

Avaliação das opções estratégicas para aumento da capacidade aeroportuária da Região de Lisboa

Relatório Final Sumário Executivo

Síntese e Recomendações da Comissão Técnica Independente Dezembro 2023

1. Introdução

Criada por Resolução do Conselho de Ministros (RCM) em outubro 2022, a Comissão Técnica Independente (CTI) foi mandatada para, até dezembro de 2023, realizar uma análise multidisciplinar do aumento da capacidade aeroportuária da Região de Lisboa, e a avaliação de opções estratégicas (OE) através de uma avaliação ambiental estratégica (AAE). A CTI concretizou a sua missão dentro do prazo, apresentando os resultados preliminares publicamente a 5 de dezembro de 2023.

A CTI integra um coordenador-geral e seis coordenadores de áreas temáticas: PT1 – Estudos de procura; PT2 – Planeamento aeroportuário; PT3: Acessibilidades; PT4: Ambiente; PT5: Análise económica e financeira; PT6: Análise Jurídica. Cada uma destas áreas temáticas produziu Relatórios Técnicos que são complementares ao Relatório Ambiental e que apresentam os detalhes de análise, e as fundamentações, que sustentaram a avaliação.

Os membros da CTI são docentes universitários e especialistas das respetivas áreas de trabalho (mais informação sobre a equipa em <https://aeroparticipa.pt/composicao-da-cti/>). A CTI é independente porque não está sujeita a orientações de qualquer tutela política ou administrativa, nem é titular de quaisquer interesses pessoais ou profissionais sobre qualquer das opções estratégicas em avaliação.

O Relatório da CTI a que corresponde este Sumário Executivo é resultado de um processo independente e transparente, assegurado por uma forte componente participativa. A avaliação estratégica realizada pretendeu reunir factos e fundamentos para apoiar e robustecer a futura decisão, esforçando-se por veicular o melhor conhecimento existente, com integridade e independência.

2. Problema de decisão

O problema de decisão colocado à CTI nesta AAE é definido na RCM:

- Como aumentar a capacidade aeroportuária da Região de Lisboa, em modelo dual ou único?
- Como evoluir para um *hub* intercontinental?
- Será necessário desativar, ou não, o AHD?

Para endereçar este problema de decisão a CTI adotou uma perspetiva estratégica de longo prazo. Quando se realiza uma AAE é muito importante ter a capacidade de ver ao longe, de imaginar o futuro sem depender do passado. Temos a oportunidade de estabelecer ambições e objetivos estratégicos que orientam as decisões, para onde ações futuras nos devem dirigir. Esta capacidade permite à AAE atuar como facilitador de decisões complexas, com uma grande diversidade de dimensões e efeitos a longo prazo, e uma enorme incerteza, como é o caso da decisão sobre as opções estratégicas para o aumento da capacidade aeroportuária da Região de Lisboa.

Por isso, para melhor responder ao problema de decisão e avaliar as OE, a CTI fixou-se no longo prazo e desencadeou uma reflexão estratégica em torno de quatro perguntas: Que estratégia de desenvolvimento nacional o aeroporto vai servir? Como articular os principais sistemas de transporte na Região de Lisboa? Quais os riscos naturais e tecnológicos que podem causar constrangimentos?

Que modelo de aeroporto queremos? Em síntese a questão que se colocou foi: Qual é a melhor solução e como é que devemos chegar lá. É a estas várias questões que o trabalho da CTI procura dar resposta.

3. O que se avaliou

A RCM apontou cinco opções estratégicas (OE), às quais a CTI, após um processo amplamente participado, acrescentou mais três, avaliando um total de oito OE.

Opções Estratégicas	Tipo	Descrição
OE 1	Dual	AHD principal + Montijo complementar
OE 2	Dual/Único	Montijo principal + AHD complementar (evoluindo para o Montijo substituir integralmente o AHD)
OE 3	Único	CTAlcochete (substituindo integralmente o AHD)
OE 4	Dual	AHD principal + Santarém complementar
OE 5	Único	Santarém (substituindo integralmente o AHD)
OE 6	Dual	AHD principal + CTAlcochete complementar
OE 7	Único	Vendas Novas (substituindo integralmente o AHD)
OE 8	Dual	AHD principal + Vendas Novas complementar

Para além das OE o contrato de concessão entre o Estado português e a ANA Aeroportos de Portugal é também objeto de avaliação na AAE, uma vez que constitui uma forte condicionante à decisão.

4. Princípios e motivações estratégicas que orientaram a avaliação

A avaliação orientou-se por cinco princípios fundamentais:

1. O **primado do interesse nacional**, e não o de qualquer grupo de interesse;
2. A **importância para o país**, isto é, encontrar aquela(s) que possa(m) ser a(s) melhor(es) alternativa(s) de solução para Portugal, com os seus desafios e realidade geoestratégica, política, social, ambiental e económica;
3. A **perspetiva de longo prazo**, reconhecendo que se trata de um investimento de longo prazo, não se podendo refazer a cada 10 ou 20 anos;
4. Por conseguinte, a **flexibilidade e capacidade de adaptação** às incertezas percecionadas, mas também ainda desconhecidas; e
5. A **sustentabilidade global** da solução para que seja durável e compatibilize as distintas dimensões da sustentabilidade, desde a ambiental, passando pela social, económico-financeira, até à tecnológica e de inovação.

5. Principais Oportunidades e Riscos

As principais oportunidades e riscos para o ambiente e para a sustentabilidade das OE em análise apresentam-se de forma global, diferenciando-se naturalmente as diferentes OE. A avaliação de cada OE por FCD está disponível no Relatório Ambiental, nos capítulos 6.X e no cap 8 (síntese), mas é muito extensa para ser incluída aqui. Recordam-se os cinco Fatores Críticos para a Decisão que, junto com 24 critérios de avaliação e 88 indicadores constituem o Quadro de Avaliação Estratégica, adotados após um amplo processo de participação pública: FCD1 – Segurança aeronáutica; FCD2 – Acessibilidade e Território; FCD3 – Saúde Pública e Viabilidade Ambiental; FCD 4 – Conectividade e Desenvolvimento Económico; FCD5 – Investimento Público e Modelo de Financiamento.

Principais oportunidades

- Todas as opções são financeiramente viáveis, não sendo necessário financiamento público para a construção do novo aeroporto;
- Existência e centralidade do AHD;
- Soluções duais têm vantagem em termos do impacto macroeconómico e das acessibilidades porque beneficiam da centralidade do AHD
- Soluções duais são mais vantajosas do ponto de vista financeiro, porque requerem menos investimento;
- Maior proximidade a Lisboa gera maiores impactos macroeconómicos;
- Num cenário de Alta Velocidade e Terceira Travessia do Tejo as soluções servidas ganham vantagem;
- Ligações rodoviárias existentes trazem vantagem;
- Polígono do aeroporto em solo público evita expropriações;
- Vantagens ambientais do fecho do AHD;
- Novas ferramentas de gestão aeronáutica e aeroportuária;
- Melhoria da eficiência energética e descarbonização com novas tecnologias;

Principais riscos

- População afetada sobretudo pelo ruído;
- Sobrevoos de áreas densamente povoadas e áreas de indústrias perigosas;
- Conflitos com obstáculos naturais e artificiais;
- Conflitos com corredores de aves migratórias;
- Colisão de aves;
- Conflitos com áreas militares;
- Disrupção territorial e económica em caso de o novo aeroporto ter uma vida útil curta;
- Constrangimentos rodoviários em hora de ponta em acessos existentes;
- Riscos de inundação e subida do nível dos mares, perigosidade sísmica, afetação de recursos hídricos superficiais e subterrâneos;
- Afetação do montado;
- Perda de solo agrícola e afetação da REN;
- Contestação social nas proximidades;
- Possível funcionamento deficiente de novas ferramentas de navegação aérea quando aplicadas em aeroporto antigos.

6. Aspetos centrais resultantes da avaliação estratégica

É fundamental **pensar estrategicamente** sobre o que interessa ao país como um todo, e à Região de Lisboa em particular. Sintetizam-se de seguida as mensagens fundamentais deste exercício de avaliação estratégica.

6.1 A relevância de um novo aeroporto face à posição geoestratégica nacional e da Região de Lisboa

As infraestruturas aeroportuárias têm vindo a ganhar relevância como **ativos estratégicos** para o desenvolvimento económico. Os aeroportos ocupam um lugar central nas redes de transporte, conectando as regiões à economia mundial e possibilitando o fluxo de pessoas, bens, serviços e informações. Portugal beneficia de uma **posição Atlântica** que gera oportunidades de diversificação de mercados e por isso se salienta a **importância da conectividade aérea para a diversificação e competitividade da economia portuguesa**. A diversificação de mercados, nomeadamente nos mercados extra-UE, terá sempre como principais alvos a América do Norte, a América Latina e África. O transporte aéreo será cada vez mais importante para o transporte de produtos de alto valor para

mercados naqueles continentes. A mudança de paradigma para uma economia baseada em **produtos de maior valor** tornará o transporte aéreo de mercadorias mais relevante no futuro, reforçando a importância das infraestruturas aeroportuárias para a competitividade da economia portuguesa. A análise do **impacto da conectividade aérea nas exportações** das empresas portuguesas mostra que uma estratégia de crescimento económico alicerçada no crescimento das exportações não pode deixar de ter em consideração os investimentos em infraestruturas aeroportuárias com vista a reforçar a conectividade aérea de Portugal.

6.2 A relevância de um hub intercontinental

A posição geográfica de Portugal favorece o desenvolvimento de um **hub intercontinental** e, assim, da conectividade no Atlântico e noutras zonas do globo. Um aeroporto internacional que atue como um **hub intercontinental tem exigências**, de espaço e de condições operacionais, não funciona com eficiência em espaços subdimensionados. Em particular deve ter capacidade para desenvolver uma cidade aeroportuária, ou pelo menos plataformas de indústrias e serviços geradoras de emprego e dinamismo económico. Devido a estas exigências um hub intercontinental requer um processo de desenvolvimento gradual, com uma **flexibilidade** que permita ajustamentos em função da evolução do contexto, que gera ou subtrai procura, mas sempre perspetivando os objetivos de longo prazo. Um hub intercontinental funcionará melhor num **aeroporto único**, partindo de uma solução dual, com o novo aeroporto a reunir todas as condições para vir a funcionar como hub intercontinental. Nas opções duais é necessário ter em conta que a partição de tráfego das companhias aéreas, que ocorrerá em resultado de alguma sobreposição requerida, por se assumir uma transição suave ou por se assumir que os aeroportos duais funcionarão em simultâneo num período alargado, é geradora de custos adicionais para as companhias aéreas, para os operadores de serviços de terra, para a navegação aérea, para o controlo de fronteiras, e outros stakeholders.

6.3 A relevância da inserção Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T)

A inserção na RTE-T de um novo aeroporto na região de Lisboa é uma **urgência** e uma **inevitabilidade**. Nesta integração estão projetos âncora que condicionam fortemente ambições de desenvolvimento nacional. Trata-se da modernização da rede ferroviária, da construção de toda a rede de alta velocidade planeada e da construção da terceira travessia do Tejo em modo ferroviário, infraestruturas estratégicas para o país e para a Região de Lisboa face aos objetivos de transição energética e de transferência modal. **O Aeroporto Humberto Delgado (AHD) de forma alguma responde aos objetivos associados aos nós de ligação da RTE-T principal**, desde logo porque não reflete a evolução da procura de tráfego. Verifica-se que não só já atingiu o limite da sua capacidade, resultando em crescentes solicitações não atendidas (*spillage*) como, face à sua inserção geográfica na cidade de Lisboa, não apresenta quaisquer condições para se poder expandir. Em boa parte como consequência deste facto, o AHD tem sido consistentemente classificado nos últimos lugares dos rankings internacionais de aeroportos no que respeita à pontualidade dos voos e à satisfação dos utentes.

6.4 O futuro das viagens de avião

Atendendo ao debate identificado em redor do futuro das viagens de avião e dos fatores condicionantes das escolhas dos passageiros em viagem de lazer, conclui-se que as questões associadas às alterações climáticas têm um potencial assinalável de vir a influenciar o paradigma da viagem de avião, nomeadamente na procura e na oferta de escolhas mais sustentáveis alinhadas com uma consciência coletiva que reconhece a importância de agir pela viabilidade do planeta. Contudo, embora a identificação destes fatores de mudança seja clara, a análise sobre a sua relevância na decisão do viajante não é conclusiva, mesmo que alguns autores lhe atribuam um carácter residual e geograficamente desigual.

Em suma, não se antevê que as viagens de avião por motivos de turismo venham a decrescer drasticamente no futuro. Ainda que se identifiquem tendências emergentes, não há evidência de que o seu impacto real seja significativo e de que os comportamentos e escolhas associados à viagem estejam em processo de alteração de paradigma, quer no que respeita ao número de viagens, quer às distâncias percorridas e (re)localizações de destinos.

6.5 A relevância das questões ambientais e de saúde humana no aumento da capacidade aeroportuária na Região de Lisboa

As soluções duais são sempre piores em termos ambientais e em termos de operações aeroportuárias. Embora se demonstrem mais rentáveis em termos económico-financeiros, porque usam o AHD que é uma estrutura já existente e consolidada, o modelo dual não é a melhor opção a longo prazo – é, no entanto, inevitável num período de transição cuja duração depende de muitos fatores. Há uma enorme escassez de espaço territorial na Região de Lisboa para o desenvolvimento de um novo aeroporto, por isso as opções surgem cada vez mais distantes de Lisboa. Ambientalmente qualquer localização ou modelo dual ou único vai ter impactes – é uma mudança. Se for em zona densamente ocupada afeta a saúde pública, se for em zonas menos densas afeta o sistema natural.

6.6 A relevância do contrato de concessão entre o Estado e a ANA Aeroportos de Portugal no aumento da capacidade aeroportuária na Região de Lisboa

O **Contrato de Concessão** atualmente em vigor tem uma importância fulcral na decisão de aumento da capacidade aeroportuária da Região de Lisboa. **Todas as opções estratégicas em avaliação** são, de uma forma ou de outra, **influenciadas e/ou influenciam o contrato existente**. Acresce que os atuais termos contratuais têm diversos mecanismos que suportam, por vezes de forma materialmente densa, o direito de opção da Concessionária, no sentido de lhe proporcionar várias vias de o exercer ou, não sendo contratualmente viável, estão consagrados os mecanismos legais de modificação e resolução contratuais que asseguram a sua posição económico-financeira. Este enquadramento significa, ao invés, que a posição do Concedente surge mais constrangida em alguns dos procedimentos descritos. É fundamental estabelecer uma estrutura de incentivos - abordagem regulatória – para reforçar o uso da nova infraestrutura e reduzir a procura no AHD. A revisão do contrato de concessão é porventura inevitável e urgente assegurar um gestor do contrato por parte do concedente e ponderadamente reequilibrar a posição das Partes na relação contratual.

7. Síntese da avaliação por FCD

No Relatório Ambiental, nos capítulos 6.X e no cap 8 (síntese), encontra-se a avaliação detalhada de cada OE por FCD. Como síntese indica-se seguidamente como os diferentes FCD avaliaram as OE em 1ª e em 2ª ordem de preferência:

FCD1: OPÇÃO Preferível: CTA (1º) e VNO (2º); CTA e VNO condições idênticas; preferível CTA porque CTA fecha-se a si próprio; não prejudica terceiros

FCD2: OPÇÃO Preferível: AHD+MTJ e MTJ (1º) e AHD+CTA e CTA (2º) – melhores opções na acessibilidade, conjugada com o efeito centralidade do AHD

FCD3: OPÇÃO Preferível: VNO (1º) e CTA (2º) Duais são piores que as únicas porque duplicam as externalidades ambientais negativas

FCD4: OPÇÃO Preferível: AHD+CTA (1º) e AHD+STR e AHD+VNO (2º) por efeitos macroeconómicos

FCD5: OPÇÃO Preferível: AHD+CTA (1º) e AHD+STR ou AHD+VNO (2º)

Sendo FCD1 – Segurança aeronáutica; FCD2 – Acessibilidade e Território; FCD3 – Saúde Pública e Viabilidade Ambiental; FCD 4 – Conectividade e Desenvolvimento Económico; FCD5 – Investimento Público e Modelo de Financiamento.

8. Recomendações para a decisão (dando resposta ao problema de decisão)

1. Como aumentar a capacidade aeroportuária da Região de Lisboa, em modelo dual ou único?

Sugere-se que se selecione um modelo dual, que permita a evolução para um modelo único no médio/longo prazo, quando tiver sido criada suficiente massa crítica, com densificação de atividades e recursos humanos.

O novo Aeroporto deverá ter condições para, no futuro, tendo em conta as condições de evolução da procura e da economia nacional, poder funcionar como aeroporto único, dado que esse é o modelo mais favorável para o desenvolvimento de um hub intercontinental.

Na escolha da localização do novo aeroporto, dado que deverá ter condições para poder vir a ser aeroporto único, deve ser tida em conta a proximidade ao centro de Lisboa, de forma a potenciar as economias de aglomeração da região.

2. Como evoluir para um hub intercontinental?

Um hub intercontinental funcionará melhor num aeroporto único, partindo de uma solução dual, com o novo aeroporto a reunir todas as condições para vir a funcionar como hub intercontinental.

3. Será necessário desativar, ou não, o Aeroporto Humberto Delgado (AHD)?

As razões ambientais e de saúde pública justificam o fecho ou uma redução significativa de movimentos no AHD, admitindo que a evolução tecnológica permitirá mitigar, a prazo, os atuais efeitos mais negativos do aeroporto.

Por razões de acessibilidade, menores distâncias e, portanto, menor pegada carbónica, e por razões económicas e financeiras, uma vez que se trata de uma infraestrutura já existente, poderá fazer sentido prolongar a vida útil do AHD no curto/médio prazo.

Contratualmente, a previsão do procedimento do NAL, sendo seguida, conduz ao fecho do AHD, porque o NAL está concebido como aeroporto de substituição do AHD. Portanto esta decisão terá que ser tomada no futuro, quando existirem condições para o encerramento do AHD, o que obriga a que a nova infraestrutura esteja então a funcionar em pleno.

Para sublinhar a complexidade da decisão apresentam-se no quadro seguinte as diferentes posições dos distintos PTs relativamente ao encerramento do AHD.

AHD na Perspetiva dos PT

Área temática (PT)	AHD na perspetiva dos PTs
1 – Procura	Não é relevante, embora sejam preferíveis soluções únicas.
2 – Planeamento aeroportuário	Deve fechar, numa estratégia de desenvolvimento aeroportuário e do hub
3 – Acessibilidades	Deve manter-se na perspetiva das acessibilidades Deve fechar na perspetiva do território
4 - Ambiente	Deve fechar atendendo aos problemas de saúde ambiental gerados e ao incumprimento de normas ambientais.
5 - Economico e Financeiro	Deve manter-se
6 - Jurídico	Se for NAL deve fechar, já que as soluções duais não implicam necessariamente o fecho do AHD

9. Caminhos possíveis – estratégia recomendada

Face aos resultados da avaliação, a CTI sugere os seguintes caminhos possíveis como soluções para aumentar a capacidade aeroportuária da Região de Lisboa. A decisão sobre a melhor solução cabe, naturalmente, aos decisores políticos.

Soluções inviáveis para um hub intercontinental

- AHD + MTJ (OE1) ou MTJ hub (OE2) não são opções viáveis por razões aeronáuticas e ambientais, bem como por razões económico financeiras devido à sua capacidade limitada para expandir a conectividade aérea.
- AHD+STR (OE4) e STR (OE5) não são opção por razões aeronáuticas (de navegação aérea).

Soluções viáveis para um hub intercontinental

Solução com mais vantagem

- AHD + CTA (OE6) até abrir CTA único (mínimo duas pistas) (OE3).

Outra solução viável

- AHD + VNO (OE7) até abrir VNO único (OE8) (mínimo duas pistas).