



APRECIAÇÃO DO *HIGH LEVEL ASSUMPTION REPORT*

APRESENTADO PELA ANA

ÍNDICE

I.	Enquadramento.....	2
II.	Enquadramento Legal	2
III.	Anexo 16 do Contrato de Concessão – Verificação do Cumprimento	14
IV.	Anexo 16 do Contrato de Concessão – Propostas de Revisão/Negociação	15
V.	Modelo de Financiamento e Alterações Regulatórias propostas	22
VI.	Conclusões.....	23
	Anexo A - Análise de Conformidade do <i>High Level Assumption Report</i>	32
	Anexo B – Análise do Modelo de Financiamento proposto no Volume F	48



I. Enquadramento

1. O presente Parecer é emitido no âmbito da colocação em Consulta Pública do *High Level Assumption Report*, elaborado pela ANA - Aeroportos de Portugal, S.A., ao abrigo da Cláusula 45. do Contrato de Concessão de Serviço Público Aeroportuário celebrado entre aquela e o Estado português.

II. Enquadramento Legal

2. No que respeita ao **enquadramento legal geral aplicável à construção, certificação e exploração de aeródromos com base na legislação nacional e na regulamentação da União Europeia – Cumprimento dos artigos 4.º e 5.º do Decreto-Lei n.º 186/2007, de 10 de maio e Volume C do High Level Assumption Report**, informa-se o seguinte:
 3. O Decreto-Lei n.º 186/2007, de 10 de maio (alterado pelo Decreto-Lei n.º 55/2010, de 31 de maio e pela Lei n.º 37/2023, de 31 de julho), fixou as condições de construção, certificação e exploração dos aeródromos civis nacionais e estabeleceu os requisitos operacionais, administrativos, de segurança e de facilitação a aplicar nessas infraestruturas, tendo por base o disposto nas normas e práticas recomendadas constantes do Anexo 14 à Convenção sobre Aviação Civil Internacional, assinada em Chicago (Convenção de Chicago) a 7 de dezembro de 1944, aprovada pelo Estado português através do Decreto-Lei n.º 36158, de 17 de fevereiro de 1947, e ratificada em 28 de abril de 1948.
 4. Posteriormente, foi publicado o Regulamento (CE) n.º 216/2008, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de fevereiro de 2008, relativo a regras comuns no domínio da aviação civil e que cria a atual Agência da União Europeia para a Segurança da Aviação (EASA). Tal regulamento foi objeto de várias alterações, tendo, em 2009, sido aditado o artigo 8.º-A respeitante às regras aplicáveis aos aeródromos.
 5. Ao abrigo do disposto no artigo 8.º-A daquele Regulamento, foi aprovado o Regulamento (UE) n.º 139/2014, da Comissão, de 12 de fevereiro de 2014¹, que estabelece requisitos e procedimentos administrativos relativos aos aeródromos, passando a regular a certificação dos

¹ Entretanto já alterado diversas vezes.



aeródromos incluídos no âmbito de aplicação material do Regulamento (CE) n.º 216/2008.

6. Entretanto, o Regulamento (CE) n.º 216/2008 foi revogado e substituído pelo Regulamento (UE) 2018/1139, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2018, relativo a regras comuns no domínio da aviação civil, continuando este novo regulamento a regular a certificação de aeródromos incluídos no seu âmbito de aplicação material, previsto no n.º 1 do artigo 2.º.
7. Surgiu, deste modo, uma regulamentação europeia que introduziu no ordenamento jurídico nacional e dos demais Estados-Membros da União Europeia as condições específicas aplicáveis ao projeto, à manutenção e à exploração dos aeródromos, bem como ao respetivo equipamento relacionado com a segurança utilizado nos mesmos aeródromos, desde que situados no território abrangido pelas disposições dos Tratados da União Europeia, nos seguintes casos²:

 - a) aeródromos de uso público;
 - b) aeródromos que oferecem serviços de transporte aéreo comercial, e
 - c) aeródromos que dispõem de uma pista por instrumentos pavimentada com uma extensão igual ou superior a 800 metros, ou que sejam exclusivamente utilizados por helicópteros que usem procedimentos de aproximação ou de descolagem por instrumentos.

8. O projetado Novo Aeroporto de Lisboa, a construir no Campo de Tiro de Alcochete, preenche os critérios referidos no ponto anterior, razão pela qual o mesmo se enquadra no âmbito de aplicação da Regulamentação da União Europeia anteriormente referida.

² Cfr. Alínea e) do n.º 1 do artigo 2.º do Regulamento (UE) 2018/1139.

Salienta-se que o n.º 7 do artigo 2.º do mesmo Regulamento prevê a possibilidade de os Estados-Membros decidirem isentar do âmbito de aplicação deste Regulamento o projeto, a manutenção e a operação de um aeródromo, assim como o equipamento relacionado com a segurança utilizado nesse aeródromo caso o mesmo não registe mais de 10 000 passageiros de transporte aéreo comercial por ano nem mais de 850 movimentos relacionados com operações de carga por ano, desde que os Estados-Membros garantam que essa isenção não prejudica o cumprimento dos requisitos essenciais aplicáveis aos aeródromos, referidos no artigo 33.º do mesmo Regulamento (UE) 2018/1139.

9. Não obstante a Regulamentação da União Europeia em apreço, e a sua aplicação com base no princípio do primado do Direito da União Europeia³, importa referir que parte do regime constante do Decreto-Lei n.º 186/2007 é igualmente aplicável ao futuro Novo Aeroporto de Lisboa, a construir em Alcochete, porquanto a regulamentação europeia é aplicável sem prejuízo da legislação nacional aplicável em matéria de ambiente e de ordenamento do território, conforme dispõe a alínea f) do n.º 1 do artigo 2.º do Regulamento (UE) 2018/1139. Efetivamente, o âmbito de aplicação do presente Regulamento Europeu reconduz-se aos aspetos de segurança operacional (*safety*) e não às matérias anteriormente referidas, conforme se irá explanar *infra*.
10. Com efeito, os artigos 4.º e 5.º do Decreto-Lei n.º 186/2007, dispõem o seguinte:

³ O princípio do primado garante a superioridade do direito da União Europeia sobre os direitos nacionais e aplica-se a todos os atos europeus. É um princípio fundamental do direito europeu, tendo sido consagrado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE).

O TJUE consagrou o princípio do primado no Acórdão Costa contra Enel de 15 de julho de 1964. Neste Acórdão, o Tribunal veio declarar que o direito proveniente das instituições europeias se integra nas ordens jurídicas dos Estados-Membros, sendo estes obrigados a respeitá-lo. O direito europeu tem, assim, o primado sobre os direitos nacionais.

No mencionado Acórdão de 15 de julho de 1964, o raciocínio do TJUE (então designado Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias) ficou expresso de forma clara e inequívoca, da seguinte forma:

"Diversamente dos tratados internacionais ordinários, o Tratado CE instituiu uma ordem jurídica própria que é integrada no sistema jurídico dos Estados-Membros a partir da entrada em vigor do Tratado e que se impõe aos seus órgãos jurisdicionais nacionais.

Efetivamente, ao instituírem uma comunidade de duração ilimitada, dotada de instituições próprias, de personalidade, de capacidade jurídica, de capacidade de representação internacional, e mais especialmente, de poderes reais resultantes de uma limitação de competências ou de uma transferência de atribuições dos Estados para a Comunidade, estes limitaram, ainda que em domínios restritos, os seus direitos soberanos e criaram, assim, um corpo de normas aplicável aos seus nacionais e a si próprios.

Esta integração, no direito de cada Estado-Membro, de disposições provenientes de fonte comunitária, e mais geralmente, os termos e o espírito do Tratado têm por corolário a impossibilidade, para os Estados, de fazerem prevalecer, sobre uma ordem jurídica por eles aceite numa base de reciprocidade, uma medida unilateral posterior que não se lhe pode opor. Com efeito, a eficácia do direito comunitário não pode variar de um Estado para outro em função de legislação interna posterior, sem colocar em perigo a realização dos objetivos do Tratado referida no artigo 5.º, segundo parágrafo, e sem provocar uma discriminação proibida pelo artigo 7.º."

“Artigo 4.º

Condições de viabilidade

A construção, ampliação ou modificação de aeródromos abrangidos pelo presente decreto-lei carece de parecer prévio do INAC⁴, devendo satisfazer as seguintes condições:

- a) No caso de construção, ampliação ou modificação de pistas para aviões deve ser tida em conta a existência de aglomerados urbanos, estabelecimentos de saúde, de ensino, de culto, de cultura, instalações pirotécnicas ou pecuárias numa área com 600 m de largura, simétrica em relação ao eixo da pista e estendendo-se por um mínimo de 1600 m para além de cada extremidade das pistas;*
- b) No caso de construção, ampliação ou modificação de heliportos de superfície deve ser tida em conta a existência de estabelecimentos de saúde, de ensino, de culto, de cultura, instalações pirotécnicas ou pecuárias, num raio de 300 m a contar do seu centro;*
- c) No caso das plataformas de estacionamento ou caminhos de circulação para acesso das aeronaves à pista ou heliporto deve ser tida em conta a distância a contar da sua periferia, de locais com o tipo de ocupação e usos do solo referidos na alínea a);*
- d) A construção, ampliação ou modificação deve ter em conta que as operações das aeronaves durante as fases de aterragem, descolagem, estacionamento ou rolagem não podem contrariar as disposições previstas no Decreto-Lei n.º 293/2003, de 19 de Novembro;*
- e) A localização e operacionalidade sejam compatíveis com a utilização civil ou militar do espaço aéreo, para o que é ouvida a FAP, cujo parecer é vinculativo;*
- f) Os projectos não podem contrariar a demais legislação ou regulamentação complementar, bem como o disposto nas normas constantes dos Anexos 3 e 14 à Convenção de Chicago.*

Artigo 5.º

Apreciação prévia de viabilidade

- 1- Os procedimentos de construção, ampliação ou modificação de um aeródromo iniciam -se através de requerimento a apresentar junto do*

⁴ Leia-se, atualmente, ANAC.



INAC, que procede a uma apreciação prévia de viabilidade, nos termos do artigo anterior.

2- *O requerimento de apreciação prévia referido no número anterior deve ser instruído com os seguintes elementos:*

- a) Identificação do requerente;*
- b) Comprovativo da qualidade de proprietário, arrendatário, usufrutuário ou do título de posse;*
- c) Exceto no caso de modificações dentro do aeródromo, declaração da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) territorialmente competente na área de implantação de que a localização pretendida é compatível com os programas e planos territoriais aplicáveis, ouvidos os municípios, ou declaração da CCDR que identifique os instrumentos de gestão territorial cuja elaboração, alteração ou suspensão seja necessária por razões de interesse público nacional, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, que aprova a revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial;*
- d) Memória descriptiva e justificativa da finalidade do projecto, indicação da aeronave crítica e caracterização sumária das infra-estruturas e equipamentos pretendidos;*
- e) Plantas de localização em cartas topográficas nas escalas de 1:50 000, de 1:25 000 e de 1:10 000 e plantas relativas às superfícies de desobstrução na escala de 1:25 000;*
- f) Parecer das câmaras municipais dos concelhos afetados no respetivo território pelo impacto ambiental ou pela limitação de direitos de edificabilidade em resultado da obra a licenciar, tendo por objeto a avaliação dos referidos impactes ou limitações;*
- g) Parecer técnico vinculativo, emitido pela autoridade nacional competente no domínio da meteorologia que define o tipo de informação meteorológica compatível com as características do aeródromo, nomeadamente o tipo de aproximação à pista.*

3- *Constitui fundamento para o indeferimento liminar:*

- a) A inexistência do parecer técnico mencionado na alínea g) do número anterior;*
- b) No procedimento de apreciação prévia de viabilidade respeitante aos aeródromos das classes I a III, a inexistência de parecer favorável das câmaras municipais, nos termos da alínea f) do número anterior;*
- c) No procedimento de apreciação prévia de viabilidade respeitante a aeródromos de classe IV/aeroportos, a inexistência de parecer sem natureza vinculativa das câmaras municipais, nos termos da alínea f) do número anterior, exceto se houver comprovativo de que o mesmo*

foi requerido há pelo menos 90 dias, o que constitui presunção da respetiva prolação.

- 4- *O INAC deve comunicar ao requerente a sua decisão no prazo de 90 dias a contar da data de entrega do requerimento referido no n.º 1.*
- 5- *A contagem do prazo referido no número anterior apenas se inicia quando se verifique que o requerimento inicial se encontra devidamente instruído nos termos do n.º 2.*
- 6- *Da decisão do INAC devem constar todos os requisitos de natureza operacional, económica, financeira, organizativa, ambiental, de segurança e de facilitação aplicáveis ao projecto, bem como a identificação das fases do projecto necessárias à instrução do processo de certificação.*
- 7- *As fases do projecto referidas no número anterior e os elementos a apresentar nessas fases, têm como referência geral o disposto na secção VI do capítulo II da Portaria n.º 701 -H/2008, de 29 de Julho.*
- 8- *Da decisão do INAC cabe recurso tutelar para o membro do Governo responsável pelo sector da aviação civil.”*
11. Ora, os requisitos plasmados no artigo 4.º dizem respeito aos locais de construção de aeródromos, e, em concreto, à proximidade em relação a outras infraestruturas [alíneas a) a c)], a requisitos respeitantes ao ruído provocado pelas aeronaves em operação nos aeródromos [alínea d)] e à estrutura e utilização civil e militar do espaço aéreo nacional [alínea e)], sendo que a estrutura do espaço aéreo nacional está naturalmente dependente, entre outros elementos, das localizações das infraestruturas aeroportuárias nacionais (militares e civis) e da existência de áreas restritas, perigosas, proibidas, reservadas ou temporariamente reservadas de espaço aéreo, devidamente publicadas nas publicações de informação aeronáuticas nacionais e nas cartas aeronáuticas.
12. Adicionalmente, pese embora o artigo 5.º seja essencialmente, mas não exclusivamente, procedural, menciona igualmente, nas suas alíneas c) e f) do n.º 2, a necessidade de apresentação de documentação instrutória do pedido relacionada inequivocamente com aspetos de ordenamento do território e ambientais, como resulta claramente da letra da lei (“[...] de que a localização pretendida é compatível com os programas e planos territoriais aplicáveis, ouvidos os municípios, ou declaração da CCDR que identifique os instrumentos de gestão territorial cuja elaboração, alteração ou suspensão seja necessária por razões de interesse público nacional, [...]” e “[...] concelhos afetados no respetivo território pelo impacto ambiental ou pela limitação de direitos de edificabilidade em

resultado da obra a licenciar, tendo por objeto a avaliação dos referidos impactes ou limitações;”).

13. Compreende-se, assim, que os artigos 4.º e 5.º do Decreto-Lei n.º 186/2007 correspondem a um conjunto de normas que se relacionam com o ordenamento territorial e com o ambiente, dado que o ordenamento aeroportuário é naturalmente indissociável de questões respeitantes a aspetos de ordenamento do território e ambientais, sendo matéria que não foi consumida ou prevista pela regulamentação da União Europeia aplicável aos aeródromos, conforme dispõe a alínea f) do n.º 1 do artigo 2.º do Regulamento (UE) 2018/1139.
14. Assim, importa concluir e relembrar que, de todo o regime constante do Decreto-Lei n.º 186/2007, pelo menos a parte introdutória de tal diploma legal, respeitante à apreciação prévia de viabilidade de construção de infraestruturas aeroportuárias (artigos 4.º e 5.º), é aplicável à projetada construção de quaisquer tipo de aeródromos, incluindo os aeródromos cuja certificação será feita ao abrigo do disposto no Regulamento (UE) n.º 139/2014 (e já não do diploma nacional em apreço).
15. Já no que respeita às especificações técnicas (especificações de certificação⁵) a cumprir para efeitos de futura certificação do aeroporto em

⁵ CS-ADR-DSN — ISSUE 4, CERTIFICATION SPECIFICATIONS AND GUIDANCE MATERIAL FOR AERODROMES DESIGN, publicado pela EASA através da Decisão do Diretor Executivo da Agência ED Decision 2017/021/R

Nos termos do n.º 7 do artigo 2.º do Regulamento (UE) n.º 139/2014 «Especificações de certificação», são as normas técnicas adotadas pela Agência, que estabelecem os meios para demonstrar a conformidade com o Regulamento (UE) 2018/1139 e com as suas regras de execução, e que podem ser utilizadas por uma organização para fins de certificação.

Sobre esta matéria, destaca-se o que dispõe a norma ADR.AR.C.020 («Base de certificação») do Anexo II do referido Regulamento:

«A base de certificação deve ser estabelecida e notificada ao requerente pela autoridade competente e incluir:

a) as especificações de certificação emitidas pela Agência que a autoridade competente considera aplicáveis ao tipo e à operação do aeródromo e que vigoram à data do pedido de certificado, salvo se:

1) o requerente optar por demonstrar conformidade com as últimas alterações em vigor; ou



causa, e à certificação propriamente dita, será aplicável o disposto no Regulamento (UE) n.º 139/2014, em detrimento do diploma nacional, em conformidade com a aplicação do princípio do primado do Direito da União Europeia.

16. No que concerne ao **Volume C do High Level Assumption Report**, do qual consta o Enquadramento Jurídico do mesmo, considera a ANA que “*Os elementos indicados nesta Seção constituem as bases essenciais utilizadas pela ANA para estimar os investimentos necessários para o NAL.*”
17. Nessa senda, entende a Concessionária que devem ser excluídos da sua responsabilidade os seguintes custos de construção:
 - “*a) Quaisquer ações e custos necessários para transferir as atividades militares atualmente realizadas no Campo de Tiro de Alcochete para outra localidade e facultar à ANA os correspondentes direitos necessários, sem custos, conforme previsto na Cláusula 50.1 do Contrato de Concessão;*
 - “*b) Quaisquer custos necessários para a realização de uma base da Força Aérea no perímetro do NAL;*
 - “*c) Diligências e encargos necessários para disponibilizar à ANA os direitos relativos a toda a área que integrará o perímetro do NAL, independentemente do facto de essas áreas estarem no domínio público ou privado à data da assinatura dos Contratos do NAL;*
 - “*d) Quaisquer ações e custos necessários para a desminagem do perímetro do NAL;*

-
- 2) a autoridade competente considerar necessária essa conformidade com as últimas alterações em vigor;
 - b) qualquer disposição para a qual a autoridade competente tenha autorizado um nível de segurança operacional equivalente a ser demonstrado pelo requerente;
 - e
 - c) qualquer condição especial prescrita em conformidade com a secção ADR.AR.C.025, que a autoridade competente considere necessário incluir na base de certificação.»

- e) Quaisquer encargos relativos à descontaminação do perímetro do NAL efetuada sob a contaminação aí existente à data da sua transferência para a ANA;
 - f) Quaisquer ações e encargos relativos à reconversão e demolição de edifícios, infraestruturas e equipamentos, descontaminação de solos e de equipamentos e quaisquer obrigações de preservação ambiental subsequentes ao encerramento do Aeroporto Humberto Delgado, bem como da afetação das áreas e dos edifícios a outros fins, conforme previsto na Cláusula 52.5 do Contrato de Concessão;
 - g) Os custos das medidas de compensação ambiental e medidas de mitigação ambiental determinadas pela Agência Portuguesa do Ambiente - APA para o NAL e implementadas pela ANA ou por quaisquer terceiros em aplicação das prescrições da DIA ou da DCAPE;
 - h) A construção da torre e dos equipamentos de ajuda à navegação aérea;
 - i) A construção, financiamento e gestão dos Projetos Conexos e outros itens identificados na secção “Planeamento e Custos”;
18. Ora, prevê o Contrato de Concessão:
- “50. **OBRIGAÇÕES SUBSEQUENTES DO CONCEDENTE**
- 50.1 *Se o local selecionado para o NAL pertencer a uma Autoridade Pública ou integrar o domínio público do Estado, o Concedente deve diligenciar no sentido de disponibilizar o local para a Concessionária e de lhe facultar todos os correspondentes direitos necessários, sem custos e de acordo com os Contratos do NAL.*
- 50.2 *O Concedente deve diligenciar no sentido de obter o financiamento e de desenvolver todas as infraestruturas de transportes e de utilidade pública necessárias para o acesso e utilização do perímetro do NAL, de acordo com (i) o calendário de entrega e (ii) o planeamento e a especificação dessas infraestruturas, conforme acordado pelas partes nos termos dos Contratos do NAL.*
- 50.3 *O Concedente obriga-se a colaborar com a Concessionária na obtenção de protocolos para a NAV e para a Força Aérea consistentes com os termos acordados nos Contratos do NAL.”*
19. Considera-se, assim, que os custos constantes da alínea a) caberão na disciplina da mencionada cláusula do Contrato de Concessão de Serviço Público Aeroportuário.

20. Já os custos constantes da alínea b) não se encontram previstos, de forma expressa, no Contrato de Concessão. Desta forma, nos Contratos do NAL poderá ser, após negociação, acordada a responsabilidade das Partes sobre os mesmos.
21. Prevê a alínea c) da Cláusula 31.1 do Contrato de Concessão que a Concessionária, detém, por efeito da Concessão, a prerrogativa de autoridade de expropriação, por utilidade pública, na qualidade de entidade expropriante, de todos os bens imóveis e dos direitos a eles relativos que se mostrem necessários à prossecução da Concessão.
22. Com efeito, os custos referidos na alínea c) da lista elencada pela ANA, no que respeita a áreas do domínio privado à data da assinatura dos Contratos do NAL são da responsabilidade da Concessionária.
23. O Contrato de Concessão prevê também, nas definições constantes da sua Cláusula 1.:
“Contaminação Existente: qualquer contaminação, poluição, material perigoso ou substância perigosa, existente em qualquer parte dos Aeroportos na Data da Assinatura, incluindo, sem limitações, qualquer contaminação ou poluição identificada ou referida no Relatório de Auditoria Jurídica Ambiental do Vendedor, bem como qualquer contaminação ou poluição que, com razoabilidade, deveria ter sido identificada no Relatório de Auditoria Jurídica Ambiental do Vendedor ou ainda qualquer contaminação ou poluição que era do conhecimento do Concedente, mas que não foi divulgada por este à Concessionária;”
24. E, nos termos da sua Cláusula 30.8, o Concedente assume a responsabilidade pela Contaminação Existente e acorda em indemnizar e exonerar a Concessionária de qualquer responsabilidade sofrida ou incorrida pela mesma, pelos seus trabalhadores, agentes e entidades contratadas, que seja diretamente resultante de qualquer Contaminação Existente e da descontaminação, limpeza ou de outro tratamento e eliminação conexos, devendo ainda indemnizar a Concessionária pelos Prejuízos (incluindo qualquer perda de receita) resultantes da Contaminação Existente e dos seus efeitos.
25. Na verdade, os custos referidos pela ANA nas alíneas d) e e) não cabem na disciplina das referidas cláusulas do Contrato de Concessão, porque a mesma não abrange o NAL.
26. Não obstante, tais custos podem, nos termos dos futuros Contratos do NAL, celebrados ao abrigo da Cláusula 48.1 do Contrato de Concessão, e, assim, mediante acordo das Partes, após negociação, ter eventualmente

um regime idêntico ao constante do Contrato de Concessão referente à Contaminação Existente

27. Dispõe a Cláusula 52.5 do Contrato de Concessão que *“Todos os encargos suportados com a reconversão, a demolição, a descontaminação de solos, de equipamentos e de outras obrigações de preservação ambiental, subsequentes ao encerramento do Aeroporto da Portela, bem como os decorrentes da afetação das áreas e dos edifícios a outros fins, não são da responsabilidade da Concessionária.”*
28. Portanto, os custos identificados pela Concessionária na alínea f) não serão da responsabilidade da Concessionária ao abrigo de tal disposição contratual.
29. Quanto à exclusão da responsabilidade da Concessionária dos custos referidos na alínea g), não se concorda com a mesma, pois, se atentarmos ao disposto na Cláusula 30. do Contrato de Concessão as Obrigações Ambientais encontram-se de entre o leque de obrigações da Concessionária, podendo os Contratos do NAL conter, mediante o acordo das Partes, previsão idêntica.
30. Dispõe o Anexo 16 do Contrato de Concessão, que impõe as Especificações Mínimas para o NAL, que *“Os requisitos em termos de altura da torre, e demais características, nomeadamente equipamentos e materiais, deverão respeitar as especificações da NAV.”* (cfr. ponto 1.2. - Torre de Controlo de Tráfego Aéreo - ii) a).
31. Assim, e atento o referido, o custo constante da alínea h) será da responsabilidade da Concessionária.
32. Quanto aos custos constantes da alínea i) nos termos expostos pela ANA, na parte respeitante aos Projetos Conexos ao NAL (*“todos os projetos de infraestruturas de transportes e de serviços públicos que devam ser desenvolvidos pelo Estado Português, diretamente ou através de terceiros (...) fora do perímetro do NAL, com o objetivo de permitir o acesso e a utilização do NAL pelos seus futuros passageiros e utilizadores e a gestão adequada do NAL pela ANA”*), nos termos do disposto na já mencionada Cláusula 50.2, os mesmos são da responsabilidade do Concedente.
33. Já quanto aos custos referidos na mesma alínea i), mas relativos a infraestruturas a desenvolver dentro do perímetro do NAL, tendo em conta que os mesmos já não cabem na previsão da referida cláusula contratual, são da responsabilidade da Concessionária.
34. No que respeita aos custos constantes da já referida alínea i) do elenco avançado pela Concessionária no Volume E - Planeamento e Custos do

High Level Assumption Report, que incluem por exemplo os acessos ferroviários e rodoviários, em grande medida também se consideram como sendo da responsabilidade do Concedente. No entanto, no caso específico das “Expropriações fora do Campo de Tiro de Alcochete, e dentro, se for necessário” e das “Compensações ambientais e medidas de mitigação”, propostas pela ANA, a análise deveria ser efetuada numa base casuística.

35. Relativamente à necessidade avançada pela Concessionária de, previamente à celebração dos Contratos do NAL ser obtida uma decisão por parte da Comissão Europeia no que concerne quer à matéria dos auxílios do Estado, quer às Diretivas da União Europeia que versam sobre contratação pública, e porque extravasa o âmbito de atuação desta Autoridade, propõe-se que sejam consultados os organismos nacionais com responsabilidades sobre as referidas matérias.
36. Por fim, no que respeita aos riscos que, na perspetiva da ANA devem ser assumidos pelo Concedente nos Contratos do NAL, elenca a Concessionária os seguintes:
 - a) *Contestação da validade ou da eficácia dos Contratos do NAL por terceiros ou pelo Ministério Público;*
 - b) *Impugnação da validade, da exequibilidade ou do conteúdo da Declaração de Impacto Ambiental - DIA ou da Decisão da Conformidade Ambiental do Projeto de Execução - DCAPE do NAL por terceiros ou pelo Ministério Público;*
 - c) *Custos de quaisquer compensações ambientais e/ou medidas de mitigação ambiental previstas na Declaração de Impacto Ambiental - DIA ou Decisão da Conformidade Ambiental do Projeto de Execução - DCAPE do Projeto do NAL;*
 - d) *Custos e execução de quaisquer expropriações e desminagem do perímetro do NAL, ou ainda que fora deste perímetro tenha nele impacto;*
 - e) *Custos de qualquer descontaminação de contaminação pré-existente do perímetro do NAL, ou ainda que fora deste perímetro tenha nele impacto;*
 - f) *Custos de execução de quaisquer obras a realizar no perímetro do NAL relacionadas com a o Comboio de Alta Velocidade ou a ligação ferroviária com a cidade de Lisboa, ou a linha do Norte em Carregado, sem prejuízo do previsto na Secção “Planeamento e Custos”;*
 - g) *Custos e desempenho de quaisquer Projetos Conexos;*
 - h) *Obtenção de Protocolos NAV e Protocolos da Força Aérea compatíveis com a capacidade e a exploração do NAL.”*

37. Quanto aos riscos/custos previstos na alínea a) e tratando-se de contratos a celebrar entre as Partes, os mesmos não deverão ser da exclusiva responsabilidade do Concedente, podendo prever-se a sua repartição pelo Concedente e pela Concessionária no seio dos Contratos do NAL.
38. No que respeita aos riscos/custos constantes das alíneas b) e c) do elenco da ANA, e tal como já referido a propósito dos correspondentes custos de construção, os mesmos encontram-se de entre o leque de obrigações da Concessionária, podendo os Contratos do NAL conter, mediante o acordo das Partes, previsão idêntica.
39. No que concerne aos riscos/custos elencados pela ANA nas alíneas d), e), f) e g), remete-se para a posição já avançada a propósito dos correspondentes custos.
40. Quanto aos custos elencados pela ANA na alínea h), e, nos termos da já mencionada Cláusula 50.3 do Contrato de Concessão, o Concedente terá a obrigação de colaborar com a Concessionária na celebração de tais protocolos.

III. Anexo 16 do Contrato de Concessão – Verificação do Cumprimento

41. Sem prejuízo de o *High Level Assumption Report* prever, mas não especificar nesta fase do processo, o que se comprehende, determinados pontos do Anexo 16 do Contrato de Concessão, tais como: 1.2 - Lado ar: Pendentes da pista; Tipo e resistência de pavimento; Capacidade ATM/h; Redes de abastecimento de combustíveis e Sinalização luminosa 1.3 Terminal de passageiros: Curbsides, considera-se, que, na generalidade, o mesmo dá cumprimento ao disposto no referido Anexo, com exceção feita quanto ao ponto 1.4 Acessibilidades lado terra: Acessos rodoviários, alínea ii) onde aparentemente não está a ser garantida a redundância dos acessos.
Acesso rodoviário ii) Deverá ser acautelada a necessidade de acessos rodoviários redundantes.
42. O acesso ao terminal efetua-se apenas por uma via rodoviária que em caso de inibição inviabilizará totalmente o referido acesso. Sendo assim, este requisito terá que ser acautelado.
43. A análise detalhada do cumprimento do disposto no Contrato de Concessão consta do Anexo A ao presente documento.

IV. Anexo 16 do Contrato de Concessão - Propostas de Revisão/Negociação

44. Sem prejuízo do disposto anteriormente, atentando a que a ANA identifica a possibilidade de negociar com o Concedente a revisão do Anexo 16 do Contrato de Concessão, concorda-se com essa possibilidade por considerar que há espaço para otimizar os pressupostos do mesmo face ao que foi a evolução do setor. Nessa medida os requisitos que no nosso entendimento podem merecer revisão são os elencados nos pontos seguintes.

1.1 Critérios Gerais

45. No respeitante a este ponto onde se lê normas ICAO, deve ler-se sempre normas da União Europeia (usualmente denominadas «normas EASA») que será o referencial normativo com base no qual o certificado do aeroporto será emitido.

1.2 Lado Ar - Aspetos Gerais

ii) Todas as infraestruturas serão planeadas de acordo com os requisitos da ICAO para os aeródromos de Código 4E/F.

46. Tendo por base o *layout* proposto pela ANA no *High Level Assumption Report* e a distância que está a ser proposta entre eixos (2386 m) das duas pistas iniciais #1 e #2, simétricas relativamente ao terminal, considera-se que estas duas pistas com operação segregada e independente deverão ser dimensionadas para códigos F. Nesta situação, caso exista algum impedimento numa das pistas, por razões de acidente, incidente ou manutenção, as aeronaves do tipo A380 terão sempre uma outra pista como alternativa sem perturbação da operação. Não obstante, a segunda pista poderá ser uma pista de código E com bermas que permitam a operação de aeronaves de código F. Donde se considera que este requisito é passível de otimização, sendo essa a vontade das partes.
47. Considera-se adequado que as pistas complementares #3 e # 4 possam ser dimensionadas para códigos E, pelo que este requisito é também passível de otimização, sendo essa a vontade das partes.

iii) Deverão ser adotadas distâncias de segurança (*clearances*) entre os eixos de pista(s) e caminhos de circulação, e eixos de caminhos de circulação entre si, de modo a possibilitar a operação de aeronaves Código F.

48. Só na medida do estritamente necessário, porquanto poderão existir áreas do aeroporto sem necessidade desta exigência. Aliás a solução do *High Level Assumption Report* já parte deste pressuposto, reconhecendo-se se matéria passível de otimização, sendo essa a vontade das partes. A solução apresentada no Relatório contempla, na fase inicial (até 2045) duas posições MARS para Códigos E/2C e F/2C, na extremidade do “Pier Central”, e nas fases seguintes (até 2062) mais duas posições MARS E/2C e F/2C na extremidade do “Pier W” e duas posições adicionais para códigos E/2C e F/2C. No limite, a capacidade para códigos F, em posições de contacto nos Pier do terminal principal será de **6 posições**.
49. A existência de posições adicionais de contacto ao longo dos *Piers*, para Códigos F implicará redimensionamento (ou condicionamento de circulação de códigos F nos “*Coul de Sac*”) de *Taxiways* de Código E para Código F uma vez que só os TWYs com linha indicada a vermelho são para códigos F).

Pista(s) i) O Novo Aeroporto de Lisboa será um aeródromo de Código 4E/4F que, a longo prazo, poderá dispor de quatro pistas paralelas.

50. Considera-se que duas pistas de Código F deverá ser o mínimo admissível por razões de redundância operacional em caso de interdição de utilização de uma das pistas. O Contrato de Concessão prevê no n.º 1.2 Lado ar - Características Físicas i) do Anexo 16, que o comprimento e largura das pistas fosse suficiente para garantir a operação sem restrições de todos os tipos de aeronaves, incluindo o A380 e no n.º 1.2 Lado ar - Pressupostos Operacionais que “*As duas primeiras pistas deverão ter um comprimento aproximado de 4000 m*”:
51. Todavia, considera-se admissível que apenas duas das pistas sejam de Código F, podendo as outras #3 e #4 ser dimensionadas para Códigos E, em função da procura e fases de construção. Ainda relativamente a este ponto, para além do já referido anteriormente quanto à possibilidade de a segunda pista ser de código E, desde que escalável para F, admite-se também a possibilidade de numa fase inicial de implementação desta primeira fase o aeroporto possa abrir apenas com uma pista e conjunto de *taxiways* paralelos. Esta possibilidade admite-se, como base no pressuposto emanado no relatório da Comissão Técnica Independente (CTI) de que num primeiro momento o Aeroporto Luís de Camões funcionará em simultâneo com o Aeroporto Humberto Delgado, com o principal objetivo de antecipar o mais possível a abertura do novo

aeroporto, sendo que se considera que esta solução deve ser estudada e equacionada, conforme excerto do Cap 7. Conclusões do RELATÓRIO DA ANÁLISE DE CURTO PRAZO Análise da situação atual do AHD e proposta de ações de melhoria da sua eficiência e eficácia operacional:

“Finalmente conclui-se que a decisão e aceleração de uma primeira fase de um novo aeroporto assume um carácter de urgência, que se materializa no spillage decorrente da atual situação de congestionamento do AHD, que poderá ser reduzido com as ações propostas, mas não eliminado.”⁶

52. Assim sendo, considera-se este ponto como passível de otimização, sendo essa a vontade das partes.

Características Físicas i) O comprimento e a largura da(s) pista(s) será o suficiente para garantir a operação (sem restrições em termos de peso ou alcance) de todos os tipos de aeronaves comerciais de passageiros e carga - incluindo o A380.

53. O comprimento e largura das pistas deverá ser o necessário para a operação sem restrições das aeronaves utilizadoras com MTOW, tendo em consideração as condições topográficas, de altitude e de meteorologia do local, em conformidade com o disposto no Anexo 14 da Convenção de Chicago e as normas da regulamentação europeia aplicáveis. Como já foi referido, considera-se adequado que apenas duas das pistas sejam de Código F podendo as outras ser dimensionadas para Códigos E em função da procura e fases de construção. Ainda em relação ao comprimento e largura das pistas e porque se considera haver margem para otimização dos investimentos, identifica-se a possibilidade de, desde uma fase inicial do projeto, admitir a possibilidade de dimensionar os pavimentos com estruturas distintas consoante o seu zonamento, tanto longitudinal como transversal pelo que se considera este ponto passível de otimização, sendo essa a vontade das partes.

Pressupostos operacionais

- i) **As duas primeiras pistas deverão ter um comprimento aproximado de 4000m.**

⁶ https://aeroparticipa.pt/relatorios/relatorio_AHD.pdf, Pág. 49

54. O comprimento deve ser dimensionado em função das necessidades operacionais das aeronaves mais exigentes, ajustado às condições locais: altitude, inclinação e temperatura do local da sua implantação, pelo que se considera este ponto passível de otimização, sendo essa a vontade das partes.

ii) A capacidade estimada deste sistema estima-se em 90 a 95 ATM/hora.

55. Não se trata de um requisito, mas sim de uma estimativa. Não terá, por conseguinte, de ser garantido na primeira fase do NAL, pelo que se considera este ponto passível de otimização, sendo essa a vontade das partes.

b. Caminhos de circulação de saída rápida de pista e de saída de pista em velocidade normal.

56. Concorda-se com o *layout* proposto no *High Level Assumption Report* para as RETs com o seu número incrementável em função da evolução do tráfego.

Plataforma de estacionamento de aeronaves i) Tipologia das posições de estacionamento de aeronaves: a. A plataforma de estacionamento adjacente ao Terminal de Passageiros deverá acomodar todo o tipo de aeronaves.

57. Considera-se admissível o zonamento das plataformas com características distintas, ainda que assegurando adequada flexibilidade no uso.

58. O *layout* proposto para os *PIERs* permite que o *PIER* central seja “SWING” entre SCH e NSCH.

59. As plataformas do tipo MARS 2C/1E ou 2C/1F permitem flexibilidade de utilização. Deverá ser equacionado qual o limite máximo de posições de contacto de código F que se pretende obter em cada fase de desenvolvimento. Assim, esta matéria deverá ser passível de otimização, sendo essa a vontade das partes.

ii) Características físicas: a. Todas as posições de estacionamento de aeronaves deverão ter no mínimo 80 m de profundidade.

60. Admite-se que a geometria relativa à profundidade das plataformas possa ser diversa, mas sem perder o objetivo de máxima flexibilidade, pelo que se considera este ponto passível de otimização, sendo essa a vontade das partes.

b. Todas as posições de acesso direto na plataforma adjacente ao terminal deverão ter uma profundidade de 120 m.

61. Admite-se que a geometria relativa à profundidade das plataformas possa ser diversa, mas sem perder o objetivo de máxima flexibilidade, pelo que se considera este ponto passível de otimização, sendo essa a vontade das partes.

Pressupostos operacionais i) Deverá ser respeitado um rácio de posições de estacionamento de aeronaves em contacto versus posições remotas de, no mínimo, 75% das posições a disponibilizar em cada fase de desenvolvimento.

62. Não é requisito regulamentar, admitindo-se que possa ser ajustado em resultado da auscultação das transportadoras aéreas.
63. Por outro lado, poder-se-á equacionar o faseamento da implementação sem perder de vista o objetivo final de atingir o rácio definido, pelo que se considera este ponto passível de otimização, sendo essa a vontade das partes.

Ajudas à navegação aérea i) Deverá ser previsto um sistema de aterragem por instrumentos de precisão (ILS) de categoria III b, em todas as pistas.

64. Admite-se que este requisito possa ser objeto de ajustamento em função do tipo de operação para cada pista, sendo que as pistas de Código F deverão ser dotadas de sistemas de ajuda à aproximação CAT III. Se for considerado um sistema de pistas com segregação de função aproximação/descolagem esta exigência para pistas onde apenas se operem descolagens não fará sentido, pelo que se considera este ponto passível de otimização, sendo essa a vontade das partes.

Energia de emergência i) Deverá ser prevista energia de emergência de acordo com requisitos de operação de categoria III b.

65. Para além da energia de emergência para a área de movimento, deverá ser equacionada (à luz dos recentes acontecimentos no Aeroporto de Heathrow) a redundância nos sistemas de alimentação de energia elétrica e de combustíveis ao complexo aeroportuário, pelo que se considera este ponto passível de otimização, sendo essa a vontade das partes.

SLCI (Salvamento e Luta Contra Incêndios) i) A Categoria 10 de proteção de socorros do Anexo 14 da Convenção de Chicago deve ser assegurada em respeito pelos tipos de aeronaves que o Aeródromo irá receber.

66. A infraestrutura deve ser dimensionada para a Categoria 10 (compatível com 4F), embora os meios a mobilizar possam ser ajustados à operação real em cada momento, pelo que se considera este ponto passível de otimização, sendo essa a vontade das partes.

1.3 Terminal de Passageiros Aspetos Gerais i) Conceção A conceção das instalações do Terminal de Passageiros, na abertura, deverá ter em conta os volumes de tráfego previstos para os cinco anos seguintes.

67. Não existe requisito regulamentar, em todo o caso um período de dimensionamento de 5 anos afigura-se curto (deveria ser mais próximo de 20 anos), pelo que se considera este ponto passível de otimização, sendo essa a vontade das partes.

ii) Localização: a. As instalações do complexo do Terminal de Passageiros, respetivos acessos e a zona de desenvolvimento comercial, ficarão localizados entre as duas pistas construídas à partida.

68. Admite-se que possa ser equacionada uma solução em que o terminal não se posicione entre as duas primeiras pistas. Considera-se fazer sentido ficar entre as duas pistas principais, mas poderá ser avaliada a hipótese de a segunda pista principal ser executada em segunda ou terceira fase, pelo que se considera este ponto passível de otimização, sendo essa a vontade das partes.

iii) Conceito de exploração: a. Será adotado um conceito de processador central, servido de *piers* de embarque e desembarque, dedicados ao tráfego internacional e doméstico, com circuitos eficientes para a transferência rápida (MCT) de passageiros e bagagens.

69. Considera-se que este é um princípio que se deve manter. Os *Piers* de desembarque e embarque devem ser concebidos com base em fluxos otimizados (infraestrutura, tecnologia, equipamentos e processos), que assegurem eficiência operacional (*On time performance* e *good customer experience*) + MCT (*Minimum Connecting Times*) que salvaguardem os planos de exploração das transportadoras aéreas, rede de rotas económica e comercialmente eficientes e tempos de ligação de voos sem constrangimentos (acessos, controlo securitário, fronteiriço e alfandegário).

iv) Interface com o Lado Ar (posições em contacto): a. As plataformas de estacionamento para as aeronaves comerciais de passageiros



serão adjacentes ao Terminal de Passageiros com posições de estacionamento de aeronaves de acesso direto, a partir do Terminal através de pontes telescópicas.

70. Admite-se que possa ser admitido zonamento das plataformas, com características distintas, ainda que assegurando adequada flexibilidade no uso, o que significa que não se considera obrigatório o acesso através de pontes telescópicas para todas as posições de estacionamento, sendo que se considera que este ponto é passível de otimização, sendo essa a vontade das partes.

Critérios de planeamento i) As instalações do Terminal de Passageiros serão dimensionadas por forma a garantir o nível de serviço C como definido no *Airport Development Reference Manual* da IATA (*International Air Transport Association*).

71. De acordo com a mais recente edição do Manual, deve ser categoria Optimum, devendo ser dimensionado para, pelo menos, 10 anos (conforme estipulado no Contrato de Concessão), idealmente 20 anos, pelo que se considera este ponto passível de otimização, sendo essa a vontade das partes.

ii) Deverá ser garantida uma circulação clara e simples dos passageiros com um mínimo de mudanças de piso.

72. Idealmente, poderá ser modular para permitir evolução em função da procura real, pelo que se considera este ponto passível de otimização, sendo essa a vontade das partes.

iii) Deverá ser integrado num único Terminal o maior número possível de posições de estacionamento de aeronaves.

73. O *High Level Assumption Report* propõe um *layout* com implementação por incrementos em função da procura, princípio com o qual se concorda.

1.4 Acessos do Lado terra Acesso rodoviário Acesso ferroviário i) Deverá ser considerado o acesso ferroviário, ao NAL com ligação às redes ferroviária suburbana e nacional.

74. O *layout* proposto no *High Level Assumption Report* dá cumprimento ao requisito contratual, mas o traçado do acesso ferroviário desenvolve-se transversalmente ao eixo das pistas, de forma a poder vir a servir o terminal principal e o satélite, com duas estações ferroviárias, afastando a estação ferroviária do terminal principal.

75. Considera-se que a localização ferroviária relativamente ao terminal deve permitir a plena integração e favorecer a possibilidade desta ligação ser a preferencial para o passageiro e por isso ser a primeira a aparecer após as saídas dos passageiros, donde se considera ser este ponto passível de otimização, sendo essa a vontade das partes.

1.5 Instalações Complementares Aspetos Gerais i) Serão planeados complexos de Carga Aérea, Manutenção de Aeronaves e áreas de suporte da atividade aeroportuária, e asseguradas áreas para construção da infraestrutura para a aviação geral.

76. Relativamente às instalações para manutenção, considera-se que apenas será obrigatória a manutenção de linha, pelo que apenas serão de dimensionamento obrigatório as instalações para tal. Quanto às áreas adstritas à aviação geral, considera-se que se devem evitar, devendo a aviação geral ser entendida por aviação executiva.
77. Entende-se, também, ser pertinente planear as infraestruturas destinadas às novas formas de mobilidade urbana, designadamente, entre outras, as infraestruturas VTOL.
78. Por tudo o exposto, considera-se este ponto passível de otimização, sendo essa a vontade das partes.

V. Modelo de Financiamento e Alterações Regulatórias propostas

79. O Relatório Inicial engloba o Volume F, sob a égide de “Financiamento”, no qual se engloba um conjunto significativo de propostas de alteração ao modelo de regulação económica previsto no Anexo 12 do Contrato de Concessão, de que resulta um aumento expressivo das taxas das atividades sujeitas a regulação económica, com efeitos já a partir de 2026, inclusive, contemplando assim um mecanismo de pré-financiamento dos investimentos a realizar pela ANA relacionados com a expansão da capacidade aeroportuária da Região de Lisboa.
80. Adicionalmente, estas propostas contemplam ainda um conjunto de alterações que visam sobretudo reduzir os riscos do negócio assumidos pela ANA no âmbito do processo de privatização, designadamente os que decorrem da transferência para o Concedente de riscos de procura e de riscos regulatórios, bem como da transferência para terceiros de riscos associados a eventuais sobrecustos de construção que venham a ocorrer.
81. Estas propostas visam, segundo decorre do conteúdo do referido Volume F, da necessidade de criar condições mais favoráveis para que possa ser

contraído um montante muito expressivo de capitais alheios, em condições próximas das que seriam expectáveis numa solução de financiamento de “*project finance*”, embora sob a égide de um modelo de “*corporate finance*”, permitindo assim controlar as condicionantes habitualmente associadas ao primeiro daqueles modelos, designadamente em termos de exigência de rácios e de disponibilidade de recursos para distribuições acionistas futuras.

82. Note-se, no entanto, que as propostas apresentadas não explicitam adequadamente qual o esforço acionista que estará envolvido no projeto de financiamento apresentado, não sendo igualmente claro qual o contributo dos excedentes já gerados nos primeiros doze anos da Concessão para o financiamento dos investimentos futuros, não obstante se tratar de uma Concessão única, em que já estava contemplada a previsão de construção do NAL.
83. A análise de toda a temática associada a estas questões é desenvolvida no Anexo B à presente pronúncia, que deve ser entendida, para todos os efeitos, como parte integrante da mesma.
84. Por estas razões, no capítulo seguinte, relativo às conclusões globais da presente pronúncia, são retomadas as conclusões expressas no referido Anexo B, razão pela qual a fundamentação das mesmas consta do referido Anexo.

VI. Conclusões

85. O regime constante do **Decreto-Lei n.º 186/2007**, pelo menos a parte introdutória de tal diploma legal, respeitante à apreciação prévia de viabilidade de construção de infraestruturas aeroportuárias (artigos 4.º e 5.º), é aplicável à projetada construção de quaisquer tipo de aeródromos, incluindo os aeródromos cuja certificação seja feita ao abrigo do disposto no Regulamento (UE) n.º 139/2014 (e já não do diploma nacional em apreço).
86. No que respeita às especificações técnicas (especificações de certificação) a cumprir para efeitos de futura certificação do aeroporto em causa, e à certificação propriamente dita, será aplicável o disposto no **Regulamento (UE) n.º 139/2014**, em detrimento do diploma nacional, em conformidade com a aplicação do princípio do primado do Direito da União Europeia.
87. Quanto ao **Volume C do High Level Assumption Report**, os custos constantes da alínea a) do elenco avançado pela ANA caberão na disciplina



da Cláusula 50. do Contrato de Concessão de Serviço Público Aeroportuário.

88. Já os custos constantes da alínea b) não se encontram previstos, de forma expressa, no Contrato de Concessão. Desta forma, nos Contratos do NAL poderá ser, após negociação, acordada a responsabilidade das Partes sobre os mesmos.
89. Os custos referidos na alínea c) da lista elencada pela ANA, no que respeita a áreas do domínio privado à data da assinatura dos Contratos do NAL são da responsabilidade da Concessionária, atento o disposto na alínea c) da Cláusula 31.1 do Contrato de Concessão e na alínea d) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro.
90. Os custos referidos pela ANA nas alíneas d) e e) não cabem na disciplina das cláusulas do Contrato de Concessão, referente à Contaminação Existente, porque a mesma não abrange o NAL.
91. Não obstante, tais custos podem, nos termos dos futuros Contratos do NAL, celebrados ao abrigo da Cláusula 48.1 do Contrato de Concessão, e, assim, mediante acordo das Partes, após negociação, ter um regime eventualmente idêntico ao constante do Contrato de Concessão referente à Contaminação Existente.
92. Os custos identificados pela Concessionária na alínea f) não serão da responsabilidade da Concessionária ao abrigo da Cláusula 52.5 do Contrato de Concessão.
93. Quanto à exclusão da responsabilidade da Concessionária dos custos referidos na alínea g), não se concorda com a mesma, pois, se atentarmos ao disposto na Cláusula 30. do Contrato de Concessão as Obrigações Ambientais encontram-se de entre o leque de obrigações da Concessionária, podendo os Contratos do NAL conter, mediante o acordo das Partes, previsão idêntica.
94. O custo constante da alínea h) será da responsabilidade da Concessionária (cfr. ponto 1.2. - Torre de Controlo de Tráfego Aéreo - ii) a) do Anexo 16 do Contrato de Concessão).
95. Quanto aos custos constantes da alínea i) nos termos expostos pela ANA, na parte respeitante aos Projetos Conexos ao NAL, respeitantes a infraestruturas a desenvolver fora do perímetro do NAL, atento o disposto na Cláusula 50.2 do Contrato de Concessão, os mesmos são da responsabilidade do Concedente.

96. Quanto aos custos constantes da alínea i) nos termos expostos pela ANA, na parte respeitante aos Projetos Conexos ao NAL respeitantes a infraestruturas a desenvolver dentro do perímetro do NAL, os mesmos são da responsabilidade da Concessionária.
97. Relativamente à necessidade avançada pela Concessionária de, previamente à celebração dos Contratos do NAL ser obtida uma decisão por parte da Comissão Europeia no que concerne quer à matéria dos auxílios do Estado, quer às Diretivas da União Europeia que versam sobre contratação pública, e porque extravasa o âmbito de atuação desta Autoridade, propõe-se que sejam consultados os organismos nacionais com responsabilidades sobre as referidas matérias.
98. Quanto aos riscos/custos previstos na alínea a) e tratando-se de contratos a celebrar entre as Partes, os mesmos não deverão ser da exclusiva responsabilidade do Concedente, podendo prever-se a sua repartição pelo Concedente e pela Concessionária no seio dos Contratos do NAL.
99. No que respeita aos riscos/custos constantes das alíneas b) e c) do elenco da ANA, os mesmos encontram-se de entre o leque de obrigações da Concessionária, podendo os Contratos do NAL conter, mediante o acordo das Partes, previsão idêntica.
100. No que concerne aos riscos/custos elencados pela ANA nas alíneas d), e), f) e g), remete-se para a posição já avançada a propósito dos correspondentes custos.
101. Quanto aos custos elencados pela ANA na alínea h), e, nos termos da já mencionada Cláusula 50.3 do Contrato de Concessão, o Concedente terá a obrigação de colaborar com a Concessionária na celebração de tais protocolos.
102. No que respeita **modelo de financiamento proposto no Volume D**, projeto técnico, remete-se para a análise e considerações desta Autoridade inseridas no Anexo A ao presente documento de apreciação da ANAC, nos termos da qual se conclui o seguinte que na generalidade a solução apresentada dá cumprimento ao estipulado no Anexo 16 ao Contrato de Concessão, apenas com exceção do requisito relativo às acessibilidades rodoviárias, para as quais não foi identificada na solução uma redundância de acessos, que terá que ser garantida.
103. Todavia, uma vez que a que a ANA identifica a possibilidade de negociar com o Concedente a revisão do Anexo 16 do Contrato de Concessão, porquanto se concorda com essa possibilidade, por se considerar que há espaço para otimizar os pressupostos do mesmo face ao que foi a

evolução do setor foram identificados um conjunto de requisitos relativamente aos quais é entendimento desta autoridade, que havendo interesse de ambas as partes há margem e vantagem para otimização, conforme o elencado no capítulo IV do presente documento.

104. Finalmente, no que respeita ao **modelo de financiamento proposto no Volume F**, conclui-se que no que se refere à possibilidade de pré-financiar o investimento no Novo Aeroporto de Lisboa, através de taxas, entende-se que no atual contexto legal e regulatório nacional tal não é possível, nos exatos termos constantes do Relatório Inicial apresentado pela ANA.
105. No entanto, tendo em conta que a Diretiva 2009/12 CE, transposta através do Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro, na sua redação atual, dá abertura para que os Estados Membros possam recorrer a este mecanismo, desde que previsto no seu enquadramento legislativo nacional, e que este esteja de acordo com os princípios da ICAO/OACI, entende-se que tal possibilidade só será viável mediante uma alteração a este diploma legal, bem como ao modelo regulatório nacional vigente.
106. A proposta de pré-financiamento apresentada pela ANA padece de alguns vícios. Em particular, a referida proposta prevê uma alteração ao modelo de Regulação Económica do Contrato já a partir de 2026, quando o próprio Contrato de Concessão apenas prevê a negociação de alterações no mesmo devido ao NAL, após a apresentação de candidatura. Assim, a proposta da ANA não está de acordo com o que se encontra regulado atualmente no Contrato de Concessão.
107. Tendo em consideração que não é apresentada uma quantificação do impacto das medidas propostas, não são assegurados os princípios estabelecidos pela ICAO/OACI, os quais são obrigatórios por imposição da legislação europeia.
108. Adicionalmente, para que tal mecanismo de pré-financiamento por taxas aeroportuárias possa ser admitido será necessário, em termos processuais, que ocorra previamente um processo amplo de consulta aos utilizadores sobre o projeto e sobre o modelo de financiamento proposto para o desenvolvimento do NAL, muito embora se reconheça que a informação constante do relatório Inicial não se revela suficiente para assegurar a demonstração de tal necessidade de pré-financiamento.
109. Com base na informação disponibilizada pela ANA, infere-se que as fontes de financiamento do projeto assentarão na receita gerada pelas taxas incrementadas a vigorar logo a partir de 2026, a que acresce a dívida a contrair pela ANA junto dos mercados financeiro, o que não é consistente

com a necessidade de demonstração de que não dispõe de outros meios de financiamento, que deveriam ser previamente esgotados. Ora, na documentação proposta não é efetuada qualquer referência, em particular, ao autofinanciamento já gerado e a gerar no futuro, incluindo o que decorrer das receitas de não aviação, bem como a fundos acionistas que, num projeto desta natureza, seria expectável que fossem aportados ao projeto.

110. Já no que se refere às propostas de alteração do modelo regulatório para os aeroportos de Porto e Faro, entende-se que não devem ser enquadradas no âmbito de uma candidatura ao NAL. Com efeito, o Acordo relativo ao NAL só deverá ter impacto ao nível do regime de taxas aplicável ao Grupo de Lisboa, conforme previsto no referido ponto 8.1 do Anexo 12, não afetando por isso os regimes de taxas aplicáveis aos restantes aeroportos que integram as concessões da ANA, que se encontram regulados designadamente pelo ponto 8.12, relativamente aos aeroportos de Porto e Faro.
111. Ou seja, no âmbito do Acordo Vinculativo previsto na Cláusula 48. do Contrato de Concessão, a possibilidade de alteração dos regimes aplicáveis aos aeroportos que não integram o Grupo de Lisboa não tem acolhimento no Contrato de Concessão, levantando ainda questões quanto à adequação do financiamento cruzado entre diferentes infraestruturas aeroportuárias.
112. Relativamente às restantes propostas de alteração dos regimes vigentes nos aeroportos do Porto e de Faro, importa destacar, pelo seu impacto, que a ANA pretende que seja suprimido o conceito de *“níveis de competitividade”*, previsto na alínea a) do ponto 8.12 do Anexo 12, aspeto que constitui um elemento essencial ao exercício da atividade regulatória, e que se considera inadequado suprimir.
113. Com efeito, ao pretender suprimir este conceito, que se traduz na prática na possibilidade de análise pela ANAC relativamente à capacidade destes aeroportos atraírem novas rotas, a ANA pretende desobrigar a Concessionária da adoção de medidas visando manter, ou reforçar, a competitividade destas infraestruturas, o que, no entendimento desta Autoridade Reguladora, não se justifica e é suscetível de eliminar qualquer tipo de mecanismo que obrigue a ANA a adotar medidas corretivas em caso de perda de atratividade.
114. No que se refere ao impacto das propostas da ANA, em termos da competitividade do Aeroporto Humberto Delgado, a implementação das

medidas propostas, conduziria, com elevada probabilidade, a que o referido Aeroporto passasse a ser o mais caro, considerando os aeroportos comparáveis, que incluem aeroportos como o de Bruxelas, Geneve ou Copenhaga, já a partir de 2028.

115. Considerando que em 2024, pela primeira vez, as taxas aeroportuárias em Lisboa ultrapassaram as aplicadas no aeroporto de Madrid, embora tal perda de competitividade possa ser atenuada caso se mantenha o atual regime de taxas vigentes em Lisboa, que obriga a crescimentos abaixo do IPCH até 2028, o acolhimento das propostas de agravamento de taxas apresentadas pela ANA inviabilizará tal possibilidade, pelo que deverão ser tomados em consideração os potenciais impactos negativos na competitividade do *hub* de Lisboa.
116. As propostas constantes do Relatório Inicial contemplam alterações significativas na matriz de riscos da Concessão, com a consequente transferência para o Concedente de alguns riscos muito relevantes, de que se destacam:

- a) **Risco de procura** - a ANA pretende que as alterações ao modelo de regulação económica, em que os aumentos significativos da RRMM assumem a principal preponderância, sejam consideradas como uma “Modificação do Concedente”, que a Concessionária não esteja obrigada a implementar, nos termos da cláusula 53.2 do Contrato de Concessão, o que permite que as consequências daí decorrentes sejam tratadas como um Evento de Reequilíbrio, nos termos da cláusula 25.1 do Contrato, independentemente da aplicação do Limite Mínimo para Acionar o Reequilíbrio previsto na cláusula 25.2.

A implementação desta proposta conduziria a que as consequências decorrentes dos aumentos de taxas daí decorrentes ao nível de eventuais quebras de procura, que seriam expectáveis, teriam de ser tratadas como um evento de reequilíbrio, conferindo o direito da Concessionária, e a obrigação do Concedente, que tal quebra de receita total fosse compensada por recurso ao mecanismo do reequilíbrio económico-financeiro da Concessão.

Esta possibilidade traduzir-se-ia numa verdadeira transferência de riscos de procura, atualmente assumidos pela Concessionária, para a responsabilidade do Concedente.

- b) **Risco associado à alteração de Lei especificamente aplicável aos gestores de infraestruturas de transporte** - a pretendida configuração de alterações desta natureza como suscetíveis de conferir o direito ao reequilíbrio económico e financeiro da Concessão significaria que qualquer obrigação futura que possa vir a ser criada por via legislativa ou regulamentar, aplicável aos gestores de infraestruturas de transportes, designadamente em termos de certificações, de contribuições de regulação, de licenciamentos, ou até de formação dos seus quadros responsáveis, poderia estar abrangida por tal previsão contratual, o que conduziria a que a ANA fosse integralmente ressarcida dos gastos daí decorrentes.
- c) **Risco associado à alteração de Lei específica do transporte aéreo** - a pretendida configuração de alterações desta natureza como suscetíveis de conferir o direito ao reequilíbrio económico e financeiro da Concessão significaria que quaisquer alterações de Lei aplicável ao transporte aéreo, que pudesse razoavelmente interferir no tráfego aéreo com origem, destino ou conexão no NAL, poderia estar abrangida por tal previsão contratual, o que conduziria a que a ANA fosse integralmente ressarcida dos danos daí decorrentes. A título de exemplo, a introdução de uma previsão deste tipo conduziria a que medidas como as que foram adotadas pelo Governo Português no âmbito do combate à pandemia, relativas a restrições ao tráfego aéreo, conferissem de imediato o direito a reequilíbrio económico e financeiro, contrariamente ao que é o entendimento do Estado Português. Contudo, a aceitação de uma disposição com este teor poderá ser ainda mais lesivo para o interesse público, dada a incerteza que existe quanto a exigências futuras que venham a ser impostas, a nível comunitário, num setor tão regulamentado como é o do transporte aéreo, designadamente em matéria de segurança e ambiental.
- d) **Risco associado às alterações de Leis tributárias** - a pretendida configuração de alterações desta natureza como suscetíveis de conferir o direito ao reequilíbrio económico e financeiro da Concessão significaria que quaisquer agravamentos da carga fiscal e parafiscal, independentemente da natureza do tributo, teriam como consequência o ressarcimento pelo Concedente do aumento de encargos que daí pudesse resultar para a ANA, colocando-a numa situação de claro privilégio relativamente à

generalidade dos agentes económicos sujeitos à legislação fiscal portuguesa.

- e) **Risco associado à construção do NAL** – A ANA pretende propor um mecanismo que permita eliminar os riscos de construção inerentes ao desenvolvimento de uma grande infraestrutura, “*designadamente derrapagens de custos, atrasos, e riscos de contraparte, entre outros*”, permitindo que estes, a ocorrerem, sejam transferidos para as tarifas, ou suportados por qualquer outra entidade, sem explicitar qual.

A previsão desta possibilidade permitiria desvirtuar totalmente as obrigações que estão cometidas à ANA, enquanto Concessionária, caso seja incumbida de assegurar a construção do Novo Aeroporto de Lisboa, com os inerentes riscos de construção, e que não têm, tanto quanto é do conhecimento da ANAC, paralelo com qualquer outra concessão que envolva a construção de obra pública através de um promotor privado a quem a mesma foi concessionada.

- f) **Risco de perda de competitividade** – A ANA propõe a supressão do teste de *benchmark* no Grupo de Lisboa, bem como das análises aos níveis de competitividade nos aeroportos do Porto e de Faro, eliminando assim os riscos de ineficiência competitiva face a infraestruturas aeroportuárias comparáveis que caracterizam o modelo regulatório atual.

A eliminação deste relevante mecanismo de regulação económica conduziria a um reforço do caráter monopolista desta Concessão, tornando-a imune aos efeitos decorrentes de eventuais melhorias de desempenho que venham a ocorrer nas demais infraestruturas aeroportuárias europeias comparáveis, o que não se revela desejável, nem sequer favorável ao desenvolvimento da economia nacional.

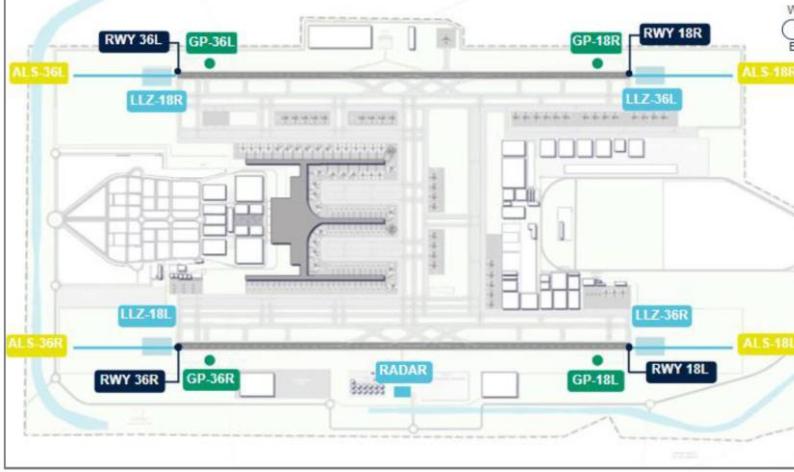
117. No que se refere à estrutura de financiamento proposta pela ANA, encontrando-se o NAL previsto no âmbito do Contrato de Concessão desde o seu início, seria expectável que a estrutura de financiamento apresentada contemplasse uma componente expressiva de autofinanciamento, passado e futuro, bem como de fundos acionistas.
118. Ainda no que toca à estrutura de financiamento importa referir que também seria expectável que estivesse prevista a entrada de capital por parte do acionista, e que no modelo de financiamento através de dívida fosse equacionada a utilização do Grupo Vinci, e do *rating de investment grade* de que dispõe, para obter sinergias nos custos associados ao

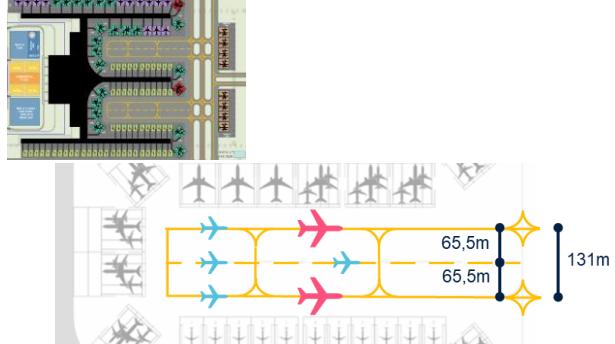
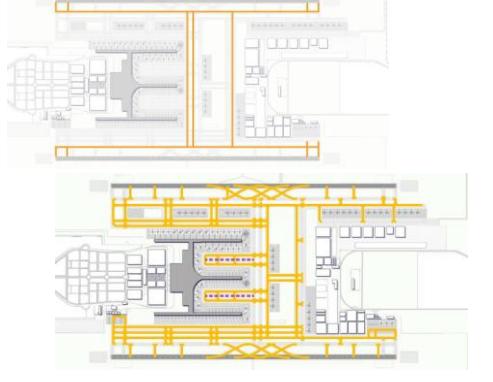
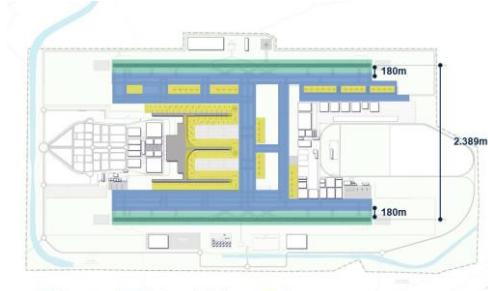


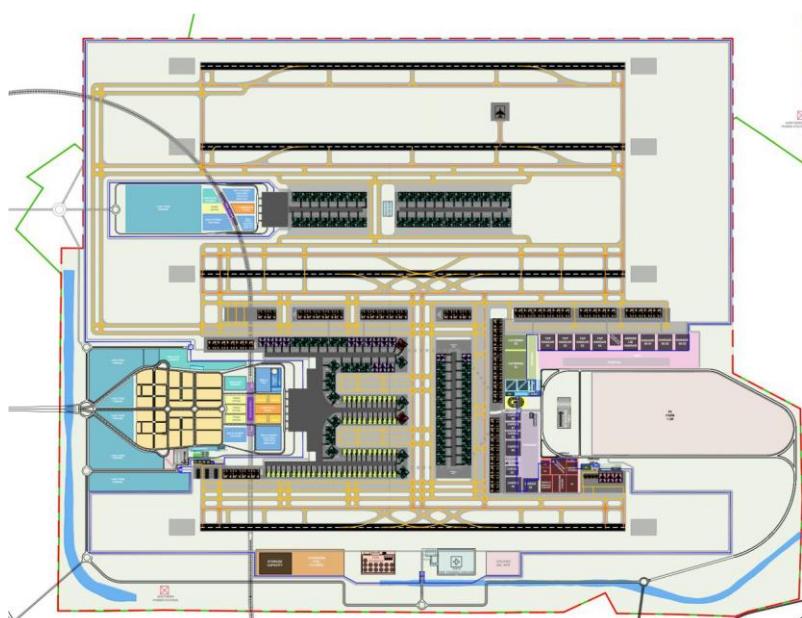
mesmo, o que não se depreende da leitura do volume F, que visa sobretudo, gerar condições suscetíveis de permitir, ao nível da ANA, montar uma operação de financiamento com características predominantes de *project finance*, através de redução substancial dos riscos de negócio da Concessão.

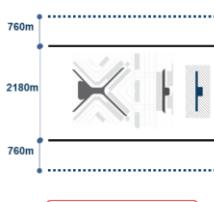
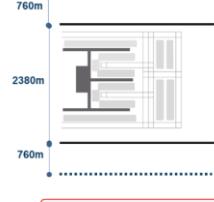
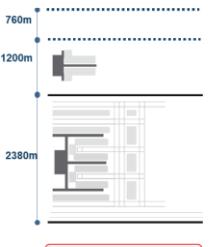
ANAC, Lisboa, 11 de abril de 2025

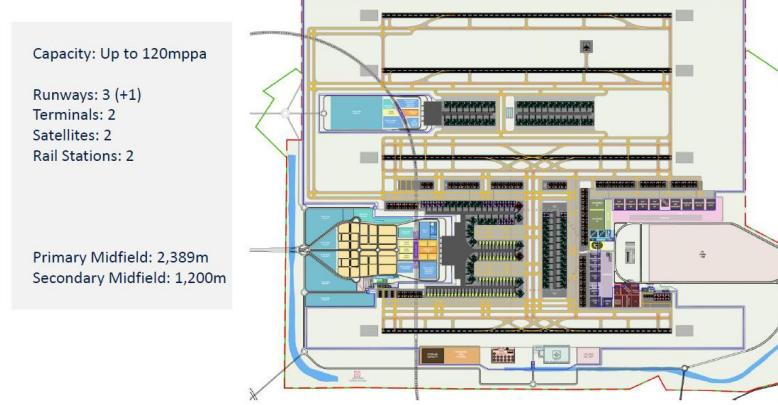
Anexo A - Análise de Conformidade do *High Level Assumption Report*

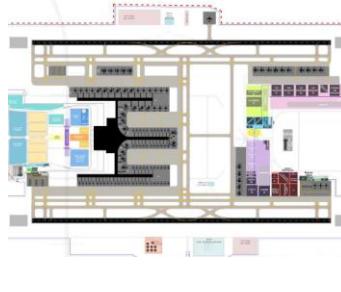
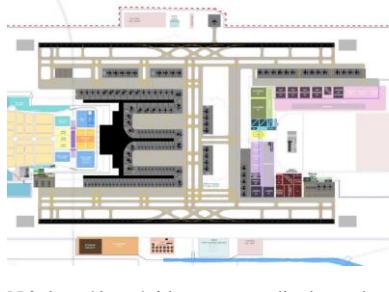
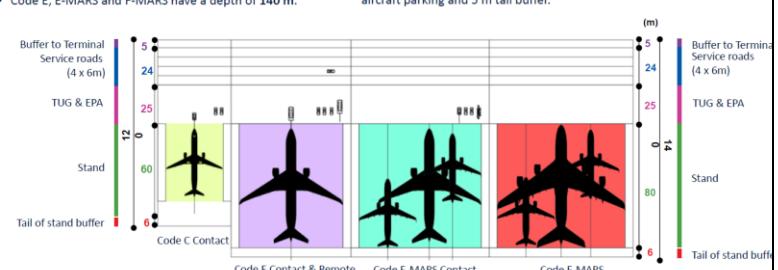
ANEXO 16 Contrato Concessão	HLAR e Consulta aos Stakeholders
ESPECIFICAÇÕES MÍNIMAS PARA O NAL	
1.1. CRITÉRIOS GERAIS	
Sem prejuízo das alterações que possam vir a ocorrer relativas a modificações da tipologia de tráfego, dos requisitos da operação aeroportuária e de novas tecnologias disponíveis, o Plano Diretor do NAL deverá ser desenvolvido em conformidade com os requisitos incluídos no presente Anexo.	
Os requisitos aqui incluídos estão em conformidade com as normas da ICAO e EU e as recomendações IATA, bem como as normas nacionais para a construção e funcionamento de aeroportos.	Cumpre com os requisitos ICAO e EU.
1.2. LADO AR	
Conceito: Integra o conjunto das partes do aeroporto que acomodam o movimento de aeronaves. Engloba pistas, caminhos de circulação e plataformas de estacionamento de aeronaves incluindo os correspondentes sistemas de iluminação, as ajudas à navegação aérea e os equipamentos de comunicação necessários para auxiliar a operação das aeronaves.	HLAR dá resposta ao Conceito definido no Anexo 16 ao CC.
Aspetos Gerais	

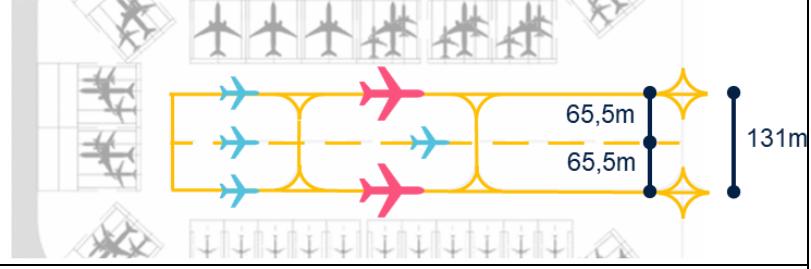
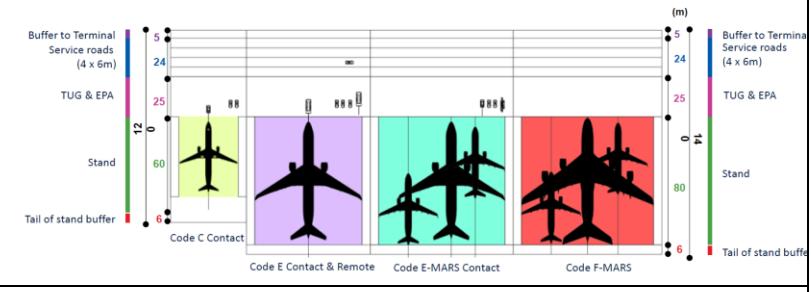
<p>i) Deverá ser garantida a eficiência e eficácia da circulação de aeronaves no Lado Ar, reduzindo as distâncias percorridas por estas, no solo, e minimizando os atrasos da sua rotação.</p>	<p>Taxilanes triplos no Cul de Sac</p> <p>Code C Code E</p> 
<p>ii) Todas as infraestruturas serão planeadas de acordo com os requisitos da ICAO para os aeródromos de Código 4E/F.</p>	 <p>Código F</p> <p>Código E</p>
<p>iii) Deverão ser adotadas distâncias de segurança (clearances) entre os eixos de pista(s) e caminhos de circulação, e eixos de caminhos de circulação entre si, de modo a possibilitar a operação de aeronaves Código F.</p>	 <p>A proposta prevê que todas as pistas sejam códigos F, o CC prevê a necessidade de todas as infraestruturas serem códigos E/F, pelo que se considera o requisito cumprido.</p> <p>This Airport will be classified 4-F. Airfield is prepared for code F operations while most of the airfield is code E only. Code F will always have a route from/to RWY to stand. The distances used are as per CS ADR DSN issue 6, table D-1.</p> <p>Distance between RWY = 2,389m</p> <ul style="list-style-type: none"> • Minimum distances (Code F) - RWY to TWY = 180m - TWY to TWY = 91m - TWY to object = 51m • Minimum distances (Code E) - TWY to TWY = 76m

		<ul style="list-style-type: none"> -TWY to object = 43,5m -TLN to TLN = 72.5m -TLN to object = 40m
iv) Os ramais de abastecimento do Aeroporto serão planeados e dimensionados de modo a garantir redundância no abastecimento de água, eletricidade, gás, telecomunicações e combustível.	Como necessário	
Pista (s)		<p>Potential Maximum Development</p> 
i) O Novo Aeroporto de Lisboa será um aeródromo de Código 4E/4F que, a longo prazo, poderá dispor de quatro pistas paralelas.		
Implantação		<p>i) A implantação do sistema de pistas terá em atenção os ventos no local, mediante análise de dados climatológicos da responsabilidade da entidade nacional competente na matéria (Instituto de Meteorologia, IP).</p> <p>ii) De acordo com as recomendações da ICAO o número e orientação das pistas têm de permitir um Fator de usabilidade do aeroporto não inferior a 95% para aeronaves que operem nesse aeroporto.</p> <p>iii) Esta cobertura de 95% terá em conta a componente dos ventos transversais, que não excederão as intensidades conforme definido pela ICAO.</p>
		<p>Orientação N-S das pistas.</p> <p>Tendo por base os estudos do NAL de 2009</p> <p>Excerto do HLAR, Vol. D Pág. 57: <i>"A orientação sul-norte da pista inicialmente prevista foi mantida para garantir que a capacidade de utilização do aeroporto se mantenha acima dos 95% das suas horas de funcionamento, em conformidade com as EMN. Os contactos preliminares efetuados com o Instituto Português de Meteorologia (IPMA) no contexto e no tempo</i></p>

	<p>disponível para a elaboração deste Relatório de Pressupostos de Alto Nível, confirmaram que não havia razão, nesta fase, para não serem seguidas as opções tomadas em 2009, após uma análise mais detalhada. Assim, os identificadores das pistas são 18L/36R para a pista a este e 18R/36L para a pista a oeste.”</p>
Características Físicas	
i) O comprimento e a largura da(s) pista(s) será o suficiente para garantir a operação (sem restrições em termos de peso ou alcance) de todos os tipos de aeronaves comerciais de passageiros e carga - incluindo o A380.	Comprimento de 4000,
ii) Será tida em conta a Temperatura de Referência do Aeródromo no local de implantação, mediante a análise dos dados climatológicos fornecidos pela entidade nacional competente (Instituto de Meteorologia, IP).	<p>Excerto do HLAR, Vol. D Pág. 110:</p> <p><i>“As pistas têm 4.000 m de comprimento e 75 m de largura com bermas, o que é suficiente para garantir a operação de todos os tipos de aeronaves comerciais de passageiros e de carga, sem restrições de peso ou de autonomia. No entanto, durante a próxima fase do projeto, esta questão terá de ser devidamente confirmada, utilizando dados climatológicos e de tráfego atualizados, uma vez que se considera que são possíveis otimizações.”</i></p>
Pendente da(s) pista(s)	
i) Deverá ser cumprido o estipulado pela ICAO para avião crítico de desenho do Aeródromo.	<p>Excerto do HLAR, Vol. D Pág. 110:</p> <p><i>“As inclinações das pistas serão confirmadas e concebidas em fases posteriores do projeto, garantindo a sua conformidade com os requisitos da EASA. Tendo em conta o grau de precisão do presente estudo, não há qualquer indicação de que este requisito não possa ser cumprido.”</i></p>
Tipo e resistência do pavimento	
i) O pavimento das pistas terá uma resistência apropriada para as aeronaves que irão operar no aeroporto.	<p>Excerto do HLAR, Vol. D Pág. 110:</p> <p><i>“A conceção do pavimento será efetuada em fases posteriores do projeto e será assegurado que o pavimento terá a resistência adequada para a frota mista que irá operar no aeroporto. Tendo em conta o grau de precisão do presente estudo, não há qualquer indicação de que este requisito não possa ser cumprido..”</i></p>
Pressupostos operacionais	
i) As duas primeiras pistas deverão ter um comprimento aproximado de 4 000 m, estar afastadas, entre si de 1980 m e deverão poder ser operadas independentemente uma da outra.	<p>Excerto do HLAR, Vol. D Pág. 110:</p> <p><i>“As duas primeiras pistas têm 4.000 m de comprimento e 2.389 m de distância entre si.”</i></p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-end;"> <div style="text-align: center;">  <p>760m</p> <p>2180m</p> <p>760m</p> <p>MP 09</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>760m</p> <p>2380m</p> <p>760m</p> <p>MP 09 Optimised</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>760m</p> <p>1200m</p> <p>2380m</p> <p>2380m</p> <p>Refreshed MP</p> </div> </div>
ii) A capacidade estimada deste sistema estima-se em 90 a 95 ATM/ hora.	<p>Excerto do HLAR, Vol. D Pág. 111:</p> <p><i>“De acordo com a prática normal do setor e confirmada por referências internacionais, duas pistas de modo misto proporcionarão uma capacidade entre 90 e 100 ATM/h. A</i></p>

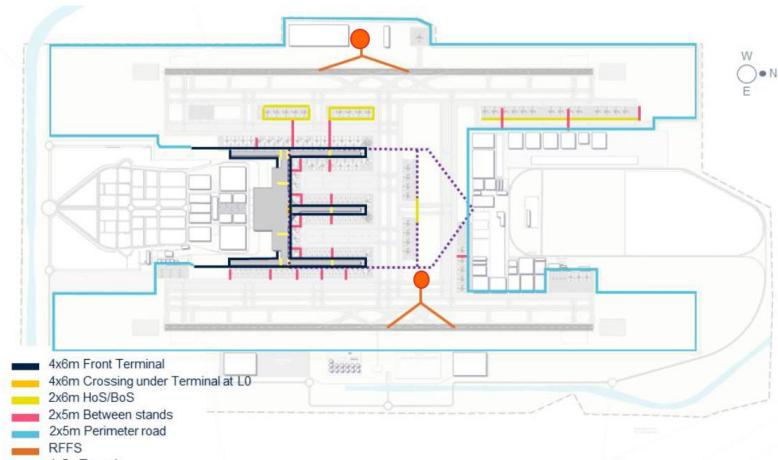
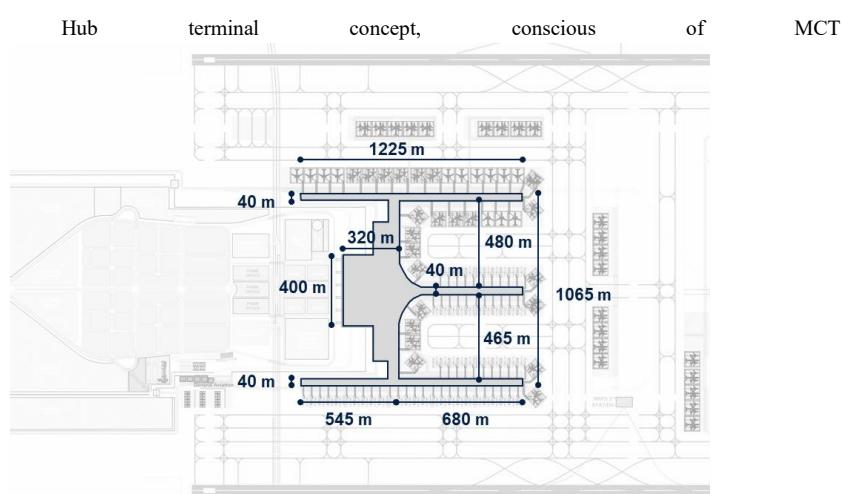
	<p><i>capacidade nominal específica será confirmada com modelação e simulação pormenorizadas nas fases seguintes da conceção do projeto.”</i></p>	
iii) A localização das potenciais terceira e quarta pista(s), separadas respetivamente 760 m de cada pista principal, deve possibilitar dois conjuntos de pistas paralelas, permitindo operações independentes entre si, ou de modo segregado, de acordo com as normas do Anexo 14 e SOIR (Doc. 9643) da ICAO.	<p>Excerto do HLAR, Vol. D Pág. 111:</p> <p><i>“As potenciais terceira e quarta pistas, que cumprem o requisito de dois conjuntos de pistas paralelas, estão localizadas a oeste das duas primeiras pistas principais, separadas por mais de 760 m, permitindo operações independentes uma da outra em qualquer altura.</i></p> <p>Potential Maximum Development</p> 	
Caminhos de circulação		
i) Cada uma das pistas iniciais será servida por um conjunto de caminhos de circulação paralelos e duplos, ligados a uma rede de caminhos de circulação que distribuem o tráfego nas plataformas.	Cumpre, vide imagem supra.	
ii) Deverá ser previsto:	<p><i>“A system essentially composed of a system of TWY// to RWY, 2 pairs of crossfield TWYs, and triple TLNs operating between piers. This creates a grid that results in:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> •Maximum distance between runways that allows accommodating the demand under a single roof. •Remote parking areas that provide flexibility for turnarounds and RON (Remain Overnight). •TWY circuit that allows for cross flows between the runway and apron operations. •TLN circuit that allows for tow-in, tow-off, and the circulation of 3 aircraft simultaneously.” 	
b. Caminhos de circulação de saída rápida de pista e de saída de pista em velocidade normal.	H1 Layout: 45,1 mmpa	H3 Layout: 62,5 mmpa

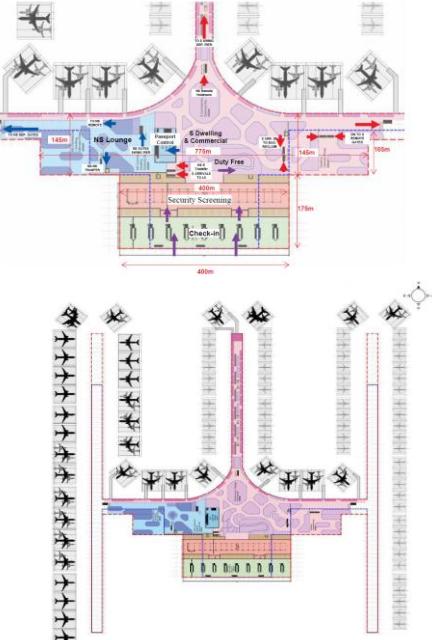
	  <p>N.º de saídas rápidas e perpendiculares de pista é incrementado em ambas as pistas em função da procura, bem como a ampliação do terminal e Piers.</p>
Plataforma de estacionamento de aeronaves	
i) Tipologia das posições de estacionamento de aeronaves	
a. A plataforma de estacionamento adjacente ao Terminal de Passageiros deverá acomodar todo o tipo de aeronaves.	<p>Excerto do HLAR, Vol. D Pág. 111:</p> <p><i>“As posições de estacionamento das aeronaves de Código C, Código E MARS, Código E e Código F MARS foram planeadas na plataforma de estacionamento de aeronaves adjacente ao Edifício do Terminal de Passageiros”</i></p>
ii) Características físicas	<p>a. Todas as posições de estacionamento de aeronaves deverão ter no mínimo 80 m de profundidade</p> <p><i>“O esquema está em conformidade com os dois requisitos”</i></p> <p>Aircraft Stands</p> <p>For the Apron, stand planning blocks have been used.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Code C stands have a depth of 120 m. • Code E, E-MARS and F-MARS have a depth of 140 m. <p>This planning blocks allow for a buffer in front of the terminal, 4x 6 m Head of Stand (HoS) road, 25 m space for pushback and EPA, sufficient space for aircraft parking and 5 m tail buffer.</p>  <p>Diagram illustrating aircraft stand planning blocks. The diagram shows a sequence of blocks for different aircraft codes: Code C Contact, Code E Contact & Remote, Code E-MARS Contact, and Code F-MARS. Each block includes a 'Stand' area, a 'Tail of stand buffer', a 'TUG & EPA' area, and a 'Buffer to Terminal Service roads (4 x 6m)' area. Dimensions are indicated: 24m for the first block, 60m for the second, 80m for the third, and 120m for the fourth. The 'Tail of stand buffer' is 6m for all blocks.</p>
b. Todas as posições de acesso direto na plataforma adjacente ao terminal deverão ter uma profundidade de 120 m.	Idem
iii) Acesso às posições	
a. Deverá ser previsto um duplo caminho de circulação de plataforma (taxilane) na plataforma adjacente ao Terminal de Passageiros, para facilitar as manobras de entrada e saída das aeronaves de e para a posição de estacionamento.	Caminhos de circulação duplo para aeronaves Código E ou triplos para aeronaves código C

																	
iv) Vias de serviço																	
v) Parqueamento de equipamentos de Assistência em Terra (GSE)	<p>a. Deverá ser prevista uma via de serviço na cabeceira das posições, com dois sentidos e 24 m de largura (4 vias), para circulação de veículos na plataforma adjacente ao Terminal. Parqueamento de equipamentos de assistência em terra.</p> <p>Excerto do HLAR, Vol. D Pág. 52</p> <p>GSE: Para o NAL, estão previstas áreas de GSE, de contacto e remotas, em todas as plataformas de estacionamento de aeronaves. O total de metros quadrados foi calculado de acordo com o rácio ATM especificado no Plano Diretor do NAER de 2009 e atualizado para refletir os ATM projetados no NAL;</p>																
vi) Redes de abastecimento das Plataformas (Facilities)																	
a. Nas plataformas de estacionamento de aeronaves, mormente nas destinadas à operação das aeronaves de passageiros, deverão ser disponibilizadas redes de abastecimento de: combustíveis, energia elétrica, ar pré-condicionado, água potável e recolha de resíduos das aeronaves.	Previsto mas não especificado																
Pressupostos operacionais																	
i) Deverá ser respeitado um rácio de posições de estacionamento de aeronaves em contacto versus posições remotas de, no mínimo, 75% das posições a disponibilizar em cada fase de desenvolvimento.	<p><i>Tabela 26: Número de posições de estacionamento das aeronaves fornecidas em cada fase de desenvolvimento e rácio de posições de estacionamento das aeronaves com contacto.</i></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Tipo de posição</th> <th>Posições com contacto</th> <th>Total de posições</th> <th>Rácio</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Dia de abertura - Total de posições</td> <td>75</td> <td>96</td> <td>78,1%</td> </tr> <tr> <td>Dia de abertura - Total de posições equivalentes a NB 2062 - Total de posições</td> <td>94</td> <td>120</td> <td>79,3%</td> </tr> <tr> <td></td> <td>81</td> <td>102</td> <td>79,4%</td> </tr> </tbody> </table>	Tipo de posição	Posições com contacto	Total de posições	Rácio	Dia de abertura - Total de posições	75	96	78,1%	Dia de abertura - Total de posições equivalentes a NB 2062 - Total de posições	94	120	79,3%		81	102	79,4%
Tipo de posição	Posições com contacto	Total de posições	Rácio														
Dia de abertura - Total de posições	75	96	78,1%														
Dia de abertura - Total de posições equivalentes a NB 2062 - Total de posições	94	120	79,3%														
	81	102	79,4%														

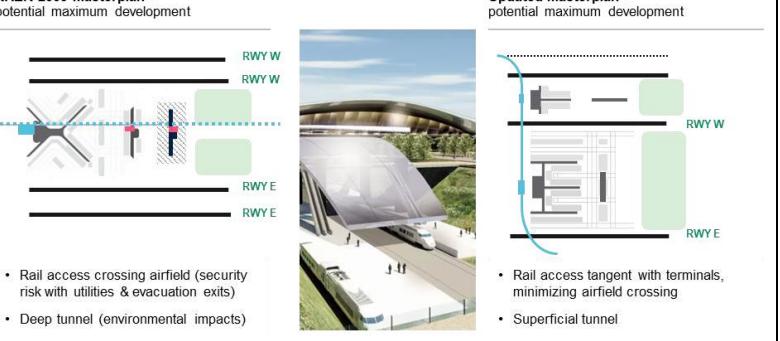
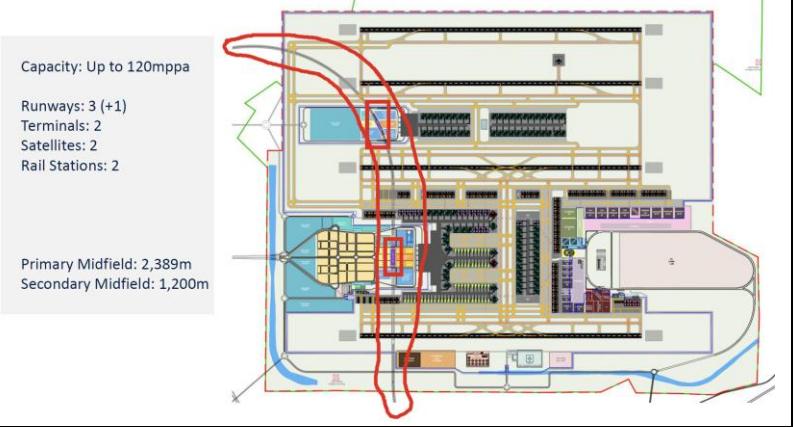
	Tipo de posição 2062 – Total de posições equivalentes a NB 2082 – Total de posições 2082 – Total de posições equivalentes a NB	Posições com contacto		Total de posições	Rácio
		100	128	78,2%	
		94	111	84,7%	
		117	151	77,5%	
Sinalização luminosa					
i) Deverão ser previstos:					
a. Sistemas de sinalização luminosa de pistas e linhas de aproximação, e de caminhos de circulação;		Excerto do HLAR, Vol. D Pág. 113: <i>“Para o efeito e com o nível de pormenor do presente Relatório Inicial, este requisito é cumprido. No entanto, será objeto de uma análise mais aprofundada em fases posteriores do projeto, mas não há indicação de que não possa ser concretizado”</i>			
b. Sistema de controlo e proteção de pista;		Idem			
c. Sistema de comando e controle da sinalização luminosa;		Idem			
d. Sinalização de obstáculos e iluminação de plataformas.		Idem			
Ajudas à navegação aérea					
i) Deverá ser previsto um sistema de aterragem por instrumentos de precisão (ILS) de categoria III b, em todas as pistas.		Excerto do HLAR, Vol. D Pág. 113: <i>“Este aspeto foi tido em conta e previsto.”</i>			
Energia de emergência					
i) Deverá ser prevista energia de emergência de acordo com requisitos de operação de categoria III b		Excerto do HLAR, Vol. D Pág. 113: <i>“Para o efeito e com o nível de pormenor do presente Relatório Inicial, este requisito é cumprido. No entanto, será objeto de uma análise mais aprofundada em fases posteriores do projeto, mas não há indicação de que não possa ser concretizado”</i>			
Torre de controlo de tráfego aéreo					
i) Implantação					
a. A implantação da Torre de Controlo deverá garantir uma linha de visão nítida e desobstruída das soleiras das pistas.		<i>A localização proposta para a torre de controlo garante estes requisitos.”</i>			
ii) Outros requisitos					

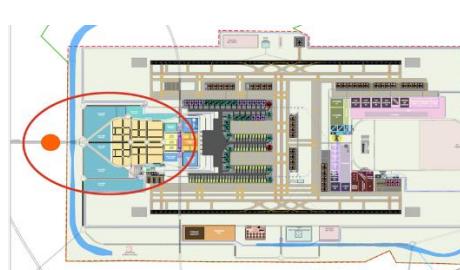
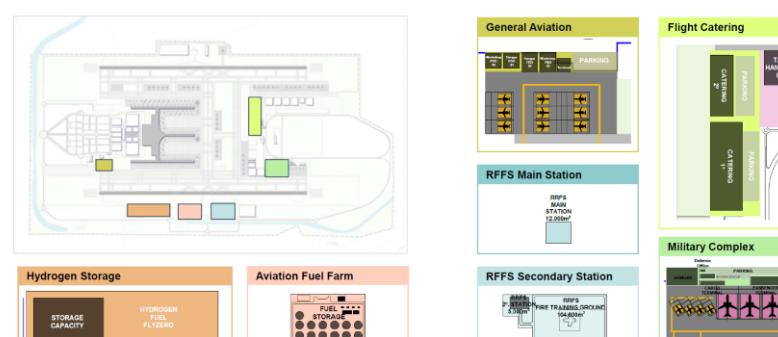
<p>a. Os requisitos em termos de altura da torre, e demais características, nomeadamente equipamentos e materiais, deverão respeitar as especificações da NAV.</p>	
<p>SLCI (Salvamento e Luta Contra Incêndios)</p>	
<p>i) i) A Categoria 10 de proteção de socorros do Anexo 14 da ICAO deve ser assegurada em respeito pelos tipos de aeronaves que o Aeródromo irá receber.</p>	<p>CAT 10</p> <p><i>“Foram localizadas e planeadas duas estações RFFS para cumprir os requisitos acima referidos.”</i></p> <div data-bbox="754 1134 1191 1381"> <p>RFFS Main Station</p> <p>RRFS MAIN STATION 12.000m²</p> </div> <div data-bbox="754 1358 1191 1594"> <p>RFFS Secondary Station</p> <p>RRFS 2^o STATION 5.000m²</p> <p>RRFS FIRE TRAINING GROUND 104.000m²</p> </div>
<p>ii) Têm de ser asseguradas localizações para a estação principal e complementar que garantam o cumprimento dos tempos de resposta preconizados pela ICAO e INAC.</p>	<p>RFFS com acesso direto às pistas 1 e 2</p>

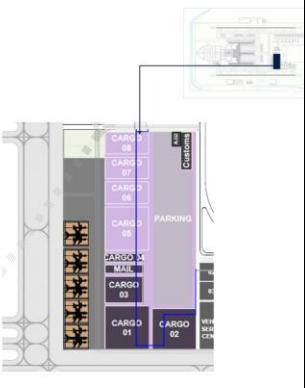
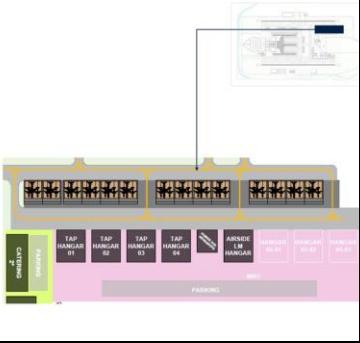
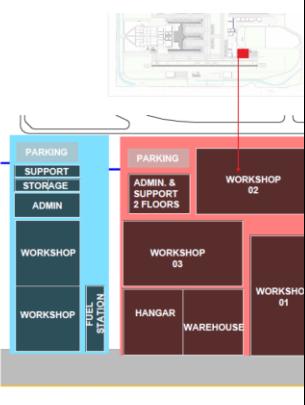
	 <p>Legend:</p> <ul style="list-style-type: none"> 4x6m Front Terminal 4x6m Crossing under Terminal at L0 2x6m HoS/BoS 2x5m Between stands 2x5m Perimeter road RFSS 4x5mTunnels
1.3. TERMINAL DE PASSAGEIROS	
Aspetos Gerais	
i) Conceção	<p>Terminal Planning Approach</p> <p>Drivers</p> <ul style="list-style-type: none"> Aligned with 2009 functional plan but adapted to the MTRs and future airport requirements, as we know today One roof terminal – maximum contact stands in direct connection with the head house or processor Change in dimensions and shape to better accommodate functions and commercial layout No satellite in the short/medium term. Space reserved for the long term in the apron Minimise structural interface between rail line and terminal Seamless integration of multi-modal landside hub & airport city developments Operational flexibility including swing pier concept Expansion flexibility  <p>Hub terminal concept, conscious of MCT</p> <p>Dimensions shown in the diagram:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1225 m (Total length) 1065 m (Width) 40 m (Width of various sections) 320 m (Width of a section) 480 m (Width of a section) 400 m (Width of a section) 465 m (Width of a section) 545 m (Width of a section) 680 m (Width of a section)
ii) Localização	

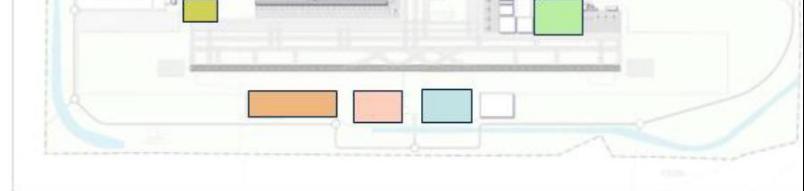
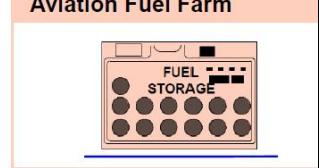
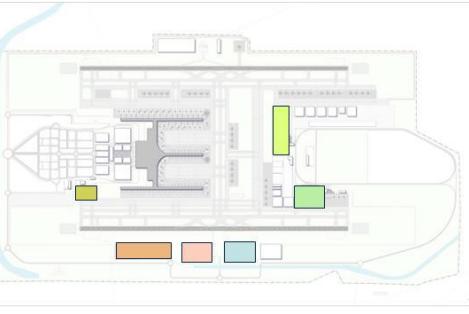
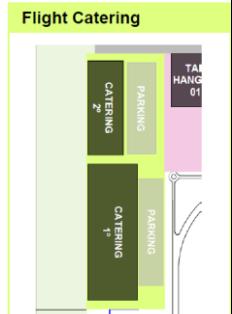
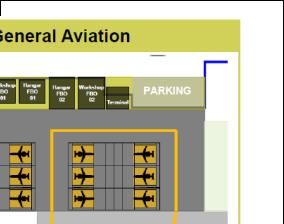
<p>a. As instalações do complexo do Terminal de Passageiros, respetivos acessos e a zona de desenvolvimento comercial, ficarão localizados entre as duas pistas construídas à partida.</p>	
<p>iii) Conceito de exploração</p>	
<p>a. Será adotado um conceito de processador central, servido de <i>piers</i> de embarque e desembarque, dedicados e tráfego internacional e doméstico, com circuitos eficientes para a transferência rápida (MCT) de passageiros e bagagens.</p>	<p>Idem</p>
<p>iv) Interface com o Lado Ar (posições em contacto)</p>	
<p>a. As plataformas de estacionamento para as aeronaves comerciais de passageiros serão adjacentes ao terminal de Passageiros com posições de estacionamento de aeronaves de acesso direto, a partir do terminal através de pontes telescópicas.</p>	<p>Idem</p>
<p>v) Interface com o Lado Terra (curbsides)</p>	
<p>a. Serão garantidas duas vias à frente da área de partidas do Terminal, e duas vias à frente da área de chegadas do Terminal.</p>	<p>Previsto mas não especificado</p>
<p>b. A zona de curbside localizada em frente ao edifício do Terminal de Passageiros</p>	<p>Previsto mas não especificado</p>

deverá ser coberta de modo a proteger os passageiros das intempéries.	
vi) Sustentabilidade	
a. Deverão ser implementados, desde a fase de planeamento e de projeto, critérios de sustentabilidade, nomeadamente a adoção de soluções de baixo consumo energético, a adoção de soluções que requeiram baixa manutenção e a aproximação às emissões zero de carbono.	<p>Excerto do HLAR, Vol. D Pág. 46</p> <p><i>...o Plano Diretor identifica uma área designada para a implementação e construção do futuro armazenamento de hidrogénio (H2). As necessidades de combustível de aviação e de combustível de aviação sustentável (SAF) também foram abordadas no Plano Diretor, especificamente na localização proposta para o fuel farm. No que diz respeito ao hidrogénio e ao combustível de aviação sustentável (SAF), a estratégia atualizada baseia-se nas recomendações previstas nas diretrivas da UE, garantindo que a abordagem está de acordo com as melhores práticas do sector.</i></p>
Critérios de planeamento	
i) As instalações do Terminal de Passageiros serão dimensionadas por forma a garantir o nível de serviço C como definido no "Airport Development Reference Manual" da IATA.	<p>Excerto do HLAR, Vol. D Pág. 115::</p> <p><i>De acordo com as recomendações da IATA, foi assumido um "nível ótimo de serviço" como nível de serviço alvo. Este "nível ótimo de serviço" é equivalente, ou mesmo melhor para a experiência dos passageiros, do que o nível de serviço C desatualizado das edições anteriores do ADRM.</i></p>
ii) Deverá ser garantida uma circulação clara e simples dos passageiros com um mínimo de mudanças de piso.	<p>Excerto do HLAR, Vol. D Pág. 116:</p> <p><i>As mudanças de piso na área de processamento do terminal são minimizadas. Os pisos da área de processamento do terminal estão alinhados com os pisos dos piers, tendo em conta as operações flexíveis de oscilação no píer central..</i></p>
iii) Deverá ser integrado num único Terminal o maior número possível de posições de estacionamento de aeronaves.	<p>Excerto do HLAR, Vol. D Pág. 116:</p> <p><i>O conceito de terminal segue uma abordagem de terminal "sob o mesmo teto" e maximiza o número de posições de estacionamento das aeronaves com contacto com a disposição do terminal e da plataforma de estacionamento de aeronaves..</i></p>
Pressupostos operacionais	
i) A distância a percorrer pelos passageiros desde o curbside até ao check-in será inferior a 300 m.	<p>Excerto do HLAR, Vol. D Pág. 116:</p> <p><i>As estradas do lado terra estão salvaguardadas junto à fachada do terminal e a oferta de recolha e largada de passageiros junto ao passeio está salvaguardada nos silos auto mais próximos, ambos a menos de 300 metros.</i></p>
ii) Para distâncias a percorrer no interior do Terminal superiores a 300m serão disponibilizados equipamentos de apoio à mobilidade.	<p>Excerto do HLAR, Vol. D Pág. 116:</p> <p><i>O conceito de terminal considera</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>•áreas de processamento compactas e centralizadas para partidas, transferências e chegadas</i> <i>•a utilização de tapetes rolantes e carrinhos, sendo o espaço necessário salvaguardado na largura do píer..</i>
iii) As instalações do Terminal de Passageiros devem suportar critérios de utilização flexível e segmentação temporal variável de acordo com as características do tráfego.	<p>Excerto do HLAR, Vol. D Pág. 116:</p> <p><i>O conceito de terminal considera as operações de portas de embarque Swing no píer central</i></p>
1.4. ACESSO DO LADO TERRA	
Aspetos gerais	

<p>i) Deverão ser implementados critérios de sustentabilidade, como a aproximação às emissões zero de carbono.</p>	<p>Excerto do HLAR, Vol. D Pág. 117: <i>“O conceito inclui a maximização do uso de acessos ferroviários e de autocarros para minimizar a quantidade de viagens de carro”</i></p> <p>Connections to Airport Terminal</p>  <p>Train Station - Access Car Park - Access Bus Station - Access</p>
<p>Acesso ferroviário</p>	<p>Excerto do HLAR, Vol. D Pág. 117:</p> <p><i>“O Plano Diretor prevê uma nova estação para ligação à rede ferroviária da Área Metropolitana de Lisboa e à nova rede ferroviária nacional de alta velocidade proposta”</i></p>
<p>i) Deverá ser considerado o acesso ferroviário, ao NAL com ligação às redes ferroviária suburbana e nacional.</p>	<p>Traçado da linha ferroviária transversal às pistas de forma a servir o terminal principal e satélite, com duas estações.</p> <p>Long Term Development</p>  <ul style="list-style-type: none"> • Rail access crossing airfield (security risk with utilities & evacuation exits) • Deep tunnel (environmental impacts) • Rail access tangent with terminals, minimizing airfield crossing • Superficial tunnel
<p>Acesso rodoviário</p>	 <p>Capacity: Up to 120mppa Runways: 3 (+1) Terminals: 2 Satellites: 2 Rail Stations: 2 Primary Midfield: 2,389m Secondary Midfield: 1,200m</p>

i) O acesso rodoviário deve proporcionar um nível de serviço B no dia de abertura e um nível de serviço C no fim do período de planeamento.	Não foi, ainda efetuada modelação do acesso rodoviário
ii) Deverá ser acautelada a necessidade de acessos rodoviários redundantes.	<p>O layout proposto no HLAR aparenta não dar cumprimento ao requisito.</p> <p>O acesso ao terminal é apenas efetuado por uma via rodoviária que em caso de inibição inviabilizará totalmente o acesso ao terminal</p> 
Estacionamento automóvel	<p>i) Deverá ser disponibilizado um acesso facilitado ao Terminal de Passageiros, a partir das diferentes áreas de estacionamento incluindo do parque de rent-a-car,</p> <p><i>“As áreas de estacionamento estão localizadas junto ao Terminal de Passageiros, proporcionando um acesso fácil a poucos minutos a pé das instalações.”</i></p>
1.5. INSTALAÇÕES COMPLEMENTARES	
Aspetos Gerais	
i) Serão planeados complexos de Carga Aérea, Manutenção de Aeronaves e áreas de suporte da atividade aeroportuária, e asseguradas áreas para construção de infraestrutura para a aviação geral.	<p>Cumpre, na fase final de desenvolvimento:</p> <p>Flight Catering, General Aviation, Military Complex, Aviation Fuel Farm & Hydrogen Storage</p> 
Carga aérea e correio	

<p>i) Deverá ser prevista uma área de processamento de carga que responda a requisitos de planeamento em linha com: 7 toneladas/ano/m², evoluindo para 10 toneladas/ano/m², e que disponha de acesso ao lado ar e do lado terra.</p>	<p>Cargo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cargo Hangars • Customs Building • Trucks parking • Mainly belly cargo, growing to a second line rather than additional first-line operators • Dedicated cargo apron & airside roads and tunnels connecting to the terminal aprons. • Space for freight forwarders and consolidation centers in the reserved expansion area • Automation range from the 7 ton/sqm to 10 ton/sqm during the planning period <table border="1" data-bbox="870 669 1124 765"> <thead> <tr> <th>Year</th><th>Cargo Forecast</th><th>MPPA</th><th>kg/pax</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2045</td><td>390 kton</td><td>45.1 mppa</td><td>8.6</td></tr> <tr> <td>2062</td><td>466 kton</td><td>52.0 mppa</td><td>8.9</td></tr> <tr> <td>2082</td><td>550 kton</td><td>62.5 mppa</td><td>8.8</td></tr> </tbody> </table> 	Year	Cargo Forecast	MPPA	kg/pax	2045	390 kton	45.1 mppa	8.6	2062	466 kton	52.0 mppa	8.9	2082	550 kton	62.5 mppa	8.8
Year	Cargo Forecast	MPPA	kg/pax														
2045	390 kton	45.1 mppa	8.6														
2062	466 kton	52.0 mppa	8.9														
2082	550 kton	62.5 mppa	8.8														
<p>Manutenção de aeronaves</p> <p>i) Deverá ser reservado espaço para o desenvolvimento de um complexo dedicado à manutenção de aeronaves com acesso ao lado ar e do lado terra.</p>	<p>MRO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Full transfer and expansion of TAP MRO facilities: <ul style="list-style-type: none"> • 4 x 20,000qm airside hangar for NB • 10,000qm airside ancillary workshops • 20,000qm airside line maintenance hangar • Run-up apron • Extra space to grow • Landside area of 26 ha • Additional MRO areas for other operators • Landside/Airside Access, with segregated Landside flows • To allow for ease of access to the hangar bays, facilities are assumed to be planned in Hangar-Taxilane-Apron configuration instead of the Hangar-Apron-Taxilane arrangement. This allows for independent movement of aircraft to and from hangars, with no necessity of moving aircraft parked on the apron in front of the hangar. 																
<p>Manutenção de equipamento de assistência em terra (GSE)</p> <p>i) Trata-se de uma área a dimensionar de acordo com a quantidade de equipamento de assistência em terra, baseada nas previsões de tráfego e que deverá dispor de acesso ao lado ar e do lado terra.</p>	<p>Airport Maintenance and GSE Complex</p> <p>GSE Complex</p> <ul style="list-style-type: none"> • Building • Workshops & Storage • Parkings • Fuelling Station <p>Airport Maintenance</p> <ul style="list-style-type: none"> • Building (Administration & Support) • Workshops 01, 02, 03 • Hangar • Warehouse • Parking 																
<p>Abastecimento de combustível - Fuel Farm</p>																	

<p>i) As instalações de armazenagem de combustível deverão garantir, em cada fase de desenvolvimento do Aeroporto, uma autonomia de 5 dias.</p>	 <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 10px;"> <div style="text-align: center;"> <p>Hydrogen Storage</p>  </div> <div style="text-align: center;"> <p>Aviation Fuel Farm</p>  </div> </div>
<p>Instalações de "catering"</p> <p>i) Deverá ser disponibilizada de uma zona para preparação de refeições com um mínimo de 0,52 m² por refeição.</p>	 <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 10px;"> <div style="text-align: center;"> <p>Flight Catering</p>  </div> <div style="text-align: center;"> <p>ii)</p> </div> </div>
<p>iii) Estão previstos dois edifícios, um a construir pelo gestor aeroportuário, com acesso ao lado ar e do lado terra.</p>	
<p>Aviação Geral</p> <p>iv) Desenvolvimento baseado nas previsões dos movimentos de aeronaves de aviação geral e táxis aéreos, com acesso ao lado ar e do lado terra.</p>	 <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 10px;"> <div style="text-align: center;"> <p>General Aviation</p>  </div> <div style="text-align: center;"> <p></p> </div> </div>

Anexo B – Análise do Modelo de Financiamento proposto no Volume F

1. Introdução

1. O presente Anexo visa desenvolver a pronúncia da ANAC sobre os eventuais impactos decorrentes da apresentação pela ANA do Relatório Inicial (“*High Level Assumption Report*”) e, em particular das propostas constantes do respetivo Volume F (Financiamento).
2. A componente da pronúncia constante deste Anexo visou essencialmente abordar a solução de financiamento proposta bem como os impactos, em termos regulatórios e de competitividade da infraestrutura aeroportuária da região de Lisboa, decorrentes das propostas apresentadas que visam, segundo a ANA, viabilizar a solução de financiamento proposta.
3. Importa ter presente, a este propósito, que o contrato de concessão de serviço público aeroportuário outorgado entre o Estado Português e a ANA estabelece que “*Compete à Autoridade Reguladora assegurar que a regulação económica da Concessão respeita as regras do presente Contrato de Concessão e a Lei aplicável, incluindo o regime contratual de regulação económica e de qualidade de serviço do setor aeroportuário nacional, constante do Anexo 12.*
4. Naturalmente que, no âmbito desta apreciação, não pode deixar de se atender às competências da ANAC no âmbito do controlo do poder de mercado nos setores aeroportuário e de navegação aérea e, nesse sentido, dar particular atenção às consequências potenciais decorrentes do pretendido agravamento das taxas aeroportuárias, particularmente na região de Lisboa, mas suscetível de gerar impactos ao nível das demais infraestruturas aeroportuárias nacionais geridas pela ANA, consubstanciado nas propostas apresentadas.
5. Decorrente destes impactos, e atendendo à profunda interligação entre o custo das infraestruturas aeroportuárias, e do transporte aéreo, e o desenvolvimento de outros setores essenciais da economia portuguesa, não pode esta análise deixar de destacar igualmente os potenciais impactos negativos para a economia portuguesa em geral, que poderiam advir da concretização das alterações propostas pela ANA, designadamente ao nível do Anexo 12 do Contrato de Concessão.

2. Metodologia de análise

6. A presente análise, envolverá uma metodologia que pretende abordar, sucessivamente, a apreciação dos seguintes temas nucleares, tendo igualmente em consideração, quando aplicável, não só a situação específica da Concessionária, mas também outras consequências potenciais, ainda que indiretas, ao nível do setor da aviação civil, atentas as atribuições da ANAC, enquanto regulador de todo o setor:
- Modelo de financiamento proposto;
 - Solução de pré-financiamento;
 - Viabilidade da solução de pré-financiamento proposta;
 - Propostas de alteração da matriz de alocação de riscos que esteve subjacente ao processo de privatização;
 - Análise das propostas apresentadas que visam reduzir ou suprimir obrigações / responsabilidades atuais da Concessionária;
 - Análise das propostas apresentadas que se consubstanciam no agravamento do regime das taxas aeroportuárias na região de Lisboa;
 - Estimativa dos impactos decorrentes das propostas apresentadas no posicionamento da infraestrutura aeroportuária da região de Lisboa, face aos aeroportos similares na União Europeia, que constituem o *benchmark* de referência previsto na cláusula 6.2.1 do Anexo 12 ao Contrato de Concessão;
 - Análise das propostas apresentadas que envolvem um potencial risco de agravamento do regime das taxas aeroportuárias nas restantes infraestruturas aeroportuárias geridas pela ANA;
 - Extensão do prazo da Concessão.

3. Estrutura de financiamento proposta

7. A estrutura de financiamento de um negócio envolve, necessariamente, um *mix* entre fundos próprios e fundos alheios, podendo depois analisar-se mais em detalhe qual a composição mais adequada deste *mix*.
8. E no que se refere aos capitais próprios, sobretudo atendendo a um projeto desta dimensão e complexidade, não deverá excluir-se o autofinanciamento, quer recorrendo a fundos gerados anteriormente, quer com fundos a ser gerados no futuro, pelo respetivo negócio, bem como o envolvimento da respetiva estrutura acionista, através dos capitais próprios adicionais que pretende aportar ao projeto.

9. Esta boa prática é ainda reforçada quando estamos perante uma concessão com as características da que temos em presença, que se afasta claramente de um projeto *greenfield*.
10. Ora, neste contexto, e tendo sobretudo em consideração que estamos perante uma Concessão com um prazo de 50 anos, já de si bastante extenso, face ao que são as práticas conhecidas ao nível da União Europeia, e em que a possibilidade de construção de uma nova infraestrutura aeroportuária a cargo da Concessionária estava já prevista no Contrato inicial, os fluxos já libertos pelo projeto têm necessariamente de ser computados na estrutura de financiamento que deverá ser prevista.
11. Com efeito, tratando-se da mesma Concessão, não se podem considerar os dividendos já recebidos pela acionista Vinci como um facto passado, isolado do projeto em análise, mas antes como uma componente já amealhada, que deverá ser considerada, em parte, no financiamento do investimento a desenvolver.
12. Com efeito, o desenvolvimento do Novo Aeroporto de Lisboa não se enquadra no conjunto de situações suscetíveis de conferir à Concessionária o direito à reposição do equilíbrio económico e financeiro da Concessão.
13. Por outro lado, o não exercício da opção de desenvolvimento do NAL por parte da ANA, tem como uma das consequências possíveis, a opção do Concedente pela resolução do Contrato de Concessão, limitando a rentabilidade do acionista da ANA a 10% dos capitais investidos na Concessão, em cujo apuramento deverão ser considerados, a deduzir, os dividendos pagos e outros reembolsos já efetuados ao longo do período da concessão já decorrido.
14. Entende-se, assim, que a abordagem à estrutura de financiamento do investimento a realizar no Novo Aeroporto de Lisboa deve considerar a utilização dos excedentes já gerados pelo Grupo ANA desde a assinatura do Contrato de Concessão e da respetiva privatização, com o consequente controlo por parte da Vinci, sem prejuízo, naturalmente, da remuneração acionista considerada adequada pelas partes.
15. Tal significa que, sendo a Concessionária a desenvolver o Novo Aeroporto de Lisboa, o mesmo faz parte integrante de todo o modelo económico e financeiro associado à própria Concessão, não sendo assim entendido como um projeto autónomo ou adicional.

16. Daqui resulta que qualquer proposta concreta, e quantificada, que venha a ser apresentada pela Concessionária, relativa ao desenvolvimento do Novo Aeroporto de Lisboa, não pode envolver uma abordagem de diferenciais de rendimentos e de gastos face aos que resultam da situação atual da Concessão e, em particular, dos que sejam associados à exploração do Aeroporto Humberto Delgado.
17. Ainda no que se refere ao envolvimento de recursos acionistas no modelo de financiamento do investimento a realizar na nova infraestrutura aeroportuária, não se identifica na solução de financiamento preconizada qualquer referência à possibilidade de utilizar a notação de *rating* de que, eventualmente, disponha o próprio Grupo Vinci, permitindo assim que o recurso aos mercados financeiros se possa efetuar através de dívida a levantar pelo Grupo, concretizando assim, de forma efetiva, a opção por um modelo de financiamento *corporate*, em termos consolidados do Grupo Vinci, ao invés de um modelo de financiamento que, na realidade, e em termos de Grupo, se pretende, ainda que de forma não assumida, que revista a natureza de *project finance*, sem afetar diretamente o nível de risco do próprio Grupo.
18. Face ao exposto, entende-se que no modelo de financiamento associado ao desenvolvimento do Novo Aeroporto de Lisboa, a Concessionária deve considerar uma componente relevante de fundos próprios, considerando parte dos fundos gerados desde a privatização, e que continuarão a ser gerados no futuro, e não apenas os diferenciais que irão ser gerados futuramente, numa lógica incremental, associados aos efeitos decorrentes do desenvolvimento do Novo Aeroporto de Lisboa.
19. Em síntese, e na opinião da ANAC, a estrutura de financiamento a considerar deverá contemplar um *mix* de recursos entre capitais alheios e capitais próprios, considerando-se nesta última componente os fundos já libertos pela operação ao longo da Concessão e distribuídos à acionista Vinci, bem como o esforço adicional que esta pretende efetuar com o financiamento do investimento em causa.

4. Solução de pré-financiamento

20. Sem prejuízo das considerações anteriormente expressas quanto à estrutura de financiamento do projeto, em particular no que se refere à componente de fundos próprios, importa analisar o enquadramento regulatório subjacente a situações de pré-financiamento com taxas. Com efeito, importa desde já salientar que o enquadramento regulatório

aplicável não prevê a alteração do regime de taxas vigente, com a finalidade específica de financiar o novo investimento, sem uma decisão definitiva relativamente a esse mesmo investimento.

4.1. A alteração do regime de taxas no Grupo de Lisboa, como consequência do desenvolvimento da capacidade aeroportuária para a área de Lisboa

21. A possibilidade de alterar o regime de taxas aeroportuárias previsto no Anexo 12 encontra-se prevista no clausulado contratual do Contrato de Concessão, designadamente no ponto 8.1 deste Anexo.
22. Contudo, esta disposição é clara ao referir que o regime de taxas atualmente em vigor se mantém inalterado *“até à data em que a Autoridade Reguladora ou o Concedente aceitarem as alterações em resultado de um acordo celebrado entre a Concessionária e o Concedente, relativo à construção do novo aeroporto na região de Lisboa ao abrigo do Capítulo XI do presente Contrato de Concessão”*.
23. Em face do exposto, e sem prejuízo da apreciação das consequências potenciais de cada uma das propostas de alteração ao regime de taxas que são formuladas, que se faz nos pontos seguintes, a possibilidade da sua aplicação a partir de 2026, é contrária ao previsto no Contrato de Concessão.
24. Acresce que está por demonstrar, pela ANA, que o financiamento do investimento no NAL, por fundos próprios e alheios, não consiga ser total ou parcialmente reembolsado pelos *cash-flows* já gerados e a gerar pela Concessão no enquadramento regulatório atual.

4.2. A alteração do regime de taxas nos aeroportos que não integram o Grupo de Lisboa, como consequência do desenvolvimento da capacidade aeroportuária para a área de Lisboa

25. A possibilidade de alterar o regime de taxas aeroportuárias previsto no Anexo 12, relativamente aos aeroportos que integram o Grupo de Lisboa só deveria ocorrer com o *“Acordo Vinculativo para o Desenvolvimento do NAL”*, previsto na Cláusula 48. do Contrato de Concessão.
26. Contudo, este Acordo só poderá ter impacto ao nível do regime de taxas aplicável ao Grupo de Lisboa, conforme previsto no referido ponto 8.1 do Anexo 12, não afetando, por isso, os regimes de taxas aplicáveis aos restantes aeroportos que integram as concessões da ANA, que se

encontram regulados designadamente pelo ponto 8.12, relativamente aos aeroportos de Porto e Faro.

27. Em face do exposto, e sem prejuízo da apreciação das consequências potenciais de cada uma das propostas de alteração ao regime de taxas que são formuladas, que se faz nos pontos seguintes, o envolvimento no processo de alteração do regime de taxas que venha a ser considerado, no âmbito do Acordo Vinculativo previsto na Cláusula 48. do Contrato de Concessão, dos regimes aplicáveis aos aeroportos que não integram o Grupo de Lisboa é contrário ao estatuído no Contrato de Concessão, para além de outras questões que se possam colocar, relacionadas com a inadequação do financiamento cruzado entre diferentes infraestruturas aeroportuárias.

4.3. Enquadramento internacional

28. No que se refere à viabilidade de uma solução de pré-financiamento com taxas, importa ter em consideração que a Diretiva 2009/12/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março, relativa às taxas aeroportuárias, não prevê esta opção, com exceção dos casos em que os Estados Membros o prevejam, e desde que este esteja de acordo com os princípios da Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO/OACI).
29. Na referida Diretiva, quanto ao presente assunto, apenas encontramos o considerando (17), nos termos do qual se refere que “Existem diferentes sistemas nos diferentes Estados-Membros no que se refere ao pré-financiamento dos investimentos aeroportuários. Nos Estados-Membros em que haja pré-financiamento, os Estados-Membros ou as entidades gestoras aeroportuárias deverão reger-se pelas políticas da OACI e/ou estabelecer as suas próprias salvaguardas.”.
30. Na verdade, o articulado da referida Diretiva nada refere quanto à obrigatoriedade de os Estados-Membros criarem mecanismos de pré-financiamento, razão pela qual a legislação nacional que procedeu à transposição da Diretiva nada referir quanto a tal possibilidade.
31. No caso português, o Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro, na sua redação atual, que transpõe a Diretiva das Taxas Aeroportuárias para o contexto nacional, não prevê o pré-financiamento de investimentos, pelo que no atual contexto legal a possibilidade de pré-financiamento carece de previsão legal e contratual, com definição concreta do respetivo mecanismo.

32. Importa também deixar claro que caso se entenda justificável qualquer alteração do enquadramento legal relacionado com esta matéria, de acordo com a referida Diretiva, esta alteração teria de respeitar as recomendações da ICAO⁷, que, por facilidade, se reproduzem:

"Pre-funding of projects through charges should not be used to fully recover costs in advance of commissioning of new airport or air navigation facilities or infrastructure but may be accepted in specific circumstances, after having allowed for possible contributions from non-aeronautical revenues, where this can assist in financing long-term, large-scale investment, provided that strict safeguards are in place, including the follow:

- i. Effective and transparent economic oversight of charges and the related provision of services, including performance management;*
 - ii. Comprehensive and transparent accounting, with assurances that resulting charges are, and will remain, earmarked for civil aviation services or projects;*
 - iii. Advance, transparent and substantive consultation by providers and, to the greatest extent possible, agreement with users regarding significant projects being pre-funded; and*
 - iv. Application for a limited period of time with users benefiting from lower charges and from smoother transition in changes to charges than would otherwise have been the case once new facilities or infrastructure are in place."*
33. Assim, um modelo com pré-financiamento através de taxas exigiria, para além da respetiva previsão legal, que a Concessionária respeitasse os princípios acima descritos, ou seja, demonstrasse que:
1. Todos os outros mecanismos de financiamento tinham sido esgotados, incluindo:
 - a. Autofinanciamento com resultados, passados e futuros, da concessão;
 - b. Investimento por parte dos acionistas;
 - c. Aporte das receitas de não-aviação;
 2. Assegura uma separação contabilística transparente, permitindo diferenciar a componente das taxas relativa aos custos efetivos da prestação dos serviços assegurados atualmente, dos associados ao pré-financiamento do investimento no NAL;

⁷ https://www.icao.int/publications/documents/9082_9ed_en.pdf - Cfr. Parágrafo 23 da SECTION I. GENERAL

3. Realizou uma consulta com significado relativa ao projeto e ao respetivo modelo de financiamento, incorporando na medida do possível as preocupações apresentadas pelos utilizadores.
34. Em suma, de acordo com a informação que foi analisada, esta Autoridade Reguladora não identificou referência ao cumprimento, pela ANA, das condições acima referidas, suscetível de poder sustentar as propostas apresentadas.
35. Importa, no entanto, ressalvar que esta possibilidade só é admissível por parte da ICAO / OACI, tendo em conta a dificuldade de financiar projetos de elevada dimensão. Razão pela qual é exigido que todos os outros meios de financiamento tenham sido esgotados anteriormente.
36. Efetivamente, este mecanismo tem de ser utilizado de forma excepcional, em situações muito específicas, e com benefícios claros para os utilizadores, uma vez que representa um desvio dos princípios base associados à Regulação Económica Aeroportuária e da Navegação Aérea, e dos princípios de determinação das taxas, que deve vigorar como regra.
37. Nesta medida, importa ter presente que nos termos do n.º 4 do artigo 2.º da Diretiva supra mencionada, entende-se por «Taxa aeroportuária», uma contrapartida financeira cobrada em proveito da entidade gestora aeroportuária, paga pelos utilizadores do aeroporto pela utilização das instalações disponibilizadas e pelos serviços prestados exclusivamente pela entidade gestora aeroportuária, relacionados com a aterragem, descolagem, iluminação e estacionamento das aeronaves e com o processamento de passageiros e carga.
38. Ora, da definição em causa verifica-se que o conceito de taxas aeroportuárias comporta a existência de um sinalagma, ou seja, de uma contraprestação por parte do sujeito passivo da taxa, sendo que num mecanismo de pré-financiamento, com um adicional às taxas atuais ou com uma nova taxa, para financiamento do Novo Aeroporto, verificar-se-ia que os utilizadores e, indiretamente, os passageiros, iriam pagar por algo que não estão a utilizar e do qual não estão e podem nunca vir a estar, a auferir, atendendo a que a contrapartida do que lhes está a ser exigido que paguem será uma eventual utilização futura de uma infraestrutura ainda não existente.

- 5. Propostas de alteração da matriz de alocação de riscos que esteve subjacente ao processo de privatização**
 39. As propostas apresentadas pela Concessionária alteram substancialmente a matriz de riscos que esteve subjacente à celebração do Contrato de Concessão.
 40. Embora se refira na documentação apresentada que “*a dimensão e a natureza do investimento não são compatíveis com a regulamentação das taxas aeronáuticas atualmente em vigor para a ANA*”, tal afirmação não é demonstrada e carece de fundamentação, sobretudo quando é assumida a opção por um modelo de financiamento *corporate*, ao invés de um modelo de *project finance*, em que tais aspetos poderiam assumir maior preponderância.
 41. Adicionalmente, tratando-se de um investimento assente num negócio com características predominantemente de *brownfield*, com um histórico de geração de excedentes de exploração extremamente acentuado, num contexto particularmente favorável à Concessionária, entende-se que qualquer alteração da matriz de riscos em vigor, tendente a uma redução dos riscos assumidos pela Concessionária, será suscetível de valorizar a Concessão, não estando, no entanto, na documentação apresentada, tal valorização quantificada.
 42. Explicitam-se seguidamente os aspetos mais significativos das alterações na matriz de riscos que são propostas.
- 5.1. Supressão do teste de *benchmark***
43. As propostas apresentadas contemplam “*a supressão do teste de *benchmark* com outros aeroportos europeus (Cláusula 6.2.1 do Anexo 12 do Contrato de Concessão) e o seu impacto na evolução das taxas*”.
 44. Esta pretensão é justificada com o entendimento de que “*tal não se adequa a um investimento considerável numa nova infraestrutura como o NAL, tanto mais que a evolução das taxas aplicadas pelo painel de aeroportos não pode ser prevista com exatidão, o que conduz a uma incerteza quanto ao nível das receitas reguladas que podem ser cobradas pela ANA*”.
 45. É ainda assumido que “*qualquer fator exógeno – possivelmente negativo – aplicado ao nível das taxas afetaria em forma muito negativa a capacidade de obter fontes de financiamento internas e externas*”.

46. Note-se que o Contrato de Concessão previu a existência do teste de *benchmark* apenas no aeroporto de Lisboa, fundado na necessidade de este continuar “*a praticar um tarifário competitivo em comparação com aeroportos similares na União Europeia*”.
47. Apesar do Aeroporto Humberto Delgado, em comparação com os aeroportos que integram o teste comparativo, ter vindo a perder competitividade durante os primeiros onze anos da Concessão, a existência do teste de *benchmark* constituiu um mecanismo de regulação muito útil para que essa perda de competitividade não tivesse sido mais acentuada.
48. Ora, ao pretender eliminar esta cláusula contratual, que se revelou bastante relevante na última década, a ANA visa, claramente, eliminar aquele que tem vindo a ser o principal mecanismo regulatório para impedir um agravamento ainda mais acentuado das taxas aeroportuárias, criando assim espaço para que a situação de monopólio de que beneficia a nível nacional, deixe de ficar, ainda que parcialmente, condicionada ao comportamento dos gestores de aeroportos similares na União Europeia, com os quais compete.
49. A aceitação desta proposta, conduzindo à eliminação de um elemento essencial da regulação económica a que a ANA está sujeita, envolveria, no entendimento desta Autoridade Reguladora, um risco significativo, e desnecessário, de perda de competitividade das infraestruturas aeroportuárias da região de Lisboa, com impactos potencialmente negativos para as transportadoras aéreas que as utilizam, e para os respetivos utilizadores, bem como, de forma indireta mas muito relevante, para os diversos setores de atividade que apresentam maior dependência do setor da aviação civil.

5.2. Cobertura dos riscos de sobrecustos de construção

50. Decorre do exposto no Volume F – Financiamento, que a ANA pretende propor um mecanismo que permita eliminar os riscos de construção inerentes ao desenvolvimento de uma grande infraestrutura, “*designadamente derrapagens de custos, atrasos, e riscos de contraparte, entre outros*”, permitindo que estes, a ocorrerem, sejam transferidos para as tarifas, ou suportados por qualquer outra entidade, embora sem explicitar qual.

51. Trata-se, assim, de uma proposta cuja concretização permitiria desvirtuar as obrigações que estão cometidas à ANA, enquanto Concessionária, caso seja incumbida de assegurar a construção do Novo Aeroporto de Lisboa, e que não têm, tanto quanto é do conhecimento da ANAC, paralelo com qualquer outra concessão que envolva a construção de obra pública através de um promotor privado a quem a mesma foi concessionada, dado que tal atribuição envolve, necessariamente, a assunção do risco de construção.

5.3. Novos motivos de REF

52. As propostas apresentadas pela ANA, no âmbito do Volume F - Financiamento, consideram, sob a epígrafe de “Nota Final”, a proposta de criação de novas situações potencialmente geradoras de direito à reposição do equilíbrio económico e financeiro da Concessão, e que, como tal, envolvem um risco muito significativo de virem a gerar a ocorrência de despesa pública adicional potencialmente expressiva.
53. A ANA procura justificar a necessidade de introdução de tais propostas como se as mesmas constituíssem um elemento essencial para a viabilidade bancária do financiamento do Novo Aeroporto de Lisboa, embora não demonstre tal necessidade, nem sequer atribua valor à possibilidade de introdução das mesmas.
54. Recorde-se, a este propósito, os comentários formulados a propósito do modelo de financiamento proposto e da reduzida assunção de riscos acionistas que lhe estão associados.
55. Procede-se seguidamente à análise de cada uma destas propostas.

5.3.1. Risco de procura

56. No início da referida “Nota Final” é referido pela ANA que “*a proposta de regulamentação, baseada numa receita por passageiro terminal, coloca todo o risco de tráfego sobre a Concessionária*”.
57. Importa a este propósito realçar, como se demonstrará adiante, que o regime de regulação económica proposto conduzirá a um aumento nominal das taxas aeroportuárias na Região de Lisboa estimado em 74,67% até 2030 e em 127,9% até 2039⁸, o que será expectável que possa gerar

⁸ Considerando, como pressuposto, a evolução anual do IPCH de 2%.

alguma quebra na procura até porque, com esta evolução, será muito provável que se deteriore a competitividade da infraestrutura aeroportuária de Lisboa face ao conjunto de aeroportos similares que integram o cabaz de *benchmark*, e, sobretudo, face ao aeroporto de Madrid.

58. Perante este cenário, naturalmente que o risco de procura se acentuará face ao existente atualmente, o que poderá gerar alguma quebra na evolução da receita total da ANA, gerada pela cobrança das taxas aeroportuárias decorrentes do novo regime proposto, conduzindo a que a receita total evolua de forma menos acentuada do que a receita unitária por passageiro terminal, refletida na evolução da RRMM.
59. Perante esta possibilidade, que apresenta uma elevada probabilidade de ocorrência, “*a ANA considera que seria essencial incluir no Contrato de Concessão que toda a alteração da referida regulação económica deverá ser considerada como uma ‘Modificação do Concedente’ que a Concessionária não esteja obrigada a implementar, nos termos da cláusula 53.2 do Contrato de Concessão. Caso a Concessionária seja obrigada a implementá-la, essa Modificação do Concedente deveria ser considerada um Evento de Reequilíbrio, nos termos da cláusula 25.1, independentemente da aplicação do Limite Mínimo para Acionar o Reequilíbrio previsto na cláusula 25.2*”.
60. Os impactos decorrentes da inclusão de uma disposição contratual nos termos propostos pela ANA conduziria a que, sendo a alteração ao regime de taxas configurado como “*imposto pelo Concedente*”, quaisquer consequências decorrentes desta “*imposição*”, designadamente o eventual impacto negativo sobre a procura, teriam de ser tratadas como um evento de reequilíbrio, conferindo o direito da Concessionária, e a obrigação do Concedente, a que tal quebra de receita total gerada pela aplicação de taxas aeroportuárias agravadas, nos termos da evolução proposta pela ANA, fosse compensada pelo Concedente.
61. De salientar que, num contexto destes, a única forma que se considera viável de assegurar tal compensação, nos termos previstos na Cláusula 25.7 do Contrato de Concessão, seria por via da aplicação da possibilidade

prevista na respetiva alínea (b), ou seja, mediante a “*atribuição de comparticipação ou compensação direta pelo Concedente*”⁹.

62. Estaríamos assim perante um cenário em que, havendo alguma quebra anual de tráfego, seja por comparação com o histórico dos anos imediatamente anteriores, seja face ao que pudesse ser a estimativa de evolução de tráfego assumida pela ANA¹⁰, o Concedente estaria confrontado com a contingência de compensar financeiramente a Concessionária pelas perdas que resultassem da multiplicação do número de passageiros terminais “*perdidos*”, face ao cenário de referência, pela RRMM a vigorar nesse ano.
63. Seria assim provável que, com regularidade, tivesse de ser transferido do Orçamento de Estado para a esfera patrimonial da ANA um montante que se pode presumir como significativo, por via deste novo caso gerador do direito ao reequilíbrio económico e financeiro da Concessão.
64. Acresce que, num contexto desta natureza, a Concessão deixaria de estar sujeita a qualquer tipo de risco relevante, dado que passaria a ter a garantia de que os aumentos acentuados da RRMM que pretende, se traduziriam integralmente em receita adicional gerada, dada a inexistência de qualquer risco de procura, que passaria a ser integralmente assumido pelo Concedente.

5.3.2. Risco associado à alteração de Lei especificamente aplicável aos gestores de infraestruturas de transporte

65. As propostas apresentadas pela ANA contemplam ainda a inclusão nas situações geradoras do direito ao reequilíbrio económico e financeiro da Concessão de quaisquer alterações da Lei que possam ser enquadradas como especificamente aplicáveis aos gestores de infraestruturas de transportes, embora sem as caraterizar.
66. No entanto, pela abrangência que poderia envolver uma disposição desta natureza, qualquer obrigação futura que possa vir a ser criada, por via legislativa ou regulamentar, que possa ser aplicável aos gestores de

⁹ Atendendo a que, num caso destes, a alteração das taxas sujeitas a regulação económica só agravia o motivo do reequilíbrio, e a prorrogação contínua do prazo do contrato também se revelaria inaceitável.

¹⁰ Matéria que não é desenvolvida na proposta apresentada.

infraestruturas de transportes, designadamente em termos de certificações, de contribuições de regulação, de licenciamentos, ou até eventualmente de formação adicional dos seus quadros responsáveis, poderia estar abrangida por tal previsão contratual.

67. Note-se que, num contexto futuro, em que se possa perspetivar alguma penalização relativamente a práticas ambientais mais agressivas, designadamente por via da introdução de novas taxas suscetíveis de abranger o setor dos transportes em geral, e o setor da aviação em particular, a aceitação de uma cláusula protetora do tipo que é proposto seria suscetível de gerar uma discriminação positiva da ANA face a outros *players* do setor dos transportes, que seria suscetível de retirar qualquer eficácia às medidas que viessem a ser adotadas, retirando assim, em tese, qualquer capacidade de intervenção dos órgãos legislativos da República Portuguesa neste âmbito.
68. Acresce que a ANA explicita que este direito a reequilíbrio deveria ocorrer independentemente do limite mínimo para acionar o reequilíbrio, previsto na cláusula 25.2, o que poderia significar, na prática, que o Concedente poderia estar todos os anos confrontado com pedidos de reequilíbrio e, muito provavelmente, com o apuramento de compensações pecuniárias a pagar pelo Estado à ANA, gerando assim despesa pública adicional num contrato de concessão em que seria suposto o Estado Concedente obter receitas, por via do mecanismo de partilha de receitas, e não gerar despesa pública adicional.

5.3.3. Risco associado à alteração de Lei ao transporte aéreo

69. As propostas apresentadas pela ANA contemplam ainda a inclusão nas situações geradoras do direito ao reequilíbrio económico e financeiro da Concessão de quaisquer alterações de Lei aplicável ao transporte aéreo, que possa razoavelmente interferir no tráfego aéreo com origem, destino ou conexão no NAL.
70. De salientar que a introdução de um evento com estas características como gerador do direito ao reequilíbrio económico e financeiro da Concessão constituiria a ANA no direito inequívoco a ser resarcida das perdas geradas por algum tipo de medida idêntico aos que foram adotados pelo Governo português no contexto do combate à pandemia e que o Estado Português entende, em sede de Tribunal Arbitral, que não é gerador de direitos para a ANA.

71. Contudo, a aceitação de uma disposição com este teor poderá ser ainda mais lesiva para o interesse público, dada a incerteza que existe quanto a exigências futuras que venham a ser impostas, a nível comunitário, num setor tão regulamentado como é o do transporte aéreo, designadamente em matéria de segurança e ambiental e cujos riscos, no contexto contratual atual, devem ser assumidos pela Concessionária.

5.3.4. Risco associado a alterações às leis tributárias

72. Embora sem depois o explicitar em termos concretos, é ainda referido que “*o Contrato de Concessão deve garantir à ANA uma proteção contra alterações de leis, inclusive tributárias*”, o que faz supor que tais pretensões abranjam igualmente uma proteção genérica contra qualquer agravamento de natureza tributária, independentemente da natureza do tributo, o que, a ser aceite pelo Concedente, poderia mesmo envolver algum risco de uma cláusula desta natureza não se encontrar em conformidade com o enquadramento jurídico-constitucional nacional vigente.

5.3.5. Considerações adicionais relativas às propostas de alteração da matriz de riscos

73. Como consideração final, comum às várias propostas formuladas que visam alterar a matriz de riscos subjacente à celebração do Contrato de Concessão, e à subsequente privatização da ANA, reduzindo os níveis de risco assumidos pela Concessionária, entende a ANAC que tais propostas deveriam ser acompanhadas da quantificação do respetivo valor que está associado a estas reduções dos riscos da Concessão.
74. Este valor pode ser equacionado sob duas perspetivas distintas.
75. Por um lado, caso a ANA fosse privatizada, tendo associado um Contrato de Concessão com níveis gerais de risco inferiores aos assumidos à data, e consentâneos com os que são agora propostos, naturalmente que seria expectável que as propostas apresentadas em sede de procedimento concursal fossem mais vantajosas para o Estado vendedor.
76. Numa outra perspetiva, alterando-se agora os níveis de risco da Concessão, no sentido da redução dos riscos assumidos pela ANA, e pelos respetivos acionistas, seria expectável que, em contrapartida, os mesmos aceitassem um nível de rentabilidade inferior ao que esteve subjacente às previsões efetuadas no âmbito da proposta apresentada, reduzindo-se assim as expectativas da sua rentabilidade futura.

77. Com efeito, e atendendo a que a assunção de riscos é potencialmente geradora de custos acrescidos, enquanto a redução de riscos é potenciadora de ganhos adicionais, perante níveis de risco mais reduzidos do que os que estiveram subjacentes à atribuição da concessão, seria expectável a aceitação de níveis de rentabilidade mais modestos. No entanto, no âmbito do Relatório Inicial em apreciação não se identifica qualquer referência a uma eventual disponibilidade para reduzir as expectativas de rentabilidade futura, ou sequer a quantificação do valor acrescido da Concessão que resultaria da alteração da matriz de riscos inicialmente contratualizada, designadamente ao nível de uma eventual alteração da Cláusula 27., relativa à Partilha de Receitas com o Concedente.
78. Em face do exposto, a possibilidade de aceitação, pelo Concedente, de qualquer tipo de alteração ao Contrato de Concessão, não diretamente relacionada com a obrigação de desenvolvimento do Novo Aeroporto de Lisboa, nos termos do respetivo capítulo XI, e em particular as que envolvam a redução dos riscos assumidos pela Concessionária, envolvendo inegavelmente a possibilidade de obtenção de vantagens adicionais por parte desta, deveriam ser acompanhadas da atribuição de benefícios equivalentes ao Concedente, designadamente por via da partilha adicional de receitas.

5.4. Análise das propostas apresentadas que visam reduzir ou suprimir obrigações / responsabilidades atuais da Concessionária

79. O Contrato de Concessão contempla um conjunto de obrigações cometidas à Concessionária, as quais constituem algumas das contrapartidas da concessão que lhe foi atribuída, na sequência da proposta apresentada pela Vinci no âmbito do processo de privatização da ANA.
80. É inegável que a rentabilidade obtida pela Vinci, enquanto acionista da ANA, nos doze anos da Concessão já decorridos, excederam significativamente as previsões constantes da proposta então apresentada.
81. Em face desta realidade, terá forçosamente de se concluir que as obrigações que foram cometidas à Concessionária foram sobejamente compensadas, e financiadas, pela rentabilidade já gerada pela Concessão.
82. Não obstante esta realidade, as propostas apresentadas no âmbito do Relatório Inicial, e mais concretamente no respetivo Volume F - Financiamento, contemplam a eliminação de um conjunto de obrigações,

não fundamentadas face ao que tem sido o comportamento da Concessão e o respetivo equilíbrio económico e financeiro, a saber:

- Não assunção do financiamento necessário à assunção das responsabilidades que lhe estão cometidas pela Cláusula 30.1 do Contrato de Concessão, relativamente ao cumprimento da legislação e regulamentação ambiental e ao respeito de todas as obrigações existentes nesta matéria, dado prever que “*o financiamento das medidas de insonorização para os recetores sensíveis e especialmente sensíveis afetados pelo ruído nas imediações do aeroporto da Portela até à abertura do NAL*” seja financiado com as receitas reguladas adicionais que pretende obter por via do agravamento das taxas aeroportuárias que a ANA pretende que ocorram antes da celebração dos Contrato do NAL;
 - Não assunção dos custos decorrentes (i) da preparação da Candidatura ao NAL, nos termos do artigo 46.º do Contrato de Concessão, (ii) da preparação e execução dos Contratos do NAL e (iii) de qualquer custo relacionado com a conceção, construção e outros custos relacionados com o NAL a serem despendidos antes da execução dos Contratos do NAL. Recorde-se que a Cláusula 46.1.ª refere expressamente que tais encargos, ocorrendo previamente à celebração do Acordo Vinculativo, ainda que este seja frustrado, devem ser integralmente suportados pela Concessionária, com base nas receitas decorrentes do regime de taxas atualmente em vigor.
83. Com efeito, a ANA, ao pretender que estes encargos sejam financiados com as receitas reguladas adicionais que seriam geradas por via das alterações pretendidas ao regime de taxas atualmente em vigor, não está a fazer outra coisa que não seja repercutir duplamente nos utilizadores tais encargos, dado que estes encargos já foram financiados pelo regime de taxas em vigor, constituindo obrigações que a ANA, e indiretamente a Vinci, aceitou aquando da concretização da operação de privatização, não obstante, relativamente às medidas de insonorização, as ter vindo reiteradamente a protelar.
84. Acresce que, ao afetar receitas que seriam geradas pelo aumento de taxas proposto, que tem como justificação o financiamento do desenvolvimento do NAL, a obrigações atuais da Concessionária, estaria ainda a desvirtuar-se a própria justificação invocada para tais propostas de agravamento das taxas. Ou seja, justifica-se que tais aumentos estão associados ao financiamento do NAL, e depois pretende-se que as receitas daí

decorrentes financiem obrigações já existentes da Concessionária, o que, para além de não evidenciar aderência ao regime contratual vigente, não se afigura consistente com a fundamentação apresentada.

5.5. Análise das propostas apresentadas que se consubstanciam no agravamento do regime das taxas aeroportuárias na região de Lisboa

85. As propostas apresentadas contemplam, em termos gerais, um agravamento da RRMM a praticar no Grupo de Lisboa, embora sem a quantificação dos respetivos efeitos, quer em termos financeiros, quer em termos de impacto na procura, não se referindo ainda eventuais efeitos de elasticidade preço - procura.
86. Consequentemente, não fica demonstrada a necessidade e adequação de tais agravamentos, o que impede uma análise detalhada da justificação das propostas formuladas.
87. As questões associadas a eventuais impactos na procura, em termos de mercado, ainda que não na receita da ANA, serão analisadas no ponto 5.6. Com efeito, e conforme referido anteriormente, por via da pretendida transferência do risco de procura para o Concedente, quaisquer efeitos negativos decorrentes da eventual perda de procura, devido ao aumento de taxas proposto, não seriam assumidos pela Concessionária, dado que passariam a ser compensados regularmente mediante pagamentos a efetuar pelo Concedente, a título de reposição do equilíbrio económico e financeiro da concessão.
88. No que se refere aos impactos financeiros, importa separar estas propostas de aumento da RRMM em duas componentes distintas:
 - Propostas apresentadas que se consubstanciam no agravamento do regime das taxas aeroportuárias na região de Lisboa, previamente à celebração do Acordo Vinculativo;
 - Propostas apresentadas que se consubstanciam no agravamento do regime das taxas aeroportuárias na região de Lisboa, após a celebração do Acordo Vinculativo.

5.5.1. Propostas apresentadas que se consubstanciam no agravamento do regime das taxas aeroportuárias na região de Lisboa, previamente à celebração do Acordo Vinculativo

89. De acordo com a previsão contratual atualmente existente, devido ao reduzido investimento efetuado nas infraestruturas aeroportuárias do Grupo de Lisboa, nos últimos cinco anos, a RRMM no período de 2024 a 2028 deverá evoluir anualmente de acordo com o IPCH deduzido de dois pontos percentuais, o que já se verificou em 2024 e em 2025.
90. Contudo, a ANA pretende que tal não se venha a verificar em 2026, 2027 e 2028, tendo *“por objetivo evitar a descida contínua das taxas prevista na regulação em vigor”*.
91. Em alternativa, a ANA propõe que de 2026 a 2030, ambos os anos incluídos, a RRMM aumente de acordo com a evolução do IPCH acrescido de 9,8 pontos percentuais.
92. Considerando como pressuposto que o IPCH seja de 2% em cada um destes anos, tal proposta significaria os seguintes agravamentos face à RRMM que resulta do Contrato de Concessão em vigor, considerando como ano base 2025:

Ano	RRMM em vigor	RRMM proposta (estimada)	Agravamento estimado
2025	100,00		
2026	100,00	111,80	11,8%
2027	100,00	124,99	24,99%
2028	100,00	139,74	39,74%
2029	100,00	156,23	56,23%
2030	100,00	174,67	74,67%

93. Naturalmente que esta evolução tem por pressuposto que até à fixação das taxas para 2029 não ocorre a Aprovação Final do NAL, nos termos da Cláusula 48.3. do Contrato de Concessão, o que será expectável face ao calendário apresentado.
94. Note-se, no entanto, que com base na informação atualmente disponível, atento o que será a expectativa de investimento de capital elegível no Grupo de Lisboa, no período de 2023 a 2027, não é previsível que, de acordo com o regime atual, fossem reunidas condições para que a evolução da RRMM sofresse alteração face ao que se encontra atualmente em aplicação.

95. Apesar de a proposta apresentada não se encontrar quantificada em termos do impacto dos aumentos pretendidos da RRMM no EBITDA consolidado da ANA, não será difícil estimar que, mesmo antes da celebração do Acordo Vinculativo, e consequentemente, de a ANA iniciar o investimento no Novo Aeroporto de Lisboa, esta teria já acumulado excedentes de tesouraria muito significativos, à custa de um agravamento substancial das taxas a pagar pelos utilizadores do Aeroporto Humberto Delgado, sem que os mesmos tivessem auferido de qualquer benefício associado a este sobrecusto que lhes estaria a ser exigido.

5.5.2. Propostas apresentadas que se consubstanciam no agravamento do regime das taxas aeroportuárias na região de Lisboa, após a celebração do Acordo Vinculativo

96. Conforme referido, a proposta apresentada contempla um aumento da RRMM de acordo com a evolução do IPCH acrescido de 9,8 pontos percentuais, nos cinco anos que medeiam entre 2026 e 2030.
97. Depois, nos nove anos seguintes, entre 2031 e 2039, a proposta contempla um aumento da RRMM de acordo com a evolução do IPCH acrescido de um ponto percentual. A partir de 2040 a proposta contempla a evolução da RRMM de acordo com o IPCH.
98. Apesar da inexistência de qualquer quantificação do impacto global na receita e na rentabilidade da ANA, decorrente destes aumentos reais previstos para a RRMM, o que inviabiliza a avaliação das consequências ao nível da conta de exploração da ANA, bem como da respetiva capacidade de geração de excedentes de tesouraria, é inquestionável que os aumentos reais da RRMM que a ANA propõe conduziriam a um aumento, em termos nominais, da RRMM, até 2039, de 127,9%. Tal significaria que, mesmo desconsiderando o efeito da evolução do índice anual de preços harmonizado na União Europeia, o custo das taxas aeroportuárias suportadas pelos utilizadores mais do que duplicaria¹¹.

¹¹ Mantendo o pressuposto de evolução anual do IPCH de 2%.

5.6. Estimativa dos impactos decorrentes das propostas apresentadas no posicionamento da infraestrutura aeroportuária da região de Lisboa, face aos aeroportos similares na União Europeia, que constituem o *benchmark* de referência

99. No Sumário Executivo ao Relatório Inicial, a ANA apresenta um gráfico, que pretende posicionar as taxas em Lisboa por comparação com um conjunto de aeroportos Europeus.
100. No entanto, ao contrário do que seria expectável, a comparação efetuada pela ANA não tem por base a metodologia apresentada no Anexo 12 ao Contrato de Concessão, e que define muito claramente as regras a utilizar na análise de competitividade subjacente ao teste de benchmark. Assim, neste relatório a ANA procedeu às seguintes alterações:
 - a) Aeroportos considerados como comparáveis – a ANA optou por incluir na sua comparação para além dos aeroportos previstos no Contrato de Concessão, os grandes *hubs* europeus, a saber, o aeroporto de Heathrow em Londres, Schipol em Amesterdão, Frankfurt, Charles de Gaulle em Paris, bem como o aeroporto de Zurich;
 - b) Taxas a incluir na comparação – para além das taxas sob o controlo da ANA, e que na prática serão afetadas pelas propostas da Concessionária, esta optou por incluir também as taxas governamentais, cuja definição também não foi apresentada;
 - c) Metodologia de cálculo das taxas – tendo em conta que o montante das taxas apresentado para o ano de 2024 pela ANA não corresponde ao valor apurado pela ANA, e confirmado pela ANAC, no teste de *benchmark* relativo ao ano de 2024, depreende-se que a metodologia de cálculo tenha sido alterada. No entanto, a ANA não apresenta a nova metodologia utilizada, não sendo por isso possível replicar o cálculo.
101. Não sendo possível replicar os cálculos na base dos valores apresentados, os valores em si não serão comentados. No entanto, importa referir que não se comprehende a relevância de incluir as taxas governamentais, cujo âmbito se desconhece, e que introduzem na equação um montante que não é controlável por parte das entidades gestoras aeroportuárias.
102. Já no que se refere à introdução de novos aeroportos na comparação, não deixa de se estranhar a inclusão como comparáveis com Lisboa, dos principais hubs europeus - Heathrow, Amesterdão, Frankfurt e Charles de Gaule.

103. Assim, considera-se importante comparar os resultados apresentados pela ANA no Relatório Inicial, com os que resultam do teste de *benchmark*, calculado de acordo com a metodologia clara, testada, e conhecida por todos os *stakeholders*, do Contrato de Concessão:



Figura 1 - Comparação apresentada pela ANA no Relatório Inicial

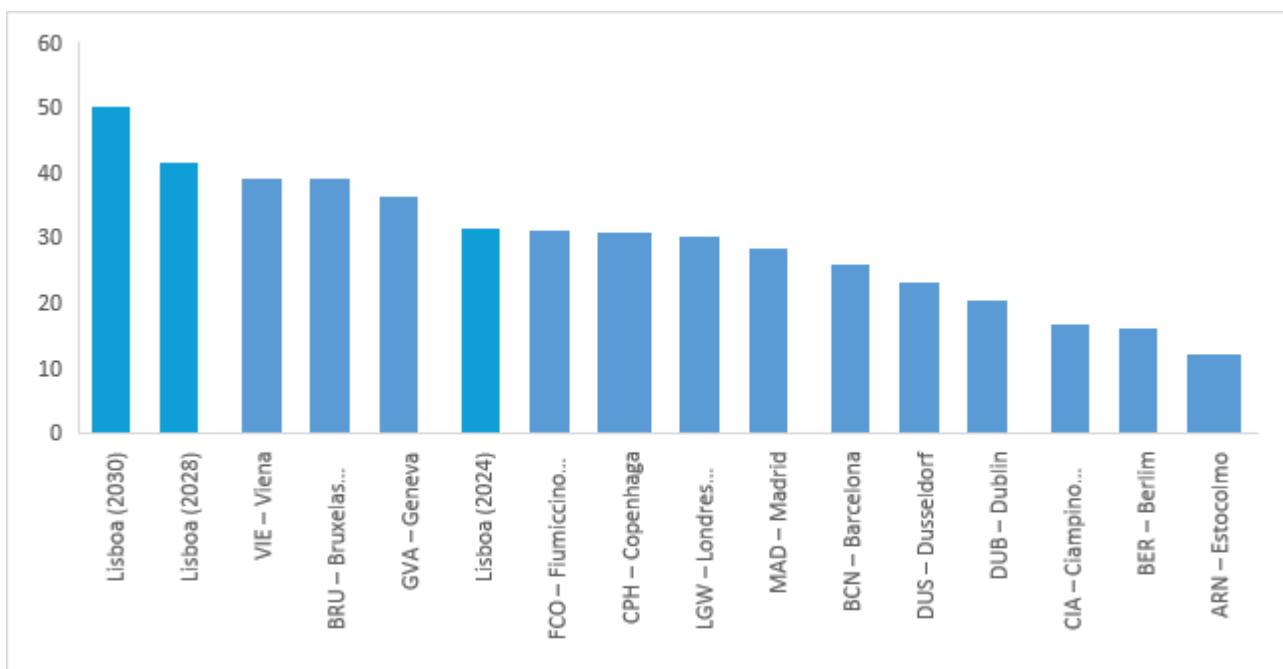


Figura 2 - Comparação de acordo com os pressupostos do Teste de Benchmark previsto no Contrato de Concessão



104. Ou seja, ao contrário do apresentado pela ANA no Relatório Inicial, a proposta de modelo de Financiamento da Concessionária, significaria que o custo para os utilizadores do Aeroporto Humberto Delgado seria, seguramente, o mais elevado já a partir de 2028 entre os aeroportos comparáveis (cf. figura 2 acima). Este facto, resulta numa perda de competitividade de Lisboa, em termos de infraestrutura aeroportuária e numa maior dificuldade em se afirmar como *hub*.
105. Ainda neste âmbito, importa também ter em consideração que em 2024, as taxas no Aeroporto Humberto Delgado ultrapassaram, pela primeira vez, as de Madrid. Por facilidade apresenta-se abaixo o resultado do teste de *benchmark* desde o seu início, para cada um dos aeroportos previstos

no anexo 12 ao Contrato de Concessão:

Evolução das taxas aeroportuárias de acordo com os critérios do teste de <i>benchmark</i> (2014-2024)						
	2014	2016	2018	2020	2022	2024
Estocolmo Arlanda	12,7	11,9	10,6	11,2	11,8	12,23
Berlin Tegel	15,6	18,2	15,6	15,6	16,2	16,13
Gatwick	17,4	24,8	21,2	23,4	26,3	30,22
Lisboa	17,8	20,0	21,0	21,7	24,1	31,47
Roma-Ciampino	18,9	21,0	17,8	17,5	17,0	16,97
Dusseldorf	20,0	20,2	19,8	19,9	21,8	23,35
Dublin	22,6	22,7	21,9	15,4	16,9	20,59
Geneva	22,9	27,2	26,4	27,6	32,9	36,38
Copenhaga	24,6	24,4	23,1	23,0	23,7	39,89
Roma-Fiumicino	27,4	31,7	32,4	31,7	31,2	31,31
Barcelona	28,3	27,8	26,5	26,0	25,1	26,06
Viena	29,2	32,2	32,6	32,3	33,6	39,26
Madrid	30,9	30,3	28,9	28,3	27,4	28,39
Bruxelas	31,1	29,6	31,8	34,7	36,0	39,21
Mediana	22,9	24,8	23,1	23,4	25,1	28,4
% Lisboa/Mediana	-22,2%	-19,5%	-9,3%	-7,4%	-4,1%	10,8%

5.7. Análise das propostas apresentadas que envolvem um potencial risco de agravamento do regime das taxas aeroportuárias nas restantes infraestruturas aeroportuárias geridas pela ANA

106. As propostas de alteração ao regime de taxas em vigor apresentadas pela ANA não se limitam apenas ao Grupo de Lisboa, não obstante contemplarem uma recomposição deste Grupo, com a retirada dos aeroportos das Regiões Autónomas, passando assim a existir dois novos grupos de aeroportos, sendo um relativo aos aeroportos dos Açores e outro referente aos aeroportos da Madeira.
107. Embora se compreenda, e até se reconheçam vantagens associadas à autonomização em dois novos grupos, dos aeroportos situados nas Regiões Autónomas, dada a necessidade de tratar o regime de taxas aplicáveis às infraestruturas aeroportuárias da região de Lisboa de forma a

não afetar o regime de taxas aplicável aos aeroportos insulares, não podem deixar de se analisar de forma individualizada as consequências das propostas formuladas.

108. A necessidade de quantificar o impacto das propostas apresentadas, também se estende às propostas apresentadas para os regimes de taxas vigentes nos aeroportos do Porto e de Faro, relativamente aos quais a ANA propõe alterações, embora sem quantificar os seus impactos nos respetivos rendimentos e nos próprios resultados futuros da ANA.
109. Com efeito, o regime de taxas a vigorar nestes aeroportos a partir de 2023, regulado no Anexo 12 do Contrato de Concessão, não contempla qualquer possibilidade de alteração decorrente do desenvolvimento do Novo Aeroporto de Lisboa, ao contrário do que é proposto pela ANA no âmbito da sua proposta relativa ao financiamento do Novo Aeroporto de Lisboa.
110. As propostas apresentadas, relativamente ao regime de taxas a vigorar, de forma individualizada, nos aeroportos do Porto e de Faro, contemplam a reintrodução do conceito da RRMM, ao invés do conceito de “*taxas das Atividades Reguladas*” previsto atualmente, retomando assim uma pretensão já anteriormente manifestada pela ANA, mas que foi rejeitada pela ANAC, por não ter aderência ao regime contratual vigente.
111. Adicionalmente, a ANA pretende que seja suprimido o conceito de “níveis de competitividade”, previsto na alínea a) do ponto 8.12 do Anexo 12.
112. Note-se que a obrigação cometida à ANAC decorrente desta disposição contratual permite a esta Autoridade avaliar a capacidade de cada uma destas infraestruturas aeroportuárias atrair companhias aéreas, por comparação com prestadores de serviços em infraestruturas aeroportuárias equivalentes e potencialmente concorrentes, situadas na União Europeia, constituindo por isso um elemento essencial ao exercício da atividade regulatória.
113. Ao pretender suprimir este conceito, naturalmente que tal seria suscetível de desobrigar a ANA da adoção de medidas visando manter, ou reforçar, a competitividade destas infraestruturas, o que, no entendimento desta Autoridade, não se justifica.
114. Acresce ainda uma proposta de alteração à previsão constante da subalínea ii) da alínea c) do ponto 8.12 do Anexo 12, de forma a contemplar a possibilidade de aumento das taxas das atividades reguladas acima da

evolução do IPCH, quando se trate de fazer face a obrigações de desenvolvimento.

115. Contudo, a disposição atual já refere a possibilidade de aumento das taxas das atividades reguladas acima da evolução do IPCH, “*para poder cumprir as obrigações constantes de qualquer ponto do presente Contrato de Concessão*”, pelo que se afigura redundante tal proposta.
116. Por outro lado, ocorrendo a necessidade de aumento da capacidade de alguma destas infraestruturas existentes, tal significa que estão a ocorrer aumentos acentuados da procura, e consequentemente das receitas e dos excedentes de exploração que serão libertados, pelo que a aceitar uma proposta desta natureza, deveria ser acautelado que tal possibilidade de aumento das taxas das atividades reguladas acima da evolução do IPCH só deveriam ser permitidas na medida em que não fossem suscetíveis de ser financiadas pelas receitas adicionais geradas pelos acréscimos de procura.
117. Note-se que as propostas apresentadas contemplam igualmente a aplicação do conceito de ajustamentos por erros de estimativa, previsto no ponto 5 do Anexo 12. No entanto, a utilidade da reintrodução deste conceito apenas existirá caso seja reintroduzido o conceito de RRMM, com um cálculo top-down, o que não tem acolhimento no regime contratual vigente para os aeroportos do Porto e de Faro, desde 2023 e até ao final da Concessão.
118. Atendendo a que estas propostas de alteração ao regime de taxas abrangem igualmente os novos Grupos propostos para os aeroportos da Madeira e dos Açores, os comentários acima apresentados são igualmente aplicáveis a estes dois novos grupos.

5.8. Extensão do prazo da Concessão

119. As propostas apresentadas contemplam a extensão do prazo da Concessão por mais trinta anos, com a agravante de contemplar ainda a supressão do disposto na Cláusula 64.1, que prevê a possibilidade de o Concedente, quando motivos de interesse público o justifiquem, resgatar a Concessão decorridos 25 anos após a data de assinatura.
120. Consideram, no entanto, possível que tal cláusula se possa manter desde que prorrogada por mais 30 anos, desvirtuando assim o racional de que tal possa ocorrer decorrido que seja metade do prazo da Concessão.

121. Embora se considere, com base na informação disponível, que esta necessidade de prorrogação do prazo da Concessão se afigura excessiva ou, eventualmente, desnecessária, não dispondo a ANAC de projeções, quanto ao investimento e respetivo financiamento, quer ainda quanto às condições de exploração, é impossível formular qualquer análise rigorosa sobre esta proposta.
122. Não obstante, não pode deixar de se alertar para os riscos de uma prorrogação com tal amplitude poder ser questionada, designadamente em termos de concorrência, atendendo a que o desenvolvimento do Novo Aeroporto de Lisboa é uma obrigação potencial prevista no Contrato de Concessão, pelo que uma eventual aceitação de um período de prorrogação de tal amplitude deveria ser precedido de uma efetiva demonstração quantificada da sua necessidade, tendo em consideração, designadamente, a consideração da Concessão como um todo, desde o seu início, conforme já referido anteriormente.

5.9. Pretensão de indemnização dos investimentos a realizar no Aeroporto Humberto Delgado

123. No âmbito das propostas apresentadas pela ANA inclui-se ainda a pretensão de que a mesma seja indemnizada pelos investimentos que venha a realizar no Aeroporto Humberto Delgado, visando o aumento da respetiva capacidade para 45 ATM, tal como definido na RCM n.º 67/2024, de 27 de maio.
124. Para o efeito, a ANA entende que esta indemnização “*cobrirá o valor não amortizado destes investimentos na data de encerramento da Portela*”.
125. Nestes termos, a ANA propõe que após o encerramento do Aeroporto Humberto Delgado, a RRMM do Grupo de Lisboa deveria ser acrescida de uma componente expressa em euros por passageiro terminal, necessária para amortizar em 20 anos o valor não amortizado.
126. Considera ainda que o cálculo das amortizações do investimento a efetuar deveria ser efetuado de forma linear entre a data de início da exploração destes investimentos e 2062.
127. Ainda que se possa admitir o racional de que os investimentos a realizar nas instalações da Portela possam não ser totalmente depreciados até ao respetivo encerramento, o apuramento da eventual compensação não pode considerar amortizações lineares até 2062, que não têm respaldo no Contrato de Concessão existente, que de forma alguma atribuí à

Concessionária a expectativa de que as infraestruturas aeroportuárias da Portela se manteriam ativas até 2062, não podendo por isso a ANA invocar tal pressuposto para efeito do apuramento da depreciação do investimento a efetuar.

128. Por outro lado, será relevante que relativamente a estes investimentos seja considerado o respetivo *payback*, como elemento relevante para avaliação do nível de recuperação económica dos mesmos, à data em que ocorrer o encerramento das instalações da Portela, tendo em consideração o respetivo contributo para as receitas geradas pela manutenção em atividade das instalações da Portela até ao referido encerramento.

6. Conclusões

129. Tendo em consideração a análise efetuada, sintetizam-se seguidamente as respetivas conclusões:
- No que se refere à possibilidade de pré-financiar o investimento no Novo Aeroporto de Lisboa, através de taxas, entende-se que no atual contexto legal e regulatório nacional tal não é possível, nos exatos termos constantes do Relatório Inicial apresentado pela ANA;
 - No entanto, tendo em conta que a Diretiva 2009/12 CE, transposta através do Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro, na sua redação atual, dá abertura para que os Estados Membros possam recorrer a este mecanismo, desde que previsto no seu enquadramento legislativo nacional, e que este esteja de acordo com os princípios da ICAO/OACI, entende-se que tal possibilidade só será viável mediante uma alteração a este diploma legal, bem como ao modelo regulatório nacional vigente;
 - A proposta de pré-financiamento apresentada pela ANA padece de alguns vícios. Em particular, a referida proposta prevê uma alteração ao modelo de Regulação Económica do Contrato já a partir de 2026, quando o próprio Contrato de Concessão apenas prevê a negociação de alterações no mesmo devido ao NAL, após a apresentação de candidatura. Assim, a proposta da ANA não está de acordo com o que se encontra regulado atualmente no Contrato de Concessão;
 - Tendo em consideração que não é apresentada uma quantificação do impacto das medidas propostas, não são assegurados os princípios estabelecidos pela ICAO/OACI, os quais são obrigatórios por imposição da legislação europeia;

- e) Adicionalmente, para que tal mecanismo de pré-financiamento por taxas aeroportuárias possa ser admitido será necessário, em termos processuais, que ocorra previamente um processo amplo de consulta aos utilizadores sobre o projeto e sobre o modelo de financiamento proposto para o desenvolvimento do NAL, muito embora se reconheça que a informação constante do relatório Inicial não se revela suficiente para assegurar a demonstração de tal necessidade de pré-financiamento;
- f) Com base na informação disponibilizada pela ANA, infere-se que as fontes de financiamento do projeto assentarão na receita gerada pelas taxas incrementadas a vigorar logo a partir de 2026, a que acresce a dívida a contrair pela ANA junto dos mercados financeiro, o que não é consistente com a necessidade de demonstração de que não dispõe de outros meios de financiamento, que deveriam ser previamente esgotados. Ora, na documentação proposta não é efetuada qualquer referência, em particular, ao autofinanciamento já gerado e a gerar no futuro, incluindo o que decorrer das receitas de não aviação, bem como a fundos acionistas que, num projeto desta natureza, seria expectável que fossem aportados ao projeto;
- g) Já no que se refere às propostas de alteração do modelo regulatório para os aeroportos de Porto e Faro, entende-se que não devem ser enquadradas no âmbito de uma candidatura ao NAL. Com efeito, o Acordo relativo ao NAL só deverá ter impacto ao nível do regime de taxas aplicável ao Grupo de Lisboa, conforme previsto no referido ponto 8.1 do Anexo 12, não afetando por isso os regimes de taxas aplicáveis aos restantes aeroportos que integram as concessões da ANA, que se encontram regulados designadamente pelo ponto 8.12, relativamente aos aeroportos de Porto e Faro.
- h) Ou seja, no âmbito do Acordo Vinculativo previsto na Cláusula 48. do Contrato de Concessão, a possibilidade de alteração dos regimes aplicáveis aos aeroportos que não integram o Grupo de Lisboa não tem acolhimento no Contrato de Concessão, levantando ainda questões quanto à adequação do financiamento cruzado entre diferentes infraestruturas aeroportuárias.
- i) Relativamente às restantes propostas de alteração dos regimes vigentes nos aeroportos do Porto e de Faro, importa destacar, pelo seu impacto, que a ANA pretende que seja suprimido o conceito de "*níveis de competitividade*", previsto na alínea a) do ponto 8.12 do Anexo 12,

aspetto que constitui um elemento essencial ao exercício da atividade regulatória, e que se considera inadequado suprimir.

- j) Com efeito, ao pretender suprimir este conceito, que se traduz na prática na possibilidade de análise pela ANAC relativamente à capacidade destes aeroportos atraírem novas rotas, a ANA pretende desobrigar a Concessionária da adoção de medidas visando manter, ou reforçar, a competitividade destas infraestruturas, o que, no entendimento desta Autoridade Reguladora, não se justifica e é suscetível de eliminar qualquer tipo de mecanismo que obrigue a ANA a adotar medidas corretivas em caso de perda de atratividade.
- k) No que se refere ao impacto das propostas da ANA, em termos da competitividade do Aeroporto Humberto Delgado, a implementação das medidas propostas, conduziria, com elevada probabilidade, a que o referido Aeroporto passasse a ser o mais caro, considerando os aeroportos comparáveis, que incluem aeroportos como o de Bruxelas, Geneve ou Copenhaga, já a partir de 2028.
- l) Considerando que em 2024, pela primeira vez, as taxas aeroportuárias em Lisboa ultrapassaram as aplicadas no aeroporto de Madrid, embora tal perda de competitividade possa ser atenuada caso se mantenha o atual regime de taxas vigentes em Lisboa, que obriga a crescimentos abaixo do IPCH até 2028, o acolhimento das propostas de agravamento de taxas apresentadas pela ANA inviabilizará tal possibilidade, pelo que deverão ser tomados em consideração os potenciais impactos negativos na competitividade do *hub* de Lisboa.
- m) As propostas constantes do Relatório Inicial contemplam alterações significativas na matriz de riscos da Concessão, com a consequente transferência para o Concedente de alguns riscos muito relevantes, de que se destacam:
 - i) **Risco de procura** – a ANA pretende que as alterações ao modelo de regulação económica, em que os aumentos significativos da RRMM assumem a principal preponderância, sejam consideradas como uma “Modificação do Concedente”, que a Concessionária não esteja obrigada a implementar, nos termos da cláusula 53.2 do Contrato de Concessão, o que permite que as consequências daí decorrentes sejam tratadas como um Evento de Reequilíbrio, nos termos da cláusula 25.1 do Contrato, independentemente da

aplicação do Limite Mínimo para Acionar o Reequilíbrio previsto na cláusula 25.2.

A implementação desta proposta conduziria a que as consequências decorrentes dos aumentos de taxas daí decorrentes ao nível de eventuais quebras de procura, que seriam expectáveis, teriam de ser tratadas como um evento de reequilíbrio, conferindo o direito da Concessionária, e a obrigação do Concedente, que tal quebra de receita total fosse compensada, mediante a atribuição de compensações financeiras pelo Concedente.

Teríamos assim um risco significativo de, com regularidade, terem de ser transferidos do Orçamento de Estado para a esfera patrimonial da ANA montantes que se pode presumir como significativos, por via deste novo caso gerador do direito ao reequilíbrio económico e financeiro da Concessão.

Esta possibilidade traduzir-se-ia numa verdadeira transferência de riscos de procura, atualmente assumidos pela Concessionária, para a responsabilidade do Concedente, podendo constituir um fator gerador de despesa pública adicional muito relevante.

- ii) **Risco associado à alteração de Lei especificamente aplicável aos gestores de infraestruturas de transporte** – a pretendida configuração de alterações desta natureza como suscetíveis de conferir o direito ao reequilíbrio económico e financeiro da Concessão significaria que qualquer obrigação futura que possa vir a ser criada por via legislativa ou regulamentar, aplicável aos gestores de infraestruturas de transportes, designadamente em termos de certificações, de contribuições de regulação, de licenciamentos, ou até de formação dos seus quadros responsáveis, poderia estar abrangida por tal previsão contratual, o que conduziria a que a ANA fosse integralmente resarcida dos gastos daí decorrentes.
- iii) **Risco associado à alteração de Lei específica do transporte aéreo** - a pretendida configuração de alterações desta natureza como suscetíveis de conferir o direito ao reequilíbrio económico e financeiro da Concessão significaria que quaisquer alterações de Lei aplicável ao transporte aéreo, que pudesse razoavelmente interferir no tráfego aéreo com origem, destino ou conexão no NAL, poderia estar abrangida por tal previsão contratual, o que

conduziria a que a ANA fosse integralmente resarcida dos danos daí decorrentes. A título de exemplo, a introdução de uma previsão deste tipo conduziria a que medidas como as que foram adotadas pelo Governo Português no âmbito do combate à pandemia, relativas a restrições ao tráfego aéreo, conferissem de imediato o direito a reequilíbrio económico e financeiro, contrariamente ao que é o entendimento do Estado Português.

Contudo, a aceitação de uma disposição com este teor poderá ser ainda mais lesivo para o interesse público, dada a incerteza que existe quanto a exigências futuras que venham a ser impostas, a nível comunitário, num setor tão regulamentado como é o do transporte aéreo, designadamente em matéria de segurança e ambiental.

iv) **Risco associado às alterações de Leis tributárias** - a pretendida configuração de alterações desta natureza como suscetíveis de conferir o direito ao reequilíbrio económico e financeiro da Concessão significaria que quaisquer agravamentos da carga fiscal e parafiscal, independentemente da natureza do tributo, teriam como consequência o ressarcimento pelo Concedente do aumento de encargos que daí pudesse resultar para a ANA, colocando-a numa situação de claro privilégio relativamente à generalidade dos agentes económicos sujeitos à legislação fiscal portuguesa.

v) **Risco associado à construção do NAL** - A ANA pretende propor um mecanismo que permita eliminar os riscos de construção inerentes ao desenvolvimento de uma grande infraestrutura, *“designadamente derrapagens de custos, atrasos, e riscos de contraparte, entre outros”*, permitindo que estes, a ocorrerem, sejam transferidos para as tarifas, ou suportados por qualquer outra entidade, sem explicitar qual.

A previsão desta possibilidade permitiria desvirtuar totalmente as obrigações que estão cometidas à ANA, enquanto Concessionária, caso seja incumbida de assegurar a construção do Novo Aeroporto de Lisboa, com os inerentes riscos de construção, e que não têm, tanto quanto é do conhecimento da ANAC, paralelo com qualquer outra concessão que envolva a construção de obra pública através de um promotor privado a quem a mesma foi concessionada.

vi) **Risco de perda de competitividade** - A ANA propõe a supressão do teste de *benchmark* no Grupo de Lisboa, bem como das análises aos níveis de competitividade nos aeroportos do Porto e de Faro, eliminando assim os riscos de ineficiência competitiva face a

infraestruturas aeroportuárias comparáveis que caracterizam o modelo regulatório atual.

A eliminação deste relevante mecanismo de regulação económica conduziria a um reforço do caráter monopolista desta Concessão, tornando-a imune aos efeitos decorrentes de eventuais melhorias de desempenho que venham a ocorrer nas demais infraestruturas aeroportuárias europeias comparáveis, o que não se revela desejável, nem sequer favorável ao desenvolvimento da economia nacional.

- n) No que se refere à estrutura de financiamento proposta pela ANA, encontrando-se o NAL previsto no âmbito do Contrato de Concessão desde o seu início, seria expectável que a estrutura de financiamento apresentada contemplasse uma componente expressiva de autofinanciamento, passado e futuro, bem como de fundos acionistas.

Esta expectativa é ainda mais justificada quando a Concessão nos seus primeiros anos gerou um retorno consolidado muito superior ao previsto na proposta inicial apresentada ao Concedente. Contudo, não é perceptível a previsão do montante de afetação ao projeto de novos fundos acionistas.

- o) Ainda no que toca à estrutura de financiamento importa referir que também seria expectável que estivesse prevista a entrada de capital por parte do acionista, e que no modelo de financiamento através de dívida fosse equacionada a utilização do Grupo Vinci, e do *rating* de *investment grade* de que dispõe, para obter sinergias nos custos associados ao mesmo, o que não se depreende da leitura do volume F, que visa sobretudo, gerar condições suscetíveis de permitir, ao nível da ANA, montar uma operação de financiamento com características predominantes de *project finance*, através de redução substancial dos riscos de negócio da Concessão.