

GOMENDIOAK



EUSKADIKO EMISIO TXIKIKO EREMUAK
ARAUZKEKO PROPOSAMENA

Arartekoaren 1/2024 Gomendio Orokorra,
otsailaren 21ekoa

ararteko

Herriaren Defendatzailea
Defensoría del Pueblo



Aurkibidea

I. SARRERA	2
II. ARARTEKOAREN OFIZIOZKO JARDUNA	5
III. EMISIO TXIKIKO EREMUEN ERREGULAZIOARI BURUZKO AURRETIAZKO AZTERKETA	13
1. Emisio gutxiko eremuen testuinguru juridikoa	13
1.1. Nazioartekoa	13
1.2. Europar Batasuna.....	14
1.3. Espainia	17
1.4. Euskadi	26
2. Emisio gutxiko eremuak eta hauen eragina zirkulazio askerako eta ingurumena babesteko eskubidearen gainean	30
2.1. Zirkulazio askerako eskubidea.....	31
2.2. Ingurumena babestea	35
2.3. Ingurumen-arrazoiengatik zirkulazio askerako eskubidearen mugak	36
3. Emisio gutxiko eremuak onartzeko eskubide instrumentalak	38
3.1. Dokumentazioa eskuratzeko eskubidea.....	38
3.2. EGEen erregulazioan parte hartzeko eskubidea	40
3.3. EGEen gardentasuna eta onarpena	44
IV. EMISIO GUTXIKO EREMUAK ARAUTZEKO PRINTZPIOAK	45
V. ONDORIOAK	49
VI. ARARTEKOAREN 1/2024 GOMENDIO OROKORRA, 2024KO OTSAILAREN 21EKOA, EUSKADIN EMISIO TXIKIKO EREMUAK ARAUTZEKO	50



I. SARRERA

Giza mugikortasuna oso fenomeno urbanoa da. Gure egungo gizartean, giza jarduerak etengabeko desplazamendua eskatzen du bere ohiko zereginak egiteko, hala nola, laneko zereginak, hezkuntzakoak, norberaren gaien kudeaketa edo aisialdia. Biztanleria-dentsitate handia duten lurraldeetan, Euskal Autonomia Erkidegoa kasu, mugikortasun hori ezinbestean biltzen da joan-etorriak gehienbat hiri barrukoak edo, bestela, eskualde barrukoak diren hirietan. Eusko Jaurlaritzak 2021ean argitaratutako [EAEko Mugikortasunaren Azterlanaren](#) datuen arabera, Euskal Autonomia Erkidegoan bizi diren 4 pertsonatik 3k gutxienez joan-etorri bat egiten dute batez besteko lanegun batean. Eguneroko joan-etorri horietatik, gehienak udalerrri berean (% 63,7), eskualdean (% 18,4) edo lurralde historikoan (% 8) gertatzen dira. Joan-etorrien % 4,8 soilik dira lurralde artekoak, eta % 1,2k Euskaditik kanpo dute jatorria edo helmuga¹.

Hiri-mugikortasuneko modalitateak. Joan-etorri horietan, ibilgailu partikularrek garrantzi berezia izaten jarraitzen dute beste garraiobide jasangarriago batzuen aldean. Mugikortasun-beharrak asetzeko garraio mota nagusia oinezkoena bada ere (Euskadin, 2021ean, joan-etorrien % 44,9 ziren), automobil edo motozikleta bidezko garraiobideak joan-etorrien % 38 izaten jarraitzen du, eta autobus bidezkoa % 7,2, tren bidezkoa % 5,9 eta bizikleta bidezko garraioa % 2. EAEko mugikortasunaren azterlanaren datu garrantzitsu bat da hiri barruko joan-etorrien % 23,4 soilik gertatzen direla ibilgailu motordunekin, eta eskualde barrukoetan % 58,9.

Ibilgailu motordunen trafikoak atmosferaren kutsadurari laguntzen dio eta gizakien osasunerako arrisku nabarmenak sortzen ditu. [Osasunaren Mundu Erakundearen](#) arabera (OME), ibilgailu motordunak, etxeko errekontza-aparatuak, industria-instalazioak edo baso-suteak dira airearen kutsaduraren iturri nagusiak. Kutsadura atmosferiko horrek arnas aparatuko eta bestelako gaixotasunak eragiten ditu, eta horiek kostu sozial eta ekonomiko handiak eragiten dituzte².

¹ Euskadin, EAEn bizi diren pertsonak egiten dituzten joan-etorrien % 96 lurralde historiko bakoitzaren barruan gertatzen dira; % 2,8 lurralde arteko joan-etorriak dira, eta gainerako % 1,2, kanpokoak. [2021eko EAEko Mugikortasunaren Azterlana](#)

² "Airearen kalitateak osasunean duen eragina Espainian. 2017-2019 aldirako Airearen Plan Nacionalean (II. Aire Planean) jasotako Info 5 Neurriaren erantzuna eta garapena" izeneko txostenaren arabera, ikerketek erakusten dute Espainian 70.000 heriotza baino gehiago izan daitezkeela, estatistikoki, airearen kalitate txarrari egotz dakizkiokeenak. Txosten horrek berak adierazten du



Horrela, kutsatzaileen isurketek gizakion osasunean eta ingurumenean eragiten dituzten ondorio kaltegarrietarako arrisku handiena duten tokiak hiriguneak dira, non trafikoa eta beste kutsadura-iturri batzuk kontzentratzen diren.

Ilido horretan, airearen kalitateak osasunean duen eraginari buruzko txostenek identifikatu dute pertsona kalteberenen taldeak haurrak, adineko pertsonak, haurdun dauden emakumeak edo arnas patologia eta patologia kardiobaskular jakin batzuk dituzten pertsonak direla, bai eta kanpoan lan fisikoak egin ohi dituzten pertsonak ere³.

Trafikoko gas-emisioak ere klima-aldaketaren arrazoietakoa bat dira. Era berean, airearen kalitateak lotura estua du planetako klimarekin eta bertako ekosistemekin. Giza jarduerak eragiten duen berotegi-efektuko gasen (aurrerantzean, BEG) emisioen hazkundeak eragindako klima-aldaketa da, zalantzarik gabe, planetak aurre egin behar dion ingurumen-arrisku nagusia. Ekintza klimatikoak isurketa horiek nabarmen murriztea eskatzen du, eta garraio sektorearen kasuan, errepide, trenbide, itsasontzi edo aireko garraiobideen multzoa hartzen du.

Ekintza integral baten garrantzia alde batera utzi gabe, joan-etorriak hiriguneetan kontzentratzeak berekin dakar emisioak murrizteko ekintzen erreferentzia-esparrua hiriak izatea.

Hiri-mugikortasun jasangarria ingurumen-arazo horien konponbidearen zati bat da. Nahi ez diren ondorio horiek arintzeko asmoz, botere publikoek hainbat neurri sustatu dituzte azken hamarkadetan, hiri-mugikortasun jasangarriagoa sustatzeko. Neurri horien artean, honako hauek aipatu behar dira: oinezkoen mugikortasunari lehentasuna ematea, oinezkoentzat nagusiki erabiliko diren kaleak jarritz; bizikletaz mugitzea, bizikletaz erabiltzeko bidegorriak edo bidegorriak sortuz; edo eguneroko jarduerak eskatzen dituen joan-etorriak errazten dituen garraio publikoa, ibilgailu partikular mekanizatuak erabiltzea saihestuz.

Europako zenbait azterlanek kutsadura atmosferikoaren kostua BPGaren % 3ren gainean zifratzen dutela.

Europako Ingurumen Agentziaren datuen arabera, [Europako airearen kalitateari buruzko 2022ko txostenean](#), 2020an, Espainian, PM_{2,5}ekiko esposizioari egotz dakiokeen heriotza goiztiarren kopurua, 5 µg/m³-ko gida-mailatik gorakoa, 17.000 pertsonakoa izan zen.

Garraioak Euskal Autonomia Erkidegoan sortzen dituen kanpo kostuen kasuan, [EAEko garraioaren kanpo kostuak eguneratzeari buruzko txostenak, 2021eko urtarrilekoak](#), bide sektoreko airearen kutsaduragatiko kanpo kostuak 183 milioi eurotan kuantifikatu ditu, eta horietatik 129 milioi autoz garraiatzeko moduari dagozkio. Klima-aldaketaren ondoriozko kostuen kasuan, bide-sektoreari 279 milioi euro dagozkio, eta horietatik 159 milioi autoz garraiatzeko moduari dagozkio.

³ Airearen kalitateak osasunean duen eragina Espainian. Info 5 Neurriaren erantzuna eta garapena, 2017-2019 aldirako Airearen Plan Nazionalean jasoa (Plan Aire II) Madril, 2019ko abenduaren 27a.



Mugikortasun jasangarrirako neurri horiek herritar gehienei eragiten diete, eta, beraz, onarpen-maila handia behar dute. Hiri-mugikortasun berri honek biztanleriaren ehuneko handi bati eragiten dionez, zenbait pertsona-taldek kritikatu dute hiri-espazioetako modalitate-aldaketa horiek zuzenean eragiten dietela mugitzeko moduari eta, egoera batzuetan, zenbait kolektiboren interesei. Hala ere, denborak aurrera egin ahala, kaleak oinezkoentzat bihurtu dira, bidegorriak ezarri dira eta trafikoa murriztu da hirigune historikoetan. Horrek guztiak onarpen eta adostasun handiagoa izan du gizartean. Eusko Jaurlaritzaren 2021eko ikerketa baten arabera, EAEko biztanleen % 93 oso edo nahiko ados egongo lirateke udalek tokiko mailan klima-aldaketari aurre egiteko neurriak sustatzearekin, hala nola oinezkotzea, bizikletaren erabilera edo garraio publikoaren sustapena⁴.

Emisio gutxiko eremuak, Europako hiri handietatik datorren eredia. Gutxiago kutsatzen duen mugikortasun jasangarria lortzeko helburuarekin, Europako zenbait hirik emisio gutxiko hiriguneak ezarri dituzte duela urte batzuetatik hona, eta horietan ibilgailu pribatuaren erabilera mugatuta dago.

Azken urteotan, Europako hiri askotako udalek, hala nola Milanek, Parisek, Londresek eta Bruselak, sustatu dute airearen eta hiri-espazioen kalitatea hobetzeko eta berotegi-efektuko gasen emisioak murrizteko.

Europar Batasunak, Europako Itun Berdearen barruan, NextGenerationEU Europako Funtsen laguntza ekonomikoaren bidez sustatzen du funts horiek ezartzea. Espainiako Gobernuak bere Berreskurapen, Eraldaketa eta Erresilientzia Planaren barruan sartu ditu emisio gutxiko eremuak (aurrerantzean, EGE) ezartzeko jarduerak garatzeko laguntzak.

Espainiako legediaren arabera, 2023ko urtarrila baino lehen ezarri behar dira Emisio Gutxiko Eremuak hiri handietan. Klima-aldaketari eta energia-trantsizioari buruzko maiatzaren 20ko 7/2021 Legeak 50.000 biztanletik gorako Espainiako udalerrri guztiei zuzendutako agindu bat aurreikusi du, 2023ko urtarrila baino lehen EGEa izan zezaten beren udal-mugarteetan.

Testuinguru horretan, emisio gutxiko eremuak hiri-eremuak dira, eta horietan giza mugikortasuna modu jasangarrian egin behar da, kutsatzaileen emisioak murriztuz, batez ere berotegi-efektuko gasenak. Horretarako, herri-aginteek zenbait neurri adostu behar dituzte, ibilgailu kutsatzaileen zirkulazioa eta aparkatzea murrizteko, mugatzeko edo debekatzeko hiri-eremu horietan, orain arte efektu kaltegarriak kontzentratu baitira.

Hauen ezarpena atzerapen orokorra jasaten ari da, zailtasun teknikoak, juridikoak eta sozialak direla eta. Egia da emisio gutxiko eremuak ez direla ezarri euskal udalerrietan

⁴ [Klima-aldaketa eta energia-trantsizioa](#). Lehendakartzako Prospekzio Soziologikoen Kabinetea. Eusko Jaurlaritza 2021eko maiatza



legediak aurreikusitako epearen barruan. Abenduaren 27ko 1052/2022 Errege Dekretua onartu ondoren konpondu diren zailtasun tekniko eta juridikoei zenbait kolektiboren erresistentzia gehitu behar zaie; izan ere, zenbait ikuspegitatik, eragozpenak planteatzen dituzte, beren ustez, EAEko hirietan ibilgailu motordunen trafikoaren murrizketek beren eskubideak eta askatasunak baliatzeko sor ditzaketen zailtasunengatik. Aitzitik, beste kolektibo herritar eta ekologista batzuen aldarrikapen gero eta handiagoa ere islatu behar da, berotegi-efektuko gasen emisioak murrizteko betebeharrak betetzeko eta neurri horiek berehala ezartzeko, hiri garbiagoak, seguruagoak eta jasangarriagoak sustatzeko.

II. ARARTEKOAREN OFIZIOZKO JARDUNA

Gomendio orokor horren jatorria Arartekoaren erakundeak abiarazitako ofiziozko jardura bat da, mugikortasun jasangarria sustatzen duen herritarren elkarte batek aurkeztutako idazki baten ondorioz. Idazki horretan azaltzen zuen kezkatuta zegoela emisio gutxiko eremuen erregulazioa atzeratu egin delako, eta, klima-aldaketari eta energia-trantsizioari buruzko maiatzaren 20ko 7/2021 Legearen aurreikuspenaren arabera, 2023a baino lehen indarrean egon beharko lukeelako.

2023ko martxoaren 1ean, Arartekoak ofiziozko jardura bat hastea erabaki zuen, eta informazioa eskatu zien 50.000 biztanletik gorako EAEko sei udalei; izan ere, data horrekin, emisio gutxiko eremu horiek onartuta eduki beharko lituzkete haien udalerrietan. Jardueraren helburua zen Bilbon, Gasteizen, Donostian, Barakaldon, Getxon eta Irunen emisio gutxiko eremuen erregulazioaren izapidetzearen eta edukiaren egoera aztertzea.

Ofiziozko jardura horren erreferentzia zen Arartekoak 2018an Eusko Legebiltzarrean aurkeztu zuen [Euskal Autonomia Erkidegoko energia-trantsizioari buruzko txosten berezia](#). Arartekoaren txosten horretan euskal administrazioei egiteko proposamen batzuk jaso ziren, energia-trantsizioari buruzko gizarte hitzarmena sustatzeko eta gai batzuk adosteko, hala nola mugikortasun jasangarria.

Garraio sektorearentzako eta mugikortasun jasangarrirako berariazko gomendioen artean, Arartekoak udalerrietan mugikortasun jasangarrirako planak bultzatzeko proposamena jaso zuen, garraio kolektiboa eta motorizatu gabeko ibilgailuak sustatzeko neurriak barne, hala nola bizikletak, edo, azken batean, gutxien kutsatzen duen garraio pribatua. Arartekoak EAEko administrazioei gomendatu zien neurri fiskalak ezartzeko aukera aztertzea, gehien kutsatzen duten ibilgailuek hirien erdigunera sartzeko aukera mugatzeko. Neurri horiek balio beharko zuten ibilgailu kutsatzaile horiek hiri espazioetan ez erabiltzea sustatzeko, bereziki trafiko mugatuko eremuetan edota emisio gutxiko eremuetan.



Informazio-eskaera horri erantzunez, udal guztiek, azkenean, garaiz bidali zuten eskatutako informazioa.

- Bilboko Udala

. 2023ko martxoaren 24an, Arartekoak Bilboko Udaleko Mugikortasun eta Jasangarritasun Arloko zinegotziaren lehen txostena jaso zuen.

Udal txostenak 7/2021 Legearen 14. artikuluan aurreikusitako mugikortasunaren ondoriozko emisioak arintzeko neurrien zerrenda jasotzen zuen. Bilboko udalerriaren kasuan, neurri horiek 2015-2030 aldirako Bilboko Hiri Mugikortasun Jasangarriaren Plana (HMJP) onartu ondoren jarri ziren abian. Neurri horien artean, oinezkoen lehentasuneko guneen ordenantza bat onartzea nabarmentzen zen, mugikortasunaren ondoriozko emisioak murrizteko aurreikusitako helburuak betetzea ahalbidetzen zuena. Nolanahi ere, Bilboko Udalak onartzen zuen txostena egin zen egunean emisio gutxiko eremuak ezartzea onartzeke zegoela. Txostenak justifikatzen zuen atzerapena emisio gutxiko eremuak arautzen dituen abenduaren 27ko 1052/2022 Errege Dekretuaren onarpenagatik.

Txostenaren bidez Arartekoari jakinarazi zitzaion Bilboko Udalak beharrezkotzat jo zuela EGEaren kokapen egokiaren diagnostikoa egitea, ibilgailuen trafikoa hiriarren ingurumen-kalitateari egiten dion ekarpenaren eta lortu beharreko airearen kalitate-helburuen zehaztapenaren azterketa zehatz baten bidez.

Prozesu hori 2021. urtean hasi zen, herritarrei emisio gutxiko eremuen ordenantza izango zenari buruzko kontsulta publikoa egin zitzaienean. 2022an, lehen zirriborroa egin zen, eta 2023an zehar zehaztuko zen, 1052/2022 Errege Dekretuan eskatutako baldintzak kontuan hartuta.

EGEaren proiektuarekin lotutako espedientei dagokienez, txostenak hainbat azterlan eta txosten aipatzen zituen, egiteko fase desberdinetan. Azterketa horien emaitzak integratu ondoren, EGEaren ordenantza-proiektua aurkeztuko litzateke, hasierako onespina emateko.

Interesa duten herritarrek informazioa eskuratzeari dagokionez, bai ordenantza, bai emisio gutxiko eremuaren proiektua jendaurrean jarri behar ziren, uztailaren 18ko 27/2006 Legean aurreikusitako moduan (27/2006 Legea, ingurumenaren arloan informazioa eskuratzeko, parte-hartze publikorako eta justiziarako eskubideak arautzen dituena).

Lehen txosten horren arabera, EGEaren behin betiko onarpena 2023ko urriaren bigarren astetik abenduaren azken astera bitartean egingo zen.



ARARTEKOAREN 1/2024 GOMENDIO OROKORRA, OTSAILAREN 21EKOA

Interesdunen parte-hartzeari dagokionez, Bilboko Udala bilerak egiten ari zen hainbat interes-talderekin, haien arazoak eta kezak ezagutzeko. Parte hartzeko lan hori herritarren iritzi-azterlan batekin zabalduko litzateke, izapidetzen ari zen Bilboko EGEaren komunikazio-planaren barruan.

Era berean, EGEaren proiektuarekin lotuta egindako azterlan eta lanen emaitzak amaitu ondoren argitaratuko lirateke, eta herritarrentzat eskuragarri egongo lirateke.

Berotegi-efektuko gasen emisioak konpentsatzeko aurreikusitako udal-jarduketei dagokienez, udal-txostenak azaltzen zuen, balioespenean, HMJPea onartutako neurriek konpentsatu egingo zituztela Bilboko udalerrian EGEa ezartzeko atzerapena dela-eta arindu ezin izan ziren berotegi-efektuko gasen emisioak.

. 2024ko urtarrilaren 3an, erakunde honek Bilboko Udaleko Mugikortasun eta Jasangarritasun Arloko zinegotziaren bigarren txosten bat jaso zuen.

Bigarren idazki horretan aipatzen da 2023ko urriaren 25ean Bilboko Udaleko gobernu-batzarrak emisio gutxiko eremuaren proiektua onartu zuela.

2023ko abenduaren 28an, Bilboko Udalaren Osoko Bilkurak hasiera batean onartu zuen EGEaren Ordenantza, 2024ko urtarrilaren 14ko Bizkaiko Aldizkari Ofizialean argitaratua, eta jendaurrean jarri da 2024ko urtarrilaren 15etik otsailaren 23ra arte.

Horretarako, udal webguneak [EGEaren proiektuaren memoria](#)⁵ eta [Bilboko EGEaren Udal Ordenantza](#) argitaratu ditu.

- Gasteizko Udala

2023ko apirilaren 14an, Gasteizko Udaleko Mugikortasuneko eta Espazio Publikoko Sailak Arartekoari jakinarazi zion EGEen erregulazioa onartu zela. Udalak adierazi zuen hasierako onarpenaren aurreko fasean zegoela oraindik tramitazioa. Aurreko fase horretan, Udala azterlan bat egiten ari zen EGEa zehazteko eta diseinatzeko, parte-hartze publikoko prozesua zehazteko eta sarbidea kontrolatzeko kamerak ezartzeko. Hala, aipatzen zuen 2021. urtearen erdialdean, laguntza tekniko baten kontratazioa lizitatu zuela Gasteizen EGE bat zehazteko eta diseinatzeko azterlana

⁵ Bilboko EGE proiektuan jasotako ingurumen-helburuek honako hauek biltzen dituzte:

- Nitrogeno dioxidoaren kontzentrazioa: 2030erako ordu-mugarako balio objektiboa kontzentrazioa 200 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ -tik behera murriztea da, hori baita Europako zuzentarau berriak markatutako balioa, zeina behin baino ezingo baita gainditu. 2030erako urteko mugarako balio objektiboa kontzentrazioa 20 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ -tik behera murriztea da, eta arrazoizko epe batean OMEk gomendatutako 10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ -ko baliora hurbiltzen saiatzea.
- Klima-aldaketaren ondorioak arintzea. 2030erako helburua da ibilgailu partikularraren erabilera % 31tik % 27ra murriztea, gainerako desplazamendu-moduekin alderatuta. Zero emisioa ibilgailuen % 5 lortzeko helburua ere jasotzen du.
- Zarata. 2030erako helburua da biztanleriaren ehunekoa % 20 murriztea, egunez 65 dB(A)-tik gora eta gauez 55 dB(A)-tik gora dagoena.



egiteko, eta lehendik zegoen trafiko mugatuko eremua sartu zuela proposamenean. EGEa zehazteko eta diseinatzeko, kontuan hartuko litzateke hiri osoa, eta fokua trafiko motorduna erakartzen duten gunetan eta trafikoa zirkulatzen duten oinarrizko bideek mugatutako "superetxadietan" jarriko litzateke. Azterketa 2022ko erdialdean aurkeztu zen, EGEa ezartzeko zenbait ondorio jasoz.

Parte-hartze publikoaren prozesuari dagokionez, txostenak parte-hartze publikoaren prozesurako laguntza teknikoaren kontratazioaren berri ematen zuen, bai eta EGEa zehazteko eta diseinatzeko azterlanaren komunikazio-kanpainaren berri ere. Komunikazio-estrategia garatzeko hautatutako publikoaren barruan sartzen ziren egoiliarak, merkatariak eta ostalariak, banatzaileak, inguruko hezkuntza-erakundeak, gazteak eta adinekoak.

Kasu horretan, EGEaren proiektua eta EGEa arautzen duen Ordenantza onartzeko unean bermatuko litzateke interesdunen eta, oro har, herritarren informaziorako sarbidea.

Udal organo eskudunak epe barruan EGEaren erregulazioa ezin onartzeko arrazoiei eta oztopoei dagokienez, txostenak izandako atzerapena 1052/2022 Errege Dekretuaren onarpenean ere justifikatzen zuen.

Atzerapena konpentsatzeko neurriei dagokienez, txostenak adierazten zuen Gasteiz alde zentralerako oso lan aurreratua egiten ari zela mugikortasun jasangarriaren eta ingurumen-kalitatearen arloan, Gasteizko Mugikortasun Jasangarriaren eta Espazio Publikoaren Planaren bidez (2021-2025). Plan hori behin betiko onartu zuen tokiko gobernu-batzarrak 2022ko urrian.

. 2023ko azaroaren 12an, Gasteizko Udalak partaidetza-prozesu bat hasi zuen EGEa definitzeko, auzo-ordezkariei, mugikortasunaren arloko kolektiboari eta inplikaturako beste gizarte-eragile batzuei zuzendutako informazio-saio batekin.

. 2024ko urtarrilaren 11n, Gasteizko Udaleko Mugikortasuneko eta Espazio Publikoko Sailak bigarren txosten bat bidali dio Arartekoari, EGEaren ordenantza izapidetzen ari den espedienteari buruzkoa. Ordenantza prestatzen jarraitzen du, baita EGEaren proiektua ere.

EGEaren 2030erako helburuei dagokienez, Gasteizko 2023-2026 Airearen Kalitatea Hobetzeko Ekintza Planean aurreikusitakoak izango direla aipatzen du. Helburu horien bidez, Europako zuzentarau-proposamen berrian ezarritako mugak beteko direla aurreratuko dituzten, eta, ahal den neurrian, OMEren gomendio berrietara hurbilduko diren airearen kalitate-mailak lortu nahi dira⁶.

⁶ Airearen kalitatea neurtzeko Eusko Jaurlaritzaren erreferentziako estazioetarako 2030erako helburu kuantitatibo horiek honako hauek izango dira:



- Donostiako Udala

2023ko martxoaren 14an Arartekoak lehenengo erantzuna jaso zuen. Bertan, Donostiako alkateak esan zuen bertako emisio gutxiko eremu bat mugatzeko beharrezkoak diren instalazioen baldintzen pleguak sortu eta izapidetu zirela.

2023ko apirilaren 1ean alkateak bigarren txosten bat bidali zuen, hirian EGE bat ezartzearekin lotutako zereginak prestatzeari buruzkoa. Jorratu zituen gaiak hauek ziren: EGEaren proiektua, EGEaren ordenantza, EGEa eta airearen kalitatea edota zarata kontrolatzeko ekipoen instalazioa, eta hiriko mugikortasun jasangarriaren plana (HMJP) egitea. Lehenengo mugarri administratiboa iragarkia argitaratzea izan zen, hirian EGE bat ezartzeko sistema integral bat hornitzeko, ezartzeko, martxan jartzeko, egiteko eta mantentzeko kontratuaren lizitaziorako zena.

EGEaren proposamenaren inguruan interesdunek eta orokorrean herritarrek informazioa eskuratzea eta parte-hartzea sustatzeko aurreikusitako neurriei eta jada hartutako neurriei dagokienez, zera esaten zuen txostenak: ordenantzaren eta proiektuaren onespenean, jendaurrean jartzen denean interesdunek eta orokorrean herritarrek informazioa eskuratu dezakete. Ordenantzari dagokionez, proiektua Tokiko Gobernu Batzarrean onartu ondoren, Udalak bilera ireki bat egin behar zuen, eta Udalbatzan hasierako onarpena eman ondoren, ordenantza proposamena azalduko zuen.

Udal organo eskudunak behin betiko onartzeko aurreikuspenari dagokionez, txostenak aurreikusten zuen ordenantza 2023. urtearen amaierarako onartuta egongo zela.

Atzerapenaren arrazoia zen 2022ko abenduaren amaierara arte ez zegoela erregelamendu bat, eta ziurgabetasun juridikoa zegoela beste udalerrri batzuetako EGEen erregulazioen aurkako hainbat eparen ondorioz.

Azkenik, EGEaren atzerapenagatik berotegi-efektuko gasen emisioak prebenitzeko edo konpentsatzeko aurreikusitako udal-jarduketei dagokienez, emisioak murrizteko orain arte egindako udal-lanak aipatu zituen, hala nola bidegorrien sarea indartzea, bizikletak alokatzeko udal-zerbitzua eta udal-autobusen flota elektrifikatzea.

-
- Airearen kalitatea neurtzeko estazio guztiek $15 \mu\text{g}/\text{m}^3$ -ko balioa bete beharko dute PM10erako urteko batez besteko gisa.
 - Airearen kalitatea neurtzeko estazio guztiek $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$ -ko balioa bete beharko dute PM2.5erako urteko batez besteko gisa, eta estazio bat, gutxienez, $5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ -ko urteko batez bestekoaren azpitik egongo da.
 - Airearen kalitatea neurtzeko estazio guztiek $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$ -ko balioa bete beharko dute NO2rako urteko batez besteko gisa, eta estazio bat gutxienez $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$ -ko urteko batez bestekoaren azpitik egongo da.



. 2023ko abenduaren 26an, Donostiako Udaleko gobernu-batzarrak hasierako onarpena eman zion [Hiri Mugikortasun jasangarriaren Planari \(2024-2029\)](#), eta espedientea jendaurrean jarri du 45 egunez.

Egun horretan, Tokiko Gobernu Batzarrak hasierako onarpena eman dio [Hiriguneko Emisio Gutxiko Eremuaren](#) proiektuari, eta, Osoko Bilkuran hasierako onespena eman ondoren, jendaurrean jarriko da 45 eguneko epean.⁷.

Donostiako Udalak herritarrek parte hartzeko prozesu bat jarri du martxan 2024ko martxoaren 12ra arte, hainbat kanalen bidez; besteak beste, planaren eremuarekin zerikusia duten hiriko eragileekin parte hartzeko saioak, herritarrei irekitako aurkezpenak eta EGEari buruzko tailer parte-hartzaileak. HMJP eta EGEaren proiektua onartu ondoren, Donostiako Udalak 2024ko azaroan indarrean sartzea aurreikusten duen EGEaren ordenantza onartzeko prozesua hasiko du.

- Getxoko Udala

. 2023ko martxoaren 29an, Getxoko Udalak Azpiegiturak, Obrak eta Zerbitzuen arloko txosten bat bidali zuen. Txosten horretan, airearen ingurumen-kalitatea hobetzeko beharra egon zitekeen eremuetan berotegi-efektuko gasen emisioak murrizteko hartutako neurriak adierazten ziren, trafiko-intentsitate handia zutelako, baina ordura arte ez zituzten arautu kutsagarrienak ziren ibilgailuen sarbidea mugatzeko EGEak.

Horri dagokionez, Getxoko Udalak soilik adierazi zuen modelizazio eta diagnosi fase batean zegoela, 1052/2022 Errege Dekretuaren jarraibideen arabera.

- Irungo Udala

. 2023ko apirilaren 5ean, Irungo Udalak udaleko zerbitzu teknikoaren txosten bat helarazi zion Arartekoari.

Txostenak zehazten zuenez, 2021eko uztailaren 28an, Irungo Hiri Mugikortasun Jasangarriaren Plana (2023-2027) izapidetzen hasi zen Udala. 2023ko urtarrilaren 27an, HMJPren dokumentua aurkeztu zen, hasierako onespena emateko, EGEaren proposamen bat gehituz.

⁷ Hauek dira Donostiako EGEak 2030erako ezartzen dituen ingurumen-helburuak:

- Airearen kalitatea. Etorkizuneko Airearen Kalitateari buruzko Europako Zuzentarauan jasoko diren eta Osasunaren Mundu Erakundearen urteko estandarretara hurbiltzen diren mailak lortzea.
- Urteko batez bestekoak: NO₂-rako 20 µg/m³; PM₁₀-rako 20 µg/m³; eta PM_{2,5}-rako 10 µg/m³.
- Deskarbonizazioa. Berotegi-efektuko gasen emisioak % 40 murriztea.
- Zarata. 65 dB(A) egunez eta arratsaldean, eta 55 dB(A) gauez.
- Aldaketa modala. Eguneko 12.000 joan-etorri motordun pribatu gutxiago, barrukoak zein kanpokoak, EGEan jatorria eta/edo helmuga dutenak.



ARARTEKOAREN 1/2024 GOMENDIO OROKORRA, OTSAILAREN 21EKOA

Txostenaren arabera, Udala kontratazio-espeditente bat izapidetzen hasi zen, Irungo EGEaren proiektua eta eremu horretako sarbidea, zirkulazioa eta aparkalekua arautuko zituen udal-ordenantza zehazteko.

Emisio gutxiko eremuak onesteko aurreikuspenari dagokionez, Udala emisio gutxiko eremuen proiektua idazteko kontratazio-prozedura bideratzen ari zen, baita hura ezartzeko ordenantza ere.

Berotegi-efektuko gasen emisioak konpentsatzeko aurreikusitako jarduketei dagokionez, Irungo Udalak balioetsi egin zuen klima-aldaketaren aurkako estrategia baten esparruan egindako udal-ahalegina, eta berotegi-efektuko gasen emisioak arintzea ahalbidetu zuten jarduerak egin zituen, hala nola hiri-abiadura 30 km/h-ra murrizteko neurriak.

. 2024ko urtarrilaren 16an, Irungo Udalak bigarren idazki bat bidali zion Arartekoari, Irungo EGEaren Proiektua eta horren Ordenantza Arautzailea eta airearen kalitatearen kontrol eta jarraipenerako monitorizazio sarea definitzeko espeditentea izapidetzen jarraitzen duela jakinarazteko.

Kutsatzaileen eta berotegi-efektuko gasen kontzentrazioari buruz dauden azterlan eta datuei dagokionez, Irungo Udala airearen kalitatea neurtzeko kanpaina bat egiten ari da, diagnostikoari buruzko informaziorik izan gabe, eta, beraz, ezin da murrizketa-helbururik zehaztu. Airearen kalitateari buruzko informazioa eta diagnostikoa egiteko aztertutako mugikortasun-ohituretatik lortutako informazioa eskuratu ondoren, Irunen EGEa ezarrita lortu nahi diren murrizketa-helburuak zehaztuko dira.

. Barakaldoko Udala

2024ko urtarrilaren 24an, Barakaldoko Udaleko Garapen Jasangarriaren eta Ingurune Naturalaren Alorrak txosten bat bidali zion Arartekoari, Arartekoaren informazio-eskakizunei erantzuteko.

Udalaren txostenak aitortzen du atzerapena dagoela legezko xedapenak betetzeko orduan, EGEak eta HMJPak arautzeko betebeharrak betetzeko.

Barakaldoko Udalak 2022ko azaroan hasi zituen Barakaldorako hiri-mugikortasun jasangarriko plan bat idazteko izapideak, Euskal Autonomia Erkidegoko Jasangarritasun Energetikoari buruzko otsailaren 21eko 4/2019 Legearen 24. artikulua betetzeko. Klima Aldaketari eta Trantsizio Energetikoari buruzko maiatzaren 20ko 7/2021 Legea eta 1052/2022 Errege Dekretuaren erregelamendu bidezko garapena indarrean sartu ondoren, egokitzen jo zen EGEei eta HMJPri bereizita ekitea. 2022an eta 2023an, Barakaldoko Udalak teknikari espezializatuak bilatzeko lanak egin zituen, eta Barakaldoko mugikortasunerako HMJPa eta EGEa arautzeko diagnostiko integrala egin du eta langileak kontratatu ditu.



Barakaldoko Udalak klima-aldaketaren aurkako neurriak adosteko eta berotegi-efektuko gasen emisioa murrizteko konpromisoa ere aipatu du.

Erantzunean aipatzen du aurreikuspen bat dagoela 2024aren amaieran EGEen ordenantza garatzeko eta onartzeko eta 2025aren erdialdetik aurrera martxan jartzeko.

. Bestalde, Arartekoak jakin du Udalsarea 2030 Udalerri Jasangarrien Euskal Sareko EGEei buruzko lantalde bat sortu dela, udalek eta EUDEL eta lhobe bezalako erakundeek parte hartuta.

Bidalitako informazioaren balorazioa. Urtebete igaro da 7/2021 Legearen 14.3 artikulua eta EGEaren aurreikuspenetara egokitutako HMJP bat egiteko betebeharra indarrean sartu zenetik, eta behartutako 6 udalerrietako batek ere ez du erregulazioa onartzea lortu.

Udalerririk aurreratuen Bilbo da, 2023ko abenduaren 28an hasierako onarpena eman baitio bere udalerrian EGEa arautzeko ordenantzari.

Donostiako kasuan, 2023ko abenduaren 26an, Udal gobernu-batzarrak hasierako onarpena eman die HMJParen eta EGEaren Ordenantza proiektuaren dokumentuari.

Era berean, aurrekarietan aipatu behar dira Gasteizko, Getxoko eta Irungo udalek hiru udalerririk horietan HMJPa egokitzeko eta EGEak arautzeko egin dituzten urratsak.

Kasu honetan, Arartekoak jasota utzi du Barakaldoko Udalaren erantzunaren atzerapena, 2024ko urtarrilera arte ez baitu bidali HMJParen eta EGEen izapideen egoerari buruzko informazioa, bi aldiz eskatu behar izan baitzaio.



III. EMISIO TXIKIKO EREMUEN ERREGULAZIOARI BURUZKO AURRETIAZKO AZTERKETA

1. Emisio gutxiko eremuen testuinguru juridikoa

Biztanle gehien dituzten udalerrietan hiri-mugikortasun jasangarrirako planak garatzeko eta emisio gutxiko eremuak mugatzeko eta arautzeko indarrean dagoen betebeharra nazioarteko, nazioz gaindiko, estatuko eta autonomia-erkidegoko zenbait araudi betetzearen ondorio da. Araudi horien helburu nagusia hiru helburu betetzea da: klima-aldaketaren aurkako borroka eskatzen duen berotegi-efektuko gasen emisioak nabarmen murriztea, hirietako airearen kalitatea hobetzea eta mugikortasun aktibo eta inklusiboa sustatzea, ingurumenean eta gizartean ahalik eta inpaktu txikiena eraginez.

1.1. Nazioartekoa

Erreferentzia nagusia [2015eko Parisko Akordioa](#) da. Akordio horrek, klima-aldaketari buruzko Nazio Batuen Esparru Hitzarmenaren barruan, estatu sinatzaile guztiek berotegi-efektuko gasen emisioak murrizteko ekarpen nazionalak bultzatzea ezarri du, munduko ekonomia osorako emisioak murrizteko xedeak ezarriz, beroketa 2 gradutik behera mugatzeko, ahal dela 1,5 gradura, industriaurreko mailekin alderatuta.

Klima-aldaketaren garrantzia eta premia [IPCC klima-aldaketari buruzko Gobernu arteko Adituen Taldearen seigarren txostenean](#) azaldu dira. Txosten horren arabera, erregai fosilak erretzeak eta mende bat baino gehiagoan energia eta lurra modu desorekatuan eta jasanezinean erabiltzeak industriaurreko mailen gaintik 1,1 C-ko berotze globala eragin du. Ondorioz, muturreko fenomeno meteorologiko ohikoagoak eta gogorragoak gertatu dira planetako eskualde guztietan.

IPCCren ustez, ezinbestekoa da sektore guztietan berotegi-efektuko gasen emisioak nabarmen, azkar eta modu jarraituan murriztea ekarriko duen ekintza klimatikoa bizkortzea. Emisioak murriztu egin behar ziren eta, berotzea 1,5 C-ra mugatzeko, ia erdira murriztu beharko dira 2030a baino lehen.

IPCCren txostenaren arabera, mugikortasunaren eta garraioaren sektorearen kasuan, elektrifikazioaren, oinez eta bizikletaz egindako joan-etorrien eta garraio publikoa



sustatzearen bidez berotegi-efektuko gasen emisioak saihesteko ekintzak bultzatzean datza irtenbidea. Neurri horiek, klima-krisiari aurre egiteko beharrezkoak izateaz gain, onurak ekarriko dizkiote airearen kalitateari eta osasunari, eta horrek ekar ditzaketen kostuak konpentsatuko ditu.

2021ean, Osasunaren Mundu Erakundeak (OME) airearen [kalitateari buruzko gidalerroen](#) eguneratze bat argitaratu du, azken proba zientifikoak sistematikoki berrikusi ondoren, asmo handiagoko helburuekin, eta garraioak sortzen dituen partikula kutsatzaile batzuen urteko batez besteko kontzentrazioak nabarmen murriztea gomendatzen dute⁸.

Bestalde, 2023ko abenduan Dubain egindako Klima Aldaketari buruzko Esparru Konbentzioko Alderdien Konferentzian (COP 28), lehen aldiz jaso da petrolioa, ikatza eta gasa direla berotze globalaren erantzule nagusiak, eta "[erregai fosilak atzean uzteko trantsizio](#)" prozesu bat adostea lortu du.

1.2. Europar Batasuna

Klima-aldaketaren aurkako Europako politika Klimarako Itun Berdearen testuinguruan kokatzen da. Itun horretan, EBko estatu kideek konpromisoa hartu dute hemendik 2050era bitartean klima-neutraltasuna lortzeko, Parisko nazioarteko Akordioaren esparruan hartutako konpromisoak betez. Europako Itun Berdea helburu hori lortzeko EBren estrategia da, eta [Europako Klimari buruzko Legea](#), 2021eko ekainaren 30eko 2021/1119 Erregelamenduaren bidez onartua. Lege horrek klima-aldaketaren eraginak arintzeko eta horietara egokitzeko ahaleginetan aurrera egiteko lege-esparrua ematen du, eta, horren arabera, estatu kide guztiek jarri behar dituzte abian egokitzeko estrategiak eta planak.

Europako Klimari buruzko Lege horrek helburu lotesle gisa ezartzen du Batasunarentzat berotzea eragiten duten gasen emisioak gutxienez % 55 murriztea 2030ean, 1990eko mailekin alderatuta.

Horretarako, Batzordeak mugikortasunaren arloko ekimenak sartu ditu, hala nola [«Mugikortasun jasangarri eta adimendunaren estrategia: Europako garraioa etorkizunera begira bideratzea»](#), 2020ko abenduaren 9an onartua. Estrategia horrek ekintza-plan bat ezartzen du 2030 baino lehen gutxienez zero emisioko 30 milioi ibilgailu Europako errepideetatik zirkulatuko dutela eta Europako ehun hiri klimatikoki neutroak izango direla lortzeko. 2050erako, ia ibilgailu guztiak, furgonetak, autobusak eta ibilgailu astun berriak zero emisiokoak izango direla planteatu du, eta horrek garraio sektorearen emisioak % 90 murriztea ekarriko duela.

⁸ PM2,5-en kasuan, erreferentzia gisa ezartzen du ez dutela gainditu behar 5 µg/m³, eta NO₂ren kasuan, ez dutela gainditu behar 10 µg/m³, eta ozonoaren batez besteko kontzentrazioak, goi-denboraldiko 8 orduetan, ez duela gainditu behar 60 µg/m³ [1].



ARARTEKOAREN 1/2024 GOMENDIO OROKORRA, OTSAILAREN 21EKOA

Batzordeak ekimenak proposatu ditu emisio gutxiko edo zero emisioeko ibilgailuen ezarpena bultzatzeko, atzerapenik gabe, kutsatzaileen emisioetarako arau zorrotzagoekin batera (Euro 7).

Batzordeak hiriek jasangarritasun handiagorako trantsizioan duten zeregina nabarmendu du, eta, horretarako, 2030erako hiri-mugikortasun jasangarriaren plan propioak izan beharko dituzte. Planek emisiorik ezarekin eta garraioibide aktiboekin lotutako helburuak jaso beharko dituzte, hala nola bizikletaz egindako joan-etorriak. Horretarako, bidegorri seguruak bikoiztu egin beharko liriateke hurrengo hamarkadan.

Estrategia horretan, emisio gutxiko eremuei buruzko informazioa hobetzea proposatzen du, ibilgailuentzako etiketa komunak edo soluzio digitalak erabiliz, merkatu bakarraren funtzionamendu onari eusteko eta oinarritzko askatasunen erabilera errazteko.

2021eko abenduaren 14ko jakinarazpenean, *“EBko Hiri Mugikortasuneko Esparru Berriak”*, adierazten du digitalizazioak tresnak eskaintzen dituela ibilgailuak hiriguneetara sartzeko arauekin lotutako erronketarako (UVAR, ingelesezko sigletan: Urban Vehicle Access Regulations). Horregatik, garrantzitsutzat jotzen du inplementatzen diren UVARei esker etenik gabe eta erraz bidaiatu ahal izatea barne-merkatu osoan, egoiliar ez diren gidariek inolako diskriminaziorik jasan gabe.

Europako Itun Berdean, Europako Batzordeak airearen kalitatea hobetzeko konpromisoa ere hartu du, bere arauak Osasunaren Mundu Erakundearen (OME) gomendioekin bateratuz eta airearentzat, urarentzat eta lurzorarentzat zero kutsadura lortzeko asmoz⁹.

[2008/50/EE Zuzentaraua](#), [2008ko maiatzaren 21ekoa](#), [Europako giroko airearen kalitateari eta atmosfera garbiagoari buruzkoa](#), da indarrean dagoen araua, ingurumenaren kalitatearen helburuak ezartzera bideratutako neurriak arautu dituen, gizakien osasunerako eta ingurumenerako ondorio kaltegarriak murrizteko. Horretarako, estatuak muga-balio batzuk betetzen direla bermatu behar dute, eta airearen kalitate-planak onartu behar dituzte giroko airean dauden kutsatzaileen kontzentrazioek gainditzen dituzten eremuetarako. Halaber, epe laburreko ekintza-planak onartu behar dituzte alerta-atalase batzuk gainditzeko arriskua dagoenean, eta horietan, besteak beste, ibilgailu motordunen trafikoa kontrolatzeko neurriak sartu ahal izango dira.

Zehazki, eranskinak garraiotik datozen emisioak mugatzeko neurrien zerrenda bat jasotzen du, eta neurri horien artean sartu behar dira giroko airearen kalitatea hobetzeko planak. Neurri horien artean berariaz aipatzen da emisio gutxiko eremuen erregulazioa, baldin eta beharrezkoa bada airearen kalitatea hobetzeko ekintza-plan bat egitea, substantzia kutsatzaileen balio arautuak lortzera bideratuta.

⁹ EBko Ekintza Plana: «[Zero kutsadura airearentzat, urarentzat eta lurzorarentzat](#)»



2022ko urriaren 26an, Europako Batzordeak Zuzentarau-proposamen bat argitaratu zuen, Europako giroko airearen kalitateari eta atmosfera garbiago bati buruzkoa, gaur egun izapidetzen ari dena, eta 2008/50/EE Zuzentaria berrikusiko duena. Zuzentarau-proposamenaren helburua da 2050a baino lehen kutsadurarik ez izatea, Batasuneko airearen kalitatea pixkanaka hobetu dadin, giza osasunerako kaltegarritzat jotzen ez diren mailak lortu arte. Azaldutako gaietako bat izango da kutsadura-atalase zorrotzagoak finkatzea, Osasunaren Mundu Erakundeak 2021eko gidan ezarritako mugekin lerrotatuago daudenak.

Era berean, Zuzentariak hiriguneetan neurriak areagotzera bultzatzen du, emisio gutxiko mugikortasunerantz aurrera egiteko, emisio gutxiko eremuak sartzeko, garraio publikoa gehiago erabiltzeko eta mugikortasun aktiboa mugako balioak lortzeko.

Emisio gutxiko eremuak Europan

Europar Batasuneko estatuen barruan, ibilgailu kutsatzaileak hiriguneetara sartzeko mugak dituzten eremuen (UVAR) tipologia askotarikoa da. Eremu horien erregulazioak murrizketak ekar ditzake ibilgailu kutsatzaileen trafikoarentzat, hala nola EGEak, zero emisioko eremuak, non sarbidea zero emisioko ibilgailuei bakarrik baimentzen zaien, bidesarien kontrola edo auto-pilaketagatiko tasak, edo baita oinezkoentzako eremuak edo trafiko mugatuko eremuak mugatzea ere. Europar Batasunean, UVARen erregulazioen % 73 emisio gutxiko eremuen bidez egiten dira.

Horri dagokionez, aipatu behar da zenbait ibilgailuentzako EGEa erregulatu zuen Europako lehen hirietako bat Stockholm izan zela 1996an. Erresuma Batua ere aitzindaria izan zen Londresko eremuan emisio gutxiko eremuak arautzeko orduan. Eremu horiek mugatuta dituzten Europako hirien beste adibide batzuk Amsterdam, Berlin, Brusela, Lisboa, Milan edo Munich dira. Espainian, Madrilek eta Bartzelonak badute EGE bat.

Clean Cities plataformak 2022an aurkeztutako txosten baten arabera¹⁰, Europako 320 hiritan zeuden EGEak. 2025erako, aurreikusita dago 500 hirira iristea, eta, gutxienez, egungo 27 eremuek neurri zorrotzagoak izango dituzte ibilgailu kutsatzaileentzat. Barne-errekuntzako motordun ibilgailuetarako sarbidea murrizten duten zero emisioko eremuen erregulazioak ere sortzen ari dira.

¹⁰ [Clean Cities Kanpaina](#) 70 GKEtik gora, ingurumen-elkarteak, oinarritzko mugimenduak eta gizarte zibileko erakundeak biltzen dituen Europako koalizio bat da, 2030erako zero emisioko hiri-mugikortasuna helburu dueña.



1.3. Espainia

Espainiako ordenamendu juridikoaren barruan, emisio gutxiko eremuen ezarpenak lege-babesa aurkitu du airearen kalitatea hobetzeko, mugikortasun jasangarrirako, ibilgailuen trafikoa antolatzeko edo, zehatzago, klima-aldaketaren aurkako araudian.

. Airearen kalitatea.

Airearen kalitateari eta atmosfera babesteari buruzko azaroaren 15eko 34/2007 Legea airearen kalitatea hobetzera bideratutako plan nazionalak, autonomikoak eta tokikoak egiteko arau-esparrua da. Plan horien esku hartzeko neurrien artean, hiriguneetan emisio gutxiko eremuen proposamenak sortu dira.

34/2007 Legearen 16. artikulua arautzen du zer plan eta programa onartu behar dituzten administrazio publikoek atmosfera babesteko eta atmosferaren kutsaduraren ondorio negatiboak minimizatzeko. Airearen kalitatea hobetzeko plan horien edukia airearen kalitatea hobetzeari buruzko urtarrilaren 28ko 102/2011 Errege Dekretuaren 24. eta 25. artikuluetan garatu da. Plan horiek egin eta aldatu egin behar dira, parte-hartze publikoa bermatuz, uztailaren 18ko 27/2006 Legearen 16. eta 17. artikuluetan aurreikusitako baldintzetan (27/2006 Legea, uztailaren 18koa, ingurumenaren arloan informazioa eskuratzeko, parte-hartze publikorako eta justiziarako eskubideak arautzen dituen).

Estatuko Gobernuak, bere eskumenen esparruan, beharrezko planak eta programak onartu behar ditu atmosferaren kutsadura eta kutsadura horren mugaz gaindiko ondorioak prebenitzeko eta murrizteko, bai eta kutsadura horren eragin negatiboak minimizatzeko ere. Kasu horretan, Espainiako Gobernuak [Aire Plana. Airearen Kalitateari eta Atmosfera Babesteari buruzko Lehen Plan Nazionala](#) onartu zuen 2013an, eta [2. Aire Plana](#) 2015ean. Plan horiei jarraipena eman zitzaizen 2019an, [Atmosferaren kutsadura kontrolatzeko lehen programa nazionala](#) programarekin. Plan horien helburua da udal-eskumeneko emisio gutxiko eremuak arautzeko eta ezartzeko Estatuko arau-esparru bat onartzea, airearen kalitatearen irizpideei jarraituz, aukeratzeko.

Bestalde, autonomia-erkidegoen ardura da airearen kalitatea hobetzeko eta beren lurralde-eremuan airearen kalitatearen helburuak betetzeko planak eta programak onartzea, *"gutxienez"*, eta atmosferaren kutsaduraren inpaktu negatiboak minimizatzeko edo saihesteko epe laburreko ekintza-planak onartzea:

Kasu horretan, autonomia-erkidegoek airearen kalitate-planak izan behar dituzte giroko airean kutsatzaileen mailen edozein muga-balio edo balio objektibo gainditzen den eremuetarako. Plan horiek neurri egokiak ezarriko dituzte mugak gainditzea



saihesteko eta herritarren sektore kalteberak babesteko, haurrak barne. Horretarako, airearen kalitatearen helburuak lortzeko toki-mailan aplikatu diren kutsadura murrizteko neurri guztiei buruzko informazioa jasoko dute. Neurri horien barruan, 2008/50/EE Zuzentarauak egiten duen bezala, garraiotik datozen emisio kutsatzaileak mugatzeko aukera aipatzen da, hala nola emisio gutxiko eremuak ezartzea.

Era berean, autonomia-erkidegoek epe laburreko ekintza-planak egin beharko dituzte kutsatzaileen mailak alerta-atalaseak gainditzeko arriskua dagoenean. Epe laburreko ekintza-plan horietan ibilgailu motordunen trafikoa kontrolatzeko neurriak ere jaso ahal izango dira.

Bestalde, toki-erakundeek, beren eskumenen esparruan, haien planak eta programak egin ditzakete atmosfera babesteko plan autonomikoekin koordinatuta. Kasu horretan, toki-erakundeek, airearen kalitatearen helburuak lortzeko, trafikoa erabat edo partzialki murrizteko neurriak har ditzakete, eta, horretarako, hiriko zenbait eremuri eragiten dieten ibilgailu kutsatzaileenei mugak ezar diezazkiekete.

Era berean, 34/2007 Legearen 16. artikulua 4. paragrafoak ezartzen duenez, 50.000 biztanletik gorako udalerriek airearen kalitatearen helburuak betetzen eta hobetzen direla bermatzeko planak eta programak ezarriko dituzte, bide-segurtasunari buruzko legeriaren eta plangintza autonomikoaren esparruan.

. Hiri-mugikortasun jasangarria

Ekonomia Jasangarriari buruzko martxoaren 4ko 2/2011 Legeak mugikortasun jasangarria sustatzeko neurriak arautzen ditu, hiriko ingurumena, osasuna eta pertsonen segurtasuna hobetzeko eta garraibide desberdinen eta ibilgailu pribatuaren alternatiboen intermodalitatea sustatzeko.

Neurri horien barruan, 2/2011 Legeak mugikortasun jasangarrirako planak (MJP) onartzen ditu, autonomia-erkidegoaren, udalaz gaindiko edo udaleko esparrukoak, eta mugikortasun jasangarrirako helburu horiek betetzeko jarduerak jasotzen ditu. Izaera hori izango dute, halaber, airearen kalitatearen helburuak betetzeko eta hobetzeko onartutako udal-planek, baldin eta, 34/2007 Legearen 16.4 artikulua arabera, 50.000 biztanletik gorako udalerriek eska dakizkiekeenak badira.

MJPek egoeraren diagnostikoa, lortu beharreko helburuak eta hartu beharreko neurriak jaso beharko dituzte, baita finantzaketa-mekanismo egokiak eta kostu eta onura ekonomiko, sozial eta ingurumeneko azterketa ere.

MJPak egiteko eta berrikusteko, udalek parte-hartze publikoa bermatu beharko dute, uztailaren 18ko 27/2006 Legeak xedatutakoaren arabera (27/2006 Legea,



ingurumenaren arloan informazioa eskuratzeko, parte-hartze publikorako eta justiziarako eskubideak arautzen dituena).

. Trafikoaren antolamendua

Toki Araubidearen Oinarriak arautzen dituen apirilaren 2ko 7/1985 Legeak 25.2 artikuluan xedatzen duenez, udalerriek dute beren udal-mugaratean trafikoa, ibilgailuen aparkalekua eta mugikortasuna arautzeko eskumena.

Auzitegi Gorenak abenduaren 12ko 3912/2019 Epaian adierazi du udal-eskumen horren garrantzia, honako hau adierazten baitu: *"Gehiegikeriarik gabe baieztatu daitezke araudi horrek, ibilgailuen eta pertsonen zirkulazio askean ez ezik, beste eskubide batzuen erabileran ere eragiten duela, hala nola lanpostura iristeko eskubidean, osasun-, hezkuntza-, kultura- eta abarren moduko ezinbesteko zerbitzuen gozamenean, ingurumenaren babesarekin eta Ondare Artistikoaren defentsarekin duten lotura baztertu gabe, noski, trafiko horretan jatorria duten erasoek mehatxupean baitaude bata zein bestea. Hiriko bizitzaren kalitateak zerikusitua handia du gai honetan eskumena duten Administrazio Publikoen eskura dauden teknika juridiko guztiak (araudiak, zerbitzu publikoen antolaketa, herri-jabariaren kudeaketa, eta abar) egoki erabiltzearekin eta behar bezala aplikatzearekin".*

Horrela, trafikoaren antolamenduaren dimentsio publikoak lotura zuzena du hiri-mugikortasunarekin, hirietako bizi-kalitatearekin eta beste eskubide batzuen erabilerarekin, hala nola hezkuntzarako, lanerako edo ingurumena babesteko eskubidearekin.

Gai horri dagokionez, urriaren 30eko 6/2015 Legegintzako Errege Dekretuaren bidez onartutako Trafikoari, Ibilgailu Motordunen Zirkulazioari eta Bide Segurtasunari buruzko Legearen Testu Bateginaren 7. artikulua udalerriei esleitzen die hiri-bideen erabilerak arautzeko eskumena, zirkulazioari buruzko udal-ordenantzaren bidez, eta bateragarria da aparkalekuak erabiltzaile guztien artean modu ekitatiboan banatzea ibilgailuen zirkulazioaren beharrezko arintasunarekin eta kaleen oinezkoentzako erabilerarekin. Arau horrek ingurumen-arrazoiengatik ibilgailu jakin batzuei hiri-bideetan zirkulazioa murriztea adosteko eskumena ere ezartzen du. Trafikoari buruzko araudi horren arabera, arau-hauste arina da kutsadura-gertaeren eta emisio gutxiko eremuen aurrean protokoloak aplikatzearen ondoriozko zirkulazio-murrizketak ez errespetatzea.

. Klima-aldaketa

[Klima-aldaketari eta energia-trantsizioari buruzko maiatzaren 20ko 7/2021 Legearen printzipio gidarietako bat](#) da ekonomia deskarbonizatzea, berotegi-efektuko gasen emisiorik gabeko eredu sozioekonomiko bat lortzearen bidez, Parisko Akordioaren



helburuak betetzeko. Akordio hori [Espainiako Estatuak berretsi zuen 2016ko abenduaren 23an](#).

7/2021 Legeak gutxieneko arintze-helburu gisa ezartzen du 2030erako Espainiako ekonomiaren sektore guztien berotegi-efektuko gasen emisioak gutxienez % 23 murriztea 1990. urtearekin alderatuta. Garraioaren sektorean berotegi efektuko gas isurketan murrizteko neurrien garrantzia, bere erakundetik dator, emisio guztiei dagokienez. [2021-2030 aldirako Energia eta Klima Plan Nazional Integratuaren](#) (aurrerantzean, EKPNi) datuen arabera, mugikortasunaren eta garraioaren sektoreak Espainiako berotegi-efektuko gasen emisioen % 26 ekarri zituen 2017an. Horregatik, EKPNi mugikortasunaren eta garraioaren sektorearen deskarbonizazioa aldaketa modal baten bidez egitea eskatzen du. Aldaketa horrek hiri barruko joan-etorriak ohiko errekontza-ibilgailuetan egiten dituzten bidaiarien % 35i eragingo dio, eta hiriarteko trafikoen % 1,5i urtean.

Lege-arau horrek, lehen aldiz, emisiorik gabeko hiri-mugikortasuna sustatzeko betebeharrak espezifiko bat jasotzen du, 2023a baino lehen hiri-mugikortasun jasangarriko planak onartuz, udalerririk jakin batzuetan emisio gutxiko eremuak barne hartuta. Estatuko Administrazio Orokorren, autonomia-erkidegoen eta toki-erakundeen politika publikoak gidatu behar dituzten helburuen artean, Europako Erkidegoko araudian ezarritakoarekin bat etorritik, neurriak jaso beharko dituzte 2050. urtean turismoen eta merkataritza-ibilgailu arinen parkeak CO2 emisio zuzenik ez sortzeko eta, 2040. urtea baino lehen, ibilgailu berri guztiek zero emisio izateko.

Horri dagokionez, 7/2021 Legearen 14.3 artikulua ezarri du 50.000 biztanletik gorako udalerririk guztiek onartuta izatea, 2023a hasi baino lehen, beren hiri-mugikortasun jasangarriko planak (HMJP), 2023a baino lehen EGE batzuen erregulazioa barne hartzen dutenak, mugikortasun aktiboa eta garraio publikoaren erabilera errazteko beste neurri batzuekin batera, mugikortasun elektriko partekatua bultzatzea, bai eta irizpide espezifikoak ezartzea ere, ikastetxeen, osasun-zentroen edo sentikortasun bereziko beste zentro batzuen inguruan airearen kalitatea hobetzeko.

20.000 biztanletik gorako udalerririk ere eskatu ahal izango zaie, airearen kalitatea hobetzeari buruzko urtarrilaren 28ko 102/2011 Errege Dekretuan araututako kutsatzaileen muga-balioak gainditzen direnean.

Arau horren arabera, emisio gutxiko eremuak udalerririk bakoitzean mugatutako lurralde eremu bat dira, airearen kalitatea hobetzeko eta berotegi-efektuko gasen emisioak arintzeko ibilgailuak sartzeko, zirkulatzeko eta aparkatzeko murrizketak ezartzen dituena.

Bestalde, xedapen honek ingurumen-atzerapenik ezaren klausula bat jasotzen du, dagoen ingurumen-babesaren *statu quo*-ari edo *stand-still* klausulari eusteko. Horren



arabera, lehendik dauden emisio gutxiko eremuen atzerakada dakarren edozein neurrik ingurumenaren babesaren arloan eskumena duen organo autonomikoaren aurretiazko txostena izan beharko du.

. Emisio gutxiko eremuak arautzea

Abenduaren 27ko 1052/2022 Errege Dekretuak zehatz-mehatz ezarri ditu EGEen erregulazioa eta EGE proiektu bat onartzeko eska daitezkeen gutxieneko baldintzak, airearen kalitatea hobetzeko eta berotegi-efektuko gasen emisioak arintzeko neur daitezkeen eta kuantifika daitezkeen helburuei dagokienez.

Biztanle gehien dituzten hirietan EGEak ezartzeko helburu nagusia ingurumena eta osasuna babestea da, klima-aldaketa arintzen eta airearen kalitatea hobetzen lagunduz.

Era berean, haren erregulazioak hiriko kalitate akustikoa hobetzen, garraioan mugikortasun aktibo eta inklusiborako modua aldatzen eta garraiobideen erabilera eraginkortasun energetikoa sustatzen ere lagundu nahi du.

Toki-erakundeek berotegi-efektuko gasen emisioak murrizteko eta airearen kalitatea hobetzeko helburu kuantifikagarriak jaso beharko dituzte EGE proiektuan. Helburu horien betetze-maila monitorizatu egin beharko da, adierazle ebaluazioaren etengabeko behaketa eta jarraipena egitea ahalbidetuko duten tresnen bidez.

EGEaren proiektuek airearen kalitatearen helburu kuantifikagarriak zehaztu beharko dituzte, haren perimetroaren barruko abiapuntuko egoera hobetzea dakartenak. Helburu horiek urtarrilaren 28ko 102/2011 Errege Dekretuan aurreikusitako airearen kalitatearen muga-balioak eta 2021ean onartutako Osasunaren Mundu Erakundearen airearen kalitateari buruzko jarraibideen gida-balioak betetzen direla bermatzera bideratuta egongo dira, eta, horretarako, denbora-epe jakin eta zentzuzkoa izango dute.

Toki-erakundeek EGEetan 2030erako berotegi-efektuko gasen emisioak murrizteko helburu neurgarri eta kuantifikagarriak zehaztu beharko dituzte, EKPNlean ezarritako helburuekin bat etorritik. Horri dagokionez, adierazi behar da EKPNlaren helburu orokorra dela ibilgailu pribatu kutsatzaileak 2030erako hiri-trafikoan % 35 murriztea eta % 1,5 urtean hiriarteko trafikoan¹¹.

¹¹ EKPN 135. orrialdea. EGEen ezarpenak ibilgailu pribatuaren erabilera murriztu nahi du, eta, horrela, EKPN honen arabera, posible da hiri-inguruneetan bidaiarien trafikoa (bidaiariak-km) % 35 murriztea 2030era arte, eta hiriarteko trafikoak % 1,5 inguru urtean. Telelana, partekatutako ibilgailua, motorrik gabeko bitartekoen erabilera eta garraio publiko kolektiboa dira helburu horiek betetzea ahalbidetuko duten tresnak, eta garrantzi handikoa da garraio publikoaren finantzaketa egokia ahalbidetzea, kalitatea eta zerbitzua hobetzeko, erabiltzaile gehiago erakartzeko eta, horrela, hiri-inguruneetako airearen kalitatea hobetzen laguntzeko.



EGEen beste helburu bat hiriak klima-aldaketara egokitzen laguntzea izango da, «*bero-uhartearen*» efektua arintzera bideratutako hirietan esku-hartzeak bultzatuz, espezie egokituak dituzten hiri-berdeguneak handituz, konektibitate naturala hobetuz edo drainatze-sistemak eta ur-bilketak sustatuz.

Gainera, toki-erakundeek datu kuantifikagarriak ezarri eta jaso ahal izango dituzte EGEEK lagunduko dieten gainerako helburu gehigarriei buruz, hala nola:

Toki-erakundeek ibilgailu elektrikoak kargatzeko guneak izapidetzea eta kokatzea erraztuko dute, sarbide publikokoak, EGEen barruan eta kanpoan, ibilgailu elektrikoen parkearen hazkunderari egokitutako gutxieneko karga-sare bat ezartzeko.

EGEEK kalitate akustikoa hobetzen lagunduko dute, dauden eremuetan aplikatu beharreko kalitate-helburuak lortzeko. Horretarako, zaratari buruzko legerian aurreikusitako ekintza-plan eta -tresnekin koordinatu beharko dira.

Horrez gain, toki-erakundeek neurri osagarriak sartu ahal izango dituzte eraikuntzaren sektorean, berokuntza-sistemak birgaitzearen bidez emisiorik gabeko teknologietara aldatzen laguntzeko.

Udalek egiten dituzten EGEen mugaketak, gutxienez, honako baldintza hauek hartu behar ditu kontuan:

- Joan-etorrietan esku hartzea. Eremuaren diseinuak ibilgailu kutsatzaileen trafikoa murrizten laguntzeko gaitasuna izan behar du, HMJPEk esku hartu behar izan duten ibilgailuen joan-etorrien jatorria eta helmuga kontuan hartuta.
- Helburuekiko azalera nahikoa eta proportzionala. Hiri-eremuko EGEEK hartzen duten azalera egokia, nahikoa eta proportzionala izan behar du airearen kalitatea hobetzeko eta berotegi-efektuko gasen emisioak arintzeko neur daitezkeen eta kuantifikatu daitezkeen helburuekin. Udalerraren tamainaren arabera, erregulazioak aukera ematen du EGE bat edo batzuk modu etenean diseinatzeko.
- Eremu mugakideak sartzea. EGEen mugaketak neurri horien eraginpean egon daitezkeen alboko hiri-espazioa ere barne hartu behar du. Alboko eremu horren barruan, udalak EGEEK sortzen dituzten ondorioak ebaluatu behar ditu, ikuspegi bikoitzetik. Alde batetik, kontuan izan behar du mugaketak saihestu egin behar duela ibilgailuak EGEen ondoko eremuetara joatea, airearen kalitatea edo kalitate akustikoa hondatzen badute. Bestalde, adostutako esku-hartzeek ez diete alboko eremuei kalterik eragin behar, ondorio positiboak hedatzen saiatu behar dute.
- Sentikortasun bereziko eremuak. Era berean, EGEen diseinuan kontuan hartu behar dira ibilgailu motordunen zirkulazioak osasunean eragiten dituen inpaktuen eragina



ARARTEKOAREN 1/2024 GOMENDIO OROKORRA, OTSAILAREN 21EKOA

jasan dezaketen sentikortasun bereziko eremuak ere, hala nola haurrak. Sentikortasun bereziko eremu horiek, lehentasunez, eskola-, osasun-, ospitale- eta egoitza-eremuen inguruan mugatuko dira. Sentikortasun bereziko eremu horietan, EGEek emisioak murrizteko baldintza eta neurri zorrotzagoak jaso beharko dituzte.

Aipatutako helburuak betetzeko, mugatutako eremuetan trafikoa antolatzekeo neurriak jaso beharko dira, ibilgailu motordunak garraiobide jasangarriagoetara aldatzeko, mugikortasun aktiboa eta garraio publikoa lehenetsiz.

Ibilgailu kutsatzaileen trafikoa murrizteko neurriek bat egiten dute 7/2021 Legean jasotako legezko gaikuntzarekin, airearen kalitatea hobetzera eta berotegi-efektuko gasen emisioak murriztera lehentasunez bideratutako pertsonen ingurumena eta osasuna babesteko. Horrela, neurriek proportzionalak izan behar dute airearen kalitatearen eta arintzearen helburu horiekin, eta behar bezala motibatuta egon behar dute EGEak onartzeko prozesuan.

. Ibilgailu kutsatzaileen sarbidea, zirkulazioa eta aparkalekua murriztea EGEetan. EGEek ezar dezaketen neurri nagusia ibilgailuak sartzeko debekuak edo murrizketak dira, batez ere potentzial kutsatzaile handiena dutenei edo berotegi-efektuko gasen igorleei eragingo dietenak.

. Zero emisioko ibilgailuak lehenestea. EGEek ibilgailu motordunei sartzan uzten badiete, zero emisioko ibilgailuei lehentasuna emateko neurriak ezarri beharko dituzte.

. Murrizketen salbuespenen justifikazio egokia. Neurri horiek aplikatzean, kontuan hartu beharko da inguruan bizi diren pertsonen kolektibo jakin batzuek izan dezaketen kalteberatasun-egoera. Kasu horietan, erregulazioak salbuespena egin ahal izango du, baldin eta helburuak betetzen direla bermatzen bada.

Ibilgailuak kutsatzeko duten ahalmenaren arabera sailkatzeko, Erregelamenduak Ibilgailuen Erregelamendu Orokorra onartzen duen abenduaren 23ko 2822/1998 Errege Dekretura igortzen du¹². Kasu horretan, ibilgailuen kategoriak emisioen maila teorikoaren, erabilitako erregai motaren eta matrikulazio-urtean eska daitekeen emisio kutsatzaileei buruzko Europako araudiaren arabera ezarrita daude (zero emisioko ibilgailuak, ECO ibilgailuak, C ibilgailuak, B ibilgailuak eta A ibilgailuak).¹³

¹²Euro araudia laborategietan ibilgailuei egindako analisisietan oinarritzen da. Hainbat elkartek (ECODES, Ekologistak Martxan, Greenpeace eta Transport & Environment) 2021ean [Ingurumen-bereizgarriak eguneratzeko proposamena](#) egin zioten Estatuko Administrazioari.

¹³ - B ingurumen-bereizgarrian sartzan dira 2006ko irailetik 2015eko urtarrilera matrikulatutako diesel ibilgailuak (Euro 4 eta 5) eta 2001eko urtarriletik 2006ko urtarrilera matrikulatutako gasolina ibilgailuak. - C bereizgarriak barne hartzen ditu 2015etik aurrera matrikulatutako diesel ibilgailuak (Euro 6) eta ibilgailuak - ECO bereizgarriak barne hartzen ditu 40 km-tik beherako autonomia duten ibilgailu hibrido entxufagarriak (PHEV), entxufatu ezin diren ibilgailu hibridoak (HEV), gas natural konprimatuz edo likidotuz propulsatutako ibilgailuak (GNC eta GNL) eta petrolotik likidotutako gazezko ibilgailuak (GLP)



. EGEek beste neurri batzuk ezar ditzakete salgaien hiri-garraioari dagokionez. Horrela, toki-erakundeek zero emisioko ibilgailuen eta bizikleten erabilera bultzatuko dute.

Emisio gutxiko eremuen proiektuaren gutxieneko edukia. Dagokion EGE proiektua aurkezteko, udal-administrazioek honako dokumentazio hau erantsi beharko dute:

- EGEaren perimetroaren mugaketa, atmosferaren kutsadurarekiko esposizioan dagoen azalera eta biztanleria zenbatetsiz, eta aurreko urteetan (EGEak ezarri aurretik) ikusitako kutsatzaileen kontzentrazioari eta jatorriari buruzko informazio eguneratua barne. Azterketak airearen kalitatearen modelizazioa barne hartuko du, airearen kalitatea hobetzeko eta klima-aldaketa arintzeko helburu kuantifikagarriak lortzeko beharrezkoak diren gutxieneko eremua eta murrizketa-neurriak ezartzeko, bai eta helburuak lortzeko aurreikusitako epearen zenbatespena ere.

- EGEen lurralde-eremua, EGEaren izaera juridikoa eta aitortzen dituen eskubide eta betebeharrak behar bezala justifikatzen dituen txostena, bai eta interes orokorraren ondoriozko murrizketen beharra ere, ingurumena eta pertsonen osasuna babesteko helburuak betetzean. Txostenean, gehien kutsatzen duten ibilgailuei ezarritako murrizketen alternatibak eta neurri murriztaileen proportzionaltasuna aztertuko dira, bai eta, hala badagokio, jasotako salbuespenen justifikazioa ere.

Horri dagokionez, urriaren 1eko 40/2015 Legeak, Sektore Publikoaren Araubide Juridikoarenak, 4. artikuluan jasotzen duenez, administrazio publikoek, beren eskumenak erabiliz, eskubide indibidual edo kolektiboen erabilera mugatzen duten neurriak ezartzen dituztenean, proportzionaltasun-printzipioa aplikatu beharko dute *“eta gutxien murrizten duen neurria aukeratzea, interes publikoa babesteko beharra arrazoitzea eta haren egokitasuna justifikatzea, lortu nahi diren helburuak lortzeko, tratu diskriminatzaileen arteko desberdintasunik sortu gabe. Halaber, lortutako ondorioak eta emaitzak aldi berean behin ebaluatu beharko dituzte.”*

- Memoria ekonomikoa. Bertan, EGEk toki-erakundeetan aurrekontuetan eta ekonomian izango duen eraginaren azterketa, lehiari eta merkatuan izango dituen ondorioen azterketa eta EGEak ezartzeak kalteberatasun handieneko gizarte-taldeentzat izango dituen ondorioen azterketa jaso beharko dira.

- Gizarte-, genero- eta desgaitasun-eraginaren azterketa, eta bereziki ahulenak diren gizarte-taldeak, bai osasunerako onuren ikuspegitik, bai mugikortasunaren mugaketa indibidualaren ikuspegitik, publizitaterako aurreikusitako kanpainak barne.

eta gasolinakoak, 2006ko urtariletik aurrera matrikulatuak daudenak (Euro 4, 5 eta 6).

- Zero bereizgarriak barne hartzen ditu bateria-ibilgailu elektrikoak (BEV), autonomia hedatuko ibilgailu elektrikoak (EREV), 40 km-ko autonomia duten ibilgailu elektriko hibrido entxufagarriak (PHEV) edo erregai-piladun ibilgailuak (FCEV).



- Komunikazio-, partaidetza- eta sentsibilizazio-plana, herritar guztien eta neurri horiekin zerikusia duten interes-taldeen arteko elkarrizketa ezartzeko neurriak ezarriko dituena.

- Monitorizazio- eta jarraipen-sistema. Toki-erakundeek etengabeko monitorizazio- eta jarraipen-sistema bat ezarri behar dute, hartutako neurrien eraginkortasuna eta airearen kalitatearen eta kalitate akustikoaren helburuak betetzen diren ebaluatzeko, mugatutako eta mugakide diren eremuetan, automobil partikularraren erabileraren banaketa modala eta zero emisio ibilgailuen ehunekoak.

Onarpen-prozedurari dagokionez, erregulazioak ezartzen du toki-erakundeek jendaurrean jarri beharko dutela EGEaren proiektua, gutxienez hogeita hamar egunez, eta, horretarako, uztailaren 18ko 27/2006 Legean aurreikusitako baldintzak bete beharko dituzte (27/2006 Legea, uztailaren 18koa, ingurumenaren arloan informazioa eskuratzeko, herritarrek parte hartzeko eta justiziara jotzeko eskubideak arautzen dituena).

EGEaren proiektua, gutxienez, ezarri eta hiru urtera berrikusi beharko da, eta, ondoren, gutxienez, lau urtean behin, helburuak lortzen ari direla bermatzeko.

EGEa onartu zenetik lau urtean behin, toki-erakundeek txosten bat argitaratuko dute helburuak bete diren baloratzeko, jarraipen-adierazleei dagokienez.

Datuak aldizka argitaratzea. Interesdunek banaka erabil dezaketen ingurumen-informazioa eskuratzeko eskubidearekin batera, udalek aldian-aldian argitaratu eta zabaldu beharko dituzte EGEak onartzeari eta haien jarraipenari buruz eskuragarri dauden datuak eta azterlanak, gardentasunari buruzko legeriarekin eta uztailaren 18ko 27/2006 Legearekin bat etorriz.

Eskuragarri dagoen informazioa argia, ulergarria eta herritarrentzat eskuragarria izan beharko da, eta hedabide egokien bidez eman beharko da.

Dauden plangintza-tresnak EGEaren ezarpen-araudira egokitu beharko dira, onartzen direnetik gehienez ere 18 hilabeteko epean. Plangintza-tresnen barruan, honako hauek aipatu behar dira: hiri-mugikortasuneko planak, airearen kalitate-planak, zarataren mapak eta, hala badagokio, EGEen antolamendu-arauden eraginpean egon daitezkeen hirigintza-antolamenduko tresnak.



1.4. Euskadi

. **Airearen kalitatea.** Atal honetan, 34/2007 Legeak arautzen dituen autonomia-erkidegoko eta tokiko planak aipatu behar dira. Horri dagokionez, 2019ko maiatzean, Eusko Jaurlaritzak eta Bilboko Udalak Bilbon Airearen Kalitatea Hobetzeko Plana onartu zuten, NO₂aren urteko muga-balioak gainditzearen ondorioz. Planak proposatzen zituen ekintza-neurrien artean, Udalak emisio gutxiko eremu bat ezartzeko aukera jasotzen zuen, ibilgailuak sartzeko mugak eta oinezkoentzako guneak bateratzeko.

Ekonomiaren Garapen, Jasangarritasun eta Ingurumen Sailak 2024ko urtarrilean aurreratu ditu [Euskadiko 2030 Kutsadura Atmosferikoaren Planaren](#) zirriborroaren gako nagusiak. Plan horrek zehaztuko ditu datozen urteetan arlo horretan gauzatu beharreko helburu estrategikoak eta jardun-ildoak. Bere jarduera-ildoen artean mugikortasun aktiboa eta hiri-berroneratzea sustatzea sartzen da, ingurune osasungarriak bultzatzeko. Kasu horretan, Planaren proiektuak barne hartzen du 50.000 biztanletik beherako udalerrietan EGEak sustatzea.

. **Mugikortasun jasangarria.** Eusko Legebiltzarrak [Euskadiko mugikortasun jasangarriari buruzko azaroaren 9ko 11/2023 Legea](#) onartu du. Lege horren helburua da beharrezkoak diren tresnak eta prozedurak antolatzea mugikortasun jasangarri, osasungarri eta seguruaren garapen integrala lortzeko, gizartearen, ekonomiaren eta ingurumenaren ikuspegitik.

Euskal administrazio publikoen jarduera-printzipioen barruan, 11/2023 Legearen 3. artikulua mugikortasun jasangarriaren printzipioa eta irisgarritasun unibertsala jasotzen ditu, garraio-sistema integratu, eraginkor, seguru eta inklusiboa eskatzen duen eskubide indibidual eta kolektibo gisa, bai eta ingurumena eta pertsonen osasuna babesteko printzipioa ere, mugikortasun jasangarriaren ikuspegitik. Horretarako, gizarte- eta ingurumen-kostu txikiena duten garraiobideak lehenesteko printzipioa jasotzen du, aurreikuspenak eta plangintza mugikortasun aktiboa sustatzera bideratuz.

Garraioaren gizarte-kostuen definizioaren barruan, Legeak barnean hartzen ditu garraioaren kanpo-eraginak edo eragin negatiboen multzoa, hala nola ingurumenekoak, istripuak, zaratak eragindako kutsadura, botilatzeak eta auto-ilarak, hala nola administrazio publikoek sustatutako azpiegituren eta ondasunen inbertsio- eta mantentze-kostua.

Euskal administrazio publikoen helburuetako bat da ingurumena eta herritarren segurtasuna eta osasuna hobetzen laguntzea, kutsadura eta klima-aldaketaren ondorioak murriztuz, eta mugikortasun aktiboa sustatzea, oinezko eta motorrik



ARARTEKOAREN 1/2024 GOMENDIO OROKORRA, OTSAILAREN 21EKOA

gabeko joan-etorriak barne, hurbiltasun-, ingurumen-, ekonomia- eta segurtasun-irizpideetan oinarrituta.

Euskal administrazio publikoek, halaber, garraio publikoaren erabilera sustatzeko, gutxiago kutsatzen duten ibilgailuen erabilera sustatzeko eta ibilgailu motordun pribatua ez erabiltzeko neurri koordinatuak ezartzeko agindua dute. 9.3 artikulua bi aukera aipatzen ditu neurri horien barruan: garraio pribatuaren modalitate horri zuzeneko kostuak ezartzea edo ingurumenean inpaktu handiena duten hiriguneetarako sarbidea mugatzea. Neurri horiek proportzionalak eta justifikatuak izan beharko dute, ingurumen- eta osasun-irizpideetan oinarrituta, eta pixkanaka ezarriko dira, benetako aukeren bermearen arabera.

Mugikortasun jasangarrirako eta garraio bideak askatasunez hautatzeko eskubidea. 11/2023 Legearen 7. artikulua mugikortasun jasangarrirako eta garraio bideen aukera askerako eskubidea arautzen du, helmuga jakin bat lortzeko. Horren edukia da ondasun eta zerbitzuak mugikortasun-baldintza egokietan, irisgarrietan eta seguruetan eskuratu ahal izatea, ingurumenean eta gizartean ahalik eta inpaktu txikienarekin, eta garraio publikoko zerbitzu bat izatea, haien bizilekua edozein dela ere.

Horretarako, herritarrek eskubidea dute garraio bide egokia zein den jakiteko eta aukeratu ahal izateko behar den informazioa izateko, bai eta planak egiten eta mugikortasunari buruzko erabakiak hartzen parte hartzeko eskubidea izateko ere, bai eta administrazio publiko eskudunei plan horietatik eratorritako jarduerak eskatzeko ere.

Bestalde, mugikortasun jasangarriaren arloko ekintza publikoa jasotzen du, pertsona guztiek eska diezaieten administrazio-organoei lege hau eta bertan aurreikusitako mugikortasun jasangarriko planen edukia betetzeko.

Mugikortasun jasangarriaren plangintzari dagokionez, [Euskal Autonomia Erkidegoko Jasangarritasun Energetikoari buruzko otsailaren 21eko 4/2019 Legean](#) ezarritako tresnei eusten die.

Euskadiko Mugikortasun Jasangarrirako Plana. Euskadiko Mugikortasun Jasangarrirako Plana planifikazio-tresna bat da, pertsonen mugikortasunerako eta salgaien logistikarako garraio bideen koordinazioan eta integrazio intermodalean oinarritzen dena.

Lurralde historikoetako mugikortasun jasangarrirako planak. Bestalde, foru-aldundiek beren mugikortasun-planak onartzeko ardura dute, estali gabeko gainerako lurraldearen hiriarteko mugikortasuna estaltzeko.



Euskadiko hiri-mugikortasuneko udal-planak. Hiri mugikortasun planak (HMP) udalerrietan mugikortasun jasangarrira planifikatzeko tresnak dira. 4/2019 Legearen 24. artikulua ezartzen duenez, 2021eko martxoaren 1etik aurrera, 5.000 biztanletik gorako EAEko udalerriek onartuta izan beharko lituzkete dagozkien hiri-mugikortasuneko planak beren lurralde-eremuaren barruan.

HMPek diagnostiko bat jaso behar du, udalerriko hirigintza-ereduak mugikortasunean duen eragina eta udalerrian dauden garraiobideak eta horiek energiaren erabileran duten eragina jasoko dituen.

Planak helburuak, neurriak eta horiek lortzeko behar diren inbertsioak adierazi beharko ditu. Neurrien barruan, planek pizgarriak jasoko dituzte garraio publikoa erabiltzeko, garraio pribatua pixkanaka murrizteko, bizikleten eta ordezeko erregaiak dituzten ibilgailuen erabilera sustatzeko, eta oinezkoek bakarrik erabiltzeko eremu berriak ezartzeko.

Lantokira garraiatzeko planak. Arau honek lantokira garraiatzeko plan bat izatea eskatzen die txanda bakoitzeko 100 pertsona baino gehiago dituzten lantokiei, eta planak garraio publikoa edo titulartasun pribatuko ibilgailu alternatiboak erabili ahal izateko neurriak barne hartzea. Euskal Autonomia Erkidegoko Jasangarritasun Energetikoari buruzko azaroaren 10eko 254/2020 Dekretuak ezarri du 2022ko azaroaren 19a baino lehen onartu beharko direla.

. **Trafikoaren antolamendua.** Ingurumen-arrazoiengatiko ibilgailuen zirkulazio-murrizketen esparruan, Euskal Autonomia Erkidegoko Jasangarritasun Energetikoari buruzko otsailaren 21eko 4/2019 Legearen 23. artikulua lege-gaikuntza bat aurreikusi du EAEko udal- eta klima-arrazoiengatik ibilgailuen zirkulazio-murrizketak onar ditzaten. Horrela, energia-kontsumoa, berotegi-efektuko gasen emisioak edo airearen kalitatearen narriadura murrizteko helburuarekin, aukera ematen du euskal udalerriek debekatu edo murriztu egin dezaten hirigune jakin batzuetarako sarbidea gehien kutsatzen duten ibilgailuei, isurketa-maila jakin batzuk gainditzen dituzten edo ordezeko erregairik erabiltzen ez duten neurrian. Era berean, aukera ematen du ordezeko erreiak jartzeko eta erregai alternatiboak erabiltzen dituzten ibilgailuak aparkatzeko guneak erreserbatzeko, eta *“oinetako guneak eta bizikleta-bideak lehenesteko, ibilgailu motordunen zirkulaziorako espazioen aurrean”*.

Bestalde, Euskadiko Toki Erakundeei buruzko apirilaren 7ko 2/2016 Legearen 17. artikulua EAEko udalerrien eskumena jasotzen du ibilgailuen trafikoa, pertsonen garraio publikoko hiri-zerbitzuak, pertsonen, ibilgailuen eta salgaien mugikortasuna eta irisgarritasuna beren titulartasuneko hiri-bideetan antolatzeko.



. **Klima-aldaketa.** Euskadiko berotegi-efektuko Gasen Emisioen Inbentarioaren datuen arabera, 1990. urtetik, salgaien eta bidaiarien garraioaren sektoreak bikoiztu egin ditu emisioak, eta, 2021ean, Euskadiko emisio guztien % 35 izan da¹⁴.

Euskal Autonomia Erkidegoak garraioaren sektorean emisioak murrizteko helburuak betetzea lortzeko dituen plan eta estrategien artean, [Euskadiko Klima-aldaketaren 2050 Estrategia](#) aipatu behar da. Estrategia horren helburuetako bat *“Emisiorik gabeko garraio baterantz joatea da”*. Horretarako, intermodalitatea sustatzea eta berotegi-efektuko gas gutxiago emititzen duten garraio-bideak (ibilgailu elektrikoa, gas naturaleko ibilgailuak, bizikleta, etab.) orokortzea proposatzen du, laguntza ekonomikoko neurrien bidez, hala nola barne-errekuntzakoak ez diren ibilgailuei TAOa ordaintzetik salbuestea, trakzio mekanikoko ibilgailuen gaineko zerga murriztea, etab.

[Euskadiko 2030 Energia Estrategiak](#) garraioaren sektorean energia-kontsumoa eta petrolioarekiko mendekotasuna murriztearen garrantzia azpimarratzen du, beste energia alternatibo batzuekin ordezkatzuz eta airearen kalitatea hobetzen eta berotegi-efektuko gasen emisioak murrizten lagunduz. Ekimenen barruan, mugikortasun jasangarria sustatzea sartzen da, hiri-mugikortasuneko tokiko planen bidez, garraio-bide eraginkorragoak erabiltzea bultzatuko dutenak, hala nola bizikletaren erabilera, horretarako beharrezkoak diren hiri-baldintzak ezarriz.

Eusko Jaurlaritzak 2019ko uztailaren 30ean [klima eta ingurumen larrialdiaren adierazpen formala](#) adostu zuen, karbono eremu neutroa lortzeko, bidezko trantsizio batek ahalbidetu bezain laster, betiere 2050. urtea baino lehen. Helburu hori betetzeko behar diren emisioak murrizteko neurriak bultzatzeko konpromisoa jasotzen zuen adierazpenak.

[2021-2024 aldirako Euskadiko energia-trantsiziorako eta klima-aldaketarako planak](#) berotegi-efektuko gasen emisioa % 30 murrizteko helburua ezarri du, eta, horretarako, ekimen hau sartu du: *“mugikortasun jasangarria, emisiorik gabeko garraioaren erronka lortzera eta automobil-parkea berritzera bideratutako epe laburreko premia”*. Proposatutako ekintzak mugikortasun jasangarrirako planak eta garraio-bide eraginkorragoen erabilera sustatzera bideratu dira, Moves programa bezalako laguntzen bidez¹⁵.

¹⁴ [Euskadiko berotegi-efektuko Gasen Emisioen Inbentarioa 2021](#). 1990az geroztik, garraio-sektoreari lotutako isurketak 2,8 milioi tona CO₂ izatetik 6,1 milioi izatera igaro dira 2021ean. Garraioaren sektorean igo dira gehien emisioak, bai termino erlatiboetan, bai termino absolutuetan, eta emisioak bikoiztu egin dira 1990etik, 3 milioi tona gutxi gorabehera. Igoera hori salgaien eta pertsonen garraioan gertatu da. Inbentarioaren datuen arabera, sektore horretako emisioen % 96 inguru errepideko garraioari lotuta dago.

¹⁵ Mugikortasun elektrikoari lotutako pizgarrien MOVES III laguntza-programa Europar Batasunak NextGenerationEU funtsen bidez finantzatutako Berreskurapen, Eraldaketa eta Erresilientzia Planaren barruan dago.



Bestalde, [Euskadiko Garraio Jasangarriaren 2030 Gida Planak](#), 2017ko ekainean onartuak, bere jarduera-ildoan artean aurreikuspen hau ezarri du: ibilgailu pribatuen trafikoa murrizteko disuasio-neurriak ezartzea hirigune nagusietara sartzean, eta garraio bide jasangarriak sustatzea, *“bereziki trafiko mugatuko eremuetan eta emisio gutxiko eremuetan”*. Era berean, hirietako espazioak ibilgailuen trafikotik askatzen laguntzea proposatzen du, adibidez oinezkoentzat, bizikletentzat eta garraio publikoarentzat gordez, honako neurri hauek hartuz: *“hirigune nagusiak oinezkoentzat egitea, eta, bereziki, trafiko mugatuko eremuetan eta emisio gutxiko eremuetan”*. Planak jarraipen-adierazle gisa jasotzen du 2030ean garraio-sektoretik datozen CO2 emisioak % 7 murrizteko helburua, 1990. urtearekin alderatuta.

Zehazki, 2022ko uztailaren 26an, Eusko Jaurlaritzak 2030erako [Mugikortasun elektrikoaren euskal estrategia](#) onartu du. Estrategia horren helburuen artean, ibilgailuen % 16 elektrifikatzea eta karga azkarreko puntuen kopurua bikoiztu ahal izatea lortzeko neurriak daude.

Euskadiko Trantsizio Energetikoari eta Klima Aldaketari buruzko otsailaren 8ko 1/2024 Legeak helburu batzuk ezartzen ditu klima-neutraltasuna 2050a baino lehen lortzeko, ahal dela 2045a baino lehen. Ildo horretan, legeak BEGak 2030erako 1990eko isurketekin alderatuta % 33 murrizteko konpromisoa jasotzen du. Mugikortasun iraunkorrari dagokionez, 31. artikulua ezartzen du mugikortasun iraunkorreko planek lege horren printzipioak eta aipatutako emisioak murrizteko helburuak jaso behar dituztela. Sustatzen dituen neurrien artean, garraio iraunkorra energia alternatiboen bidez sustatzea nabarmendu behar da. Helburu horrekin, trafikoaren emisioak urrutitik neurtzeko teknologiak sartzea aipatzen du, politika publikoen plangintza bidezkoagoa eta eraginkorragoa egin ahal izateko, bai eta ibilgailu partekatuen sistemak ere. Bizikletaren erabilera ere sustatzen du, eta kolektibo ahulentzat garraio-alternatibak garatzeko neurriak sustatzearen garrantzia aitortzen du.

2. Emisio gutxiko eremuak eta hauen eragina zirkulazio askerako eta ingurumena babesteko eskubidearen gainean

Aurreko puntuan azaldu den bezala, EGEen egungo erregulazioa ingurumena babesteko araudiaren eta klima-aldaketaren aurkako borrokaren ondoriozko eskakizuna da. Egoera hori arautzeko lege-agindu horien aurrean, hainbat pertsonak eta taldek eragozpena jarri diote hiriko bideetan ibilgailu motordunen trafikoa murrizten duten neurriak arautzeari, uste dutelako zirkulazio-askatasuna edo pertsonen arteko berdintasunerako eskubidea urratzen dituztela.



Horri dagokionez, komeni da eskubide horien funtsezko edukiaren azterketa labur bat egitea, herri barruko bide publikoen erabileraren erregulazio horiek eragin diezaieketen baloratu ahal izateko.

2.1. Zirkulazio askerako eskubidea

Lehenik eta behin, nabarmendu behar da zirkulazio-askatasuna oinarrizko eskubide gisa jasota dagoela Espainiako Konstituzioaren 19. artikuluan. Oinarrizko eskubide horren funtsezko edukiak noragabe ibiltzeko askatasuna babesten du, zeinaren bidez pertsonak askatasunez ibil baitaitezke lurralde nazionaleko erabilera publikoko bideetatik, bai eta bizilekua ezartzeko eskubidea ere, eta eskubide horiek ezin dira mugatu arrazoï politiko edo ideologikoengatik.

Pertsonen zirkulazio-askatasun hori Espainiako Konstituzioaren 139.2 artikuluan ezarritakoarekin lotuta dago, artikulua horrek ezartzen baitu ezein agintarik ezin izango duela neurririk hartu, zuzenean edo zeharka, pertsonak eta ondasunek Espainiako lurralde osoan zirkulatzeko duten askatasuna oztopatzeko.

Konstituzio Auzitegiak, 1999ko martxoaren 8ko 28/1999 Epaian, zehaztu zuen oinarrizko eskubide hori ez zela inola ere erabatekoa, honako hau iritzita: *“zirkulazio-eta bizileku-askatasunek ez dute, normala den bezala, titularraren aldeko erabateko botere juridikorik ematen, ez edozein lekutatik igarotzeko, ez bertan bizitzeko”*. Horrela, jabetza pribatua, Espainiako Konstituzioaren 33. artikulua babestutako berme instituzionala den aldetik, zirkulaziorako askatasun hori erabiltzeko lehen baldintza nabarmena da. Horrela, zirkulazio askerako eskubidea jabari eta erabilera publikoko bideei dagokie. Zentzu horretan, jabari publikoaren titular den administrazioak bere ondasunen erabilera erkidea bermatu behar du, bere izaeraren ondoriozkoak edo erabilera antolatu eta arautzeko aplikatzekoak diren xedapenetan ezarritako mugekin soilik, Trafikoari, Ibilgailu Motordunen Zirkulazioari eta Bide Segurtasunari buruzko Legearen aurreikuspenetan, adibidez.

Bestalde, otsailaren 2ko 18/2017 Epaian, Konstituzio Auzitegiaren ustez, pertsonak bide publikoetatik joateko duen moduak edo bitartekoak nolabaiteko dimentsio konstituzionala hartzen du, bai oinezko gisa, bai gidari gisa. Epaia horren arabera, *“Konstituzioak espainiar guztiei bermatzen die Estatuko lurralde osoan askatasunez zirkulatzeko eskubidea, eta argi dago zirkulazio horren zati handi bat ibilgailu motordunen bidez eta bide publikoen bidez egiten dela”*. Epaia horretan, Konstituzio Auzitegiak mugikortasun-arazoak zituzten pertsonak erabiltzen zituzten ibilgailu bereziei ezarritako murrizketak aztertzen zituen, eta lurralde osoan aske zirkulatzeko bermatzen saiatzen zen, funtsezko berdintasunari dagokionez. Nolanahi ere, Adela Asua magistratuaren boto partikularrak adierazten duen bezala, *“Ibilgailuak aparkatzeko ahalmena edo aparkatzeko tokiak izatea ezin dira zirkulazio askerako oinarrizko eskubidearen funtsezko edukitzat hartu. Nahi den eskubide hori, edozein*



kasutan lege-konfiguraziokoa izango litzatekeena, ez du zuzeneko edo zeharkako loturarik zirkulazio askerako oinarrizko eskubidearen funtsezko elementuekin, gure doktrinak eskubide hori ulertzen duen moduan, funtsean abstraktuan mugitzeko askatasun gisa, eta ez motordun mugimendu-askatasun gisa edo ibilgailu propio gisa”.

Martxoaren 29ko 59/1990 Epaiaren arabera, iragaitzako leku batean biltzeko eskubideak gidarien zirkulazio-askatasunerako eskubidea murriztea eragin dezake, manifestazio bat egiten den bitartean noraezean ibiltzea edo ibilbide jakin batean aske ibiltzea eragozten zaienean. Murrizketa horrek legitimazioa emango lioke agintari publikoari bilera debekatzeko, baldin eta ordena publikoa aldatzen badu eta pertsonen edo ondasunen osotasuna arriskuan jartzen badu.

Nabarmentzekoa da 84/2013 Epaia, apirilaren 11koa, Konstituzio Auzitegiak ebatzi baitzuen ibilgailu motordunak baso-pistetan ibiltzea legez debekatzeak ez zuela Espainiako Konstituzioaren 19. artikulua eta 139.2 artikulua urratzen, neurri horiek ez baitziren zirkulazio askea neurri kanpo oztokatzen saiatzen. Aurkaratutako manuak gainditu egiten zuen hartutako neurriaren, lortutako emaitzaren eta lortu nahi den helburuaren arteko erlazioari buruzko proportzionaltasun-judizioa. *“Horren helburua ez da pertsonen zirkulazio-askatasuna modu ez-legitimoan oztokatzea, baizik eta ibilgailu motordunen erabilera mugatzea zirkulazio-mota horretarako egokituta ez dauden ibilbideetan, baso-ondarea babesteko helburuarekin. Bestalde, muga hori ez dago termino absolutuetan adierazita, baizik eta salbuespenak onartzen ditu hainbat zirkunstantziaren arabera, besteak beste, bidearen egokitzapena; izan ere, Autonomia Erkidegoko Administrazioak hori haztatzean, sartu behar dira ibilgailu mota, mendiaren kokapena eta ezaugarriak, urtarokotasuna edo baso-sutearen arriskuan eragina duten beste faktore batzuk, eta horrek aukera ematen du kasu bakoitzean neurriaren aplikazioa doitzeko, proportzionaltasun-irizpideei jarraituz”.* Horrela, baso-pistetan ibilgailu motordunekin zirkulatzeko mugek mendiak kontserbatzeko helburuari erantzuten diote, baso-suteen arriskua ekar dezaketen erabileretatik babestuz.

Bestalde, uztailaren 14ko 148/2021 Epaiak Konstituzioaren aurkakotzat jo zuen COVID-19ak eragindako alarma-egoera deklaratzeko; izan ere, erabilera publikoko bideetatik zirkulatzeko debekua ezartzen zuen, *“eta debeku hori eten egiten da, oro har, pertsona guztientzat, eta edozein bide erabiliz”.* Ondoren, urriaren 27ko 183/2021 Epaian, Konstituzio Auzitegiak ondorioztatu zuen pandemiaren bilakaera negatiboari aurre egiteko beharrezkoak eta egokiak diren mugen eta murrizketen eremuan sartuko litzatekeela pertsonen zirkulazioa *“ordu eta leku jakin batzuetan”* mugatzea eta EKren 15. artikuluko biziaren zaintzarekin proportzionatua izango litzateke, eta Espainiako Konstituzioaren 43.2 artikuluko osasun publikoaren zaintzarekin ere.



Azkenik, irailaren 11ko 90/2023 Epaian, Konstituzio Auzitegiak ez zuen onartu ibilgailuak aparkatzeko seinaleen erregulazioaren aurka jarritako babes-errekurtsio bat. Seinale horiek ez daude jasota mugikortasun-ordenantza batek egiten zuen seinaleen katalogo ofizialean, zirkulazio askerako eskubidea urra zezaketen neurrian. Ez onartzearen arrazoa auzi formal bat bazen ere, epaiak aitortzen zuen *“bere alegazioetan ere ezin dela ondorioztatu errekurritutako arauak eragiten duenik oinarrizko eskubide horrek babesten dituen ondasun eta balio juridikoetan”*.

. Bestalde, pertsonen zirkulazio-askatasunerako eskubidea ere aitortuta dago [Giza Eskubideak eta Oinarrizko Askatasunak Babesteko Hitzarmenean, 4. protokoloaren 2. artikuluan](#).

Protokoloak adierazten du eskubide hori baliatzeak murrizketak izan ditzakeela, baldin eta legeak aurreikusten baditu eta beharrezko neurriak badira gizarte demokratiko batean segurtasun publikorako, ordena publikoari eusteko, osasuna babesteko edo hirugarrenen eskubideak eta askatasunak babesteko.

Giza Eskubideen Europako Auzitegiak (GEEA) zenbait epaitan adierazi duenez (adibidez, *Baumann versus Frantzia kasuan*, 2001eko maiatzaren 22koa, edo *Landvreugd versus Herbehereak kasuan*, 2002ko uztailaren 4koa), Protokoloak bermatzen duen zirkulazio-askatasunerako eskubidearen helburua da edozein pertsonari lurralde baten barruan zirkulatzeko eta lurralde horretatik irteteko eskubidea bermatzea. Eskubide hori aitortzeak debekatu egiten du eskubide horren egikaritzea urra edo murriz dezakeen edozein neurri, baldin eta *“gizarte demokratiko batean beharrezkotzat”* jo ezin badaiteke bidezko helburuak lortzeko, hala nola segurtasun publikoa, ordena publikoa edo osasunaren babesa.

Hala ere, Europako Auzitegiak ez du eskubide horren interferentziatzat hartu garraio-bideen erabilerrari eragin diezaioketen aukera pertsonalak. *Viel ersus Frantzia kasuan*, 1999ko abenduaren 14koa dena, Auzitegiak ondorioztatu zuen ibilgailu motordunen gidari guztiei segurtasun-uhala lotzeko ezarritako betebeharrak ez zuela eragozten zirkulatzeko askatasuna. *Maszni versus Errumania kasuan*, 2004ko irailaren 28koa, Auzitegiak ebatzi zuen herritar bati gidatzeko lizentziarik ez izateagatik ibilgailu bat gidatzea debekatzea, nahiz eta joan-etorrietarako beste garraio-bide batzuk erabiltzeko betebeharra ekarri, eta, hala, zenbait eragozpen eragin, ez zela zirkulazio-askatasunerako eskubidea urratzea.

. Zirkulatzeko eta bizitzeko askatasuna ere Europar Batasuneko zuzenbidearen parte da. [Europar Batasunaren Tratatuaren 3. artikulua](#) eta [Europar Batasunaren Funtzionamenduari buruzko Tratatuaren 21. artikulua](#) barne-mugarik gabeko eremua aitortzen diete Europako herritarrei, eta bertan bermatuta dago pertsonen joan-etorri askea estatu kideen lurraldean, Tratatuaren eta hura aplikatzeko onartutako xedapenetan aurreikusitako mugak eta baldintzak betez.



Bestalde, [Europar Batasuneko Oinarrizko Eskubideen Gutunaren 45. artikulua](#) Batasuneko herritar guztiei aitortzen die estatu kideen lurraldean askatasunez zirkulatzeko eta bizitzeko eskubidea.

Europar Batasuneko Justizia Auzitegiak gai hori aztertu du pertsonen, ondasunen eta salgaien zirkulazio askearen ikuspegitik. Hasiera batean, Batasuneko Zuzenbidea ez dago osasuna babesteko eta ingurumena babesteko arrazoiengatik justifikatutako debeku edo murrizketen aurka, betiere neurri horiek lortu nahi den helburuarekiko proportzionalak badira. Hori zen, ingurumena babesteko arrazoiengatik, uretako motoak esleitutako bideetatik kanpo erabiltzea debekatzen zuen araudi nazionalaren kasua (2009ko ekainaren 4ko epaia, *Mickelsson eta Roos* (C-142/05))

Justizia Auzitegiaren 2011ko abenduaren 21eko *Batzordea/Austria* Epaian (C-28/09), Estatu baten lurraldean ibilgailu astunak zirkulatzeko debekuak, giroko airearen kutsaduraren aurka borrokatzeko helburuarekin, salgaien zirkulazio askeari eragin ote diezaiokeen aztertu zen. Epaia ondorioztatu zuen Austriako Errepublikak ez zituela bere betebeharrak bete, zirkulatzeko debekua ezarri baitzuen, hain murriztaileak ez ziren beste neurri batzuk kontuan hartu gabe, hala nola, abiadura etengabe mugatzea.

Bestalde, 2022ko urtarrilaren 13ko Epaia, *Paris, Bruxelles eta Madrid/Batzordea* C-177/19 P-tik C-179/19 P-ra gaiari buruzkoak, ondorioztatu zuen ibilgailuetatik datozen emisioak kontrolatzeko Batasunak egiten duen erregulazioak ez duela eragozten udalek zirkulazioa arautzeko eskumen propioak erabiltzea, bereziki ingurumena babesteko helburuarekin, EGEak arautzeko kasuan bezala¹⁶.

Europar Batasuneko Justizia Auzitegiaren 2023ko abenduaren 5eko Epaia (C-128/22 gaia) aztertu du Batasuneko Zuzenbidea eta 2004/38/EE Zuzentaraua, 2004ko apirilaren 29koa, Batasuneko herritarrek eta haien familietako kideek estatu kideen lurraldean askatasunez zirkulatzeko eta bizitzeko duten eskubideari buruzkoa, bat datozen ala ez, COVID-19aren pandemiaren testuinguruan funtsezkoak ez diren bidaiak beste estatu kide batzuetara egiteko lurralde nazionaletik irteteko debekuari dagokionez. Epaia horretan, Auzitegiaren ustez, estatu kide batek ordena publikoa, segurtasun publikoa edo osasun publikoa dela-eta zirkulazio askea mugatzeko

¹⁶ Michal Bobek abokatu nagusiak 2021eko ekainaren 10eko ondorioetan adierazi zuen “*Estatu kideek erabaki dezaketela, interes publikoko arrazoiengatik (adibidez, segurtasun publikoari, osasun publikoari, trafikoaren segurtasunari edo ingurumenaren babesari buruzkoak), ibilgailu guztiak edo ibilgailu mota batzuk bakarrik (hau da, gutxien kutsatzen dutenak edo tamaina txikiak edo egoiliarrenak edo agintari publikoenak, etab.) eremu jakin batzuetatik zirkulatu dezaketela (hiri baten erdigunetik, parke nazionaletatik, bideetatik, eremu militarretatik, obretan dauden eremuetatik, etab.), oro har edo uneren batean (igandeetan, autorik gabeko egunetan, azoka txiki bat edo kultura- edo kirol-gertakizunen bat egiten denean, etab.). Bereziki, ez dirudi xedapen horretan inolako elementurik dagoenik errekurrituek emisio gutxiko eremuak (EGE) ezartzeko duten araugintza-eskumena mugatzen duenik, eta Batasuneko instituzioek beti jaso dute fenomeno positibo gisa. Era berean, estatu kideek ibilgailuak erabiltzeko modu jakin batzuk mugatu ditzakete (arrazoi berdinegatik) (baimendutako gehieneko abiadura gainditzea, behar ez bezala aparkatzea, hurrekin ekipamendu egokirik gabe zirkulatzeko, etab.)”.*



neurriak hartzen dituenean, segurtasun juridikoaren printzipioa errespetatu behar da, zeinak eskatzen baitu arau juridikoak argiak eta zehatzak izatea; Batasunaren Zuzenbidearen printzipio orokorra, administrazio on bati buruzkoa; printzipio horrek, besteak beste, agintari nazionalen egintzak eta erabakiak arrazoitzeko betebeharra eta Europar Batasunaren Oinarrizko Eskubideen Gutunean jasotako babes judizial eraginkorrerako eskubidea ezartzen ditu. Bigarrenik, 2004/38 Zuzentarauaren 31. kontuan hartuzkoan adierazten den bezala, estatu kideek Zuzentarau hau aplikatu behar dute, Gutunean jasotako diskriminazioa debekatzeko printzipioa eta ordena publiko, segurtasun publiko edo osasun publikoko arrazoiengatik hartutako erabaki baten proportzionaltasuna betez. Azken eskakizun hori, halaber, Justizia Auzitegiaren jurisprudentzia errepikatuaren ondorio da. Jurisprudentzia horren arabera, proportzionaltasun-printzipioak behartzen du egiaztatzea, lehenik eta behin, neurriak egokiak direla lortu nahi den interes orokorreko helburu hori lortzeko (kasu horretan, osasun publikoaren babesa), eta, bigarrenik, behar-beharrezkoa dena mugatzen direla; izan ere, helburu hori ezin da modu eraginkorrean lortu, era berean, eragindako pertsonen bermatutako eskubide eta askatasunen aurkako eraso gutxiago egiten duten beste bitarteko batzuen bidez, eta, hirugarrenik, ez dira neurrigabeak helburu horri dagokionez, eta horrek esan nahi du, bereziki, azken horrek duen garrantzia eta eskubide eta askatasun horietan izandako esku-sartzearen larritasuna haztatu behar direla.

2.2. Ingurumena babestea

Ingurumenerako eskubidea Espainiako Konstituzioaren 45. artikuluan jasota dago. Printzipio gidari bat da, eta ingurumen arloko legeriaren bitartez garatu behar da; hain zuzen ere, legeria horretan kontrol eta esku-hartze publikorako mekanismoak ezartzen joan dira, giza jarduerak zenbaitetan ingurumenari eta gizakien osasunari eragiten dizkien kalteei aurrea hartzeko, haiek eragozteko eta zuzentzeko.

Konstituzio Auzitegiak, 2013ko urriaren 10eko 174/2013 Epaian, hiri-mugikortasunaren eta ingurumenaren babesaren arteko lotura ezarri du, honako hau adieraziz: *“Ezin da ahaztu hiri-ingurunean gertatzen diren ingurumen-arazo tipikoak mugikortasunarekin zerikusi zuzena duten faktoreetatik datozela nagusiki; izan ere, pertsonen eta salgaien garraioak eragindako pilaketak, era berean, kutsadura atmosferiko eta akustikoari modu erabakigarrian laguntzen dio, eta horrek justifikatzen du legegileak botere publikoen esku-hartzea eskatzea, bakoitzaren eskumen-eremuan, mugikortasun-arazoei egotz dakiekeen hiri-ingurumenaren narriadura prebenitzeko”*.

Eskubide horren ingurumen-babesak berekin dakar, halaber, bizilekuaren bortxaezintasunerako eta norberaren eta familiaren intimitaterako eskubidea aitortzea. Eskubide hori Espainiako Konstituzioaren 18. artikuluan jasorik dago. Ingurumenerako eskubidea pertsonen bizitza pribaturako eta bizilekurako



eskubidearekin elkarrekin lotzea Giza Eskubideen Europako Auzitegiaren jurisprudentziaren emaitza da, Giza Eskubideen Europako Hitzarmenaren (GEEH) 8. artikulua aplikatuz, Europako Kontseiluak 1950eko azaroaren 4an onartua.

GEEAren jurisprudentziak, zabala honezkero –*Powell eta Rayner* auzian 1990eko otsailaren 21ean emandako epaitik abiatuta, edo are *López Ostra* auzian 1994ko abenduaren 9an emandako epaitik aurrera–, ingurumen-babesa banaka egikartzeko eskubide moduko bat sortu du, eta eskubide hori balia daiteke egiaztatzen baldin bada kutsaduraren bitartez esku-sartze benetakoa eta larria egin dela bizilekuaren eremu pribatuan.

Ingurumen-babes horren edukiak berekin dakar jarduera kutsatzaileak Administrazioaren kontrolaren pean eta gero haren zaintzaren pean jarri beharra. Halaber, betebeharr publikoa izan behar du jarduera horiek kontrolatzeak. Horretarako, botere publikoek bitartekoak eduki behar dituzte, baimenetan ezarritako neurriak benetan aplikatzen direla eta ezarritako epeetan aplikatzen direla bermatzeko. Halaber, emaitza-betebeharra dakar, foku kutsatzaileetatik datozen immisioen muga-balioak betearazteko. Botere publikoek ekintza plan bat ezarri behar dute, kutsadura ongizatearekin bateragarriak diren mailetara murrizteko. Europako Goi Auzitegiak ez du alde batera uzten jarduera ekonomikoari eta gizarte-onurari eusteko interesa. Hala ere, onura hori ez zaio gailentzen pertsonak ingurune egoki eta osasungarrian bizitzeko duten eskubideari.

Giza Eskubideen Europako Auzitegiak uste du bizitza pribaturako, familia-bizitzarako eta bizilekurako eskubidearen urraketa izan daitekeela ingurumen-kalte larria eta jarraitua eragitea, kalte hori egiaztatzen bada eta agintari publikoek ez badituzte ezartzen zentzuzkoak eta beharrezkoak diren neurriak, ongizatearen eta osasunaren kontrako ondorioak jasaten ari diren pertsonak eraginkortasunez babesturik egongo direla bermatzeko.

2.3. Ingurumen-arrazoiengatik zirkulazio askerako eskubidearen mugak

Aipatutako jurisprudentzia ikusita, ondoriozta daiteke zirkulazio askerako eskubidearen funtsezko edukiaren barruan dagoela pertsonak lurralde nazionalako erabilera publikoko bideetatik mugitzeko duten ahalmena, eta ezin zaiola oztoporik edo trabarik jarri.

Nolanahi ere, zirkulazio askerako eskubide hori ez da absolutua, eta mugatua edo murriztua izan daiteke, modu proportzionalan, Konstituzioaren arabera garrantzitsuak diren beste oinarritzko eskubide batzuk edo beste ondasun batzuk zaindu edo babesteko beharrean oinarrituta, hala nola bizitzeko eskubidea, osasun publikorako eskubidea edo ingurumenaren babeserako eskubidea.



Auzitegi Gorenaren 2023ko azaroaren 2ko 4853/2023 Epaiak baloratu du, hain zuzen ere, mugikortasunerako eta merkatu-askatasunerako eskubideak lehenetsi behar ote diren ingurumenaren babesaren aurretik. Epaiak ondorioztatzen duenez, gaur egun, ingurumenaren babesak eta klima-aldaketaren aurkako borroka eraginkorrak *“oso aparteko”* garrantzia hartzen dute botere publikoen jardueretarako, nazioarteko, Europako eta nazioko araudiaren ondorioz. Nolanahi ere, argi uzten du ingurumenaren babes hori ere ez dela erabatekoa, eta, beraz, ingurumena dela-eta trafikoa murrizteko neurriak hartu ahal izateko, justifikazio egokiaren gaineko nagusitasun-iritzia eman behar da. Nagusitasun-iritzi horrek eskatzen du, dagozkion txosten eta azterlan fidagarri eta eztabaidaekin aurkeztuz, ezarritako trafiko-murrizketen onura eta kostuen norainokoa balioetsi eta haztatzea, eta kontuan hartu ote den eragin baliokidea duten neurri ez hain murriztaileak hartzeko aukera, edo neurri horiek diskriminazio-efektua eragin dezaketela. Epaiak aukera ematen du baloreak gailentzeko judizioan interes publikoek garrantzi handiagoa izan dezaten, zehazki eragindako interes demokratikoek, *“zalantzarik gabe, interes horiek ingurumena babesteari lotutakoak dira, eta, laburbilduz, funtsezko balioa dute berez, baliabide naturalen babesa, eta horri lotutako giza eskubideek indartzen dute, hala nola pertsonen bizi-kalitateak, osasunak eta bizitzak berak”*.

Era berean, Valentziako Erkidegoko Justizia Auzitegi Nagusiaren 857/2023 Epaiak aipatu behar da, honako hau ezartzen zuena: *“ezin da onartu ibiltzeko askatasunaren edo zirkulazio-askatasunaren adierazpen bat murrizteak, hala nola ibilgailuena, zirkulazio- edo bizileku-askatasuna erabiltzeko eragozpena ekar dezakeenik, are gehiago ingurumen- edo kultura-izaerako justifikazio bat dagoenean, eta, aldi berean, segurtasun- edo ordena publikoko arrazoiengatik jende-pilaketak saihesten direnean”*.

Aipatu behar da doktrina juridiko batek gaur egun eztabaidatzen duela zirkulazio askerako eskubide horren oinarritzko edukiaren barruan sartu beharko litzatekeen eskubide hori egikaritzeko modua edo bitartekoa; hau da, motordunen zirkulaziorako eskubidea, oinez ibiltzeko eskubidea, oinezko gisa, edo bizikletaz edo garraio publikoan modu jasangarrian mugitzeko eskubidea.

Erakunde hori bat dator Adela Asua magistratuak otsailaren 2ko 18/2017 Epaiaren boto partikularrean azaldutako irizpidearekin. Boto horretan zehazten da ibilgailu motordun baten bidez mugitzeko askatasunak ez duela loturarik, ez zuzenean, ez zeharka, zirkulazio askerako oinarritzko eskubidearen elementu nuklearrekin. Hori dela eta, ondorioztatzen du zirkulazio askerako oinarritzko eskubidearen konstituzio-edukiak ez duela barne hartzen norberaren ibilgailuan zirkulatzeko askatasunik.

Horrela, zirkulatzeko modua edo garraibidea aukeratzeko eskubide horrek lege-konfigurazio bat eskatuko du kasu bakoitzean, trafikoaren antolamenduari eta mugikortasunari dagokien eskumen-esparruaren barruan.



Alde batetik, aipatu behar da erabilera orokorreko bide publikoetatik zirkulatzeko eskubidea alde aurreko administrazio-baimenaren araubidearen mende geratu behar dela, gida-baimenari eta erabilitako ibilgailuari dagokienez trafikoa antolatzeko araudiak jasotzen baitu araubide hori.

Bestalde, helmuga jakin bat lortzeko garraio-bideak askatasunez aukeratzeko eskubidea aipatu behar da, Euskadin Mugikortasun Jasangarriari buruzko azaroaren 9ko 11/2023 Legean jasotako baldintzetan; izan ere, mugikortasun jasangarrirako eta *“ingurumenean eta gizartean ahalik eta inpaktu txikiena”* izango duen zerbitzu publiko bat izateko eskubide programatikoa jasotzen du.

Laburbilduz, garraio-bidea aukeratzeko eskubide horren edukia ez da modu zehatz batean mugatzen; izan ere, une bakoitzean, eta eskatutako garraio-azpiegituren eta adostutako mugikortasun-politiken arabera, mugikortasun jasangarriaren ikuspegitik garraio-biderik gomendagarriena zein den zehaztea eskatzen du, ingurumenean eta gizartean duen eraginagatik.

3. Emisio gutxiko eremuak onartzeko eskubide instrumentalak

HMJPak izapidetu eta onartzeko eta EGEak arautzeko, gardentasun-betebehar batzuk bete behar dira, eta horiek gauzatzeak eskubide instrumental batzuk babestea dakar herritarrentzat, hala nola dokumentazio guztia eskuratzeko eskubidea eta erabaki publikoak hartzen parte hartzeko eskubidea.

3.1. Dokumentazioa eskuratzeko eskubidea

Espediente eta erregistro publikoen parte den dokumentazioa eskuratzeko eskubidea, oro har, [Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen urriaren 1eko 39/2015 Legearen](#) 13. artikuluan arautzen da herritar guztientzat.

[Gardentasunari, informazio publikoa eskuratzeko bideari eta gobernu onari buruzko abenduaren 9ko 19/2013 Legeak](#) ikuspegi bikoitzetik arautu du informazio publikorako eskubide horren edukia. Alde batetik, edozein pertsonak indibidualki eskatzen badu dokumentazio jakin bat eskuratzea, erregututa egin daiteke, eta, bestetik, administrazioak sustatzen dituen bitartekoen bidez egin daiteke, interes berezia duen dokumentazioa jendaurrean zabaltzeko.

Lehenengo kasuan, eskubide honen eremu objektiboa 19/2013 Legearen 13. artikuluan arautzen da, zeinak informazio publiko gisa definitzen baititu



administrazio horren esku dauden eta bere eginkizunak betez egin edo eskuratu diren dokumentu guztiak; horien formatua edo euskarria gorabehera.

Horrela, bada, informazioa eskuratzeko eskubide hori xedapen orokor bat izapidetzeko eta onartzeko aurrekari eta oinarri gisa balio duten dokumentu, txosten, irizpen, erabaki, jakinarazpen eta gainerako eginbide eta jarduera guztiei dagokie, hala nola HMJP bat edo EGEaren ordenantza bat onartzeari, hargatik eragotzi gabe administrazio-jarduera hori abian egotea edo amaituta egotea. Alde horretatik, irispide-eskubideak berekin dakar, xedapen orokor horiek izapidetzeko prozesuaz eta informazio publikoko dagozkion izapideez gain, interesdunek une oro eskatzea izapidetze-faseetan horri buruz egindako dokumentazioa eskuratzeko.

Arartekoak [abenduaren 30eko 6/2010 Gomendio Orokorrean, gardentasunari eta dokumentazio publikoa eskuratzeko eskubideari buruzkoan](#), adierazten zuen dokumentuak eta txostenak publikoak direla, amaitzen direnetik, izapidetzen ari den administrazio-espeditente baten parte izateaz gain. Auzitegi Gorenaren 6202/2011 Epaiak, 2011ko irailaren 29koak, adierazten zuen *"ezin direla nahastu – errekurtsioa aurkeztu duen Administrazioak nahi duen bezala– "amaitu gabeko txosten" bat –zirriborro-fasean, egileak oraindik sinatu gabe dagoena, edo dagokion unitate teknikoko buruak nahitaez onartu beharrekoa– eta "amaitu gabeko espeditente" bat, non ondoz ondoko txostenak agertzen baitira –guztiak ere "amaituta"–, zeinu desberdineko datu edo emaitza berriak gehituz joan daitezkeenak, administrazio-prozeduraren faseek aurrera egin ahala".*

Horrela, ohartarazi behar da izapidetzen ari den HMJP bat edo EGE ordenantza bat onartzeko espeditenteen kasuan, nahiz eta behin betiko onarpenik ez izan, edozein pertsonak eska dezakeela izapideetan sartutako dokumentu guztiak eskuratzeko, eta ez duela baztertzeko gerora txostenak edo egokitzapenak egiteko aukera, ordenantza izapidetu eta onartu bitartean kasu bakoitzean agertzen diren datu berrien arabera. Hori izango litzateke EGE mugatzeko alde aurretik egindako txosten guztien kasua, airearen kalitateari eta kutsatzaileen kontzentrazioari buruzko azterketa eguneratua egitea edo inguruko ibilgailu-parkearen ezaugarriak zehaztea.

Nolanahi ere, eskuratzeko eskubideak ez du esan nahi, azterlan edo banakapenen bidez, eskaerei erantzuteko dagoen dokumentazioa egiaztatu edo berrantolatu behar denik. Nolanahi ere, Arartekoak beti uste izan du administrazio publiko ona izateko eskubidearen barruan dagoela irispide-eskubidearen egikaritza bermatzea, hala eskatzen duen pertsonaren esku jarriz bere asmoari buruz administrazioko sail guztietan dauden dokumentu eta txosten guztien zerrenda.

19/2013 Legearen 17. artikuluan informazioa eskuratzeko eskaera egiteko jarraitu beharreko prozedura zehazten da. Prozedura hori informazioa duen administrazioari eskaera aurkeztuz abiaraziko da. Horretarako, eskatzaileak bere nortasuna, eskatzen



duen informazioa eta informazioa eskuratzeko nahi den modalitatea egiaztatu besterik ez du egin behar.

Sarbide-eskaerei gehienez ere hilabeteko epean erantzun behar zaie, eskatzailearen uziarekin bat etorritik eta modu arrazoituan. Era berean, ebazpenaren aurka jar daitezkeen errekurtsioak adierazi beharko dira ebazpenean, eta horien artean aipatu beharko da Informazio Publikoaren Sarbiderako Euskal Batzordean erreklamazioa jartzeko aukera.

Informazioa eskuratzeko eskubide honen mugei dagokienez, abenduaren 9ko 9/2013 Legearen 14. artikuluan zein 18. artikuluan, informazio-eskaerak mugatzeko edo ez onartzeko hainbat arrazoi jaso dira. Nolanahi ere, Auzitegi Gorenaren jurisprudentzian hauxe adierazi da 2017ko urriaren 16ko eta 2020ko martxoaren 10eko epailetan: *"(...) Informazioa eskuratzeko eskubidearen legezko erregulazioaren eta aitortpenaren formulazio zabalaren ondorioz, zorrotz interpretatu behar da eta sarri modu murriztailean ere, bai 19/2013 Legearen 14.1. artikuluan jaso den eskubide horren mugak, bai 18.1. artikuluan zerrendatu diren informazio-eskaerak ez onartzeko arrazoiak, informazioa eskuratzeko eskubideari justifikatu gabeko eta neurri gabeko kaltea eragiten dioten mugak onartu gabe"*. Honako hau azpimarratu beharra dago: araudian aurreikusitako muga bat informazioaren zati bati aplikatzen zaionean, baimen partziala emango da eta ukitutako informazioa ezabatu egingo da.

Egindako txostenen publizitate aktiboa. Bestalde, 19/2013 Legearen 5. artikulua ezartzen du administrazio publikoek zenbait dokumentu eta txostenen publizitate aktiboa egin behar dutela, baldin eta horien berri izatea garrantzitsua bada jardueraren gardentasuna bermatzeko. Araudi horretan, maizen eskatutako informazioa argitaratzeko betebeharra betetzen dela bermatzea helburu duten xedapenak jaso dira, gardentasunari lotutako betebeharrak herritarren interesekin bateragarriak izan daitezzen.

Gardentasun-betebeharrei lotutako informazioa dagozkion egoitza elektronikoetan edo web-orrietan argitaratuko da. Informazioa argi eta garbi azaldu beharko da, interesdunek erraz eta ulertzeko moduan.

3.2. EGEn erregulazioan parte hartzeko eskubidea

Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen urriaren 1eko 39/2015 Legeak izaera orokorreko administrazio-xedapenak onartzeko prozeduretan parte hartzeko eskubidearen edukia arautzen du. Legezko arau horren zioen azalpenean jasotzen dira Europako Batasuneko Zuzenbidean arauak sortzea hobetzeko dauden erreferentziak herritarren entzunaldi izapidetzei dagokienez, horiek guztiak, *"Better regulation"* eta *"Smart regulation"* printzipioetatik eratortzen direlarik. Bertan, kontsulta publikoak ezinbesteko alderditzat jotzen dira legeriaren



kalitatea hobetzeko eta oinarritutako erabaki publikoak hartzeko. Horretarako, erakundeek kontsulta publikoak modu ireki eta gardenean sustatu behar dituzte, eta erakundeen eta bestelako azken erabiltzaileen parte-hartze ahalik eta zabalena izatea erraztu behar dute.

Printzipio horiek aplikatuz, urriaren 1eko 39/2015 Legearen 133. artikuluan, herritarrek xedapen orokorrak sortzeko prozeduretan hiru tresna hauen bidez parte-hartzeko eskumena dutela zehazten da; aurretiazko kontsultak, entzunaldi publikoa eta interesa duen jendeari egindako zuzeneko entzunaldia. Kontsulta, entzunaldia eta informazio publikoa egitean, ekarpenak egiten dituztenek, aukera izan behar dute iritzia emateko, eta, gaiaren inguruko gogoetak egiteko beharrezko dokumentuak izan beharko dituzte eskuragarri.

Hiri-mugikortasuneko udal planen kasuan, Euskal Autonomia Erkidegoko Jasangarritasun Energetikoari buruzko otsailaren 21eko 4/2019 Legean jasotako zehaztapenei jarraitu behar zaie. Prozedurari dagokionez, arau horrek adierazten du izapidetzeak hasierako onespina eta behin betiko onespina izango dituela. Plana izapidetzeko hasierako erabakia hartu ondoren, organo eskudunak herritarren parte-hartzea eta informazioa bermatu beharko ditu. Hasierako onespina eman ondoren, Planaren aldaketak funtsezkoak badira, jendaurrean aurkezteko bigarren fase bat bermatu beharko da.

Era berean, ingurumen-izaera kontuan hartu behar da mugikortasun jasangarriari buruzko gaietan, udal-mugikortasuneko planaren eta EGEen erregulazioaren xede baitira.

Horri lotuta, [27/2006 Legea](#), [uztailaren 18koa](#), [ingurumenaren arloan informazioa eskuratzeko, herritarrek parte hartzeko eta justiziara jotzeko eskubideak arautzen dituen](#) (2003/4/CE eta 2003/35/CE Zuzentarauak eta Aarhuseko hitzarmena Espainiako ordenamenduan gehitzen dituen) aipatu behar da. Arau horrek informazioa eskuratzeko eta herritarrek ingurumen-gaietan parte hartzeko duten eskubidearen oinarritzko edukia ezartzen du; besteak beste, administrazio-neurriak, hala nola, ingurumen-arloko politikak, arauak, planak, programak eta akordioak. Definizio horren barruan sartu behar da mugikortasuna edo garraioa, ingurumen-elementuei eragiten dieten edo eragin diezaieketen neurrian, hala nola, aireari, atmosferari edo lurzoruari, paisaiei eta naturaguneei, bai eta beste faktore batzuei ere; hala nola, energiari, hondakinei, isurketei eta ingurumeneko beste liberazio batzuei.

Aarhuseko Hitzarmenean honako hau ezartzen da: informazioa hobeto eskuratzeari esker eta erabakiak hartzean jendeak parte hartze handiagoa izateari esker, *"erabakiak hobeto hartu ahal dira eta modu eraginkorragoan aplikatu. Jendea ingurumenaren arazoan inguruan sentsibilizatzen laguntzen dute, kezkak adierazteko*



aukera ematen diote jendeari eta agintari publikoei arazo hauek kontuan izaten laguntzen diete".

Uztailaren 18ko 27/2006 Legearen 16. artikuluan, herritarrek ingurumenarekin lotutako xedapen orokorrak sortzeko prozesuan parte hartzeko duten printzipioa jasotzen da. Xedapen horretan araututakoaren arabera, herritarrek parte-hartze erreala eta eraginkorra izateko, administrazio publikoek zaindu egin behar dute herritarrek, orokorrean, informazioa jasotzen dutela erabaki prozesuetan parte-hartzeko eskubideari buruz, eta, horretarako, ohar publikoak edo bestelako bitarteko egokiak erabiliko dira, adibidez, bitarteko elektronikoak. Horrez gain, bermatu egin behar da ere herritarrek gogoetak eta iritzia adierazteko eskubidea duela aukera guztiak irekita daudenean, eta balorazio horiek zuzentasunez kontuan hartu behar dira.

Erakunde honek kontu hori aipatu du [abenduaren 28ko 12/2011 Arartekoaren gomendio orokorrean: Demokrazia eta herritarren parte-hartzea](#). Ebazpen horretan adierazten dugunez, herri administrazioek parte-hartze mekanismoak eskaini behar dituzte, eta horietan, herritarrek eta elkarte interesdunak ordezkatzuta egon beharko dira. Ebazpen horretan hainbat printzipio sartu ziren herritarren parte-hartzearen esparruan, kontuan hartu beharrekoak administrazio ona izateko eskubidea behar bezala gauzatzeko. Honako printzipio hauek nabarmendu daitezke:

- Erabaki irekia. Funtsezkoa da parte hartze prozesu bat irekitzea erabakia zabalik dagoenean. Aldez aurretik hartutako erabaki bat egoteak esan nahi du fede onaren printzipioa eta interesdunen konfiantza legitimoa desagertuko direla prozesua sustatzen duen administrazioarekiko.
- Benetako parte hartzea. Eztabaida prozesuak zenbait bitarteko eduki behar ditu, dokumentazio guztia eskuratu ahal izateko, eta ohar eta proposamen guztiak idatziz edo eskatzaileak parte hartzen duen "entzunaldiaren edo ikerketa publikoaren bidez" planteatu ahal izateko. Auzitegi Gorenak, 2009ko otsailaren 16ko 729/2009 Epaian, adierazi zuen entzunaldi izapidea ez dela betetzen espedienteak interesdunei jakitera emate hutsaz; aitzitik, "elkarrizketako, parte hartzeko eta errespetuko" prozedura bat egin beharra dago. Elkarrizketa hori bultzatzeko hainbat mekanismo daude, hala nola herritarren foroak edo bitartekotza-prozesuak edo justizia leheneratzailekoak.
- Benetako parte hartzea. Administrazio eskudunak proposamenei beren-beregi erantzun behar die. Erantzunean, proposamenak onartzeko edo ukatzeko arrazoiak azaldu behar dira, proposamenak lasaitasunez irakurri ondoren. Horrela, esan genezake entzunaldi publikoko izapidea behar bezala bete dela.

Horri dagokionez, udal-administrazioek partaidetza-plan egoki bat izan behar dute, herritarrek parte hartzeko esparru argi eta garden bat jasoko duena, partaidetza-prozesuaren bideak eta irismena ezartzeko, bai eta hausnarketa partekaturako



ARARTEKOAREN 1/2024 GOMENDIO OROKORRA, OTSAILAREN 21EKOA

guneak sortzeko ere, HMJPak eta EGEEi buruzko ordenantzak zehaztuko dituzten neurri eta proiektuei buruzko proposamenak, eztabaidak, kontrasteak eta kontuak emateko.

Era berean, komeni da planteatzea emisio gutxiko eremuak arautzen dituzten ordenantzak modu publiko eta gardenean izapidetu eta onartu behar direla, herritarren parte-hartze egokia ahalbidetuz. Horretarako, funtsezkoa da partaidetza-programa egokiak sustatzea, interesdunek beren proposamenak azaltzeko eta foroak ezartzeko, eragindako edo interesatutako kolektibo guztien ikuspegia kontuan hartzeko.

- Publiko interesduna. Parte hartzeko programaren barruan, eta entzunaldi publikoko izapideetan borondatez parte hartzen duten herritarrekin eta elkarteekin batera, udal-administrazioak aldez aurretik baloratu behar ditu EGEEi buruz hartu beharreko erregulazioan interes berezia duten pertsonak edo taldeak. Talde horien barruan egon beharko lukete, gutxienez, EGEEK zuzenean eragindako auzotarren eta merkatarien, ostalarien eta garraiolarien elkarteek, haien inguruko eremuak barne. Baita neurriek eragindako garraio bideen erabiltzaileen kolektiboak ordezkatzeko dituzten elkarteak ere, hala nola automobilistak, txirrindulariak, oinezkoak edo garraio publikoaren erabiltzaileak.

Bestalde, Jasangarritasun Energetikoari buruzko otsailaren 21eko 4/2019 Legearen 10. artikulua energia-jasangarritasunari eragiten dioten erabakietan parte hartzeko deia egiten die kontsumitzaileen elkartei, erakunde publiko adituei, gizarte zibilaren ordezkariak eta langileen ordezkariak.

Sentikortasun bereziko guneen kasuan, nolabait eragina duten hezkuntza-, asistentzia- edo ospitale-komunitateetako ordezkariak EGEEaren proposamenaren partaide egin beharko dira.

Azkenik, arreta berezia jarri behar da EGEEen proposamenek zuzenean eragiten dieten bi kolektiboren parte-hartzea sustatzeko, hala nola desgaitasunen bat eta mugikortasun murriztua duten pertsonena eta gazteena.

Gazteen parte-hartzea errazteko neurriak bultzatzeari dagokionez, aipatu behar da [Gazteriari buruzko martxoaren 10eko 2/2022 Legearen 20.k.2\)](#) artikulua berariaz adierazten duela euskal botere publikoei agintzen zaiela gazteek parte har dezaten larrialdi klimatikoaren aurkako eta trantsizio ekologiko eta sozial justuaren aldeko ekimen herritarretan eta instituzionaletan, jasangarritasun-planetan eta partaidetza-organo eta -foroetan.



3.3. EGEen gardentasuna eta onarpena

Aurrekarietan azaldu den bezala, EGEen erregulazioak eztabaida bizia sortzen du herritarrengan, hainbat pertsona eta kolektiboren iritzien aurrean; izan ere, eragozpenak jartzen dizkiete trafiko-murrizketei, ibilgailu pribatuan mugitzeko aukerari dakartzkion mugengatik eta aldaketak beste mugikortasun-modu batzuetara ekar lezakeen kalteagatik. Aldi berean, erakunde honek egiaztatu du herritarrek eta herritarren taldeek hiri garbiagoak, seguruagoak eta jasangarriagoak sustatzeko egiten duten aldarrikapena.

Gizarte-eztabaida horren barruan, beharrezkoa da formulak aurkitzea, herritarrek mugikortasun jasangarrira sustatzeko neurriak ulertzea eta onartzea sustatzeko, bai eta administrazio publikoek aldaketa horiek planteatzeko dituzten arazoak ere. Horretarako, beharrezkoa da partaidetza-prozesuan ebaluazio eta azterketa egoki bat sartzea, honako alderdi hauei buruz: alternatiba horien eragina, sortzen dituzten kostu eta onura ekonomiko eta sozialen ondorioak, erregulazio hori onartzeak dakartzan administrazio-kargak, eta kalteak jasan ditzaketen kolektiboentzako konpentsazio-neurrien proposamenak.

Nolanahi ere, hiri-mugikortasuneko erabaki horiek koherenteak eta proportzionalak izan behar dute berotegi-efektuko gasen emisioak murrizteko, airearen kalitatea hobetzeko eta garraiobide kutsatzaileen erabilera murrizteko helburu kuantifikagarriekin.

Funtsezkoa da neurri horien beharrari buruzko kontzientzia publikoa handitzea, baita garraioaren kanpo-kostuak murrizteari dagokionez herritarrentzat sor ditzaketen onurak ere.

EGEak arautzearen helburu nagusiak airearen kalitatea hobetzea du helburu, eta horrek kostu ekonomikoak eta kalteak eragiten jarraitzen du herritarren osasunari dagokionez, herritarrek ez baitituzte beti ondo ulertzen. Azken hamarkadetan hobera egin badu ere, airearen kalitatea kezka-iturri da oraindik ere herritarrentzat, eta informazio gehiago behar du osasunaren kausei eta ondorioei buruz¹⁷.

Hori dela eta, herritarrek EGEetan aurreikusitako neurriak aitortzea zuzenean lotuta dago EGEak egiteko eta diseinatzeko prozesuaren gardentasunarekin, ingurumen- eta osasun publikoko helburuekin duten loturarekin eta garraio-moduaren portaera-aldaketen ondorioz lortutako emaitzen informazioarekin. Herritarrak zenbat eta

¹⁷ (15) Eurobarometroaren datuen arabera, airearen kalitateak kezka larria izaten jarraitzen du Europako herritarrentzat. Europako herritar gehienak (% 60) ez dira ongi informatuta sentitzen, baina inkestatuena ia erdiek uste dute airearen kalitatea okertu egin dela azken hamar urteetan (% 47). Eurobarometroaren arabera, europar gehienek uste dute gaizki informatuta daudela EBn airearen kalitateari buruz dauden arauak buruz, inkestatuena gutxiengo batek (% 27) baino ez baitu horien berri izan. Hala ere, EBko airearen kalitate-arauak ezagutzen dituzten inkestatu gehienek (% 67) diote indartu egin beharko lirakeela. [Attitudes of Europeans towards Air Quality](#).



informatuago egon, orduan eta prestuago egongo dira jarduteko, eta errazagoa izango da epe luzera portaera aldatzea.

Era berean, interesdunek emaitzak ebaluatzeko eta aztertze prozesuan parte hartzeko aukera izatea aukera ona da haien inplikazio aktiboa hobetzeko. Herritarren zientzia faktore erabakigarria da kutsadurarekin lotutako gai guztiei eta horiek herritarren bizitzan dituzten ondorioei buruzko iritzi publikoa osatzeko¹⁸.

IV. EMISIO GUTXIKO EREMUAK ARAUTZEKO PRINTZPIOAK

Aurreko ataletan, EAEko udalerrietan hiri-mugikortasun jasangarrirako planak onartzeko eta emisio gutxiko eremuak arautzeko legezko gaikuntza eta betebeharrak ezartzen duten arau-esparruetako aurreikuspenak aztertu dira, ingurumen- eta osasun publikoko irizpideetan oinarrituta.

Horrela, mugikortasun jasangarriko tresna horiek Klima-aldaketari buruzko 7/2021 Legean, Jasangarritasun Energetikoari buruzko 4/2019 Legean eta Mugikortasun jasangarriari buruzko 11/2023 Legean aipatutako lege-aurreikuspenetara erabat egokituta onartu behar dira. Arau-esparru horrek ahalmena ematen die euskal udalei zirkulazioa antolatzeko neurriak arautzeko, betiere zirkulazio-askatasunerako eta ingurumena eta osasun publikoa babesteko eskubidearekin bateragarriak badira.

Ondorio gisa, Arartekoak interesgarritzat jotzen du HMJPen onarpenaren eta EGEn erregulazioaren oinarri izan behar duten printzipio batzuk proposatzea, une honetan izapidetze-fase desberdinetan daudenak. Printzipio horiek oinarri izan daitezke mugikortasun jasangarri egokia, irigarria eta segurua sustatzeko eskumena duten euskal administrazio publikoek bete behar dituzten administrazio oneko betebeharrak zehazteko, betiere ingurumenean eta gizartean ahalik eta inpaktu txikiena izanik.

1. Legezkoatasun-printzipioa. Administrazio publikoek modu fidagarrian bete behar dituzte esleitutako betebeharrak, legean jasotako epeen arabera. Espainiako Konstituzioaren 103. artikulua ezartzen duen bezala, administrazio publikoek objektibotasunez zerbitzatu behar dituzte interes orokorrak, eta Legeari eta Zuzenbideari bete-betean men eginez jardun behar dute horretarako. Konstituzio Auzitegiak martxoaren 8ko 34/2004 Epaian adierazi duenez, administrazio publikoek ezin dute jardun borondate-autonomiaren printzipioan oinarritutako arauetan

¹⁸ Europako Ekonomia eta Gizarte Komitearen irizpena, Europako giroko airearen kalitateari eta atmosfera garbiagoari buruzko zuzentarau-proposamenari buruzkoa. [COM\(2022\) 542 final-ek](#) «*CurieuzeNeuzen*» bezalako ekimenak nabarmendu ditu, Belgikako hainbat hiritan emisio gutxiko eremuen onarpen publikoa hobetzeko balio izan dutenak. [CurieuzeNeuzen Vlaanderen](#) herritarren zientzia proiektu bat da, non 20.000 herritarrek airearen kalitatea neurtzen duten etxetik gertu, Flandes eskualdeko airearen kalitatearen mapa zehatza egiteko.



jasotako betebeharren aurrean; aitzitik, Legeari eta Zuzenbideari bete-betean men eginez jardun behar dute, eta EKren 9.3 artikulua araberaren arbitrarioritasunez jarduteko berariazko debekuarekin.

Kasu horretan, klima-aldaketari buruzko 7/2021 Legearen 14. artikulua jasotako aurreikuspenak agindu eta epe zehatz bat ezartzen zuen, 2023ko urtarrilaren 1a baino lehen, 50.000 biztanletik gorako udalerriek haien HMJPak onar zitzaten emisioak murrizteko neurriekin, EGE batzuk barne. Lege horrek ez zuen xedapen iragankorrik ezartzen, ezta hura onartzeko erregelamendu-garapenik ere; beraz, data hori baino lehen, onartu beharra zegoen.

2. Oinarrizko eskubideekiko lotura-printzipioa. EKren 53. artikulua ezartzen duen bezala, Konstituzioan jasotako oinarrizko eskubide eta askatasunak zuzenean bete behar dira, botere publiko guztiak lotzen baitituzte. Horrela, emisio gutxiko eremuen erregulazioak, zirkulazioari muga edo murrizketa batzuk ezar diezazkioketen heinean, bateragarria izan behar du pertsonen zirkulazio-askatasunerako eskubidearen funtsezko edukiarekin eta ingurumena eta osasuna babesteko helburuarekin, Espainiako Konstituzioak, Giza Eskubideen Europako Hitzarmenak edo Europar Batasuna eratzen duten itunek aitortutako baldintzetan araututa.

3. Proporzionaltasun-printzipioa. Ibilgailuen trafikoa arautzeko neurriek proporzionaltasun-printzipio bat bete behar dute. Printzipio horren araberaren, administrazio publikoak ingurumena eta osasuna babesteko neurri horien beharra arrazoitu behar du, helburu horiek lortzeko neurri horiek egokiak direla justifikatu behar du, eta murrizketa gutxien eragiten duen neurria aukeratu behar du beti. Proporzionaltasunaren eta eskubideen haztapenaren judizio horri dagokionez, Konstituzio Auzitegiaren 2023ko uztailaren 5eko 84/2023 Epaiak kontuan hartu beharreko hiru urratsak ezartzen ditu: *«epaitutako neurria egokia ote den lortu nahi den helburu legitimoa lortzeko; beharrezkoa ote den, gainera, funtsezko eskubidean eta eraginkortasun berdineko eskubidean eragin txikiagoa duen beste bat ez dagoelako; eta, bi zenbaketa horiek gaindituta, eskubidearen afektazioak onura gehiago ekartzen ote dizkion interes orokorrari, konprometitutako kasu bakoitzean eskubidean eragindako kalteak baino».*

Horrela, ibilgailuen trafikoa murrizteko neurriak adostuz gero, EGEEK modu egokian justifikatu eta haztatu beharko dituzte hiru urratsak:

Egokitasuna. Ibilgailu pribatuak murrizteko neurriek erabilgarriak eta egokiak izan behar dute berotegi-efektuko gasen emisioak murrizteko eta airearen kalitatea hobetzeko helburuak lortzeko. Horri dagokionez, garraio pribatuaren erabilera murriztearen egokitasuna Euskadiko garraio-sektorearen emisioen garrantziaren ondorio da (guztizkoaren % 35), eta murrizteko neurri eraginkorrak ezartzeko zailtasuna, emisioak bikoiztu egin baitira 1990. urteaz geroztik. IPCCren txostenak adierazten duen bezala, ekintza klimatikoak premiazko neurriak behar ditu garraioan



emisioak saihesteko, hala nola elektrifikazioa, oinez eta bizikletaz egindako joan-etorriak bultzatzea eta garraio publikoa bultzatzea. Bestalde, OMEren arabera, ibilgailu motordunak airearen kutsaduraren iturri nagusietako bat dira, eta kostu sozial eta ekonomiko handiak eragiten dituzte trafikoa pilatzen den hiriguneetan. Horretarako, EGEen erregulazioak abiapuntuko egoeraren azterketa egokia jaso beharko du atmosferaren kutsadurari eta sortutako berotegi-efektuko gasen inmisioei dagokienez, eta airearen kalitatearen hobekuntzaren eta emisioen arintzearen estimazioa.

Beharra. Araututako neurri zehatzek egokiak izan behar dute, eta ez dute eragin beharrik izango pertsonengan, airearen kalitatea hobetzeko eta emisioak murrizteko helburuak betetzea lortuko luketen beste aukera batzuk daudelako, hain astunak ez direnak. Horretarako, EGEen erregulazioak gehien kutsatzen duten ibilgailuei ezarritako murrizketa absolutuen alternatiben azterketa jaso behar du. BEGen kasuan, klima-aldaketari aurre egiteko berotegi-efektuko gasen emisioak murrizteko premia larria, berotegi-efektuko gasen emisio horiek sortzen dituzten garraiobideen erabilera murriztuz bakarrik lortu ahal izango da, hala nola errekontza-ibilgailuena.

Proporzionaltasuna. Murrizketa-neurriek ez dute desorekarik sortu behar kargen eta ingurumena eta osasuna babesteko interesa dakarten onuren artean. BEGen kasuan, kontuan hartu behar dira berotegi-efektuko gasen emisioek dakartzaten kostu ekonomiko eta sozialei eta ibilgailuekin garraiatzeko moduek sortzen duten kutsadura atmosferikoari buruzko azterlanak¹⁹.

4. Diskriminaziorik ezaren eta bidezko trantsizioaren printzipioa. EGEaren edukiaren erregulazioak eta ezarri nahi diren eskubideek eta betebeharrek bermatu behar dute diskriminaziozko tratu-desberdintasunik ez gertatzea. EGEak ezartzeko, lekualdatze-eredu berri baterako trantsizioa egin behar da, herritar guztientzat bidezkoa izan behar duena. Horretarako, alternatiben azterketa egokia egin behar da, baita kolektibo jakin batzuegan izan dezaketen eragin ekonomiko eta sozialaren azterketa ere, bereziki, kolektibitatearentzat onuragarriak diren neurriengatik kaltetuak izan daitezkeenengan; kasu horretan, formulak bilatu beharko lirateke sortutako kalte indibidualizatuak konpentsatzeko.

5. Motibazio-printzipioa. Administrazio publikoek modu egokian arrazoitu behar dituzte erregelamenduak egiteko ahala erabiliz hartzen dituzten erabakiak. Justizia Auzitegi Nagusietako Administrazioarekiko Auzien Salek emandako epaiek kontuan hartu duten bezala (Madrilgo Justizia Auzitegi Nagusia, 1038/2021 Epaia, 2021eko urtarrilaren 29koa; Kataluniako Justizia Auzitegi Nagusia, 1574/2022 Epaia, 2022ko martxoaren 21ekoa; edo Asturiasko Justizia Auzitegi Nagusia, 2023ko urtarrilaren 31ko 206/2023 Epaia), EGEak deklaratzeko eta arautzeko prozedurek lehen aipatutako proporzionaltasun-printzipioan oinarritutako motibazio- eta kongruentzia-eskakizunak bete behar dituzte.

¹⁹ [EAEko garraioaren kanpo-kostuak eguneratzeari buruzko txostena, 2021eko urtarrilekoa](#)



Auzitegi Gorenaren 2023ko azaroaren 2ko 4853/2023 Epaiak ezetsi egin du Kataluniako Justizia Auzitegi Nagusiaren epaiaren aurkako kasazio-errekurtsoa, Bartzelonako ibilgailu jakin batzuen zirkulazioa murrizteko ordenantza baliogabetu baitzuen. Epaiak ez du zalantzan jartzen airearen kalitatea hobetzeko neurriak hartu behar direnik, baina leporatzen du ordenantza egiterakoan neurri horiek *“ez direla hartu benetako informazioarekin eta kutsadura fisiko horrekin koherentea den lurralde-eraginarekin”*.

Laburbilduz, izapideetan zehar emandako memoriek, azterlanek eta txostenek ziurtatu behar dute Ordenantzaren proiektua egiteko eta onartzeko ardura duten organoek beharrezko informazio eguneratua izango dutela herritar guztientzako eragin ekonomiko eta soziala balioesteko. Ordenantzak justifikazio nahikoa izan behar du proposatutako erregulazioaren egokitasunari, beharrari eta proportzionaltasunari buruz, eta, horrekin batera, dauden alternatiben balorazioa egin behar du, bai eta hura aplikatzeak aurrekontuetan, ekonomian eta zuzenbidean izango dituen ondorioak aztertu ere.

6. Gardentasunaren eta informazioa eskuratzearen printzipioa. Administrazio publikoek behar bezala bermatu behar dute HMJPak eta EGEak izapidetzeko prozedura osoan dagoen dokumentazioaren eskuragarritasuna. Horri buruz egiten ari diren txosten, azterlan eta proposamen guztiak informazio publikoa eskuratzeko eskubidearen mende daude, Gardentasunari, informazio publikoa eskuratzeko bideari eta gobernu onari buruzko abenduaren 9ko 19/2013 Legean aurreikusitako epe eta baldintzetan. Hori alde batera utzi gabe, administrazio publikoek herritarren eskura jarri beharko lukete informazio hori, publikitate aktiboaren bidez, dagozkien egoitza elektronikoetan edo web-orrietan, modu argi, egituratu eta ulergarrian.

7. Parte-hartzearen printzipioa. Udal-administrazioek herritarrekin parte hartzeko guneak sustatu behar dituzte HMJPak eta EGEak erabakitzeko prozesu osoan. Foro horiek balio behar dute interesa duten pertsonen eta interes-taldeek aukera izan dezaten proposamenean parte hartzeko, eztabaidatzeko, kontrastatzeko eta kontuak emateko, HMJPak eta EGEei buruzko ordenantzak zehaztuko dituzten neurri eta proiektuei dagokienez, aukera guztiak irekita daudenean.

8. Ingurumen-atzerakadarik ezaren printzipioa. Atzerakadarik ezaren printzipio hori honela definitzen da klima-aldaketari eta energia-trantsizioari buruzko 7/2021 Legearen zioen azalpenean: *“printzipio horren arabera, araudiak, Administrazio Publikoen jarduerak eta praktika juridikionalak ezin dute ekarri une bakoitzean dauden ingurumena babesteko mailekiko beherapen edo atzerapen kuantitatibo edo kualitatiborik, salbu eta interes publikoko arrazoietan oinarritutako egoera erabat justifikatuak badaude, eta ondasun juridikoen artean haztaperen-judizioa egin eta gero, horiek kontraesanean badaude ingurumenarekin”*.



Horretarako, Auzitegi Gorenaren ekainaren 30eko 3236/2023 Epaiak ezartzen du administrazio publikoek *“balioak haztatzeko ahalegin bat egin behar dutela, administrazio-espeditentean eta planaren dokumentazioan jasota geratu behar dena, eta dagokion motibazioan azaleratu behar dela, orain arte lortutako ingurumen-babesaren maila murriztu dezaketen neurri jakin batzuk hartzeko arrazoiak azaltzeko, bai eta neurri horiek lehentasunezko interes publiko baten ikuspegitik justifikatzeko ere”*.

9. Kutsatzen duenak ordaindu egiten duela dioen printzipioa. Printzipio hori Europar Batasuneko Zuzenbidearen ondarearen parte da, eta EBFTren 191. artikuluan, klima-aldaketari eta energia-trantsizioari buruzko 7/2021 Legean eta Euskadiko Ingurumen Administrazioari buruzko abenduaren 9ko 10/2021 Legean jasota dago. Printzipio horren arabera, kutsadura-iturria sortzen duen pertsonak ordaindu egin beharko ditu kutsadura prebenitzeak, kontrolatzeak eta konpontzeak sortzen dituen kostuak, kostu sozialak barne. Horretarako, zerga-neurriak artikulatu ahal izango dira jokabide fisikoak aldatzeko *“edo, gutxienez, haiengatik ordainarazteko”*, Konstituzio Auzitegiaren 289/2000 Epaian ezarri den bezala, *“ingurumena behar ez bezala, edo behar bezala, erabiltzea eragiten duen gastu publikoari eusten laguntzeko modu gisa”*.

10. Larrialdi klimatikoaren printzipioa. Klima-aldaketak gaur egun munduan bizi duen krisi-egoerak ezinbesteko ekintza klimatikoa eskatzen du gizarte osoarentzat, berotegi-efektuko gasen emisioak modu zorrotz, azkar eta jasangarrian murrizteko eta 2050. urtean neutraltasun klimatikoa lortzeko. 26 urteko epe horrek tokiko ekintza erabakigarri eta arduratsu batera eraman behar ditu botere publikoak, gure hirietan garraiobideek gizartean sortzen duten eztabaida biziaren aurrean, ekintza klimatikoaren halako prokrastinazio batean erortzea saihesteko, garraioaren sektorean berotegi-efektuko gasak berehala murriztea bezalako gai garrantzitsu batean.

V. ONDORIOAK

Arartekoak, II. kapituluaren aipatutako Bilbon, Gasteizen, Donostian, Barakaldon, Getxon eta Irunen ofizioz egindako jarduketak eta III. kapituluaren azaltzen den azterlanean planteatutako gaiak aztertu ondoren, egokituz jotzen du VI. kapituluaren agertzen den gomendio orokorra hartzea, honako helburu hauekin: EAEko udalen oinarri izatea, emisio txikiko eremuak (BBE) indarrean jartzea bultzatzea, eta berotegi-efektuko gasen emisioak murrizteko (BEG), airearen kalitatea hobetzeko eta garraiobide iraunkorragoak aldatzeko neurriak gizartean eztabaida sustatzea eta onartzea.



VI. ARARTEKOAREN 1/2024 GOMENDIO OROKORRA, 2024KO OTSAILAREN 21EKOA, EUSKADIN EMISIO TXIKIKO EREMUAK ARAUTZEKO

Arartekoak EAeko udalei gomendatzen die izapidetu eta onar ditzatela hiri-mugikortasun jasangarriko planak eta emisio txikiko eremuen erregulazioa, honako gomendio eta iradokizun hauek kontuan hartuta:

1. HMJPak eta EGEak lehenbailehen onartzea.

Arartekoak udal eskudunei gomendatzen die ahalik eta lasterren izapidetu eta onar ditzatela hiri-mugikortasun jasangarriko planak (HMJP) eta emisio gutxiko eremuen (EGE) erregulazioa, ebazpen honetan jasotako printzipioak kontuan hartuta.

2. HMJPak klima-aldaketari eta energia-trantsizioari buruz indarrean dagoen legeriara egokitzea.

Arartekoak udal eskudunei iradokitzen die egokitu ditzatela gaur egun onartutako HMJPak klima-aldaketari eta energia-trantsizioari buruzko 7/2021 Legearen 14.3 artikuluan jasotako aurreikuspenetara.

Era berean, 50.000 biztanletik gorako udalerrietan, airearen kalitateari eta atmosferaren babesari buruzko 34/2007 Legearen 16.4 artikuluan airearen kalitateari buruz aurreikusitako helburuak betetzen eta hobetzen direla bermatzeko planak sartzea iradokitzen du.

3. Larrialdi klimatikoaren egoera kontuan hartzen duten ingurumen-helburuak betetzeko adinako azalera duten EGEak mugatzea.

Arartekoak aipatutako euskal udalei gomendatzen die EGEek nahikoa azalera izan dezatela udalerrri osoan airearen kalitatearen, emisioen murrizketaren eta garraio-modalitatearen aldaketaren helburuak betetzeko, lehen aipatutako printzipioekin bat etorriz, bereziki larrialdi klimatikoaren printzipioarekin.

Horretarako, Arartekoak iradokitzen die emisioak murrizteko, airearen kalitatea hobetzeko eta joan-etorriak egiteko modua aldatzeko helburuak bat etor daitezela Energia eta Klimaren Plan Nazional Integratuaren aurreikuspenekin, hau da, 2030erako ohiko errekontza-ibilgailuen hiri-desplazamenduen % 35i eta urtean hiriarteko joan-etorrien % 1,5i eragingo dien aldaketa modala lortzea.



Era berean, airearen kalitatearen helburuek erreferentzia gisa izan beharko dituzte 2021ean onartutako Osasunaren Mundu Erakundearen airearen kalitateari buruzko gidalerroen gida-balioak eta airearen kalitateari buruzko zuzentarau berriaren aurreikuspenak.

4. EGEen ingurumen-helburuak betetzeko denbora-esparru argia eta fidagarria ezartzea.

Arartekoak EAEko udal administrazioei gomendatzen die denbora esparru argi eta fidagarri bat ezar dezatela, 2023ko urtarriletik aurrera, klima-aldaketari eta energia-trantsizioari buruzko 7/2021 Legean oinarrituta, eska daitezkeen hiri mugikortasuneko ingurumen helburuak denboran gehiago ez atzeratzeko.

Arartekoak Euskal Autonomia Erkidegoan EGEen erregulazioan izandako atzerapenak eragindako gehiegizko emisio kutsatzaileak konpentsatzeko neurri gehigarriak onartzea aztertzeke iradoki die udal eskudunei.

5-. EGEek ebaluazioan alboko hiri-espazioa eta sentikortasun bereziko eremuak sartzeari.

Arartekoak EAEko udal-administrazio eskudunei gomendatzen die EGEek ebaluazioan sar dezatela alboko hiri-espazioa, haien kalitate akustikoa eta airearen kalitatea hobetzeko.

Arartekoak EAEko udalei gomendatzen die emisioak murrizteko baldintza eta neurri zorrotzagoak sartzeari gaixoei, adinekoei edo haurrei eragiten dieten sentikortasun bereziko eremuetan.

Arartekoak EAEko udal-administrazioei iradokitzen die sentikortasun bereziko eremuetan, hala nola ikastetxeetan, oinezkoen ibilbideak bultza ditzatela, oinezko eta bizikletazko joan-etorriei lehentasuna emanez trafiko motordunaren aurretik.

6. Trafikoa murrizteko neurriak arrazoitzea.

Arartekoak EAEko udalei gomendatzen die EGEetan ibilgailuak murrizteko neurriak behar bezala arrazoitzea. Neurri horiek egokiak, beharrezkoak eta proportzionalak izan behar dute. Ildo horretan, kontuan hartu behar dira ibilgailu mota bakoitzaren kutsadura-potentziala eta berotegi-efektuko gasen emisioak, bai eta inguruan bizi diren pertsonen kalteberatasun-egoera ere, batez ere desgaitasuna duten pertsonena.

Arartekoak EAEko udal-administrazioei gomendatzen die, zuzenean edo beste administrazio eskudun batzuekin koordinatuta, neurriak bila ditzatela EGEek ibilgailu kutsatzaileen erabilera murrizteko behar dituzten neurriak eragin ditzaketen kalte



indibidualizatuak konpentsatzeko. Neurri horiek egokiak izan behar dute murrizketek pertsona edo kolektibo bakoitzarengan izan dezaketen inpaktu zehatzerako.

7. HMJPei eta EGEEi buruzko informazioaren publizitatea bultzatzea.

Arartekoak udal eskudunei gomendatzen die HMJPak eta EGEEK onartzeko egindako azterlan, txosten eta datuen publizitate aktiboa bultza dezatela. Gutxienez, hauek jaso beharko dituzte: airearen kalitateari, kutsatzaileen kontzentrazioari eta inguruko ibilgailu-parkearen ezaugarriei buruzko azterlanak, airearen kalitateari eta berotegi-efektuko gasen emisioak arintzeari buruzko helburu kuantifikagarriak, eta proposatutako neurriak justifikatzeko eta alternatibak aztertze txostenak.

Gainera, Arartekoak iradokitzen du modu aktiboan argitara daitezela airearen kalitatearen eta kalitate akustikoaren helburuak betetzeari buruzko etengabeko monitorizazio- eta jarraipen-sistemari buruzko datuak, bai eta automobil partikularraren erabileraren banaketa modalari eta zero emisio ibilgailuen ehunekoari buruzkoak ere.

8. HMJPei eta EGEEi buruzko informazio publiko guztia eskuratzeko eskubidea bermatzea.

Arartekoak udalei gomendatzen die berma dezatela HMJPei eta EGEEen ordenantzei buruzko dokumentazio guztia eskuratu ahal izango dela, Gardentasunari, Informazio Publikoa eskuratzeko bideari eta Gobernu Onari buruzko abenduaren 9ko 19/2013 Legean aurreikusitako baldintza eta epeen barruan.

9. HMJPak eta EGEEK izapidetzean herritarrek parte hartzeko eskubidea sustatzea.

Arartekoak udal eskudunei gomendatzen die modu aktiboan bultza dezatela interesdunek parte hartzeko duten eskubidea HMJPak eta EGEEK ordenantzak izapidetzeko prozesu osoan zehar. Eskubide hori prozesu ireki baten bidez bermatu behar da, parte-hartze prozesuetan benetan eta eraginkortasunez parte hartuz, eta prozeduraren faseetan bidalitako alegazio eta iradokizun bakoitzari erantzun puntual, zehatz, koherente eta arrazoitua emateko betebeharrarekin.

Arartekoak EAEko udalei gomendatzen die neurri zehatzak bultza ditzatela gazteek HMJP eta EGEEK egiteko prozesuan parte har dezaten. Neurri horiek bat etorri behar dute Gazteriari buruzko martxoaren 10eko 2/2022 Legearekin.

Arartekoak iradokitzen du parte-hartze prozesuan ebaluazio eta azterketa egoki bat sartzea, trafiko-murrizketen alternatiben eraginari buruz. Ebaluazio horrek kontuan hartu behar ditu herritarrentzat eragin ditzaketen kostu eta onura ekonomiko eta sozialen ondorioak, bai eta kalteak jasan ditzaketen kolektiboentzako konpentsazio-neurrien proposamenenak ere.



Gainera, Arartekoak Eusko Jaurlaritzako Lurralde Plangintza, Etxebizitza eta Garraio Sailari honako hau helarazi dio:

10. 50.000 biztanletik beherako udalerrietan EGEen ezarpena arautzea.

Arartekoak Eusko Jaurlaritzako Lurralde Plangintza, Etxebizitza eta Garraio Sailari iradokitzen dio, Euskal Autonomia Erkidegoko Jasangarritasun Energetikoari buruzko 4/2019 Legearen eta Euskadiko Mugikortasun Jasangarriari buruzko 11/2023 Legearen aurreikuspenak garatuz, Euskadin emisio gutxiko eremu horiek 50.000 biztanle baino gutxiagoko udalerrietan ezartzea bultzatuko duen erregulazio bat sustatzea, HMJPen izapideen barruan.

ararteko

Herriaren Defendatzailea

Defensoría del Pueblo

Arreta zuzeneko bulegoak

Araban

Prado, 9

01005 Vitoria - Gasteiz

Tel.: 945 13 51 18

Bizkaian

Albia eraikina. San Bizente, 8 - 11.a

48001 Bilbao

Tel.: 944 23 44 09

Gipuzkoan

Arrasate, 19 - 1.a

20005 Donostia/San Sebastián

Tel.: 943 42 08 88

www.ararteko.eus

