



Nefndasvið Alþingis
Sigrún Helga Sigurjónsdóttir
Austurstræti 8 - 10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 8. mars 2011
Tilvísun: 2010050046
SE/BGr/APÁ/BH
Tölvupóstur dags. 24.02.2011

Efni: Umsögn Vegagerðarinnar um frumvarp til nýrra umferðarlaga, 495. mál.

Með tölvubréfi dags. 24. febrúar sl. sendir Samgöngunefnd Alþingis Vegagerðinni til umsagnar frumvarp til nýrra umferðarlaga, 495. mál.

Lagafrumvarp þetta var samið af nefnd sem samgönguráðherra skipaði til að endurskoða umferðarlög. Vegagerðinni gafst kostur á að gera athugasemdir við frumvarpið eftir að nefndin hafði skilað tillögum sínum til ráðherra. Vegagerðin hefur einnig fjallað um frumvarp sama efnis sem lagt var fram á síðasta þingi, 553. mál. Hafði þá að nokkru verið tekið tillit til þeirra athugasemda sem Vegagerðin hafði komið á framfæri við vinnslu frumvarpsins. Eftirfarandi eru frekari athugasemdir við frumvarpið sem Vegagerðin telur ástæðu til að koma á framfæri jafnframt því að ítreka fyrri athugasemdir.

Gildissvið.

Vegagerðin gerir þá athugasemd við niðurlag 2. gr., 5. mgr. að þar sé sérstaklega tekið fram að ákvæði laganna um gangandi vegfarendur gildi einnig um akstur fatlaðs manns sem sjálfur ekur hjólastól. Fremur ætti að taka fram að umrædd ákvæði gildi um hvern þann einstakling, sem sjálfur ekur hjólastól. Óljóst er hvers vegna gera á greinarmun á akstri fatlaðs manns í hjólastól annars vegar og t.d. akstri ófatlaðs einstaklings sem af einhverjum ástæðum ekur sjálfur hjólastól. Það geti stangast á við meginreglur um jafnræði að mismunandi reglur gildi um fatlaða og ófatlaða einstaklinga.

Skilgreiningar.

Vegagerðin gerir athugasemdir við skilgreiningar hugtakanna akstur á einkalandi, akstur á afmörkuðum skilgreindum svæðum og akstur utan umferðar, sbr. 5., 6. og 7. töluliður 3. gr. frumvarpsins.

5. *Akstur á einkalandi:* Akstur ökutækja á afmörkuðum einkalóðum, jörðum og vinnusvæðum utan almennrar umferðar.

6. *Akstur á afmörkuðum, skilgreindum svæðum:* Sérhæfður akstur ökutækja á afmörkuðum, skilgreindum og merktum svæðum utan almennrar umferðar, t.d. í ökugerði og aksturskeppnissvæði.

7. Akstur utan umferðar: Akstur ökutækja á snjó eða hjarni á svæðum opnum almenningi.

Vegagerðin telur skilgreiningarnar ekki gagnlegar með tilliti til aukins skilnings á ákvæðum frumvarpsins og fremur til þess fallnar að valda ruglingi. Þar má nefna t.d. muninn á akstri utan umferðar og akstri utan almennrar umferðar. Þarna er um óþægilega keimlík hugtök að ræða sem notuð eru í gerólíkri merkingu. Fyrirnefnda skilgreiningin verður að teljast framandi með tilliti til almennrar málvitundar. Enn fremur getur valdið ruglingi og er á sama hátt framandi að skilgreina akstur á vinnusvæði sem akstur á einkalandi. T.d. er algengt að vinnusvæði við vegagerð sé á vegsvæði fjölfarins vegar og myndi þá akstur eftir vinnusvæðinu skv. skilgreiningunni teljast „akstur á einkalandi.“

Að svo stöddu gerir Vegagerðin ekki tillögur að nýjum skilgreiningum en leggur til að þær verði skoðaðar nánar, og þá einkum framangreindar.

Akstur í hringtorgi.

Vegagerðin áréttar svohljóðandi breytingatillögu við 6. mgr. 18. gr.: „*Ökumaður sem ekur að hringtorgi skal veita þeim sem eru í torginu forgang. Í hringtorgi sem skipt er í tvær reinar skal ökumaður velja hægri rein, ytri hring, ætli hann að aka út úr hringtorginu á fyrstu gatnamótum, ætli hann að aka fram hjá einum gatnamótum er honum heimilt að velja vinstri eða hægri akrein en ætli ökumaður að aka framhjá fleiri en einum gatnamótum skal hann að jafnaði velja vinstri akrein, innri hring. Ökumaður á ytri hring skal veita þeim sem ekur á innri hring forgang út úr torginu. Óheimilt er að skipta um rein við hringtorg eða á milli ytri og innri hrings í hringtorgi.*“

Ástæður þess að lagt er til að orðalaginu: og að jafnaði á vinstri rein, innri hring, ætli hann að aka fram hjá einum eða fleiri gatnamótum verði breytt eru t.d. eftirfarandi: Á mótum Hringbrautar og Eiðsgranda er þriggja arma hringtorg og ökumaður sem ekur vestur Hringbraut og ætlar út á Seltjarnarnes er betur settur á ytri hring m.t.t. áframhaldandi aksturs út á Seltjarnarnes vegna þess að vinstri akrein leiðir hann inn á vinstri beygjurein. Á hringtorgi á mótum Vesturlandsvegar við Korpúlfsstaðaveg eru „lítil“ vegamót að skógræktarsvæði með óverulegri umferð. Til að koma í veg fyrir að hægri akrein verði vannýtt verða ökumenn að eiga þess kost að velja bæði innri og ytri hring ætli þeir sér að aka áfram eftir Vesturlandsvegi. Hér eru aðeins nefnd tvö dæmi af öðrum þar sem tillaga frumvarpsins óbreytt leiðir til þess að ytri akrein í hringtorgi nýtist ekki sem skyldi.

Reglur um hjólreiðamenn.

Vegagerðin hefur hvatt til þess að farið verði sérstaklega yfir reglur um hjólreiðamenn með tilliti til öryggis þeirra í umferðinni og ekki síst í ljósi þess að frumvarpið gerir ráð fyrir að börn allt niður í 7 ára aldur megi hjóla á akbraut, sbr. 42. gr. frumvarpsins. Nokkrar athugasemdir og breytingatillögur hafa verið gerðar við ákvæði frumvarpsins þar að lútandi sem ítrekast hér með en þó eru gerðar að athuguðu máli nokkrar breytingar á fyrri umsögn.

1) **41. gr., 2. mgr.** breytist þannig að eftirfarandi setning falli niður: "*Akreinina við hlið hennar má þó nota til framúraksturs ef eigi er unnt að fara fram úr hægra megin.*"

Samspil hjólreiðamanna annars vegar og vélknúinna ökutækja hins vegar í umferðinni kallar á sérstaka skoðun á því hvernig öryggi hjólreiðamanna verði sem best tryggt þar sem þessi umferð blandast saman. Samkvæmt 2. mgr. 41. gr. frumvarpsins eins og það liggur fyrir er ráð fyrir því gert að hjólreiðamenn hjóli á sérstökum hjólreiðastígum. Þar sem þeirra nýtur ekki við er gert ráð fyrir að hjólað sé lengst til hægri á akrein. Ef fleiri en ein akrein er í hvora átt þá skal hjóla á þeirri sem lengst er til hægri. Lagt er til að þessi regla verði gerð afdráttarlaus í frumvarpinu þannig að ekki sé gert ráð fyrir að hjólreiðamaður fari yfir á akrein með umferð úr gagnstæðri átt nema að uppfyllt séu öll almenn skilyrði framúraksturs ökutækja eins og þau koma fram í 22. - 24. gr. frumvarpsins. Litið er svo á að ákvæði laganna um öikumenn gildi að þessu leyti um hjólreiðamenn. Ekki er þörf á að fjalla einnig um framúrakstur reiðhjóla í 2. mgr. 41. gr. Er því lagt til að ákvæði þar að lútandi verði fellt úr frumvarpinu en þess í stað gildi almennar reglur um framúrakstur þegar reiðhjól á í hlut.

2) **41. gr., 3. mgr.**, orðist svo: „*Hjólreiðamaður, sem nálgast vegamót og ætlar að fara til vinstri, má vera hægra megin á akbraut. Hann skal þá fara yfir vegamótin og beygja þá fyrst þegar það er unnt með tilliti til annarrar umferðar.*“

Í athugasemd við 3. mgr. 41. gr. frumvarpsins er tekið fram að ætlun frumvarpshöfunda sé að gera orðalag samsvarandi ákvæðis í 3. mgr. 39. gr. nógildandi laga skýrara. Umrætt ákvæði er svohljóðandi í nógildandi lögum, þ.e. 1. og 2. málsliður 3. mgr. 39. gr. laga nr. 50/1987: „*Hjólreiðamaður, sem nálgast vegamót og ætlar að fara beint áfram eða beygja til vinstri, má vera áfram hægra megin á vegi. Ætli hann til vinstri skal hann fara beint áfram yfir vegamótin og beygja þá fyrst, þegar það er unnt án óþæginda fyrir aðra umferð.*“

Ekki verður fallist á að orðalag 3. mgr. 41. gr. frumvarpsins sé skýrt. Auk þess felur orðalagið í sér efnisbreytingu frá gildandi lögum sem ekki virðist hafa verið ætlan frumvarpshöfunda. Með ofangreindri breytingu er orðalagið fellt að ákvæðum gildandi laga hvað þetta varðar og reynt að gera það ótvírætt þannig að ekki sé átt við að hjólreiðamaður stöðvi inni á miðjum vegamótum heldur að hann fari yfir þau kjósi hann að nýta sér heimild til að vera hægra megin á akbraut í aðdraganda vinstri beygju.

Almennt gildir væntanlega fyrir reiðhjólamenn að þeir fylgi almennt ákvæði 2. mgr. 18. gr. frumvarpsins þegar þeir hyggjast taka vinstri beygju á vegamótum. Ákvæði 3. mgr. 41. gr. yrði því undanþáguákvæði sem veitir hjólreiðamönnum heimild til að halda sig hægra megin á akbraut áður en þeir taka vinstri beygju á vegamótum. Þá þarf að vera skýrt að átt er við hina s.k. "dönsku vinstri beygju" sem felur í raun í sér að hjólreiðamaður fer yfir vegamótin í stað þess að beygja til vinstri inni á vegamótunum. Vegagerðin bendir á að mögulega er óþarfi að taka fram í lögum að þetta sé heimilt en leggur þó til að ekki verði haggð við reglum nógildandi laga að þessu leyti.

3) Í 25. gr., 6. mgr., verði sleppt orðunum *"til vinstri"* og *„og hjólreiðamönnum“*.

Í 6. mgr. 25. gr. frumvarpsins er kveðið á um forgang tiltekinna vegfarenda gagnvart umferð ökutækja á vegamótum. samsvarandi ákvæði er í 5. mgr. 25. gr. nógildandi laga. Í athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu segir að frumvarpið sé efnislega samhljóða gildandi lögum. Engu að síður er sú breyting gerð að ákvæði frumvarpsins gildir aðeins þegar ökutæki beygir til vinstri á vegamótum en í gildandi lögum er forgangur fyrir hendi hvort sem beygt er til hægri eða vinstri. Hér er um efnislega breytingu að ræða sem ætla verður að þarfnist frekari skoðunar.

Í 26. gr.4. mgr. frumvarpsins er tekið fram að við beygju á vegamótum megi ökumaður ekki valda gangandi vegfaranda sem fer yfir akbraut þá sem beygt er inn á hættu eða óþægindum. Samkvæmt 25. gr. 6. mgr. frumvarpsins ber ökumanni sem ætlar að beygja til vinstri á vegamótum að veita eftirtöldum forgang:

- Umferð sem á móti kemur.
- Gangandi vegfarendum sem fara þvert yfir akbraut þá sem hann ætlar að fara á (gangandi í báðar áttir).
- Hjólreiðamönnum sem fara þvert yfir akbraut þá sem hann ætlar að fara á (í báðar áttir, bæði á gangstéttum og akbrautum).

Hjólreiðamenn hafa samkvæmt þessu stöðu gangandi vegfaranda við þessar aðstæður án tillits til þess hraða sem þeir geta verið á. Að mati Vegagerðarinnar skapar þetta umtalsverða slyshættu. Hafa ber í huga að reiðhjól er ökutæki og því ætti að fara um notkun þeirra við þessar aðstæður eins og önnur ökutæki. Eins og áður er nefnt verður að miða við að hjólreiðamaður hafi stöðu ökumanns en ekki gangandi vegfaranda. Eingöngu beri að veita hjólreiðamönnum forgang ef þeir teljast til umferðar á móti, þ.e. umferðar á akbraut. Hjólreiðamaður á gangstétt fái því aðeins stöðu gangandi að hann stígi af hjólinu og reiði það yfir akbraut.

Þegar hjólreiðamaður nálgast vegamót er honum að óbreyttum lögum heimilt að hjóla eftir gangstétt á það miklum hraða að nær útilokað er bæði fyrir hjólreiðamann og ökumann að verða hver annars var í tæka tíð áður en ökutæki tekur vinstri beygju þvert á akstursstefnu hjólreiðamanns. Allt öðru máli gegnir þegar í hlut á gangandi vegfarandi sem er á litlum hraða og sýnir aðgæslu skv. 15. gr. frumvarpsins áður en hann fer yfir akbraut. Ökumaður sem hyggst taka beygju og gangandi vegfarandi hafa tækifæri til að verða varir hvor við annan og forðast slys.

Með vísan til framangreinds og í þeim tilgangi að draga úr þeirri miklu slyshættu sem lýst er hér að framan er lögð til sú breyting á frumvarpinu að orðin: *"og hjólreiðamönnum"* verði sleppt í 25. gr., 6. mgr.

Verði ekki fallist á þessa tillögu Vegagerðarinnar verður að telja nauðsynlegt að tryggja að hjólreiðamenn taki einnig á sig allar skyldur sem gangandi vegfarandi ber við sambærilegar aðstæður.

Ákvæði frumvarpsins um gangandi vegfarendur þyrftu þá að gilda um hjólreiðamenn við þessar aðstæður, þ.e. ákvæði 15. gr. frumvarpsins. Til þess að svo megi verða er óhjákvæmilegt að hjólreiðamaður stigi af reiðhjóli og leiði það yfir akbraut. Að öðrum kosti verður að telja að sérstök slyshætta sé fyrir hendi treysti hjólreiðamaður á fortakslausan rétt gagnvart umferð annarra ökutækja. Eigi hjólreiðamaður að hafa sama forgang og gangandi vegfarandi við þessar aðstæður er lagt til að bætt verði við setningunni "*sem leiða reiðhjól yfir akbraut*".

Hraðamörk.

Vegagerðin hefur lagt til að **4. mgr. 36. gr.** sem hljóðar svo: „*Á fáförnum vegum með bundnu slitlagi og tveimur akreinum má ökuhraði vera allt að 100 km/klst.*“ verði felld út. Er sú tillaga hér með ítrekuð.

Vegagerðin bendir á að í 5. mgr. 36. gr. frumvarpsins er almenn heimild til þess að auka leyfilegan ökuhraða í allt að 110 km/klst. að uppfylltum skilyrðum sem þar greinir. Beita má því ákvæði í þeim tilvikum þegar talið er öruggt að leyfa aukinn ökuhraða á tilteknum vegum. Fjórdu málsgrein 36. gr. frumvarpsins virðist því ofaukið og því lagt til að hún verði felld úr frumvarpinu.

Vegagerðin bendir einnig á að orðalag ákvæðisins er ekki heppilegt. Það orkar vægast sagt tvímælis að nota orð eins og *fáfarinn* í umferðarlögum. Ætíð hlýtur að þurfa að skilgreina það betur, ekki síst ef nota á orðið í lagatexta.

Rökstuðningur fyrir því að 4. mgr. 36. gr. verði alfarið felld út er að öðru leyti eftirfarandi:

1) Að öllu jöfnu er meira lagt í öryggishönnun vega eftir því sem umferðin á þeim er meiri. Því eru það öfugmæli að leyfa hærri hraða á vegum með minni umferð. Eftir því sem umferðin eykst þarf öryggissvæði meðfram vegum að vera breiðara skv. veghönnunarreglum Vegagerðarinnar. Því breiðara sem öryggissvæði meðfram vegum er, því minni líkur eru á að alvarleg meiðsli verði á fólki við útafakstur. Um 30-40% þeirra sem látast í umferðarslysum á þjóðvegum í dreifbýli látast í útafakstri og um 50-55% þeirra sem slasast alvarlega á þjóðvegum í dreifbýli hafa lent út af vegi.

2) Mikil fylgni er á milli umferðarhraða og slysa. Í skýrslu Transportökonomisk institutt, 2006, sem fjallar um áhrif ýmissa aðgerða á umferðaröryggi, er m.a. fjallað um samband hraða og slysa.

Búið hefur verið til líkan sem heitir **Potensmodellen** sem lýsir þessu sambandi með eftirfarandi hætti:

$$((\text{Fjöldi slasaðra eða fjöldi slysa eftir breytingu})/(\text{Fjöldi slasaðra eða fjöldi slysa fyrir breytingu}))=$$

$$((\text{Meðalhraði eftir breytingu})/(\text{Meðalhraði fyrir breytingu}))^{\text{voldisvísir}}$$

Veldisvísirinn er mismunandi eftir alvarleika slysa:

Stig meiðsla	Veldisvísir	95% öryggismörk
Látnir	4,5	(4,1-4,9)
Alvarlega slasaðir	3,0	(2,2-3,8)
Lítið slasaðir	1,5	(1,0-2,0)

Þetta þýðir að ef hraði hækkar úr 90 km/klst. í 100 km/klst. má búast við að látnum geti fjölgað um 61%, alvarlega slösuðum um 37%, lítið slösuðum um 17%.

Miðað við 95% öryggismörk getur fjölgun látinna verið á bilinu: 54%-68%, fjölgun alvarlega slasaðra verið á bilinu 26%-49%, fjölgun lítið slasaðra á bilinu 11%-23%.

Samkvæmt framangreindu aukast líkur á alvarlegum slysum umtalsvert við hraðaaukningu úr 90 km/klst í 100 km/klst. Vegagerðin telur af þeim ástæðum varhugavert að heimila 100 km/klst. hraða á vegum með tveimur akreinum og gildir það jafnt um vegi með litla og mikla umferð.

Ábyrgð á vinnustaðamerkingum.

86. gr., 1. mgr.: Ástæða er til að skýra betur hvað átt er við með því að veghaldari beri ábyrgð á vinnustaðamerkingum. Ítrekuð er svohljóðandi breyting á ákvæðinu:

„Veghaldari ber ábyrgð á merkingum vega en getur með samningi falið þeim sem annast framkvæmd verks að annast og bera ábyrgð á merkingum“

Með þessari breytingu er tryggt að sá aðili sem annast uppsetningu merkja geti ekki vikið sér undan ábyrgð á því ef merkingar eru ekki í samræmi við reglur og fyrirmæli að því gefnu að fyrir liggji formlegur samningur milli þess sem annast framkvæmd verks og veghaldara.

Stöðvunarheimild eftirlitsmanna.

89. gr., 1. mgr.: Vegagerðin ítrekar svohljóðandi breytingatillögu: Niður falli orðin „*sem eru meira en 3,5 tonn að leyfðri heildarþyngd*“

Í þessari grein frumvarpsins er kveðið á um heimild eftirlitsmanna Vegagerðarinnar til að fyrirskipa stöðvun ökutækja í þágu eftirlits. Ákvæðið takmarkar þessa heimild við ökutæki sem eru meira en 3,5 tonn að leyfðri heildarþyngd. Þessi takmörkun er í gildandi lögum og hefur valdið vandkvæðum. Ekki er unnt að meta í öllum tilvikum hvort leyfð heildarþyngd ökutækis er innan umræddra marka án þess að stöðva ökutækið og gera á því nauðsynlegar athuganir. Enn fremur verður ekki séð að gild rök séu fyrir því að takmarka heimild eftirlitsmanna með þessum hætti.

Stöðvun stórra ökutækja er mun vandasamari en stöðvun lítilla og því erfitt að sjá ástæður þess að eftirlitsmönnum sé ekki heimilt að stöðva ökutæki sem eru 3,5 tonn eða minna að leyfðri heildarþyngd. Er því lögð til framangreind breyting á **89. gr., 1. mgr.**

Stjórnvaldsektir lagðar á lögaðila vegna aksturs- og hvíldartímabrota.

93. gr., 2. mgr. Vegagerðin áréttar breytingatillögu sem hér segir: Við bætist eftirfarandi setning: „*Vegagerðin getur í því tilviki ákvarðað lögaðila sekt að uppfylltum öðrum skilyrðum 3. mgr. 92. gr.*“

Samkvæmt 3. mgr. 92. gr. frumvarpsins getur Vegagerðin ákvarðað lögaðila sem annast flutninga í atvinnuskyni stjórnvaldsekt þegar Vegagerðin ákvarðar öikumanni á hans vegum sekt fyrir brot sem getur orðið til hagsbóta fyrir lögaðilann. 2. mgr. 93. gr. frumvarpsins gerir ráð fyrir að Vegagerðin vísi málum öikumanna til lögreglu hafi þeir tvívegis áður sætt viðurlögum fyrir brot á reglum um aksturs- og hvíldartíma á undanförunum þremur árum. Þá gerir Vegagerðin öikumanni ekki sekt en ekki er skýrt í frumvarpinu hvort þá er heimilt að gera lögaðilanum sekt. Telja verður eðlilegt að þegar ítrekuð brot eru framin í starfsemi lögaðila og til hagsbóta fyrir hann eigi að vera heimilt að gera honum viðurlög jafnvel þó að máli öikumanns sé vísað til lögreglu enda ekki gert ráð fyrir að máli lögaðilans sé jafnframt vísað til lögreglu. Er því lögð til framangreind breyting á 2. mgr. 93. gr. frumvarpsins.

Sekt eiganda eða umráðamanns ökutækis.

94. gr., 4. mgr.: Vegagerðin ítrekar eftirfarandi breytingatillögu með þeirri breytingu að í stað orðsins "atvinnuskyni" er notað orðið "hagnaðarskyni". Við bætist svohljóðandi setning: „*Ennfremur er heimilt að gera skráðum eiganda eða umráðamanni ökutækis sekt fyrir brot gegn ákvæðum sem upp eru talin í 1. mgr. og framið er í hagnaðarskyni, með vitund eða vilja eiganda eða umráðamanns sem getur haft ávinning af brotinu.*“

Lagt er til að heimild til að gera skráðum eiganda eða umráðamanni vélknúins ökutækis sekt án þess að sýnt sé fram á ásetning eða gáleysi af hans hálfu verði einnig talin ná til þeirra tilvika þegar eigandi eða umráðamaður ökutækis hefur sannanlega ávinning af broti gegn aksturs- og hvíldartíma öikumanna og broti gegn reglum um áspunga og heildarþyngd ökutækja. Um er að ræða brot er tengjast atvinnurekstri sérstaklega og eðlilegt að refsíabýrgð geti náð til þeirra er fyrst og fremst njóta ávinnings af brotunum, þrátt fyrir að ekki takist að sanna beina sök af þeirra hálfu. Nokkuð víðtækt ákvæði þessu að lútandi er í 3. mgr. 100. gr. núgildandi umferðarlaga. Með vísan til þess er lögð til framangreind breyting á frumvarpinu.

Þess er farið á leit að Vegagerðinni verði gefinn kostur á að senda fulltrúa sína á fund samgöngunefndar til að skýra framangreind sjónarmið og tillögur.

Virðingarfyllst,



Hreinn Haraldsson, vegamálastjóri.