este último, o texto percorre as principais alterações em áreas vitais para alcançar as metas climáticas fixadas, na dupla abordagem orientadora da reforma legislativa: a diminuição das emissões de carbono, por um lado; e a remoção de gases com efeito de estufa através de sumidouros, por outro lado. O artigo centrará a sua atenção em matérias que mereceram acolhimento diferente por parte do poder legislativo da União: a reforma operada no comércio europeu de licenças de emissão; a proposta da Comissão para a revisão da diretiva sobre a tributação da energia; a pretendida remoção natural do carbono através de sumidouros, objeto do regulamento sobre o uso do solo e das florestas, bem como do regulamento para a restauração da natureza.

Tendo em conta os objetivos fixados pelo Pacto Ecológico Europeu, as fontes de recolha de informação privilegiaram os documentos preparatórios produzidos pela Comissão, em vista da formalização das suas iniciativas legislativas, assim como o conteúdo das propostas apresentadas e dos atos jurídicos adotados pelo poder legislativo, para além da literatura académica relevante e da informação de referência. Considerando a ambição do pacote climático, o artigo refere ainda o enquadramento político que moldou a discussão das propostas da Comissão, procurando estabelecer uma relação de causalidade entre esta última dimensão e aprovação dos atos legislativos.

Lei europeia do clima

A chamada lei europeia do clima - resultante da aprovação do Regulamento 2021/1119⁸ – foi apresentada como o contributo da União, no âmbito dos compromissos decorrentes do Acordo de Paris, para lidar com as ameaças existenciais provocadas pelas alterações climáticas e pela necessidade de fazer face aos riscos para a saúde relacionados com o clima, em particular, as vagas de calor frequentes e intensas, incêndios florestais,

⁸ Regulamento (UE) 2021/1119 do Parlamento Europeu e do Conselho, que cria o regime para alcançar a neutralidade climática (“Lei europeia em matéria de clima”), JOUE L 243/1, 9-7-2021. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1119&from=FR>

inundações, secas, degelo dos glaciares, subida do nível do mar e a propagação de doenças contagiosas.⁹

Reiterando a pretensão de a União ser líder mundial da transição para a neutralidade climática, pautando a sua ação pelos princípios da precaução e do poluidor-pagador,¹⁰ a lei do clima refere que a UE deverá procurar alcançar um equilíbrio entre as emissões com origem em todos os setores económicos por fontes e as remoções de gases com efeito de estufa através de sumidouros.¹¹

Com esse propósito, o artigo 1º do Regulamento 2021/1119 prevê um “regime para a redução irreversível e gradual das emissões antropogénicas¹² de gases com efeito de estufa por fontes e para o aumento das remoções por sumidouros [...], definindo um objetivo vinculativo de neutralidade climática na União até 2050”. O Regulamento afirma que os sumidouros de carbono desempenham um papel essencial na transição para a neutralidade climática na União, sendo que os setores da agricultura, das florestas e do uso do solo permitem conferir um importante contributo a este título.¹³

Para assegurar o cumprimento das metas definidas, o Regulamento prevê um mecanismo de avaliação quinquenal dos progressos realizados pela União e pelos Estados-membros na adaptação às alterações climáticas. Os Estados-membros submeterão planos nacionais em matéria de energia e clima à Comissão, bem como relatórios de progresso bienais. Se entender que as medidas apresentadas por determinado Estado-membro se revelarem incompatíveis com os objetivos da neutralidade climática, a Comissão poderá formular recomendações a esse país.¹⁴ Todavia, sendo as recomendações atos normativos desprovidos de efeitos vinculativos, o artigo 7º do Regulamento prevê apenas a necessidade de o Estado em causa justificar os motivos de não acolhimento das recomendações que lhe forem dirigidas, ainda

⁹ *Idem*, Considerandos 1-5; 32.

¹⁰ *Idem*, Considerandos 9 e 16.

¹¹ SCHLACKE, Sabine et al., “Implementing the EU Climate Law via the ‘Fit for 55’ package”, *Oxford Open Energy*, Volume 1, 1-13, p.3, 2022.

¹² Sobre este conceito, ver: ANDRIOLI JR., Renato, “Direito Internacional do Ambiente: a Responsabilidade no Antropoceno”, *Revista Jurídica Portucalense*, 28, 106–123, p.107, 2020.

¹³ Regulamento (UE) 2021/1119, *cit.*, Considerando 22.

¹⁴ PEETERS, Marjan; ATHANASIADOU, Natassa, “The continued effort sharing approach in EU climate law: Binding targets, challenging enforcement?”, *Revue of European, Comparative & International Environmental Law*, Volume 29, 2, 201-212, p. 207, 2020.

que aluda à possibilidade de a Comissão tomar as medidas necessárias de acordo com os Tratados.¹⁵

Para além de criar a obrigação jurídica de a União Europeia alcançar o nível zero de emissões líquidas de gases com efeito de estufa até 2050, o artigo 4º do Regulamento 2021/1119, atenta a insistência do Parlamento Europeu para aumentar a ambição climática da União, consagrou também uma meta intermédia vinculativa de redução de 55% das emissões líquidas (após dedução das remoções) de gases com efeito de estufa em 2030, em relação aos níveis de 1990. O Regulamento prevê, ainda, a fixação de uma meta climática para 2040, a ser definida em momento ulterior.¹⁶

Em concomitância com a entrada em vigor da chamada lei do clima, a Comissão apresentaria nova Comunicação, anunciando a preparação de um pacote de propostas com o intuito de a União conseguir cumprir a meta climática intermédia de 2030. Por isso, o roteiro de iniciativas legislativas foi designado de Objetivo 55, ou *Fit for 55*.¹⁷ Este documento refere que as propostas constantes do roteiro assentam nas políticas e na legislação da União, consistindo sobretudo num processo de revisão dos atos normativos europeus de forma a alavancarem o cumprimento da meta intercalar vinculativa de 2030, ou seja, a redução em 55% das emissões de gases com efeito de estufa.

A Comissão recorda que a União dispõe de um conjunto de recursos financeiros europeus sem precedentes para apoiar a transição ecológica,¹⁸ compreendendo mais de um terço das verbas do pacote para a recuperação da pandemia do Covid-19¹⁹ – o programa *NextGenerationEU* – ao qual acrescem trinta por cento do montante global do Quadro Financeiro Plurianual para 2021-

¹⁵ Regulamento (UE) 2021/1119, *cit.*, Considerando 36.

¹⁶ CIFUENTES-FAURA, Javier, "European Union policies and their role in combating climate change over the years." *Cit.*, p.1337.

¹⁷ COMISSÃO EUROPEIA, *Objetivo 55: alcançar a meta climática da UE para 2030 rumo à neutralidade climática*, COM (2021) 550 final, 14-07-2021. Disponível: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0550>.

¹⁸ *Idem*, pp. 2 e 14.

¹⁹ Mecanismo de Recuperação e Resiliência, dotado de 723 mil milhões € (dívida contraída nos mercados de capitais pela Comissão, em nome dos Estados-membros), para financiar investimentos dos países mais afetados pela pandemia, e sem capacidade para apoiar as suas empresas pelas consequências do confinamento, o qual constitui o núcleo central do programa *NextGeneration EU*.

2027,²⁰ abrangendo as política de coesão, da agricultura e do ambiente e ação climática, assim como um terço do financiamento à investigação e inovação no âmbito do programa Horizonte Europa.

Tendo em conta que o valor global dos programas em causa, a preços correntes, se cifrará em dois biliões de euros, e que a UE consagra cerca trinta por cento da despesa para a ação climática,²¹ a União poderá dispor de uma verba estimada em 650 mil milhões de euros para financiar o esforço de transição ecológica necessário ao cumprimento da meta vinculativa intermédia de redução dos gases com efeito de estufa fixada para 2030.²²

As iniciativas normativas contidas no Objetivo 55 constituem, no entender da Comissão, o mais abrangente conjunto de propostas em matéria de clima e de energia. O pacote compreende um total de treze propostas legislativas, divididas entre a revisão de oito instrumentos normativos e a apresentação de cinco novas propostas em vários domínios de intervenção: clima, energia e combustíveis, transportes, edifícios, uso dos solos e florestas.²³ A Comissão referiu que o conjunto de propostas do pacote normativo se encontram interligadas, visando assegurar uma transição justa, competitiva e ecológica da União até 2030.²⁴

A estratégia da Comissão para conseguir alcançar a meta climática intermédia privilegia as áreas responsáveis por maiores emissões de gases com efeito de estufa. Desde logo, a energia, a qual representa 75% das emissões da União. A abordagem para a diminuição das emissões reportáveis ao sector da energia assenta no incremento da percentagem das energias renováveis no cabaz energético europeu, com a revisão da diretiva sobre energias renováveis a prever que estas atinjam uma percentagem de 40% em

²⁰ O orçamento plurianual da União para o período 2021-2027 dispunha de um valor global de cerca mil milhões €. O efeito conjugado deste montante com aquele do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, aprovados de forma conjunta, visaria dotar a UE de uma *Bazooka* financeira, ou de um novo *plano Marshall*, para recuperar da crise económica provocada pela pandemia do Covid-19.

²¹ SKJÆRSETH, John Birger, “Towards a European Green Deal: The evolution of EU climate and energy policy mixes”, *cit.*, p.37.

²² A preços correntes, o esforço financeiro do orçamento plurianual (1.2 mil milhões €) em conjunto com o programa *NextGeneration* (800 mil milhões €) perfazeria dois biliões €. Ver: Conselho, *O orçamento de longo prazo da UE*. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-long-term-budget/>

²³ COMISSÃO EUROPEIA, *Objetivo 55*, *cit.*, p. 4.

²⁴ MOREIRA, F. C., & Pereira MATOS, A, “A governança multinível na proteção do direito fundamental ao ambiente da União Europeia: o Pacto Ecológico Europeu e o projeto Cities Mission”, *Revista Jurídica Portucalense*, 32, 364–400, p.384, 2022.

2030. Por seu turno, a Comissão almeja ainda a uma redução do consumo de energia como forma sustentável de diminuição das emissões, apontando para uma redução de 9% do consumo de energia até 2030. Outra medida constante do Objetivo 55, a este título, consiste na revisão da diretiva sobre o desempenho energético dos edifícios, com o intuito de reduzir as emissões de gases com efeito de estufa neste setor.²⁵

Para além da energia, os transportes são o setor com maior peso nas emissões de gases com efeito de estufa, representando um quarto das emissões na União. Sendo certo que se trata de um setor cujas emissões se mantêm a um nível superior ao registado em 1990, não obstante as medidas adotadas nas décadas precedentes em vista do controlo das emissões.²⁶ Assim, o Objetivo 55 contém um conjunto de propostas para conseguir veículos e combustíveis menos poluentes. Essas propostas incluem a revisão das normas aplicáveis sobre emissões de CO₂ para veículos novos de passageiros e para comerciais ligeiros, um novo regulamento sobre infraestruturas para combustíveis alternativos, assim como a adoção de combustíveis sustentáveis nos setores da aviação e dos transportes marítimos.²⁷

Comércio de licenças de emissão

O Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE), ou *Emissions Trade Scheme* na versão inglesa, foi estabelecido há duas décadas pela diretiva 2003/87.²⁸ Este sistema fixa um preço para o carbono visando reduzir o limite máximo anual para emissões de um conjunto de sectores de atividade económica na União, tais como a produção de eletricidade, as indústrias de refinação, química, siderurgia, cimento, vidro ou papel.²⁹

A participação no CELE é obrigatória para as empresas que operem nos referidos sectores. Todavia, em relação a alguns sectores industriais a

²⁵ COMISSÃO EUROPEIA, *Objetivo 55*, cit., pp. 11-12.

²⁶ *Idem*, pp. 9-10.

²⁷ SCHLACKE, Sabine, et al., "Implementing the EU Climate Law via the 'Fit for 55' package", cit., p. 8.

²⁸ Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade, JOUE, L275/32, 25-10-2003. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:275:0032:0046:pt:PDF>

²⁹ COMISSÃO EUROPEIA, *EU Emissions Trading System (EU ETS)*. Disponível em: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_pt

participação no comércio de licenças de emissão abrange apenas as empresas situadas acima de determinado patamar de atividade.³⁰

Na revisão da diretiva sobre o comércio de licenças em 2018 tinha sido fixado o objetivo de reduzir em 43% a emissão de gases com efeito de estufa até 2030, por comparação com os valores de 2005, propósito que estaria em sintonia com a redução global de emissões da União Europeia em 40%, por referência aos valores de 1990.³¹

Contudo, na chamada lei do clima a UE fixou a obrigação jurídica de reduzir em 55% a emissão de gases com efeito de estufa até 2030. Será interessante notar que este ato legislativo refere o comércio europeu de licenças de emissão como uma “pedra angular da política climática da União”.³² Pelo que a Comissão pretendeu proceder também à revisão deste sistema no âmbito do Pacto Ecológico, para o adaptar às novas metas climáticas.

A abordagem sobre a revisão do comércio de licenças de emissão seria revelada pelo Objetivo 55, onde se anunciava que “uma das pedras angulares do pacote legislativo consistia em tirar partido das importantes realizações do Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da União Europeia, reforçando-o e aplicando-o a novos setores”.³³

Assim, a proposta da Comissão para o novo CELE – apresentada após o Objetivo 55 e, entretanto, aprovada por um conjunto de regulamentos e diretivas, em 2023³⁴ – prevê a eliminação gradual das licenças de emissão gratuitas concedidas ao sector da aviação, bem como a inclusão do sector dos transportes marítimos no sistema.³⁵ Na verdade, se bem que as emissões globais de gases com efeito de estufa da União Europeia tenham tido uma redução de cerca 30%, desde 1990, as emissões produzidas pelos transportes aéreos aumentaram 29% no mesmo período, tendo as relativas aos transportes marítimos crescido 26%.³⁶

³⁰ *Idem.*

³¹ SKJÆRSETH, John Birger, “Towards a European Green Deal: The evolution of EU climate and energy policy mixes”, *cit.*, p. 33.

³² Regulamento 2021/1119, *cit.*, Considerando nº 13.

³³ COMISSÃO EUROPEIA, *Objetivo 55*, *cit.*, p.7.

³⁴ Jornal Oficial da União Europeia, L130, 16-05-2023. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2023:130:FULL>

³⁵ BOGOJEVIĆ, Sanja, “Legal Dilemmas of Climate Action”, *cit.*, p. 6.

³⁶ SGARAVATTI, Giovanni, “The struggle to cut emissions from international aviation and shipping”, *Bruegel Analysis*, 2023. Disponível em: <https://www.bruegel.org/analysis/struggle-cut-emissions-international-aviation-and-shipping>

A aviação é a segunda maior fonte de impacto climático dos transportes, a seguir aos transportes rodoviários, sendo responsável por 2 a 3% das emissões mundiais de CO₂. De notar que os voos que realizam distâncias iguais ou inferiores a mil quilómetros representam 6 a 9% das emissões totais de CO₂ da aviação. Acresce que o impacto climático global da aviação excede em mais do dobro as respetivas emissões de dióxido de carbono. Na verdade, a aviação emite outros gases com efeito de estufa como o azoto, enxofre e vapor de água.³⁷ Por estes motivos, a aviação havia sido incluída no âmbito de aplicação da diretiva sobre comércio de licenças de emissão em 2008, embora através da atribuição de licenças gratuitas.

As emissões de CO₂ provenientes do transporte marítimo representam cerca de 3 a 4% das emissões totais da União.³⁸ A diretiva adotada no âmbito do Objetivo 55 alarga o CELE a todos os navios que efetuem viagens entre portos situados no espaço da União, assim como a metade dos navios que realizem viagens entre um porto de um Estado-membro e um porto de país terceiro.³⁹ Deste modo, a União acredita que o transporte marítimo contribuirá com a sua quota-parte para a redução global das emissões de gases com efeito de estufa.⁴⁰

A reforma do sistema de comércio de licenças de emissão prevê também o alargamento do CELE às emissões resultantes dos combustíveis fósseis utilizados no transporte rodoviário (com um aumentado estimado de 12

³⁷ Diretiva (UE) 2023/958 do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2003/87/CE no que diz respeito à contribuição da aviação para a meta de redução das emissões a nível de toda a economia da União e à aplicação adequada de uma medida baseada no mercado global, JOUE L130/115, 16-05-2023, Considerandos n° 3, 9 e 35. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2023:130:FULL>

³⁸ KOTZAMPASAKIS, Manolis, “Intercontinental shipping in the European Union emissions trading system: A ‘fifty–fifty’ alignment with the law of the sea and international climate law?”, *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, Volume 32 (1), 29-43, p. 31, 2023.

³⁹ SCHLACKE, Sabine et al., “Implementing the EU Climate Law via the ‘Fit for 55’ package”, *cit.*, p. 4.

⁴⁰ Diretiva (UE) 2023/959 do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2003/87/CE, relativa à criação de um sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na União, e a Decisão (UE) 2015/1814, relativa à criação e ao funcionamento de uma reserva de estabilização do mercado para o sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa da União, JOUE, L130/134, 16-05.2023, Considerando n° 20. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2023:130:FULL>

cêntimos/litro, no caso do gasóleo), bem como para aquecimento de edifícios industriais e de serviços.⁴¹

No entanto, a revisão do sistema de licenças de emissão mantém a isenção de alguns sectores, tais como a agricultura e as pescas, em virtude de serem atividades sensíveis no plano político e social. Do mesmo modo, não se incluem os transportes ferroviários movidos a diesel, por estes terem sido considerados fora do âmbito de aplicação do sistema.⁴²

Em final de 2022, a Comissão estimava que o CELE havia contribuído para uma redução de 34.6% das emissões provenientes da produção industrial e da produção de eletricidade, desde o seu lançamento em 2005.⁴³ De acordo com a Diretiva 2023/959, para se alcançar a meta europeia de redução das emissões de 2030 será necessário proceder a uma redução de 62% das emissões dos sectores abrangidos pelo sistema de comércio de licenças de emissão, em comparação com 2005. Nos termos da diretiva, a quantidade de licenças de emissão do CELE a nível da União deverá ser reduzida para criar o sinal de preço do carbono a longo prazo, bem como o impulso para esse grau de descarbonização.⁴⁴ O volume total de licenças de emissão deverá ser reduzido entre 2024 e 2026, visando o alinhamento com as emissões reais.⁴⁵

As instituições europeias sustentam que o CELE não reveste natureza de imposto sobre o carbono, consistindo apenas num sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa. Desde logo, porque a União não detém competência para criar impostos, situação que poderia afetar a própria legalidade do CELE no caso de este ser entendido como um instrumento de tipo fiscal. Pelo que a natureza jurídica do CELE residirá no entendimento subtil de um sistema que fixa um limite para as emissões, que os operadores económicos deverão observar, tendo de adquirir novos títulos no

⁴¹ KURMAYER, Nikolaus J., “EU approves CO2 tax on heating and transport, softened by new social climate fund”, *Euractiv*, 18-12-2022 [Consultado em 26 Junho 2023]. Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/emissions-trading-scheme/news/eu-agrees-co2-tax-on-heating-and-transport-fuels-softened-by-new-social-climate-fund/>

⁴² *Idem*.

⁴³ COMISSÃO EUROPEIA, “Relatório sobre o funcionamento do mercado europeu do carbono em 2021”, Bruxelas, 14-12-2022 COM (2022) 516 final, p. 3. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0516>

⁴⁴ MINAS, Stephen, “EU climate law sans frontières: The extension of the 2030 Framework to the Energy Community contracting parties”, *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 29 (2), 177-190, p.182, 2020.

⁴⁵ Diretiva (UE) 2023/959, *cit.*, Considerando nº 39.

mercado de licenças de emissões quando excederem o teto fixado para o desenvolvimento da sua atividade, e pagando o respetivo custo.

A Comissão recorda que o CELE gera receitas significativas, sendo que estas revertiam para os Estados-membros. Com efeito, no período 2013-2021 as receitas dos leilões de licenças terão atingido um valor de 100 mil milhões de euros, para os cofres dos Estados-membros.⁴⁶ Na revisão agora efetuada as receitas provenientes do comércio de licenças de emissão passarão a relevar do sistema de recursos próprios da União,⁴⁷ em virtude das alterações introduzidas ao tempo da aprovação do último Quadro Financeiro Plurianual, as quais foram negociadas em conjunto com a criação do chamado Mecanismo de Recuperação e Resiliência (*Next Generation*).

A circunstância da receita obtida através do comércio de licenças de emissão passar a integrar os recursos próprios da UE terá, porventura, impacto sobre a natureza jurídica do próprio sistema. Todavia, para mitigar a perda financeira causada pela reafectação da receita proveniente das licenças de emissão, a Comissão propôs que as verbas obtidas através da extensão do CELE aos sectores dos transportes marítimo e rodoviário, bem como aquelas provenientes do setor da construção, sejam destinadas aos Estados-membros.⁴⁸

Considerando que a aplicação do novo CELE irá desencadear uma subida previsível nos preços de transportes e do aquecimento, a reforma estabeleceu mecanismos destinados a proteger os estratos sociais mais afetados e, de algum modo, acautelar os movimentos de contestação que possam emergir. Assim, a revisão do sistema de comércio de licenças de emissão foi acompanhada pela criação de um Fundo Social em matéria de Clima⁴⁹, com uma dotação de 87 mil milhões de euros,⁵⁰ destinado a

⁴⁶ COMISSÃO EUROPEIA, “Relatório sobre o funcionamento do mercado europeu do carbono em 2021”, *cit.*, p.3.

⁴⁷ THIEFFRY, Patrick, *Handbook of European Environmental and Climate Law*, 2nd ed., Bruylant, Bruxelles, 2021, p. 23.

⁴⁸ COMISSÃO EUROPEIA, *EU Emissions Trading System (EU ETS)*. Disponível em: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_pt

⁴⁹ Regulamento (UE) 2023/955 do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo Social em matéria de Clima, JOUE L130/1, 15-05-2023. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32023R0955&qid=1695998969585>

⁵⁰ KURMAYER, Nikolaus J., “EU approves CO2 tax on heating and transport, softened by new social climate fund”, *cit.*

resguardar os agregados familiares europeus do aumento do custo dos combustíveis.

Tributação da energia

A União adotou há duas décadas a Diretiva 2003/96 sobre tributação da energia, visando a harmonização dos impostos específicos sobre carburantes.⁵¹ Esta diretiva estabeleceu regras estruturais e taxas mínimas para a tributação dos produtos energéticos utilizados como combustíveis de aquecimento e da eletricidade. Ao tempo sua aprovação, a diretiva não fixou qualquer tipo de ligação entre as taxas mínimas de tributação dos combustíveis e o seu teor energético ou o respetivo impacto ambiental.

Em resultado, a utilização do carvão como fonte energética beneficiava de um tratamento fiscal privilegiado em comparação com o gás natural, com o primeiro a ser tributado com uma taxa mínima de 2.9€/MWH e o segundo de 7€/MWH. Sendo que o seu dispositivo também prejudicava a gasolina, em comparação com o gasóleo, induzindo a maior procura por este último. Acresce que a diretiva permitiu a isenção de alguns sectores, como o transporte aéreo e o transporte marítimo.⁵² Por estes motivos, a diretiva sobre tributação da energia há muito deixou de estar alinhada com a política climática da União por favorecer, na prática, a utilização de combustíveis fósseis.

Como se referiu, a União decidiu incrementar o seu compromisso com a descarbonização da economia, fixando uma meta vinculativa de reduzir em 55% a emissão de gases com efeito de estufa até 2030, através da chamada lei do clima, com o objetivo de atingir a neutralidade em 2050. Em resultado, a UE iniciou uma reforma legislativa climática, no qual se inclui a revisão da diretiva sobre a tributação da energia, por esta não atender ao impacto ambiental dos combustíveis.

Na proposta apresentada no âmbito do Objetivo 55, a Comissão refere que a nova Diretiva Tributação da Energia (DTE) pretende apoiar os objetivos

⁵¹ Council Directive 2003/96/EC restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity, OJEU, L283/51, 31-10-2003. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:283:0051:0070:EN:PDF>

⁵² COMISSÃO EUROPEIA, Proposta de diretiva do Conselho que reestrutura o quadro da União de tributação dos produtos energéticos e da eletricidade (reformulação), Bruxelas, 14-7-2021, COM (2021) 563 final, p.8. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0563>

climáticos da UE a nível da carga fiscal incidente sobre os carburantes, combustíveis de aquecimento e da eletricidade, referindo que “a fiscalidade desempenha um papel direto no apoio à transição ecológica, enviando os sinais corretos em matéria de preços e proporcionando os incentivos adequados para um consumo e uma produção sustentáveis”.⁵³

De acordo com a proposta de diretiva, “a tributação da energia pode contribuir para a ambição de uma redução de, pelo menos, 55 % das emissões líquidas de gases com efeito de estufa até 2030, em relação aos níveis de 1990, bem como para o objetivo de poluição zero através da aplicação do princípio do poluidor-pagador, assegurando que a tributação dos carburantes, dos combustíveis de aquecimento e da eletricidade reflita melhor o seu impacto no ambiente e na saúde.”⁵⁴

Em termos gerais, a proposta de diretiva introduz uma mudança na taxa de tributação, tendo em conta o teor energético e o desempenho ambiental dos carburantes, pretendendo alcançar uma redução na utilização de combustíveis fósseis.⁵⁵ Para além disso, alarga a base tributável ao incluir mais produtos energéticos no seu âmbito de aplicação e eliminando algumas isenções.

No tocante à estrutura das taxas de tributação, a proposta introduz uma nova lógica onde as taxas mínimas fixadas deverão ser baseadas no teor energético de cada produto e no impacto ambiental dos combustíveis, por contraposição ao sistema vigente que assenta no volume (tributando em x euros por litro). Em resultado, os combustíveis mais poluentes tenderão a ser penalizados, em virtude de as taxas mínimas serem fixadas em função do desempenho ambiental dos diferentes produtos.⁵⁶

Nos termos da proposta da Comissão, os combustíveis fósseis convencionais (gasolinas) terão a sua taxa mínima de referência fixada em 10.75€/GJ (*gigajoule*) no caso dos carburantes e em 0.9€/GJ para aquecimento. O nível seguinte de tributação compreende os combustíveis fósseis menos nocivos – gás natural, GPL e hidrogénio de origem fóssil – os quais, em virtude do seu impacto positivo no esforço de descarbonização da

⁵³ *Idem*, p. 2.

⁵⁴ *Idem*, Considerando nº 3.

⁵⁵ SCHLACKE, Sabine et al., “Implementing the EU Climate Law via the ‘Fit for 55’ package”, *cit.*, p. 8.

⁵⁶ COMISSÃO EUROPEIA, Proposta de diretiva do Conselho que reestrutura o quadro da União de tributação dos produtos energéticos e da eletricidade, *Cit.*, pp. 3-4.

economia, verão a sua carga fiscal ser reduzida para dois terços das taxas de referência fixadas para as gasolinas, tanto no caso da sua utilização enquanto carburante como no uso para aquecimento, durante um período de dez anos. Por seu turno, sobre os chamados biocombustíveis sustentáveis incidirá apenas metade da taxa de referência das gasolinas, tanto para carburantes como para aquecimento. O nível mais reduzido de tributação versará sobre a eletricidade, biogás, combustíveis biológicos e hidrogénio de origem renovável, com a fixação de uma taxa mínima de 0.15€/GJ, independentemente da sua utilização.⁵⁷

Em relação ao alargamento da base tributável, a proposta de DTE pretende incluir produtos que se encontravam excluídos no âmbito da Diretiva de 2003. Assim, a proposta da Comissão prevê a inclusão do querosene, combustível utilizado para a aviação, bem como do chamado petróleo pesado, usado no sector dos transportes marítimos. A proposta pretende acabar com a isenção fiscal de que beneficiavam estes sectores, os quais têm um peso significativo no consumo de energia, para além de forte impacto ambiental. O novo diploma prevê um período transitório de dez anos para aplicação gradual da tributação a estes sectores, no termo do qual o querosene utilizado nos voos intraeuropeus será tributado no valor das gasolinas.

Para além disso, a proposta de diretiva pretende também acabar com a possibilidade de concessão de benefícios fiscais ao consumo de combustíveis fósseis pelos Estados-membros como, por exemplo, o chamado gásóleo agrícola, assim como o emprego do gásóleo e do carvão enquanto carburantes para aquecimento doméstico e, ainda, a utilização de combustíveis fósseis em indústrias de uso intensivo de energia, embora esteja prevista a aplicação de um período transitório de dez anos.⁵⁸

Outro pilar da reforma fiscal consiste no tratamento privilegiado do consumo da eletricidade no setor dos transportes e no aquecimento. Neste sentido, a Comissão refere que “a fim de assegurar um tratamento coerente das fontes de energia alargado aos níveis de tributação fixados a nível nacional – acima dos níveis mínimos estabelecidos na proposta –, os Estados-Membros

⁵⁷ KPMG, “Energy Taxation Directive”, 2021, p. 3 [Consultado em 25 Agosto 2023]. Disponível em: <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/xx/pdf/2021/09/energy-taxation-directive.pdf>

⁵⁸ COMISSÃO EUROPEIA, “Proposta de diretiva do Conselho que reestrutura o quadro da União de tributação dos produtos energéticos e da eletricidade (reformulação)”, *cit.*, p. 3.

devem reproduzir a relação entre os níveis mínimos de tributação fixados na proposta para as várias fontes e utilizações de energia. Relativamente a este requisito, a eletricidade deverá ser sempre uma das fontes de energia menos tributadas, a fim de promover a sua utilização, nomeadamente no setor dos transportes, e deve ser classificada juntamente com outros carburantes e combustíveis de aquecimento (...).⁵⁹

O aumento de imposto sobre a energia pode ter impactos sociais regressivos imediatos, como refere Gore, na medida em que a tributação da energia atinge uma percentagem mais elevada dos recursos das famílias com rendimentos mais baixos.⁶⁰ Na sua proposta, a Comissão considera, todavia, que o impacto de quaisquer novos impostos dependerá, sobretudo, da forma como os Estados-membros decidam afetar as novas receitas. Por isso, os impostos ambientais deverão promover a justiça social permitindo, por exemplo, que o aumento previsível de receitas provenientes da reforma do imposto especial sobre produtos energéticos possa ser reciclado por via de transferências de montante fixo em benefício dos agregados familiares mais desfavorecidos.⁶¹

De acordo com o artigo 113º do Tratado sobre o Funcionamento da UE, a aprovação da proposta de diretiva requer a unanimidade dos Estados-membros, situação que poderá retardar a respetiva adoção no plano europeu. Com efeito, na sequência da invasão russa da Ucrânia, e do consequente aumento da inflação, alguns países centro-europeus manifestaram oposição a qualquer reforma legislativa que implique a subida do preço dos produtos energéticos.⁶² Para além de que os Estados-membros mais afetados pela tributação dos setores isentos, ou beneficiando de tratamento especial – transportes aéreo e marítimo, pesca, agricultura ou aquecimento doméstico –

⁵⁹ *Idem* p. 15.

⁶⁰ GORE, Tim, “The revision of the Energy Taxation Directive could underpin a fair and green tax reform in Europe”, *Heinrich Böll Stiftung*, Bruxelas, 2021. Disponível em: <https://eu.boell.org/en/2021/09/13/revision-energy-taxation-directive-could-underpin-fair-and-green-tax-reform-europe>

⁶¹ COMISSÃO EUROPEIA, “Proposta de diretiva do Conselho que reestrutura o quadro da União de tributação dos produtos energéticos e da eletricidade (reformulação)”, *cit.*, p.12.

⁶² JACK, Victor; WEISE, Zia, “The climate law the EU (conveniently) forgot”, *Politico*, 26-07-2023 [Consultado 2 Outubro 2023]. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/eu-energy-taxation-directive-climate-law-conveniently-forgot/>

poderem ameaçar a perspectiva de se alcançar uma revisão da diretiva em sintonia com os objetivos da política climática da União.⁶³

Sumidouros de carbono

O Objetivo 55 tinha por objetivo a redução líquida de emissões. Assim, não visava apenas o decréscimo de emissões de gases com efeito de estufa, mas previa também a remoção natural do carbono através do aumento da qualidade e da extensão florestal na União e de outros sumidouros naturais de carbono. Para o efeito, o programa incluía a revisão do Regulamento sobre o uso do solo e das florestas.

Será importante recordar que os terrenos agrícolas e florestais ocupam cerca de três quartos do espaço europeu. Dependendo da sua utilização, estes terrenos poderão funcionar como sumidouros de carbono – caso absorvam mais carbono da atmosfera do que aquele que emitem através das suas plantações, ou do uso do solo – ou atuar como fontes de carbono, libertando mais dióxido de carbono para a atmosfera, como acontece nas situações de desflorestação. Assim, a plantação de árvores ou a conversão de solos aráveis em prados de pousio têm grande potencial para a remoção de dióxido de carbono da atmosfera.⁶⁴ Em sentido inverso, a drenagem de turfeiras, a desflorestação ou a reconversão de pastagens em terrenos aráveis produzem emissões de gases com efeito de estufa.⁶⁵ Pelo que a boa gestão e utilização dos solos agrícolas e florestais poderá contribuir para mitigar as alterações climáticas.

O Objetivo 55 continha uma proposta de revisão do Regulamento sobre o uso do solo, alteração do uso do solo e florestas, a qual foi aprovada em 2023. De acordo com a nova versão do Regulamento, a União deverá remover trezentos milhões de toneladas de emissões líquidas de CO₂ até 2030, através da alteração do uso de terrenos agrícolas e florestais, sendo fixadas metas

⁶³ PACKROFF, Jonathan; KURMAYER, Nikolaus J., “Energy Taxation Directive: Europe’s key climate law stuck in a quagmire”, *Euroactiv*, 20-05-2023 [Consultado 13 Julho 2023]. Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/energy-taxation-directive-europes-key-climate-law-stuck-in-a-quagmire/>

⁶⁴ WOERDMAN, Edwin; Roggenkamp, Martha; Holwerda, Marijn (Eds.), *Essential EU Climate Law*, Elgar Publishing, Northampton, 2021, p. 33.

⁶⁵ COMISSÃO EUROPEIA, *Climate Action – Land use sector*. Disponível em: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/land-use-sector_en

vinculativas para cada país no tocante ao valor das respetivas remoções líquidas.⁶⁶

Para além disso, o Pacto Ecológico alertava para os riscos decorrentes da perda de biodiversidade e da degradação dos ecossistemas, nomeadamente, em matéria de produtividade agrícola e de segurança alimentar a longo prazo. A Comissão considerava insuficiente a legislação europeia nesta matéria (diretiva *Habitats*), tendo decidido desencadear uma iniciativa para a restauração dos ecossistemas degradados na União, focada nos domínios que apresentam maior potencial para capturar e armazenar carbono e reduzir o impacto das catástrofes naturais.⁶⁷ Tal iniciativa consistiu na apresentação de uma proposta de Regulamento relativo à restauração da natureza, definindo metas vinculativas para recuperar os ecossistemas degradados, como forma de a União poder alcançar as metas fixadas em matéria de clima e de biodiversidade.⁶⁸ Por isso, a proposta de Regulamento relativo à restauração da natureza pretendia complementar a política ambiental da União, tendo sido pensada em sinergia com a legislação sobre alterações climáticas.⁶⁹

Na sua proposta, a Comissão recordava que “a restauração dos ecossistemas e a melhoria da biodiversidade constituem uma pedra basilar do Pacto Ecológico Europeu. Assegurar ecossistemas saudáveis e combater as alterações climáticas são objetivos intrinsecamente ligados. O aquecimento global tem um impacto direto nos ecossistemas com efeitos duradouros ou irreversíveis, tais como a perda de ecossistemas. As políticas climáticas da UE, tais como a lei europeia em matéria de clima, e as propostas incluídas no pacote Objetivo 55 (em especial a proposta de regulamento relativo ao uso do solo, à alteração do uso do solo e às florestas) salientam a importância crucial

⁶⁶ SCHLACKE, Sabine et al., “Implementing the EU Climate Law via the ‘Fit for 55’ package”, *cit.*, p. 11.

⁶⁷ COMISSÃO EUROPEIA, SWD (2022) 168 final, 22-06-2022. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022SC0168>

⁶⁸ HOEK, Niels, “A Critical Analysis of the Proposed EU Regulation on Nature Restoration: Have the Problems Been Resolved?”, *European Energy and Environmental Law Review*, Volume 31 (5) 320 – 333, p. 321, 2022.

⁶⁹ COMISSÃO EUROPEIA, “Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à restauração da natureza”, COM (2022) 304 final, 22-06-2022. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f5586441-f5e1-11ec-b976-01aa75ed71a1.0016.02/DOC_1&format=PDF

dos sumidouros naturais para a captação e o armazenamento de carbono. Para o fazer de forma eficaz, os ecossistemas como zonas húmidas e florestas têm de estar em bom estado. Por conseguinte, o presente regulamento poderá contribuir consideravelmente para as políticas climáticas.”⁷⁰

A proposta de Regulamento relativo à restauração da natureza previa metas vinculativas, determinando a obrigação de os Estados-membros tomarem as medidas necessárias para o bom estado das zonas enumeradas. Nos termos do artigo 1º, os Estados-membros deveriam assegurar a restauração em 30% de ecossistemas terrestres, costeiros e de água doce até 2030, 60% na década seguinte, devendo atingir os 90% em 2050. A Comissão assegurava que “...a proposta garantirá que a UE pode alcançar os seus objetivos de restauração dos ecossistemas dentro do prazo proposto de uma forma eficiente em termos de custos. [...] Os benefícios de restaurar turfeiras, pântanos, florestas, charnecas e matos, prados, rios, lagos e habitats aluviais e zonas húmidas costeiras da UE [...] podem ser estimados em cerca de 1 860 mil milhões de euros (com custos estimados na ordem dos 154 mil milhões de euros).”⁷¹

Valerá a pena recordar que as turfeiras são poderosos ecossistemas para o abastecimento de água e prevenção de enchentes e secas, abrigando plantas e animais raros que apenas sobrevivem no seu seio.⁷² Embora ocupem uma parte ínfima do território, são responsáveis pelo armazenamento de 30% de carbono no solo. O objetivo de limitar o aquecimento global abaixo dos 2°C obriga à manutenção do carbono de turfa, bem como a reumidificação das turfeiras drenadas em resultado de atividade agrícola. A proteção e restauração das turfeiras é considerada uma solução de baixo custo para a defesa da biodiversidade e para o combate às alterações climáticas.⁷³

As emissões de gases com efeito de estufa provocadas pela drenagem de turfeiras e pântanos representam 7% do total das emissões no espaço da União. Na Polónia, Holanda e Alemanha existem vastas extensões de terrenos agrícolas resultantes da drenagem de turfeiras. Neste último país, constituem

⁷⁰ *Idem*, p. 7.

⁷¹ *Idem*, p. 12.

⁷² *Idem*, Considerandos 54 e 55.

⁷³ UN Environment Programme, *Turfeiras*. [Consultado 12 Setembro 2023]. Disponível em <https://www.decadeonrestoration.org/pt-br/types-ecosystem-restoration/turfeiras>

sete por cento das terras aráveis, sendo responsáveis por mais de um terço das emissões no sector da agricultura.⁷⁴

Contudo, a proposta de Regulamento para a restauração da natureza, apresentada em meados de 2022, gerou uma onda de contestação dos setores de atividade mais afetados pelas medidas visadas, em particular, agricultores, pescadores e produtores florestais.⁷⁵ Será interessante notar, porventura, que a iniciativa sobre a restauração da natureza surgiu um ano após o programa Objetivo 55, o qual comportava um vasto leque de medidas em matéria climática. Por outro lado, a invasão da Ucrânia pela Rússia, no início de 2022, suscitou um conjunto de desafios aos países europeus em sede de fornecimento e de autonomia energética, nem sempre compatíveis com a redução de emissões de gases com efeito de estufa, causando fortes repercussões no sistema económico com o disparo da inflação, tendo maior impacto na agricultura e pescas.

A dimensão mais surpreendente da contestação em torno da proposta de Regulamento para a restauração da natureza terá ocorrido, todavia, no próprio sistema político da União, em particular, no Parlamento Europeu. A pressão dos grupos de interesse socioprofissionais mais afetados pelas medidas que a restauração da natureza implicava, junto dos eurodeputados, acabaria mesmo por quebrar o amplo consenso formado em torno do Pacto Ecológico e do Objetivo 55, evidenciando sinais de crescente politização da ação climática da União, a qual se havia antes movido numa esfera com acentuada base científica.⁷⁶

Com efeito, o maior grupo político no Parlamento Europeu – Partido Popular Europeu (PPE), da Presidente Von der Leyen – desenvolveu forte resistência contra a proposta de Regulamento para a restauração da natureza alegando que as suas regras constituiriam um ónus excessivo para os agricultores europeus, num momento em que se debatiam com o aumento de custos derivado da inflação e com as consequências da guerra na Ucrânia.

⁷⁴ MÜNCHAU, Wolfgang, « Nature Restoration law: A yes, but... », *Eurointelligence*, 13-07-2023 [Consultado 6 Outubro 2023]. Disponível em: <https://www.eurointelligence.com/>

⁷⁵ Sobre a relação entre proteção ambiental e populismo, ver: FISHER, Elizabeth, “Unearthing the Relationship Between Environmental Law and Populism”, *Journal of Environmental Law*, Volume 31 (3), 383–387, p. 385, 2019.

⁷⁶ DUPONT, Claire *et al.*, “Three decades of EU climate policy: Racing toward climate neutrality?”, *WIREs Climate Change*, 1-12, p.7, 2023.

Com o apoio dos Conservadores europeus, bem como do grupo da direita radical e de parte do grupo Liberal, o PPE conseguiu congregiar uma maioria nas comissões parlamentares onde se discutia a proposta da Comissão.⁷⁷

Em simultâneo, diversos líderes de governo nacionais começaram a afirmar que algumas metas propostas no âmbito do Objetivo 55 iam longe demais, ou que seria chegado o momento de fazer uma pausa na aprovação da legislação climática. Apesar dos esforços de diálogo do Comissário Timmermans, responsável pelo Pacto Ecológico, o PPE apresentou uma moção de rejeição do regulamento em causa ao plenário do Parlamento Europeu, a qual seria recusada por escassos votos, mercê da defeção de alguns deputados do próprio partido.⁷⁸

Assim, a proposta da Comissão parece ter originado uma clivagem ideológica no Parlamento Europeu, com os socialistas, os verdes e o grupo das esquerdas a apoiarem a aprovação do diploma sobre a restauração da natureza. O aspeto mais significativo da contraposição política resultou na quebra do alinhamento tradicional entre os dois maiores grupos – PPE e socialistas – os quais asseguraram o consenso necessário para a prossecução das políticas públicas na UE ao longo de várias décadas, na base de um compromisso fundado na dinâmica de integração europeia.

Na sequência da recusa da moção do PPE, o Parlamento Europeu aprovaria um projeto de alterações ao diploma sobre a restauração da natureza decalcado da posição acordada pelos governos nacionais, a qual havia suavizado as metas previstas para a recuperação dos ecossistemas.⁷⁹ Com efeito, o Conselho determinou a redução das metas propostas pela Comissão, em particular, no tocante à restauração de turfeiras, florestas e na recuperação

⁷⁷ WEISE, Zia; GUILLOT, Louise “How repairing nature became the EU’s most contentious green project”, *Político*, 25 -05- 2023 [Consultado 4 Outubro 2023]. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/how-repairing-nature-became-the-eus-most-contentious-green-project/>

⁷⁸ TAYLOR, Kyra, “Parliament backs EU nature restoration law, despite right-wing opposition”, *Euractiv*, 12-07-2023 [Consultado 6 Outubro 2023]. Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/parliament-backs-eu-nature-restoration-law-despite-right-wing-opposition/>

⁷⁹ LIBOREIRO, Jorge, “Nature Restoration Law survives knife-edge vote in the European Parliament amid right-wing backlash”, *Euronews*, 12-07-2023 [Consultado 3 Outubro 2023]. Disponível em: https://www.euronews.com/my-europe/2023/07/12/nature-restoration-law-survives-knife-edge-vote-in-the-european-parliament-amid-right-wing?utm_source=Facebook&utm_medium=Social&fbclid=IwAR0yDbRnjKF7cUqL7pJKehzYkFAlmEG6xjhvjckJn1P5e6n6SM-vOSRWCmE

de habitats, bem como no adiamento dos prazos para a restauração de sedimentos marinhos.⁸⁰ O acordo final foi alcançado no final de 2023, com o novo Regulamento a prever a restauração de apenas 20% das áreas terrestres e marítimas da União até 2030.⁸¹ Assim, o ativismo regulatório da Comissão em matéria de combate às alterações climáticas parece ter começado a produzir sinais de fadiga junto do poder legislativo europeu.

Conclusão

O Pacto Ecológico está na base de um ambicioso programa de reforma legislativa destinado a acelerar a adaptação climática da União, em virtude dos compromissos assumidos no âmbito do Acordo de Paris. Esse programa foi explanado pelo Objetivo 55, sendo concretizado através de um largo conjunto de iniciativas normativas. Com a fixação da obrigação jurídica de abolição de emissões líquidas de gases com efeito de estufa até 2050, bem como de uma meta vinculativa intercalar de redução de 55% de emissões até final da década, a União pretendia alcançar a liderança mundial em sede de combate às alterações climáticas.

A ousada reforma legislativa decorrente do Pacto Ecológico conheceu desenvolvimentos significativos numa primeira fase, após a entrada em vigor da lei europeia do clima e a abertura do processo negocial para a adoção de uma quinzena de atos legislativos. De entre estes, destaque para a aprovação do novo sistema de comércio europeu de licenças de emissão, considerado uma pedra angular da política climática da União.

Os sucessos obtidos na aprovação de diversos atos legislativos não impediram a emergência de impasses em matérias onde o processo de decisão requer o apoio de todos Estados-membros, como sucede com a revisão da diretiva sobre a tributação da energia, cuja versão em vigor vai ao arrepio dos objetivos da política climática. A aprovação da revisão da diretiva – penalizando o uso de combustíveis fósseis, bem como tributando setores que

⁸⁰ WORLD WIDE FUND, *Member States to European Parliament: Europe needs a Nature Restoration Law now!*, 20-06-2023. Disponível em: <https://www.wwf.eu/?10991966/Member-States-to-European-Parliament-Europe-needs-a-Nature-Restoration-Law>

⁸¹ CONSELHO da UE, “Restauração da natureza: Conselho e Parlamento chegam a acordo sobre novas regras para restaurar e preservar habitats degradados na UE”, 9-11-2023. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/11/09/nature-restoration-council-and-parliament-reach-agreement-on-new-rules-to-restore-and-preserve-degraded-habitats-in-the-eu/>

beneficiavam de um tratamento fiscal privilegiado – esbarrou na intransigência de alguns países, num contexto político agravado pela invasão da Ucrânia e pela consequente aplicação de sanções europeias na importação de produtos energéticos provenientes da Rússia.

Para além dos constrangimentos internacionais, o processo legislativo de adaptação climática revelaria os primeiros sintomas de esmorecimento no seio das instituições europeias, com o Partido Popular Europeu a recuar diante da contestação dos setores económicos afetados pelo Regulamento para a restauração da natureza, e com os governos nacionais gerando um acordo que ficou aquém do esforço necessário para alcançar a redução líquida de emissões de gases com efeito de estufa. Sendo certo que o enfraquecimento da ambição climática no plano normativo, de par com a escassez de investimento e inovação em tecnologias limpas em comparação com os Estados Unidos, poderão fazer perigar a pretendida liderança global da União nesta matéria.⁸²

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRIOLI JR., Renato, “Direito Internacional do Ambiente: a Responsabilidade no Antropoceno”, *Revista Jurídica Portucalense*, 28, 106–123, 2020. Disponível em [https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705\(28\)2020.ic-05](https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705(28)2020.ic-05)

BOGOJEVIĆ, Sanja, “Legal Dilemmas of Climate Action”, *Journal of Environmental Law*, Volume 35 (1), 1–9, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jel/eqad007>

CHALTIEL, Florence, “2020, année climatique”, *Revue de l'Union Européenne*, nº 635, 65-66, 2020.

CIFUENTES-FAURA, Javier, “European Union policies and their role in combating climate change over the years”, *Air Quality, Atmosphere & Health*, Volume 15, 1333–1340, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11869-022-01156-5>

COMISSÃO EUROPEIA, *Pacto Ecológico Europeu*, COM (2019) 640 final, 11-12-2019. [Consultado 4 Julho 2023]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52021DC0550>

COMISSÃO EUROPEIA, *Objetivo 55: alcançar a meta climática da UE para 2030 rumo à neutralidade climática*, COM (2021) 550 final, 14-07-2021. [Consultado 4 Julho 2023]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52021DC0550>

COMISSÃO EUROPEIA, *EU Emissions Trading System (EU ETS)*, [ca. 2021]. [Consultado 20 Junho 2023]. Disponível em: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_pt

COMISSÃO EUROPEIA, *Relatório do Resumo da Avaliação de Impacto*, SWD (2022) 168 final, 22-06-2022. [Consultado 26 Setembro 2023]. Disponível em: <https://eur->

⁸² FOY, Henry, “European Express”, *Financial Times*, 06-09-2023. [Consultado 6 Setembro 2023]. Disponível em: <https://www.ft.com/content/06ca4217-f622-4e53-82b2-ff9cae213976>

[lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022SC0168](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022SC0168)

COMISSÃO EUROPEIA, *Relatório sobre o funcionamento do mercado europeu do carbono em 2021*, COM (2022) 516 final, 14-12-2022. [Consultado 22 Junho 2023]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0516>

COMISSÃO EUROPEIA, *Climate Action – Land use sector*, [ca. 2022]. [Consultado 3 Outubro 2023]. Disponível em: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/land-use-sector_en

DUPONT, Claire, et al., “Three decades of EU climate policy: Racing toward climate neutrality?”, *WIREs Climate Change*, 1-12, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/wcc.863>

FISHER, Elizabeth, “Unearthing the Relationship Between Environmental Law and Populism”, *Journal of Environmental Law*, Volume 31 (3), 383–387, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jel/eqz028>

GORE, Tim, “The revision of the Energy Taxation Directive could underpin a fair and green tax reform in Europe”, *Heinrich Böll Stiftung*, Bruxelas, 2021. [Consultado 29 Agosto 2023]. Disponível em: <https://eu.boell.org/en/2021/09/13/revision-energy-taxation-directive-could-underpin-fair-and-green-tax-reform-europe>

HOEK, Niels, “A Critical Analysis of the Proposed EU Regulation on Nature Restoration: Have the Problems Been Resolved?”, *European Energy and Environmental Law Review*, Volume 31 (5), 320–333, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.54648/eelr2022021>

KIRCHNER, Stefan, “European Union (EU)”, *Yearbook of International Environmental Law*, Volume 31 (1), 293–296, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/yiel/yvab054>

KOTZAMPASAKIS, Manolis, “Intercontinental shipping in the European Union emissions trading system: A ‘fifty–fifty’ alignment with the law of the sea and international climate law?”, *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, Volume 32 (1), 29-43, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/reel.12485>

MINAS, Stephen, “EU climate law sans frontières: The extension of the 2030 Framework to the Energy Community contracting parties”, *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, Volume 29 (2), 177-190, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/reel.12352>

MOREIRA, Fátima Campos; MATOS, André Pereira, “A governança multinível na proteção do direito fundamental ao ambiente da União Europeia: o Pacto Ecológico Europeu e o projeto *Cities Mission*”, *Revista Jurídica Portucalense*, 32, 364–400, 2022. Disponível em: [https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705\(32\)2022.jm-01](https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705(32)2022.jm-01)

PACKROFF, Jonathan; KURMAYER, Nikolaus J., “Energy Taxation Directive: Europe’s key climate law stuck in a quagmire”, *Euroactiv*, 20-05-2023 [Consultado 13 Julho 2023]. Disponível em: <https://www.euroactiv.com/section/energy-environment/news/energy-taxation-directive-europes-key-climate-law-stuck-in-a-quagmire/>

PEETERS, Marjan; ATHANASIADOU, Natassa, "The continued effort sharing approach in EU climate law: Binding targets, challenging enforcement?", *Revue of European, Comparative & International Environmental Law*, Volume 29 (2), 201-212, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/reel.12356>

SCHLACKE, Sabine, et al., "Implementing the EU Climate Law via the 'Fit for 55' package", *Oxford Open Energy*, Volume 1, 1-13, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/ooenergy/oiab002>

SGARAVATTI, Giovanni, "The struggle to cut emissions from international aviation and shipping", *Bruegel Analysis*, 2023. [Consultado 21 Junho 2023]. Disponível em: <https://www.bruegel.org/analysis/struggle-cut-emissions-international-aviation-and-shipping>

SKJÆRSETH, John Birger, "Towards a European Green Deal: The evolution of EU climate and energy policy mixes", *International Environmental Agreements: Politics, Law, and Economics*, 21, 25-41, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10784-021-09529-4>

THIEFFRY, Patrick, *Handbook of European Environmental and Climate Law*, 2nd ed., Bruylant, Bruxelles, 2021. ISBN: 9782802767862.

WOERDMAN, Edwin; ROGGENKAMP, Martha e HOLWERDA, Marijn (Edited by), *Essential EU Climate Law*, Elgar Publishing, Northampton, 2021. ISBN: 9781788971294.

WORLD WIDE FUND, *Member States to European Parliament: Europe needs a Nature Restoration Law now!*, 20-06-2023. [Consultado 27 Setembro 2023]. Disponível em: <https://www.wwf.eu/?10991966/Member-States-to-European-Parliament-Europe-needs-a-Nature-Restoration-Law>

Data de submissão do artigo: 01/11/2023

Data de aprovação do artigo: 18/01/2024

Edição e propriedade:

Universidade Portucalense Cooperativa de Ensino Superior, CRL

Rua Dr. António Bernardino de Almeida, 541 - 4200-072 Porto

Email: upt@upt.pt