

Exmos. Senhores

Dr. José Luís Arnaut
Presidente do Conselho de Administração
ANA – Aeroportos de Portugal
Rua D – Edifício 120 Aeroporto de Lisboa
1700-008 Lisboa

Eng. Thierry Ligonnière
Presidente da Comissão Executiva
ANA – Aeroportos de Portugal
Rua D – Edifício 120 Aeroporto de Lisboa
1700-008 Lisboa

SUA REFERÊNCIA:	SUA COMUNICAÇÃO DE	: NOSSA REFERÊNCIA	DATA:2025/01/16
		Nº: 288/2025	
		ENT.:	
		PROC. Nº:	

ASSUNTO: Entrega do Relatório Inicial (“*High Level Assumption Report*”) para o novo aeroporto de Lisboa – Aeroporto Luís de Camões

Exmos. Senhores Dr. José Luís Arnaut e Eng. Thierry Ligonnière,

Fazemos referência à entrega, pela ANA – Aeroportos de Portugal, S.A. (Concessionária), do Relatório Inicial (“*High Level Assumption Report*”) referente ao novo aeroporto de Lisboa (NAL) – o Aeroporto Luís de Camões –, no passado dia 17 de dezembro de 2024, no contexto do Contrato de Concessão de Serviço Público Aeroportuário nos Aeroportos Situados em Portugal Continental e na Região Autónoma dos Açores, celebrado a 14 de dezembro de 2012, entre o Estado Português (Concedente) e a Concessionária (Contrato de Concessão).

Segundo o n.º 5 da cláusula 45. do Contrato de Concessão, a intervenção do Governo circunscreve-se nesta fase a:

- i. Confirmar o interesse do Concedente na implementação do NAL, caso em que a Concessionária deverá, então, elaborar e submeter ao Concedente um conjunto de relatórios detalhados, nos termos previstos na cláusula 46. do Contrato de Concessão, constituindo a denominada “Candidatura ao NAL”; ou

- ii. Comunicar à Concessionária a pretensão de não implementar o NAL, mas uma solução alternativa para assegurar a capacidade das infraestruturas aeroportuárias na zona de Lisboa.

Em 17 de dezembro de 2024, o relatório em apreço foi remetido pela ANA às tutelas governativas responsáveis por este projeto, pelo que o Concedente tem o prazo de 30 dias, para responder à Concessionária. Em caso de resposta favorável, a data é designada como a Data de Início do Período de Exercício da Opção.

Salvo quando expressamente definidos na presente comunicação, ou quando do contexto claramente decorrer sentido diverso, os termos e expressões iniciados por letra maiúscula, utilizados na presente comunicação, têm o significado que lhes é atribuído ao abrigo do Contrato de Concessão.

Enquadramento e decisão

Antes de mais, gostaríamos de saudar a entrega do Relatório Inicial e agradecer o esforço e dedicação empregues, pela Concessionária, na elaboração deste documento, que constitui um passo fundamental no sentido da concretização de um dos maiores e mais importantes projetos para Portugal, das últimas décadas.

Efetivamente, a entrega do Relatório Inicial foi efetuada no seguimento da notificação do Governo à Concessionária, datada de 17 de junho de 2024, e que desencadeou o processo ora em curso, o qual se desenrolará de acordo com as cláusulas 45. e seguintes do Contrato de Concessão.

Neste contexto, cumpre, agora, ao Concedente, nos termos da cláusula 45.5. do Contrato de Concessão, indicar à Concessionária se pretende que esta prepare a Candidatura ao NAL.

Assim, o Governo, em representação do Concedente, vem, por este meio, confirmar, nos termos e para os efeitos da alínea (a) da cláusula 45.5. do Contrato de Concessão, que **pretende que a Concessionária prepare a Candidatura ao NAL.**

Contudo, é importante notar que **a fase que agora termina** – a entrega do Relatório Inicial e indicação do Concedente sobre a sua intenção relativamente à preparação da Candidatura ao NAL

- **não constitui, nem pode ser interpretada como constituindo, uma fase negocial do processo**, estando essa fase reservada, nos termos do Contrato de Concessão, para momento posterior. O Contrato de Concessão não prevê, para este momento do processo, qualquer pronuncia por parte do Concedente relativamente ao conteúdo do Relatório Inicial. A pronuncia do Concedente, neste momento, nos termos da clausula 45.5, limita-se a confirmar por escrito à Concessionária se pretende que esta prepare uma candidatura ao NAL.

Consequentemente, a indicação do Concedente de que pretende que a Concessionária prepare a Candidatura ao NAL **não constitui, nem pode ser interpretada como constituindo, uma aceitação do conteúdo, termos, condições e/ou pressupostos do Relatório Inicial**, ou uma vinculação do Concedente aos mesmos, circunscrevendo-se a uma mera declaração de intenção de que a Concessionária avance para a preparação dos documentos referentes à próxima fase.

Com efeito:

- a) O Contrato de Concessão não prevê (nem se refere a) qualquer aceitação dos termos do Relatório Inicial, por parte do Concedente;
- b) O Relatório Inicial apresentado pela Concessionária contém elementos que extravasam, largamente, o âmbito definido pela cláusula 45.3. do Contrato de Concessão, não estando o Concedente obrigado a considerar, ou aceitar, o conteúdo que extravase o referido âmbito; e
- c) O Relatório Inicial apresentado pela Concessionária inclui propostas, pressupostos, condições, resultados e conclusões, que, sem o trabalho a desenvolver nas fases subsequentes – em particular, durante a fase de preparação da Candidatura ao NAL, onde são elaborados vários relatórios críticos – não podem, em boa consciência, ser considerados como devidamente fundamentados, ou passíveis de aceitação.

Mais se informa que todas as componentes do projeto do NAL (i) devem estar em estrito cumprimento com a legislação aplicável – nacional e europeia –, em particular, mas sem limitar, no que toca às matérias de auxílios de Estado, de concorrência e de matéria ambiental, e (ii) estão sujeitas às aprovações (sob qualquer forma) das entidades competentes, nos termos da legislação aplicável.

Por último, e como não poderia deixar de ser, a decisão do Concedente de solicitar à Concessionária a preparação da Candidatura ao NAL não constitui, nem pode ser entendida como

constituindo, uma aceitação dessa mesma Candidatura, já que, até a uma eventual Aprovação Provisória do Concedente, a mesma fica sujeita ao regime previsto na cláusula 47.

Observações sobre o Relatório Inicial

Sem prejuízo do acima mencionado, o Relatório Inicial mereceu a melhor análise do Concedente, a qual permite veicular à Concessionária uma série de observações preliminares, para consideração da mesma durante as fases seguintes do procedimento.

Pelos motivos referidos acima, reiteramos que as referidas observações não podem ser consideradas como qualquer aceitação do conteúdo do Relatório Inicial, ou como uma vinculação do Concedente ao referido conteúdo.

De acordo com a cláusula 45.3. do Contrato de Concessão, o Relatório Inicial deve compreender uma proposta indicativa de desenvolvimento da capacidade aeroportuária para a área de Lisboa, que se consubstancia em 4 elementos:

- a) O local proposto para o desenvolvimento da capacidade aeroportuária para a área de Lisboa;
- b) Uma estimativa preliminar dos custos e principais especificações;
- c) Proposta de financiamento da construção (incluindo propostas de alteração do regime das Taxas Aeroportuárias e/ou de prorrogação do Prazo da Concessão); e
- d) Uma proposta de duração e conclusão da construção.

Posto isto, e apesar de o Relatório Inicial apresentado pela Concessionária contemplar efetivamente os quatro elementos identificados, não podemos deixar de notar que, por um lado, o Relatório Inicial é omissivo quanto a certos elementos, comprometendo a possibilidade de analisar adequadamente os pressupostos e fundamentação das propostas apresentadas (por exemplo, no que diz respeito aos pressupostos financeiros usados para a elaboração da proposta de financiamento da construção, mas também nos pressupostos do investimento e das previsões de tráfego), e, por outro, contém alguns elementos que extravasam o âmbito previsto.

Em particular, o Relatório Inicial inclui um enquadramento jurídico que não corresponde, diretamente, a qualquer uma das componentes que, segundo o Contrato de Concessão, integram

o Relatório Inicial. Consequentemente, como referido acima, o Concedente não está obrigado a considerar, ou aceitar, o conteúdo do mesmo.

Assim, as observações feitas ao Relatório inicial cingem-se aos quatro elementos referidos pela cláusula 45.3. do Contrato de Concessão:

a) Quanto ao local

O Concedente manifesta, desde já, o seu acordo quanto à localização proposta para o NAL, no Campo de Tiro de Alcochete, a qual decorre da decisão tomada pelo Governo na Resolução do Conselho de Ministros n.º 66/2024, de 27 de maio.

Para esse efeito, confirmamos, igualmente, a intenção do Concedente em disponibilizar, em condições a acordar, os terrenos que se encontrem no domínio público do Estado – livres de ónus e encargos, nos termos da cláusula 50.1. do Contrato de Concessão. Em particular, e dada a natureza militar do Campo de Tiro de Alcochete, confirmamos, adicionalmente, a intenção do Concedente em disponibilizar os referidos terrenos, livres de encargos relacionados com quaisquer trabalhos de desminagem e/ou descontaminação que se vislumbrem necessários.

Em todo o caso, a disponibilização do terreno deverá ocorrer em estrito cumprimento da legislação aplicável (nacional e europeia), nomeadamente, em matéria de concorrência e auxílios de Estado.

No que diz respeito às acessibilidades ao NAL e às infraestruturas de utilidade pública, notamos que é de conhecimento público a existência de vários projetos que permitirão assegurar a acessibilidade (multimodal) ao NAL, os quais estão a ser desenvolvidos pelo Concedente e outros parceiros (incluindo a Concessionária), em paralelo ao projeto do NAL, no âmbito do grupo de trabalho previsto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 68/2024, de 27 de maio (Grupo de Trabalho). Nesse sentido, o Concedente desde já confirma que irá cumprir as suas obrigações previstas no Contrato de Concessão, nomeadamente, as previstas na cláusula 50.2, estando disposto a discutir com a Concessionária a melhor forma de articular os referidos projetos, com o projeto do NAL.

Contudo, gostaríamos de salientar que (i) o momento procedimental previsto no Contrato de Concessão para uma eventual discussão sobre a articulação do NAL com outros projetos infraestruturais conexos, é a fase de elaboração dos Contratos do NAL (cfr. cláusula 48.), e (ii) em qualquer caso, essa discussão nunca poderia ser tida com base nos termos propostos pela Concessionária.

No que concerne ao espaço aéreo, às infraestruturas e aos equipamentos de apoio ao controlo de tráfego aéreo, bem como às infraestruturas de natureza militar, confirmamos a intenção do Concedente de diligenciar junto da NAV – Navegação Aérea de Portugal, E.P.E., e da Força Aérea, com o objetivo de concretizar e celebrar os protocolos previstos na cláusula 50.3 do Contrato de Concessão. Adicionalmente, confirmamos também que a construção das referidas infraestruturas e equipamentos não constituirá um encargo para a Concessionária.

Por último, o Concedente nota e concorda com as preocupações levantadas pela Concessionária, no que toca à necessidade de assegurar articulação com a Comissão Europeia, em matéria de concorrência e auxílios de Estado, notando, ainda, que a execução do projeto, nos termos propostos pela Concessionária, estará igualmente dependente do estrito cumprimento com a legislação ambiental, em particular, no que toca ao regime da avaliação de impacto ambiental.

Nesse sentido, o Concedente:

- (i) Confirma que será feita a devida articulação com a Comissão Europeia, de forma a procurar assegurar a conformidade das várias componentes do projeto com as normas aplicáveis em matéria de concorrência e de auxílios de Estado;
- (ii) Declara que não irá aceitar qualquer componente do projeto do NAL que se revele em desconformidade com a legislação aplicável, nacional e/ou europeia;
- (iii) Salienta que a execução do projeto do NAL deve cumprir, escrupulosamente, toda a legislação ambiental, nomeadamente, o regime aplicável à avaliação de impacto ambiental, bem como todas as determinações que sejam feitas pela Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.

b) Quanto à estimativa de custos e especificações

Relativamente às especificações apresentadas para o NAL, o Concedente é da opinião de que a Concessionária deve avançar de acordo com a proposta preliminar de *layout* do aeroporto, sem

prejuízo da avaliação que deverá ser realizada pelas autoridades competentes, em particular, a Autoridade Nacional de Aviação Civil e a NAV – Navegação Aérea de Portugal, E.P.E. Sem prejuízo, o Concedente salvaguarda a faculdade de revisão do referido *layout*, caso as avaliações das entidades competentes assim o sugiram ou imponham.

Em qualquer caso, manifestamos a nossa disponibilidade para discutir mais detalhadamente o *layout*, discussão essa que deverá ter em consideração a auscultação dos *stakeholders*, uma vez que permitirá captar as perspetivas dos mesmos sobre a configuração proposta para o projeto.

Manifestamos, também, a nossa disponibilidade para discutir as Especificações Mínimas para o NAL, tendo em vista a sua atualização relativamente às tendências mais recentes do setor, tendo em vista a sua otimização operacional e a redução do valor de CAPEX total do projeto.

Mais ainda e, embora saudemos a Concessionária pela apresentação de um projeto que contempla uma ilustração de traçado da linha ferroviária que servirá o NAL bem como uma proposta de localização da respetiva estação ferroviária, reiteramos que a decisão sobre estas questões é primariamente responsabilidade das entidades competentes e deverá ser discutida no âmbito do Grupo de Trabalho.

No que respeita à estimativa de custos, nomeadamente (mas não apenas) no que diz respeito ao detalhe do custo da infraestrutura e respetivos pressupostos, da sua calendarização e das necessidades de investimento ao longo do período de Concessão, o Concedente nota que a informação apresentada pela Concessionária é manifestamente insuficiente para permitir uma análise detalhada e obter conclusões informadas sobre a validade da referida estimativa.

Por último, o Governo reitera que, em momento algum, se compromete com o valor de CAPEX total do projeto apresentado no Relatório Inicial e com os prazos associados.

c) Quanto à proposta de financiamento

Em primeiro lugar, notamos e saudamos a apresentação de uma proposta de financiamento que não prevê contribuição direta do Orçamento do Estado, demonstrando alinhamento com o Concedente a este respeito.

Porém, e como acima mencionado, o Concedente não pode deixar de notar a total ausência de informação financeira detalhada, que lhe permita aferir sobre a razoabilidade dos pressupostos, bem como dos resultados daí resultantes. Em particular, notamos a inexistência de dados financeiros críticos - mapa de *cash flows*, taxa de desconto, custo médio ponderado de capital, *capital asset pricing model (CAPM)*, entre outros - e de informação sobre a rentabilidade implícita.

Em qualquer caso, não podemos deixar de notar a existência de dúvidas substanciais sobre, nomeadamente:

- (i) Os pressupostos e respetivas projeções de tráfego, nomeadamente na taxa de crescimento do tráfego sem restrições após a construção do NAL, ao impacto do desenvolvimento da operação da TAP, entre outros;
- (ii) As projeções de receitas não-reguladas, nomeadamente quanto ao possível aumento do peso das mesmas, no contexto do desenvolvimento de um novo aeroporto de raiz, sem constrangimentos de espaço;
- (iii) Os pressupostos subjacentes à necessidade de extensão da duração da Concessão por mais 30 anos; e
- (iv) O modelo de alteração das Taxas Aeroportuárias, nomeadamente no impacto que as mesmas possam ter na competitividade do *hub* e na economia portuguesa, bem como sobre o início do seu crescimento progressivo já a partir de 2026.

Assim, nesta fase, não é possível realizar, sequer, uma avaliação suficientemente informada sobre as propostas *supra*. Nesse sentido, o Concedente irá aguardar por fases subsequentes para considerar os termos destas propostas. Em particular, gostaríamos de salientar que é intenção do Concedente minimizar o aumento de taxas e a extensão do prazo da Concessão (sem, contudo, prejudicar a viabilidade económica da Concessão e uma remuneração equilibrada e adequada da Concessionária).

Por outro lado, gostaríamos de salientar que importará, rapidamente, esclarecer e fundamentar a utilização de um modelo *corporate finance* como modelo de financiamento deste projeto, conforme consta do Relatório Inicial. Considerando a duração prevista do NAL (e da Concessão), e a necessidade de alinhar expectativas de custos e de receitas, não é possível retirar suficientes motivos para a exclusão de um modelo de *project finance*, que é a solução *standard* neste tipo de projetos.

Adicionalmente, damos nota de que apenas podem vir a ser discutidos possíveis modelos de pré-financiamento que respeitem, cabalmente, a legislação, nacional e internacional, aplicável, bem como os termos do Contrato de Concessão, não podendo estes, em caso algum, substituir a utilização primária de fundos próprios da Concessionária como mecanismo de financiamento. Em qualquer caso, a alteração ao modelo de Taxas Aeroportuárias, deve ser acordada entre o Concedente e a Concessionária e, como tal, não poderá ser considerada uma Modificação do Concedente.

Por último, no que diz respeito ao risco e incertezas do projeto, notamos que a proposta de alocação dos riscos apresentada no Relatório Inicial se afigura desequilibrada a favor da Concessionária, não sendo clara a diferença entre risco e incerteza, nesta avaliação e alocação do risco. Será crucial que o modelo de alocação do risco seja equilibrado, prevendo mecanismos de partilha equitativa dos riscos e dos benefícios. Em particular, no que diz respeito aos riscos ambientais e potencial necessidade de implementação de medidas mitigadoras dos mesmos, que decorrem da declaração de impacte ambiental, será necessário aferir se os mesmos decorrem de fatores endógenos ou exógenos ao próprio projeto. Esta diferente alocação dos riscos trará incentivos para um projeto ambientalmente mais sustentável. Mais ainda, e embora o Concedente entenda a necessidade de rever a cláusula 64 do Contrato de Concessão, em momento algum pode ser equacionada uma simples eliminação da mesma.

No que concerne a possíveis alterações à regulação económica do Contrato (cláusula 45.3), o Governo reserva-se também para uma avaliação posterior, ressalvando que qualquer alteração à regulação económica da Concessão está sujeita à legislação aplicável e à pronúncia da Autoridade Nacional de Aviação Civil.

Assim, e embora o Concedente considere que possa haver margem para discutir possíveis mecanismos de mitigação de alguns dos riscos do projeto, tendo em vista assegurar melhores condições de financiamento, o Concedente não está disponível para discutir alterações da matriz de risco global do projeto, em detrimento do Concedente. Em qualquer caso, o recurso a qualquer eventual mecanismo de mitigação de riscos exigirá, sempre, um entendimento cabal das projeções financeiras detalhadas do projeto e uma perspetiva simétrica de partilha do risco com mecanismos financeiros ajustados a esta simetria.

d) Quanto à proposta de duração e conclusão da construção

Tendo em consideração a informação disponível, o Concedente avaliará o prazo de duração da construção (6 anos), mas está alinhado quanto ao princípio de faseamento da mesma, nomeadamente no que diz respeito à construção dos vários *piers* que constituem o terminal de passageiros central, à potencial existência de uma terceira e quartas pistas, e eventuais terminais adicionais. Sem prejuízo, a este respeito, consideramos que também deve ser tida em conta a auscultação dos *stakeholders*.

Ainda assim, entendemos que:

- (i) Devem ser estudadas alternativas que permitam abreviar as fases anteriores ao início da construção, de forma a antecipar a conclusão do projeto no seu panorama global; e
- (ii) Devem ser equacionados planos de contingência, tendo em vista a correção e mitigação dos efeitos de eventuais derrapagens dos prazos de construção previstos;

Próximos passos

Face ao exposto, e como referido acima, confirmamos a solicitação à Concessionária para preparar a Candidatura ao NAL, iniciando-se, assim, o Período de Exercício da Opção, nos termos do Contrato de Concessão.

Sem prejuízo, tendo em conta que o Contrato de Concessão não oferece um nível de detalhe que o Concedente considera suficiente para assegurar a otimização dos trabalhos desenvolvidos nas fases subsequentes, entendemos que será necessário concretizar, de forma mais detalhada, os procedimentos que se seguem.

Nesse sentido, em paralelo e sem nunca interromper os prazos previstos no Contrato de Concessão, propomos a negociação e assinatura de um memorando de entendimento entre o Concedente e a Concessionária, num prazo de seis meses, destinado, nomeadamente, a:

- a) Definir e clarificar os diferentes momentos procedimentais que se devem seguir;
- b) Densificar o conteúdo pretendido pelo Concedente em cada um dos relatórios que compõem a Candidatura ao NAL;
- c) Prever a revisão das Especificações Mínimas para o NAL, e acordar o respetivo procedimento.

Por último, gostaríamos de informar que (i) será, a breve trecho, constituída uma estrutura de missão, com o objetivo de, entre outras matérias, coordenar, em representação do Concedente, os procedimentos subsequentes, contratualmente previstos, (ii) durante as próximas semanas, o Concedente irá diligenciar, em conjunto com a Concessionária, no sentido de definir as entidades que devem ser consultadas durante a fase de consulta aos *stakeholders*, prevista no Contrato de Concessão, e (iii) dada a importância deste projeto para o interesse nacional, é intenção do Concedente que o conteúdo do Relatório Inicial seja tornado público, pelo que a Concessionária deverá indicar, o mais rapidamente possível, a informação constante do Relatório Inicial que considera dever ser rasurada, para avaliação do Concedente.

Sem mais, endereçamos os nossos melhores cumprimentos,

O Ministro de Estado e das Finanças

O Ministro das Infraestruturas e Habitação

Joaquim Miranda Sarmiento

Miguel Pinto Luz