



EMISIO GUTXIKO EREMUA

UDALSAREA 2030 lantaldearen
gakoak eta ikaskuntzak

© **Ihobe, otsaila 2026**

Argitaratzailea: Ihobe, Ingurumen Jarduketarako Sozietate Publikoa
Industria, Trantsizio Energetikoa eta Jasangarritasuna Saila
Eusko Jaurlaritza

Urkixo zumarkalea 36, 6. solairua - 48011 Bilbo
Tel.: 94 423 07 43
www.ihobe.eus
www.euskadi.eus
@Ihobe_Eus

Edukia: dokumentu hau Ihobek egin du, Udalsarea 2030 Udalerri Jasangarrien
Euskal Sareko lantaldearen emaitza gisa, Ekoiure Abokatuak laguntza
teknikoarekin

Eskerrak Barakaldo, Bilbao, Donostia, Getxo,
Irun eta Gasteizko **udalei beraien parte hartzeagatik**

Diseinua: Emociona



Liburu honen edukiak, edizio honetan, lizentzia honekin argitaratu dira:
Aitorpena - Ez komertziala - Lan eratorririk gabe 3.0 Unported de Creative Commons
(informazio gehiago http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.es_ES)

EMISIO GUTXIKO EREMUA

UDALSAREA 2030 lantaldearen
gakoak eta ikaskuntzak

AURKIBIDEA

1. SARRERA	7
2. EMISIO GUTXIKO EREMUAK: TESTUINGURUA ETA HELBURUA	11
2.1. EGEak mugikortasun jasangarriko estrategien testuinguruan	12
2.2. EGEak eta airearen kalitateari buruzko araudia	14
2.3. EGEen sinergiak beste ingurumen eta hiri politika batzuekin	18
3. EGEAK ESTATUAN	21
3.1. EGEen definizioa eta oinarritzko ezaugarriak	22
3.2. EGEen proiektuak: neurrien motibazioa eta parte-hartze publikoa	23
3.2.1. Beharrak aztertzea eta helburuak ezartzea	24
3.2.2. Aukera eraginkorren ebaluazioa	27
3.2.3. Inpaktuaren eta proportzionaltasunaren ebaluazioa	29
3.2.4. Koherentziaren azterketa	31
3.2.5. Gardentasuna eta parte-hartze publikoa	32
3.2.6. EGEaren jarraipen- eta ebaluazio-esparru bat diseinatzea	34
3.2.7. Aurrekontu-egonkortasunaren kontrola	35
3.3. Aplikatzekoa den sektoreko arau-esparrua	36
3.3.1. Airearen kalitatea	36
3.3.2. Klima aldaketa eta mugikortasun jasangarria	41
3.3.3. Kutsadura akustikoa	44
3.4. Administrazio-prozedura eta EGEen proiektuak	46
3.4.1. Toki-ordenantzak onartzeko edo aldatzeko prozedura	46
3.4.2. Administrazio-prozeduraren eta proiektuaren faseak integratzea	47
4. EGEEN KONTROL JURISDIKZIONALA	51
4.1. EGEen kontrol juridikzionalaren irismena	52
4.2. EGEen elaborazioan ohikoenak diren akatsen tratamendua	54
4.2.1. Prozedurazko akatsen tratamendua	54
4.2.2. Neurrien motibazioari buruzko gogoetak	57
5. EGEAK EZARTZEKO ETA AZKEN DISEINUA EGITEKO ERRONKA NAGUSIAK: ESPERIENTZIAK ETA ONDORIOAK	63



1



SARRERA

Klima Aldaketari eta Trantsizio Energetikoari buruzko maiatzaren 20ko 7/2021 Legeak, 14. artikuluan, emisio gutxiko eremuak ezartzeko betebeharrak ezartzen du -aurrerantzean, EGE- 50.000 biztanletik gorako udalerrientzat, bai eta airearen kalitateari buruzko araudian araututako kutsatzaileen muga balioak gainditzen dituzten 20.000 biztanletik gorako udalerrientzat ere.

Euskal Autonomia Erkidegoan, 50.000 biztanletik gorako sei udalerririk ezarri behar dute EGEa beren udalerrietan: Gasteiz, Irun, Donostia, Bilbo, Barakaldo eta Getxo. Dokumentu hau egiteko datan, ez dago 20.000 biztanletik gorako udalerririk airearen kalitateari buruzko araudia betetzen ez duenik, Eusko Jaurlaritzaren airearen kalitatearen sarean adierazitakoaren arabera.

Hala ere, 2024ko martxoko Euskadiko Airearen Kalitate Planak, mugikortasun jasangarriari eta hiri berroneratzeari buruzko ardatz estrategikoaren barruan aurreikusitako ekintzen parte gisa, aurreikusten du Emisio Gutxiko Eremuen (EGE) ezarpena sustatzea 50.000 biztanletik beherako udalerrietan. Euskadiko Mugikortasun Jasangarriaren Planak ere antzeko aurreikuspena jasotzen du, baina espezifikagoa, 25.000 biztanletik gorako udalerrietan EGEa ezartzea bultzatzeko berariazko jardueraildo bat ezartzen baitu. EAEko mugikortasunari eta airearen kalitateari buruzko plangintza kontuan hartuta, beraz, espero izatekoa da EGEa udalerririk txikiagoetan ezartzea, hala nola Basaurin, Durangon, Eibarren, Erreterian, Leioan, Portugaleten, Santurtzin eta Sestaon, guztiak ere 25.000 biztanletik gorako udalerririk EAEn.

Gainera, eta 50.000 biztanletik gorako udalerririk dagokienez Estatuko araudian ezarritako betebeharrari kalterik egin gabe -eta airearen kalitate-mailaren arabera 20.000 biztanletik gorakoei kalterik egin gabe-, beste arau-testu eta plangintza-dokumentu batzuek ere jasotzen dute EGEa ezartzeko aukera eta komenigarritasuna. Hala, 4/2019 Legeak, otsailaren 21ekoak, Euskal Autonomia Erkidegoko Jasangarritasun Energetikoari buruzkoak, 23. artikuluan jasotzen du udalerririk beren udalerririk eremu jakin batzuetarako sarbidea debekatzeko edo mugatzeko aukera dutela erregai alternatiborik erabiltzen ez duten ibilgailuentzat edo emisio-maila jakin batzuk gainditzen dituztenentzat.

Bestalde, Trantsizio Energetikoari eta Klima Aldaketari buruzko otsailaren 8ko 1/2024 Legeak ezartzen du administrazio publikoek mugikortasun jasangarria sustatu behar dutela beren eskumenen esparruan, oinezkoen eta bizikleten mugikortasun aktiboa, garraio publikoa eta garraiobide eraginkorrenak eta gutxien kutsatzen dutenak sustatuz, eta horri erantzun diezaiokete EGEek, aldaketa modala bultzatzeko eta ibilgailuen trafikokoaren inpaktu kutsatzailea murrizteko tresna gisa.

Euskadiko mugikortasun jasangarriari buruzko azaroaren 9ko 11/2023 Legea ere aipatu behar da, zeinak ezartzen baitu ibilgailu motorizatu pribatuaren erabilera gutxitzeko neurri koordinatuak pixkanaka sartzeko sustatu behar dela, bai zuzeneko kostuak ezarriz, bai ingurumen inpaktu handiena duten hiriguneetarako sarbidea mugatzeko sistemak txertatuz, betiere neurri horiek proportzionalak eta justifikatuak badira, ingurumen eta osasun irizpideetan oinarrituta.

Azken batean, erreferentzia ugari aurki daitezke sektoreko araudian eta plangintzan, ibilgailu motordunari emandako lehentasunean oinarritutako mugikortasun ereduetatik eredu iraunkorragoetara igarotzeko beharrik dagokionez, mugikortasun aktiboa, kolektiboa eta energia eta baliabideen erabileran gutxiago kutsatzen duena eta intentsiboa ez dena lehenetsiko dutenak.

Udalerrri horietan EGEak diseinatzeko eta ezartzeko prozesua errazteko, lhobek -Eusko Jaurlaritzaren Ingurumen Jarduketarako Sozietate Publikoak-, 2030eko Udalsarea (Udalerrri Jasangarrien Euskal Sarea) Idazkaritza Tekniko gisa, lantalde bat sortu zuen 2023an, EGE bat ezartzera behartuta dauden sei udalerrietako udaletako ordezkariak osatua, EGEak egiten laguntzeko eta esperientziak partekatze eta zailtasunak elkarrekin ebazteko plataforma edo ibilgailu gisa balio izateko. Lantalde horretan parte hartu dute, halaber, Energia Trantsizioko eta Jasangarritasuneko Sailak, Airearen Kalitateko Zuzendaritzaren bidez, Eusko Jaurlaritzako Osasun Sailak, Eusko Jaurlaritzako Mugikortasun Iraunkorreko Sailak, EEE Energiaren Euskal Erakundeak eta EUDEL Euskadiko Udalen Elkarteak.

Txosten honek lantalde hau osatu duten udalerrrien esperientziak eta ikaskuntzak biltzen ditu, etorkizunean EGE bat ezarri nahi duten udalerriei zein ezarpen-prozesuan daudenei orientazio gisa balio izateko.

Horretarako, dokumentu hau EGEak mugikortasun jasangarriko udal politiken esparruan kokatuz hasten da, eta, aldi berean, hiri mugikortasunean eragiten duten beste politika sektorial batzuei buruzko ikuspegi zabalagoa eskaintzen saiatzen da.

Jarraian, Emisio Gutxiko Eremuei aplikatu beharreko Estatuko arau-esparrua azaltzen da, inplementazioan segurtasun juridikoa bermatzeko udalerrri guztiek kontuan hartu behar duten gutxieneko izendatzaile komun gisa, eta arau-gidalerroak Justizia Auzitegi Nagusiek emandako jurisprudenziatik ateratako ondorioekin osatzen dira; izan ere, orain arte, Emisio Gutxiko Eremuen aurkako errekurtsoak ebatzi dituzte estatu mailan. Hain zuzen ere, dokumentu hau ikuspegi juridikotik idatzi da, eta, beraz, orain arte EGEaren arloan emandako epaietatik eratorritako jurisprudenzian oinarritu da, udalerriek ezarri nahi dituzten EGEen segurtasuna eta koherentzia juridikoa handitzeko jarraibide argi batzuk ematen saiatuz.

Azkenik, bosgarren atalean, EGEa ezartzeko lantaldean parte hartu duten udalerriek aurre egin dieten erronka eta zailtasun nagusiak identifikatzen dira, bai eta udalerrri bakoitzak bere egoera partikularrera egokitutako EGEa diseinatzeko hartu dituen erabakiak eta hartu dituen irtenbideak ere.



2



EMISIO GUTXIKO EREMUAK: TESTUINGURUA ETA HELBURUA

2.1. EGEak mugikortasun jasangarriko estrategien testuinguruan

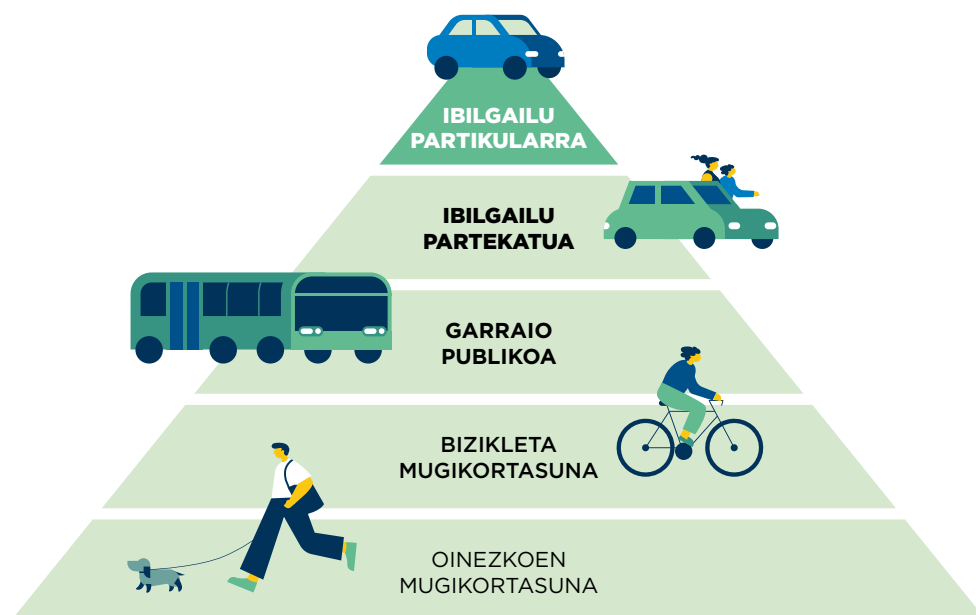
Nazioartean garapen iraunkorra lortzeko sistema ekonomiko eta sozialak eraldatzeko beharrari buruzko planteamenduak, 70eko hamarkadaren inguruko lehen proposamenetatik hasi eta Garapen Iraunkorrerako Nazio Batuen Agendan berriki islatu arte, politika publikoen eremu guztietan sartu dira, mugikortasun-politikak barne.

Izan ere, jakina da mugikortasuna askatasun bat dela, nazioartean aitortutako giza eskubideetako asko gauzatzea ahalbidetzen duena, hala nola osasunerako eskubidea, hezkuntza edo aukera-berdintasuna, zentzu zabalago batean. Hala ere, orain arte mugikortasuna gauzatzeko moduak eragin nabarmenak izan ditu planetaren eta pertsonen osasunean, eta, bereziki, hirietan.

Barne errekuntzako ibilgailua hiri inguruneetan sartu da, non munduko biztanleriaren % 80 inguru bizi den, eta, horrekin batera, hirigintza eta hiri mugikortasuneko diseinu bat egin da, ibilgailu indibiduala lehenesten duena, beste erabilera batzuen kaltetan, hala nola oinezkoena edo txirrindulariarena, eta horrek arazo handiak eragin ditu munduko hiri guztietan, hala nola pilaketak, istripu, espazio publikoaren galera eta kutsadura atmosferikoa.

Egoera horren aurrean, **mugikortasun jasangarriaren** kontzeptu berri bat sortzen da, lurraldean eta hirian esku-hartze publikoaren estrategiak sakon aldatzea sustatzen duena, ordura arte ibilgailuari eman zitzaion lehentasuna alderantzikatuz eta mugikortasun aktiboa lehenetsiz, oinezkoentzako, bizikletarentzako eta espazio publiko seguruentzako lekua berreskuratuz..

Paradigma berri hori **mugikortasun-lehentasunei buruzko piramidean** islatu da kontzeptualki. Piramide horretan, ibilgailu partikularrak bere lehentasuna uzten du, gainerako mugikortasun-moduek konpondu ezin dituzten egoeren aurrean (larrialdiak, pertsonen lekualdaketa espezifikokoak, segurtasun- eta osasun-zerbitzu jakin batzuk, etab.) euskarri gisa balio izateko.



1. irudia Mugikortasun jasangarriaren lehentasunen piramidea.

Hiriko mugikortasun-moduetan lehentasunen inbertsio hori hainbat eremu eta sektoretatik egin behar da, hirigintzak eta trafikoaren kudeaketak garrantzi berezia baitute. Trafikoaren kudeaketari dagokionez, Europako hainbat hirik trafikoaren kudeatzeko hainbat erregulazio inplementatu dituzte ingurumen helburuekin (**Urban Vehicle Access Regulations**, UVAR ingelesezko sigletan), hala nola pilaketagatiko tasa bat ezartzea, oinezkoentzako guneak sortzea, hiriko gune jakin batzuetan sartzeko eta/edo aparkatzeko tasa bat kobratzea, eta emisio gutxiko eremuak ezartzea, besteak beste.

Zalantzarik gabe, trafikoaren kudeatzeko neurri horiek ibilgailu pribatuaren erabilera oro har eragozten diete bide publikoen erabiltzaileei, 'oztopo' ekonomiko edo burokratikoak dituztelako, eta, aldi berean, garraio publikorako sarbidea errazten delako eta oinezkoentzako eta bizikletentzako ibilbideak hobetzen direlako. Horrek eragin zuzena du trafikoaren murrizteari eta, ondorioz, airearen kalitatea hobetzea.

Hala ere, mugikortasun jasangarriaren kontzeptu berria ez da mugatzen mugikortasunaren lehentasunen ordena alderantzikatu beharrera; ordena hori inbertitzea funtsezkoa eta lehentasunezkoa bada ere, osasun publikoa babesteak, bereziki haurren osasuna, eskatzen du hirian behar ekonomiko eta sozialengatik zirkulatzen jarraitzen duten ibilgailuek ahalik eta gutxien kutsatzea.

Testuinguru horretan, EGEak oso eraginkorrak dira, zuzenean eragiten baitiote errektuntza-motorraren bidez propulsatutako ibilgailuek eragindako kutsadurari, bai banakakoek, bai taldekoek, bai garraio publikokoek sortutakoa.

Izan ere, ibilgailu motordunen zirkulazioa da nitrogeno dioxidoak (NO₂) eragindako kutsadura-iturri handiena, eta osasunerako oso kaltegarriak diren beste kutsatzaile batzuen iturri nagusietako bat, hala nola karbono monoxidoa (CO) eta partikula esekiak (PM 2,5 eta PM 10) hiri-inguruneetan¹. Beraz, EGEak tresna zuzen eta eraginkor gisa aurkezten dira gehien kutsatzen duten ibilgailuen emisioen arazoari aurre egiteko.

Hala ere, hirietan airearen kalitatea hobetzeko eraginkorrak diren arren, EGEek, oro har, beste mugikortasun politika batzuek bezala, zuzenean eragiten dute jarduera ekonomikoan, eta eragin sozial oso garrantzitsua dute; beraz, gizarte eztabaida handia sortzen duten neurriak izan ohi dira, eta, EGEen kasuan, jarduera eta gizarte sektore zabalek baztertu eta zalantzan jarri dituzte neurri horiek.

Horregatik, bereziki garrantzitsuak dira koherentzia eta diskriminaziorik ezaren eta proportzionaltasunaren printzipioak, gida honetan ikusiko ditugunak. Koherentzia, EGEen legitimitate soziala sustatzeari dagokionez, mugikortasun-politika zabalago batean integratuz, eta horren emaitza mugikortasun-lehentasunen ordena berria benetan aplikatzea izango da; diskriminaziorik ezaren eta proportzionaltasunaren printzipioak, ez bakarrik lege-aplikazioko printzipioak direlako, baizik eta EGEak onuragarriak izango direla soilik baldin eta helburu komun onuragarri bat ekarriko duen interes-oreka bati erantzuten badiote, hau da, osasuna babestea eta hobetzea.

1 *Hiri-mugikortasun jasangarria EBN: Ezin da hobekuntza nabarmenik egin Estatu kideen konpromisorik gabe.*
<https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/urban-mobility-6-2020/es/#A5>

2.2. EGEak eta airearen kalitateari buruzko araudia

Europako lehenengo EGEetako bat Stockholmen 1996an ezarri zena izan zen. Ibilgailu astunek hiriko zenbait tokitan sortzen zituzten kutsadura arazoak zirela eta, udalak hiriguneko zirkulazioa mugatzea erabaki zuen, hiri osoan kutsadura murrizteko eta, horrela, une hartan airearen kalitateari buruz indarrean zegoen Europako araudia bete ahal izateko².

Stockholmen EGEa ezarri eta hamarkada bat geroago, Europako beste hiri batzuek ere, hala nola Berlinek (2008), Londresek (2008), Milanek (2008) edo Amsterdamek (2009), beren EGEak ezarri zituzten, une hartan indarrean zegoen araudia betetzeko helburu berarekin.

2008an, **Europako Parlamentuaren eta Kontseiluaren 2008ko maiatzaren 21eko 2008/50/EE Zuzentaraua** argitaratu zen, giroko airearen kalitateari eta Europako atmosfera garbiagoari buruzkoa, zeina Europako eremuko airearen kalitateari buruzko esparru araudia izan baita, 2024ko azarora arte, Europako Parlamentuaren eta Kontseiluaren 2024/2881 (EB) Zuzentaraua argitaratu zen arte, 2024ko urriaren 23koa, giroko airearen kalitateari eta Europako atmosfera garbiagoari buruzkoa.

2024/2881 Zuzentarauak 2008/50/EE Zuzentaraua eta Europako Parlamentuaren eta Kontseiluaren 2004/107/EE Zuzentaraua (2004ko abenduaren 15ekoa, artsenikoari, kadmioari, merkurioari, nikelari eta hidrokarburo aromatiko poliziklikoei buruzkoa) bateratzen ditu, eta kutsatzaileen muga-balioak berrikusten ditu, OMEren Jarraibide berrietara hurbilduz, eta epe berri bat ezartzen du horiek betetzeko (2030eko urtarrilaren 1a).

Illo horretan, EGEak ez dira 7/2021 Legearen bidez Estatuko ordenamenduan sartutako berrikuntza bat; izan ere, 2008/59/EE Zuzentarauan eta airearen kalitatea hobetzeari buruzko urtarrilaren 28ko 102/2011 Errege Dekretuan (Europako Zuzentaraua Estatuko ordenamendu juridikora ekarri zuen), EGEak aipatzen dira airearen kalitatearen planetan aurreikusi daitekeen tresna gisa, non inguruneko airearen kutsatzaileen kontzentrazioek balio objektiboak edo airearen kalitatearen muga balioak gainditzen dituzten. Bi arauak aurreikusten dute eremu eta aglomerazio horietan airearen kalitatea hobetzeko egiten diren planetan, besteak beste, honako hauek sartzea: *"garraiotik datozen emisioak mugatzeko neurriak, trafikoa planifikatuz eta kudeatuz (pilaketaren tarifakazioa, aparkatzeko tarifa bereziak eta beste pizgarri ekonomiko batzuk hartzea barne;" emisio gutxiko eremuak "ezartzea")"*. 2024/2881 Zuzentaru berriak EGEen aipamena mantentzen du, airearen kalitate planetan sar daitekeen neurri gisa.

Hala ere, 2008/50/EE Zuzentaraua hainbat urtez aplikatu ondoren, hura betetzeko epeak amaitzear zeudela, Europako hainbat hirik, horien artean Madril etaartzelona, estatuan, ez zituzten betetzen legez ezarritako muga-balioak.

Testuinguru horretan, Estatuko Gobernuak Airearen Kalitaterako eta Atmosfera Babesteko 2013-2016 Plan Nazionala (AIRE Plana) onartu zuen. Plan horrek emisio gutxiko eremuak ezartzeko Estatuko arau-esparru bat sortzea aurreikusten du, eta hori 102/2011 Errege Dekretua aldatuta egitea aurreikusten zen, azkenean gauzatuko ez bazen ere.

2 Neurria eraginkorra zenez, Stockholm pixkanaka handitzen joan da hasierako EGEaren aplikazio espazialaren eta helburuaren eremua. Gaur egun, hiriaren erdigunea zero emisio eremu bat da, eta bertan ezin da errekontzako ibilgailurik sartu; hiriko gainerako lekuetan, berriz, murrizketak aplikatzen dira ibilgailu guztientzat, kutsatzeko duten ahalmenaren arabera.

Era berean, plan horrek aurreikusten zuen ibilgailuen ingurumen-sailkapen homogeen bat egitea estatuan, kutsatzeko duten ahalmenagatik, administrazio publiko eskudunek trafikoa kudeatzeko neurriak hartu ahal izateko tresna izan dadin. Planteamendu hori, lehenik eta behin, Ibilgailuen Erregelamendu Orokorren aldaketan³ itzuli zen. Bertan, **ibilgailuen sailkapen berri bat sartu zen, kutsatzeko duten ahalmenagatik**, eta horren ondorioz, ibilgailuen bost kategoria sortu ziren, dagokien ingurumen-bereizgarriarekin.

Zehazki, Ibilgailuen Erregelamendu Orokorren II. eranskinak honela sailkatzen ditu ibilgailuak, kutsatzeko duten ahalmenaren arabera:

a) 0 emisio ibilgailuak:

Ibilgailuen Erregistroan sailkatutako L, M1, N1, M2, M3, N2 eta N3 ibilgailuak, hala nola bateriako ibilgailu elektrikoak (BEV), autonomia hedatuko ibilgailu elektrikoak (REEV), hidrogenozko ibilgailua (HICEV), gutxienez 40 kilometroko autonomia duen ibilgailu elektriko hibrido entxufagarria (PHEV) edo erregai-pilako ibilgailuak.

b) ECO ibilgailuak:

Ibilgailuen Erregistroan 40 km baino gutxiagoko autonomia duten ibilgailu hibrido entxufagarriak (NEDC zikloa), entxufatu ezin diren ibilgailu hibridoak (HEV), gas naturalez propulsatutako ibilgailuak, gas natural konprimituz propulsatutako ibilgailuak (GNC) edo petrolioaren gas likidotua (GLP) gisa sailkatutako M1 eta N1 ibilgailuak. Nolanahi ere, C sailkapeneko irizpideak bete beharko dituzte.

Ibilgailuen Erregistroan 40 km baino gutxiagoko autonomia duten hibrido entxufagarri gisa sailkatutako M2, M3, N2 eta N3 ibilgailuak, hibrido ez-entxufagarriak (HEV), gas natural konprimituz (GNC) propulsatutako, gas natural likidotua (GNL) edo petrolioaren gas likidotua (GLP). Nolanahi ere, C sailkapeneko irizpideak bete beharko dituzte.

Ibilgailuen Erregistroan 40 km baino gehiagoko autonomia duten ibilgailu hibrido entxufagarri gisa (NEDC zikloa) eta entxufatu ezin diren ibilgailu hibrido gisa (HEV) sailkatutako L ibilgailuak.

c) C ibilgailuak:

Ibilgailuen Erregistroan Euro 4/IV, 5/V edo 6/VI gasolina edo Euro 6/VI diesel gisa sailkatutako M1 eta N1 ibilgailuak.

Ibilgailuen Erregistroan Euro VI/6 gasolina edo Euro VI/6 diesel gisa sailkatutako M2, M3, N2 eta N3 ibilgailuak.

Ibilgailuen Erregistroan Euro 4 eta Euro 3 gisa sailkatutako L ibilgailuak.

3 PCI/810/2018 Agindua, uztailearen 27koa, abenduaren 23ko 2822/1998 Errege Dekretuaren bidez onartutako Ibilgailuen Erregelamendu Orokorren II., XI. eta XVIII. eranskinak aldatzen dituena.

d) B ibilgailuak:

Ibilgailuen Erregistroan Euro 3/III gasolina edo Euro 4/IV edo 5/V diesel gisa sailkatutako M1 eta N1 ibilgailuak.

Ibilgailuen Erregistroan Euro IV/4 edo V/5 gasolina edo Euro IV/4 edo V/5 diesel gisa sailkatutako M2, M3, N2 eta N3 ibilgailuak.

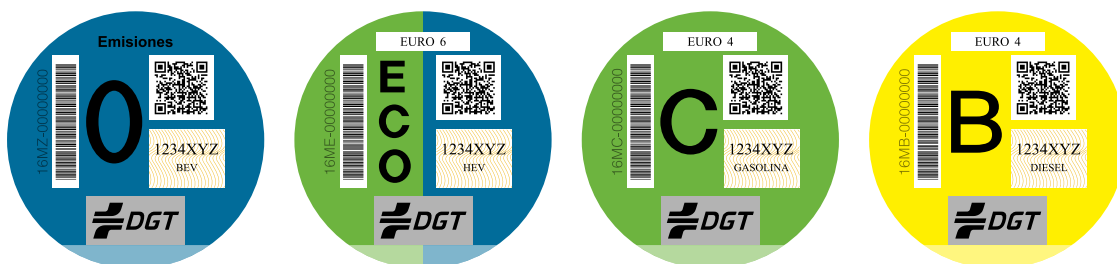
Ibilgailuen Erregistroan Euro 2 gisa sailkatutako L ibilgailuak.

e) A ibilgailuak:

Ibilgailuen Erregistroan sailkatzeagatik 0 emisio, ECO, C edo B sailkapena lortzeko baldintzak edo eskakizunak betetzen ez dituen ibilgailu motordun oro.

Era berean, ibilgailuen seinaleei buruzko Erregelamenduaren XI. eranskinak ingurumen bereizgarri ezagunak ezartzen ditu (V-25 INGURUMEN BEREIZGARRIA), eta horiek identifikatzen dute ibilgailuak Ibilgailuen Erregistroan duen ingurumen sailkapena, 0 emisio, ECO, C eta B izan daitekeena. Beraz, ez da ibilgailu kategoriarako bereizgarririk sortzen, A ingurumen sailkapenaren arabera.

Bereizgarriak itsasgarri hauekin identifikatzen dira, kontuan hartuta A kategoriak, ingurumen-bereizgarriak ez duenez, ezin izango duela dagokion itsasgarria lortu:



2. irudia. Ingurumen-bereizgarriak, kutsatzeko duten ahalmenagatik ibilgailuek duten sailkapenaren arabera.

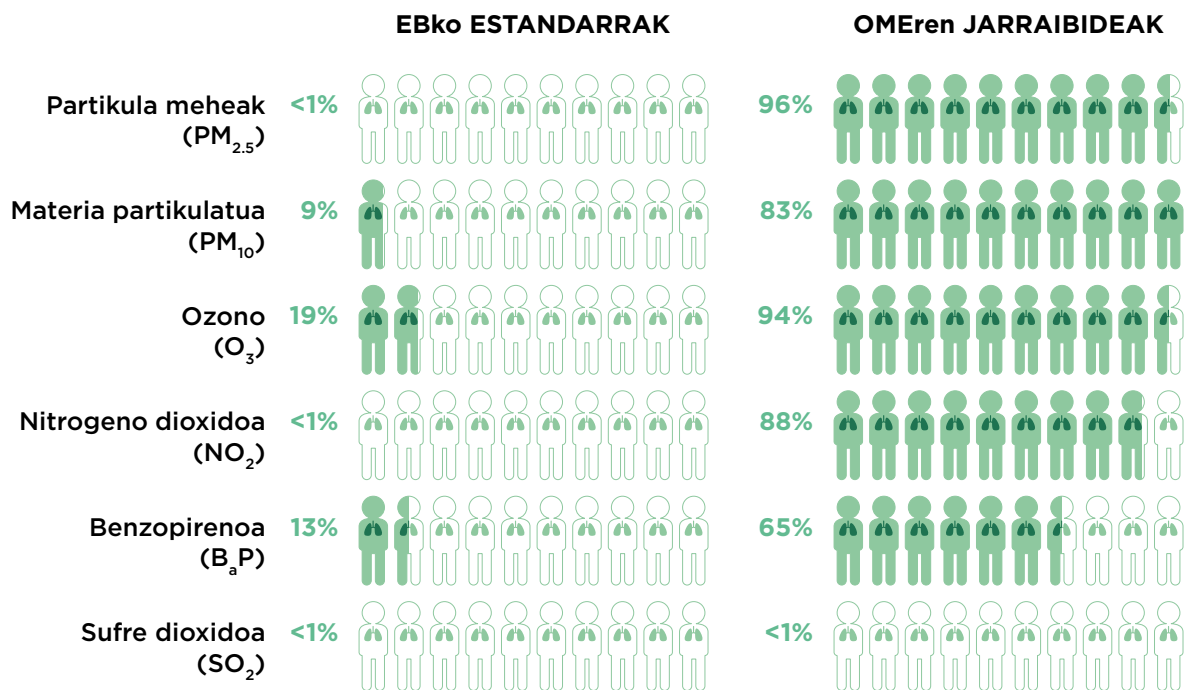
AIRE Planean hartutako neurriak gorabehera, Estatuak airearen kalitatearen arloan legez ezarritako balioak urratzen jarraitzen zuen. Horregatik, 2019ko uztailean, Europako Batzordeak erabaki zuen Espainiako Erresuma Europar Batasuneko Justizia Auzitegira eramatea (C-125/20 GAIA), ez zuelako neurri nahikorik hartu Bartzelonako, Vallès-Baix Llobregateko eta Madrilgo eremuetan NO₂-ren muga-balio horiek betetzen direla bermatzeko.

Prozedura judicial horrek Madrilgo eta Bartzelonako udalei agindu zien beren EGEak 7/2021 Legea indarrean jarri aurretik ezartzeko, eremu horietan kutsadura atmosferikoa murrizteko neurri eraginkorrak hartzen ari zirela frogatzeko.

Gaur egun, eta Trantsizio Ekologikorako eta Erronka Demografikorako Ministerioak (MITECO) Espainiako airearen kalitatea ebaluatzeko egindako azken txostenaren arabera, ez-betetzeak txikiagoak dira. Hala ere, egoera hori alda liteke 2024/2881 Zuzentarau berria onartuta, zeinak muga balio eta kalitate helburu berriak OMEren airearen kalitatearen Gidalerro berrietara hurbiltzen dituen.

Izan ere, 2008ko airearen kalitateari buruzko Zuzentarauaren berrikuspena **Osasunaren Mundu Erakundearen 2021eko airearen kalitateari buruzko Gidalerro** berrien inguruan bideratu zen, eta horiek nabarmen handitzen dituzte airearen kalitateari buruzko eskakizunak, aurreko 2005eko Zuzentarauekin alderatuta.

Horri dagokionez, eta Europako Ingurumen Agentziaren azken datuen arabera⁴, hirietan bizi diren Europako biztanle gehienek OMEk gomendatutako kutsatzaile-kontzentrazioak gainditzen dituzte hainbat kutsatzailei dagokienez, hala nola PM2.5 eta PM10 partikulak, ozonoa (O₃) edo nitrogeno dioxidoa (NO₂), giza osasunerako oso kaltegarriak diren beste kutsatzaile batzuen artean.



3. irudia. 2022an EBko arau jakin batzuk eta OMEren jarraibideak baino kutsatzaile atmosferikoen kontzentrazio handiagoen eraginpean dauden EBko hiri biztanleen proportzioa⁵.

OMEren 2021eko Jarraibideetan ezarritako balioak arauz lotesleak ez diren arren, Europako Batzordeak aintzat hartu zituen airearen kalitateari buruzko zuzentarau proposamen berria egiteko orduan, zeinak balio berriak erdibidean kokatzen baititu aurreko araudian jasotakoak eta OMEren 2021eko Jarraibideetakoak artean.

Horregatik, airearen kalitateari buruzko Estatuko eta autonomia-erkidegoetako txostenek gaur egun airearen kalitateari buruzko araudia oro har betetzen dela egiaztatzen badute ere, Zuzentarau berri hau indarrean sartzean (transposizioa egiteke dago), hiri asko, beren ratioak hobetzen ez badituzte, urratzen joango dira. 3.3 atalean, EAeko udalerriek egin beharko duten ahalegina azaltzen da, berriki argitaratutako Euskadiko Airearen Kalitate Planaren (2030) arabera.

4 AEMA airearen kalitateari buruzko txostena <https://www.eea.europa.eu/publications/europes-air-quality-status-2024>

5 AEMA <https://www.eea.europa.eu/publications/europes-air-quality-status-2024>

Azken batean, airearen kalitatearen arloko araudi berriak ere eginkizun garrantzitsuagoa emango die EGEei, hiri askok ahalegin gehigarria egin beharko baitute eskakizun berriak betetzeko.

Hala ere, EGEen potentziala airearen kalitatearen arloan legez ezarritako gutxienekoak betetze hutsetik askoz haratago doa; emisio gutxiko eremuak arautzen dituen abenduaren 27ko 1052/2022 Errege Dekretuak adierazten duen bezala, EGEek, arrazoizko epe batean, OMEren airearen kalitatearen arloko Jarraibideen gida balioak lortzen lagundu behar dute. Hau da, EGEari buruzko Errege Dekretu hori askoz haratago doa, eta udalerriei aukera ematen die OMEren gida-balioak lortzeko neurriak hartzeko eta, horrela, pertsona guztiek osasunerako egokia den ingurumenaz gozatzeko duten eskubidea bermatzeko⁶, ezagutza zientifiko aurreratuenaren arabera.

2.3. EGEen sinergiak beste ingurumen eta hiri politika batzuekin

Europar EGEda ezartzea hiri-inguruneetan airearen kalitatea hobetzeko beharrei estu lotuta egon bada ere, Estatuan beste helburu batzuk lortzeko bitarteko gisa planteatu dira, hala nola berotegi-efektuko gasak arintzea, zarata murriztea edo hiri-azpiegitura berdea handitzea, neurria ezartzean aurreikusitako espazio-askapenaren ondorioz.

Hala, 7/2021 Legeak EGEak aurkezten ditu hirietan berotegi efektuko gasen emisioak murrizteko bitarteko gisa, ez errekontzako ibilgailuen ordez ibilgailu elektrikoak jartzearen ondorioz, baizik eta neurriak sortzea espero den isuraldatze modalaren ondorioz. Horrela, estatuak bere ekarpena egiten du Europar Batasunak energiaren eta klimaren arloan hartutako nazioarteko konpromisoak bete ditzan, gida honen 3.3 atalean azalduko den bezala.

Era berean, aldaketa modal horren ondorioz eta ibilgailu elektrikoa hirietan sartzeari espero denez, kutsadura akustikoa murriztea eta beste erabilera publiko batzuetarako erabil daitekeen espazioa berreskuratzea espero da.

Hori guztia Garapen Jasangarrirako Helburuak (GJH) lortzearekin lotzen da, bereziki Hiri eta Komunitate Jasangarriei buruzko 11. Helburuarekin, zeinaren helburua baita hiriak eta giza kokaguneak inklusiboak, seguruak, erresilienteak eta jasangarriak izatea, eta horiek lortzen lagun dezakete EGEaren proiektuetan proposatutako neurrietako batzuek.

Era berean, EGEak lotura estua du 3. GJHarekin (osasunari eta ongizateari buruzkoa) eta 13. GJHarekin (klimaren aldeko ekintzari buruzkoa). Zehazki, 3. GJHaren 9. xedeak 2030erako produktu kimiko arriskutsuek eta airearen, uraren eta lurzorua kutsaturak eragindako heriotzen eta gaixotasunen kopurua nabarmen murriztea du helburu, eta 13. GJHaren 1. eta 2. jomugak, berriz, klima aldaketa arintzeko eta horretara egokitzeko neurriak ezartzea.

⁶ *Espainiako Konstituzioaren 45. artikulua: Guztiek dute pertsonaren garapenerako egokia den ingurumenaz gozatzeko eskubidea, bai eta hura kontserbatzeko betebeharra ere.*

EGEek, Estatuko araudian taxutu diren bezala, garapen jasangarrirako aipatutako helburuekin bat egiten dute eta lerrokatuta daude, airearen kalitatea eta soinuaren kalitatea hobetzeko, berotegi efektuko gasen emisioak murrizteko (errekuntzako ibilgailu pribatuaren erabilera murriztuz) eta hiriko azpiegitura berdearekin lotutako beste erabilera batzuetarako erabilgarri dagoen espazioa handitzeko beharrari erantzuten dioten heinean, eta, horrela, kutsadura murrizten, berotze globala arintzen eta klima aldaketara egokitzen laguntzen dute.



3



EGEak
ESTATUAN

3.1. EGEen definizioa eta oinarriko ezaugarriak

Ingurumenaren eremuko beste neurri edo kontzeptu askok ez bezala, EGEek ez dute Erkidego mailako definiziorik, baizik eta praktikan eta mugikortasunari buruzko politika publikoen dokumentuetan sortu den kontzeptu bat da, **Urban Vehicle Access Regulations** (UVAR) kontzeptua bezala.

Hala ere, estatu mailan, Klima Aldaketari eta Trantsizio Energetikoari buruzko maiatzaren 20ko 7/2021 Legeak definizio bat ematen du EGEen **oinarriko ezaugarriak** zehazteko, eta EGEari buruzko 1052/2022 Errege Dekretuak, berriz, behin betiko **ezarri aurreko dokumentuak eta ebaluazioak** zehaztu ditu, kasu bakoitzean hartutako diseinu zehatza justifikatzeko.

Lege-testuak honela definitzen ditu EGEak:

Emisio gutxiko eremutzat hartzen da administrazio publiko batek, bere eskumenak erabiliz, bere lurraldearen barruan mugatutako eremua, izaera jarraitukoa, non ibilgailuen sarbide, zirkulazio eta aparkatze murrizketak aplikatzen diren airearen kalitatea hobetzeko eta berotegi efektuko gasen emisioak arintzeko, ibilgailuen emisio mailaren arabera sailkapenaren arabera, indarrean dagoen Ibilgailuen Erregelamendu Orokorrean ezarritakoaren arabera.

Definizio horretatik ateratzen dugun lehen ondorioa da kasu bakoitzean hartzen den EGEaren diseinuak, nahitaez, aurrez ezarritako bi helburu lortzen lagundu behar duela: **airearen kalitatea hobetzea**, batetik, eta **BEG emisioak arintzea**, bestetik.

EGEen bigarren ezaugarria da **ibilgailuentzako murrizketa bat ezarri behar dutela** nahitaez, **kutsatzeko duten ahalmenaren arabera**. Murrizketa hori erregulazio batean babestuta egon behar da, bai lehendik dagoen ordenantza bat aldatuta -adibidez, trafikoarena-, bai EGEari buruzko ordenantza espezifikoko berri bat eginda, Bilboko edo Bartzelonako udalek, adibidez, erabaki duten bezala.

EGEa arautzeko beste aukera bat da, Madrilek egin duen bezala, trafikoari eta mugikortasunari buruzko araudi guztia bateratzea, EGEari buruzko erregulazioa barne, ordenantza berri batean, Madrilen edo Gijonen, adibidez, Mugikortasun Jasangarriari buruzko Ordenantzak deitu direnak. Azken hori aukera ona izan daiteke, baldin eta udalerrri horrek beharrezkotzat jotzen badu trafikoko eta mugikortasuneko arauak aldatzea, eredu berri hori sustatzeko.

EGEen hirugarren ezaugarria da murrizketa **ibilgailuen ingurumen-sailkapenean** oinarritu behar dela, **potenzial kutsatzailearen arabera**⁷. Legegileak 2018an sartu zuen sailkapen hori, hain zuzen ere administrazio eskudunek mugikortasunari buruzko erabakiak hartzea errazteko, eta beste helburu batzuetarako erabil daiteke, hala nola TAO tarifak ezartzeko edo trakzio mekanikoko ibilgailuen gaineko zerga arautzeko.

Bilboko Udalak, adibidez, TAO ordenantza aldatu zuen, eta ibilgailuentzako tarifa espezifikoko bat ezartzeko aukera aurreikusi zuen, kutsatzeko duten ahalmenaren arabera. Era berean, trakzio mekanikoko ibilgailuen gaineko zerga (TMIZ) arautzen duten foru-dekretuek aukera ematen dute ingurumen-sailkapen onena duten ibilgailuei zerga horretan hobariak aplikatzeko.

⁷ Ezingo litzateke ezarri ibilgailuaren tipologia soilik oinarritzen den EGE bat, adibidez, ibilgailu astunak mugatzen dituena. Bai, ordea, bien arteko konbinazio bat.

EGEari buruzko oinarrizko arau esparru hori **1052/2022 Errege Dekretuarekin** osatzen da, abenduaren 27koa, emisio gutxiko eremuak arautzen dituena. Arau horrek EGEak ezarri aurreko proiektuen edukia ezartzen du, gutxieneko edo nahitaezko eduki bat eta borondatezko beste bat bereiziz, eta udalerriek erabaki ahal izango dute sartu ala ez.

Hurrengo atalean garatzen den bezala, **proiektu horien helburua da hartutako EGEaren diseinu zehatzaren beharra, eraginkortasuna eta proportzionaltasuna bermatzea**, bai eta inplementatutako EGEaren diseinu eta jarraipen faseetan parte-hartze publikoa ahalbidetzea ere.

3.2. EGEen proiektuak: neurrien motibazioa eta parte-hartze publikoa

1052/2022 Errege Dekretuak, EGE proiektuen edukia arautzen duenak, 7/2021 Legean ezarritako EGEen definizioa eta oinarrizko ezaugarriak jasotzeaz gain, betebeharr orokor bat gehitzen du, helburu nagusiak betetzeari lotutako neurriak **koherenteak izan daitezen** edo honako hauek **susta daitezen** zaintzeko:

- a) Kalitate akustikoko helburuak betetzea.
- b) Garraiobide jasangarriagoetarantz aldaketa modala bultzatzea.
- c) Garraiobideen erabileran energia-eraginkortasuna sustatzea.

Nahitaez lortu beharreko helburuak -airearen kalitatea hobetzea eta BEG emisioak arintzea- eta goian aipatutako helburuak (horiek lortzeko zaindu beharko dira) bereizita, Errege Dekretuak bitan banatzen du EGEen proiektuen egitura:

- Zati bat **nahitaezko gutxieneko edukia** izango luke, airearen kalitatea hobetzeko eta berotegi-efektuko gasak arintzeko helburuei buruzkoa, EGEari buruzko Errege Dekretuaren IA eranskinean jasotakoa.
- Beste zatia **borondatezko** edukiari buruzkoa izango litzateke, eta bertan helburu zehatzak ezarriko dira kalitate akustikoaren, aldaketa modalaren eta eraginkortasun energetikoaren helburuei dagokienez, EGEren Errege Dekretuaren IB eranskinean islatutako edukia.

Helburu osagarriak ezartzea aukerakoa den arren, airearen kalitatea hobetzeko eta berotegi-efektuko gasen emisioak arintzeko ezarritako neurriek koherenteak izan behar dute beste helburu horiekin, eta tokiko osasunaren eta ongizatearen hainbat alderditan onurak ekarriko dituzten neurriak sustatzen saiatu behar dute.

Borondatezko helburuak ezartzea erabaki zein ez, EGEaren proiektuak esku hartzeko hartzen diren neurri zehatzen justifikazioa islatu behar du. Termino juridikoetan, toki-erakundeak administrazio publikoen esku-hartzearen printzipio orokorrak justifikatu behar ditu: **beharraren eta eraginkortasunaren** printzipioa; **proportzionaltasunaren** printzipioa; **segurtasun juridikoaren** printzipioa; **gardentasunaren** printzipioa; **efizientziaren** printzipioa; **aurrekontu-egonkortasunaren** printzipioa; eta **ebaluazio jarraituaren** printzipioa⁸.

Printzipio horiek kontuan hartzea funtsezkoa da EGEen balio juridikorako; izan ere, **EGEa egitean horietara mugatu izanak edo ez, EGEaren legezotasuna bera ekarriko du**. Azken finean, epaitegiek ebaluatzen dute ea araugintza-ekimena beharrezkoa, eraginkorra eta proportzionala den; hau da, erabakia arrazoitua dagoen kontrolatzen dute.

Jarraian, printzipio horiek xehatuko ditugu, eta proiektuaren edukian nola islatzen diren ikusiko dugu. Ondoren, laugarren atalean, EGEek eragin duten kasuistika eta printzipio horiek auzitegietan bete izanaren azterketa aipatuko ditugu.

Adierazi den bezala, EGEa egiteko espedientean justifikatu behar diren 7 printzipio aztertuko dira, edo, bestela esanda, EGEen diseinu zehatza gidatu behar duten printzipioak (eta hala islatu eta justifikatu behar da espedientean): beharra, eraginkortasuna, proportzionaltasuna, segurtasun juridikoa, gardentasuna, efizientzia, aurrekontu-egonkortasuna eta etengabeko ebaluazioa.

3.2.1. Beharrak aztertzea eta helburuak ezartzea

EGEen proiektuetan islatu behar den lehen printzipioa **beharraren printzipioa** da. Printzipio horren arabera, neurriak -kasu honetan, hartutako EGEaren diseinu zehatzak- **interes orokorreko arrazo**i batek justifikatu behar du, eta lortu nahi diren **helburuen identifikazio argian** oinarritu behar du.

Horri dagokionez, egia bada ere airearen kalitatea hobetzea eta berotegi efektuko gasen emisioak arintzea interes orokorreko arrazoia direla, Konstituzioak pertsona garatzeko ingurumena zaintzarekin duten loturagatik aitortzen dituenak, bai eta, kasu jakin batzuetan, udalerrriak EGEa ezartzera behartuta daudela ere, bi inguruabar horiek modu abstraktuan alegatzea ez da nahikoa beharraren printzipioa betetzea justifikatzeko.

Hiri ingurune bakoitza ingurumen baldintza eta hiri mugikortasun egoera desberdinetatik abiatzen den heinean, EGEak nahitaez desberdinak izan behar dira, eta diseinu partikular hori da proiektuan beharrezkotzat jo behar dena.

Hau da, kontua ez da hiri-ingurumena zaintzeko edo EGEa legeak aginduta ezartzeko premia orokorra alegatzea, baizik eta premia horren irismena islatzea kasu zehatz bakoitzean, ingurune bakoitzaren egoera partikularra aztertzeak bakarrik justifikatzen baitu EGEaren diseinu berezi bat edo beste hartzea.

Beraz, hartu beharreko lehen erabakia da abiapuntuko egoeraren ebaluazioa nahitaez ezarri beharreko helburuak lortzeari lotutako datuetara mugatuko den, edo, aitzitik, borondatezko ezarpenaren helburuei lotutako abiapuntuko egoera ere ebaluatuko den (1052/2022 Errege Dekretuaren I A eranskina eta IB eranskina, hurrenez hurren).

⁸ *Printzipio horiek honako hauetan aipatzen dira: Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren urriaren 1eko 40/2015 Legearen 4. artikuluan; Toki Korporazioen Zerbitzuen Erregelamendua onartzen duen 1955eko ekainaren 17ko Dekretuaren 6. artikuluan; Merkatu Batasuna Bermatzeari buruzko abenduaren 9ko 20/2013 Legearen 5. artikuluan; Aurrekontu Egonkortasunari eta Finantza Iraunkortasunari buruzko apirilaren 27ko 2/2012 Lege Organikoaren 7.3 artikuluan; eta Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen urriaren 1eko 39/2015 Legearen 129. artikuluan eta hurrengoetan.*

Analisiaren irismena zehaztu ondoren, airearen kalitatearen egoera islatzen duten datuak bildu beharko dira (udal sareetatik edo sare autonomikotik datozenak), bai eta ingurumen zaratari buruzko datuak ere (adib.: udal zarataren mapa), hala erabaki bada.

Ebaluazioaren irismena alde batera utzi gabe, biltzen diren datuek **adierazgarriak izan behar dute, eguneratuta egon behar dute eta jendearen eskura egon behar dute.**

Hurrengo laukian, **proiektuan behar diren printzipioaren** justifikazioarekin zerikusia duen informazioa jasotzen da:

EGEaren proiektua

Beharren printzipioa betetzen dela islatzen duten datuak

1. A eranskina. Gutxieneko edukia

1. Airearen kalitatea neurtzeko estazioak (mapa, koordenatu geografikoak) edo airearen kalitatearen adierazleen kanpainetarako definitutako laginketa-puntuak, bai eta muga-balioak gainditzeko eremuak ere, hala badagokio.
2. Informazio orokorra:
 - Eremu mota (udalerrria, industrialdea edo landagunea);
 - Kutsatutako azaleraren (km²) eta kutsadurarekiko esposizioan dagoen biztanleriaren zenbatespena.
4. Kutsaduraren izaera eta ebaluazioa: aurreko urteetan (EGEak ezarri aurretik) behatutako kutsatzaileen kontzentrazioari buruzko informazio eguneratua, uharteko udalerrriak edo lurraldeak informazio hori eta erabilitako ebaluazio teknikak baditu.
6. Helburu kuantifikagarriak.

1. B eranskina. Bestelako elementuak

1. Inguruneke zarata neurtzeko estazioak (mapa, koordenatu geografikoak) edo zarata-adierazleen kanpainetarako definitutako laginketa-puntuak, bai eta muga-balioak gainditzeko eremuak ere, hala badagokio.
2. Kutsadura akustikoaren izaera eta ebaluazioa: aurreko urteetan (EGEak ezarri aurretik) ikusitako ingurumen-zarataren adierazleak, baldin eta uharteko udalerrriak edo lurraldeak informazio hori eta erabilitako ebaluazio-teknikak baditu.
3. Inguruan dauden zarata-iturriei buruzko informazioa.
4. Helburu kuantifikagarriak.

Hasieran aipatu den bezala, beharraren printzipioak, EGEa ezarri nahi den hiri-ingurunearen arrazoi edo behar bereziak identifikatzeaz gain, lortu nahi diren xedeak edo helburuak argi identifikatzea ere eskatzen du, identifikatutako beharrekin koherentzia izan behar baitute.

Hori dela eta, abiapuntuko egoera ebaluatu ondoren, **bigarren urratsa helburu kuantifikagarriak ezartzea** da: airearen kalitatea hobetzeko eta berotegi efektuko gasen emisioak arintzeko helburuak nahitaez, kutsadura akustikoa arintzeko helburuak, garraio moduetan efizientzia energetikoa handitzea eta modu jasangarrian banatzeko helburuak, borondatez.

Airearen kalitatea hobetzeko helburuari dagokionez, 1052/2022 Errege Dekretuak ezartzen du beharrezkoa dela hasierako egoera hobetzeko helburu abstraktu eta nahitaezko bat ezartzea. Udalak airearen kalitatearen arloan indarrean dagoen araudia betetzen ez badu, gutxieneko hobekuntza-helburu hori indarrean dagoen araudia betetzea izango da.

Aitzitik, udalerriak airearen kalitateari buruz indarrean dagoen legeria betetzen badu, arauak diskrezionalitate-eremu bat ematen dio, hobetzeko zer helburu ezarri erabakitzeko, jarraibide bakar batekin: EGEaren proiektuak lagundu behar du, *arrazoizko* epe batean, Osasunaren Mundu Erakundearen airearen kalitateari buruzko jarraibideen gida-balioak lortzen. Beraz, proiektuak helburu hori islatu behar du, eta administrazio eskudunak erabaki beharko du, bere inguruabar partikularrak kontuan hartuta, zein den betetze hori lortzeko arrazoizko epea⁹.

Puntu honetan aipatu behar dugu airearen kalitatearen arloan indarrean dagoen legeria datozen hilabeteetan aldatuko dela; 3.3 atalean zehatzago garatzen dugu indarrean dagoen airearen kalitatearen arloko araudia, eta azalduko dugu zer aldaketa egingo den eta kontuan hartu beharko den EGEaren helburuak ezartzerakoan.

Indarrean dagoen araudia betetzeko epeak, ordea, ez dira borondatezkoak, araudian bertan daude ezarrita. Gutxieneko helburu horiek betetzen direnetik aurrera, esan bezala, OMEren 2021eko Jarraibideetan ezarritako balioak lortzeko epeak toki erakundeak aintzat hartzen dituenak izan behar dira, *arrazoizkotasunaren* marjinaren barruan¹⁰.

BEG emisioak arintzeko helburua aldaketa modalari buruzko **helburu zehatzagoetan definitzen da**. Izan ere, beste atal batzuetan adierazi dugun bezala, klima aldaketari buruzko Estatuko plangintzan EGEak *“aldaketa modalerako neurri izar”* gisa planteatuta daude, eta espero da BEG emisioak murriztea. Hau da, berotegi efektuko gasen emisioak arintzea ez da ibilgailu parke osoaren elektrifikazioaren emaitza zuzen gisa aurkezten, baizik eta garraio moduen aldaketa horren ondorio gisa, eta, zalantzarik gabe, erabilera pribatuko ibilgailu motordunen garraioaren elektrifikazioarekin batera.

Lortu beharreko helburuak, beraz, aldaketa modal horrekin lotuta daude, bereziki eta batez ere, ibilgailu pribatu motordunaren erabilera murriztea gainerako garraiobideen aldean, bai eta ibilgailu motordunaren elektrifikazioa ere.

Aldaketa modala bultzatzeari eta garraiobideen erabileran efizientzia energetikoa sustatzeari buruzko helburu osagarriak hertsiki lotuta daude BEGak murrizteko helburuarekin, eta, horregatik, jarraipen adierazle berberak dituzte.

⁹ *Datu orientagarri gisa, airearen kalitateari buruzko Zuzentarauaren proposamenak 2030a baino lehen bete beharreko balio berriak ezartzen ditu.*

¹⁰ *Airearen kalitateari eta atmosferaren babesari buruzko azaroaren 15eko 34/2007 Legean jasotako airearen kalitatearen arloko oinarritzko araudiaren printzipio gidaria da botere publikoen betebeharra pertsonen eta ingurumenaren babes-maila handia lortzeko eta mantentzeko behar diren neurri guztiak hartzea (4. artikulua).*

Azkenik, hala erabaki bada, kalitate akustikoko helburuak ezarri ahal izango dira. Airearen kalitatearen kasuan bezala, lotutako helburu eta neurri batzuk ezartzeak bat etorri behar du kalitate akustikoari buruzko abiapuntuko datu espezifiko batzuekin. Emaitzen arabera, helburua indarrean dagoen araudia betetzea baino ez da izango, ebaluazioak ez-betetzereen bat ematen dela islatzen badu; bestela, 1052/2022 Errege Dekretuak ez du aipatzen airearen kalitateari buruzko OMEren jarraibideen antzeko erreferentziarik soinu kalitatearen esparruan¹¹. Adierazten dena da helburua, zaratari buruzko araudia betez gero, kalitate horri eustea izan behar dela. Gainera, 3.3 atalean sakontasun handiagoz aipatuko den bezala, EGEari buruzko Errege Dekretuak eremu lasai berriak sartzeko aukera ezartzen du EGEen eremuan.

3.2.2. Aukera eraginkorren ebaluazioa

EGEaren proiektuetan islatu behar den bigarren printzipioa eraginkortasun- edo egokitasun-printzipioa da, zeinaren arabera hartutako EGEaren diseinuak egokiena izan behar baitu finkatutako helburuak lortzen direla bermatzeko. Ondorioz, lortu nahi den emaitza lortuko duen neurri murriztaile bat baino ez da zuzenbidearen araberakoa izango; bestela, ez da justifikatuta egongo.

Eraginkortasunaren edo egokitasunaren printzipioak zer esan nahi duen erakusten duen adibide bat ematen digu **EBJAren 2022ko abenduak epaiak, Espainia kondentzeari buruzkoak, 2010/50/EE** Zuzentarauan nitrogeno dioxidorako ezarritako **muga-balioak ez betetzeagatik** 2010etik 2020ra.

Emandako zuzentaruaren ez-betetzeak bi dira: lehenik eta behin, aplikatu beharreko araudiak ezarritako muga-balioak ez betetzea, eta, bigarrenik, ahalik eta eperik laburrenean **betetzeko neurri egokiak eta proposak dituen planik ez hartzea**. Plan horiek Europako Batzordeari jakinarazi eta ebaluatzen zaizkio. EBJAk egiaztatutzat ematen du bi betebeharrak ez direla bete, eta Espainia kondentzen du.

Legeak ezarritako muga-balioak betetzeko neurri eraginkorrak hartzeko betebeharrari dagokionez, epaiak interesgarriak diren bi alderdi aipatzen ditu:

- 1) Lehenik eta behin, eta kasu zehatzari dagokionez, adierazi du ez dela onargarria Espainiako Erresumak egindako alegazioa baiestea, airearen kalitatea hobetzeko neurriak aurreikusi eta ezarri baitira. EBJAk adierazi duenez, neurrien xehetasunetan sartu beharrik gabe, Zuzentarauan ezarritako muga-balioak **zazpi urtez sistematikoki eta behin eta berriz ez betetzeak berez erakusten du neurriak, direnak direla, ez zirela egokiak**.
- 2) Bigarrenik, eta oraindik benetan ezarri gabe zegoen arren, Madrilek airearen kalitateari buruzko A Plana onartu zuen 2017an, eta bertan “Madrid Central” ezartzea aurreikusten zen. Horri dagokionez, eraginkortasuna ebaluatu gabe zegoen arren, **EBJAK, aldez aurretik, baloratu zuen “neurriaren eraginkortasuna mugatua zela, 4,72 km²-ko eremuari bakarrik eragiten baitzion, eta ES1301 Madril eremuaren azalera osoa 604,45 km²-koa zela”**. Kasu honetan, dituen ondorioak ebaluatu beharrik gabe, ondoriozta daiteke kutsatutako azalera sarbide mugatuko eremua baino askoz handiagoa bada, ziurrenik emaitzak ez direla nahi bezalakoak izango. Beraz, EGEaren mugaketak egokia izan behar du, halaber, finkatutako airearen kalitatearen helburuei dagokienez.

¹¹ Aipatzen ez diren arren, badira jarraibide batzuk adostasunez har daitezkeenak: *Environmental Noise Guidelines for the European Region, Osasunaren Mundu Erakundea 2018, ISBN 978 92 890 5356 3*.

Epai horrek, EGE bat ezartzeko prozesura ekarrita, hartutako neurriak maiz ebaluatzearen garrantzia gogorarazten digu, bai eta neurriok egokitzearen garrantzia ere, lortu nahi den helburuari erantzuten ez badiote. Hau da, laburbilduz, **neurri bat egokia edo eraginkorra dela uste da espero den emaitza ematen badu**, kasu honetan, neurriak airearen kalitatea hobetzen laguntzen badu egindako ebaluazioen arabera; bestela, aldatu egin beharko da, zeren, beharraren printzipioari erantzuten badio ere, ez baitagokio eraginkortasunaren printzipioari.

Eraginkortasun-printzipioaren justifikazioa **kutsaduraren jatorria aztertuz** islatzen da proiektuan, eta, horri esker, ezarritako helburuak lortzeko **aukera eraginkorrak ebaluatu ahal izango dira**.

Aurrekoarekin lotuta, eraginkortasun-printzipioa hurrengo atalean azaltzen den proportzionaltasun-printzipioarekin lotu behar da; izan ere, **EGEaren diseinuak, lortu nahi diren helburuak lortzeko egokia izateaz gain, proportzionala izan behar du**, dauden aukeren artean eskubideak gutxien murrizten dituen aukeratu izanaren zentzuan.

Horregatik, fase honetan, nahi den emaitzara eramango luketen hainbat aukera aztertzea komeni da, ondoren, eskubideak gutxien murrizten dituen hautatu ahal izateko.

Aukeretako bat **zero aukera edo esku ez hartzeko aukera** izango da, hau da, esku ez hartzea erabakiko balitz abiapuntuko egoeraren bilakaera naturala zein izango litzatekeen aztertzea; hau da, aurrekoaren jarraipena den administrazio-jarduera baten emaitzaren azterketa, ezarritako helburuei dagokienez.

Zero aukeraren azterketa hori interesgarria da bai EGEa ezartzera behartuta dauden udalerrietan, bai ezarri gabe daudenetan, murrizketaren irismena modulatzeko eta neurriaren beharra justifikatzen laguntzen duelako. Izan ere, EGEei buruzko alegazio komun bat izan ohi da ez dela beharrezkoa murrizketa bat ezartzea gehien kutsatzen duten ibilgailuei, hiri-inguruneetan espero den ibilgailu-parkearen berrikuntza "naturalagatik". Zero aukera aztertuta, ibilgailu-parkearen berrikuntza natural horren irismena ebalua daiteke, kutsaduraren murrizketa "naturala" ekar dezaketen beste faktore batzuekin batera, eta, horrela, murrizketaren irismena modulatu.

Zero aukeraren emaitza aztertu ondoren, gutxienez beste bi aukera erreal edo murriztaile ebaluatu behar dira (nahiz eta arau bidez ez ezarri zenbat), gutxienez honako aldagai hauek ebaluatuta:

- **EGEaren diseinu espaziala:** dimentsioa, EGE kopurua, kokapena, eraztunak egotea, etab.
- **Murrizketaren eredua:** sarbidea mugatuta izango duten ibilgailuen ingurumen-sailkapena, ibilgailuen kategoria, hala badagokio, ordutegia, etab.
- **Garraibide iraunkoragoetarako aldaketa sustatzen duten beste neurri batzuk.**

EGEaren proiektua

I. A eranskina. Gutxieneko edukia

Eraginkortasun-printzipioa betetzen dela islatzen duten datuak

5. Kutsaduraren jatorria: Atmosferaren kutsaduraz arduratzen diren emisio-iturri nagusiek emisio guztiei egiten dieten ekarpenari buruzko informazio eguneratua, parke zirkulatzailaren karakterizazioa (ingurumen-sailkapenaren arabera, eta, horrez gain, ibilgailuen emisio errealen neurketa enpirikoak banaka erabili ahal izango dira).

7. Hartu beharreko neurrien azterketari buruz:

- Neurri posibleen zerrenda eta aplikazio-egutegia. Gomendagarria da airearen kalitatearen modelizazioan oinarritzea, airearen kalitatea hobetzeko eta klima aldaketa arintzeko helburuak lortzeko beharrezkoak diren gutxieneko eremua eta murrizketa neurriak ezartzeko.
- Airearen kalitatearen hobekuntzaren eta berotegi-efektuko gasen emisioak arintzearen estimazioa eta finkatutako helburuak lortzeko aurreikusitako epearen estimazioa.

Azken batean, proposatutako EGEaren eraginkortasun-printzipioa betetzen dela islatzeko, proiektuak justifikatu behar du proposatutako neurriak egokiak direla airearen kalitatea hobetzeko finkatutako helburua lortzeko, bai eta berotegi-efektuko gasak arintzeko eta, hala badagokio, zarata murrizteko helburuak lortzeko ere. Horretarako, ez da nahikoa ibilgailu motordunen zirkulazioa murrizteak ustez izango duen eragina modu orokorrean alegatzea, baizik eta udalerrian izango duen eragin zehatza justifikatu behar da, airearen kalitateari eta udalerrri bakoitzeko kutsaduraren jatorriari buruzko datuetatik abiatuta.

3.2.3. Inpaktuaren eta proportzionaltasunaren ebaluazioa

EGEaren proiektuan islatu behar den hirugarren printzipioa **proportzionaltasun-printzipioa** da. Horren arabera, EGEaren diseinuak bete beharreko premiari erantzuteko ezinbesteko erregulazioa jaso behar du, egiaztatu ondoren ez dagoela eskubideak gutxiago murrizten dituen edo hartzaileei betebeharrak gutxiago ezartzen dizkien beste neurririk.

Beraz, printzipio hori betetzen dela justifikatzeko, beharrezkoa da alde zehatzetik hainbat aukera eraginkor ebaluatzea, ondoren eskubideak gutxiago murrizten dituen edo eragin sozial eta ekonomiko txikiena eragiten duena aukeratzeko.

Horretarako, bai 1052/2022 Errege Dekretuak bai jurisprudentziak exijitzen dute proiektuak proposatutako EGEaren inpaktua hainbat eremutan islatzea: eremu sozialean eta ekonomikoan, batez ere. Helburua da adieraztea proposatutako EGEa, murrizketa neurriekin batera, **arrazoizkoa edo proportzionala** dela lortu nahi den helburuarekiko, espero diren onurak eta kostuak haztatu ondoren.

Horri dagokionez, funtsezkoa da kostu sozial edo ekonomiko horiek arintzera bideratutako neurriak aurreikustea, kolektibo jakin batzuentzat ordutegi modulazioak, salbuespenak edo luzamenduak bezalako neurriak ezarriz. Hau da, proportzionaltasun-azterketa honen helburua da justifikatzea neurriek, objektiboki proposatutako helburuetarako balio izateaz gain, ez dutela neurritz kanpoko eraginik ekartzen ikuspegi sozial eta ekonomikotik, baizik eta eragin hori **arrazoizkoa** dela eta, gainera, modu eraginkorrean **arintzen** saiatu direla.

Zehazki, diseinu espazialaren proportzionaltasuna islatu behar da -dimentsioa, kokapena-, bai eta ezarritako murrizketaren proportzionaltasuna ere. Jarraian, EGEaren proiektuaren edukia adierazten da, proportzionaltasun-printzipioaren justifikazioarekin lotuta:

EGEaren proiektua

I. A eranskina. Gutxieneko edukia

Proportzionaltasun-printzipioa betetzen dela islatzen duten datua

7. Airearen kalitatea hobetzeko eta klima aldaketaren emisioak arintzeko neurriak:

- Gehien kutsatzen duten ibilgailuei ezarritako murrizketa absolutuen alternatibak aztertzea, hala nola ordutegi-modulazioa, iraupen nahikoa kalibratua duten erregimen iragankorrak, garraio bide jasangarriagoetara aldatzea sustatzeko, hala nola mugikortasun aktiboa eta garraio publikoa, eta, azken batean, Espainiako ibilgailuen parketik zero emisioko ibilgailuetarako trantsizioa errazteko, bai eta behar bezala justifikatutako salbuespen posibleetarako ere.
- EGEen lurralde-eremuaren justifikazioa, bai eta, hala badagokio, haien azpieroemu edo eremuena ere, eta denbora-espazioekiko korrelazioa, azaroaren 15eko 34/2007 Legearen 16.4 artikuluan eta Trafikoari, Ibilgailu Motordunen Zirkulazioari eta Bide Segurtasunari buruzko Legearen testu bateginaren 18. artikuluan xedatutakoaren babesean.
- Sartzeko, zirkulatzeko eta aparkatzeko murrizketak eta, hala badagokio, ezarritako salbuespenak Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren urriaren 1eko 40/2015 Legearen 4. artikuluekin, Merkatu Batasuna Bermatzeko abenduaren 9ko 20/2013 Legearen 5. artikuluekin eta Toki Korporazioen Zerbitzuen Erregelamenduaren 6. artikuluekin bat datozela justifikatzea.

10. Memoria ekonomikoa, gutxienez honako eragin-azterketa hauek jasoko dituen:

- a)** EGEak toki-erakundeetan duen aurrekontu- eta ekonomia-eraginaren azterketa, Aurrekontu Egonkortasunari eta Finantza Iraunkortasunari buruzko apirilaren 27ko 2/2012 Lege Organikoaren 7.3 artikuluan eta 39/2015 Legearen 129.7 artikuluan arabera.
- b)** Lehiaren eta merkatuaren gaineko ondorioen azterketa, 39/2015 Legearen 129. artikuluan eta hurrengoetan eskatutakoaren arabera.
- c)** EGEak ezartzearen ondorioak kalteberatasun handieneko gizarte-taldeentzat.

Jurisprudenziari buruzko atalean ikusiko den bezala, EGE batzuen aurkako errekurtsioak ebatzi dituzten epaietan proportzionaltasun-printzipioa aztertzea erabakigarria izan da EGE horiek baliogabetzeko erabakia hartzeko. Nabarmendu behar da, hala ere, auzitegiak ez direla hasi neurriak proportzionalak ziren ala ez aztertzen; azertu dutena da ea udalek eskura zuten informazio guztia izan duten, proportzionaltasunari dagokion mozkinen eta kostuen haztapen judizioa egin ahal izateko.

Azken batean, **beharra, eraginkortasuna eta proportzionaltasuna** dira, zentzu hertsian, **motibazioa** osatzen duten aulkiaren hiru hankak, eta auzitegiek alderdi hori aztertzen dute administrazioek diskrezionalitatea -edo hautatzeko askatasuna- duten eremuetan, esku hartzeko neurri bat edo bestea aukeratzeko, hainbat irtenbide posible direlako, hala nola EGEen diseinua.

Administrazioak diskrezionalitate-marjina duen kasu horietan, auzitegiek kontrolatzen dituzte forma -administrazio publikoen borondatea eratzeko prozedura betetzea, funtsean- eta **motibazioa**, hau da, ikusi berri ditugun behar-, eraginkortasun- eta proportzionaltasun-printzipioen betetze-maila berrikustea.

3.2.4. Koherentziaren azterketa

EGEaren proiektuan islatu behar den laugarren printzipioa **segurtasun juridikoaren printzipioa** da, zeinaren arabera ekimen arauemailea koherentziaz gauzatuko baita gainerako ordenamendu juridikoarekin, tokikoarekin, autonomikoarekin, nazionalarekin eta Europar Batasunekoarekin, arau-esparru egonkorra, aurreikusteko modukoa, integratua, argia eta ziurtasuneko sortzeko, haren ezagutza eta ulermena erraztuko duena, eta, ondorioz, pertsonen eta enpresen jarduna eta erabakiak hartzea erraztuko dituena.

Segurtasun juridikoak esan nahi du EGEaren diseinua arautzen duen arauak argitasuna bilatu behar duela, nahastea saihestuz, eta operadoreek eta pertsonak zeri heldu argi jakin dezaten saiatur.

Horregatik, proiektuak EGEen esparru juridikoa, ezartzen diren eskubide eta betebeharrak eta gainerako udal eta sektore araudiarekiko koherentzia islatu beharko ditu -airearen kalitatea, klima aldaketa, zarata eta abar-. 3.3 atalean puntu honetan kontuan hartu beharreko oinarritzko araudi sektoriala aipatzen da.

EGEaren proiektua

1. A eranskina. Gutxieneko edukia

Segurtasun juridikoaren printzipioa betetzen dela islatzen duten datuak

3. EGEen proiektuen eta aurretik dauden plangintza-tresnen arteko koherentzia aztertzea.

9. EGEaren izaeraren eta uharteko udalerrian edo lurraldean ezarri nahi diren eskubide eta betebeharren azterketa juridikoa, eskumena, administrazio-ahalak (bereziki zehatzeko ahala) eta hura ezartzeko tresna egokiak barne, hala nola lankidetzeta-hitzarmenak.

3.2.5. Gardentasuna eta parte-hartze publikoa

EGEaren proiektuan islatu behar den bosgarren printzipioa **gardentasun-printzipioa** da. Printzipio horren arabera, administrazio publikoek aukera eman behar dute indarrean dagoen araudia eta hura egiteko prozesuari dagozkion dokumentuak erraz, modu unibertsalean eta eguneratuan eskuratzeko, Gardentasunari, informazio publikoa eskuratzeko bideari eta gobernu onari buruzko abenduaren 9ko 19/2013 Legearen 7. artikuluan ezarritakoaren arabera; argi eta garbi definitu behar dituzte arau-ekimenen helburuak eta horien justifikazioa arauen atarikoan edo zioen azalpenean; eta aukera eman behar dute hartzailerak potentzialak parte-hartze aktiboa izan dezaten arauak prestatzean.

Gardentasun-printzipioa indartu egiten da ingurumen-arloan, uztailaren 18ko 27/2006 Legean ezarritako erregulazio propioa baitu. Lege horrek ingurumenaren arloan informazioa eskuratzeko, parte-hartze publikorako eta justiziara jotzeko eskubideak arautzen ditu.

Gardentasun-printzipioa eta ingurumenaren arloan informatzeko eta parte hartzeko eskubidea bermatzeko, **publiko orokorraren eskubide hauek bermatu behar dira, interes berezirik edo legitimorik erakutsi beharrik gabe:**

1. EGEaren proiektua egiten parte hartzeko eskubidea, aukera guztiak posible direnean, hau da, erabakia hartu aurretik.
2. Agintari publikoek -besteak beste, toki-administrazioa osatzen duten erakundeek- edo haren izenean informazioa duten beste subjektu batzuek duten ingurumen-informazioa eskuratzeko eskubidea.

Era berean, 27/2006 Lege honek bermatzen du ingurumen-informazioa zabaltzea eta jendearen eskura jartzea, pixkanaka eta ahalik eta zabalena, sistematikoki eta teknologikoki.

27/2006 Legearen arabera, **ingurumenari buruzko informazioa** da:

- a) **Ingurumen-elementuen egoera, hala nola airea eta atmosfera**, ura, lurzorua, lurra, paisaiak eta naturguneak, hezeguneak eta itsasoko eta kostaldeko eremuak barne, dibertsitate biologikoa eta haren osagaiak, genetikoki eraldatutako organismoak barne; eta elementu horien arteko interakzioa.
- b) **Faktoreak**, a) atalean aipatutako **ingurumen-elementuei eragiten dietenak edo eragin diezaieketenak**, hala nola substantziak, energia, zarata, erradiazioak edo hondakinak, hondakin erradiaktiboak, emisioak, isurketak eta ingurumeneko beste liberazio batzuk.
- c) **Administrazio-neurriak**, hala nola politikak, arauak, planak, programak, ingurumen-arloko akordioak eta a) eta b) ataletan aipatutako elementu eta faktoreei eragiten dieten edo eragin diezaieketen jarduerak, bai eta elementu horiek babesteko jarduerak edo neurriak ere.
- d) **Ingurumen-legeria betetzeari buruzko txostenak.**
- e) **Kostu-onura erlazioaren analisisa** eta c) atalean aipatutako neurri eta jardueri buruzko erabakiak hartzeko erabilitako bestelako analisi eta kasu ekonomikoak..

- f) Pertsonen osasun- eta segurtasun-egoera, elikadura-katearen kutsadura, giza bizi-baldintzak, historia-, kultura- eta arte-ondareko ondasunak eta eraikuntzak barne, a) letran aipatutako ingurumen-elementuen egoerak edo, elementu horien bidez, b) eta c) letretan aipatutako alderdietako edozeinek eragina duenean edo izan dezakeenean.

Ingurumenaren arloko lege sektorialek, airearen kalitateari buruzko araudiak barne, askotan informazio eta parte-hartze publikorako eskubide hori ere jasotzen dute¹².

EGEaren proiektua

I Eranskina

Proiektuan eraginkortasun-printzipioa betetzen dela islatzen duten datuak

I. A eranskina. Gutxieneko edukia

- 1.** EGEaren perimetroa mugatzea, haren perimetroa mugatzen duten herri barruko bideak edo hesi naturalak mugatzea barne. Airearen kalitatea neurtzeko estazioak (mapa, koordenatu geografikoak) edo airearen kalitatearen adierazleen kanpainetarako definitutako laginketa-puntuak, bai eta muga-balioak gainditzeko eremuak ere, hala badagokio.
- 2.** Informazio orokorra: Eremu mota (udalerrria, industrialdea edo landagunea). Kutsatutako azaleraren (km²) eta kutsadurarekiko esposizioan dagoen biztanleriaren zenbatespena.
- 4.** Kutsaduraren izaera eta ebaluazioa: aurreko urteetan (EGEak ezarri aurretik) behatutako kutsatzaileen kontzentrazioari buruzko informazio eguneratua, uharteko udalerrriak edo lurraldeak informazio hori eta erabilitako ebaluazio teknikak baditu.
- 5.** Kutsaduraren jatorria: atmosferaren kutsaduraz arduratzen diren emisio iturri nagusiek emisio guztiei egiten dieten ekarpenari buruzko informazio eguneratua, parke zirkulatzailaren karakterizazioa (ingurumen sailkapenean oinarrituta, eta, horrez gain, ibilgailuen emisio errearen neurketa enpirikoak banaka erabili ahal izango dira).
- 12.** Betetzearen jarraipena egiteko eta berrikusteko prozedurak. Airearen kalitatearen eta klima-aldaketaren adierazleak definitzea, horien jarraipena egiteko aldizkakotasuna ezartzea eta informazioa eskuratzea.
- 13.** Komunikazio, partaidetza eta sentsibilizazio plana, herritarrekin, eragile ekonomikoekin eta mugikortasunaren beste eragile batzuekin elkarrizketa bat ezarriz, prozesuan txertatzeko.

¹² Hala, airearen kalitateari eta atmosferaren babesari buruzko azaroaren 15eko 34/2007 Legearen 8. eta 17. artikulua, bai eta airearen kalitatea hobetzeari buruzko urtarrilaren 28ko 102/2011 Errege Dekretuaren 28. artikulua ere.

1. B eranskina. Bestelako elementuak

1. Inguruneko zarata neurtzeko estazioak (mapa, koordenatu geografikoak) edo zarata-adierazleen kanpainetarako definitutako laginketa-puntuak, bai eta muga-balioak gainditzeko eremuak ere, hala badagokio.
2. Kutsadura akustikoaren izaera eta ebaluazioa: aurreko urteetan (EGEak ezarri aurretik) ikusitako ingurumen-zarataren adierazleak, baldin eta uharteko udalerriak edo lurraldeak informazio hori eta erabilitako ebaluazio-teknikak baditu.
3. Inguruan dauden zarata-iturriei buruzko informazioa.
6. Betetzearen jarraipena egiteko eta berrikusteko prozedurak. Mugikortasun jasangarriaren, zarataren eta efizientzia energetikoaren adierazleak definitzea, horien jarraipena egiteko aldizkakotasuna ezartzea eta informazioa eskuratzea.

Ikus daitekeenez, ingurumen-informazioa osatzen duten datu gehienak bat datoz proiektuetan eman beharreko informazioarekin, publikoak izan behar baitute. Beraz, udalerrietako kutsadurari buruzko datuen argitalpena ez da soilik neurrien beharra justifikatzeko betebeharragatik azaltzen, baita parte-hartze eta informazio publikoaren printzipioak bermatzeko betebeharragatik ere, printzipio horiek indartu egiten baitira EGEaren proiektuen kasuan, ingurumen izaerako proiektua delako.

EGEari buruzko 1052/2022 Errege Dekretuak garrantzi handia ematen dio informazio eta parte-hartze publikoari EGEa prestatzeko eta ezartzeko fase guztietan, hainbat artikulutan islatzen den bezala, bereziki informazio publikoari buruzko 11. artikuluan, monitorizazio eta jarraipen sistemari buruzko 12. artikuluan eta gobernantzari eta parte hartze publikoari buruzko 13. artikuluan.

3.2.6. EGEaren jarraipen- eta ebaluazio-esparru bat diseinatzea

EGEaren proiektuan islatu behar den printzipioetako seigarrena **EGEaren jarraipen- eta ebaluazio-printzipioa** da. Horren arabera, toki-erakundeek ezarritako EGEak berrikusi behar dituzte aldian-aldian, neurriek espero diren emaitzetara daramaten eta, beraz, neurri horiek behar bezala justifikatuta eta ezarritako kostua eta kargak behar bezala kuantifikatuta dauden aztertu ahal izateko.

EGEaren proiektua

1. A eranskina. Gutxieneko edukia

Jarraipen- eta ebaluazio-printzipioa betetzen dela islatzen duten datuak

12. Betetzearen jarraipena egiteko eta berrikusteko prozedurak. Airearen kalitatearen eta klima-aldaketaren adierazleak definitzea, horien jarraipena egiteko aldizkakotasuna ezartzea eta informazioa eskuratzea.

Neurrien etengabeko jarraipena ezinbesteko baldintza da aurretik aztertu diren printzipio guztiak betetzen direla bermatu ahal izateko. Izan ere, EGEEaren neurriak ez dira justifikatu edo arrazoitu behar inplementazioaren hasierako uneari dagokionez soilik, baizik eta inplementazioa indarrean dagoen denbora guztian.

EGEerako proposatutako helburuen betetze-maila etengabe monitorizatzeko betebeharrak gain, Errege Dekretuak ezartzen du EGEEa ezartzen denetik hiru urteko epean eta, ondoren, lau urtean behin, **helburuen betetze-maila baloratuko duen txosten bat**¹³ argitaratu behar dela, denbora-tarte horretako jarraipen-adierazleen emaitzak adierazita.

EGEEaren Errege Dekretuaren 12. artikulua araberak, monitorizazio eta jarraipen sistemak, gutxienez, adierazle hauek erabili behar ditu:

a) Nitrogeno dioxidoaren kontzentrazioa:

1. Orduko muga-balioaren (OMB) bilakaera.
2. Urteko muga-balioaren (UMB) bilakaera.

b) Auto partikularren erabileraren banaketa modala: joan-etorriak auto partikularrean/joan-etorriak guztira beste garraiobide batzuetan.

c) Zero emisio ibilgailuen ehunekoa, ibilgailu pribatuen, salgaien garraioaren eta garraio kolektiboaren **flota osoarekiko.**

3.2.7. Aurrekontu-egonkortasunaren kontrola

Azkenik, Aurrekontu Egonkortasunari eta Finantza Iraunkortasunari buruzko apirilaren 27ko 2/2012 Lege Organikoaren aginduz, ezinbestekoa da proiektuak EGEEaren aurrekontu eta ekonomia eraginaren azterketa islatzea.

Hain zuzen ere, baliabide publikoak esleitzeko eta erabiltzeko efizientzia-printzipioari buruzko 2/2012 Lege Organikoaren 7. artikulua honako hau dio:

‘3. Lege-eta arau-xedapenek, egiteko eta onartzeko aldian, administrazio-egintzek, kontratuak eta lankidetzak-hitzarmenek, baita oraingo edo etorkizuneko gastuetan edo diru-sarrera publikoetan eragiten duten lege honen aplikazio-eremuko subjektuen beste edozer jarduerak ere, beren ondorioak eta eraginak aztertu beharko dituzte, eta zehatz-mehatz bete behar dituzte aurrekontu-egonkortasuneko eta finantza-iraunkortasuneko printzipioen eskakizunak’.

Jurisprudenziari buruzko atalean ikusiko den bezala, aurrekontuan izandako eraginaren azterketa ez da nahikoa izan, eta hori, berez, EGEEen ordenantzak baliogabetzeko arrazoia izan da.

¹³ Esta periodicidad es coherente con la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente; en efecto, el artículo 8 de esta norma establece que las administraciones públicas deben elaborar y publicar, como mínimo cada año, un informe de coyuntura sobre el estado del medio ambiente y cada cuatro años un informe completo. Se señala que estos informes serán de ámbito nacional y autonómico y, en su caso, local e incluirán datos sobre la calidad del medio ambiente y las presiones que éste sufra, así como un sumario no técnico que sea comprensible para el público.

3.3. Aplikatzekoa den sektoreko arau-esparrua

Atal honetan, EGEEi eragiten dien araudi sektorialaren alderdi garrantzitsuenak aipatzen dira, hori baita abiapuntuko egoera ebaluatzeko, dagozkion helburuak ezartzeko eta jarraipen-adierazleak definitzeko erreferentziatzat hartu beharko den araudia.

Lehenik eta behin, aipatu behar da ingurumena administrazio maila guztiek duten eskumena dela, Europar Batasunetik hasi eta toki erakundeetaraino. Gaur egun, ingurumen arloko Estatuko araudiaren zati handi bat Europako araudia aplikatzearen eta transposizioaren emaitza da, hala gertatzen da, behintzat, EGEEari buruzko Errege Dekretuan aipatutako hiru araudi sektorialekin: airearen kalitatea, klima aldaketa eta kutsadura akustikoa. Izan ere, EBk eskumenak ditu ingurumen-politikaren esparruan, eta, beraz, estatu kideek zuzenean aplikatu behar dute araudi hori, Erregelamendu forma hartzen duen kasuetan; bestela, barne-zuzenbidera ekarri behar dute araua, aplikatzekoa izan dadin, Zuzentarauen kasuan bezala.

Estatuaren eremuan, Estatuak ingurumenaren arloko oinarritzko araudia egiteko eskumena du, eta, beraz, normalean, kasuan kasuko ingurumen-esparru sektorialaren oinarriak arautuko dituen lege bat egongo da. Hala ere, autonomia-erkidegoek eskumena dute ingurumen-araudi hori garatzeko, eta, beraz, airearen kalitateari, klima-aldaketari, mugikortasun jasangarriari eta zaratari buruzko hiru arloetan EGEEtarako helburuak ezartzeko orduan, autonomia-erkidegoak eman duen araudia hartu behar dugu kontuan, Estatuko legegileak ezarritako oinarritzko babesa zabal baitezake.

Toki-erakundeek, bestalde, eskumenak dituzte ingurumenaren eta ibilgailu motordunen trafikoaren arloan, eta **lotura negatiboaren printzipioak**¹⁴ gidatzen du beren eskumenen egikaritzea: hau da, toki-autonomiaren printzipioaren arabera (EKren 137. eta 140. artikulua), eskumena dute maila handiagoko beste arau batean berariaz araututa ez dauden ingurumen-gaiak arautzeko edo horiek eskainitako babesa garatzeko edo zabaltzeko, betiere arau-hierarkiaren printzipioa errespetatuz.

Azken batean, EGEEaren proiektua egiteko, bai eta HMJPa edo ingurumenari buruzko beste edozein tokiko araudi egiteko ere, komenigarria da aipatutako lurralde-administrazio bakoitzean emandako araudia aztertzea -EBn, Estatuan, autonomia-erkidegoetan eta tokian-. Jarraian, aipatutako eremuetako bakoitzean EGEEi aplikatu beharreko arauen laburpena eskaintzen da.

3.3.1. Airearen kalitatea

a) Europar Batasuneko araudia

Gaur egun, EBk airearen kalitatearen gaia arautzen du Europako Parlamentuaren eta Kontseiluaren 2024/2881 (EB) Zuzentarauaren bidez, 2024ko urriaren 23koa, Europako giroko airearen kalitateari eta atmosfera garbiagoari buruzkoa.

¹⁴ Gaur egun gehiengoan dagoen jurisprudentziak mantentzen duen printzipioa. Ildo horretan, Auzitegi Gorenaren 2009ko urriaren 15eko epaiak aipatu behar dira (283/2008 errekurtoa); eta 2009ko azaroaren 17a (1147/2008 errekurtoa), besteak beste.

EGEei dagokienez, 2024/2881 Zuzentaraua, estatuko ordenamendu juridikora transposatzeko zain dagoena, garrantzitsua da, zeren:

- Airearen kalitatearen helburuak ezartzen ditu
- Airearen kalitatea ebaluatzeko metodo eta irizpide komunak definitzen ditu

Era berean, garrantzitsua da, EGEen implementazioari aplikatu beharreko hainbat betebeharrak ezartzen dituelako:

- Airearen kalitateari buruzko informazioa lortzeko eta epe luzeko bilakaera eta ezarritako neurrien ondoriozko hobekuntzak kontrolatzeko betebeharra
- Informazio hori herritarren eskura dagoela ziurtatzeko betebeharra
- Airearen kalitateari eustea, ona denean, eta gainerako kasuetan hobetzea

Betebeharrak bete ahal izateko, Zuzentaruak alderdi teknikoak arautzen ditu, hala nola egin beharreko neurketa motak -neurketa finkoak, modelizazioak...-, laginketa-puntuaren kopurua eta kokapena, datuen kalitate-baldintzak eta laginak hartzeko erreferentzia-metodoak, besteak beste, esparru teknikoko beste baldintza batzuen artean. Lehen adierazi bezala, airearen kalitatearen arloko Europako araudia barne-ordenamendura ekarri da airearen kalitatea hobetzeari buruzko urtarrilaren 28ko 102/2011 Errege Dekretuaren bidez.

b) Estatuko araudia

Airearen kalitatearen arloko Estatuko oinarrizko araudiari dagokionez, bi arauk osatzen dute:

- **34/2007 Legea, azaroaren 15koa, airearen kalitateari eta atmosferaren babesari buruzkoa**
- **102/2011 Errege Dekretua, urtarrilaren 28koa, airearen kalitatea hobetzeari buruzkoa**

34/2007 Legeak atmosferaren kutsadura prebenitzeko, zaintzeko eta murrizteko oinarriak ezartzen ditu, eta lurralde-administrazio bakoitzak gai horretan dituen eskumenak definitzen ditu; 102/2011 Errege Dekretuak, berriz, Europako araudia barne-zuzenbidera egokitzen du.

Airearen kalitatearen arloan, garrantzitsua da 34/2007 Legeak egiten duen eskumen-banaketa kontuan hartzea; izan ere, horren arabera, estatuari dagokio definitzea eta ezartzea, autonomia-erkidegoen parte-hartzearekin:

- Airearen kalitatearen helburuak, alerta- eta informazio-atalaseak eta isurtzeko muga-balioak.
- Estazioek, sareek, metodoek eta airearen kalitatea ebaluatzeko beste sistema batzuek bete beharreko gutxieneko baldintzak.
- Iturri naturalak kalkulatzeko metodologiak eta zenbait kutsatzaileraren balio erregistratuetan duten eragina ezagutzeko prozedurak.

Gaur egun, airearen kalitatea hobetzeari buruzko urtarrilaren 28ko 102/2011 Errege Dekretuan jasota daude helburu, baldintza eta metodologia horiek.

c) Autonomia erkidegoko araudia

Bestalde, **autonomia-erkidegoek** airearen kalitatea ebaluatzen dute, lurraldea zonakatzen dute, airearen kalitatearen helburuak eta isurtzeko muga-balio zorrotzagoak ezar ditzakete, eta beren lurralde-eremuan airearen kalitatea hobetzeko planak egiten dituzte. EA Eren eremuan, Industria, Trantsizio Energetikoa eta Jasangarritasuna Sailak Airearen Kalitatea Kontrolatzeko Sare bat du, 55 neurketa-estazio dituena¹⁵.

Autonomia-erkidegoek airearen kalitatearen arloko gutxieneko eskakizun-mailak handitzeko ahalmena izan arren, EAEk ez du erabili garapen-eskumen hori, eta, beraz, kontuan hartu beharreko erreferentzia-balioak 102/2011 Errege Dekretuan ezarritakoak dira. Hala ere, Eusko Jaurlaritzak, duela gutxi, airearen kalitatea hobetzeko plan bat prestatu du, 2030erako helburuekin, hala nola:

- NO_x eta SO₂ emisioen % 70eko murrizketa lortzea
- PM_{2,5} emisioen % 50eko murrizketa lortzea
- Airearen kalitatea neurtzeko puntuen % 100ek urteko batez bestekoa bete dezaten lortzea: 20 µg/m³ PM₁₀erako, 10 µg/m³ PM_{2,5}erako eta 20 µg/m³ NO₂rako.
- Airearen kalitatea neurtzeko puntuen % 50 urteko batez bestekoaren azpitik egotea lortzea: 15 µg/m³ PM₁₀erako, 5 µg/m³ PM_{2,5}erako eta 10 µg/m³ NO₂rako.

EAEko airearen kalitatearen plan hau erreferentzia egoki gisa erabil daiteke EGEak hobetzeko helburuak ezartzeko, betiere bermatu beharreko legezko gutxieneko betetzetik harago.

Tokiko erakundeek, EGEak ezartzera behartuta daudenek, 34/2007 Legearen arabera *“esleituta dituzten eskumenak”* erabili behar dituzte. Airearen kalitateari buruzko lege horren arabera, eskumen horiek honako hauek dira:

- **100.000 biztanletik gorako udalerriek eta aglomerazio baten parte direnek** nahitaez izan behar dituzte datuak herritarrei airearen kutsadura-mailen eta kalitatearen berri emateko, airearen kalitatea hobetzeko planak onartu behar dituzte eta behar besteko ebaluazio-sistema bat izan behar dute.
- **Aglomerazioek**¹⁶, beren kabuz edo autonomia-erkidegoarekin lankidetzan, airearen kalitatea ebaluatzeko estazioak eta sareak izan behar dituzte.
- **Udalerrri guztiek** hartu behar dituzte helburuak betetzeko eta airearen kalitatea legez ezarritako muga barruan mantentzeko behar diren neurriak.

15 Airearen Kalitatea Kontrolatzeko Sarearen deskribapena: <https://www.euskadi.eus/informacion/la-red-de-control-de-calidad-del-aire/web01-a2ingair/es/>

16 250.000 biztanletik gorako biztanleriaren konurbazioa edo, bestela, 250.000 biztanle edo gutxiago dituenan, autonomia-erkidegoek zehaztutako km² bakoitzeko biztanleria-dentsitatearekin.

Hala ere, lehen adierazi den bezala, EGEaren Errege Dekretuak airearen kalitatearen arloan indarrean dagoen araudia betetzea aipatzen du ezinbesteko gutxieneko gisa, eta azken helburua da EGEek **OMEren 2021eko Airearen Kalitateari buruzko Jarraibideetan** ezarritako balioetara hurbiltzea lortzea, arrazoizko epe batean.

Hau da, OMEren Jarraibideak juridikoki lotesleak ez izan arren, udalerrri bakoitzak bere EGEen proiektuetan ezarri beharko du zein epetan jo den proportzionaltzat edo arrazoizkotzat balio horiek lortzea, eta beste plan batzuk hartu ahal izango dira erreferentziatzat, hala nola aipatutako 2030erako Euskadiko Airearen Kalitate Plana.

EBk OMEren Jarraibide berriak ere kontuan hartu zituen, 2008/50/EE Zuzentaraua berrikustea proposatu baitzuen, "Ainerako, urerako eta lurrerako zero kutsadura" ekintza-planaren esparruan¹⁷. Lehen adierazi bezala, Europako Parlamentuaren eta Kontseiluaren Zuzentaruak, giroko airearen kalitateari eta Europako atmosfera garbiagoari buruzkoak, kutsadura atmosferikoaren muga-balio berriak ezartzen ditu, OMEk gomendatutako balioen eta aurreko araudiak ezarritako balioen artean daudenak.

Jarraian, 2030erako Euskadiko Airearen Kalitate Planaren lauki bat bistaratzen da¹⁸. Bertan, indarrean dauden airearen kalitate balioen, zuzentarau berriak ezarritakoen eta OMEren Jarraibideek gomendatutakoen arteko konparazioa egiten da:

¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0400>

¹⁸ 2020ko urtarrilaren 1etik, PM2.5 partikulen murrizketa-balioei dagokienez II. fasean sartu denez, balio hori 20koa da, eta ez 25ekoa.

2022: Airearen Kalitateari buruzko zuzentaraua eguneratzeko prozesua

OMEk proposatutako atalaseekin lerrokatutako mugako/helburuko/alertako balio berriak.

Kutsatzailea	Aldia	102/2011 ED	2030eko zuzentarau berria	OME 2005	OME 2021
PM_{2,5}, µg/m³	Urtekoa	25	10	10	5 (3 edo 4 aldiz)
	24 ordu	-	25 (18 aldiz)	25 (3 edo 4 aldiz)	15 (3 edo 4 aldiz)
PM₁₀, µg/m³	Urtekoa	40	20	20	15 (3 edo 4 aldiz)
	24 ordu	50 (35 aldiz)	45 (18 aldiz)	50 (3 edo 4 aldiz)	45 (3 edo 4 aldiz)
O₃, µg/m³	8 ordu	120 (25 aldiz)	120 (18 aldiz)	100	100 (3 edo 4 aldiz)
NO₂, µg/m³	Urtekoa	40	20	40	10
	24 ordu	-	50 (18 aldiz)	-	25 (3 edo 4 aldiz)
	Ordubete	200 (18 aldiz)	200 (behin)	-	-
SO₂, vg/m³	Urtekoa	20	20	-	-
	24 ordu	125 (3 aldiz)	50 (18 aldiz)	20 (3 edo 4 aldiz)	40 (3 edo 4 aldiz)
	Ordubete	350 (24 aldiz)	350 (behin)	-	-
CO, µg/m³	24 ordu	-	4 (18 aldiz)	-	4
	8 ordu	10	10	-	-
Bentzenoa, µg/m³	Urtekoa	5	3,4	-	1,7
Beruna, µg/m³	Urtekoa	0,5	0,5	-	0,5
Artsenikoa, µg/m³	Urtekoa	6	6	-	6,6
Nikela, µg/m³	Urtekoa	20	20	-	25
Kadmioa, µg/m³	Urtekoa	5	5	-	-
BaP, µg/m³	Urtekoa	1	1	-	0,12

Azken batean, EGEen helburuak ezartzerakoan, azken helburua izan behar da OMEren 2021eko Airearen Kalitateari buruzko Jarraibide berrietan gomendatutako balioak betetzera hurbiltzea. Gidalerro horiek juridikoki lotesleak ez diren arren –eta, horregatik, ez dira arau-hausteen prozedurak hasiko Europako erakundeetan, bete ez direlako–, epe bat planteatzeko betebeharra dago, arrazoizkotzat jotzen dena, horiek betetzeko. Planteamendu hori koherentea da EBren “Airerako, urerako eta lurrerako zero kutsadura” estrategian ezarritako ikuspegiarekin¹⁹, hau da, pertsona guztientzako planeta osasuntsu bat lortzearekin.

Ondorioz, ezinbestekoa da ziurtatzea proposatutako neurriek hobekuntza ekarriko dutela airearen kalitateari dagokionez, hobekuntza horrek soilik justifikatu ahal izango baititu ezartzen diren esku hartzeko neurri murriztaileak.

3.3.2. Klima aldaketa eta mugikortasun jasangarria

Erkidegoko eta estatuko araudia eta plangintza

EGE proiektuetan nahitaez ezarri beharreko bigarren helburua, airearen kalitatea hobetzeko helburuarekin batera, **BEG emisioak arintzea** da. EGEari buruzko Errege Dekretuaren 8. artikulua araberan, EGEetan berotegi-efektuko gasen emisioak murrizteko 2030erako helburu neurgarri eta kuantifikagarriak ezarri behar dira, **EKPN** Energiaren eta Klimaren Plan Nazional Integratuan **ezarritako helburuekin** bat etorritik, bereziki, ibilgailu pribatu motordunaren erabilera murrizteko, gainerako garraiobideen aldean.

Energiaren eta Klimaren Plan Nazional Integratuak (EKPN) EBk estatu kideei eskatzen dizkien planak dira, 2015eko Parisko Akordioaren helburu klimatikoak laguntzeko, krisi klimatikoaren erronkari nazioarteko erantzun koordinatua emateko.

Zentzu horretan, 2021-2030 EKPNak²⁰ **‘ibilgailu pribatutik mugikortasun aktiborantz aldaketa modala bultzatuko duen neurri izar’** gisa aurkezten ditu EGEak, eta, planaren arabera, gaur egun errekontzako ibilgailu arruntetan egiten diren bidaiari/kilometroen % 35i eragingo die.

Modu osagarrian, planak adierazten du garraio sektorearen deskarbonizazioa bultzatzen duen beste indar eragile bat 2030ean izango den mugikortasunean berriztagarriak egotea izango dela, ECO edo O emisioak ibilgailuen kopurua handitu delako.

Beraz, proiektuak garraioaren aldaketa modalarekin eta elektrifikazioarekin lotutako helburuak jaso behar dira, eta horiek eragina izango dute hirietako BEGen azken emisioan.

Helburu horien betetze-maila II. eranskineko 2. kategorian jasotako adierazleen bidez monitorizatu behar dira. Eranskin horrek adierazle ugari jasotzen ditu, baina 12. artikulua araberan, gutxienez bi ezarri behar dira:

b) Auto partikularren erabilerekin banaketa modala: joan-etorriak auto partikularrean/joan-etorriak guztira beste garraiobide batzuetan.

c) Zero emisioak ibilgailuen ehunekoa, ibilgailu pribatuen, salgaien garraioaren eta garraio kolektiboaren **flota osoarekin.**

¹⁹ EBren 2050erako Ikuspegia, guztiontzako planeta osasuntsua: Airearen, uraren eta lurzoruen kutsadura jada osasunarentzat eta ekosistema naturalentzat kaltegarritzat jotzen ez diren mailetara murrizten da, eta gure planetarentzat onargarriak diren mugak errespetatzen dituzte, horrela substantzia toxikorik gabeko ingurunea sortuz.

²⁰ <https://www.miteco.gob.es/es/prensa/pniec.html>

Dokumentu honen beste atal batzuetan aipatu den bezala, hirietan berotegi-efektuko gasen emisioak murrizteko helburua lotuta dago, ibilgailu-parkearen energia-iturria pixkanaka ordeztearekin ez ezik, batez ere mugikortasun-bitartekoetan aldaketa modala lortzearekin ere, eta hori helburu horren betetze-maila ebaluatzeko erabili behar diren jarraipen-adierazleetan islatzen da.

Autonomia-erkidegoetako araudia eta plangintza

EGEa ezartzeko lege agindua estatu mailako arauditik badator ere (zehazki, 7/2021 Legean), erkidego mailan hainbat arau eman dira klima, energia eta mugikortasun jasangarriaren arloan, eta horiek kontuan hartu behar dira EGEaren proiektua egiteko orduan, horiek osatzen baitute EGEak txertatzen diren osasun, klima eta energiaren arau esparru integratu eta koherentea (erkidego mailan).

Hala, EGEen proiektuetan ondoren aipatzen diren arauak eta plangintza aipatzeak balio dezake EGEen eta gainerako goragoko ordenamendu juridikoaren arteko koherentzia indartzeko (ikus dokumentuaren 3.2.4 atala), kasu honetan autonomia-erkidegokoa:

- **1/2024 Legea, otsailaren 8koa, Trantsizio energetikoari eta klima-aldaketari buruzkoa**

Lege horrek EAEko esparru juridikoa ezartzen du energia trantsizioaren eta klima aldaketaren arloan, eta epe luzerako helburua ezartzen du, klima neutraltasuna 2050erako beranduenez lortzeko, bai eta 2030erako tarteko helburu bat ere, berotegi efektuko gasak % 45 murrizteko, 2005eko erreferentzia urtearekin alderatuta.

Mugikortasunari dagokionez, legeak euskal administrazio publiko guztiei agintzen die mugikortasun iraunkorragoa sustatzeko, besteak beste, honako jarduera hauen bidez²¹:

- Oinezkoen eta bizikleten mugikortasun aktiboa, garraio publikoa eta garraiobide eraginkorrenak eta gutxien kutsatzen dutenak sustatzea (azpiegitura espezifikoak instalatzea eta bizikleta partekatuko sistema publikoak ezartzea barne).
- Garraio-eredu eraginkorrak eta iraunkorrak garatzea, ezaugarri hauek dituztenak: teknologia garbiak dituzten ibilgailuak erabiltzea, multimodalitatea, intermodalitatea eta mugikortasun alternatiboko moduen eta herritarren beharrei erantzungo dieten mugikortasun-zerbitzuen bizikidetzak.
- Emisio txikiak dituzten garraiobideak sustatzea.
- Ibilgailuak berritzea eta parke mugikorren energia alternatiboak pixkanaka sartzea.
- Kargatzeko eta hornitzeko azpiegiturak hedatzea, bai eta konektibitatea pixkanaka ezartzea eta mugikortasuna digitalizatzea ere.

21 *Kontsultatu Energia Trantsizioari eta Klima Aldaketari buruzko otsailaren 8ko 1/2024 Legearen 18. artikulua.*

- **4/2019 Legea, otsailaren 21koa, Euskal Autonomia Erkidegoko Jasangarritasun Energetikoari buruzkoa**

Arau honek energia aurreztearekin eta jasangarritasunarekin lotutako helburu ugari ditu, eta horien artean azpimarratzekoa da mugikortasun arrazionalagoa eta jasangarriagoa sustatzeko helburua, motorizatu gabeko desplazamenduen alternatibak eta erregai alternatiboak erabiltzen dituzten garraiobideak barne hartuko dituena.

Arauaren 23. artikulua nabarmendu behar da, udalerriei ahalmena ematen diena udalerriko gune jakin batzuetarako sarbidea debekatzeko edo mugatzeko erregai alternatiborik erabiltzen ez duten ibilgailuei edo emisio-maila jakin batzuk gainditzen dituztenei, energiaren erabilera eta berotegi-efektuko gasen emisioak gehiegi haztea edo aire atmosferikoaren kalitatea narriatzea saihesteko.

Era berean, arauak udalerriei gaikuntza ematen die ordezeko erreiak jartzeko eta ordezeko erregaiak erabiltzen dituzten ibilgailuak aparkatzeko guneak erreserbatzeko, bai eta ibilgailu mota horrentzako gune publikoetan edo udal aparkalekuetan aparkatzearen prezioan murrizketak ezartzeko ere. Gainera, oinezkoen guneak eta bizikleta-erriak ibilgailu motordunen zirkulaziorako erreserbatutako espazioen aurrean lehenesteko agindu orokorra ezartzen du, baita garraio publikoaren edo langileen artean partekatutako mugikortasunaren erabilera sustatzekoa ere.

5.000 biztanletik gorako udalerrien kasuan, mugikortasun jasangarriko neurri horiek eta beste batzuk 2021eko martxotik aurrera izan behar duten Hiri Mugikortasuneko Planean jaso beharko dira, 4/2019 Lege honen arabera.

- **11/2023 Legea, azaroaren 9koa, Euskadiko mugikortasun jasangarriari buruzkoa.**

Euskadiko mugikortasun jasangarriko legearen arabera, mugikortasun jasangarriaren politikaren helburu nabarmenetako bat da ingurumena eta herritarren segurtasuna eta osasuna hobetzen laguntzea, kutsadura atmosferikoa eta akustikoa eta energiaren kontsumoa murriztuz, bai eta klima aldaketak eragindako ondorioak ere.

Arauk mugikortasun jasangarriaren kontzeptuaren definizio bat eskaintzen du, arauaren arabera denboran eta arrazoizko kostuarekin betetzen dena, pertsonen bizi kalitatea hobetuz eta pertsonengan eta ingurumenean eragin negatiboak minimizatuz, joan-etorriak haien ondorio sozial eta ekologikoekin lotuz.

Lege honetan ezarritako betebeharrei dagokienez, nabarmendu behar da EAeko administrazio publikoei agindu bat ematen zaiela oinez eta motorrik gabeko garraiobideak erabiliz egin beharreko joan-etorriak susta ditzaten, eta garraio publikoaren erabilera bultza dezaten, pertsonen eta salgaien mugikortasuna modu irisgarri, iraunkor, eraginkor eta efizientean bermatuko duen sare intermodal bat ahalbidetuz.

Legeak 4/2019 Legean aurreikusitako Hiri Mugikortasuneko Planak ere aipatzen ditu, eta, arau horren arabera, Euskadiko Mugikortasun Jasangarriko Planaren argitan egin beharko dira, koherenteak direla eta plan horrekin lerrokatzen direla bermatuz.

- **Euskadiko mugikortasun jasangarrirako Plana 2025-2035**

Euskadiko Mugikortasun Jasangarrirako Plana 2025-2035, zeinaren zehaztapenetara egokitu beharko diren udaletako Hiri Mugikortasuneko Planak, jendaurreko informazioaren izapidean dago dokumentu hau idazteko unean. EGEEi dagokienez, aipatu behar da planak berariaz jasotzen duela 25.000 biztanletik gorako udalerrietan EGEak ezartzea bultzatzeko jarduera-ildo bat, Basauri, Durango, Eibar, Errenteria, Leioa, Portugalete, Santurtzi eta Sestaoko udalerriak barne hartuta. Hasiera batean, ez da aurreikusten araudia aldatzea udalerririk horietan EGEa ezartzeko legezko betebeharrak berri bat eratzeko; aitzitik, aurreikuspena da EAEko administrazio orokorrak horiek ezartzeko sustapen neurriak abian jartzea.

- **Euskadiko Klima Aldaketaren Estrategia 2050**

Azkenik, 2050erako Euskadiko Klima Aldaketaren Estrategia aipatu behar dugu. Mugikortasunari dagokionez, estrategia horrek bigarren helburu gisa ezartzen du emisiorik gabeko garraioa lortzea, eta, hori lortzeko, honako jarduera-ildo hauek biltzen ditu:

- Intermodalitatea eta BEG emisio txikiak dituzten garraiobideak sustatzea.
- Petrolioaren deribatuen kontsumoa ordezkatzea.
- Kalteberatasun-irizpideak eta egokitzapen-irizpideak integratzea garraio-azpiegituretan.

Egiaztatu ahal izan denez, EGEak klima aldaketari eta mugikortasunari buruzko arauetan jasotako jasangarritasun politika zabalago baten barruan kokatzen dira, bai Europa mailan, bai estatu mailan eta erkidego mailan. Arau horiek EGEaren proiektuan aipatzeak balioko luke, bai EGEak gainerako ordenamendu juridikoarekin duten koherentzia justifikatzeko, bai modu didaktiko eta errazean informatzeko EGEak jasangarritasunari buruzko politika eta arauen esparru zabalenean txertatzeari eta haien funtzioei buruz.

3.3.3. Kutsadura akustikoa

EGEEi buruzko Errege Dekretuak adierazten duen bezala, tokiko erakundeek airearen kalitatea hobetzeari eta berotegi-efektuko gasak arintzeari buruzko helburuak **kalitate akustikoko helburuak betetzea sustatzen dutela** zaindu behar dute. Borondatez, gainera, proiektuek helburu zehatzak ezar ditzakete arlo horretan.

Kalitate akustikoko helburuak ezartzea eta horien jarraipena egitea erabakitzen bada, EGEEari buruzko Errege Dekretuak adierazten du proiektuetan jaso beharko direla dauden eremuetan aplikatu daitezkeen kalitate akustikoko helburuak, agintaritzak eskudunak ezarritako zonakatzeko akustikoaren arabera.

Definizio garrantzitsuak²²

Eremu akustikoa: administrazio eskudunak mugatutako lurralde-eremua, kalitate akustikoaren helburu bera duena.

Kalitate akustikoaren helburua: kutsadura akustikoari dagokionez, une jakin batean espazio jakin batean bete behar diren baldintzen multzoa.

Gune lasaiak aglomerazioetan: indize akustiko jakin baten balioa gainditzen ez duten espazioak, Gobernuak finkatu beharrekoak.

Eremu irekiko eremu lasaiak: trafikoak, industria-jarduerek edo kirol- eta jolas-jarduerek eragindako zaratak asaldatu gabeko espazioak.

Babes akustiko bereziko eremuak: kalitate akustikoko helburu aplikagarriak betetzen ez dituzten eremu akustikoak, nahiz eta igorle akustikoen aplikagarri diren muga-balioak (halakotzat jotakoak) bete.

Egoera akustiko bereziko eremuak: babes akustiko bereziko eremu batean garatzen diren zonako plan espezifikoetan jasotako neurri zuzentzaileek kalitate akustikoko helburuak ez betetzea saihestu ezin duten eremuak. Eremu horietan neurri zuzentzaile espezifikoak aplikatuko dira, epe luzera kalitate akustikoa hobetzeko eta, bereziki, barruko espazioari dagozkion kalitate akustikoko helburuak ez urratzeko.

Helburuei dagokienez, Errege Dekretuak adierazten du EGEEK kalitate akustikoa hobetzen lagunduko dutela, balio horiek gainditzen badira, balio horiek lortzeko, edo, bestela, mantentzeko. Gaindituz gero, kutsadura akustikoaren arloko araudian aurreikusitako tresnak erabili ahal izango dira, hala nola Babes Akustiko Bereziko Eremuak, dagozkien Zonako Plan Espezifikoekin, eta Egoera Akustiko Bereziko Eremuak, Zaratari buruzko azaroaren 17ko 37/2003 Legearen 25. eta 26. artikuluetan definitutakoak.

Toki-erakundeek alde zuzenetik eremu lasairen bat mugatu badute, proiektuan sartuko da; era berean, EGEEK **eremu lasai berriak** sartu ahal izango dituzte kalitate akustiko hobea zaintzeko, soinu-kutsadura jada txikia den eremuetan.

Kalitate akustikoaren jarraipenari dagokionez, garrantzitsua da azpimarratzea EGEEi buruzko Errege Dekretuak aurreikusten duela eremu mugakideetan ere egin behar dela, EGEEaren barruan hartutako neurriek beste eremu batzuetan eragin negatiboa izan ez dezaten.

Airearen kalitatearen eta berotegi-efektuko gasen arintzearen helburuetarako ez bezala, ez da jarraipen-adierazle espezifikorik ezartzen; aitzitik, tokiko erakundeak ezarriko ditu horiek proiektuan. Lau urtean behin, adierazle horiek eskatutako gainerako informazioarekin batera argitaratu beharko dira.

22 Zaratari buruzko azaroaren 17ko 37/2003 Legearen xedatutakoaren arabera.

Nahiz eta EGEn proiektuetan kutsadura akustikoarekin lotutako helburuak ezartzeari edo ez ezartzeari buruzko erabakia udalerrri bakoitzari dagokion, adierazi behar da ingurumen helburu hori proiektuan islatzeak EGEEKIKO koherentzia eta konfiantza handitu ditzakeela, neurri bakar batek hainbat eremutan onura ugari eragin ditzakeela erakustean -edo, gutxienez, beste ingurumen faktore batzuk okertzea ez eragitea-, jarraipen adierazleetan erakusten diren datuekin egiaztatu ahal izango baita, eta datu horiek aldizka argitaratuko dira.

Zarataren arloko Estatuko erreferentziazko araudia, aurreratu den bezala, honako hau da:

- 37/2003 Legea, azaroaren 17koa, Zaratari buruzkoa
- 1513/2005 Errege Dekretua, abenduaren 16koa, Zaratari buruzko azaroaren 17ko 37/2003 Legea garatzen duena, giro zarataren ebaluazioari eta kudeaketari dagokienez
- 1367/2007 Errege Dekretua, urriaren 19koa, zaratari buruzko azaroaren 17ko 37/2003 Legea garatzen duena, zehazki zonifikazio akustikoaren, kalitate-helburuen eta igorpen akustikoen arloak

Autonomia-eremuan, Euskal Autonomia Erkidegoko hots-kutsadurari buruzko urriaren 16ko 213/2012 Dekretua aplikatuko da.

3.4. Administrazio-prozedura eta EGEn proiektuak

3.4.1. Toki-ordenantzak onartzeko edo aldatzeko prozedura

Orain arte ikusi den bezala, EGEn toki erakundeetan ezartzeko, administrazio espediente zehatz-mehatz prestatu behar da, eta bertan islatu behar dira egindako ebaluazioak, aztertu diren alternatibak, aukera jakin bat hautatzera eta gainerakoak baztertzerara eraman duten arrazoiak, edo azkenean hautatutako alternatibaren eragina, besteak beste.

Hori guztia, gainera, administrazio prozeduraren eskakizunekin uztartu behar da, ibilgailuen murrizketa udal arau batean islatu beharko baita, eta hori onartu eta aldatzeko legez ezarritako prozedura jarraitu behar da.

Ordenantza berri bat egitea erabakitzen bada edo lehendik dagoen bat aldatzea erabakitzen bada, Toki Araubidearen Oinarriak arautzen dituen apirilaren 2ko 7/1985 Legearen (TAOL) 45. artikuluan eta Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen urriaren 1eko 39/2015 Legearen (APEL) 129. artikuluan ezarritako prozedurari jarraitu behar zaio.

Jurisprudentziari buruzko atalean ikusiko dugun bezala, ordenantzak onartzeko prozedura betetzea funtsezkoa da EGEn legezotasuna bermatzeko; izan ere, kasu batzuetan, ez-betetzeak edo betetze akastunak auzitegiek EGEn deusez deklaratzeko ekarri du.

Toki-erakundeek arauak egiteko prozedurak honako fase hauek ditu:

1. Aurretiazko kontsulta publikoa
2. Hasierako dokumentua
3. Jendaurreko informazioa eta entzunaldia
4. Alegazioei erantzutea
5. Behin betiko dokumentua

Gainera, legeria sektorialak eska dezake prozedura honen faseren batean txosten jakin batzuk eskatzea. Kasuan kasuko arauan sektore-ikuspegi jakin bat txertatzeko helburua izaten dute, eta, beraz, beharrezko izan daitezkeen txostenak identifikatu beharko dira. Txostenik eza, ikusiko dugun bezala, errekurtsogileek EGEen aurka gaur egun arte jarritako errekurtsuetan erabilitako arrazoia ere izan da.

3.4.2. Administrazio-prozeduraren eta proiektuaren faseak integratzea

EGEaren proiektua, bestalde, ordena jakin batean egin behar da, lantze-aldi horretan publikoaren parte-hartzea bermatuz, araua onartzeko prozeduran bezala.

Jarraian, proiektuaren prestakuntzak eta administrazio-prozeduraren ikuspegitik egin beharreko izapideak bateratzen dituen **eskema bat proposatzen da**. Proposamen bat baino ez da; azken batean, toki erakunde bakoitzari dagokio, betiere ordenantzak onartzeko eta aldatzeko prozedura eta EGE proiektuen edukia errespetatzen badira, jarduketan ordena zehatza erabakitzea xehetasun maila horretan.

Horri dagokionez, prozedura bost fasetan bana daiteke: a) aurreko fasea; b) espedientea prestaketa-fasea; c) jendaurreko informazioaren fasea; d) behin betiko onespeneren eta argitalpenaren fasea; eta e) jarraipeneren eta berrikuspenaren fasea. Jarraian, puntu horietako bakoitza garatzen da.

a) Aurretiko fasea

Proiektua formalki egiten hasi aurretik, aurretiazko kontsulta publikoa egin liteke -nahitaezkoa-, hau da, publiko orokorrak zer iritziz duen galdetzea ezarri nahi den neurriari eta neurriarekin lortu nahi diren helburuei buruz.

Aldi berean, airearen kalitateari, zaratari eta banaketa modalari buruzko datuak biltzeko lana egin liteke, baita parte-hartze publikoko programa landu ere, prestaketa-fasean abian jartzeko.

Proiektuaren edukiei dagokienez, hauek dira urrats horiek:

- Aurretiazko kontsulta publikoa (APELen 129. artikulua).
- Datuak biltzea eta egoera aztertzea. Neurketa-estazioak edo laginketa-puntuak identifikatzea. Azken urteetako kutsaduraren ebaluazioari buruzko datu eguneratuak. Kutsaduraren jatorria. Hainbat iturriren ekarpena.
- Parte hartze publikoko programa bat onartzea fase guztietarako (prestaketa-, jarraipen-, berrikuspen-fasea).

Partaidetza publikoko programa prestatze aldera, gogorarazi behar da parte-hartzea bermatu egin behar dela aukera guztiak posible direnean; hau da, ez da mugatu behar hautatutako EGEaren diseinua jakinaraztera, baizik eta pertsonak diseinu horren hautaketan parte hartuko dutela bermatzera.

b) Prestaketa-fasea

EGEari eta lortu nahi diren helburuei buruzko alde aurreko iritzia jaso ondoren, proiektuaren prestatuntza formalari ekingo zaio, aurreko fasean prestatutako parte-hartze programa aplikatuz.

EGE proiektuaren edukiei dagokienez, hauek dira urrats horiek:

- Helburuak ezartzea
- Mugaketari buruzko alternatibak eta erabateko murrizketaren alternatibak aztertzea (eraginkorrak eta dauden plangintza-tresnekin koherenteak)
- Parte hartzeko eta ondorengo komunikaziorako programa inplementatzea
- Eskubideak gutxien murrizten dituen aukera hautatzea
- Hautatutako alternatibaren inpaktu sakonaren azterketa (proportzionaltasuna)
- Airearen kalitatearen hobekuntzaren zenbatespena
- Sarbideen kontrola ezartzea
- Jarraipen-adierazleak ezartzea
- Azterketa edo txosten juridikoa (eskumena, administrazio-ahalak, eskubideak eta betebeharrak, koherentzia)

c) Hasierako onespeneren fasea eta jendaurreko informazioaren eta entzunaldiaren izapideen mende jartzea

EGEaren proiektua egin ondoren, ordenantza arautzailearekin edo lehendik dagoen ordenantza baten aldaketarekin batera, biak hilabetez jendaurrean jarri behar dira, publiko orokorrak egokituz jotzen dituen alegazioak aurkez dituzan.

- Proiektua eta, hala badagokio, ordenantza jendaurrean jartzea.
- Alegazioak jasotzea eta erantzutea

Alegazioak jaso ondoren, erantzun egin beharko dira, eta gero txosten bat egin beharko da aintzat hartu diren eta aintzat hartu ez diren alegazioei buruz. Jasotako alegazioen ondorioz ordenantza aldatzea pentsatzen bada eta aldaketa hori funtsezkoa bada, jendaurreko informazioaren izapidea errepikatu beharko litzateke egindako aldaketa azaltzeko.

d) Behin betiko onartzeko eta argitaratzeko fasea

Alegazio guztiei erantzuten zaienean, proiektuaren behin betiko bertsioa eta EGEaren ordenantza egingo dira, eta, ondoren, dagokion probintziako aldizkari ofizialean argitaratuko da, eta argitaratu eta 15/20 eguneko epean jarriko da indarrean.

e) Jarraipena eta berrikuspena

Azken fasea EGEaren neurrien jarraipena egiteari buruzkoa da. Izan ere, ordenantza onartu ondoren, proiektuan aurreikusitako monitorizazio sistema ezarri behar da, eta, lehen EGEa onartu zenetik hiru urtean behin, eta, ondoren, lau urtean behin, helburuen lorpenari eta epe horretan jarraipen adierazleei buruzko txosten bat argitaratu behar da.

Jendeak ingurumen arloan parte hartzeko printzipioaren arabera, komenigarria litzateke, EGEa egiteko prozesuan publikoaren parte-hartzea bermatzeari kalterik egin gabe, haren etengabeko parte-hartzea ere aurreikustea, inplementazio eta jarraipen fasean. Parte-hartze hori, adibidez, EGEak berrikusteko prozesura bidera liteke, hasiera batean ezarritako neurriak aldatzeko beharra baloratzeko.



4



**EGEen
KONTROL
JURISDIKZIONALA**

4.1. EGEen kontrol juridikzionalaren irismena

Tokiko erakundeen kezka nagusietako bat da EGEak ezartzeko orduan auzitegiek baliogabetzeko aukera, baliogabetutako lehen hiru EGEekin gertatu zen bezala: Madrilgoa, Bartzelonakoa eta Gijongoa²³.

Errekurritutako lehen EGEa Bartzelonakoa izan zen, Kataluniako Justizia Auzitegi Nagusiaren 2022ko martxoaren 21eko 967/2022 epaiaren bidez baliogabetua. Bartzelonako Udalak epai horren aurkako errekurtsioa jarri zuen Auzitegi Gorenean, eta hark instantzia epaia berretsi zuen 2023ko azaroaren 2ko 1372/2023 epaiaren bidez.

Asturiasko Justizia Auzitegi Nagusian errekurritu zen, halaber, Gijongo Kontzejuaren Mugikortasun Jasangarriari buruzko Ordenantza, besteak beste EGEak arautzen zituen, eta 2023ko urtarrilaren 31ko 87/2023 epaiaren bidez baliogabetu zena.

Azkenik, Madrilgo EGEa bi aldiz baliogabetu da: lehenengoa, 2020ko uztailaren 27ko 445/2020 epaiaren bidez; berrikiago, EGEaren erregulazio berria baliogabetu da, 2024ko irailaren 17ko 405/2024 epaiaren bidez.

Baliogabetzeko epai horiek EGEaren proiektu eta ordenantza berriak prestatzeko balio duten ondorio batzuk ateratzen laguntzen dute, segurtasun juridikoko berme handiagoekin. Ildo horretan, esan dezakegu, alde aurretik, kasu bakoitzak bere berezitasunak erakusten baditu ere, baliogabetutako EGEak EGEa prestatzeko fasean **erabakiak hartzeko informazio garrantzitsurik ez egotearekin** lotutako arrazoiengatik izan direla.

Administrazioak aukera baten edo bestearen artean erabakitzeko **diskrezionalitate-marjina** duen kasuetan -kasu honetan, EGEaren diseinu baten edo bestearen artean-, 3.2 atalean aipatu diren printzipio guztiek erabakigarritasuna hartzen dute, administrazioak dagokion erabakia hartzeko oinarri duen informazio guztia islatzen baitute, eta hori auzitegiek aztertuko dute. Izan ere, zalantzarik sortu ez duten beste alderdi formal batzuek gain, hala nola EGEak ezartzeko eskumena, edo arauen hierarkiaren printzipioa errespetatzea, besteak beste, auzitegiek EGEen **motibazioa** aztertzen dute, kasu honetan, egiten diren proiektuetan jasota dagoena.

Madrilgo, Bartzelonako eta Gijongo EGEen aurka jarritako errekurtsioetan alegatutako **akats ohikoenak** bi muturrekin lotuta daude:

- Alde batetik, **legez ezarritako prozedura** ez betetzea, eta, zehazki, jendaurreko informazioaren izapidea gaizki betetzea, eta nahitaezko txostenik ez egitea.
- Bestalde, neurrien **motibazioa** edo hartutako EGEaren diseinu zehatza **ez da nahikoa**, zehazki, EGEaren inpaktu nagusien balorazio eskasa dela eta.

Jarraian, dagokion autonomia erkidegoko Justizia Auzitegi Nagusiak eta Auzitegi Gorenak alegazio horiek nola tratatu dituzten ikusiko dugu. Auzitegi guztiek abiapuntu duten premisak, hala ere, aztertu egin behar du espedienteko dokumentazioa nahikoa den ala ez. Izan ere, funtsezko izapideak ez egiteak edo haien helburua betetzeko nabarmen gaizki betetzeak berekin dakar ematen den xedapenaren deuseztasuna.

²³ Errekurtsogileak: *Asociación Plataforma de afectado por las restricciones circulatorias; Associació de Famílies nombroses de Catalunya; Gremi provincial de Tallers de reparació i manteniment de automòbils de Barcelona; Gremi de Transport i Maquinaria de la contrucció de Catalunya, Associació general d'Autònoms-Pimes transportistes de Catalunya; Federación catalana de Transporte de Barcelona ("transcalit"), Asociación de Transportistas agrupados Condal (Astac Condal) y Transprime spanish shippers council; Federació empresarial catalana d'Autotransport de Viatgers (FECAV); Associació d'Empresaris de Transport Discrecional de Catalunya (AUDICA).*

NAZIOARTEKO ESPARRUA

OMEren 2021eko Airearen Kalitateari buruzko Jarraibideak (Nazioarteko jarraibide ez-loteslea).

Europako Parlamentuaren eta Kontseiluaren 2024/2881 (EB) Zuzentaraua, Europako giroko airearen kalitateari eta atmosfera garbiagoari buruzkoa (2024ko urriaren 23a) (transposizioaren zain).

ESTATUKO ESPARRU JURIDIKOA

Araubide juridikoa eta printzipio administratiboak:

- **40/2015 Legea**, Sektore Publikoaren Araubide Juridikoarena (2015eko urriaren 1ekoa).
- **39/2015 Legea**, Administrazio Prozedura Erkidearena (2015eko urriaren 1ekoa).
- **20/2013 Legea**, merkatu-batasuna bermatzeari buruzkoa (2013ko abenduaren 9koa).
- **19/2013 Legea**, gardentasunari, informazio publikoa eskuratzeeari eta gobernu onari buruzkoa (2013ko abenduaren 9koa).
- **2/2012 Lege Organikoa**, Aurrekontu Egonkortasunari eta Finantza Iraunkortasunari buruzkoa (2012ko apirilaren 27koa).

Trafikoa eta mugikortasuna:

- **6/2015 Legegintzako Errege Dekretua**, Trafikoari, Ibilgailu Motordunen Zirkulazioari eta Bide Segurtasunari buruzko Legearen testu bategina onartzen duena (2015eko urriaren 30a).

Tokiko araubidea:

- **Toki Korporazioen Zerbitzuen Erregelamendua** (1955eko ekainaren 17a).
- **7/1985 Legea**, Toki Araubidearen Oinarriak arautzen dituena (1985eko apirilaren 2a).

Espainiako Konstituzioa:

45. artikulua (*ingurumen egokia izateko eskubidea*).
137. eta 140. artikulua (*udal-autonomia*).

Zarata eta hots-kutsadura:

- **37/2003 Legea**, zaratari buruzkoa (2003ko azaroaren 17koa).

Erregelamendu-garapena:

- **1513/2005 Errege Dekretua**, zaratari buruzko azaroaren 17ko 37/2003 Legea garatzen duena ingurune-zarataren ebaluazioari eta kudeaketari dagokienez (2005eko abenduaren 16a).
- **1367/2007 Errege Dekretua**, Zaratari buruzko azaroaren 17ko 37/2003 Legea zonakatze akustikoari, kalitate-helburuei eta emisio akustikoei dagokienez garatzen duena (2007ko urriaren 19a).

Ingurumena eta klima-aldaketa:

- **7/2021 Legea**, klima-aldaketari eta trantsizio energetikoari buruzkoa (2021eko maiatzaren 20a).
- **34/2007 Legea**, airearen kalitateari eta atmosferaren babesari buruzkoa (2007ko azaroaren 15a).
- **27/2006 Legea**, ingurumenaren arloan informazioa eskuratzeke, herritarrek parte hartzeke eta justiziara jotzeke eskubideak arautzen dituena (2006ko uztailaren 18a).

Erregelamendu-garapena:

- **102/2011 Errege Dekretua**, airearen kalitatea hobetzeari buruzkoa (2011ko urtarrilaren 28a).
- **1052/2022 Errege Dekretua**, EGEi buruzkoa (2022ko abenduaren 27a).

AUTONOMIA-ERKIDEGOKO LEGERIA

4/2019 Legea, Euskal Autonomia Erkidegoko jasangarritasun energetikoari buruzkoa (2019ko otsailaren 21a).

11/2023 Legea, Euskadiko mugikortasun jasangarriari buruzkoa (2023ko azaroaren 9a).

1/2024 Legea, Trantsizio Energetikoari eta Klima Aldaketari buruzkoa (2024ko otsailaren 8a).

213/2012 Dekretua, Euskal Autonomia Erkidegoko hots-kutsadurari buruzkoa (2012ko urriaren 16a).

ESTRATEGIAK PLANIFIKATZEKO TRESNAK

Euskadiko Kalitate Plana 2030.

Euskadiko trantsizio energetikoaren eta klima-aldaketaren plangintza (izapidetzen).

Euskadiko mugikortasun jasangarriko Plana 2025-2035.

4.2. EGEen elaborazioan ohikoenak diren akatsen tratamendua

4.2.1. Prozedurazko akatsen tratamendua

Hirugarren atalean aztertu dugun bezala, EGEa arautzen duen ordenantza bat onartzeko prozedurak, edo erregulazio hori sartzeko aurretzeko ordenantza bat aldatzeko prozedurak, hainbat fase ditu aurrez zehaztuta 7/1985 Legean (TAOL) eta 39/2015 Legean (APEL).

Orain arte Emisio Gutxiko Eremuen aurka jarritako errekurtsuetan alegatutako prozedura-akatsak bi alderdiri buruzkoak izan dira: alde batetik, **informazio publikoaren izapidea behar bezala ez betetzeari** buruzko akatsak; eta, bestetik, **errekurtsogileek nahitaezkoztat jo zituzten txostenen faltarekin** lotutako akatsak, hau da, eskatu eta nahitaez igorri beharrekoak.

Errekurtsio guztietan adierazi zen prozedurako akats horien emaitza EGEa arautzen zuen ordenantzaren **erabateko deuseztasuna** dela²⁴, baina kasu guztietan ez zen onartu asmo hori. Ikus dezagun zer tratamendu eman dieten auzitegiek prozeduraren bi akats mota horiei:

a) Jendaurreko informazioaren izapidea gaizki betetzea

Madrilgo lehen EGEa baliogabetu egin zen, besteak beste, jendaurreko informazioaren izapidea ez betetzeagatik. 3.4 atalean adierazi den bezala, jendaurreko informazioaren izapidearen helburua da herritar guztiak, hau da, edozein pertsona, udal-proposamenari buruz azaldu ahal izatea.

Ilido horretan, eta normala denez, prozeduran zehar eta izapide hori bete ondoren, ordenantzaren behin betiko idazketak aldaketa txikiak izan ditzake, txostenak ebaluatu dituzten beste organo edo administrazio batzuen alegazio edo txosten batzuk onartu direlako. Hala ere, aldaketa horiek funtsean aldatzen badute jendaurrean jarritako ordenantzaren bertsioa, jendaurreko informazioaren izapidea behar bezala betetzeak alegazioak egiteko informazio publikoko aldi bat berriro gaitzea eskatzen du.

Madrilen kasuan, auzitegiak ulertu zuen jendaurrean jarritako ordenantza-proposamena eta behin betiko onartutakoa funtsean desberdinak zirela, eta, horregatik, jendaurreko informazioaren izapidea errepikatu behar zela. Hala egin ez zuenez, udalak ordenantzak onartzeko lege ezarritako prozedura ez zuen bete, eta, horregatik, EGEa arautzen zuen ordenantzaren zatia deusez deklaratzeko asmoa onartu zuen.

Hona hemen Madrilgo Auzitegi Nagusiak ZBE deuseztatzeko garrantzizko gertakariak:

- 2017ko otsailaren 13an argitaratu zen Madrilgo Hiriko Gobernu Batzordearen erabakia, Hirirako Mugikortasunari buruzko Ordenantza berria egin aurretik kontsulta publikoa egitea onartzen duena.
- Lehen zirriborro bat egin zen, eta bertan ez zen ezarri "Madrid Central" izenez ezagutu zen eremuaren erregulazioa eta mugaketa, eta Sarbide Mugatuko Eremu bat definitu zen. Gero, Gobernu Batzordeak mugatu, taxutu eta antolatuko zuen eremu hori.

²⁴ Alegatutako oinarri juridikoa Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen urriaren 1eko 39/2015 Legearen 47.2 artikulua da, zeinaren arabera: 2. Erabat deusezak izango dira orobat honako administrazio-xedapen hauek: Konstituzioa, legeak edo administrazioaren goragoko mailako xedapenak urratzen dituztenak; lege-erresebakoko gaiak arautzen dituztenak; eta aldekoak ez diren edo norbanakoen eskubideak murrizten dituzten zehatze-xedapenen atzeraeragina ezartzen dutenak.

- Maiatzaren 31ko Gobernu Batzordeak Mugikortasun Jasangarriaren Ordenantzaren hasierako proiektua onartu zuen, eta jendaurrean jarri zen.
- Izapide egokiak egin ondoren, 2018ko urriaren 5ean onartu zen Mugikortasun Jasangarriari buruzko Ordenantzaren testua, zeinaren behin betiko testuan EGEaren (Madrid Central) antolamendu xehatua txertatzen baita, haren mugaketa, sartzeko eta funtzionatzeko irizpide espezifikoak, sarbideak kontrolatzeko moduak eta abar barne hartuta.

Madrilgo Justizia Auzitegi Nagusiak, gertakari horiek kontuan hartuta, uste zuen herritarrei ukatu egin zitzaizela EGEari buruz iritzia emateko aukera, jendaurreko informazioaren izapide baten bidez, eta horrek berez justifikatzen du "Madrid Central" EGEari buruzko ordenantzako manuen deuseztasuna.

Hain zuzen ere, izapide horren zentzua da herritarrek udal-arauak ezagutzeko eta horietan parte hartzeko duten eskubidea gauzatzea, Administrazioak arau horiek egindako oharrak eta eskaerak entzuteko eta kontuan hartzeko duen betebeharrarekin, eta helburu hori zapuztuta geratuko litzateke funtsezko aldaketan ondoren beste izapide bat ematen ez bada.

Jurisprudenziaren arabera, funtsezko aldaketak dira *'arauaren edo haren egiturazko jarraibideen zentzua aldatzen dutenak, edo orokorrean hartzaileen posizio juridikoa nabarmen aldatzen dutenak'*.

Adibidez, Bartzelonako EGEaren ordenantzaren kasuan, Kataluniako Justizia Auzitegi Nagusiak erabaki zuen ez zela funtsezko aldaketarik egiten hasierako testuarekin alderatuta behin betiko onartutako ordenantzan; izan ere, jendaurreko informazioaren izapidearen ondoriozko aldaketek proiektatutako testuaren oinarriari eusten zieten, hau da, oinarritzko zona-mugaketari eta murrizketari, eta auzitegiaren arabera alderdi osagarriari eragiten zieten, hala nola ibilgailu batzuk beren funtzionaltasunagatik baztertzea edo oso eremu jakin bati dagokion aplikazio-eremua zehaztea.

b) Aginduzko txostenik eza

EGEen aurkako errekursoetan ohikoa den beste argudio multzo bat udal EGEak egiteko espedientean **nahitaezkoztat jotzen diren txostenik ez egotea** izaten da.

Aginduzko txostenak aplikatzekoak diren lege-xedapenek berariaz izaera horrekin kalifikatzen edo eskatzen dituztenak dira; hau da, sektoreko arau batek eskatzen dituen txostenak dira -urak, berdintasuna, kultura, besteak beste-, hartzen den erabakian gai horiek kontuan hartzeko helburuarekin.

Hala ere, araua izapidetzeko espedientean nahitaezko txostenik ez egotea prozedurazko akatsa bada ere, auzitegiek formalismo zorrotzetik urrun dagoen ikuspegia aplikatu ohi dute kasu horietan; hau da, arau orokorra ez da arauaren erabateko deuseztasuna automatikoki deklaratzeko, nahitaezko txostenik ez dagoelako.

Aitzitik, txosten falta hori hartutako neurrien arrazoiketaren eta proportzionaltasunaren ikuspegitik aztertu ohi da; hau da, espedientearen gainerako edukia ikusita, eskatu ez den txostenaren xedeari dagokionez, txostenak lortu nahi zuen helburu hori asebetetzat jo daitekeen aztertzen da²⁵.

Adibidez, Bartzelonako EGEaren aurkako errekurtsioan, EGEak familietan duen eraginaren ebaluazio txostenaren falta alegatu zen²⁶. Kasu zehatzean, eta udal-espedientea ikusita, Kataluniako Justizia Auzitegi Nagusiak adierazi zuen txosten horren faltak ez duela deuseztatzeko garrantzirik, baizik eta hartutako neurrien beharra, proportzionaltasuna eta diskriminaziorik eza justifikatzeko eremutik aztertu behar dela.

Horregatik, bereziki garrantzitsua da ordenantza-proiektua prestatzeko fasean lan oso eta xehatua egitea, jurisprudentziak aipatzen dituen premiaren, proportzionaltasunaren eta diskriminaziorik ezaren printzipio horiek betetzen direla islatzen duena. Proiektuan identifikatuko dira eragindako kolektibo guztiak (familiak, hala badagokio eta besteak beste), zein neurritan dauden eta eragin hori arintzeko proposatutako tresnak.

Ildo horretan, parte hartzeko plan zabal eta eraginkor batek balizko inpaktu gehiago detektatzen lagunduko du, baita eragin kaltegarri horiek arintzeko irismena eta neurri posibleak detektatzen ere. Hori guztia, hartutako neurrien proportzionaltasuna aztertzeko.

Laburbilduz, jurisprudentziaren joera da txosten sektorialen falta horren irismena aztertzea txosten horren helburuaren ikuspegitik; izan ere, EGEek familietan duten eragina ebaluatu nahi bada, Bartzelonan alegatu zen bezala, azterketa hori ez zegoen txosten espezifikoko batean jasota, EGEaren eragin sozialaren ebaluazioari buruzko gainerako espedientearen dokumentazioan baizik.

Alde horretatik, eta toki-erakundeei zuzenean aplikatzekoa ez bada ere, interesgarria da Jaurlearitza buruzko azaroaren 27ko 50/1997 Legeak²⁷ arau-proposamenak egiteko prozedurari buruz egindako erregulazioa. Lege horrek ezartzen du beharrezkoa dela -Estatuko Gobernuaren arau-proposamenen kasuan- Arauen Eraginaren Azterketari buruzko Memoria (MAIN, gaztelaniaz) egitea. Memoria horretan txosten bana eta hainbat atal jaso beharko dira, zehazki:

- a. Proposamenaren egokitasuna eta aztertutako araugintza-alternatibak. Horren barruan, justifikatu beharko da arau berria beharrezkoagoa dela arau bat bera ere ez onartzea baino.
- b. Eduki eta azterketa juridikoa, Estatuko nahiz Europar Batasuneko Zuzenbidea aipatuta. Horren barruan jasoko da araua indarrean jartzearen ondorioz indargabetuta geratuko diren arauen zerrenda xehea.
- c. Proposatutako araua eskumenak banatzeko ordenara egokitzeari buruzko azterketa.

²⁵ Auzitegiek adierazi dute prozedura-omisioak, deuseztatzeko garrantzia izan dezan, erabatekoa izan behar duela; hau da, jurisprudentziaren arabera, "prozedura-arauak ez dituela betetzen adieraz dezala, oro har, eta ez partzialki edo ustekabean"(Auzitegi Gorenaren 2019ko apirilaren 12ko epaia, 58/2017 errekurtsioa).

²⁶ Familia ugariak babesteko azaroaren 18ko 40/2003 Legearen hamargarren xedapen gehigarriak honako hau ezartzen du: "Lege-aurreproiektuekin eta erregelamendu-proiektuekin batera aurkeztu behar diren arau-eraginaren azterketaren memoriek araudiak familian duen eragina jasoko dute".

²⁷ Arau-eraginaren analisiaren memoria arautzen duen urriaren 27ko 931/2017 Errege Dekretuaren bidez garatua.

- d. Ekonomian eta aurrekontuan duen eragina. Hor ebaluatuko dira araua aplikatzeak eraginpean dauden sektore, talde edo eragileen gainean izango dituen ondorioak, baita lehian, merkatu-batasunean eta lehiakortasunean izango dituen ondorioak ere, eta arlo horietan une bakoitzean indarrean dagoen legeriarekin bat datorren. Azterketa horren barruan sartuko da ETE testa egitea (arauak ETEetan duen eragina egiaztatzeke helburua duena)²⁸.
- e. Halaber, proposamenak berekin dakartzan administrazio-kargak identifikatuko dira, proposamena betetzeak administrazioari eta kargak jasateko betebeharra dutenei ekarriko dien kostua zenbatetsiko da, enpresa txiki eta ertainen gaineko eraginari arreta berezia jarrita.
- f. Generoaren arloko eragina. Hor aztertu eta baloratuko da araua onartzeak zein emaitza izan ditzakeen, desberdintasunak desagerraraztearen eta gizonen eta emakumeen arteko aukera- eta tratu-berdintasuneko helburuak lortzen laguntzearen ikuspegitik, kontuan hartuta abiapuntu ekoeraren adierazleak, emaitzen aurreikuspena eta eraginaren aurreikuspena.
- g. 2. zenbakian araututako kontsulta publikoko izapidean jasotako ekarpen nagusien laburpena.
- h. Klima-aldaketaren ondoriozko eragina; eragin hori arintzeko eta horretara egokitzeko moduan baloratu beharko da.

3.2 atalean ikusi den bezala, EGEari buruzko Errege Dekretuak antzeko edukia duten atal eta txosten batzuk eskatzen ditu EGEaren proiektuetarako. Azken batean, 3.2 atalean aztertutako erregulazio onaren printzipioak arau-proposamen guztietan islatu nahi dira, gardentasuna eta legezketasunaren kontrola eta administrazioaren diskrezionalitatea bermatzeko bitarteko gisa, araugintza-ahalak gauzatzean.

Horregatik, hainbat arau sektorialeak askotan ezartzen dute beharrezkoa dela hainbat gairi buruzko txostenak egitea, arau-proposamenean kasuan kasuko ikuspegi sektoriala sartzeko²⁹.

4.2.2. Neurrien motibazioari buruzko gogoetak

Hasieran adierazi den bezala, orain arte ezarritako EGE batzuk deuseztatzea justifikatu duen bigarren alderdia neurriak **behar bezala arrazoitu ez izana** da.

Zehazki, EGEak deuseztatzea justifikatu duten bi kasu edo eskasia daude: aurrekontu inpaktuaren azterketa ez da nahikoa, eta eragin sozial eta ekonomikoaren azterketa ez da nahikoa.

²⁸ Kontsultatu MAIN egiteko gida metodologikoa:

<https://funcionpublica.digital.gob.es/gobernanza-publica/simplificacion/impacto-normativo.html>

²⁹ Hala, adibidez, martxoaren 22ko 3/2007 Lege Organikoak, emakumeen eta gizonen berdintasun eraginkorrerakoak, 15. artikuluan "emakumeen eta gizonen arteko tratu-berdintasunaren printzipioaren zeharkakotasuna" ezartzen du, eta zehazten du administrazio publikoek "modu aktiboan integratuko dutela, beren arau-xedapenak onartzean eta betearaztean"; bestalde, Osasun Publikoari buruzko urriaren 4ko 33/2011 Lege Orokorrak 35. artikuluan zehazten du administrazio publikoek "osasunean duten eraginaren ebaluazioa" egin behar dutela osasunean eragin nabarmena izateagatik hautatzen diren arau, plan, programa eta proiektuek.

Bi azterketa horiek funtsean desberdinak dira; izan ere, aurrekontu-inpaktuaren azterketak “ad intra” arauaren ondorio ekonomikoak ebaluatzen ditu, hau da, administrazioarentzat berarentzat, eta eragin ekonomikoarena, berriz, “ad extra”, hau da, xedapen orokorrak eragin diezaiekeen sektore ekonomikoentzat.

a) Aurrekontu-eraginaren azterketa eskasa

Aurrekontu-inpaktuaren azterketa Aurrekontu Egonkortasunari eta Finantza Iraunkortasunari buruzko apirilaren 27ko 2/2012 Lege Organikoaren agindua da. 7.2 artikulua hau xedatzen du:

‘3. Lege-eta arau-xedapenek, egiteko eta onartzeko aldian, administrazio-egintzek, kontratuak eta lankidetzak-hitzarmenek, baita oraingo edo etorkizuneko gastuetan edo diru-sarrera publikoetan eragiten duten lege honen aplikazio-eremuko subjektuen beste edozer jarduerak ere, beren ondorioak eta eraginak aztertu beharko dituzte, eta zehatz-mehatz bete behar dituzte aurrekontu-egonkortasuneko eta finantza-iraunkortasuneko printzipioen eskakizunak.’

Emisio Gutxiko Eremuen aurkako errekurtsuetan, ez zen eztabaidatzen txostenik zegoen ala ez, guztietan baitzegoen. Aztertu dena, kasu guztietan, egindako azterketaren nahikotasuna da, eta auzitegiek ondorioztatu dute, kasu guztietan, Madrilgo EGE berriaren aurkako azken epaian izan ezik, azterketa hori ez baitzen nahikoa izan.

Horri dagokionez, epaiek honako hau adierazten dute: “... ezin da eskatu erregelamenduak ekar ditzakeen kostu guztien haztapen zehatza, datu horiek erabat zehaztea ezinezkoa izan baitaiteke erregelamendua onartzeko unean, baina, gutxienez, gerta daitezkeen aldagaiak kontuan hartuko dituen gutxi gorabeherako zenbatespen bat egin behar da”.

Adibide gisa, aztertutako epaietan honako alderdi hauek aipatu ohi dira, aurrekontuaren eragina ebaluatzeko:

- Eragin fiskala, bereziki trakzio mekanikoko ibilgailuen gaineko zergaren (TMIZ) bilketan, kontuan hartuta, gainera, gutxien kutsatzen duten ibilgailuentzat egon daitezkeen hobariak.
- Udal kontratu publikoen oreka ekonomikoan duen eragina.
- Udal ibilgailuen flota berritzeko beharrak eragindako eragina.
- Kontrol-sistemak ezartzeko beharraren eta, hala badagokio, langile gehiago kontratatzeke beharraren ondorioak.

Hala ere, horiek epaietan adierazten diren alderdiak baino ez dira, aztertutako kasuetan azterketa nahikoa egin ez delako, eta administrazio bakoitzak kasu bakoitzean proposatutako EGEak aurrekontuan izango duen eragin zehatza ebaluatu behar du.

Madrilgo EGE berriaren aurkako errekurtsua aztertzen duen epaian, auzitegiak dio Madrilek bigarren aldi honetan egindako aurrekontu-inpaktuaren azterketa osoa eta nahikoa dela. Horri dagokionez, honako alderdi hauen analisisa aipatu du azterketa horren alderdi positibo gisa:

- Madrilgo parke mugikorraren emisioak murriztearekin lotutako airearen kalitatearen hobekuntza sustatzeko dirulaguntzen kostua.
- Aparkaleku Arautuaren Zerbitzuko Aparkaleku Arautuaren Eremua handitzeko kostuak.

- “Centro Municipal de Acústica”-ren hobekuntzen kostua, Udal Administrazioak zerbitzu publikoak zuzenean kudeatzeari lotutako ibilgailu eta makina guztiek aldi behin azterketak egin ditzaten.
- Udal-zerbitzuen zuzeneko eta zeharkako kudeaketari atxikitako ibilgailuak kutsatzeko ahalmenaren arabera sailkatzeko ingurumen-baldintzak ezartzearen kostuak, bai eta Madrilgo Udalak kontratatutako prestazioak gauzatzeko erabilitako ibilgailuena ere.
- Ordenantzaren edukiei buruzko informazio-kanpaina instituzionalen kostuak, aurreikusitako informazio-kanpainak eta urte bakoitzeko gastuak zehaztuta.
- Irispidea ez betetzeagatiko zehapenek eragin ditzaketen diru-sarrerak.
- Arau-proiektuaren idazketa berriaren araututako ikuskapen akustikoak egiteagatiko zehapenek eragin ditzaketen diru-sarrerak.
- Aparkaldi arautuarekin edo ibilgailuak bide publikoan kentzeagatiko tasarekin zerikusia duten zenbait ordenantza fiskal aldatzearen ondorioz izan daitezkeen zerga-izaerako diru-sarrerak.

Horiek dira epaiak laburbiltzen dituen alderdietako batzuk, Madrilgo Udalak EGE berria egiteko egindako azterketa nahikoa dela islatzeko. Ikus daitekeenez, EGEaren ordenantza eskusibo batean agertzen ez diren hainbat kontzeptu daude, eta hori Madrilgo EGEa hiriko mugikortasuna modu globalean arautzen duen Mugikortasun Jasangarriaren Ordenantza batean aurreikusten delako da, hainbat eremutan aldaketak aurreikusiz.

Azken batean, garrantzitsuena da EGEen aurrekontu-eragina haztatu ahal izateko behar besteko informazioa izatea, aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-iraunkortasunaren printzipioei men egiteko.

b) Eragin sozial eta ekonomikoaren analisi eskasa

EGEaren eragin ekonomiko eta sozialaren azterketa egiteko beharra Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren urriaren 1eko 40/2015 Legearen 4.1 artikuluan ezarritako proportzionaltasunaren printzipio orokorretik dator. Horren arabera:

*‘Haien eskumenen barruan dihardutela, administrazio publikoek, eskubide indibidualak edo kolektiboak gauzatzea murrizten duten neurriak ezartzen badituzte edo jarduera bat egiteko betekizunak eskatzen badituzte, **proportzionaltasun printzipioa** aplikatu beharko dute eta **murrizketa txikiena eragiten duen neurria aukeratu beharko dute**, interes publikoa babesteko **beharrezkoa dela arrazoitu eta lortu nahi diren helburuetarako egokia dela justifikatu, betiere diskriminazioa eragiten duten tratu-desberdintasunak baztertuz. Halaber, lortutako eragin eta emaitzak ebaluatu beharko dituzte aldizka’.***

Ikusten denez, esku hartzeko printzipio orokor hori kasu bakoitzean EGEaren proiektuaren bidez justifikatuko da, eta, 1052/2022 Errege Dekretuaren arabera, auzitegiek kontrolatzen dituzten neurriak arrazoitze eskaera horri erantzuten dion informazioa jaso behar du proiektuak.

Orain arte emandako EGEak deuseztatzeko epaiak ez dute baloratu EGEen neurriak neurritz kanpokoak diren ala ez; ebaluatu dutena da ea tokiko erakundeek behar adina informazio izan duten proportzionaltasun judizioaren berezko kostu eta mozkinen haztapena egin ahal izateko.

Auzitegiek ondorioztatu dute, kasu guztietan, udalek ez dutela beharrezko informaziorik izan EGEen onurak eta kostuak haztatu ahal izateko, eta, horrela, erabakia proportzionala dela eta arrazoituta dagoela bermatzeko.

Jarraian, Justizia Auzitegi Nagusiek neurrien **motibazioari** edo **proportzionaltasunaren justifikazioari** buruz adierazitako akatsak adierazten dira:

- Eguneratu gabeko kutsadura-datuetatik eta kaltetutako ibilgailuen parkeari buruzko informazio osatugabetik abiatzea.

Bartzelonaren kasuan, administrazio-espeditentea 2015eko airearen kalitateari buruzko txosten batetik abiatu zen (2013ko datuekin); hala ere, daturik berrienak 2017koak ziren. Bestalde, Kataluniako Justizia Auzitegi Nagusiaren epaiak adierazten du ez zirela berezi eragindako ibilgailuei buruzko datuak tipologiaren arabera.

- Ez ebaluatzea autonomoen, ETEen eta mikroETEen gaineko eragina.
- Garraio-sektoreko eta automobilgintzarekin lotutako enpresetan izandako eragina ez ebaluatzea.
- Murrizketa aplikatzen zaion ibilgailu baten titularren gaineko inpaktua ez ebaluatzea, bereziki egoiliarrengan duen eragina.
- Bereziki kaltetuak izan daitezkeen kolektibo jakin batzuen gaineko eragina ez ebaluatzea (seme-alabak dituzten familiak, desgaitasuna duten pertsonak...).

Identifikatutako inpaktuak kontuan hartuta, administrazioek neurri alternatiboak proposatu behar dituzte, eskubideak gutxien murrizten dituen hautatzeko. Hala ere, orain arte baliogabetutako EGEen aurkako epaietan adierazten da ez direla ebaluatu **hain murriztaileak ez diren beste aukera batzuk**, bai diseinu espazialari dagokionez, bai murrizketaren irismenari dagokionez.

Zehazki, Kataluniako Justizia Auzitegi Nagusiak adierazten du, Bartzelonaren kasurako, EGEaren aplikazio-eremuko airearen kalitate-estazioek balio desberdinak ematen dituzten neurrian, behar bezala justifikatu behar zela hartutako EGEren diseinua, horrek ez baitzuen tratamendu desberdina eskaintzen kutsadura-mailen arabera; aitzitik, 95 km²-ko hedadurako EGE bat da, eta tratamendu homogeneoa ematen zaio. Airearen kalitatea neurtzeko estazioetako datuen desberdintasun horrek, epaiaren arabera, EGEaren homogeneotasunari buruzko justifikazio nahikoa eskatuko zukeen.

Azkenik, Kataluniako Justizia Auzitegi Nagusiaren epaiek adierazten dute ez dagoela justifikatuta eman zen urtebeteko luzamenduaren luzapena, eta ez dela aztertu hura nahikoa izan ote zitekeen inpaktuak arintzeko.

Argi izan behar da auzitegiek ez dutela zalantzan jartzen administrazio publikoek airearen kalitatea hobetzeko esku hartzeko duten beharra; aztertuko dena da ea nahikoa informazio izan den proposatzen den neurriak dakartzan onurak eta kargak haztatu ahal izateko, hau da, neurri mugatzaileen proportzionaltasuna ebaluatu izana.

Azken batean, EGEen kontrol jurisdikzionala ez da izango EGEaren diseinuaren komenigarritasun handiagoa edo txikiagoa aztertzea; aitzitik, proportzionaltasun-judizio hori egin dela egiaztatzera mugatuko da, zeinak berekin baitakar erabakia hartzeko eta haren eragina ebaluatzeko informazio garrantzitsu guztia izatea. Hori da, hain zuzen ere, jurisprudentziak administrazio publikoek esku hartzeko jarduketetako arrazoiketaren kontrola deitzen duena, horiek ez egoteak justifikatzen baitu neurri horien erabateko deuseztasuna.

Auzitegi Gorenak duela gutxi berretsi du³⁰ Kataluniako Justizia Auzitegi Gorenaren epaia, Bartzelonako EGEa baliogabetzen duena, eta berretsi du ezarritako neurriak ezin izan zirela behar bezala baloratu Administrazioak dituen diskrezio-ahalak baliatzeko, ez baitira kontuan hartu EGEak eragindako alderdi ekonomiko eta sozialak. Hau da, berretsi egiten da administrazioek hartutako neurri murriztaileak behar bezala arrazoitu ez izanak **behar besteko motibazioa** eskatzen duela, eta hori ez egoteak justifikatzen du neurri horiek erabat deusezak izatea.

Horregatik, arreta berezia jarri behar zaio proiektuaren edukiari, gida honen 3.2 atalean aipatutako printzipio guztiak behar bezala islatu ditzan.

30 Auzitegi Gorenaren 1372/2023 Epaia, 2023ko azaroaren 2koa.



5



**EGEak
EZARTZEKO ETA
AZKEN DISEINUA
EGITEKO ERRONKA
NAGUSIAK**

Sarreran aurreratu bezala, atal honetan Udalsarea 2030eko EGEaren lantaldean parte hartu duten udalerriek EGEen diseinuan izandako erronka eta zailtasun nagusien laburpena jasotzen da, baita horietako bakoitzak prozesu horri buruz emandako gomendioena ere.

Informazio hori udalerrri bakoitzeko ordezkariak lantaldean bete dituzten galderen galdetegi baten bidez bildu da. Galdetegi hori EGEaren diseinuaren kalitaterako garrantzi berezia duten lau eremutan zentratu da: datuak biltzea eta aztertzea; arauak egitea; parte hartzeko prozesua; eta barneko eta administrazioen arteko koordinazioa.

Lehen hiru eremu edo prozesuak -datuen analisia, araudia egitea eta partaidetza publikoa- EGE bat egiteko prozesuaren faseak dira, eta arreta berezia merezi dute, bai etorkizuneko EGEaren diseinuaren kalitateari laguntzeagatik, bai haren legezotasunarekin lotura zuzena izateagatik, EGEen kontrol juridikzionalari buruzko laugarren atalean azaldu den bezala.

Koordinazioa, bestalde, zeharkako tresna bat da EGEa diseinatzeko eta ondoren ezartzeko prozesu osoan, eta funtsezkoa da informazioa eta ezagutza-aniztasuna konbinatu behar direlako, bai EGEa diseinatzeko, bai ondoren ezartzeko (trafikoa eta mugikortasuna, osasuna, kutsadura atmosferikoa eta akustikoa, azpiegitura berdea, hirigintza eta herritarren parte-hartzea, etab.).

Hala, **datuak biltzeko eta aztertzeko** hasierako faseari dagokionez, nabarmendu behar da udalerrri batzuek EGEari buruzko Errege Dekretuan eskatzen diren datuak baino gehiago bildu dituztela (barne mugikortasuneko patroien azterketa, mugikortasun ohituren karakterizazioa, hiri eremuko jarduera tipologiaren analisia, TAOari buruzko datuen analisia, aparkalekuetara sartzen diren ibilgailuen tipologiari buruzkoa...). Praktika horrek hartutako EGEaren diseinu zehatzaren behararen eta proportzionaltasunaren justifikazioa indartzen du, segurtasun juridiko handiagoa emanez, eta, aldi berean, komunikazio eta parte-hartze publikoko prozesuak errazten ditu.

Hain zuzen ere, eta jurisprudenziari buruzko atalean aztertu den bezala, datuek justifikatzen dute erabakitako EGE zehatza diseinatu beharra -eta, arauz behartuta ez dauden udalerrietan, EGEa bera ezartzea justifikatzen dute-, eta laguntzen dute murrizketen irismena udalerrri bakoitzaren egoeraren arabera zehazten.

Espero izatekoa da, datuen kantitatea eta kalitatea handitu ahala, edozein eremutan hartzen diren neurrien kalitatea hobetzea, hala nola mugikortasunarena, kontrapisu gisa, udal-gastuaren beharrezko kontrola baitago. Horregatik, mugikortasunaren arloan udalerrriek dituzten betebeharrei dagokionez, administrazio publikoen efikazia- eta efizientzia-printzipioak aplikatuz, gomendatzen da HMJPa egiten hastea EGEa diseinatu aurretik. Dokumentuan zehar azaldu den bezala, EGEak ez dira neurri isolatu gisa ulertu behar, baizik eta ingurumen, osasun eta aukera berdintasuneko helburuak lortu nahi dituen mugikortasun politika integral baten parte gisa; beraz, HMJPetan sartu behar diren neurriak, oro har, partekatutako datu eta informazio multzo batetik abiatzen dira, eta konbinatu egin behar dira elkarren artean koherenteak diren neurriak ezartzeko, inpaktu diagnostiko eta analisi komun bati erantzuten diotenak.

Hala jasotzen da Klima Aldaketari eta Trantsizio Energetikoari buruzko 2021eko maiatzaren 20ko 7/2021 Legean, zeinak ezartzen baitu zenbait udalerririk -50.000 biztanletik gorakoek edo airearen kalitate mailak betetzen ez dituzten 20.000 biztanletik gorakoek- Mugikortasun Jasangarriko Planak onartu behar dituztela, eta plan horien barruan, besteak beste, EGEak ezartzea aurreikusi behar dela.

Erregulazioari dagokionez, udalen erdiak inguruk ordenantza berri bat egitea erabaki dute. Jendaurreko informazioaren izapidearen ondoren, udal bakar batek ere ez du ordenantza aldatu; hala ere, gogorazi behar da, azkenean onartutako ordenantzak funtsean aldatzen badu jendaurreko informazioaren izapidearen mende dagoen bertsioa, izapide hori errepikatu behar dela, bestela EGEa arautzen duen udal ordenantzaren deuseztasun zigorra ezarriko da, Madrilen kasuan gertatu zen bezala, “Madrid Centro” EGEa baliogabetuta.

Parte-hartze publikoko prozesuari dagokionez, EGEaren Errege Dekretuak eskatzen ez duen arren, udalerrri batzuek pertzepzio inkestak egin dituzte, eta horiei esker jakin ahal izan dute EGEaren neurriarekiko atxikipen maila. Horri dagokionez, nabarmentzekoa da udalerriren batean pertsonen ehuneko esanguratsu batek ez duela airearen kalitateari buruzko kezkarik, egindako inkestaren arabera. Ildo horretan, garrantzi berezia hartzen dute komunikazio- eta kontzientziazio-kanpainak, airearen kalitate ona izateak osasuna babesteko duen garrantzia helarazteko, eta udalerrri bakoitzak horri dagokionez duen egoera azaltzeko.

Hala, lantaldean parte hartu duten udalerrietako ekintza batzuk aipa daitezke:

- Mugikortasunari eta airearen kalitateari buruz udalerrian dagoen diagnostikoaren berri emateko saio parte-hartzaileak
- Kolektiboak identifikatzeko eta ordenantzan salbuespenak definitzeko dinamika parte-hartzaileak
- Prentsaurrekoak, proiektuaren eta ordenantzaren izapidetzean egindako aurrerapenen berri emateko
- Talde espezifikozko tailerrak (profesionalak, herritarrak, gizarte-taldeak)
- Azalpenak udalaren webgunean eta sare sozialetan, testu eta bideo bidez
- Informazio panelak markesinetan eta udal autobusetan
- Kanean bertan egindako inkesta, mugikortasun ohiturei eta EGEen pertzepzioari buruzkoa
- EGEari buruzko informazio-liburuxkak postontzietan banatzea
- Herritarrei arreta emateko bulego bat sortzea EGEari buruz

Neurri hauek airearen kalitateak osasuna bermatzeko duen garrantziaz jabetzea errazten dute, bai eta pertsona eta kolektibo sozial eta enpresarial interesdunen premiak ulertzea ere, eta horrek azkenean hartutako diseinua hobetuko du.

Azkenik, eta **koordinazioari** dagokionez, azpimarratu behar dugu udalerrri batzuek erabaki dutela batzorde tekniko edo lantalde espezifiko bat antolatzea EGEen gaia lantzeko. Adibidez, udalerrietako batean lantalde bat sortu da, non udaleko arlo guztiek parte hartzen duten, arlo bakoitzeko rolak definituz. Hain zuzen ere, eremu horretan aurkitutako zailtasun nagusia arlo bakoitzeko rolak eta zeregin espezifikoak definitzea izan da, EGEan eragiten duten gaien aniztasuna dela eta. Gainerakoan, gainerako udalerrietan EGEaren diseinuan eta ezarpenean lidergoa hartu duten arloak honako hauek izan dira: Mugikortasuna, Iraunkortasuna, Parte-hartzea, Ingurumena, Azpiegiturak eta Zerbitzuak, Idazkaritza eta Alkatetza.

Azken batean, koordinazioa ezinbestekoa da askotariko gaiak konektatu ahal izateko, ezinbestekoa baita EGEak diseinatzeko. Horri dagokionez, eta parte hartu duten udalerriei egindako inkestatik ondorioztatzen denez, komeni da kontuan hartzea zaila izan daitekeela EGEa ezartzeko behar diren lanak koordinatzea eta etapa bakoitzean proiektuaren erantzukizunak eta lidergoa aldez aurretik aurreikustea.

Ildo horretan, gogoratu behar da Euskal Autonomia Erkidegoko Jasangarritasun Energetikoari buruzko otsailaren 21eko 4/2019 Legeak jasangarritasun energetikorako batzordeak sortu zituela, eta, ondoren, Trantsizio Energetikoaren eta Klima Aldaketaren otsailaren 8ko 1/2024 Legearen arabera, batzorde horiek Trantsizio Energetikoaren eta Klima Aldaketaren Batzorde gisa birdefinitu ziren -bai izendapenari dagokionez, bai funtzioei dagokienez-. Batzorde horiek baliagarriak izan daitezke EGEen diseinua koordinatzeko, haien eginkizunen artean baitago, aipatutako arauaren 5. artikulua arabera:

- a) *Bere eskumenen esparruan, Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio orokorraren, lurralde historikoetako administrazioen eta tokiko administrazioen -baita haiei lotutako edo haien mendeko erakundeen ere- jarduera koordinatzea, trantsizio energetikoaren eta klima aldaketaren esparruan.*

Lan honen lehen atalean bezala, EGEak hainbat helburu lortzera bideratutako tresna bat dira, batez ere airearen kalitatea hobetzea eta berotegi efektuko gasen emisioak arintzea, eta, beraz, batzorde honetan horiek tratatzea egokitzat jotzen da.

EGEen izaerak eta helburuek inplementatzeko zailtasun batzuk aurreratzeko aukera ematen badute ere, lantaldean parte hartzen duten udalerrien esperientziak erakusten digu, hain zuzen ere, diseinu konplexua duen tresna bat direla. Hori dela eta, parte-hartzaile batzuek adierazi duten bezala, bereziki beharrezkoa da lidergo irmoa izatea -eta gaineratu dugu, ondo koordinatuta eta parte hartuz-, ez bakarrik azkenean onartuko den EGEaren legezotasuna bermatzeko, baizik eta proposatutako eredia ahalik eta begirada eta esperientzia gehienekin aberasteko.

EGEaren lantaldeak helburu horretarako tresna izan nahi izan du, eta, beraz, espero dugu beren esperientziak eta ikaskuntzak helarazten dituen dokumentu hau oinarritzko laguntza eta orientazio gisa baliatu izana etorkizunean EGE bat ezartzea planteatzen duten udalerrientzat.



INDUSTRIA, TRANSIZIO
ENERGETIKO ETIA
JASANGARRITASUN SAILA
DEPARTAMENTO DE INDUSTRIA,
TRANSICIÓN ENERGÉTICA Y
SOSTENIBILIDAD

www.udalsarea2030.eus
www.ihobe.eus
www.euskadi.eus