



LABORATÓRIO NACIONAL
DE ENGENHARIA CIVIL

MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS,
TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Proc. 0601/001/17081

DECLARAÇÃO AMBIENTAL

**Decisão sobre a localização do Novo Aeroporto de Lisboa
na zona da OTA ou na zona do Campo de Tiro de Alcochete**

Lisboa • Maio de 2008

I&D HIDÁULICA E AMBIENTE

RELATÓRIO 196/2008 – DHA

ÍNDICE

Objectivos do Estudo e da AAE	1
Metodologia	2
Opções consideradas	3
Factores Críticos para a Decisão	4
Justificação - Principais resultados por FCD	4
Direito ambiental	6
TEMA 1 - Contexto da decisão e objecto da avaliação	7
TEMA 2 - Âmbito e metodologia de análise	8
TEMA 3 – Sustentabilidade dos recursos naturais e riscos	11
TEMA 4 - Conservação da natureza e biodiversidade	14
TEMA 5 – Sistema de transportes terrestres e acessibilidades	18
TEMAS 6 e 7- Ordenamento do território e desenvolvimento regional	20
TEMA 8 – Competitividade e desenvolvimento económico e social	21
TEMA 9 - Comunidades locais	28
TEMA 10 - Avaliação financeira e Análise Custo-Benefício	29
TEMA 11 – Outros	37
Planeamento da Infra-estrutura e segurança aérea	38
Salvaguarda de valores naturais e culturais existentes e ordenamento do território	39
Avaliação de impactes do NAL	41
Monitorização e gestão de riscos	42
ANEXO – Parecer Jurídico	43

DECLARAÇÃO AMBIENTAL

DECISÃO SOBRE A LOCALIZAÇÃO DO NOVO AEROPORTO DE LISBOA NA ZONA DA OTA OU NA ZONA DO CAMPO DE TIRO DE ALCOCHETE

Considerando o parecer das entidades com responsabilidade ambiental específica consultadas e os comentários recebidos da consulta pública relativos à Avaliação Ambiental, de nível estratégico, constante do Relatório Ambiental¹ (RA) que informou a “Decisão sobre a Localização do Novo Aeroporto de Lisboa na Zona da Ota ou na Zona do Campo de Tiro de Alcochete” expressa na Resolução do Conselho de Ministros de 8 de Maio de 2008, foi elaborada a presente Declaração Ambiental (DA) nos termos do artigo 10º do Decreto-Lei 232/2007, de 15 de Junho, que transpõe para a ordem jurídica interna as Directivas n.ºs 2001/42/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Junho de 2001, e 2003/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio de 2003.

A Declaração Ambiental encontra-se estruturada de acordo com as sub-álneas i) a v) da alínea b) do artigo 10º do mencionado diploma. Constituem documentos anexos a esta Declaração Ambiental o Relatório Ambiental – Versão Final e o Relatório da Consulta no âmbito da Avaliação Ambiental.

i) Forma como as considerações ambientais e o Relatório Ambiental foram integrados na Decisão

Objectivos do Estudo e da AAE

O Governo, através de Despacho de 12 de Junho de 2007, do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, mandou o Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC) para elaborar um Estudo que procedesse a uma análise técnica comparada das alternativas de localização do Novo Aeroporto de Lisboa (NAL), na zona da Ota e na Zona do Campo de Tiro de Alcochete (CTA). O Estudo do LNEC destinava-se a apoiar uma decisão sobre a localização do NAL. Este Estudo, no qual o LNEC adoptou uma metodologia de avaliação ambiental de natureza estratégica, reuniu os elementos técnicos necessários e suficientes para fornecer a indicação sobre a adequação de qualquer das localizações, de forma comparada.

¹ Avaliação Ambiental Estratégica do “Estudo para Análise Técnica Comparada das Alternativas de Localização do Novo Aeroporto de Lisboa na Zona da Ota e na Zona do Campo de Tiro de Alcochete, Relatório Ambiental – Versão Final, Relatório 151/2008 – DHA, LNEC, Maio de 2008.

Para o efeito procedeu-se à consulta das entidades com responsabilidade ambiental específica, relativamente ao âmbito e ao alcance da avaliação ambiental e foi preparada uma primeira versão do Relatório Ambiental nos termos do Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de Junho, seguindo-se o mesmo diploma no que se refere à realização de consultas sobre o RA às entidades com responsabilidade ambiental específica e ao público, e à preparação de uma Declaração Ambiental.

As entidades com responsabilidade ambiental específica consultadas sobre o âmbito e o alcance adoptados no Estudo pronunciaram-se positivamente, tendo nalguns casos feito algumas recomendações sobre aspectos da sua competência. Neste contexto, foi solicitado a emissão de Parecer sobre o conjunto dos Factores Críticos de Decisão adoptados, e respectivos Critérios e Indicadores às seguintes entidades com responsabilidades ambientais específicas: Agência Portuguesa de Ambiente (APA); Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ICNB); Instituto da Água, I.P. (INAG, I.P.); Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDRLVT); e Direcção Geral de Saúde (DGS).

No passado dia 6 de Maio, o LNEC concluiu a versão final do RA o qual resultou da actualização da versão anterior tendo em consideração os resultados das consultas efectuadas ao abrigo do mencionado Decreto-Lei n.º 232/2007, nos termos a que se refere o artigo 9.º deste diploma.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 85/2008 de 26 de Maio adoptou, em termos gerais, as conclusões e recomendações do RA elaborado pelo Laboratório Nacional de Engenharia Civil, I. P., no âmbito do procedimento de avaliação ambiental estratégica da análise técnica comparada das alternativas de localização do novo aeroporto de Lisboa e confirmou a aprovação da localização do novo aeroporto de Lisboa na zona do Campo de Tiro de Alcochete.

Metodologia

Para atingir o objectivo acima exposto o LNEC entendeu adoptar uma metodologia de avaliação ambiental de natureza estratégica. Era assim feita a opção metodológica de apoiar o Estudo não em análises descritivas, mas num conjunto limitado de aspectos cruciais para a decisão, muito objectivos e focalizados, que fornecessem informação relevante para a decisão. Foram assim escolhidos os principais Factores Críticos para a Decisão (FCD), relevantes face à natureza da decisão e às implicações espaciais e temporais suscitadas.

Estes FCD constituem dimensões integradas para análise e avaliação e decorrem da interpretação integrada das questões estratégicas e ambientais prioritárias sobre as quais era relevante obter informação que permitisse a análise comparativa das duas localizações alternativas. Cada FCD identificou critérios de análise e avaliação, e respectivos indicadores, que estruturaram a avaliação. Para o efeito foram utilizadas as técnicas de análise e ponderação consideradas adequadas pelos especialistas responsáveis pelos respectivos FCD.

Os sete FCD foram seleccionados por forma a exprimir diversas dimensões de sustentabilidade todas igualmente relevantes para a decisão. Cada FCD incorpora múltiplos aspectos que foram ponderados entre si através de uma análise integrada e especializada, e são oferecidos à decisão com o seu

resultado intrínseco. Entre os sete FCD não se executam ponderações ou operações analíticas de qualquer tipo, designadamente não são utilizados algoritmos nem realizadas médias aritméticas.

O objectivo dos FCD é apresentar informação à decisão sobre temas críticos para a decisão, e não indiciar uma decisão. Os FCD consideraram-se assim igualmente pertinentes para apoiar a decisão.

A avaliação estratégica, estruturada segundo os sete FCD, incluiu:

- Um diagnóstico selectivo da situação passada, presente e esperada para cada critério de avaliação, recorrendo a indicadores descritivos e analisando os diferentes aspectos numa óptica relativa, ou seja, na medida em que estabelecem a comparação numa base diferenciadora de cada localização em estudo;
- A quantificação/qualificação dos indicadores, comparando as duas localizações em relação aos efeitos ambientais (*lato sensu*), tendo em atenção, igualmente, os requisitos de uma análise custo-benefício (incluindo externalidades) a decorrer em paralelo;
- A avaliação dos riscos e oportunidades de cada uma das localizações em análise, tendo presentes as incertezas resultantes de cenários de enquadramento, as insuficiências de conhecimento determinadas pelos prazos de realização dos estudos, a situação que ocorrerá, em qualquer das localizações, em caso de não concretização do NAL, e a situação que ocorrerá desde que se adoptem as melhores tecnologias e práticas de gestão ambiental e territorial;
- A preparação de recomendações, ou directrizes, atendendo às necessidades de realização de estudos mais aprofundados em sede de avaliação de impacte ambiental, ou directrizes para planeamento territorial, gestão operacional da infra-estrutura aeroportuária e infra-estruturas complementares (incluindo acessibilidades) e monitorização.

Enquadrando a avaliação comparada da localização do NAL, procedeu-se à definição de cenários sobre a possível evolução do desenvolvimento a nível nacional e internacional. Os cenários analisados configuram uma referência estratégica de análise para a localização do NAL e para a definição do modelo de aeroporto a adoptar. Foi ainda realizada uma análise jurídica sobre os aspectos ambientais relevantes, à luz do direito nacional e europeu. Com base nesta avaliação integrada estabeleceram-se conclusões e recomendações.

Opções consideradas

A avaliação ambiental adoptou como opções de análise aquelas que foram mandatadas pelo Governo: duas localizações alternativas, uma na zona da Ota e outra na zona do CTA. A avaliação ambiental realizou a análise e avaliação comparada destas duas localizações não em termos absolutos mas em termos relativos, ou seja com a preocupação comparativa de atender aos aspectos que poderiam introduzir diferenciação na escolha.

Factores Críticos para a Decisão

Para cumprimento dos objectivos do Estudo foram considerados sete FCD, todos com a mesma importância relativa, designadamente: (1) Segurança, eficiência e capacidade das operações do tráfego aéreo; (2) Sustentabilidade dos recursos naturais e riscos; (3) Conservação da natureza e biodiversidade; (4) Sistema de transportes terrestres e acessibilidades; (5) Ordenamento do território e desenvolvimento regional; (6) Competitividade e desenvolvimento económico e social; (7) Avaliação financeira.

Justificação - Principais resultados por FCD

Os parágrafos que se seguem representam a síntese das principais conclusões obtidas para cada FCD, tal como incluídas no RA e apresentadas à decisão. Foram estas conclusões que foram atendidas na tomada de decisão sobre a localização do NAL na zona do CTA.

FCD1 - Segurança, eficiência e capacidade das operações do tráfego aéreo:

É possível, em qualquer das duas localizações analisadas, garantir padrões de segurança operacional adequados. No entanto, sob o ponto de vista da eficiência e capacidade das operações do tráfego aéreo, não obstante os estudos já realizados carecerem de maior aprofundamento, os elementos disponíveis indiciam a localização do NAL na zona do CTA como mais favorável.

FCD2 - Sustentabilidade dos recursos naturais e riscos:

- *Águas superficiais* - Os condicionamentos associados ao reordenamento das linhas de água na zona da Ota, bem como o seu contacto hidráulico directo com o estuário do rio Tejo, conduzem a que nesta zona as necessidades de intervenção sejam de muito maior complexidade que na zona do CTA. Em consequência, os inerentes custos das intervenções nas linhas de água são mais elevados na localização na zona da Ota do que na zona do CTA.
- *Águas subterrâneas* - Os elementos disponíveis indicam que em ambas as localizações se está na presença de sistemas aquíferos multi-camada com aquíferos livres na zona superior que passam a aquíferos (semi)confinados em profundidade. Permitem igualmente inferir que estas camadas no seu conjunto conferem características de confinamento aos estratos subjacentes, podendo não apresentar continuidade lateral em toda a sua extensão. A vulnerabilidade à poluição dos aquíferos, traduzida pelo índice DRASTIC, é sensivelmente igual nas duas localizações: Intermédia no aquífero livre e Baixa no aquífero (semi)confinado.
- *Geotecnia* - No que se refere aos aspectos de execução da plataforma, verifica-se que a grande diferença entre as localizações nas zonas da Ota e do CTA prende-se com a configuração topográfica e as condições geotécnicas mais desfavoráveis prevaletentes na opção da Ota em relação à do CTA (situação presente).

FCD3 - Conservação da natureza e biodiversidade:

A localização na zona do CTA é mais desvantajosa que na zona da Ota. A implantação do NAL no CTA provocará uma redução no valor ecológico do território mais acentuada do que na Ota, devido aos maiores efeitos negativos previsíveis sobre o Sistema Nacional de Áreas Classificadas e sobre as ocupações do solo favoráveis à biodiversidade. No CTA também são prováveis maiores efeitos negativos do que na Ota sobre habitats e espécies protegidos, se bem que o inverso aconteça no caso da flora, peixes dulciaquícolas e morcegos. No CTA são particularmente relevantes os impactes potenciais sobre as aves aquáticas, uma vez que para estas o Estuário do Tejo assume uma importância muito elevada para a conservação da biodiversidade à escala europeia.

FCD4 - Sistema de transportes terrestres e acessibilidades:

No que se refere às acessibilidades terrestres, na situação actual, a comparação global entre a localização na zona da Ota e a localização na zona do CTA (H6B) resulta favorável à Ota, se bem que a diferença seja pouco expressiva em termos percentuais entre os valores dos indicadores utilizados.

FCD5 - Ordenamento do território e desenvolvimento regional:

A localização na zona da Ota apresenta como principais vantagens a valorização do Sistema Urbano do Oeste e Centro Litoral, o aproveitamento do potencial empreendedor e de recursos humanos do Oeste e Centro Litoral, e, em menor grau, o impulso ao desenvolvimento turístico destas regiões. Como principal desvantagem destacam-se as dificuldades de expansão da infra-estrutura aeroportuária e de acomodação de uma “cidade aeroportuária”. A localização na zona do CTA apresenta como principais vantagens a recuperação de áreas industriais obsoletas da Península de Setúbal, a ausência de restrições de espaço para expansão da infra-estrutura aeroportuária e para a implantação de uma cidade aeroportuária e, em menor grau, o impulso ao desenvolvimento económico do Alentejo (eixo Vendas Novas – Évora – Elvas e Alentejo Litoral). Como principal desvantagem desta localização salienta-se o perigo de destruição de um vasto património silvícola, agrícola e ambiental.

FCD6 - Competitividade e desenvolvimento económico e social:

A conclusão obtida, ponderando riscos e oportunidades, vai no sentido da existência de uma vantagem global da localização do NAL na zona do CTA. Os aspectos mais relevantes na comparação que conduziu à escolha por esta localização referem-se fundamentalmente à optimização das condições económico-financeiras de desenvolvimento do projecto, à aproximação ao posicionamento estratégico com maior capacidade concorrencial e à aproximação ao modelo de cidade-aeroporto.

FCD7 - Avaliação financeira:

As conclusões dão preferência à localização CTA do ponto de vista exclusivamente financeiro.

Direito ambiental

Relativamente à análise de direito ambiental, os resultados obtidos indicam não parecer existir nenhum constrangimento ambiental (ao nível da Rede Natura 2000) que impeça, de forma imediata e absoluta, a localização do NAL nas zonas da Ota e do CTA, uma vez que não há coincidência geográfica de qualquer das localizações, embora ambos os locais propostos para implantação do NAL estejam situados a distâncias relativamente reduzidas de zonas classificadas.

Nesta lógica, os futuros estudos deverão ser desenvolvidos tendo em vista o aprofundamento de todas as questões ecológicas e ambientais pertinentes e, em consequência, à definição de medidas compensatórias que garantam a coerência global da Rede Natura 2000. A avaliação ambiental contém recomendações que contemplam estas medidas.

ii) Observações apresentadas durante a consulta realizada nos termos do artigo 7.º e os resultados da respectiva ponderação

Nos termos do artigo 7º do Decreto-Lei nº 232/2007, de 15 de Junho, a NAER, S.A. foi incumbida, por Despacho de Sua Excelência o Senhor Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, de promover a realização da consulta de entidades com responsabilidade ambiental específica e a consulta pública do RA do “Estudo para Análise Técnica Comparada das Alternativas de Localização do Novo Aeroporto de Lisboa na Zona da Ota e na Zona do Campo de Tiro de Alcochete”.

Findo o período de consulta pública, a NAER elaborou um relatório, Relatório de Consulta no Âmbito da Avaliação Ambiental, no qual é efectuada uma sistematização dos contributos recebidos sob a forma de Pareceres (resposta das entidades com responsabilidade ambiental específica) e de Participações (resposta da consulta pública), constando as respectivas versões integrais dos seus Anexos V e VI. Foram recebidos 56 contributos, igualmente repartidos entre Pareceres e Participações. A sistematização e síntese destes contributos incluíram o resumo dos comentários efectuados, das propostas de alteração ao RA e das recomendações efectuadas e a identificação dos principais temas que resultaram da referência a um mesmo aspecto em vários contributos recebidos.

Concluído o processo de consulta, foi elaborada pelo LNEC, e enviada a 6 de Maio de 2008, ao Senhor Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicação para decisão, a versão final do RA que resultou da actualização da versão anterior tendo em consideração os resultados das consultas.

Não foram acolhidas observações de natureza política, bem como de natureza técnica não devidamente justificadas. Também não tiveram acolhimento os comentários não directamente focalizados no objecto da AAE constante do RA.

As observações apresentadas durante a Consulta foram ponderadas seguindo, no essencial, a estrutura temática adoptada no Relatório de Consulta no âmbito da Avaliação Ambiental elaborado pela NAER, ajustada ao âmbito de análise dos FCD.

TEMA 1 - Contexto da decisão e objecto da avaliação

Este tema abrange os comentários relativos ao processo de decisão preliminar de localização do NAL no CTA e de enquadramento do objecto de avaliação. As observações de natureza jurídica foram objecto de Parecer especializado que se junta em anexo a esta DA (em Anexo).

As observações recebidas referem que “o estudo efectuado não se enquadra no conceito de Plano, nem nos normativos legais e objectivos dos Planos Sectoriais”, o que sugere que o RA poderia ser confundido com um Plano. Esclarece-se que o RA não configura, nem nunca pretendeu configurar, um Plano, nem nunca procurou substituir a existência de um Plano Sectorial, como é sugerido pelas observações recebidas. O que se pretendeu foi dar resposta aos princípios fundamentais da legislação enquadradora e sujeitar a consulta pública um documento que enformou uma decisão preliminar governamental, dando assim uma oportunidade a várias entidades em especial, e aos cidadãos em geral, de se pronunciarem sobre o RA e, desse modo, contribuírem para o seu aperfeiçoamento.

Em suma, não merece acolhimento a crítica segundo a qual a consulta pública carece de objecto, pois o documento colocado à disposição do público configura uma avaliação ambiental de uma decisão que, não sendo um projecto de plano sectorial, contém matéria suficiente para apreciação, tendo os contributos dos particulares e das entidades ajudado à tomada de decisão definitiva, assim se salvaguardando em pleno o seu efeito útil.

São apontados à decisão preliminar do Governo três vícios jurídicos: desvio de poder, violação dos princípios de racionalidade e erro manifesto de apreciação. No entanto, analisando as observações na sua totalidade, verifica-se que não são apontados factos e/ou dispositivos legais suficientemente concretos e precisos que permitam apreciar se esses vícios foram, ou não, cometidos. O parecer jurídico em anexo desenvolve a resposta a estas questões.

A observação de que o RA, embora não configurando a avaliação de um Plano Sectorial de ordenamento do território, foi elaborado segundo uma metodologia de AAE, merece acolhimento pois a metodologia adoptada preconizou uma abordagem estratégica e o relatório disponibilizado ao público pode ser apreciado como o RA referido no artigo 6º do Decreto-Lei n.º 232/2007, corporizando os objectivos da AA.

TEMA 2 - Âmbito e metodologia de análise

Este tema abrange os comentários relativos a omissões, sugestões e recomendações de carácter metodológico geral relativos à Avaliação Ambiental (AA) e ao RA.

As observações apresentadas no âmbito deste tema foram tidas em consideração na edição final do RA, designadamente no seu enquadramento metodológico e objecto de avaliação (capítulos 1, 3 e 4), e sugerem os comentários seguintes.

A avaliação ambiental estratégica (AAE) realizada não teve, nem nunca poderia ter, como objecto de avaliação um projecto de infra-estrutura, incluindo uma plataforma e infra-estruturas viárias ou logísticas associadas, na forma de cidade aeroportuária ou outra. A AAE teve como objecto de avaliação a decisão sobre uma localização estratégica de uma grande infra-estrutura, considerando duas localizações alternativas possíveis. Foi um momento de decisão que antecedeu a eventual realização de um plano porquanto só se justificará a realização de um plano e subsequente detalhes de projecto logo que esteja clarificada a localização mais adequada. Seria economicamente ineficaz desenvolver um plano para uma localização que não fosse sequer plausível. A AAE atendeu à plausibilidade estratégica de uma de duas localizações.

A metodologia adoptada não pondera os FCD, mas escolhe os FCD que são igualmente relevantes e críticos. Há três razões que fundamentam esta característica metodológica:

1. Nesta metodologia apenas é considerado o que é crítico para uma decisão, por isso os factores que são usados são igualmente críticos para a decisão, procurando-se atender aos factores que aparentam ser igualmente críticos para os diferentes segmentos da sociedade, como aliás as observações recebidas parecem confirmar.
2. Trata-se de uma metodologia focalizada e não descritiva. A ponderação justifica-se quando há largas descrições e é preciso distinguir o que é relevante do que não é. Por exemplo a análise feita dentro de cada FCD pode ser ponderada, ponderando por exemplo os critérios ou indicadores utilizados. Mas o FCD em si não é.
3. Os FCD orientam para a sustentabilidade da decisão (cumprindo um dos princípios da AAE) e são integrados e focados (o que cumpre outros dois princípios da AAE). Na metodologia entende-se que todas as dimensões da sustentabilidade são igualmente relevantes para a decisão.

Os projectos que são referidos nas diversas observações recebidas são em geral projectos complementares e não independentes do NAL, fazendo portanto parte do quadro global de avaliação estratégica, não tendo sido ignorados. Em particular, o FCD3 (conservação da natureza e biodiversidade) e o FCD6 (competitividade e desenvolvimento económico e social) fazem menção específica a efeitos cumulativos. Em geral, faz-se referência a projectos complementares sem entrar em detalhes de localização por não ser esse o objectivo nem se dispor de informação sobre o assunto, designadamente sobre a cidade aeroportuária. O que se refere em todo o RA, e é apresentado, é um conceito de cidade aeroportuária, e não o seu projecto.

Esta avaliação estratégica não elimina a necessidade de outros estudos subsequentes de avaliação de impactes ao nível do plano e programação do aeroporto bem como ao nível do projecto do aeroporto e infra-estruturas associadas. Estes estudos, projectos complementares e outros, deverão incluir uma avaliação ambiental de efeitos cumulativos, designadamente em sede de avaliação de impactes ambientais.

Sublinha-se que a avaliação realizada incidiu sobre a decisão estratégica de localização e o seu objectivo foi o de assinalar oportunidades e riscos existentes em cada localização alternativa em apreciação, onde se incluíram referências a efeitos cumulativos. Todas as observações relevantes realizadas no âmbito destas consultas deverão ser registadas e tidas em boa conta em fases subsequentes de avaliação de impactes deste projecto.

As observações que questionam o facto de o Estudo ser uma “verdadeira AAE” e que põem em causa os seus princípios só poderiam ser respondidas se quem as fez tivesse elucidado qual o conceito de AAE e enunciado os princípios da AAE que deveriam ter sido seguidos, o que não sucedeu. Ora, tendo em conta que o LNEC seguiu os únicos princípios de AAE adoptados internacionalmente até à presente data e que estão disponíveis em www.iaia.org como *SEA performance criteria* – a AAE deve ser integrada, dirigida à sustentabilidade, focada, verificável, participada e iterativa - não resta senão concluir que a presente AAE cumpriu com todos esses princípios.

Não esteve em apreciação um projecto e a sua alternativa zero. Esteve em apreciação a localização estratégica do novo aeroporto de Lisboa tendo em conta duas localizações alternativas.

A dimensão saúde foi tratada em diversos FCD: em relação à segurança aérea (FCD1), aos riscos de cheias e ao ruído (FCD2), aos riscos de acidentes rodoviários (FCD4), à ocupação do território e equipamentos de saúde (FCD5), aos custos (FCD7 e análise custo-benefício). O facto de não haver um capítulo designado saúde não quer dizer que não tenham sido atendidos os aspectos fundamentais a esta escala de avaliação.

“O modelo estratégico do desenvolvimento económico e social do País, o impacte no território tendo em vista o que está consagrado no PROT e os fluxos humanos previsíveis e distâncias percorridas, e os custos de acesso ao NAL ao longo de meio século” são temas profundamente tratados no RA no âmbito dos FCD5 e FCD6. A leitura atenta dos mesmos poderá comprovar.

Outras observações, nomeadamente sobre os solos e a presença de sobreiros, foram tratados no FCD3 (conservação da natureza e biodiversidade) na medida da sua relevância para o nível estratégico da avaliação.

É considerado suficiente e adequado ao nível da análise efectuada o tratamento dado no RA “no que respeita ao eventual carácter significativo dos impactes das localizações, nomeadamente sobre a ZPE do Tejo, bem como em matéria de ordenamento do território, no que se refere ao previsto na alínea a) do nº 1, do artº 6º do DL nº 232/2007, de 15 de Junho, em especial quanto às relações com outros planos e programas pertinentes, tais como o PNPOT e os PROT”.

O tratamento dado no RA aos “riscos ambientais das escavações para a construção da plataforma do NAL, nomeadamente sobre o sistema aquífero, restrições, volumes necessários, origem dos materiais e as alterações com diferentes orientações de pistas”, é considerado suficiente e adequado à escala de análise.

A existência de mais informação relativamente à zona da Ota não se considera relevante para as conclusões já que se procurou fazer a avaliação usando a mesma escala e o mesmo nível equivalente de informação tal como disponível. Acresce que o RA é perfeitamente claro quanto às suas conclusões; na apresentação final na balança procurou-se apenas apresentar os FCD que pesavam mais a favor de uma ou de outra localização, de forma perfeitamente transparente.

TEMA 3 – Sustentabilidade dos recursos naturais e riscos

Este tema abrange comentários relativos ao FCD2.

As observações apresentadas no âmbito deste tema foram tidas em consideração na edição final do RA (capítulos 5.2) e sugerem os comentários seguintes.

Águas superficiais

A análise de cenários efectuada neste âmbito foi tão aprofundada quanto os dados disponíveis o permitiram. O objectivo foi efectuar uma análise comparada de alternativas de localização e não elaborar um Estudo de Impacte Ambiental.

Águas subterrâneas

No essencial, os comentários às observações apresentadas foram ponderados na versão final do RA.

No que se refere ao âmbito da análise, a comparação efectuada recaiu sobre a localização do aeroporto e as necessidades de água para a actividade aeroportuária., e foi efectuada relativamente à impermeabilização dos solos e às zonas de recarga do aquífero.

No que se refere à disponibilidade de água, existem ainda disponíveis para as diversas actividades económicas entre 101 a 365 hm³/ano de água subterrânea, renovável interanualmente. Ou seja, as reservas (entendidas como um volume hídrico que está sempre disponível se não houver sobre-exploração) não serão afectadas pela exploração de água subterrânea para o abastecimento da infra-estrutura aeroportuária (estimada em 2,2 hm³/ano, ou seja 70 l/s, no ano horizonte de 2050).

Em relação a riscos ambientais das escavações sobre o sistema aquífero, durante a fase de construção da plataforma do NAL, refere-se que o volume de água subsuperficial que potencialmente poderá vir a ser drenada é estimado considerando duas componentes, respectivamente o esvaziamento do volume de água armazenado no aquífero e o escoamento do volume de recarga natural do maciço. Com base numa aproximação expedita prevê-se que o talude, com uma extensão aproximada de 1200 m, drene um volume de água armazenada no aquífero de 0,46 hm³. Este volume não será drenado de uma vez, podendo levar vários anos até se atingir o equilíbrio. Os volumes de água drenados pelo talude serão maiores nos primeiros anos de construção do talude, devido ao esvaziamento da água subterrânea armazenada, e depois tenderão para o valor da recarga das águas subterrâneas da área drenada pelo talude, ou seja 0,122 hm³/ano (3,8 l/s). Os restantes aspectos foram objecto de análise na componente geotécnica: volumes necessários, origem dos materiais, e quais as alterações com diferentes orientações de pistas.

No que se refere à fundamentação do modelo hidrogeológico adoptado, este resultou da integração do conhecimento adquirido sobre os sistemas aquíferos a nível regional com o conhecimento proveniente dos estudos desenvolvidos localmente, propositadamente para este estudo. No caso do CTA os estudos foram feitos interpretando a informação proveniente de um número significativo de sondagens e da monitorização das piezometrias, o que permite com segurança definir a geometria e piezometria locais. A diferença dos valores do índice de vulnerabilidade à poluição das águas

subterrâneas apresentados e os constantes do PBH do Rio Tejo deve-se ao facto de a caracterização agora efectuada ter sido realizada à escala local, com informação actualizada proveniente das áreas em comparação, compatível com a escala 1:25 000, enquanto que a caracterização realizada para o PBH do Rio Tejo foi realizada a uma escala de muito menor pormenor, compatível com a escala 1:1 000 000.

Considera-se que a estratégia de salvaguarda dos recursos hídricos subterrâneos foi respeitada na medida em que se procurou o enquadramento da protecção dos recursos hídricos respeitando os seguintes 3 princípios preconizados na Directiva-Quadro da Água (DQA, 2000/60/CE, transposta para a ordem jurídica nacional pela Lei n.º 58/2005 (Lei da Água): (1) aplicação de medidas destinadas a evitar ou a limitar a descarga de poluentes nas águas subterrâneas e a prevenir a deterioração do estado de todas as massas de água; (2) protecção, melhoria e recuperação de todas as massas de água subterrâneas, garantindo o equilíbrio entre as captações e as recargas; (3) aplicação de medidas necessárias à inversão de quaisquer tendências significativas persistentes para o aumento da concentração de poluentes que resulte do impacto da actividade humana.

Especificamente, os riscos naturais a que os recursos hídricos subterrâneos podem estar sujeitos foram considerados na avaliação da sua vulnerabilidade à poluição, que integra informação de variada natureza, nomeadamente: geometria do aquífero, topografia, recarga, piezometria, existência de camadas confinantes e a condutividade hidráulica do aquífero. Os resultados da comparação foram claros: vulnerabilidade Intermédia no aquífero livre e Baixa no aquífero (semi)confinado, sendo este último a parte do sistema aquífero que é explorada em quantidades importantes para as diversas actividades económicas.

Os resultados do Estudo permitem concluir que a vulnerabilidade à poluição dos aquíferos é equivalente nos dois locais: intermédia no aquífero livre e baixa no aquífero (semi)confinado. Realça-se a protecção natural resultante da existência de camadas pouco permeáveis na parte superior dos sistemas aquíferos.

Risco de afectação do ruído

De um ponto de vista teórico e de análise global, concorda-se com a observação de não ter sido avaliado o impacto das vias rodoviárias existentes e futuras, em ambas as localizações. As razões que sustentaram a opção de não avaliar o impacto produzido por estas infra-estruturas consta do relatório sectorial específico associado à análise do ruído, e resumem-se fundamentalmente ao facto de 1) não estar ainda definida toda a rede de infra-estruturas de acesso, o que inviabilizaria uma análise comparativa coerente, e 2) se assumir que a análise em questão assenta numa avaliação estratégica comparada em que a fonte de ruído relevante, no contexto macro geográfico, é o tráfego aéreo de procura do aeroporto. Como é natural, as vias de tráfego originam impactes mais localizados (envolvente próxima), em qualquer das localizações em avaliação, enquanto que o tráfego aéreo, pelas suas características específicas, abrange uma área mais alargada e foi aqui mais determinante. As alterações da componente acústica do ambiente, devido às futuras (ou reforço

das existentes) vias de acesso ao aeroporto justifica-se serem avaliadas em sede de Estudo de Impacte Ambiental.

Concorda-se, também, no âmbito das medidas preventivas, com a proposição de introdução no RA de recomendação de restrição de usos sensíveis no interior da curva isofónica $L_{den} = 55 \text{ dB(A)}$, determinada para o ano horizonte de projecto tendo o RA sido ajustado para esse efeito.

A observação de que a morfologia do terreno na Ota pode potenciar a propagação de ruído, não tem tradução prática relevante porquanto não obvia o estabelecimento de propagação guiada em espaço pouco confinado, sendo a projecção do ruído gerado pelo tráfego aéreo muito similar em ambas as situações de localização.

Relativamente à vila de Santo Estevão e à sua exposição ao ruído, note-se que a orientação das pistas ainda não é uma decisão consolidada, existindo uma recomendação do RA relativamente a esta questão. A confirmar-se esta orientação o estudo de impacte ambiental deverá prever as medidas de minimização de ruído correspondentes.

O estudo de ruído baseou-se numa análise comparada entre duas localizações, tendo como base de partida o indicador estabelecido para a sua avaliação, ou seja, o número de pessoas expostas ao ruído de tráfego aéreo, para os dois cenários em estudo (anos, 2017 e 2050), para os quais foram consideradas as projecções demográficas associadas, pelo que não são acolhidas as respectivas críticas que se saneiam com uma leitura mais atenta do RA.

TEMA 4 - Conservação da natureza e biodiversidade

Este tema abrange comentários relativos ao FCD3.

As observações apresentadas no âmbito deste tema foram tidas em consideração na edição final do RA (capítulo 5.3), e sugerem os comentários seguintes.

No que se refere a restrições às intervenções urbanísticas de uso agrícola que se possam opôr a actuais IGT, estas decorrem do aumento de pressões para edificação decorrentes da implantação do NAL e de infra-estruturas associadas, pelo que os IGTs relevantes deverão ser revistos em conformidade.

Perante a possibilidade de os impactes sobre a conservação da natureza e biodiversidade ocorrerem numa área mais vasta do que a analisada no RA, essencialmente devido ao conjunto de infra-estruturas associadas ao NAL e às consequentes alterações dos usos do solo, considera-se que a sua avaliação teria um elevado grau de incerteza por estar dependente de regras de planeamento e de gestão do território que ainda não foram estabelecidas, pelo que se limitou a área de análise a 20km na envolvente de cada uma das localizações onde se avaliam impactes directos e indirectos sobre esta envolvente.

O RA reconhece, todavia, que a cabal avaliação dos impactes deve ser feita de forma integrada, considerando todos os projectos e infra-estruturas associados ao NAL. Neste quadro, admite-se que tal avaliação possa ser levada a efeito no quadro da elaboração de Planos de Ordenamento e Gestão que incidam sobre a região do NAL, designadamente os PROT da OVT, AML e Alentejo. O RA reconhece os impactes potenciais sobre os corredores estruturantes da AML, se bem que, neste aspecto, os impactes na Ota e no CTA seriam provavelmente equivalentes.

Na análise do FCD3 consideram-se tanto as áreas que estão dentro do Sistema Nacional de Áreas Classificadas como as que não têm qualquer estatuto de protecção. Foram também consideradas questões do património silvícola, nomeadamente a presença de vastas áreas de montado, tendo-se considerado toda a área sujeita a impactes directos e indirectos da infra-estrutura (raio de 20 km do ponto central de localização), e não apenas a área de implantação do NAL. Desta análise resultou que o impacte sobre os povoamentos de sobreiro será superior no CTA relativamente à Ota. A criação de uma “zona de restrição de nemátodo da madeira do pinheiro”, apesar da sua importância em termos de gestão florestal, não foi considerada devido à sua reduzida relevância no quadro de um estudo de avaliação ambiental de localizações alternativas de uma infra-estrutura aeroportuária. Para além disso, este aspecto não constitui um elemento diferenciador de localizações, uma vez que ambas têm a mesma graduação.

A presença de povoamentos de eucalipto não foi considerada, por duas razões: por um lado por não ter relevância na perspectiva do FCD3 e, por outro lado, por ter uma importância económica marginal relativamente ao volume dos investimentos em causa. A presença de povoamentos de eucalipto não foi considerada, devido por um lado a não ter relevância na perspectiva do FCD3 e por ter uma importância económica marginal relativamente ao volume dos investimentos em causa.

Apesar da sua importância em termos de gestão florestal, “a defesa da floresta contra incêndios” não foi considerada dada a sua reduzida relevância no quadro de um estudo de avaliação ambiental de localizações alternativas de uma infra-estrutura aeroportuária. Para além disso, este aspecto não constitui um elemento diferenciador de localizações, uma vez que ambas têm a mesma graduação.

Os impactes sobre a ZPE/SIC do Tejo deverão ser avaliados de forma mais aprofundada em sede de Avaliação de Impacte Ambiental, uma vez que o RA apresenta uma abordagem estratégica e não tem como objectivo essa análise de detalhe. Apesar disso, a informação já apresentada no RA sugere que se forem seguidas as orientações preconizadas para a construção e exploração do aeroporto e infra-estruturas associadas, não é de prever a ocorrência de impactes que possam ser interpretados como constituindo uma violação das Directivas 79/409/CEE e 92/43/CEE, apesar desta posição preliminar ter que ser devidamente fundamentada em estudos subsequentes mais detalhados.

No RA é reconhecida a necessidade de aprofundar os estudos e de monitorizar os movimentos das aves, tendo já sido iniciados os estudos necessários para clarificar os movimentos de aves na envolvente do NAL e estimar com menor grau de incerteza as suas interacções potenciais com o tráfego aéreo.

Perante a observação de que aspectos negativos como a artificialização da única zona natural da envolvente de Lisboa e a destruição de habitats sensíveis de espécies de conservação prioritária serem prejudiciais à zona do CTA, salienta-se que o mesmo se aplica na zona da Ota, embora com menor gravidade. Este aspecto é acautelado no RA, onde se sugerem várias orientações de planeamento e gestão, que se forem seguidas poderão minimizar significativamente os impactes previsíveis.

Ao contrário do que é referido nas observações recebidas, o estudo considerou todos os impactes directos e indirectos do NAL, incluindo a cidade aeroportuária e as infra-estruturas associadas ao aeroporto. Reconhece-se contudo que esta análise foi feita a nível estratégico e não ao nível de detalhe de um processo de AIA, até porque as características dos diferentes projectos e infra-estruturas ainda não estão definidos. Em particular concorda-se que os impactes sobre a ZPE/SIC do Tejo deverão ser avaliados de forma mais aprofundada. Apesar disso, a informação já apresentada no RA sugere que se forem seguidas as orientações preconizadas para a construção e exploração do aeroporto e infra-estruturas associadas, não é de prever a ocorrência de impactes que possam ser interpretados como constituindo uma violação das Directivas 79/409/CEE e 92/43/CEE, apesar desta posição preliminar ter que ser devidamente fundamentada em estudos subsequentes mais detalhados.

A implantação do NAL no CTA só configuraria uma violação potencial das Directivas 79/409/CEE ou 92/43/CEE se ocorressem impactes significativos, directos ou indirectos, sobre espécies e habitats protegidos pelas referidas Directivas no interior de ZPEs ou SICs. Esta possibilidade foi analisada no RA, o qual fez uma primeira avaliação de todos os impactes directos e indirectos do NAL, incluindo a cidade aeroportuária e as infra-estruturas associadas ao aeroporto, reconhecendo que esta análise foi feita a nível estratégico e não ao nível de detalhe de um processo de AIA, até porque as características dos diferentes projectos e infra-estruturas ainda não estão definidos.

No que se refere à análise do risco de colisão com aves, o respectivo relatório sectorial detalhado possibilita uma melhor compreensão do estudo realizado, uma vez que nele são descritas com maior detalhe as metodologias e justificadas as opções tomadas. Saliente-se que este estudo se baseou em metodologias estandardizadas utilizadas pelo Central Science Laboratory, do Reino Unido, em aeroportos de todo o mundo, estando baseadas em fortes bases teóricas e empíricas. O RA reconhece contudo as limitações do estudo de interacção entre as aves e o tráfego aéreo, devido essencialmente a ter sido coberto apenas parte do ciclo anual. Há, contudo, que precisar melhor as características do estudo uma vez que as observações de campo foram efectuadas em dois períodos de duas semanas em cada local e não em duas semanas em cada local. Acresce que as observações foram feitas nos meses de Outubro e de Novembro, e não apenas no mês de Outubro, e que as observações de radar foram complementadas com observações visuais que cobriram três meses de observação.

Salienta-se que o estudo efectuado foi provavelmente o mais aprofundado já realizado sobre esta temática em Portugal, principalmente resultante da utilização de tecnologia de radar, que permitiu a monitorização de movimentos durante o período nocturno, tendo detectado a presença de movimentos em ambas as localizações, se bem que mais significativos na envolvente do CTA. A comparação com outros aeroportos, contudo, sugeriu que o risco estava dentro dos limites de operacionalidade de outros aeroportos em todo o mundo. Por exemplo, o Aeroporto de Faro (na Ria Formosa) e o Aeroporto de Barcelona (no Delta do Llobregat), encontram-se muito mais próximos de zonas húmidas, estando portanto muito mais sujeitos a ocorrências de colisão com aves.

Quanto às medidas de gestão propostas para locais de concentração de aves, elas são similares às adoptadas em vários aeroportos a nível mundial, tendo que respeitar os imperativos de conservação da natureza. No caso específico dos locais de concentração na envolvente de 10km, onde o perigo de colisão é mais elevado, não existem números significativos de espécies listadas no Anexo I da Directiva 79/409/CEE. Relativamente ao comentário de que as aves aquáticas são muito fieis aos locais de alimentação e que portanto não utilizarão facilmente locais alternativos não parece ser baseada em dados objectivos e parecem contradizer factos bem estabelecidos.

Por exemplo, o maçarico-de-bico-direito nos estuários do Tejo e do Sado apresenta grandes variações inter-anuais na utilização de arrozais, ocorrendo em cada ano nos arrozais que mantêm condições de habitat mais apropriadas. Também é bem conhecida a grande variação inter-anual que as aves aquáticas fazem das Zonas Húmidas do Sudoeste da Península Ibérica, utilizando regiões

alternativas em diferentes anos em função de ciclos de seca e outros factores ambientais. Não parece assim existirem razões objectivas para pensar que a criação de habitats alternativos não pode ser uma forma de fazer as aves deixarem de utilizar áreas de risco, até porque esta técnica é utilizada globalmente em projectos de gestão e conservação de aves aquáticas.

Concorda-se contudo que todos estes aspectos deverão ser alvo de estudos adicionais que possibilitem uma melhor gestão e conservação das aves na envolvente do NAL.

A observação de que os aspectos negativos da zona da Ota tenderem a ser considerados de forma mais conclusiva do que no CTA deriva simplesmente da maior profundidade dos estudos existentes na Ota, o que permite uma maior certeza na identificação dos impactes, enquanto que no CTA os impactes são mais incertos devido à inexistência de estudos prévios. Apesar de constituir um problema potencial, este desequilíbrio na informação não afectou a conclusão final de que os impactes negativos expectáveis serem superiores no CTA do que na Ota.

Outra observação importante tem a ver com a possibilidade do TGV ser construído entre o Montijo e o NAL, podendo atravessar ou passar junto à ZPE/SIC na zona da Barroca de Alva. Este aspecto, assumido no RA, já está ultrapassado pela decisão do governo de escolher a Terceira Travessia do Tejo entre Chelas e o Barreiro, sendo que nestas condições a ligação ao NAL será feita através de um ramal que sairá junto à Plataforma Logística do Poceirão.

Relativamente aos peixes, a possibilidade de ocorrência de *Chondrostoma olisiponensis* na bacia da Ota/Alenquer não deve ser descartada, uma vez que as prospecções efectuadas até ao momento foram reduzidas e a espécie é muito rara. Saliente-se que esta espécie só foi descrita em 2007, sendo que o artigo correspondente apenas cita uma localização na bacia do Alenquer; por comparação, a espécie foi encontrada na margem direita do Tejo em uma de quatro colheitas e na bacia do Trancão e em duas de cinco colheitas na bacia do Rio Maior. Considera-se portanto que neste caso deve ser aplicado o princípio da precaução, como aliás é sugerido pelas ONGAs na generalidade dos casos. Independentemente desta espécie, os impactes do NAL na Ota sobre os peixes e mais geralmente sobre os ecossistemas dulciaquícolas são maiores que no CTA, independentemente da forma como os indicadores sejam calculados.

Relativamente aos morcegos, o RA omite a espécie *Barbastella barbastellus* nas espécies de conservação prioritária, o que constitui um lapso que será corrigido. Este facto não altera as conclusões globais referentes ao FCD3.

Os dados adicionais sobre a conservação da natureza serão obtidos em sede de AIA, considerando-se que a informação disponível nesta fase foi a adequada para os objectivos em causa.

TEMA 5 – Sistema de transportes terrestres e acessibilidades

Este tema abrange os comentários relativos ao FCD4.

As observações apresentadas no âmbito deste tema foram tidas em consideração na edição final do RA (capítulo 5.4), e sugerem os comentários seguintes.

Os objectivos da análise no âmbito do sistema de transportes terrestres e acessibilidades foram entendidos no contexto de uma avaliação comparativa e integrada de carácter estratégico das duas localizações, abrangendo um horizonte temporal amplo (2017 – 2050) e abordando, em termos de cenários de evolução futura, a incerteza inerente a um horizonte temporal tão longo, mas sem pretensões de análise exaustiva e aprofundada de cada uma das localizações. Não esteve no âmbito do RA efectuar análises de pormenor, funcionais, de traçado ou de reformulação de serviços.

A observação sobre Alcochete “ficar mais distante das pessoas e da economia, uma vez que 90% dos passageiros da Portela têm origem na margem Norte, ficando sujeitos a agravamentos de tempo de acesso”, foi valorizada, de forma explícita, na análise comparativa entre a Ota e o CTA através dos critérios e indicadores adoptados no RA, designadamente: o critério custos de operação da componente rodoviária e respectivas externalidades, que também pode ser entendido como critério ambiental e económico (veículos-km anuais); e o critério tempo total gasto pelos passageiros, na totalidade dos modos de transporte, no acesso/regresso ao NAL (passageiros-hora anuais).

No que se refere à valorização, ou não, do transporte ferroviário no RA, “em particular a coordenação e interdependência dos dois maiores investimentos do País” (NAL e TGV), salienta-se que o primeiro critério de análise consistiu na “contribuição para a sustentabilidade do sistema de transportes”, avaliado em termos de uma boa integração do NAL na rede de alta velocidade, na rede ferroviária nacional, e na rede ferroviária da AML, de forma a potenciar uma repartição modal eficiente nos acessos.

Uma localização do NAL que só proporcionasse boa acessibilidade rodoviária não respeitaria este princípio fundamental de política de transportes, o que não é o caso das localizações analisadas. No caso da Ota, a inserção na rede ferroviária faz-se de forma mais eficiente do que na localização H6B(CTA) - menor consumo total de energia, menor necessidade de material circulante adicional - mas ambas as localizações satisfazem bem o critério mencionado na página anterior.

Não parece correcta a observação de que a TTT é uma infra-estrutura ainda não aprovada, uma vez que ela foi explicitamente aprovada, em particular no PROTAML; o seu corredor foi eficazmente protegido por lei, quer para a valência ferroviária, quer para a valência rodoviária, e as áreas de protecção respectivas constam de vários decretos-lei de ordenamento do território.

O PROTAML, que considerava o NAL na Ota, refere já explicitamente (independentemente portanto da nova localização do NAL) que a TTT deverá possibilitar o atravessamento rodoviário e ferroviário, sendo este último prioritário.

No RA salienta-se a importância de promover a utilização do transporte colectivo. Considera-se, no entanto, que uma infra-estrutura estratégica como o NAL deverá obrigatoriamente ter bons acessos a nível, quer ferroviário, quer rodoviário, o que deve ser considerado imprescindível para a sua competitividade, assim como para a competitividade internacional da Área Metropolitana de Lisboa, e do País.

Perante a referência à omissão no RA do investimento em nova auto-estrada de ligação entre a CRIL e a CREL/A10A, salienta-se que a metodologia adoptada foi a de considerar, para efeitos dos cálculos dos indicadores, as infra-estruturas aprovadas em planos existentes, como é o caso da TTT. Esta nova auto-estrada CRIL - CREL não consta de nenhum plano, não foi estudada nem orçamentada pelo NAER nas acessibilidades à Ota, nem o seu possível corredor foi protegido. Igualmente, não foi considerada pela NAER em nenhum cenário nem horizonte no estudo de tráfego que elaborou para a Ota. Embora o investimento nesta ligação não tenha sido considerado, a sua possibilidade é apresentada como recomendação no RA (para a opção pela hipótese Ota).

A articulação com as áreas logísticas definidas no Portugal Logístico e com os Portos de Lisboa, Setúbal e Sines efectua-se através da Linha do Alentejo e através da TTT Chelas – Barreiro, que está previsto ultrapassar as actuais limitações ao transporte de mercadorias entre as duas margens do Tejo.

De acordo com o RA, a “fiabilidade dos tempos de percurso” é considerada um critério e não um indicador sendo o respectivo indicador o “número de acidentes corporais”. A fiabilidade dos tempos de percurso nos principais acessos rodoviários é um elemento importante para a competitividade do NAL. A variação dos fluxos de tráfego e a fluidez correspondente são elementos que influenciam os tempos de percurso, em conjunto com as condições climatéricas prevaletentes, e que podem ser previstos, com maior ou menor variabilidade. Ou seja, os tempos de percurso, que são constantes no modo ferroviário, não o são no modo rodoviário, mas são em geral previsíveis e fiáveis, excepto quando ocorrem acidentes ou incidentes no trajecto em causa. O indicador utilizado para a monitorização deste critério é precisamente o número de acidentes corporais que ocorrem no percurso Lisboa - NAL, que traduz a incidência das ocorrências mais graves, e que afectam de forma mais significativa a fiabilidade dos tempos de percurso.

A “hipótese simplificadora de concentração de todo o tráfego na A1, não considerando portanto a repartição de tráfegos pela A10 e por outros troços da rede” não foi utilizada, nem tal opção consta do texto do RA. Os cálculos foram efectuados em todos os cenários de evolução considerando os efeitos do congestionamento nos principais acessos, assim como a dispersão pelos trajectos alternativos, designadamente entre a A1, e a A10/A9/A8. A repartição de tráfego entre trajectos teve em conta o efeito do congestionamento nos acessos a Lisboa.

Em todos os cenários analisados, o indicador “horas gastas no acesso ao aeroporto” é favorável à Ota, com uma maior diferença nos cenários em que a TTT é exclusivamente ferroviária. O cálculo dos valores deste indicador integrou os efeitos do congestionamento actual e prospectivo, assim como as alterações previstas na rede rodoviária.

TEMAS 6 e 7- Ordenamento do território e desenvolvimento regional

O Tema 6 enquadra as observações aos instrumentos de gestão territorial de nível superior e a sua articulação com o NAL, enquanto que o Tema 7 abrange as observações aos instrumentos de gestão territorial de nível municipal. Estas últimas não foram consideradas por se entender saírem fora do âmbito estratégico da análise.

Assim sendo, ficam abrangidas as observações relativas ao FCD5 que foram tidas em consideração na edição final do RA (capítulo 5.5) e sugerem, essencialmente, recomendações que se inserem no capítulo v) desta DA, bem como os seguintes comentários.

A avaliação comparativa procurou responder, essencialmente, a duas questões: a existência, ou não, de diferenças na capacidade de resposta aos desafios que a nova infra-estrutura colocará aos territórios envolventes, nomeadamente às áreas não comuns às duas localizações; e a existência, ou não, de uma diferenciação espacial na capacidade de aproveitar as “oportunidades” resultantes da implantação do NAL.

Em termos metodológicos procurou-se estabelecer um nível de avaliação espacialmente desagregado que permitisse a necessária discriminação espacial das envolventes local, sub-regional e regional, para cada uma das alternativas: as relações que se estabelecem entre a infra-estrutura e o território imediato (25 km de raio), no quadro do desenvolvimento de um possível modelo de “Cidade Aeroportuária”; as relações que se estabelecem entre a infra-estrutura e o espaço sub-regional (50 km de raio) e as relações que se estabelecem entre a infra-estrutura e a coroa regional, utilizando-se para esse efeito, como referência, a Região Polarizada Metropolitana definida pelo PROTAML, ajustando-a ao raio dos 100 km relativamente a cada uma das alternativas.

Na selecção de indicadores que permitissem uma distinção significativa na avaliação comparativa das duas localizações, a população activa do sector primário, nomeadamente a do sector agrícola, não constituiu um indicador suficientemente pertinente para ser considerado na grelha final.

O indicador relacionado com os equipamentos colectivos teve como objectivo permitir diferenciar as duas localizações, tendo em atenção a hierarquia funcional urbana. Após a análise comparada de diversos tipos de equipamentos, considerou-se que os equipamentos de saúde, nomeadamente os hospitais centrais e distritais, respondiam mais adequadamente ao objectivo da avaliação. Um indicador associado aos equipamentos escolares só teria aplicação ao nível do ensino superior.

A análise dos níveis de qualificação da população residente não foi incluída no RA por não se considerar suficientemente diferenciadora.

Os Instrumentos de Gestão Territorial (IGT), após a sua revisão, deverão garantir as necessárias medidas de controlo e de compensação que potencialmente se assinalam. A referência no RA a um raio de 20-25 km como área com intervenção urbanística fortemente controlada é indicativa em relação à dimensão dos impactes territoriais directos. Em sede de IGT esse âmbito espacial poderá ser alargado, nomeadamente em relação aos impactos indirectos e cumulativos de outras associados a outros projectos.

TEMA 8 – Competitividade e desenvolvimento económico e social

Este tema abrange os comentários relativos ao FCD6.

As observações apresentadas no âmbito deste tema foram tidas em consideração na edição final do RA (capítulo 5.6), e colocam, no essencial, três grandes conjuntos de questões: o tratamento da incerteza sobre a evolução do tráfego aéreo e do seu impacto na estruturação das actividades económicas; o tratamento da área de influência do NAL nas duas localizações alternativas estudadas, seja na consideração da sua articulação com a configuração actual das actividades económicas e dos pólos residenciais, seja na sua inserção nas tendências futuras de crescimento económico e reorganização urbana, à escala regional e nacional; e a especificação do modelo de cidade aeroportuária a desenvolver nas duas localizações alternativas estudadas, seja no quadro da exploração das vantagens de aglomeração e eficiência colectiva, decisivas para a atractividade do NAL e para a sua viabilidade e sustentabilidade, seja no quadro da sua articulação com infraestruturas (nomeadamente com dimensão logística) e espaços de acolhimento empresarial já existentes, em reestruturação, expansão ou susceptíveis de reconversão ou em fase de projecto ou construção, isto é, questões relativas à optimização das condições de rendibilização do investimento no NAL e da sua articulação territorial com outras infra-estruturas relevantes.

Embora se constate que estas observações surgem principalmente polarizadas pela defesa de cada uma das localizações alternativas estudadas, a análise dos pareceres e participações permite, também, constatar que elas se referem a questões relevantes, sobretudo no terreno das recomendações relativas ao equilíbrio e optimização, económico, social e territorial, do projecto do NAL no seu relacionamento com os objectivos, mais gerais, de desenvolvimento sustentável, competitividade e coesão.

Permite, também, constatar, a par da divergência sobre a localização, a existência de uma adesão relativamente alargada quer à justificação da necessidade e relevância do projecto do Novo Aeroporto Internacional de Lisboa à escala regional e nacional, quer ao quadro estratégico, apresentado no RA (nomeadamente no que respeita às tendências de evolução das actividades económicas, do transporte aéreo e dos aeroportos, bem como no reconhecimento da importância das condições de aglomeração de actividades diversificadas em torno da infraestrutura aeroportuária para o desenvolvimento da “cadeia de valor” dos modernos aeroportos).

A incerteza na evolução do tráfego aéreo e a pressão do NAL sobre os recursos e a conservação da natureza e da biodiversidade

As preocupações manifestadas em vários pareceres e participações mais polarizados pelas motivações relevantes da conservação da natureza e da biodiversidade sobre a dimensão expectável que o NAL possa vir a assumir estão em linha com o conteúdo do RA onde, nomeadamente, se chama a atenção, no quadro complexo de evolução do transporte aéreo, para: os factores de incerteza preponderantes (“um crescimento relevante expectável da procura, embora inferior às previsões mais optimistas, duradouramente ameaçado pela pressão da procura sobre as reservas de

petróleo e pelo aumento da insegurança internacional, que se configuram como os dois principais factores de incerteza”); os factores de moderação e controlo da evolução da procura e da sua pressão sobre os territórios (“um quadro de restrições regulamentares progressivamente mais apertado por motivações de minimização dos impactos negativos sobre a qualidade de vida das populações e sobre o ambiente com efeitos muito relevantes na mudança das condições de localização e operação dos aeroportos”); os factores de evolução empresarial e tecnológica que poderão contribuir para uma evolução qualitativa e não meramente quantitativa na expansão do tráfego aéreo (“uma segmentação e diversificação dos modelos de negócio dos operadores de transporte aéreo, no quadro mais geral de uma pressão duradoura sobre custos e preços alimentada por uma concorrência mais intensa e generalizada, entre operadores e entre formatos ou modelos de negócio”).

O modelo de referência para o NAL utilizado no Estudo do LNEC e definido no quadro, quer das lições da experiência internacional recente mais relevante, quer dos cenários de envolvimento de Portugal e da Europa alargada nas tendências de aceleração da globalização, aponta para a “... combinação de operações intercontinentais, continentais e domésticas, configurando um aeroporto bastante específico na intersecção de um “hub” secundário relevante, de um moderno e eficiente aeroporto “O&D” e de um espaço atractivo e competitivo para operadores com produtos diferenciados, sejam, sobretudo, as companhias “low-cost”, mas, também, as companhias “full service”.

Este modelo de referência surge suficientemente equilibrado entre os aspectos qualitativos e os aspectos quantitativos que assumem um papel necessário de rendibilização dos investimentos realizados e de optimização da criação de emprego e rendimento, mas não um papel de objectivo prioritário ou liderante. O modelo de referência adoptado no Estudo do LNEC aponta para um aeroporto que se afirme, progressivamente como “alavanca relevante das actividades empresariais e do desenvolvimento económico à escala local, regional, nacional e internacional”. As previsões de tráfego desenvolvidas pelos consultores do NAER, relativamente conservadoras à escala internacional, foram, neste quadro, validadas no Estudo do LNEC como tendência desejável e representam uma clara consagração das preocupações de crescimento controlada expressas pelos pareceres e participações.

A relevância da dimensão conservação e protecção da natureza na optimização do projecto do NAL foi, aliás, expressamente consagrada numa recomendação do Estudo do LNEC, no que respeita à localização CTA, nos seguintes termos. “... a adopção de uma forte disciplina de ordenamento e um exemplar desempenho de gestão dos riscos e das externalidades ambientais, adoptando mecanismos excepcionais para a sua garantia, traduzidos, nomeadamente, na reafecção de uma parte do CTA à ZPE do estuário do Tejo e na criação de uma relevante zona-tampão que reforce os efeitos dessa reafecção e permita defender a qualidade do perímetro do aeroporto das pressões urbanísticas”.

A área de influência do NAL, a competitividade e o desenvolvimento económico

A abordagem adoptada no RA no tratamento da área de influência do NAL, das suas condições de competitividade e do seu contributo para o desenvolvimento económico e social da região de Lisboa e do País é ancorada em dois aspectos centrais e incontornáveis.

Em primeiro lugar uma especificação rigorosa dos factores críticos de sucesso do investimento, no plano económico e financeiro, susceptíveis de garantir a adopção de uma efectiva óptica de investimento cumulativo com retorno credível, ainda que num quadro de incerteza alargada (como o que existe para qualquer projecto a longo prazo), traduzida na construção da atractividade da(s) resposta(s) à(s) procura(s) e da capacidade concorrencial de captação novos fluxos de tráfego, suportadas pela eficiência operacional (optimização de movimentos e capacidades) e estratégica (economias de escala, de aglomeração e de especialização, faseamento optimizado, fiabilidade, adaptabilidade e flexibilidade), pela competitividade-custo das formas de utilização e acesso aos serviços e pela diversificação de receitas.

Em segundo lugar uma especificação das condições de optimização dos efeitos diversificados produzidos pelo NAL sobre o desenvolvimento económico e social (directos, indirectos, induzidos, interactivos, catalisadores e cumulativos) no quadro mais geral do seu contributo para a atractividade urbana e para a internacionalização das actividades empresariais, suportando, nomeadamente, a competitividade do turismo, das indústrias de resposta rápida e dos serviços avançados intensivos em conhecimento e informação.

A conjugação destes dois aspectos centrais conduziu o Estudo do LNEC a centrar a sua abordagem valorizando no NAL o “objectivo de criar competitividade com base na geração e na captação concorrenciais de fluxos, convertendo-o num centro empresarial e logístico de alguma relevância europeia” e considerando que este só poderá ser alcançado se o NAL for “especialmente eficiente e competitivo, isto é, facilitador da instalação de operadores e propiciador de custos e taxas de operação bastante baixos, o que só será possível com base na obtenção de rendimentos significativos em actividades e serviços não aeroportuários”.

Foram analisadas e comparadas as consequências para o quadro competitivo, interno e externo, do NAL com base em elementos e indicadores concretos, isto é, foram considerados os custos e as condições operacionais de funcionamento, bem como as condições de expansão e de aglomeração de actividades no desenvolvimento do NAL, nas duas localizações estudadas.

A abordagem foi, assim, a de uma análise da implantação de um aeroporto concreto num território concreto.

Não é possível tratar adequadamente a área de influência do NAL, nem o seu contributo para o desenvolvimento económico-social, considerando apenas as diferenças concretas entre áreas restritas de influência do NAL, isto é, discutindo as condições de inserção alternativa de um “aeroporto abstracto” em diferentes localizações (como se se tratasse de escolher a melhor posição num mapa para um ícone com a sinalética de um aeroporto). A optimização da localização do NAL só

pode ser alcançada “pesando”, no seu conjunto, quer as condições concretas de optimização do desenvolvimento, operação e expansão da infraestrutura aeroportuária, quer o potencial concreto e específico, demográfico e empresarial, da(s) área(s) de influência.

As questões suscitadas em vários pareceres e participações questionando a localização “CTA” com base em características demográficas e económicas, mais ou menos “favoráveis” de certos territórios particulares no seio da grande área de polarização do NAL, traduzindo um indiscutível direito à opinião, incorrem, no entanto, em dois erros de avaliação que importa destacar:

- em primeiro lugar traduzem um manifesto enviesamento na consideração da procura do NAL privilegiando, no vasto conjunto dos seus utilizadores potenciais, os residentes na sua área de influência e os fluxos turísticos. O projecto do NAL é, no entanto, um projecto bem mais vasto, que só terá sucesso se for capaz de articular as dimensões doméstica, europeia e internacional, com funcionalidades alargadas que sirvam adequadamente os diferentes protagonistas da mobilidade global, e não, apenas, os residentes da cidade e da região de Lisboa, isto é, o(s) turismo(s), as actividades económicas de resposta rápida e a localização de centros de racionalidade empresarial e política disputados pelas diferentes capitais europeias;
- em segundo lugar, esses pareceres e participações, não se referem minimamente aos elementos decisivos das condições de competitividade do próprio aeroporto que são, à luz da experiência internacional relevante e da forte incerteza e concorrência prevalecente nos negócios do transporte aéreo e dos aeroportos, a eficácia operacional dos movimentos dos aviões, os custos de operação para manutenção, carga e passageiros, as taxas, a capacidade cumulativa de afectação de espaço, a captação de receitas suficientes para garantir um ritmo de investimento sustentado no médio e longo prazo e, “last but not the least”, a flexibilidade e adaptabilidade à evolução das necessidades.

A análise comparativa entre as duas localizações constante do RA não procurou diferenças de detalhe entre territórios restritos na proximidade de cada uma delas mas, ao contrário, as diferenças nas condições concretas de desenvolvimento do NAL, nas duas localizações alternativas, do ponto de vista das suas condições de competitividade e, portanto, da sua capacidade de gerar efeitos positivos sobre a economia regional e nacional. O RA, no seu conjunto, é suficientemente expressivo para permitir reconhecer que a localização CTA é mais favorável na comparação dos custos com a eficiência operacional esperada, na flexibilidade e longevidade do projecto (um vez que comporta amplas soluções de expansão e de faseamento programado ao contrário da localização OTA, sem soluções de expansão das pistas e com opções muito mais restritas no faseamento dos investimentos), na maximização das oportunidades de internacionalização, alargamento dos serviços de suporte e desenvolvimento de funções de “hub” e, em função deste factores, nos efeitos sobre o emprego no âmbito nacional.

As vantagens evidenciadas pelo Estudo do LNEC relativas à localização CTA não resultam, assim, das condições desse território específico² mas, antes, das condições concretas de competitividade do NAL associadas a essa localização. O Estudo LNEC, aliás, ao contrário dos pareceres e participações que contestam a localização CTA na base de características demográficas e económicas territoriais, não toma partido por nenhum território nem opõe territórios no processo de optimização do projecto do NAL, sugerindo, ao contrário o desenvolvimento de processos de reequilíbrio e coesão territorial no desenvolvimento do projecto do NAL³.

Como se afirma no RA, *“a análise comparativa das alternativas em estudo para a localização do novo aeroporto internacional de Lisboa, na dimensão relativa à competitividade e ao desenvolvimento económico e social, não pode, nem deve ser centrada nas características específicas da cada um dos “territórios restritos de influência” que essas localizações configuram seja porque o novo aeroporto constitui um projecto de dimensão europeia, ibérica e nacional, surgindo nesse quadro, as duas localizações como muito próximas em termos geográficos e económicos, seja porque os impactos na competitividade e coesão da região de Lisboa e de Portugal, que motivam e justificam o projecto, se desenvolvem num quadro territorial muito mais vasto, onde a “cidade central” da região de Lisboa e o desenvolvimento e diversificação das suas funções de criação e distribuição de riqueza, numa rede complexa de articulações regionais, nacionais, ibéricas, europeias e internacionais, joga um papel decisivo”*.

² “A identificação destas áreas restritas de influência foi feita tomando em consideração a definição da área de influência da localização “Ota” contida no “Estudo de Ordenamento de Actividades na Envolvente do Novo Aeroporto de Lisboa”, realizado para o NAER, e definindo uma área de influência de contornos semelhantes para a localização “CTA”... A análise das áreas de influência restrita das duas localizações alternativas em estudo ... contempla, portanto, em cada uma delas um espaço de intersecção, composto por uma parte do território definido pelos concelhos de Alenquer, Azambuja, Vila Franca de Xira e Benavente, e um espaço de diferenciação, composto pelos restantes concelhos ... foi feita através do mapeamento da distribuição das actividades económicas mais relevantes cruzando, ao nível da freguesia, a intensidade da especialização, medida pelo respectivo quociente de localização do emprego, e a sua massa crítica, medida pela sua dimensão em termos do emprego sectorial nacional. A principal conclusão a reter deste mapeamento de distribuição de actividades é a de que ambas as áreas de influência comportam potencialidades de articulação com as actividades de maior relacionamento com o transporte aéreo ... As duas áreas restritas de influência apresentam, ambas, uma fraca especialização e densidade de serviços empresariais o que acentua, em ambos os casos, o potencial qualitativo de desenvolvimento contido na concretização do novo aeroporto de Lisboa numa lógica de cidade empresarial densa em serviços avançados”.

³ “A criação de novas facilidades de mobilidade intra-regional e a afirmação de cada território num modelo, descentralizado e diferenciado, de crescimento económico da região podem, no entanto, se geridas numa lógica estratégica de futuro, permitir densificar a oferta de equipamentos e serviços nas periferias da capital e nas cidades de menor dimensão, fortalecendo a lógica policêntrica da grande região de Lisboa e favorecendo o seu reequilíbrio territorial em torno do Tejo (Norte-Sul e Poente/Nascente)”.

A consideração das características específicas destas áreas de influência mais restrita⁴, é relevante, e foi desenvolvida, no que respeita aos riscos e oportunidades que podem configurar e que devem ser, respectivamente, minimizados e maximizadas.

O modelo e natureza da “cidade-aeroporto” a desenvolver no quadro do projecto do NAL

Procurou utilizar na análise os ensinamentos das experiências mais recentes no desenvolvimento da categoria de aeroportos internacionais onde se pode enquadrar o NAL. Os elementos centrais dessas referências foram sistematizados em torno da referência do modelo emergente, para o desenvolvimento dos aeroportos internacionais, configurado pelas “cidades aeroportuárias” ou “cidades empresariais” densas em serviços muito diversificados às empresas e aos consumidores e de pólos singulares de aglomeração e combinação de múltiplas actividades.

A especificação dessa referência ou modelo foi contemplada no RA com base em três eixos principais:

- *“Os novos modelos de aeroporto, incluem aeroportos, mas não são apenas aeroportos ... as modernas “cidades-aeroporto” constituem-se como espaços onde se desenvolvem novas formas de trabalho e de organização empresarial, alimentadas por formas de conectividade e mobilidade rápidas e globais. As “cidades-aeroporto” constituem-se, neste quadro, como espaços de trabalho abertos à globalização, e não como espaços residenciais, retomando da “cidade” os elementos centrais da mobilidade, do encontro do acesso a serviços, informação, tecnologias e competências”;*
- *“A cadeia de valor das cidades aeroportuárias articula três grandes funções, isto é, a provisão de facilidades infraestruturais, a disponibilização de serviços às empresas (“B2B”) e a disponibilização de serviços aos consumidores (“B2C”) numa envolvente global onde as dimensões “aviação” e “não aviação” se equilibram e complementam As áreas críticas de cooperação da cadeia de valor das “cidades-aeroporto” exigem “cuidados continuados” que não se resumem ao momento inicial da especificação do projecto”;*
- *“O modelo de referência da “cidade-aeroporto” não é, assim, uma espécie de “pronto a vestir” de estilo diferente, mas, antes, o desenvolvimento estratégico, flexível e paciente de um novo modelo de negócio onde o projecto de “abertura”, sendo muito relevante, não se pode sobrepôr à procura permanente da exploração coerente e ordenada das diferentes possibilidades e*

⁴ A procura de avantajar e diminuir territórios restritos para justificar a opção por uma ou outra localização levou também alguns pareceres a não compreender que a caracterização desenvolvida no Estudo do LNEC sobre as características das áreas de influência restrita das duas localizações estudadas, no que respeita ao potencial de utilização do transporte aéreo, se baseava em indicadores objectivos e em classificações internacionais (OCDE) relativas a níveis tecnológicos e factores competitivos nas actividades industriais e nos serviços, isto é, se reportavam, apenas, às características do tecido empresarial e, não, em opiniões ou valorações subjectivas.

exigências da cadeia de valor (o que explica, aliás, a dispersão de resultados obtidos em projectos inspirados neste referencial)".

As preocupações manifestadas em vários pareceres e participações sobre o interesse e necessidade de produzir uma correcta especificação da “cidade-aeroporto” capaz de rendibilizar investimentos e infraestruturas já disponíveis, de oferecer novas oportunidades de reconversão de zonas industriais em declínio ou desocupadas, de produzir novas sinergias, de evitar a instalação de “actividades-sombra”, susceptíveis de desvirtuar o próprio conceito de cidade aeroportuária, isto é, de um modo geral de evitar duplicações e ineficiências, estão perfeitamente alinhadas com o relatório do LNEC e constituem elementos válidos para o desenvolvimento do projecto do NAL⁵.

As recomendações formuladas na consulta pública reforçam as recomendações do próprio RA no sentido de conferir ao projecto:

- Uma adequada dimensão (“o perímetro deve ser suficientemente largo, seja para conferir competitividade e descongestionamento às operações internas, seja para gerir exemplarmente as externalidades negativas (segurança, poluição e ruído, nomeadamente) da “cidade-aeroporto” sobre as áreas protegidas e os pólos residenciais da região de Lisboa e da expansão urbana, residencial e empresarial, sobre a própria “cidade-aeroporto” (congestionamento, desordenamento e segurança, nomeadamente);
- E uma abordagem própria, distintiva e singular (“construir vantagens estratégicas duradouras, decisivas para a sua afirmação, a partir da mobilização do terreno/espço do seu perímetro (custo, disponibilidade, governabilidade, expansibilidade e capacidade de realocização frequente) ... montar uma adequada área-tampão de protecção para evitar fenómenos de expansão urbana e/ou ocupação empresarial desordenada na sua envolvente”), aproveitando ao máximo as sinergias com outras infraestruturas estruturantes de mobilidade, evitando fragmentações e duplicações e gerando oportunidades de qualificação e desenvolvimento para os diferentes pólos urbanos relevantes.

⁵ Como se compreende, não constituía mandato do LNEC desenvolver o projecto mas, tão só, comparar as duas localizações alternativas e foi para tal que se desenvolveu o conceito e a referência utilizada em linha com múltiplos estudos de benchmarking internacional onde abunda a evidência empírica da vantagem estratégica deste modelo na produção de alavancas de eficiência colectiva na construção, gestão e desenvolvimento de aeroportos internacionais como o NAL.

TEMA 9 - Comunidades locais

Este tema inclui as observações relativas aos efeitos negativos do ruído e sobrevoo de aeronaves nas comunidades, e à perda de identidade social.

No essencial, as observações referem-se ao risco de afectação do ruído cujos comentários são apresentados no âmbito do Tema 3. O sobrevoo de aeronaves nas comunidades é comentado no âmbito do Tema 4. Não se detectaram observações relacionadas com a identidade social.

TEMA 10 - Avaliação financeira e Análise Custo-Benefício

Este tema abrange os comentários relativos ao FCD7 (avaliação financeira) e à análise custo-benefício.

As observações apresentadas no âmbito deste tema foram tidas em consideração na edição final do RA (capítulos 5.7 e 6), e sugerem os comentários seguintes.

A análise das participações e pareceres obtidos neste tema permite notar que não foi questionada a abordagem metodológica seguida, assim como também não foi identificado qualquer erro de cálculo ou de omissão.

Não obstante esta apreciação global, existem algumas participações e pareceres que se referem a aspectos particulares da Análise Financeira, quer questionando a inclusão, ou não, de determinadas componentes de custos, quer numa perspectiva de pedido de esclarecimento adicional sobre alguns pressupostos. O acolhimento ou não desses pareceres (e opiniões) exige a apresentação de uma resposta individualizada que justifique as opções metodológicas e operacionais tomadas.

Consideração da Análise Financeira como FCD

Importa referir que a inclusão da análise financeira no RA como FCD7, em nada duplica a Análise Custo-Benefício efectuada, sendo esta considerada numa perspectiva de avaliação estratégica, que procura integrar todos os contributos das diferentes dimensões de análise (FCD), inclusivé a análise financeira.

A Análise Custo-Benefício retem todos os custos e benefícios, independentemente de estes assumirem ou não a forma monetária. Pelo contrário, a análise financeira retem apenas os custos e benefícios monetários. Assim, existem benefícios e custos não-monetários, como os que se prendem com o excedente dos consumidores e com as externalidades ambientais (ruído, emissões de gases nocivos, acidentes de trânsito entre outros) que são tidos em conta na ACB, mas não na AF.

Ainda que possam ser utilizados determinados conceitos teóricos similares, como a actualização de capitais, o Valor Actual Líquido (VAL) ou a Taxa Interna de Rendibilidade (TIR), o âmbito de aplicação é distinto. Assim, se por um lado não cabe na Análise Financeira a aferição de custos e proveitos económicos, bem como a quantificação de externalidades (positivas ou negativas) derivadas da implementação do projecto, por outro, cabe exclusivamente à Análise Financeira a aferição do custo financeiro do capital, o cálculo de opções e a avaliação da exploração. Ou seja, como é devidamente explicitado no RA, a análise financeira focaliza-se nos efeitos financeiros primários directos, medidos pelos cash flows incrementais, assim como na determinação do custo de oportunidade dos capitais investidos e na realização de um exercício de avaliação sobre o valor das opções reais presentes no estudo.

Análise Financeira resultou em empate técnico

Em nenhum momento do RA referente à Análise Financeira é referida a existência de um empate técnico entre ambas as alternativas de localização do Novo Aeroporto de Lisboa. Conclui-se, em oposição, que apesar de ambas as localizações alternativas serem admissíveis, uma vez que o VAL de ambas é positivo (VAL da Ota 1.655,28M€ e VAL do CTA 1.986,40 M€), a localização CTA é preferível. A justificação desta conclusão prende-se não só com o facto do VAL do Projecto Diferencial ser favorável ao CTA (diferencial de 331,1 M€), como com o valor apurado de investimento ser inferior.

A robustez desta conclusão é suportada na TIR do Projecto Diferencial negativa, pelo que a conclusão da superioridade do VAL do CTA face à Ota não está dependente do custo médio ponderado dos capitais investidos, e no estudo de simulação com geração de cenários alternativos em que, para as variáveis seleccionadas, nunca se encontrou uma situação de reversão da ordenação de preferência relativa CTA/Ota.

Ainda que se tenha assumido que a diferença encontrada entre as ambas as localizações é relativamente reduzida quando expressa em termos relativos face ao investimento em causa (o VAL diferencial apenas representa 6,7% do investimento total no CTA (Opening Day + Investimento de substituição e expansão), esta conclusão não toma em linha de conta a valorização das opções presentes nos projectos em confronto. Para uma avaliação diferencial mais precisa, o diferencial deverá aumentar, no mínimo, num valor entre 1.835 M€ e 1.348 M€ em favor do CTA (de acordo com o método utilizado), e apenas considerando uma das opções reais em análise. A não consideração explícita das opções reais prendeu-se com uma atitude conservadora e clássica de avaliação financeira, mas que sabemos minorar o resultado do diferencial financeiro existente entre ambas as localizações.

A adjectivação não cabe num documento técnico desta natureza, pelo que considerações sobre “empate técnico” entre as localizações não devem sequer ser usadas numa comparação técnica. A diferença encontrada é expressa em milhões de euros e cabe à super-estrutura coordenadora do estudo ou à decisão política a qualificação dos montantes diferenciais encontrados.

Inclusão do tabuleiro rodoviário na TTT

A não inclusão da totalidade do investimento na Terceira Travessia do Tejo (TTT) como custo penalizador da instalação do NAL no CTA justifica-se pelo facto do mesmo custo já ter sido considerado no projecto da Rede Ferroviária de Alta Velocidade, não se tratando, por isso, de um custo incremental atribuível à opção pela localização no CTA.

Não obstante, poder-se-ia ponderar afectar à localização do NAL no CTA o diferencial da TTT por esta passar a não ser exclusivamente ferroviária para ser rodo-ferroviária. Seria legítimo fazer esta contabilização se tivesse sido a localização do NAL no Campo de Tiro de Alcochete a criadora em exclusivo desta necessidade de alteração da TTT de ferroviária para rodo-ferroviária. Contudo, não

foi isso que sucedeu, na medida em que existe todo um historial de documentos em que a concepção da TTT era vista numa perspectiva de travessia rodo-ferroviária:

- O Decreto-Lei n.º 17/95, de 30 de Maio refere que: “Os estudos elaborados com vista aos novos atravessamentos sobre o Tejo na região de Lisboa vêm demonstrar a necessidade de uma terceira transposição do rio no eixo Chelas - Barreiro”. Ainda no contexto deste Decreto-Lei, a área de defesa e controlo urbano definida, abrangia também a componente rodoviária.
- A Resolução de Conselho de Ministros n.º 97/2000 de 2 de Agosto, dá início aos estudos necessários da TTT no eixo Chelas-Barreiro, onde se justifica o objectivo da concretização da TTT rodo-ferroviária.
- A aprovação do Plano Regional de Ordenamento do Território para a Área Metropolitana (Resolução do Conselho de Ministros n.º 68/2002, de 8 de Abril; CCDR-LVT, 2004) considera que “a travessia ferroviária é fundamental para o desenvolvimento da AML e que, em definitivo, a travessia Chelas - Barreiro deverá possibilitar o atravessamento rodoviário e ferroviário”.

Mais recentemente, a candidatura do Estado Português (submetida em Julho de 2007) para co-financiamento europeu no âmbito do Programa da rede Trans-europeia de Transportes também contemplava a opção rodo-ferroviária na TTT Chelas-Barreiro. Por outro lado, o “Relatório da Comissão Independente para a Componente Rodoviária da Terceira Travessia do Tejo no corredor Chelas/Barreiro”, datado de Outubro de 2007 (relatório público e disponibilizado em www.rave.pt) também conclui que “é viável associar a componente rodoviária à nova travessia ferroviária do rio Tejo no corredor Chelas - Barreiro” (pág. 4).

Assim, aquando da realização da Análise Financeira, existiam provas concretas de que ambas as componentes rodoviária e ferroviária da TTT no corredor Chelas-Barreiro se encontravam plenamente justificadas antes de uma eventual decisão quanto à localização do NAL. Ou seja, haveria uma TTT rodo-ferroviária independentemente da localização do NAL, pelo que não fazia sentido penalizar qualquer das localizações alternativas em análise pelo facto de se ir fazer a TTT.

Inclusão dos custos com as acessibilidades

Dada a dificuldade de apuramento exacto dos custos de realização das ligações a outras redes de acessibilidades rodoviárias (como a rede de IC's e IP's), foi tomada a opção metodológica de apenas considerar os custos de ligação da rede nacional de auto-estradas ao NAL, para cada uma das localizações alternativas em análise. Deste modo, tomando como base a rede nacional de auto-estradas actual e prevista, foram imputados, a cada uma das localizações alternativas, os custos de construção das ligações ao NAL. Trata-se, uma vez mais, de apenas imputar ao NAL na localização CTA os custos incrementais da decisão.

Os valores considerados foram estimados pela BRISA que, no caso da localização alternativa na Ota, considerou a ligação à A1 à A10 e, no caso da localização no CTA, considerou a ligação à A12 e à

A13. Os valores de investimento foram incluídos na rubrica “Acessibilidades Rodoviárias de Ligação”, em ambas as alternativas de localização consideradas.

Esta informação foi explicitada, quer no ponto dos pressupostos do RA, quer de forma mais explicada no ponto relativo aos pressupostos do investimento do relatório sectorial.

Inclusão dos custos de desminagem do CTA

Em resposta a solicitação do LNEC, foi produzido um documento pelo Gabinete do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas em que se identificam os custos de desactivação total e parcial do CTA. Nesse documento, os custos associados à desminagem são incluídos numa rubrica designada como “Inactivação de Material de Guerra e Transportes”.

Na análise financeira elaborada no âmbito do estudo comparado das duas localizações alternativas para o Novo Aeroporto de Lisboa, esse custo foi incluído na rubrica “Expropriações e Indemnizações a Terceiros” no âmbito da possibilidade de localização no CTA.

Deslocalização do CTA

No documento do Gabinete do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (Ministério da Defesa Nacional) referido acima, é identificada a necessidade de encerramento do Campo de Tiro de Alcochete, independentemente da localização do NAL se vir a efectuar na Ota ou no CTA.

Deste modo, houve a necessidade de contabilizar como custo subjacente a ambas as hipóteses de localização do NAL o valor de desactivação parcial do CTA, bem como o valor subjacente à sua relocalização. Estes valores foram incluídos na rubrica “Expropriações e Indemnizações a Terceiros”, em ambas as alternativas de localização consideradas.

Adicionalmente, importa referir que esta informação é explicitamente referida, quer no ponto dos pressupostos do RA, quer de forma mais desenvolvida no ponto relativo aos pressupostos do investimento do relatório sectorial.

Desactivação de uma pista da Base Aérea do Montijo

O impacte que cada uma das possíveis localizações alternativas para a instalação do NAL poderia ter nas diversas infra-estruturas militares existentes, foi objecto de avaliação por parte da equipa de avaliação financeira. Ainda assim, é possível distinguir entre as instalações de impacto directo, como o Campo de Tiro de Alcochete e o Centro de Formação Militar e Técnica da Força Aérea instalado na Base Militar da Ota, e as restantes instalações militares de impacto parcial e/ou indirecto, nomeadamente, a Base Aérea de Monte Real, a Base Aérea do Montijo e a Base Militar de Tancos.

Relativamente às instalações que poderiam sofrer impactos directos com a opção por cada uma das alternativas de localização, ambas foram consideradas tendo sido quantificado o seu encerramento e/ou deslocalização. Esses valores foram incluídos na rubrica “Expropriações e Indemnizações a Terceiros” para a avaliação do valor do investimento em cada uma das alternativas de localização do NAL, de acordo com as exigências de cada localização.

No que se refere às instalações militares de impacto parcial e/ou indirecto, apenas existia uma análise qualitativa dos possíveis impactos que poderiam advir da instalação do NAL na Ota ou no CTA. Essa análise qualitativa era feita pelo já referido documento emitido pelo Gabinete do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, onde se refere textualmente: “caso o NAL venha a ser construído no CTA, as implicações para outras instalações militares (mormente para as Bases Aéreas de Monte Real, Montijo e Base Militar de Tancos) são, em princípio menores do que as que resultariam se o NAL viesse a ser construído na Ota”.

Dada a falta de quantificação desta análise, bem como do parecer da Força Aérea sobre o impacto na gestão do espaço aéreo destas outras infraestruturas, optou-se por não incluir essa parcela no estudo comparativo entre a localização alternativa na Ota e no CTA. Todavia, é importante notar que existindo os dados quantificados, e de acordo com a avaliação qualitativa existente, esses dados penalizariam mais a opção de localização do NAL na Ota.

Desta forma, acolhe-se a recomendação/parecer de aferição do impacto que a localização do NAL no Campo de Tiro de Alcochete terá na Base Aérea do Montijo, mas face ao exposto, parece que esse impacto será marginal e inferior ao impacto que a localização alternativa do NAL na Ota teria noutras infraestruturas militares (como a Base Aérea de Monte Real ou a Base Militar de Tancos).

Custos de construção de uma cidade aeroportuária, em Alcochete

No exercício de análise financeira não se contabilizou a construção da cidade aeroportuária, na medida em que a construção dessas infra-estruturas de apoio não estará a cargo do promotor considerado, ou seja, do Estado, mas antes da iniciativa privada.

Relativamente às respectivas redes necessárias, haverá partilha de custos público/privado, não sendo possível estimar esses valores, embora seja de esperar que estes investimentos possam ser feitos em condições que não são financeiramente negativas para o Estado.

Adicionalmente, em termos comparativos, haveria a necessidade de considerar o mesmo investimento em ambas as localizações alternativas para a instalação do NAL, não se colocando deste modo em causa o resultado do exercício comparativo que era objecto do presente estudo.

Custos da explosão urbanística

Com a decisão de localização do NAL em qualquer uma das localizações analisadas haverá, certamente, desenvolvimento urbanístico na proximidade em que tal seja permitido e viável. O desenvolvimento urbanístico, por si só, nunca deverá ser incluído num exercício de avaliação financeira que tem como promotor o Estado, uma vez que esse desenvolvimento estará a cargo da iniciativa privada.

Numa outra perspectiva, se a interpretação dos custos for feita num contexto de custos sociais e/ou externalidades negativas para o País, a sua contabilização, a ser feita, recairá totalmente no âmbito da análise económica. Todavia, mesmo neste caso, o apuramento daqueles valores será similar (ou muito aproximado) para ambas as localizações alternativas analisadas para a localização do NAL.

Inclusão de factores de incerteza

Numa perspectiva metodológica, a realização duma análise financeira a preços correntes para 43 anos, em que os 9 primeiros anos são exclusivamente de investimento, necessita sempre da definição de um conjunto de pressupostos de análise, obviamente fortemente condicionados pelo longo período de vida útil previsto para o projecto.

De acordo com esta metodologia, a consideração de factores de incerteza associados à evolução do tráfego aéreo futuro, à variação do preço do petróleo ou às restrições nas emissões poluentes da aviação, poderá influenciar a construção do modelo de determinação da procura futura do Novo Aeroporto de Lisboa. Contudo, as projecções da procura utilizadas na análise financeira (projecções de exploração), sendo anteriores ao actual estudo, são consideradas na análise financeira como um pressuposto.

Por motivos associados à coerência entre estudos, no âmbito da avaliação financeira optou-se por utilizar as contas de exploração que foram calculadas para o estudo de “Análise Económico-Financeira do NAL” (Ulissipair, 2007). Sendo o estudo financeiro mais recente sobre o NAL, é o que procura maior adaptação às características actuais do mercado, nomeadamente no que se refere às projecções futuras da procura, bem como às condições de exploração dos aeroportos explorados pela ANA – Aeroportos, S.A., e às condições da futura integração deste aeroporto na rede de aeroportos da ANA.

Ainda que o exercício da Ulissipair (2007) tenha como pressuposto a instalação do NAL na Ota, considerou-se não existir uma razão suficientemente forte e estudada, que justifique diferença estatisticamente significativa entre os cash flows previsionais de exploração previstos para a localização na Ota ou no CTA. Estes aspectos foram explicitados, quer no ponto dos pressupostos do RA, quer de forma mais desenvolvida no ponto relativo aos pressupostos de exploração no relatório sectorial.

Não obstante, a possibilidade de existência de factores de incerteza na análise é, ainda assim, complementada em sede de avaliação financeira, com a inclusão de uma análise de sensibilidade ao modelo. Deste modo, testou-se a robustez do estudo efectuado e a possibilidade de alteração das conclusões do cenário mais expectável, se algumas das variáveis consideradas tivessem comportamentos distintos dos valores previstos no cenário base.

Adicionalmente, é importante notar que mesmo no caso da volatilidade dos preços do petróleo a evidência de aumento do preço do petróleo não tem tido associado um aumento da volatilidade, a qual tem até diminuído. A volatilidade histórica estimada em base diária para um período de 2 anos desceu 10% nos últimos 3 anos, quando se observam os preços do Brent cotado em \$US, quer no mercado spot, quer no mercado a Futuros.

Por outro lado, a inclusão de quaisquer factores de incerteza teria igual impacto em ambas as localizações consideradas neste exercício comparativo, pelo que a sua inclusão seria totalmente

irrelevante para o processo de selecção da localização alternativa para o NAL, que é a que está exclusivamente em causa neste relatório.

A serem incluídos factores de incerteza, estes deveriam influenciar o modelo de projecção da procura e não a análise financeira propriamente dita e iriam afectar da mesma forma ambas as localizações. No exercício de análise financeira, as projecções de procura, e assim também as previsões de cash flows de exploração são utilizadas enquanto pressupostos.

Valorização do solo

A valorização do solo é um aspecto pertinente quando se faz a análise da instalação uma infra-estrutura com as características do Novo Aeroporto de Lisboa. Ainda assim, há que distinguir duas perspectivas: a de valorização ambiental e a de valorização do potencial de utilização (por exemplo, agrícola, florestal, habitacional ou industrial).

No que se refere à valorização ambiental, a mesma tem impactos que, sendo possível quantificar, devem ser considerados em sede de análise económica, uma vez que se traduz no custo económico ou na externalidade negativa de alterar a ocupação florestal ou agrícola para actividades diversas. Em oposição, no caso da valorização do potencial de utilização do solo (como agrícola, florestal, industrial ou habitacional) inviabilizado com a construção do NAL, a mesma deverá ser considerada na análise financeira, uma vez que se trata de um custo de oportunidade e relevante na análise marginal que se efectuou. Porém, o solo foi valorizado para efeitos de análise financeira no estudo das duas localizações alternativas do NAL.

No caso da Ota, o solo seria remunerado através das expropriações, devendo as mesmas ser suficientes para cobrir o preço mais elevado do custo de oportunidade que o solo poderá ter (de acordo com o seu potencial de utilização). O valor do solo está assim incluído na rubrica “Expropriações e Indemnizações a Terceiros”.

No caso da instalação do NAL no CTA, e dado que o solo actualmente pertence à ZPE do Estuário do Tejo, não poderá ter qualquer utilidade produtiva (entendendo esta como agrícola, florestal, industrial ou habitacional), pelo que o custo marginal de utilização é zero, Foi esse um dos pressupostos considerados no estudo. A área adstrita à implantação do NAL deverá ser a mínima necessária face aos objectivos desta infra-estrutura e às previsíveis necessidades de expansão, recomendando-se que a área do CTA não afectada por esta implantação seja protegida, do ponto de vista da biodiversidade e da conservação da natureza no âmbito da ZPE do Estuário do Tejo, recomendação já evidenciada no RA. São nesse sentido diversos pareceres/participações no âmbito da Consulta Pública que defendem exactamente que todas as áreas não usadas deverão ser anexadas à ZPE do Estuário do Tejo, nomeadamente o Instituto de Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ref^a 0468), a LPN – Liga para a Protecção da Natureza (ref^a 680) e a Quercus – Associação Nacional de Conservação da Natureza (ref^a 465 – A).

Inclusão de medidas de minimização

Não obstante a dificuldade de apuramento do valor das medidas de mitigação ambiental, a análise financeira elaborada teve em consideração esse custo. A metodologia seguida passou pela identificação de medidas de benchmarking para o peso que o custo das medidas de mitigação ambiental poderão ter no custo total de projectos similares ao NAL. Os valores utilizados pela Parsons – FCG e pela Aviation Solutions variam entre 5% e 10%.

Dado que nos estudos elaborados pela NAER se adoptou uma perspectiva conservadora, fixando aquele peso em 7,2%, caso o novo aeroporto se localizasse na Ota, esse valor foi aumentado para 9,2%, caso o novo aeroporto se localizasse no CTA. Este pressuposto de diferencial resulta das conclusões da equipa de especialistas do factor crítico Conservação da Natureza e Biodiversidade, segundo os quais os impactos induzidos pela instalação do NAL no CTA serão superiores aos que teria a instalação do NAL na Ota. Estes aspectos já tinham sido referidos, quer no ponto dos pressupostos do RA, quer de forma mais desenvolvida no ponto relativo aos pressupostos de investimento do relatório sectorial.

TEMA 11 - Outros

Não existem comentários às observações incluídas neste tema no Relatório da Consulta no âmbito da Avaliação Ambiental uma vez que saem fora do âmbito da avaliação.

iii) Os resultados das consultas realizadas nos termos do artigo 8.º

(não se aplica)

iv) As razões que fundamentaram a decisão com base na versão final do RA à luz de outras alternativas razoáveis abordadas durante a sua elaboração.

A decisão de localização do NAL no Campo de Tiro de Alcochete, não obstante consubstanciar uma decisão política, teve por base os estudos técnicos comparativos levados a efeito acerca desta matéria, designadamente o «*Estudo Para Análise Técnica Comparada das Alternativas de Localização do Novo Aeroporto de Lisboa na zona da Ota e na zona do Campo de Tiro de Alcochete*», realizado pelo LNEC, o qual esteve na base da decisão preliminar de acolhimento desta localização, aprovada mediante Resolução do Conselho de Ministros n.º 13/2008, de 10 de Janeiro, e o «*Relatório Ambiental – Versão Final. Estudo Para Análise Técnica Comparada das Alternativas de Localização do Novo Aeroporto de Lisboa na zona da Ota e na zona do Campo de Tiro de Alcochete*», igualmente elaborado pelo LNEC no âmbito do procedimento de avaliação ambiental em que se enquadra a presente Declaração Ambiental, relatório esse que foi tido em consideração e que suportou a decisão do Governo de confirmar a localização do NAL no Campo de Tiro de Alcochete, mediante Resolução do Conselho de Ministros n.º 85/2008, de 8 de Maio de 2008.

v) As medidas de controlo previstas e conformidade com o disposto no artigo 11.º

Para a Decisão de localização do NAL na zona do CTA são apresentadas, a seguir, as recomendações e medidas de controlo previstas no RA, e outras resultantes da Consulta **Pública**:

Planeamento da Infra-estrutura e segurança aérea

1. Optimização, na área disponível, da implantação preliminar estudada para a infra-estrutura aeroportuária (da responsabilidade do promotor).
2. Instalação local de um sistema automático adequado para observações atmosféricas (da responsabilidade do promotor).
3. Desenvolvimento dos estudos aeronáuticos, nomeadamente de simulação em tempo acelerado, para avaliação rigorosa da capacidade do sistema de pistas, e definição dos cenários operacionais para o tráfego aéreo (da responsabilidade do promotor).
4. Realização de trabalhos mais desenvolvidos de reconhecimento geotécnico para a obtenção de elementos que permitam determinar a aptidão dos materiais de desmonte e a sua aplicação selectiva, a fracção de materiais argilosos, a caracterização dos materiais de empréstimos e a medição dos níveis de água ao longo do tempo, bem como caracterizar os maciços subjacentes às áreas interessadas pelos edifícios, dando particular atenção às estruturas subterrâneas (da responsabilidade do promotor).
5. Selecção de uma orientação das pistas de acordo com os requisitos de operacionalidade aeronáutica e que minimize as interferências com os movimentos de aves, de forma a reduzir os riscos de colisão e os impactes negativos sobre espécies de conservação prioritária (da responsabilidade do promotor).
6. Criação de áreas alternativas de alimentação de aves aquáticas caso seja necessário limitar a utilização de áreas incompatíveis com a segurança aeronáutica; previsão da gestão da avifauna dos açudes próximos e do arrozal da Mata do Duque, onde o elevado número de aves aquáticas actualmente existente poderá resultar em risco acrescido de colisão com aeronaves (da responsabilidade do promotor).
7. Definição do modelo de aeroporto consolidada numa perspectiva de reforço sustentado da sua competitividade que permita responder às oportunidades e disputar os fluxos de passageiros e de mercadorias, apostando na construção progressiva de uma “cidade-aeroporto” singular e moderna, susceptível de atrair e aglomerar uma vasto conjunto de actividades económicas (da responsabilidade do promotor).
8. Reavaliação estratégica e sistémica da configuração global dos grandes projectos de investimento em infra-estruturas de mobilidade, a realizar na zona de influência do NAL, por forma a garantir que se alcança um grau adequado de coerência e articulação, maximizando sinergias e minimizando custos, entre projectos pensados em diferentes épocas e em diferentes lógicas de desenvolvimento.

Salvaguarda de valores naturais e culturais existentes e ordenamento do território

9. Protecção da qualidade das águas subterrâneas de qualquer tipo de poluição que possa ser gerada durante as fases de construção e de exploração, através de um plano de monitorização e de acompanhamento da obra, e de um plano de gestão do risco para situações acidentais (da responsabilidade do promotor).
10. Previsão de um sistema de gestão ambiental global e rigoroso para a fase de exploração que, conjuntamente com a camada drenante prevista entre a plataforma do aeroporto e os solos onde assenta, assegure a protecção da qualidade das águas subterrâneas (da responsabilidade do promotor).
11. Protecção dos solos nas fases de construção e de operação do aeroporto (da responsabilidade do promotor).
12. Protecção, do ponto de vista da biodiversidade e da conservação da natureza, da área do CTA não afectada pela implantação do NAL.
13. Promoção de medidas de compensação funcionais tendo em vista a recuperação ou melhoria da qualidade ambiental de núcleos chave de vegetação espontânea, em particular de zonas húmidas ou com lagoas temporárias.
14. Compensação da perda do Açude do Areeiro através da criação de uma zona húmida favorável às aves aquáticas em local onde não haja risco de colisão com aeronaves (da responsabilidade do promotor).
15. Consideração da Terceira Travessia do Tejo Chelas – Barreiro como sendo rodo-ferroviária, contribuindo para a melhoria do desempenho da Ponte Vasco da Gama e proporcionando um trajecto alternativo nas situações de redução de capacidade desta ponte.
16. Revisão e adaptação dos Instrumentos de Gestão do Território (IGT) à localização do NAL na zona do CTA.
17. Implementação de medidas de rigoroso controlo do uso do solo, nomeadamente contemplando a restrição de usos sensíveis nas zonas onde os níveis de ruído, no horizonte do projecto, excedam os valores regulamentares aplicáveis.
18. Previsão da salvaguarda integral de valores naturais únicos, criando uma vasta área de reserva integral, com múltiplas valências, com enquadramento legal e plano de ordenamento e de gestão adequados, abrangendo nomeadamente: os espaços dedicados à conservação da natureza e biodiversidade, o montado, o aquífero do Baixo Tejo/Península de Setúbal e os solos agrícolas de maior valor produtivo.
19. Adopção de medidas de rigoroso controlo do uso do solo designadamente nas áreas e actividades de produção hortícola, assegurando a manutenção dessas actividades e o seu estatuto de reserva.

20. Adopção de uma forte disciplina de ordenamento e de um exemplar desempenho de gestão dos riscos e das externalidades, utilizando mecanismos excepcionais para a sua garantia, traduzidos na afectação de uma parte do CTA à ZPE do Estuário do Tejo e na criação de uma relevante zona-tampão que reforce os efeitos dessa afectação e permita defender a qualidade do perímetro do aeroporto das pressões urbanísticas.
21. Identificação e implementação de medidas de controlo de fenómenos de urbanização difusa e de eventual destruição de património silvícola, agrícola, cultural e paisagístico.

Avaliação de impactes do NAL

22. Adopção dos mecanismos que possibilitem o desenvolvimento urbanístico indispensável ao NAL, assegurando a sua compatibilidade com a ocupação agrícola existente.
23. Enquadramento, em sede de AIA, dos requisitos estipulados no artigo 6º(3) da Directiva Habitats, face à susceptibilidade de afectação significativa da ZPE do Tejo.
24. Avaliação ambiental integrada e cumulativa dos projectos e das infra-estruturas associadas ao NAL a realizar quando as suas características forem definidas e no quadro da elaboração de planos regionais de ordenamento e gestão, designadamente os PROT da OVT, AML e Alentejo.
25. Avaliação do impacte socio-económico da eventual perda de rendimento da produção hortícola e do montado de sobro em resultado de alteração dos usos do solo.
26. Avaliação no sector agro-florestal do impacte sobre a estrutura fundiária e a população agrícola associado à realização da infra-estrutura aeroportuária.

Monitorização e gestão de riscos

27. Sistema de gestão ambiental global e rigoroso com início na fase de construção e continuidade na fase de exploração (da responsabilidade do promotor).
28. Plano de monitorização da qualidade das águas subterrâneas, e de acompanhamento da obra nas suas várias fases (da responsabilidade do promotor).
29. Plano de gestão do risco para situações acidentais com eventuais impactes no ambiente associadas à operação da infra-estrutura aeroportuária (da responsabilidade do promotor).
30. Monitorização local dos movimentos de aves ao longo de um ciclo anual completo e, previsão de medidas adequadas de mitigação (da responsabilidade do promotor).
31. Monitorização dos solos nas fases de construção e de operação do aeroporto (da responsabilidade do promotor).
32. Monitorização do funcionamento dos sucessivos acessos do lado Norte à Ponte Vasco da Gama, ao longo da CRIL até ao Eixo N/S e à A8, que poderão necessitar de ser alvo de intervenções de forma a evitar situações de ruptura graves.
33. Monitorização de fenómenos de urbanização difusa e de eventual destruição de património silvícola, agrícola, cultural e paisagístico.
34. Monitorização do território de incidência dos impactes da nova infra-estrutura aeroportuária através do Observatório do Ordenamento do Território e Urbanismo criado recentemente pelo o DR nº 54/2007, de 27 de Abril, que aprovou a Lei Orgânica da DGOTDU.

LNEC, Maio de 2008

O Presidente do LNEC, I.P.



Carlos Matias Ramos

ANEXO –Parecer Jurídico

MEMORANDO
LABORATÓRIO NACIONAL DE ENGENHARIA CIVIL (LNEC)

Assunto: Consulta pública no âmbito da avaliação ambiental estratégica (AAE) do Novo Aeroporto de Lisboa (NAL): apreciação de contributos/comentários de entidades públicas e de particulares.

I – Introdução

Na sequência da decisão do Governo de ponderar alternativas de localização para o Novo Aeroporto de Lisboa, o LNEC foi mandatado, em 12.06.2007, por Despacho do Senhor Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (doravante MOPTC) para realizar uma análise técnica comparada das alternativas de localização do Novo Aeroporto de Lisboa na Ota e na zona do Campo de Tiro de Alcochete (CTA), no prazo de seis meses.

O relatório do “Estudo Para Análise Técnica Comparada das Alternativas de Localização do Novo Aeroporto de Lisboa na Zona da Ota e na Zona do Campo de Tiro de Alcochete” elaborado pelo LNEC foi entregue ao Governo em 10.01.2008.

Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 13/2008, de 10 Janeiro, publicada no Diário da República em 22.01.2008, o Conselho de Ministros resolveu homologar e adoptar em termos gerais as conclusões e recomendações do relatório do LNEC, e em consequência aprovou preliminarmente a decisão de localização do novo aeroporto de Lisboa associada à solução rodo-ferroviária para a 3ª travessia do Tejo, sem prejuízo das conclusões da avaliação ambiental e consultas a realizar de acordo com o sistema implementado pelo Decreto-Lei nº 232/2007, de 15 de Junho, promovendo as respectivas consultas públicas e institucionais.

Por Despacho do Senhor MOPTC, recebido a 30 de Janeiro de 2008, a NAER, S.A. foi incumbida de promover a realização da Consulta de Entidades e a Consulta Pública do “Estudo Para Análise Técnica Comparada das Alternativas de Localização do Novo

Aeroporto de Lisboa na Zona do Campo de Tiro de Alcochete”, de acordo com o Decreto-Lei nº 232/2007, de 15 de Junho.

Nesse contexto foi solicitado às entidades com responsabilidades ambientais específicas, a emissão de parecer sobre o conjunto dos Factores Críticos de Decisão, e Critérios e Indicadores por Factor Crítico para a Decisão.

O relatório ambiental foi submetido a consulta pública, por iniciativa da entidade responsável pela sua elaboração, tendo em vista a recolha de observações e sugestões formuladas por associações, organizações ou grupos não governamentais e pelos interessados que possam de algum modo ter interesse ou ser afectados pela sua aprovação ou pela futura aprovação de projectos por aquele enquadrados.

Neste contexto, foram apresentadas algumas observações de índole jurídica, *infra* citadas de modo sintético, sobre as quais o LNEC nos pede a respectiva análise.

II – Questões jurídicas a apreciar

Deste modo, as questões essenciais aqui em análise, por terem sido objecto de crítica nas acima citadas participações, prendem-se com a legitimidade e adequação da decisão preliminar e do objecto da consulta e com o enquadramento da decisão como Plano Sectorial, onde foram referidos os seguintes aspectos:

- i) *“O procedimento de consulta pública carece de objecto e, nessa medida, revela-se incapaz de cumprir o objectivo que lhe subjaz, visto que, se limita a submeter a escrutínio do público o RA [Relatório Ambiental], totalmente desacompanhado do plano ou programa sectorial a que deveria servir de suporte. Não é assim cumprido o estabelecido imperativamente nas disposições legais que regulam esta matéria, nomeadamente os nºs 6 a 9 do artº 7º do Decreto-Lei nº 232/2007, de 15 de Junho e o artº 37º, nº 3 do Decreto-Lei nº 316/2007, de 19 de Setembro;*
- ii) *A decisão preliminar sobre a localização do NAL no CTA, em detrimento da Ota, configura um exercício manifestamente ilegítimo de livre decisão*

administrativa por três ordens de razão: desvio de poder, violação dos princípios de racionalidade e erro manifesto de apreciação;

- iii) *O processo de participação pública foi tornado inconsequente e de legitimação de decisões já tomadas anteriormente como é aparente nos factos públicos conhecidos. Foram desvirtuados e não cumpridos os princípios da AAE antes da legislação, o que é inaceitável e ilegal;*
- iv) *O estudo efectuado não se enquadra no conceito de Plano, nem nos normativos legais e objectivos dos Planos Sectoriais. Só após decisão do Governo existirão condições para a realização de um Plano Sectorial, devendo esta ser uma questão a ponderar devidamente;*
- v) *O RA, embora não configurando a avaliação de um Plano Sectorial de ordenamento do território, foi elaborado segundo uma metodologia de AAE.¹*

Para a presente análise, o LNEC disponibilizou à RPA as observações de carácter jurídico das quais se pede apreciação, o relatório ambiental e respectivo resumo não técnico, bem como o projecto de Relatório da Consulta no âmbito da Avaliação Ambiental, cuja elaboração compete à NAER, S.A.

III – Apreciação das observações elaboradas no âmbito da consulta pública

i) De acordo com o que pode ler-se na Introdução do Relatório Ambiental “*embora no presente caso não se esteja perante um plano ou programa para a localização do NAL, optou-se ainda assim por considerar os princípios subjacentes ao citado diploma e dar resposta aos seus requisitos fundamentais.* De entre estes destacam-se os que dizem respeito à apreciação do âmbito e alcance da avaliação ambiental pelas Entidades com responsabilidades ambientais específicas, previstas nos termos da lei, bem como a submissão deste relatório e do seu resumo não técnico à consulta das mesmas entidades, do público e demais instituições ou especialistas na actividade ou área objecto da consulta” (sublinhado nosso).

¹ Cfr. Relatório da consulta pública preparado pela NAER, versão de 07.04.08, pp. 8 e 9 (doravante Relatório NAER). das questões referidas nesse relatório a nossa citação limita-se àquelas que têm substrato jurídico, não se considerando as críticas/observações de carácter político ou técnico.

Ora, como pode desde logo antecipar-se pela leitura da introdução do Relatório, este último não configura, nem pretende configurar, um projecto de plano.

O que se pretendeu foi sujeitar a consulta pública um documento que enformou uma decisão preliminar governamental, dando assim uma oportunidade a várias entidades em especial, e aos cidadãos em geral, de se pronunciarem sobre o relatório e, desse modo, contribuírem para o seu aperfeiçoamento.

A referência ao Decreto-Lei n.º 232/2007 surge, com efeito, apenas como indicação do regime jurídico cuja observação se entendeu benéfica neste caso concreto, atentos os princípios que estão subjacentes àquele diploma.

Em bom rigor, o relatório preparado pelo LNEC não tinha de ser submetido a consulta pública, nem a decisão do Governo (ou o documento que a suportou) carece de uma prévia apreciação através do procedimento de consulta pública.

Deste modo, o que se pretendeu foi, tão só, aproveitar um regime que foi considerado rico e abragente, para potenciar ao máximo os efeitos resultantes da consulta pública. Daí que se tenha afirmado no relatório que *“optou-se ainda assim por considerar os princípios subjacentes ao citado diploma e dar resposta aos seus requisitos fundamentais”* (destaque nosso).

Tal pretensão, naturalmente, não pode significar que esta consulta pública pudesse desde já antecipar o procedimento de elaboração de um plano, quer nos termos do Decreto-Lei n.º 380/99, quer nos termos do Decreto-Lei n.º 232/2007. Essa eventual necessidade no futuro é uma discussão que não cabe no presente âmbito.

Em suma, não merece acolhimento a crítica segundo a qual a consulta pública carece de objecto, pois o documento colocado à disposição do público, não sendo um projecto de plano, contém matéria suficiente para apreciação, podendo os contributos dos particulares e das entidades ajudar à tomada de decisão definitiva, assim se salvaguardando em pleno o seu efeito útil.

Por outro lado, não acompanhamos os autores da crítica quando referem que os diplomas *supra* citados são, neste momento, imperativamente aplicáveis, pois já vimos acima que este relatório não pode (nem quer) ser enquadrado como plano sectorial.

ii) A presente citação do Relatório NAER sintetiza as observações elaboradas pelo grupo de cidadãos composto por Bernardo Mascarenhas Almeida Azevedo, João Cardona Gomes Cravinho, José Joaquim Dinis Reis e Manuel Carlos Lopes Porto.

Os referidos cidadãos apontam à decisão preliminar três vícios jurídicos: desvio de poder, violação dos princípios de racionalidade e erro manifesto de apreciação.

No entanto, analisando a pronúncia na sua totalidade, verifica-se que não são apontados pelos autores factos e/ou dispositivos legais suficientemente concretos e precisos que permitam apreciar se esses vícios foram, ou não, cometidos.

No que respeita ao desvio de poder, a pronúncia basta-se com alegações vagas e genéricas que não permitem identificar quais os interesses ilegítimos que levaram ao desrespeito do interesse público a que a Administração “*se encontrava normativamente adstrita*”.

As referências ao desrespeito do Plano Nacional da Política do Ordenamento do Território (PNPOT) também não são suficientemente fundamentadas de molde a poder apreciar esse alegado desvio de poder, parecendo incidir sobretudo sobre o mérito técnico e político da decisão, o qual não cumpre aqui analisar.

O mesmo se diga no que toca aos alegados vícios de violação dos princípios da racionalidade e da razoabilidade e de erro manifesto de apreciação, pois as falhas apontadas à decisão preliminar também não são suficientemente pormenorizadas de forma a permitir analisar a alegada existência desses vícios.

Uma vez mais, as críticas formuladas prendem-se essencialmente com o mérito técnico e político da decisão preliminar, não estando detalhadas ao ponto de poder assacar a essa decisão as referidas ilegalidades.

iii) À semelhança do referido a propósito dos pontos i) e ii), nas pronúncias a que tivemos acesso não foram alegados factos suficientemente concretos que permitam concluir que a decisão da localização do NAL no CTA já tinha sido tomada anteriormente.

Do ponto de vista formal, nenhum diploma, despacho, resolução ou directiva indicia essa pretensa prévia tomada de decisão.

Ora, também aqui parece tratar-se de uma alegação com carácter estritamente político. Uma vez que do ponto de vista jurídico não existe nenhuma determinação do Governo publicada sobre esta matéria, só pode concluir-se pelo não acolhimento da crítica formulada ao relatório ambiental.

Por outro lado, e como se referiu acima no ponto i), a presente consulta pública pretendeu tão só inspirar-se na avaliação ambiental estratégica prevista no Decreto-Lei n.º 232/2007, sendo que esse diploma não é imperativamente aplicável à presente situação tendo em consideração que não estamos perante um (projecto de) plano. Pelo que este aspecto da presente crítica também parece não colher.

iv) A observação referente a este ponto só não merece total acolhimento porque parece partir do pressuposto que se pretendeu com o presente procedimento de consulta pública, desencadear o processo de elaboração de um plano.

Como já vimos acima, tal não podia ser feito, pois o relatório não cumpre (nem lhe era exigido que cumprisse) os parâmetros de um plano.

v) Igualmente de acordo com as considerações acima tecidas, para as quais remetemos, esta observação merece acolhimento, pois o relatório disponibilizado ao público pode ser apreciado como o relatório ambiental referido no artigo 6º do Decreto-Lei n.º 232/2007, incorporando os objectivos da AAE, mas já não poderá ser tratado como um (projecto de) plano sectorial tal como este é definido nesse diploma e no Decreto-Lei n.º 380/99.

IV – Conclusões

Do acima exposto é possível retirar as seguintes conclusões fundamentais:

- a) De acordo com o referido na RCM n.º 13/2008, de 10 de Janeiro, no Relatório Ambiental, e no Relatório da Consulta Pública elaborado pela NAER, S.A., o estudo elaborado pelo LNEC foi tornado público de modo a beneficiar da avaliação ambiental estratégica prevista no Decreto-Lei n.º 232/2007;
- b) No entanto, o relatório ambiental disponibilizado para a consulta pública não corporiza formalmente um plano, nos termos em que este é definido nos artigos 35º e seguintes do Decreto-Lei n.º 380/99 e no Decreto-Lei n.º 232/2007, pelo que assim não devia ter sido encarado pelos participantes da consulta pública;
- c) As alegações tecidas no âmbito da consulta pública, segundo as quais ao homologar o estudo elaborado pelo LNEC, o MOPTC incorre diversos vícios jurídicos (desvio de poder, violação do princípio da racionalidade e razoabilidade e erro manifesto de apreciação) – não estão devidamente fundamentadas, nem baseadas em factos concretos e inequívocos, pelo que, com base nos elementos disponibilizados, não nos parecem merecer acolhimento numa perspectiva técnico-jurídica.

Esta é, salvo melhor, a nossa opinião.

Lisboa, 18 de Abril de 2008.

Os Advogados Consultores

(João Rosado Correia)

(Duarte Lebre de Freitas)

