

Graça ENES

*The gap between participatory objectives and the regulatory
framework of climate governance in the EU*

DOI: [https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705\(40.1\)2026.ic-4](https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705(40.1)2026.ic-4)

Secção

Investigação Científica / Scientific Research^{*}

XVIII Encontro de Professores de Direito Público / XVIII Meeting of Portuguese Public Law Professors

^{*} 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.

A Dissonância entre os Objetivos de Participação e o Quadro Regulatório da Governança Climática na UE

The Gap Between Participatory Objectives and the Regulatory Framework of Climate Governance in the EU

Graça ENES¹

Abstract:

The current climate emergency is a reality that demands a "WoS" (Whole of Society) governance approach, and there is a consensus that the participation of stakeholders and society is fundamental for the implementation of necessary actions. The Aarhus Convention imposes on the respective Parties, including the EU and its Member States, the implementation of mechanisms that promote public participation, both in the definition of environmental policies and plans and in relation to private and public actions with environmental impact. It also foresees the obligation to ensure access to administrative or judicial review. The Aarhus Regulation and the Climate Governance Regulation adopted in the EU present inadequacies that have generated criticism, including in the evaluation carried out by the Compliance Committee of the Aarhus Convention. Thus, a dissonance is observed between the regulatory framework in force and the proclaimed objectives.

Keywords: Climate Governance; Public participation; Aarhus Convention; EU Law; Normative dissonance

Resumo:

A emergência climática é uma realidade presente que solicita uma governação com uma abordagem "WoS" (*Whole of Society*), sendo consensual que a participação das partes interessadas e da sociedade são fundamentais para a implementação das ações necessárias. A Convenção de Aarhus impõe às respetivas Partes, entre as quais se encontra a UE e os seus EM, a implementação de mecanismos que promovam a participação do público, seja na definição de políticas e planos ambientais, seja em relação a ações, privadas e públicas, com incidência ambiental. É igualmente prevista a obrigação de assegurar o acesso a um reexame, administrativo ou judicial. O Regulamento Aarhus e o Regulamento da Governança Climática adotados na UE apresentam insuficiências que suscitaram críticas, incluindo na avaliação efetuada pelo *Compliance Committee* da Convenção de Aarhus. Verifica-se, assim, uma dissonância entre o quadro regulatório instituído e os objetivos proclamados.

Palavras-chave: Governança climática; Participação do público; Convenção de Aarhus; Direito da UE; Dissonância normativa

Introdução

A análise² que se desenvolve nos pontos seguintes propõe fazer uma avaliação crítica concentrada em alguns pontos da Convenção Aarhus, do Regulamento Aarhus e do Regulamento de Governança Climática com relevância para a participação dos

¹ Professora Associada da FDUP, Investigadora Integrada do CIJ, gef@direito.up.pt

² Corresponde à comunicação apresentada no XVIII Encontro de Professores de Direito Público, que teve lugar no dia 5 de setembro de 2025, na Universidade Portucalense, no Porto.

stakeholders e da sociedade civil. Não pretende apresentar uma análise exaustiva do enquadramento normativo da regulação e da governação climática na UE nem desenvolver o aprofundamento dogmático desse objeto. O objetivo é, sim, partindo da descrição das partes mais significativas desse regime, expor as insuficiências e incongruências entre os objetivos proclamados e os compromissos assumidos e a respetiva concretização normativa nos atos legislativos da União relevantes. Qualificamos essa desconformidade como uma dissonância, expressão que não é um conceito normativo ou dogmático, mas uma adaptação metafórica do conceito psicológico de “dissonância cognitiva”. Este recurso heurístico é útil para melhor ilustrar a distância entre o programa normativo e o quadro regulatório instituído. Esta distância é relevante, pois, dada a sua extensão e importância, tem um impacto verdadeiramente sistémico. Induz tensões, não contribui para a indispensável adesão e empenho de todos os *multistakeholders* e tem um alcance potencialmente disruptor, pondo em causa a racionalidade e efetividade dos objetivos e contribuindo para a dissonância cognitiva individual e coletiva.

É já parte do conhecimento comum a gravíssima realidade do sistema climático da Terra. A maior frequência de eventos naturais extremos por todo o globo são a sua manifestação mais tangível. Os numerosos e diversos efeitos negativos, o impacto sobre as múltiplas políticas públicas (do ambiente à agricultura, da indústria ao planeamento do território, da saúde à educação e investigação), a ciência e a consciência da situação, no entanto, não acarretam a adoção das ações necessárias, seja por parte das autoridades nos vários níveis políticos decisórios – internacional, europeu, estadual, infranacional -, seja por parte dos *stakeholders* e da sociedade civil, em geral. É consensual que a governação deste domínio complexo e dinâmico exige uma abordagem que, além do envolvimento de todos os setores e decisores públicos, i.e., uma abordagem “*Whole of the Government*” (“WoG”), envolva a participação de todos os *stakeholders* e a sociedade civil, em geral, ou seja, uma abordagem “*Whole of Society*” (“WoS”).

Nos pontos que se seguem percorrer-se-ão os regimes de promoção e garantia da participação pública em ações e decisões com impacto no domínio ambiental previstos na Convenção Aarhus, no Regulamento Aarhus e no Regulamento de Governação Climática. Um breve apontamento final incidirá sobre a proposta de Regulamento sobre a aceleração das avaliações ambientais incluída no pacote «*omnibus*».

1. Uma realidade alarmante, com impactos significativos, mas de determinação difícil e objeto de prioridades conflitantes

Há décadas que sabemos, que proclamamos um compromisso, mas, na verdade, ignoramos o problema. O objetivo que foi assumido de impedir a ultrapassagem do limiar de 1,5º C em relação à época pré-industrial foi obliterado em 2024. Este foi o ano mais quente de que há registo, ultrapassando 1,55º o valor pré-industrial (1850-1900). E esta realidade não foi pontual. Os 10 últimos anos foram os 10 anos mais quentes de que há registo³ e parece comprovado que as ondas de calor que se têm repetido estão associadas às emissões de carbono⁴.

As várias iniciativas e programas políticos implementados também há décadas não impediram a Europa de constituir o continente com aquecimento mais rápido no globo, a um ritmo duas vezes superior ao ritmo global⁵. A União Europeia é responsável por um contributo negativo para a sustentabilidade do planeta, fruto dos respetivos padrões de consumo e da dependência de cadeias de abastecimento longínquas.

Recentemente, acontecimentos como a pandemia e o novo contexto geopolítico e económico internacional induziram uma reorientação das prioridades políticas na Europa potencialmente conflitante. A reindustrialização, que tem ganho renovada atenção, mesmo com tecnologias avançadas, não deixará de ter um impacto negativo nos objetivos ambientais. Já o “*nearshoring*”, reduzindo a dependência de cadeias de fornecimento longínquas, contribuirá para a diminuição da pegada ecológica negativa. A guerra na Ucrânia despertou a consciência dos riscos da dependência energética e reforçou a embrionária consciência das exigências de segurança e defesa como dimensão imperativa da autonomia estratégica. Tal, contudo, não conduziu ainda à definição de uma política energética comum, capaz de

³ World Meteorological Organisation, “WMO confirms 2024 as warmest year on record at about 1.55°C above pre-industrial level”, 15.01.2025. Disponível em <https://wmo.int/news/media-centre/wmo-confirms-2024-warmest-year-record-about-155degc-above-pre-industrial-level> [último acesso em 27.04.2026].

⁴ Yann Quilcaille et al., “Systematic attribution of heatwaves to the emissions of carbon majors”, 2025, *Nature*, Vol 645, 11 September 2025, pp. 392-410; Robert McSweeney, Ayesha Tandon, “Mapped: How climate change affects extreme weather around the world”, *Carbon Brief*, 18.11.2024, Last updated: 19 March 2026. Disponível em <https://interactive.carbonbrief.org/attribution-studies/index.html> [último acesso em 27.04.2026].

⁵ European Environmental Agency, *European Climate Risk Assessment Report (EUCRA)*, EEA Report 01/2024. Disponível em <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/european-climate-risk-assessment> [último acesso em 27.04.2026].

promover verdadeiramente a autonomia ou um caminho seguro na adoção de energias renováveis. No que respeita à segurança e defesa, registam-se iniciativas comuns relevantes (v.g., o programa “SAFE”⁶), mas ainda está longe de haver um consenso sobre o modelo a seguir, através de um pilar europeu da NATO ou de um novo quadro; nem a perda da ilusão da proteção norte-americana foi suficiente para a determinação do objetivo e da via a seguir. Também o acesso a matérias-primas e materiais críticos necessários para a transição energética e para assegurar uma presença na frente da revolução digital têm enfrentado dificuldades. Não basta a implementação de uma política de intenções ou a adoção de legislação. Verificam-se desafios ambivalentes, de que é um revelador exemplo a designação do projeto de exploração de lítio em Portugal como um projeto estratégico, que foi objeto de uma reação da comunidade local dado o impacto ambiental e social da iniciativa⁷.

Esta é uma realidade complexa, de difícil apreensão. Efetivamente, não se encontra um consenso entre os modelos económicos em relação ao impacto financeiro negativo das alterações climáticas⁸. Ainda assim, é evidente um impacto transversal em vários domínios e, portanto, em diversas políticas públicas, em especial na saúde pública, no ambiente, na agricultura ou na energia, comprometendo a concretização dos seus objetivos. Não obstante, o acordo entre o Conselho e o PE para a atualização do Pacto para o Clima introduziu uma flexibilização, nomeadamente admitindo a consideração dos créditos internacionais de carbono até 5% para o cumprimento da nova meta de redução de 90% da emissão de gases com

⁶ Estabelecido pelo Regulamento (UE) 2025/1106 do Conselho, de 27 de maio de 2025, que cria o Instrumento de Ação para a Segurança da Europa (SAFE) através do Reforço da Indústria Europeia de Defesa, JO L, 2025/1106, 28.5.2025.

⁷ Depois de recusada a modificação da decisão em sede de reexame administrativo, foi interposto, em 5.02.2026, um recurso de anulação da decisão da Comissão Europeia no Tribunal Geral. Proc. T-77/26, AUDCB e o./Comissão.

⁸ Sobre as dificuldades e divergências dos diferentes modelos, Mark John, “Economic models buckle under strain of climate reality”, *Reuters*, 22.11.2023. Disponível em <https://www.reuters.com/business/environment/economic-models-buckle-under-strain-climate-reality-2023-11-22/> [último acesso em 27.04.2026]. O estudo publicado em 17.04.2024, na *Nature*, que apontava o número astronómico de €38 triliões de impacto financeiro negativo em 2049, foi retirado em 3.12.2025, tendo os autores assumido erros. Maximilien Kotz et al., “The economic commitment of climate change”, *Nature* volume 628, pages 551–557 (2024). Disponível em <https://www.nature.com/articles/s41586-024-07219-0> [último acesso em 27.04.2026]. O Relatório do “United Nations Environmental Programme” (UNEP) envereda por uma abordagem que salienta antes os resultados benéficos da ação de combate e mitigação das alterações climáticas. UNEP, *A Future we Choose. Why Investing in Earth now can lead to a trillion-dollar benefit for all. Executive Summary*, 2025. Disponível em <https://wedocs.unep.org/bitstreams/4b2702f5-f990-49c5-9dca-e1c9bc23d49f/download> [último acesso em 27.04.2026].

efeito de estufa até 2040⁹.

2. A governação climática num contexto de complexidade impõe um envolvimento *multistakeholder*

A realidade sumariamente descrita apresenta uma elevada complexidade e tem incidências multidimensionais¹⁰. Os objetivos da neutralidade climática conflituam com objetivos de outras políticas no atual contexto geopolítico. Há um consenso sobre a necessidade de superar a abordagem clássica de governação com responsabilidades compartimentadas e passar para um modelo de governação “*WoG*” (“*Whole of the Government*”). O programa da presente Comissão Europeia (mandato 2024-2029) assume expressamente esse modelo na implementação dos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS).

The Commission's 'Whole-of-Government approach' to implementing the SDGs



Figura 1. Fonte: European Commission, *EU approach to SDGs implementation*. Disponível em https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/sustainable-development-goals/eu-approach-sdgs-implementation_en [último acesso em 27.04.2026].

Os ODS são transversalmente integrados nas prioridades políticas eleitas para este mandato. Em especial, o ODS 13 (Ação Climática) é integrado na prioridade

⁹ Conselho da UE, Comunicado de Imprensa de 10.12.2025. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2025/12/10/2040-climate-target-council-and-parliament-agree-on-a-90-emissions-reduction/> [último acesso em 27.04.2026].

¹⁰ European Environment Agency, “Governance in complexity. Sustainability governance under highly uncertain and complex conditions”, *EEA Report 05/2024*, 2024. Disponível em <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/governance-in-complexity-sustainability-governance> [último acesso em 27.04.2026].

“Preservar a nossa qualidade de vida: segurança alimentar, água e natureza”. Um dos objetivos instituídos é a adaptação e preparação “para um clima em mudança”¹¹. Embora se reconheça que o impacto das alterações climáticas é um dos maiores riscos para a União Europeia, são apenas três as ações previstas (ao passo que no outro objetivo identificado nesta prioridade – “Criar um sistema agrícola e alimentar competitivo e resiliente e salvaguardar a biodiversidade”, as ações previstas e as iniciativas já adotadas são bem mais numerosas).



Figura 2. Fonte: European Commission, *EU approach to SDGs implementation*. Disponível em https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/sustainable-development-goals/eu-approach-sdgs-implementation_en [último acesso em 27.04.2026].

Esta abordagem não é suficiente. Desde a Conferência de Estocolmo de 1972, e sempre reiterado em todos os mais importantes marcos políticos e normativos internacionais, se reconhece que é indispensável um envolvimento alargado de múltiplos atores públicos e privados e mesmo da sociedade civil, ou seja, uma governação “WoS” (“*Whole of Society*”)¹². São fundamentais a transparência, a participação e o acesso à justiça, não apenas para assegurar a consideração dos múltiplos interesses e a salvaguarda dos direitos potencial ou atualmente afetados, mas igualmente para promover a preparação da sociedade e dos cidadãos para os

¹¹ Comissão Europeia, “Preservar a nossa qualidade de vida: segurança alimentar, água e natureza”. Disponível em https://commission.europa.eu/priorities-2024-2029/quality-life_pt [último acesso em 27.04.2026].

¹² UNEP, *A Future we Choose*, cit., p. 4.

riscos e para as decisões difíceis que serão necessárias.

3. O quadro de referência para a participação do público – a Convenção de Aarhus

A Declaração de Estocolmo, em 1972, mencionava a associação do público à ação de gestão e controlo ambiental (recomendação 97). Vinte anos mais tarde, a Declaração do Rio faz eco claro da importância de uma governação “WoS”, reconhecendo no seu princípio 10 que “[a] melhor forma de tratar as questões ambientais é assegurar a participação de todos os cidadãos interessados ao nível conveniente”. Não se limitando a esta proclamação genérica, aponta as vias de concretização desse envolvimento. Além do acesso à informação sobre o ambiente e sobre produtos e atividades perigosas nas suas comunidades, “cada pessoa terá (...) a oportunidade de participar em processos de tomada de decisão”, devendo os Estados garantir o “acesso efetivo aos processos judiciais e administrativos, incluindo os de recuperação e de reparação”.

O instrumento internacional de implementação normativa desse compromisso no âmbito da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas é a Convenção de Aarhus¹³, de 25 de junho de 1998¹⁴. Segundo o seu Preâmbulo, “todo o indivíduo tem direito a viver num ambiente adequado à sua saúde e bem-estar e o dever, quer individual quer em associação, de proteger e melhorar o ambiente em benefício das gerações atuais e vindouras”. Nesta configuração, a participação não é um privilégio aspiracional ou apenas um direito. É um dever cívico, individual e coletivo, de contribuir para a sustentabilidade ambiental. O acesso do público em geral e das organizações a mecanismos judiciais “para que os seus interesses legítimos sejam

¹³ Foram 38 os seus signatários e conta com 48 Partes, desde 2025 (47 Estados e a União Europeia). A Convenção entrou em vigor em 30 de outubro de 2001. Portugal esteve entre os signatários originais e procedeu à sua ratificação em 9 de junho de 2003. A UE foi também um dos subscritores iniciais e aprovou a Convenção em 17 de fevereiro de 2005. A Guiné-Bissau aderiu em 2023 e é o único Estado Parte não euro-asiático. United Nations, *United Nations Treaty Collection*, 3.03.2026 Disponível em https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=en [último acesso em 27.04.2026]. Em 20 de abril de 2025, entrou em vigor a modificação operada através da “*Decision II/1 on genetically modified organisms*”, adotada na segunda reunião das Partes ocorrida em Almaty, Kazakhstan, entre 25 e 27 de maio de 2005, e que conta com 33 Partes. Foi ratificada por Portugal em 8 de setembro de 2009. A aprovação da UE data de 1 de fevereiro de 2008.

¹⁴ Em 1995, a Terceira Conferência Ministerial «Ambiente para a Europa» da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas, realizada em Sofia, Bulgária, entre 23 e 25.10.1995, aprovou, na Declaração Ministerial, as “Diretrizes de Acesso à Informação e à Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão em Matéria de Ambiente”, um instrumento orientador de *soft law*. Disponível em <https://unece.org/sofia-conference> [último acesso em 27.04.2026].

protegidos e a lei seja cumprida” é salientada em especial como uma “preocupação”. Não obstante, não inclui entre os atos a submeter a um reexame administrativo ou judicial os atos legislativos, embora não se restrinja aos atos administrativos (artigo 2.º, n.º 2) e abranja os atos de tipo regulamentar.

Por outro lado, além de um reconhecimento genérico da “importância do papel que desempenham os cidadãos individualmente, as organizações não governamentais e o sector privado na proteção do ambiente”, a Convenção considera, ainda no Preâmbulo, que a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão “aumenta a qualidade e a implementação das decisões” e permitirá o “fortalecimento do apoio do público nas decisões sobre ambiente”, ou seja, estabelece uma correspondência entre a boa governação e o modelo de governação “WoS”.

O acesso à informação, a participação no processo de decisão e o acesso à justiça do público em matéria de ambiente constituem, segundo a Convenção de Aarhus, uma condição “para a proteção do direito que qualquer indivíduo, das gerações atuais ou futuras, tem de viver num ambiente adequado à sua saúde e bem-estar” (artigo 1.º).

A modificação acordada em 2005 alterou o regime de participação do público no que respeita ao lançamento no ambiente e à colocação no mercado de organismos geneticamente modificados (OGM), alterando o artigo 6.º, n.º 11, e introduzindo o artigo 6.º-*bis* e o Anexo I-*bis*.

Segundo o artigo 2.º, al. 4) da Convenção, o conceito de “público” “define uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas e, como definido na legislação ou prática nacionais, as suas associações, organizações ou grupos”. A al. 5) considera como “público interessado” “o público afetado ou que possa ser afetado, ou que tenha interesse no processo de tomada de decisão, incluindo desde logo nessa definição “as organizações não governamentais que promovam a proteção do ambiente e preencham quaisquer dos requisitos definidos na legislação nacional serão consideradas como interessadas”. Como se verá adiante, o quadro jurídico da União não responde devidamente às exigências decorrentes deste âmbito subjetivo de aplicação.

A Convenção prevê uma obrigação genérica das Partes de “facilitar” a “participação no processo de tomada de decisão e na procura de acesso à justiça em matéria de ambiente” (artigo 3.º, n.º 2), através, por um lado, do “reconhecimento apropriado e o apoio às associações, organizações ou grupos que promovam a

proteção do ambiente” e, por outro lado, assegurando “que o seu sistema legal nacional seja compatível com estas obrigações [da Convenção]” (artigo 3.º, n.º 4)¹⁵.

Em concreto, são dois os âmbitos de promoção da participação apontadas pela Convenção de Aarhus. O artigo 6.º refere-se às condições a assegurar para a participação do público em relação a decisões de autorização ou não autorização sobre atividades específicas inscritas no Anexo I¹⁶ (n.º 1, al. a)) e a outras “que possam ter impactes significativos no ambiente (n.º 1, al. b))¹⁷. Uma participação efetiva pressupõe o acesso em condições apropriadas a toda a informação relevante.

O n.º 2 impõe a obrigação de informar o público interessado “de forma efetiva, atempada e adequada, quer através de notícia pública ou individualmente, conforme for mais conveniente, no início do processo de tomada de decisão”. As informações a disponibilizar são enumeradas no n.º 2 e no n.º 6. Estão previstas informações materiais sobre a atividade em causa e informações procedimentais sobre a autoridade responsável pela decisão e outras autoridades intervenientes, as condições e prazos para a participação do público. O n.º 3 do artigo 6.º dispõe que os prazos, nas diferentes fases, devem ser razoáveis “de forma a permitir tempo suficiente para informar o público (...) e para que o público se possa preparar e participar efetivamente ao longo do processo de tomada de decisão...”. Para que possa ser efetiva, a participação do público deve iniciar-se “quando todas as opções estiverem em aberto” (n.º 4) e o resultado da participação deve ser “tomado em devida conta” (n.º 8). A participação pode consubstanciar-se na apresentação, por escrito ou outra forma conveniente, de comentários, informação, análises ou opiniões (n.º 7). O n.º 10 estende às modificações de uma atividade a aplicação das condições

¹⁵ A Convenção institui um regime de obrigações mínimas, permitindo às Partes ir mais além na promoção do acesso à informação, participação e acesso à justiça, mas não constitui um fundamento para uma regressão nos direitos já reconhecidos pelas Partes (artigo 3.º, n.º 5 e n.º 6).

¹⁶ O Anexo I elenca um conjunto significativo de atividades com determinadas condições relacionadas com o setor energético, a produção e a transformação de metais, a indústria mineral, a indústria química, a gestão de resíduos e de águas residuais, a indústria papelreira, a construção de vias de comunicação rodoviária, ferroviária e de navegação, a construção de condutas para transporte de gás, de petróleo ou de produtos químicos, instalações de armazenagens de petróleo, de produtos petroquímicos ou químicos, linhas aéreas de transporte de eletricidade, portos e aeroportos, sistemas de captação de água e de transferência de recursos hídricos, barragens, pedreiras e minas a céu aberto, instalações para criação intensiva de aves de capoeira ou suínos, matadouros e outras instalações de processamento de alimentos, de pré-tratamento e tingimento de fibras e têxteis e curtimento de couros e peles. Contem ainda uma cláusula genérica através da qual são abrangidas as atividades que a legislação nacional submeta a um estudo de impacto ambiental com participação do público.

¹⁷ Faculta-se a exclusão casuística de atividades com “interesse na defesa nacional” (artigo 3.º, n.º 1, al. c)).

mencionadas, desde que apropriadas.

O segundo domínio de participação do público contemplada na Convenção de Aarhus respeita a planos, programas e políticas em matéria de ambiente (artigo 7.º). Segundo esta disposição, “[c]ada Parte tomará as medidas práticas adequadas ou outras para que o público participe, de forma transparente e justa, na preparação de planos e programas em matéria de ambiente, divulgando ao público a informação necessária”. Para a determinação das medidas adequadas, remete para o disposto no artigo 6.º, n.ºs 3, 4 e 8.

É certo que a Convenção confere uma significativa latitude às autoridades responsáveis, pois não indica critérios substantivos ou procedimentais para a determinação do público relevante, para além do quadro teleológico genérico que são “os objetivos desta Convenção”.

Já em relação à elaboração de políticas em matéria de ambiente, a obrigação que impende sobre as Partes não tem um alcance perentório, limitando-se a prescrever uma vaga obrigação de comportamento: “diligenciará para que, na medida do possível, seja dada oportunidade à participação do público”. Desde logo, o que se inclui no conceito de “políticas em matéria de ambiente”? Para a União Europeia a questão é ainda mais complexa, em virtude dos dois níveis de competências, da União e dos EM. É a própria União a adiantar um esclarecimento através da Declaração apresentada aquando da aprovação da Convenção, em que recorda a sua competência para celebrar convenções internacionais que contribuam para a prossecução dos seguintes objetivos: a preservação, proteção e promoção da qualidade do ambiente; a proteção da saúde humana; a utilização racional e prudente dos recursos naturais; a promoção de medidas a nível internacional para tratar de problemas ambientais mundiais ou regionais. Ressalva ainda a natureza dinâmica das suas competências.

Finalmente, a Convenção de Aarhus também prevê a participação do público na preparação de regulamentos e de outros atos de natureza normativa, ou seja, atos gerais e juridicamente vinculativos com efeitos significativos no ambiente (artigo 8.º). Novamente, a primeira obrigação é propiciar essa participação quando ainda estão em aberto todas as opções. A participação pode tomar a forma de comentário direto ou ter lugar através de órgãos consultivos que sejam representativos (al. c)). Para que seja efetiva, além da publicitação das propostas (al. a)), têm de ser concedidos prazos suficientes para a pronúncia.

O artigo 9.º tem como objeto o acesso à justiça quando sejam desrespeitadas pelas Partes as obrigações de informação e de participação impostas nos artigos 4.º e 6.º da Convenção. Em especial em relação à participação, o n.º 2 do artigo 9.º determina que as Partes assegurem aos membros do público interessado que tenha um interesse legítimo ou alegue a violação de um direito, se tal for exigido pela legislação nacional, o “acesso à revisão do processo através de um tribunal e ou de qualquer órgão imparcial e independente estabelecido por lei para questionar a legalidade processual e substantiva de qualquer decisão, ato ou omissão sujeito às disposições do artigo 6.º”.

O alcance desta disposição apresenta diversos condicionamentos. Desde logo, não há uma obrigação de assegurar uma tutela de tipo jurisdicional. Em alternativa a esta, podem as partes instituir um reexame de tipo administrativo, contanto seja uma revisão independente de decisões positivas ou de omissões abrangidas pelo disposto no artigo 6.º que atentem contra um interesse legítimo ou constituam a violação de um direito. Um condicionamento substantivo da tutela resulta da possibilidade conferida à legislação nacional de restringir a revisão à tutela de direitos e não a admitir para interesses legítimos (n.º 2, als. a) e b)). Depois, o que constitui um “interesse legítimo” ou a “violação de um direito” são deixados ao ordenamento jurídico das Partes, embora devam ser compatíveis “com o objetivo de dar ao público interessado um amplo acesso à justiça”. É certo que logo de seguida se impõe o reconhecimento como “interesse suficiente” o interesse das organizações que preencham os requisitos do artigo 2.º, al 5) (“as organizações não governamentais que promovam a proteção do ambiente e preencham quaisquer dos requisitos definidos na legislação nacional”), mas tal conceito remete igualmente para requisitos cuja definição compete ao ordenamento das Partes.

O n.º 3 reforça o acesso do público a uma tutela administrativa ou judicial independente “para questionar atos ou omissões de privados ou de autoridades públicas que infrinjam o disposto na legislação nacional aplicável em matéria de ambiente”, não apenas para questionar atos de natureza ambiental. O exato contorno do “público” relevante foi deixado aos ordenamentos das Partes e se não se traduz na obrigação de instituir uma ação popular, o espírito da norma é no sentido de assegurar a maior abertura, como resulta de vários considerandos do Preâmbulo da Convenção, em que sobressai a relevância da participação dos cidadãos, inclusive individualmente. A implementação desta disposição feita na UE pelo Regulamento

Aarhus, em 2006 conferiu legitimidade às Organizações Não Governamentais (ONG) para solicitar o reexame administrativo e subsequentemente o reexame judicial, mas foi só em 2021, na sequência de críticas generalizadas¹⁸ e da pronúncia negativa do *Compliance Committee* da Convenção, que foi alargado o público com legitimidade para requerer o reexame.

O n.º 4 determina que os processos acima referidos “deverão proporcionar soluções eficazes e adequadas, incluindo, se necessário, a reparação injuntiva do direito, ser justos, equitativos, céleres e não exageradamente dispendiosos”.

A Convenção de Aarhus constitui um quadro abrangente de garantia da participação do público em matéria ambiental, quer em relação a decisões concretas, quer em relação à formulação de políticas, planos e regulamentos. Porém, não deixa de ser um regime pautado por conceitos indeterminados e obrigações alternativas, que dá uma latitude ampla às Partes. A isto acrescem as reservas admitidas¹⁹. Este é um marco decisivo na promoção da participação do público na política e nas ações no domínio ambiental, fazendo avançar o modelo de governação “WoS”, mas deve assinalar-se o desfasamento entre a ambição e o regime de contornos relativamente indeterminados e flexíveis.

4. A dissonância do quadro regulatório da União – do Regulamento Aarhus à simplificação «*omnibus*»

A aprovação da Convenção pela UE, em 17 de fevereiro de 2005, foi acompanhada de uma Declaração, na qual recorda ter já adotado legislação para a implementação da Convenção e admite as dificuldades resultantes da repartição de competências, em especial os limites no acesso à justiça dos indivíduos e pessoas jurídicas privadas e públicas, remetendo, assim, para a responsabilidade dos Estados-

¹⁸ Mariolina Eliantonio e Justine Richelle, “Access to Justice in Environmental Matters in the EU Legal Order: The “Sectoral” Turn in Legislation and its Pitfalls”, *European Papers*, Volume 9, 2024, N.º 1, pp. 261-274. Disponível em <https://www.europeanpapers.eu/europeanforum/access-justice-environmental-matters-eu-legal-order-sectoral-turn-legislation-pitfalls> [último acesso em 27.04.2026].

¹⁹ A Suécia e a Suíça formularam reservas. No caso do primeiro Estado, as reservas incidem sobre o acesso a uma revisão judicial (artigo 9.º, n.ºs 1 e 2 da Convenção). A reserva suíça incide sobre os artigos 4.º, 6.º, n.º 6 e 9.º, n.º 2 e condiciona e exclui as obrigações no domínio da energia nuclear. Outras Partes não apresentaram reservas, mas Declarações. Estas, no entanto, com os seus efeitos hermenêuticos, não deixam de condicionar o alcance da Convenção. A UE apresentou duas extensas Declarações, incluindo o reconhecimento da desconformidade do direito vigente com as obrigações da Convenção. United Nations, *United Nations Treaty Collection*, cit..

membros enquanto não forem adotadas normas a nível da União²⁰.

O artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais, com a epígrafe “Direito a uma boa administração” prevê, no seu n.º 2, “[o] direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente” (al. a)) e “[o] direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial” (al. b)). Esta formulação corresponde a um direito de participação limitado, essencialmente associado a medidas com alcance direto e individual, o que não corresponde às obrigações instituídas na Convenção de Aarhus. Tal permite compreender as limitações do regime de direito derivado instituído para implementar a Convenção na União²¹.

O artigo 11.º do TFUE, por sua vez, reitera nos seus três primeiros números a obrigação das instituições da União, com a referência especial à Comissão no n.º 3, de, por vias diversas, assegurarem a participação dos cidadãos, das suas associações representativas e das partes interessadas em todos os domínios de ação da União.

Em 2006, foi adotado o Regulamento (CE) 1367/2006 (também Regulamento Aarhus), através do qual se institui o quadro de acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e o acesso à justiça em matéria de ambiente às instituições e órgãos comunitários. Em 2017, o *Compliance Committee* da Convenção concluiu, contudo, que o quadro jurídico aplicável na União, resultante do TFUE, do Regulamento Aarhus e da jurisprudência do TJUE²², não respeita

²⁰ Segundo o regime que resulta do artigo 19.º, n.º 1, § 2 do TUE. A este propósito, a Declaração diz: “(...) the European Community also declares that the legal instruments in force do not cover fully the implementation of the obligations resulting from Article 9 (3) of the Convention as they relate to administrative and judicial procedures to challenge acts and omissions by private persons and public authorities other than the institutions of the European Community as covered by Article 2 (2)(d) of the Convention, and that, consequently, its Member States are responsible for the performance of these obligations at the time of approval of the Convention by the European Community and will remain so unless and until the Community, in the exercise of its powers under the EC Treaty, adopts provisions of Community law covering the implementation of those obligations.” United Nations, United Nations Treaty Collection, cit.. O TJ tem reiterado essa responsabilidade (Proc. C-240/09, Slovak Bear; Proc. C-873/19, Deutsche Umwelthilfe, n.ºs 79 a 81; Proc. C-297/20 P, Sabo, n.º 33).

²¹ O direito a uma tutela jurisdicional efetiva, consagrado no artigo 47.º da Carta e concretizado através da via processual do recurso de anulação, previsto no artigo 263.º do TFUE, é igualmente restrito.

²² Esta análise não trata do regime restritivo de acesso dos indivíduos e outras pessoas jurídicas privadas e públicas à tutela jurisdicional no âmbito da UE. No domínio ambiental, a crítica a esse acesso restritivo, quer no plano administrativo, quer no plano judicial (este último assenta na fidelidade à interpretação iniciada no caso “Plaumann” (Proc. 25/62)), tem sido severa. Aydin Clara Orberk, *Access to courts in the EU and climate litigation*, European Careers Association Maastricht, Maastricht University. Disponível em <https://ecamaastricht.org/blueandyellow-knowyourunion/access-to-courts-in-the-eu-and-climate-litigation> [último acesso em 27.04.2026]; Giulia Claudia Leonelli, “A threefold blow

integralmente as obrigações de participação resultantes da Convenção e recomendou a sua modificação²³. Na sequência das críticas do *Compliance Committee*, o Conselho²⁴ solicitou um estudo sobre as opções possíveis e o PE exortou, em Resoluções de 2017 e 2020, à revisão do Regulamento. Na Comunicação sobre o Pacto Ecológico Europeu, em 2019, e na Comunicação «Melhorar o acesso à justiça em matéria de ambiente na UE e nos Estados-Membros», em 2020, a Comissão comprometeu-se a propor a modificação. O objetivo “de melhorar o acesso ao controlo administrativo e judicial a nível da União, por parte de cidadãos e organizações não governamentais no domínio do ambiente que tenham dúvidas específicas sobre a compatibilidade com a legislação ambiental dos atos administrativos com efeitos no ambiente” veio a ser concretizado com o Regulamento (UE) 2021/1767, cujo conteúdo final, apesar das limitações, foi mais ambicioso do que a proposta original da Comissão Europeia²⁵.

Quase duas décadas depois da vinculação da UE à Convenção de Aarhus, o considerando 5 do Regulamento (UE) 2021/1767 admite a desconformidade do Regulamento Aarhus com a Convenção.

Uma primeira alteração reconhecida como necessária foi a admissibilidade de revisão de atos normativos não legislativos e não apenas de atos de natureza individual (considerandos 7 e 8). Nesse sentido, a al. g) do n.º 1 do artigo 2.º prevê agora que o conceito de “ato administrativo” é constituído “qualquer ato não legislativo adotado por uma instituição ou órgão da União que tenha efeitos jurídicos e externos e contenha disposições que possam infringir a legislação ambiental”. Assim, passam

to environmental public interest litigation: the urgent need to reform the Aarhus Regulation”, 45 *European Law Review* (3), 2020, pp. 324-347; Idem, “Access to the EU courts in environmental and public health cases and the reform of the Aarhus Regulation: systemic vision, pragmatism, and a happy ending”, *Yearbook of European Law* 40, 2021, pp. 230-264. Disponível em <https://eprints.bbk.ac.uk/id/eprint/47282/> [último acesso em 27.04.2026].

²³ Embora tenha havido pronúncias anteriores sobre a UE, em 2017, o Comité fez uma análise exaustiva do quadro jurídico da União. Compliance Committee of the Aarhus Convention, *Findings and Recommendations of the Compliance Committee with regard to Communication ACCC/C/2008/32 (PART II) concerning compliance by the European Union*, 17.03.2017. Disponível em https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-32/Findings/C32_EU_Findings_as_adopted_advance_unedited_version.pdf [último acesso em 27.04.2026].

²⁴ Decisão (UE) 2018/881 Conselho, de 18 de junho de 2018, JO L 155 de 19.6.2018, pp. 6-7.

²⁵ O *Compliance Committee*, na avaliação de 2021, apresentou sugestões, que limitaram as condições inicialmente previstas, nomeadamente a substituição da expressão “efeitos vinculativos” por “efeitos jurídicos e externos”. Compliance Committee of the Aarhus Convention, *Report of the Compliance Committee on compliance by the European Union*, 31.08.2021. Disponível em https://unece.org/sites/default/files/2022-01/ECE_MP.PP_2021_51_E.pdf [último acesso em 27.04.2026].

a ser abrangidos os atos delegados, previstos no artigo 290.º do TFUE, e os atos de execução, previstos no artigo 291.º, n.º 2 do TFUE²⁶.

Outra alteração que se reconheceu necessária (considerandos 9 e 10) foi o alargamento do âmbito de aplicação do regulamento, integrando neste a revisão de atos que não constituam atos adotados ao abrigo de legislação ambiental, mas, sim, infringjam legislação ambiental, como prevê o artigo 9.º, n.º 3 da Convenção²⁷, e dando a relevância transversal à proteção ambiental. Mais, a nova redação do artigo 2.º, n.º 1, al. h) passa a abranger igualmente a omissão, ou seja, “a falta de adoção de um ato não legislativo por uma instituição ou órgão da União que tenha efeitos jurídicos e externos, sempre que tal falta possa infringir a legislação ambiental”. Neste plano, parece, assim, assegurada a conformidade com a Convenção.

A extensão material dos atos passíveis de reexame interno foi acompanhada de uma extensão subjetiva, por força da qual, além das ONG, outros membros do público passam a poder requerer o reexame, desde que preencham as condições previstas no novo artigo 11.º, n.º 1-A.

A al. a) desta disposição impõe a demonstração de que “houve uma ofensa dos seus direitos causada pela alegada infração da legislação ambiental da União e que são diretamente afetados por tal ofensa em comparação com o público em geral”. Esta cláusula aponta para a existência de uma afetação direta distinta do público em geral, designadamente “uma ameaça iminente para a sua própria saúde e segurança, ou uma ofensa de um seu direito decorrente da legislação da União, causada pela alegada violação da legislação ambiental” (considerando 19 do Preâmbulo). Este requisito é mais exigente do que o espírito do conceito de “público interessado” como previsto no artigo 2.º, al. 5) da Convenção de Aarhus, segundo o qual este designa “o público afetado ou que possa ser afetado, ou que tenha interesse no processo de tomada de decisão”²⁸. Se esta condição não é tão restritiva quanto a afetação individual, tendencialmente impossível nos atos normativos, ela pode corresponder à

²⁶ Em idêntico sentido se pronunciou o TJ no recurso do caso “ClientEarth” (Proc. C-212/21 P e C-223/21 P).

²⁷ Este alargamento também corresponde ao objetivo inscrito no artigo 11.º do TFUE. A discussão em torno do conceito de “legislação ambiental” esteve presente no caso ClientEarth/BEI (Proc. T-9/19), objeto do recurso referido na nota anterior.

²⁸ Os *Maastricht Principles on The Human Rights of Future Generations*, adotados sob a égide do Maastricht Centre for Human Rights, em 3.02.2023, preveem que sejam instituídas condições de representação adequadas à participação efetiva e significativa das gerações futuras em processos que afetem o exercício dos seus direitos humanos (Princípio 22). Estão disponíveis em <https://www.rightsoffuturegenerations.org/the-principles> [último acesso em 27.04.2026].

proposta do Advogado-Geral Jacobs de “afetação adversa substancial”²⁹ ou a um “híbrido” entre a afetação direta e a afetação individual. Seja como for, a manutenção, a par da afetação “distinta”, da exigência da afetação direta parece excluir o acesso ao reexame quando um ato ainda exija atos de implementação nacionais não vinculados³⁰. Na verdade, a proposta original da Comissão, demonstrando uma orientação restritiva claramente desconforme com a Convenção de Aarhus, previa expressamente essa exclusão, a qual foi eliminada na negociação entre o Conselho e o PE³¹.

Segundo a al. b) do n.º 1-A do artigo 11.^º³², outros membros do público poderão requerer o reexame se demonstrarem que existe um interesse público suficiente na preservação, proteção e melhoria da qualidade do ambiente, na proteção da saúde humana, na utilização prudente e racional dos recursos naturais ou na luta contra as alterações climáticas (considerando 20). Além desta condição substancial, exige-se que o pedido seja apoiado por, pelo menos, 4 000 membros do público residentes ou estabelecidos em, pelo menos, cinco Estados-Membros, com pelo menos 250 membros do público provenientes de cada um desses Estados-Membros. Também estas condições parecem mais restritivas do que o espírito do conceito de “público interessado”, como previsto no artigo 2.º, al. 5) da Convenção de Aarhus. Esta, embora esta não contemple a via da ação popular, também não aponta para critérios quantitativos. Por outro lado, se numa primeira análise, a distribuição “transnacional” dos interessados pode parecer justificada quando estão em causa atos de instituições, órgãos ou organismos da União, deveria ser relevante o círculo de pessoas em que os atos produzem um impacto e que pode não se estender por vários EM³³. Também

²⁹ Conclusões do Advogado-Geral Jacobs de 21.03.2002, UPA, Proc. C-50/00 P, ECLI:EU:C:2002:197.

³⁰ Mario Pagano fala dos designados “efeitos borboleta”. Contudo, no domínio ambiental, exigências mais estritas parecem inalcançáveis. “Climate change litigation before EU Courts and the ‘butterfly effect’ by Mario Pagano”, *Blog Droit européen*, 16.10.2019. Disponível em <https://blogdroiteuropeen.com/2019/10/16/climate-change-litigation-before-eu-courts-and-the-butterfly-effect-by-mario-pagano/> [último acesso em 27.04.2026].

³¹ Se tal poderia ser interpretado no sentido de uma evolução favorável, a inclusão dessa condição a par da afetação distinta lida em articulação sistemática com as condições previstas na alínea seguinte para o público em geral aponta num sentido restritivo.

³² Esta disposição apenas produziu efeitos a partir de 29.04.2023.

³³ Um bom exemplo é a recente atribuição de interesse estratégico à mina de lítio do Barroso que foi objeto de um recurso no Tribunal Geral interposto pela “Associação Unidos em Defesa de Covas do Barroso”, no dia 5.02.2026, depois da recusa do reexame dessa qualificação pela Comissão Europeia. Essa qualificação foi feita pela Commission Decision (EU) 2025/840 of 25 March 2025 recognising certain critical raw material projects as Strategic Projects under Regulation (EU) 2024/1252 of the European Parliament and of the Council, OJ L, 2025/840, 30.4.2025. Em 16.06. 2025 foi requerida, nos termos do artigo 10.º do Regulamento Aarhus, a revisão dessa decisão. Se os interesses em causa

a obrigação de representação através de uma ONG ou de um Advogado não acompanha o espírito de facilitar a participação do público. Por outro lado, neste caso não se impõe uma afetação direta, tal como não se impõe às Organizações Ambientais Não Governamentais (OANG)³⁴.

O que dizer desta evolução? Ela alarga o âmbito de aplicação do Regulamento Aarhus no que respeita ao direito a um reexame interno, ou seja, a uma reapreciação administrativa, o que merece uma apreciação positiva. Ainda assim, em relação a interessados que não sejam OANG ou em não esteja em causa um interesse público, o afastamento do “teste Plaumann” não foi acompanhado da exclusão da afetação direta e impõem-se condições exigentes: além dos fundamentos do pedido de reexame, é indispensável apresentar os elementos de facto e de direito que comprovam a legitimidade para requerer o reexame, em especial as condições referidas impostas aos membros do público. Em face disto, deixando a Convenção de Aarhus a definição dos critérios de acesso ao reexame ao direito interno das Parte, esta evolução poderá considerar-se conforme com a Convenção.

Dito isto, tem de concluir-se que se a Convenção de Aarhus está pejada de cláusulas gerais e conceitos com contornos e conteúdos a determinar pelos ordenamentos das Partes, o quadro regulatório da União Europeia não aproveita essa latitude para promover o espírito de maximização da participação do público no desenvolvimento e proteção dos objetivos ambientais, ainda que a revisão do Regulamento Aarhus, de 2021, tenha sido favoravelmente apreciada pelo *Compliance Committee* da Convenção³⁵.

Também o Regulamento (UE) 2018/1999³⁶, relativo à Governação da União da Energia e da Ação Climática (também Regulamento da Governação Climática) revela dissonâncias entre o regime instituído e os objetivos de participação consagrados na Convenção de Aarhus, nomeadamente o respetivo artigo 7.º.

Ao definir o seu objeto e âmbito de aplicação, o artigo 1.º, n.º 1, § 2 do

não tivessem sido assumidos por uma ONG, seria difícil o preenchimento das condições previstas na al. b).

³⁴ Em sentido semelhante, Giulia Claudia Leonelli, “Access to the EU courts in environmental and public health cases and the reform of the Aarhus Regulation: systemic vision, pragmatism, and a happy ending”, cit., nota 115.

³⁵ Compliance Committee of the Aarhus Convention, *Report of the Compliance Committee on compliance by the European Union*, 31.08.2021, cit..

³⁶ Este ato foi sucessivamente modificado pela Decisão (UE) 2019/504, pelo Regulamento (UE) 2021/1119, pelo Regulamento (UE) 2023/839, pelo Regulamento (UE) 2023/857 e pela Diretiva (UE) 2023/2413. As referências respeitam à versão consolidada.

Regulamento da Governação Climática dispõe que “o mecanismo de governação garante ao público “oportunidades efetivas para participar na preparação [dos] planos nacionais e (...) estratégias de longo prazo” em que assenta o mecanismo de governação climática. A mesma disposição declara que o mecanismo “abrange um processo estruturado transparente e iterativo, a observar pela Comissão e pelos Estados-Membros, para efeitos da finalização dos planos nacionais integrados em matéria de energia e de clima e da sua execução subsequente, inclusivamente no que se refere à cooperação regional, e correspondente ação da Comissão”.

O artigo 10.º determina que os EM são obrigados a “assegurar-se de que são dadas ao público oportunidades atempadas e eficazes” de participação na preparação do projeto de plano nacional integrado em matéria de energia e de clima (PNEC) e das estratégias de longo prazo (ELP). Refere-se especialmente aos planos para o período 2021-2030 com a expressão “muito antes da sua adoção”. Para tal, estabelece que os EM devem prever “calendários razoáveis (...) para que o público seja informado, participe e expresse as suas opiniões”, limitando “a complexidade administrativa” para o efeito.

O artigo 10.º é sucinto e vago e com a utilização de conceitos indeterminados como “oportunidades atempadas e eficazes”, sem quaisquer parâmetros temporais, materiais ou formais não acompanha as exigências procedimentais impostas pela Convenção de Aarhus na adoção dos PNEC e das ELP. Impunha-se uma maior concretização. Não se assegura que a participação se inicia quando todas as opções estão em aberto³⁷. Deveria precisar-se o âmbito material e os parâmetros temporais da consulta pública, o que não sucede. Deveria ainda determinar-se que a consulta se repetiria ao longo do processo de adoção do PNEC sempre que se verificassem alterações (em especial, considerando as pronúncias da Comissão), o que não é assegurado com esta previsão vaga.

Não se determina que seja “tomado em devida conta o resultado da participação do público”, como previsto no artigo 6.º, n.º 8 da Convenção de Aarhus. A inclusão de um resumo das opiniões do público ou das opiniões provisórias na documentação a apresentar à Comissão Europeia, prevista no artigo 10.º do

³⁷ Se é respeitada a obrigação vaga prevista no artigo 6.º, n.º 3 da Convenção, o mesmo não ocorre com a obrigação inscrita no n.º 4 desse artigo. A previsão de que o mecanismo de participação assegure que esta ocorra “muito antes da adoção” do PNEC, não é suficiente para garantir que ocorre quando ainda todas as opções estão em aberto. Compliance Committee, *Report of the Compliance Committee on compliance by the European Union*, 31.08.2021, cit..

Regulamento, pode facilitar a supervisão, mas não assegura que o resultado da participação tenha sido tido em consideração. Impunha-se uma previsão específica nesse sentido.

O artigo 11.º do Regulamento prevê que os EM estabeleçam um “diálogo” multinível sobre o clima e a energia com participação ativa e debate entre as “autoridades locais, as organizações da sociedade civil, as empresas, os investidores, outras partes interessadas relevantes e o público em geral”. Esse diálogo deve incidir sobre os diferentes cenários previstos para as políticas em matéria de energia e de clima e os progressos alcançados. Podem incluir-se nesse diálogo os planos nacionais integrados. Esta disposição oferece uma redação incongruente, que levanta dúvidas sobre a obrigatoriedade desse diálogo multinível para os PNEC. Se o diálogo sobre clima e energia “deve” ser estabelecido pelos EM, os PNEC “podem” ser debatidos nesse diálogo, o que aponta para uma faculdade e não uma obrigação. Esse carácter facultativo permitiu diferentes abordagens dos EM. Acresce que o enunciado é vago, não precisando suficientemente a sua operacionalização, novamente dando margem para soluções distintas e que não favorecem a participação dos *stakeholders* referidos.

O Anexo I sistematiza os pontos a integrar nos planos nacionais integrados e aí se encontram, no ponto 1.3, as “[c]onsultas e o envolvimento de entidades nacionais e da União e respetivo resultado”. É referido o “envolvimento” do parlamento nacional, do poder local e regional e da sociedade civil e do público em geral, e são também referidas “consultas” das partes interessadas, incluindo os parceiros sociais, e dos outros EM, a que acresce a referência ao “processo iterativo com a Comissão”. Finalmente, o anexo IV, referente aos elementos a incluir no Quadro Geral das Estratégias de Longo Prazo, prevê, no ponto 1.3, a consulta pública, mas sem qualquer densificação dos seus termos. Uma participação inclusiva não está assegurada por esta redação vaga e não basta o considerando 29 do preâmbulo do Regulamento nem o Guia da Comissão (mera *soft law*), de 2022, instando os EM a demonstrarem como promoveram a participação transparente e justa. Essa linguagem “aspiracional” é especialmente criticada pelo *Compliance Committee* da Convenção³⁸.

³⁸ O Comité concluiu que o Regulamento (UE) 2018/1999 não cumpre integralmente as obrigações impostas pela convenção, nomeadamente previstas no artigo 6.º, n.ºs 4 e 8 da Convenção. Critica a ausência de clareza e precisão. *Compliance Committee of the Aarhus Convention, Report of the Compliance Committee on compliance by the European Union*, 31.08.2021, cit..

Não se preveem quaisquer mecanismos específicos de acesso à justiça, de tipo administrativo ou judicial, no caso de PNEC que não cumpram as obrigações de transparência e participação. A possibilidade de recurso judicial fica em absoluto dependente dos diferentes sistemas jurídicos nacionais, nomeadamente da qualificação jurídica (normativa ou não) conferida aos PNEC, bem como das condições de acesso aos tribunais, sem prejuízo da sujeição dos EM às obrigações da Convenção de Aarhus, em virtude de serem Partes da Convenção.

Para as ELP, o artigo 15.º, n.º 7 limita-se a prever o dever de informar e disponibilizar imediatamente ao público as respetivas estratégias de longo prazo e eventuais atualizações, estando totalmente ausente a referência a mecanismos de participação, que apenas é referida genericamente no artigo 1.º, n.º 1 a propósito do objeto e âmbito de aplicação do Regulamento.

O inquérito feito aos *stakeholders* apontou essas “dissonâncias”, em especial por parte do terceiro setor³⁹.

Em 2024, o “Relatório da Comissão sobre a revisão do Regulamento relativo à Governação da União da Energia e da Ação Climática” salienta que o regulamento constitui um avanço, embora admita “que existem domínios que podem ser melhorados”⁴⁰. Não considera suficientemente colaborativa a abordagem vigente e conclui que se exige “um maior empenho dos Estados-Membros, dos órgãos de poder local e regional, da indústria, do setor financeiro, dos parceiros sociais e da sociedade civil, bem como uma maior cooperação com e entre estas entidades (...) na consulta, na partilha de informações, no intercâmbio de boas práticas, na assistência técnica e na coordenação”. Por outro lado, esse documento introduz como parâmetros relevantes a competitividade e reconhece haver “fragmentação remanescente, (...) lacunas e (...) abordagens nacionais descoordenadas”⁴¹.

Finalmente, merece uma nota o pacote de propostas «*omnibus*» apresentadas pela Comissão. Várias dessas iniciativas têm um evidente impacto negativo sobre

³⁹ European Commission, Workshop “Evaluation of the Governance of the Energy Union and Climate Action Regulation”, 11.01.2024. Disponível em https://energy.ec.europa.eu/events/workshop-evaluation-governance-energy-union-and-climate-action-regulation-2024-01-11_en [último acesso em 27.04.2026].

⁴⁰ Comissão Europeia, *Relatório da Comissão sobre a revisão do Regulamento relativo à Governação da União da Energia e da Ação Climática*, COM(2024) 550 final (acompanhado pelo SWD(2024) 200 final), Bruxelas, 11.9.2024, p. 15. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024DC0550> [último acesso em 27.04.2026].

⁴¹ Comissão Europeia, *Relatório da Comissão sobre a revisão do Regulamento relativo à Governação da União da Energia e da Ação Climática*, cit., p. 16.

objetivos ambientais, incluindo na promoção e garantia da participação dos *stakeholders* e da sociedade civil. Em especial, o artigo 6.º, n.º 10 da Convenção de Aarhus pode ficar em xeque quando o artigo 5.º da proposta de “Regulamento relativo à aceleração das avaliações ambientais dispensa estas em diversas alterações, ampliações e reconversões de projetos e atividades⁴². Além da crítica ao “espírito desregulador” subjacente, esta medida é passível de crítica pela incerteza que introduz.

Conclusão

A realidade complexa e dinâmica que as sociedades enfrentam no que respeita ao sistema climático impõe ações difíceis e que exigem o envolvimento de todos os *stakeholders* e da sociedade civil, de acordo com uma abordagem de governação “WoS”. A implementação de mecanismos de participação, seja em relação a projetos, seja na definição das políticas com impacto ambiental é fundamental. A Convenção de Aarhus é o principal quadro internacional europeu que visa assegurar o acesso à informação e participação do público no processo de decisão e acesso à justiça em matéria ambiental. Este instrumento dá uma significativa latitude de concretização às Partes, não impondo regimes de participação e revisão determinados, desde que sejam efetivos. Ainda assim, a sua implementação na União, nomeadamente através do Regulamento Aarhus e do Regulamento da Governação Climática, revela diversas insuficiências. Se o alargamento do âmbito normativo e material de aplicação do Regulamento Aarhus, operado em 2021, aproximou o regime da União dos compromissos da Convenção, o alargamento subjetivo permanece insuficiente, em virtude das condições restritivas impostas às categorias de *stakeholders* que podem requerer o reexame, em especial o “público interessado”, ainda que o *Compliance Committee* da Convenção não tenha apontado uma desconformidade. O Regulamento de Governação Climática caracteriza-se pela indeterminação das

⁴² O n.º 1 dessa disposição declara: “As alterações ou ampliações de projetos, como a reconversão de gasodutos ou de instalações industriais, bem como a prorrogação do seu período de funcionamento e as modificações destinadas a assegurar a descarbonização, só devem ser sujeitas a uma análise pelas autoridades competentes, a fim de determinar se são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente. Essas alterações ou ampliações só devem estar sujeitas a uma avaliação ambiental se envolverem grandes obras que representem riscos semelhantes ou superiores, em termos de efeitos no ambiente, aos colocados pelo projeto inicial”. Comissão Europeia, Proposta de Regulamento do PE e do Conselho relativo à aceleração das avaliações ambientais, COM/2025/984 final, Bruxelas, 10.12.2025. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:de67c08f-d67e-11f0-8da2-01aa75ed71a1.0014.02/DOC_1&format=PDF [último acesso em 27.04.2026].

obrigações de participação impostas aos EM na elaboração dos PNEC e ELP e pela ausência de previsões sobre o acesso à justiça, de tipo administrativo ou judicial. Também a recente iniciativa política de simplificação «*omnibus*» aponta num sentido que fragiliza a participação do público, designadamente a dispensa de avaliação de impacto ambiental em relação a alterações ou ampliações de projetos. É, portanto, evidente que se verifica uma dissonância entre os objetivos de envolvimento do público assumidos internacionalmente e plasmados no Direito primário e secundário, segundo a desejável lógica de governação “*WoS*”, e o regime normativo da União Europeia.

Referências bibliográficas:

- Comissão Europeia, *Relatório da Comissão sobre a revisão do Regulamento relativo à Governação da União da Energia e da Ação Climática*, COM(2024) 550 final (acompanhado pelo SWD(2024) 200 final), Bruxelas, 11.9.2024, p. 15. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024DC0550>
- Comissão Europeia, Proposta de Regulamento do PE e do Conselho relativo à aceleração das avaliações ambientais, COM(2025) 984 final, Bruxelas, 10.12.2025. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:de67c08f-d67e-11f0-8da2-01aa75ed71a1.0014.02/DOC_1&format=PDF
- Comissão Europeia, “Preservar a nossa qualidade de vida: segurança alimentar, água e natureza”, S.D. Disponível em https://commission.europa.eu/priorities-2024-2029/quality-life_pt
- Compliance Committee of the Aarhus Convention, *Findings and Recommendations of the Compliance Committee with regard to Communication ACCC/C/2008/32 (PART II) concerning compliance by the European Union*, 17.03.2017. Disponível em https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-32/Findings/C32_EU_Findings_as_adopted_advance_unedited_version.pdf
- Compliance Committee of the Aarhus Convention, *Report of the Compliance Committee on compliance by the European Union*, 31.08.2021. Disponível em https://unece.org/sites/default/files/2022-01/ECE_MP.PP_2021_51_E.pdf
- Conselho da UE, Comunicado de Imprensa de 10.12.2025. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2025/12/10/2040-climate-target-council-and-parliament-agree-on-a-90-emissions-reduction/>
- Eliantonio, Mariolina, Richelle, Justine, “Access to Justice in Environmental Matters in the EU Legal Order: The “Sectoral” Turn in Legislation and its Pitfalls”, *European Papers*, Volume 9, 2024, N.º 1, pp. 261-274. Disponível em <https://www.europeanpapers.eu/europeanforum/access-justice-environmental-matters-eu-legal-order-sectoral-turn-legislation-pitfalls>
- European Commission, Workshop “Evaluation of the Governance of the Energy Union and Climate Action Regulation”, 11.01.2024. Disponível em https://energy.ec.europa.eu/events/workshop-evaluation-governance-energy-union-and-climate-action-regulation-2024-01-11_en
- European Environmental Agency, *European Climate Risk Assessment Report (EUCRA)*, EEA Report 01/2024, 2024. Disponível em <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/european-climate-risk-assessment>
- European Environment Agency, *Governance in complexity. Sustainability governance under highly uncertain and complex conditions*, EEA Report 05/2024, 2024. Disponível em <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/governance-in-complexity-sustainability-governance>
- John, Mark, “Economic models buckle under strain of climate reality”, *Reuters*, 22.11.2023. Disponível em <https://www.reuters.com/business/environment/economic-models-buckle-under-strain-climate-reality-2023-11-22/>
- Kotz, Maximilien et al., “The economic commitment of climate change”, *Nature* volume 628, pages 551–557 (2024). Retirado em 3.12.2025. Disponível em <https://www.nature.com/articles/s41586-024-07219-0>

- Leonelli, Giulia Claudia, "A threefold blow to environmental public interest litigation: the urgent need to reform the Aarhus Regulation", 45 *European Law Review* (3), 2020, pp. 324-347
- Leonelli, Giulia Claudia, "Access to the EU courts in environmental and public health cases and the reform of the Aarhus Regulation: systemic vision, pragmatism, and a happy ending", *Yearbook of European Law* 40, 2021, pp. 230-264. Disponível em <https://eprints.bbk.ac.uk/id/eprint/47282/>
- Maastricht Centre for Human Rights, *Maastricht Principles on The Human Rights of Future Generations*, 3.02.2023. Disponível em
- McSweeney, Robert, Tandon, Ayesha, "Mapped: How climate change affects extreme weather around the world", *Carbon Brief*, 18.11.2024. Disponível em <https://interactive.carbonbrief.org/attribution-studies/index.html>
- Orberk, Aydin Clara, *Access to courts in the EU and climate litigation*, ECA, Maastricht University. Disponível em <https://ecamaastricht.org/blueandyellow-knowyourunion/access-to-courts-in-the-eu-and-climate-litigation>
- Quilcaille, Yann et al., "Systematic attribution of heatwaves to the emissions of carbon majors", 2025, *Nature*, Vol 645, 11 September 2025, pp. 392-410. Disponível em <https://www.nature.com/articles/s41586-025-09450-9>
- Pagano, Mario, "Climate change litigation before EU Courts and the 'butterfly effect' by Mario Pagano", *Blog Droit européen*, 16.10.2019. Disponível em <https://blogdroiteuropeen.com/2019/10/16/climate-change-litigation-before-eu-courts-and-the-butterfly-effect-by-mario-pagano/>
- UNEP, *A Future we Choose. Why Investing in Earth now can lead to a trillion-dollar benefit for all. Executive Summary*, 2025. Disponível em <https://wedocs.unep.org/bitstreams/4b2702f5-f990-49c5-9dca-e1c9bc23d49f/download>
- United Nations, *United Nations Treaty Collection*, 3.03.2026. Disponível em https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=en
- World Meteorological Organisation, "WMO confirms 2024 as warmest year on record at about 1.55°C above pre-industrial level", 15.01.2025. Disponível em <https://wmo.int/news/media-centre/wmo-confirms-2024-warmest-year-record-about-155degc-above-pre-industrial-level>

Data de submissão do artigo: 16/03/2026

Data de aprovação do artigo: 28/04/2026

Edição e propriedade:

Universidade Portucalense Cooperativa de Ensino Superior, CRL

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

Email: upt@upt.pt