

Posição do GEOTA sobre o Novo Aeroporto de Lisboa (NAL)

É importante que a seleção e análise de alternativas se baseie em fatores críticos de decisão (FCD) robustos e uma metodologia de decisão que atenda à complexidade do problema. Tendo em conta os critérios que encaramos como imprescindíveis para a análise, consideramos que deve ser excluída desde já a localização Montijo e devem ser incluídas na lista as opções Beja, Monte Real e Ota. O GEOTA não tem uma posição definitiva sobre a localização preferencial para o novo aeroporto, nem sobre o encerramento do Aeroporto Humberto Delgado (AHD/Portela). Só com os estudos em curso e com a criação de medidas de contenção e desvio de tráfego aéreo teremos base para uma posição fundamentada.

Lisboa, 9 de maio de 2023

Conteúdo do documento:

Resumo 2

1. Objetivos do NAL e da AAE3

2. Fasear as soluções 5

3. Fatores críticos de decisão 8

4. A lista preliminar de localizações 11

5. Agregação de indicadores e comparação de alternativas 11

Posição do GEOTA sobre o Novo Aeroporto de Lisboa (NAL)

Resumo

A Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) é uma ferramenta fundamental, de obrigação legal, quando se pretende decidir a expansão da capacidade aeroportuária da região de Lisboa. Todavia, a AAE em curso está a deixar por responder questões fundamentais, desde logo uma definição concreta de objetivos e de alternativas para os cumprir. Pelo contrário, parte do princípio que é preciso expandir sem ter em consideração alternativas para desvio do tráfego aéreo e objetivos políticos de contenção de tráfego, necessários por questões ambientais e sociais, mas também de preservação do próprio turismo a médio e longo prazo.

Os graus de incerteza num conjunto de variáveis aconselham a que se teste a solução “Portela+1”, solução que será sempre necessária mesmo que se venha a definir uma nova localização de substituição integral da Portela.

É importante que a seleção e análise de alternativas se baseie em fatores críticos de decisão (FCD) robustos e uma metodologia de decisão que atenda à complexidade do problema. Propomos uma revisão dos FCD da seguinte forma: (i) saúde e riscos para as pessoas; (ii) riscos para a conservação da Natureza; (iii) riscos para os solos e os recursos hídricos; (iv) ligação directa à ferrovia pesada; (v) cidade aeroportuária adjacente; (vi) tempo de deslocação ao centro de Lisboa e outros destinos; (vii) possibilidades de expansão; (viii) custos totais para cada fase ou nível de capacidade; (ix) condicionantes técnicas e de segurança.

Tendo em conta estes critérios, consideramos que deve ser excluída desde já a localização Montijo e devem ser incluídas na lista as opções Beja, Monte Real e Ota.

O GEOTA não tem uma posição definitiva sobre a localização preferencial para o novo aeroporto, nem sobre o encerramento do Aeroporto Humberto Delgado (AHD/Portela). Só com os estudos em curso e com a criação de medidas de contenção e desvio de tráfego aéreo teremos base para uma posição fundamentada.

Posição do GEOTA sobre o Novo Aeroporto de Lisboa (NAL)

1. Objetivos do NAL e da AAE

A Resolução do Conselho de Ministros nº 89/2022 criou uma Comissão Técnica Independente (CTI) para avaliar as opções estratégicas para aumentar a capacidade aeroportuária da região de Lisboa e coordenar e realizar a avaliação ambiental estratégica (AAE).

Desde logo o conceito de "aumentar a capacidade aeroportuária da região de Lisboa" é discutível, uma vez que não se cuidou de avaliar previamente se esse aumento de capacidade é necessário e desejável.

O fundamento para o aumento da capacidade indicado na referida Resolução do Conselho de Ministros é o pressuposto, não demonstrado, de que "as previsões internacionais apontam para um regresso progressivo aos níveis de tráfego pré-pandemia da doença COVID-19, estimando-se que o tráfego aéreo previsto para a região de Lisboa possa mais do que duplicar nas próximas décadas, colocando uma pressão insustentável sobre o Aeroporto Humberto Delgado". Tem ainda como pressuposto, também não demonstrado, que "para Portugal poder continuar a beneficiar dos efeitos económicos positivos do previsível crescimento do tráfego aéreo na região de Lisboa, é necessário avançar com as medidas conducentes ao aumento da respetiva capacidade aeroportuária".

Na realidade, os problemas tangíveis são (i) o frequente congestionamento do AHD/Portela e (ii) os incómodos causados à vizinhança do aeroporto. Não se têm discutido questões essenciais, como as causas concretas do congestionamento ou soluções alternativas para o resolver, que não passem pelo mero aumento de capacidade aeroportuária da região de Lisboa.

Missão:

O GEOTA cria cidadãos empenhados, motores de soluções eficazes e equitativas para promover o património natural e cultural, em Portugal e no Mundo.

De facto, as referidas "previsões" não são suportadas em qualquer modelo de procura. Ignoram um conjunto de circunstâncias que mudaram radicalmente o Mundo desde a última vez que foi equacionada de forma sistemática a situação aeroportuária de Lisboa, há mais de quinze anos: o Acordo de Paris que exige a redução das emissões de gases de efeito de estufa rumo a uma neutralidade climática; o Pacto Ecológico Europeu, que exige (i) uma redução das emissões de gases de efeito de estufa de 55% em 2030 face aos níveis de 1990, (ii) com esse objetivo, a transferência do tráfego aéreo de pequeno curso para a ferrovia, (iii) a ampliação das áreas classificadas para a proteção da natureza para 30% do território da UE; (iv) a pandemia de covid-19, que veio tornar trivial o uso da teleconferência; (v) a trágica guerra na Ucrânia, que veio exacerbar uma crise energética e de recursos que já era evidente há algum tempo. A tudo isto junta-se a grande incerteza que se vive a nível mundial.

Neste contexto, a curto prazo teremos provavelmente de reduzir (e não aumentar) o tráfego aéreo centrado em Lisboa.

Posição do GEOTA sobre os objetivos do NAL e da AAE:

As primeiras tarefas desta AAE (como de qualquer AAE) devem ser clarificar a justificação e as opções do plano ou empreendimento em causa. Neste caso, é essencial:

1. Definir de forma clara os diferentes objetivos e custos da capacidade aeroportuária ampliada: trata-se de (i) satisfazer essencialmente as necessidades aeroportuárias da região de Lisboa, (ii) satisfazer as necessidades aeroportuárias de uma parte mais vasta do País, ou (iii) expandir a oferta de serviços de *hub* aeroportuário intercontinental? Se o objetivo (i) é indiscutível, já os objetivos (ii) e (iii) são progressivamente mais ambiciosos, mais dispendiosos, mais discutíveis e mais dependentes de fatores externos, ou seja, a sua concretização depende de um conjunto de fatores que o País não domina.

2. Avaliar a real necessidade e o leque de opções que se colocam para o serviço aeroportuário de Lisboa. Além da ampliação da capacidade aeroportuária, deve ser também seriamente examinada a possibilidade de reduzir a procura, com uma variedade de ferramentas: alternativas ferroviárias (nacionais e internacionais), distribuição de parte do tráfego aéreo por outros aeroportos, alternativas de videoconferência, controlo da procura por parte das companhias através das taxas aeroportuárias e horários de operação, para citar apenas as mais óbvias. Parte da procura resulta do turismo, tirando partido de Lisboa e de Portugal estar na moda. Se é certo que os efeitos económicos têm sido importantes no crescimento do país, é também certo que há limites a este crescimento, sob pena de se degradar o turismo e acabar por se “matar a galinha dos ovos de ouro”. Este turismo tem também tido um efeito negativo na cidade, nomeadamente em termos de habitação. Importa, por isso, não utilizar taxas de crescimento da procura que tenham por base o crescimento do turismo verificado nos últimos anos. É necessária moderação e não esquecer que as modas mudam.

2. Fasear as soluções

Estão neste momento em cima da mesa múltiplas opções, quer de configuração do serviço aeroportuário, quer de localização do(s) novo(s) aeroportos.

É importante clarificar desde já que este processo terá sempre várias etapas, com diferentes momentos de decisão.

Numa primeira etapa, independentemente da escolha de localização para novo(s) aeroporto(s), será sempre necessária uma solução transitória "Portela+1", ou possivelmente "Portela+2", pois os problemas do AHD/Portela tenderão a agravar-se no período que demorará a ter um novo aeroporto completamente operacional — talvez 5 a 10 anos, provavelmente mais (e talvez nem seja necessário novo aeroporto se as alternativas funcionarem bem).

Missão:

O GEOTA cria cidadãos empenhados, motores de soluções eficazes e equitativas para promover o património natural e cultural, em Portugal e no Mundo.

Há quem defenda a existência de uma nova localização "+1" mais uma nova localização diferente "NAL" (era essa a lógica do "Montijo + Alcochete", que foi rejeitada por especialistas, forças vivas da região, ONG e investidores). É uma possibilidade com reduzida viabilidade prática num país com recursos limitados como o nosso, já para não falar da duplicação de impactes ambientais.

Provavelmente fará mais sentido que, a investir-se significativamente numa ou mais soluções "+1", essa localização seja pensada para operar como aeroporto complementar de Lisboa, ou venha a transformar-se numa alternativa total ao AHD/Portela, se e quando necessário. No entanto, uma decisão final sobre esta matéria dependerá de uma análise detalhada das diversas alternativas.

Posição do GEOTA sobre o número de aeroportos:

No que toca ao número e localização do(s) aeroporto(s) de Lisboa, o GEOTA defende, por ordem de prioridades:

1. Para reduzir a carga no AHD/Portela, hoje excessiva, devem ser estudadas e ativamente promovidas as alternativas à procura de serviços aeroportuários no AHD/Portela, incluindo um serviço ferroviário melhorado, a complementaridade ferrovia-aeroportos, a videoconferência e o controlo da procura através de taxas aeroportuárias e horários de operação, entre outros. Devem, igualmente, ser estudadas em profundidade medidas de mitigação dos impactes, designadamente do ruído provocado sobre Lisboa.
2. Deve ser instituída, no mais curto prazo, a complementaridade entre o AHD/Portela e outro(s) aeroporto(s), ou seja, uma solução "Portela +1" ou "Portela+2". Esta solução já deve ter um aeroporto (ou pelo menos uma pista praticável para a aviação comercial), deve ficar

Missão:

O GEOTA cria cidadãos empenhados, motores de soluções eficazes e equitativas para promover o património natural e cultural, em Portugal e no Mundo.

suficientemente próxima da rede ferroviária para permitir criar uma variante passando pelo aeroporto, e ter próximo uma cidade que faça o papel de cidade aeroportuária. As localizações que cumprem melhor estas condições são Beja e Monte Real, mas, em ambos os casos, é necessária uma requalificação das ligações ferroviárias a Lisboa. Esta requalificação serviria o aeroporto, mas também contribuiria para objetivos de coesão territorial e desenvolvimento local.

3. Uma das prioridades do Plano Ferroviário Nacional deve ser a criação de um serviço nacional intercidades ampliado (pelo menos o dobro da rede actual), ligando as principais cidades do País, aeroportos, portos e fronteiras, assente nos princípios da integração plena do serviço e altas frequências em toda a rede. Deve ser privilegiada a requalificação da rede existente, e estabelecidas velocidades padronizadas (na gama 140 a 220 km/h, com velocidades na parte superior desta gama no corredor Valença-Braga-Porto-Lisboa-Faro). Um serviço com estas características promove a coesão territorial, a complementaridade ferrovia-aviação, será competitivo com o automóvel, e será igualmente competitivo com o avião na ligação Lisboa-Porto e nalgumas ligações internacionais (em velocidades convencionais, possivelmente recuperando os comboios noturnos).

4. Complementarmente, devem ser equacionadas ligações ferroviárias em alta velocidade para as grandes metrópoles espanholas (Madrid, Barcelona) e para a Europa. Tendo em conta as complexas negociações com Espanha nesta matéria, provavelmente este processo será demorado.

5. Definição de uma potencial localização alternativa que possa vir a substituir o AHD/Portela. Esta definição não deve implicar para já qualquer prazo ou decisão de transferência do AHD/Portela, mas sim funcionar como uma reserva estratégica para a eventualidade de vir a ser

Missão:

O GEOTA cria cidadãos empenhados, motores de soluções eficazes e equitativas para promover o património natural e cultural, em Portugal e no Mundo.

necessário descontinuar o AHD/Portela. Tal localização alternativa deve ser definida e adquirida pelo Estado Português, mesmo que se conclua pela sua não utilização a curto prazo.

6. Uma decisão definitiva sobre a descontinuação do AHD/Portela só deve ser tomada face aos resultados das soluções complementares, caso estas não sejam suficientes para reduzir a pressão e os impactes do AHD/Portela; e depois de uma discussão séria sobre as implicações (positivas e negativas) para a cidade de Lisboa, incluindo a ocupação do espaço do atual aeroporto.

Neste momento o GEOTA não tem uma posição definitiva sobre a localização preferencial para o novo aeroporto, nem sobre o encerramento ou não do AHD/Portela. Entendemos que só teremos base para uma posição fundamentada depois dos estudos em curso e de decididas as medidas alternativas que devem ser implementadas com alta prioridade.

3. Fatores críticos de decisão

Ponto prévio: qualquer decisão sobre as infraestruturas aeroportuárias deve ser apoiada em necessidades objetivas de serviços aeroportuários e em objetivos e estratégias de desenvolvimento claros.

Qualquer decisão sobre as infraestruturas aeroportuárias deve respeitar obrigatoriamente o Pacto Ecológico Europeu, nos domínios da conservação da biodiversidade e neutralidade climática.

Tendo em conta estes pontos prévios, o GEOTA defende os seguintes fatores críticos de decisão:

1. Saúde e riscos para as pessoas. Novas localizações ou ampliação de aeroportos existentes devem levar rigorosamente em conta as consequências para a população humana. Devem

igualmente avaliar-se as possibilidades de mitigação (p.e. no caso da Portela o cofinanciamento de janelas insonorizadas, um investimento que pode ser associado à melhoria da eficiência energética);

2. Riscos para a conservação da Natureza. No contexto do Pacto Ecológico Europeu, não são aceitáveis riscos significativos para a biodiversidade, em qualquer novo aeroporto. Riscos para a biodiversidade devem ser sempre considerados fatores muito negativos;

3. Riscos para os solos e os recursos hídricos. No contexto do Pacto Ecológico Europeu e do stress hídrico crescente na região mediterrânica, não são aceitáveis riscos significativos para os recursos hídricos, em qualquer novo aeroporto. Quaisquer riscos para os recursos hídricos e qualquer destruição de solos aráveis ou corredores ecológicos devem ainda assim ser considerados fatores negativos, incluindo as áreas afetadas pela cidade aeroportuária;

4. Ligação directa à ferrovia pesada. Qualquer que seja a solução aeroportuária, os aeroportos devem estar entre as estações mais importantes da rede ferroviária intercidades (obrigatório no caso de novas localizações) ou, no mínimo, dispor de uma ligação rápida e eficiente a uma estação dessa rede (caso do AHD/Portela através do Metro). Não só isto é essencial para permitir a complementaridade dos aeroportos entre si e com a ferrovia, como é a prática tendencialmente universal na UE. A falha desta condição deve ser motivo de exclusão de uma localização;

5. Cidade aeroportuária adjacente. Condiciona a decisão, e os respetivos custos, a necessidade, ou não, de construir uma nova cidade aeroportuária na vizinhança imediata do aeroporto. Soluções que dispensem este custo e os impactes ambientais associados devem ser privilegiadas;

6. Tempo de deslocação ao centro de Lisboa e outros destinos. A facilidade de acesso dos utentes ao aeroporto pode e deve ser avaliada de diversas formas (e a informação disponibilizada à data é incipiente). Propomos como principal indicador o tempo de deslocação por via ferroviária desde o terminal aeroportuário até à estação de Lisboa/Entrecampos (assumida como a peça central da tripla estação central Sete Rios - Entrecampos - Roma/Areeiro);

7. Possibilidades de expansão. Localizações mais robustas e flexíveis, com possibilidades de expansão faseada, devem ser privilegiadas face a localizações que apenas façam sentido num cenário de substituição total do AHD/Portela (pois a probabilidade desta opção é incerta);

8. Custos totais para cada fase ou nível de capacidade. Os custos das diferentes opções devem ser comparados para funcionalidades equivalentes, incluindo os custos das acessibilidades e da cidade aeroportuária necessários para esse nível de capacidade/funcionalidade. Temos de comparar sempre indicadores comparáveis;

9. Condicionantes técnicas e de segurança dos serviços aeroportuários e da aviação.

Refira-se que os efeitos macroeconómicos não foram considerados como FCD porque:

a) Em termos absolutos têm grandes margens de incerteza, dependendo de fatores externos não controláveis;

b) Em termos relativos, o padrão é sempre o mesmo. Há efeitos económicos locais positivos em qualquer localização de um aeroporto, existente ou nova. A diferença nos efeitos de escala regional, decorrentes de diferentes localizações, é marginal. Esta matéria foi estudada com alguma profundidade em 2008, a propósito da comparação Ota-Alcochete, e nada indica que os resultados venham a ser muito diferentes, seja qual for a localização escolhida.

4. A lista preliminar de localizações

Com base nos fatores críticos de decisão propostos, e em linha com posições anteriores fundamentadas, o GEOTA tem neste momento a comentar o seguinte sobre a lista de localizações anunciada recentemente pela CTI:

- O GEOTA considera incompreensível a manutenção do Montijo, uma localização que não cumpre requisitos mínimos na maioria dos critérios, sendo claramente uma solução inferior, como já foi abundantemente demonstrado. A hipótese Montijo deveria ser liminarmente descartada desde já;

- O GEOTA considera incompreensível a exclusão de Beja e Monte Real enquanto soluções "+1", pelas razões acima expostas. Embora sejam soluções com desvantagens evidentes para uma alternativa total à Portela, são provavelmente, de forma pragmática, as mais rápidas e menos dispendiosas como solução complementar, para reduzir a carga sobre a Portela a curto prazo;

- O GEOTA considera incompreensível a exclusão da Ota que, não menosprezando as suas limitações, apresenta vantagens em diversos domínios face a outras opções que foram mantidas (como Alcochete, Rio Frio/Poceirão, Santarém ou Pegões). A opção Ota foi estudada em profundidade em 2008, e o seu abandono face a Alcochete nessa altura foi baseado em argumentos mal fundamentados.

5. Agregação de indicadores e comparação de alternativas

As diferentes localizações e soluções devem ser comparadas com recurso a técnicas de otimização com objetivos múltiplos. Todos os fatores devem ser levados em conta e hierarquizados ou classificados em patamares, de forma transparente em função dos indicadores utilizados. Fatores mais negativos devem automaticamente ter peso maior na

Missão:

O GEOTA cria cidadãos empenhados, motores de soluções eficazes e equitativas para promover o património natural e cultural, em Portugal e no Mundo.

decisão. Há diversos algoritmos, baseados em índices, metodologias hierárquicas ou heurísticas, que permitem garantir resultados robustos de forma transparente.

Refira-se que para comparar as localizações não é apropriado o uso de algoritmos de média aritmética ponderada, ou o número de fatores mais ou menos positivos, porque em situações complexas com descritores de natureza muito diferente, como é o caso, estes algoritmos simplistas mascaram situações criticamente negativas.