

Frumvarp til laga

um breytingu á umferðarlögum, nr. 77/2019 (lækkun hámarkshraða).

Flm.: Andrés Ingi Jónsson, Arndís Anna Kristínardóttir Gunnarsdóttir,
Björn Leví Gunnarsson, Gísli Rafn Ólafsson, Halldóra Mogensen,
Pórhildur Sunna Ævarsdóttir, Þórunn Sveinbjarnardóttir.

1. gr.

Í stað „15 km“ í 1. málsl. 1. mgr. 9. gr. laganna kemur: 10 km.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 37. gr. laganna:

- a. Í stað „50 km“ í 2. mgr. kemur: 30 km.
- b. 4. mgr. fellur brott.
- c. Í stað „15 km“ í 6. mgr. kemur: 10 km.
- d. Orðin „að undanteknum hámarksökuhraðanum 15 km á klst.“ í 7. mgr. falla brott.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 84. gr. laganna:

- a. 2. mgr. orðast svo:
Á þjóðvegum ákveður Vegagerðin hraðamörk skv. 2. og 3. mgr. 37. gr., sbr. þó 3. mgr.
- b. 1. málsl. 3. mgr. orðast svo: Hraðamörk á þjóðvegum í þéttbýli skulu ákveðin af viðkomandi sveitarstjórn að fengnu samþykki lögreglu og Vegagerðarinnar.

4. gr.

Orðin „eða meiri“ í 2. málsl. 2. mgr. 95. gr. laganna falla brott.

5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarpið var áður lagt fram á 151. og 152. löggjafarþingi (313. mál) og er nú lagt fram að nýju óbreytt.

Megintillaga frumvarpsins er að hámarksökuhraði í þéttbýli verði 30 km á klst., en sveitarstjórn verði þó heimilt að ákveða hærri hraðamörk ef aðstæður leyfa. Með því verði stigið mikilvægt skref í átt að öruggara umhverfi fyrir fólk og því að ákvarðanir um helstu þætti samgangna í þéttbýli verði í höndum þeirra stjórnvalda sem standa íbúunum næst, en nú hefur Vegagerðin yfirumsjón með þjóðvegum í þéttbýli.

Með því að hægja á umferð má ekki aðeins skapa börnum öruggara umhverfi og draga úr slysum á gangandi og hjólandi vegfarendum, heldur styður sú þróun einnig við markmið í

umhverfis- og loftslagsmálum. Hraðari bílaumferð í þéttbýli fylgja margs konar vandamál, ekki síst varðandi öryggi óvarinna vegfarenda á þeim fjölmörgu svæðum sem fyrst og fremst hafa verið hönnuð með bílaumferð í huga. Lægri ökuhraða fylgir minni mengun og aukid svigrúm fyrir gangandi og hjólandi vegfarendur, sem auðveldar fólki að velja sér umhverfisvænni samgöngumáta en einkabílinn.

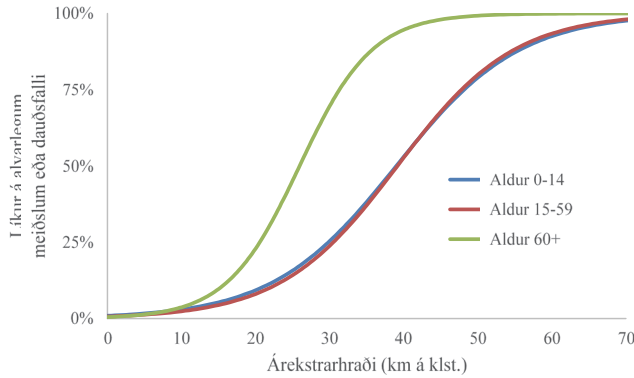
Lægri umferðarhraði í þágu öruggara umhverfis fyrir fólk.

Hraði bílaumferðar í þéttbýli hefur veruleg áhrif á mótun byggðar. Eftir því sem hönnun umferðarmannvirkja miðar við hærri hraða, því meira rými þarf að taka undir þau og því torveldara verður fyrir gangandi vegfarendur að komast leiðar sinnar. Þetta á ekki síst við um börn, en greining samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins á ferðavenjum þeirra sumarið 2021 sýndi að börn ferðast mikið hjólandi og gangandi.¹ Þá fara þau jafnframt álíka margar eða fleiri ferðir á degi hverjum en Íslendingar gera að jafnaði. Áhrif þjóðvega í þéttbýli vekja sérstaka athygli, en samkvæmt greiningunni er umtalsverður munur á því hvort börn fara gangandi eða hjólandi í skólann eftir því hvort þau þurfi að fara yfir þjóðveg á leið sinni eða ekki. Í umsögn Vegagerðarinnar við frumvarpið á 151. löggjafarþingi kemur fram að til að stuðla að umferðaröryggi þurfi að miða hámarkshraða við þann vegfarendahóp sem viðkvæmastur er.

Með þeirri breytingu sem lögð er til í frumvarpi þessu er ákvörðun um hámarkshraða færð í hendur skipulagsyfirvalda á hverjum stað. Sveitarfélagið hefur hagsmuni af því að skipuleggja umferð á hverju svæði þannig að auk þess að tryggðar séu greiðar samgöngur sé sköpuð aukin öryggistilfinning sem aftur eykur líkur á að fleiri fari ferða sinna gangandi og hjólandi. Fyrir utan beina öryggisþætti hefur umferðarhraði einnig áhrif á ýmsa mengun sem dregur úr lífsgæðum íbúa – hvort sem um er að ræða hávaða, svifryk, örplast úr dekkjum eða loftmengun. Auk þess leyfir lægri hraði að minna rými sé lagt undir göturnar sjálfar og meira undir aðra þætti mannlífsins. Frekar en að sveitarfélög þurfi sérstaklega að rökstyðja lægri hámarkshraða í því skyni, líkt og er samkvæmt gildandi lögum, er hér lagt til að miðað sé við að hámarksökuhraði í þéttbýli sé að jafnaði 30 km á klst., en ef sveitarfélag telur ríka hagsmuni mæla með hærri hraða skuli hraðamörk ákveðin í samræmi við 37. gr., sbr. 3. mgr. 84. gr. umferðarlaga.

Samkvæmt tölum sem Landspítali tók saman fyrir greiningu samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins fjölgaði hjólaslysum barna árið 2020. Algengasta orsök þeirra hjóltreidaslysa sem skráð eru í gagnagrunni Samgöngustofu er að bifreið aki á hjóltreidamann, en stofnunin segir að sérstaklega megi gera ráð fyrir að slys á hjóltreidafólki séu vanskráð. Lægri hámarkshraði í þéttbýli er einn helsti áhrifaþáttur í auknu umferðaröryggi, ekki síst þegar kemur að árekstrum á milli ökutækja og óvarinna vegfarenda sem í mörgum tilfellum eru börn. Helgast það af því að annars vegar hefur hraði áhrif á líkur þess að lenda í slysi og þar með fjölda slysa, og hins vegar fer alvarleiki áreksturs eftir aksturshraða. Á meðan það er erfitt að fyrirbyggja öll slys er mikilvægt að stýra hraða þannig að sem flestir sem lenda í slysum eigi möguleika á að ganga heilir frá þeim. Þar sem líkur eru á árekstri milli ökutækis og gangandi eða hjólandi vegfarenda er því gjarnan miðað við að æskilegur hraði sé 30 km á klst., en á eftirfarandi mynd, sem finna má í umferðaröryggisáætlun Reykjavíkur 2019–2023, má sjá að líkur á alvarlegum meiðslum eða dauðsfalli stóruaukast þegar árekstrarhraði hækkar úr 30 í 50 km á klst.

¹ Börn og samgöngur – stöðumat. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, júlí 2021.



Það er mat flutningsmanna að sú lækkun almenns hámarkshraða sem lögð er til í frumvarpi þessu sé ekki aðeins þörf og tímabær, heldur jafnframt í fullu samræmi við yfirlýst markmið stjórnvalda varðandi umferðaröryggi.

Markmið um lægri hraða.

Undanfarin ár og áratugi hafa íslensk stjórnvöld unnið að því að fækka dauðsföllum og alvarlegum slysum í umferðinni. Allt frá árinu 1995 hefur lægri umferðarhraði verið eitt af helstu áhersluatriðum í umferðaröryggisáætlun Reykjavíkurborgar. Á grundvelli þess hefur hámarkshraði víða verið lækkaður í borginni og nú er svo komið að í 60% íbúðargatna í Reykjavík er hámarkshraði 30 km á klst. eða lægri.² Í umsögn Reykjavíkurborgar við umfjöllun um frumvarp þetta á 151. löggjafarþingi var bent á að meðan meginreglan innan þéttbýlis er 50 km á klst. þá þurfi að auglýsa og samþykkja allar breytingar frá þeim aksturshraða. Því væri mikið hagræði fólgið í því fyrir sveitarfélög sem stefna að því að auka öryggi íbúa sinna með lækkun aksturshraða, ef meginreglan væri 30 km á klst. Þá kom fyrsti áfangi svokallaðrar hámarkshraðaáætlunar borgarinnar til framkvæmda í desemberbyrjun 2021, hvers markmið er að „koma í veg fyrir alvarleg slys á fólki í umferðinni“. Í fyrsta áfanganum var dregið úr umferðarhraða við leiðir sem börn og gangandi vegfarendur nýta sér í miklum mæli, enda bæti lækkun hraða „öryggi, hljóðvist og stuðlar að betri lífsgæðum fyrir íbúa“ – sem sjálfir kölluðu eftir lægri umferðarhraða. Hámarkshraði á 18 götum var því færður niður í 30 km/klst. og á þremur í 40 km/klst. Þessa áherslu má m.a. rekja til Svíþjóðar, sem hefur innleitt svokallaða núllsýn í umferðaröryggi. Núllsýn felst í því að stefna skuli að því að engin banaslys eða alvarleg slys verði í umferðinni, en frá því að stefnan var innleidd í Svíþjóð árið 1997 hefur tekist að draga úr umferðarslysum um helming.

Þá er vert að nefna að í umferðaröryggisáætlun samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins 2020–2034 er sett það markmið að engin dauðsföll verði í aldurshópnum 14 ára og yngri í umferðinni og að látnum og alvarlega slösuðum fækki að jafnaði um 5% á ári. Markmið þessa frumvarps er að hlúa að þessum áherslum ráðherra með því að stuðla sérstaklega að öryggi óvarinna vegfarenda í þéttbýli, sem eru að stórum hluta yngstu íbúar hvers bæjarfélags.

Heimsþing um umferðaröryggi var haldið í Stokkhólmi í þriðja sinn í febrúar 2020. Þar var fjallað um reynslu Svía og nokkurra annarra ríkja af innleiðingu á stefnu um núllsýn í

² <https://www.althingi.is/alttext/erindi/151/151-2165.pdf>

umferðaröryggi. Á heimsþinginu var samþykkt svokölluð Stokkhólmsyfirlýsing þeirra ríkja sem tóku þátt.³ Yfirlýsingin snýst um leiðir að undirmarkmiði 3.6 í heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna, en það fjallar um að fjöldi dauðsfalla og alvarlega slasaðra vegna umferðarslysa lækki um helming á heimsvísu. Í því skyni einsetja aðildarríki yfirlýsingarinnar sér m.a.: „Að kosta kapps um að ná stjórn á hraðakstri með því að herða löggæslu og hafa leyfðan hámarks hraða 30 km á klst. á svæðum þar sem viðkvæmir vegfarendur eru innan um bifreiðar. Það á þó ekki við þar sem gild rök eru fyrir því að öruggt sé að leyfa meiri hraða. Sú viðleitni að draga almennt úr hraðakstri mun hafa jákvæð áhrif á loftgæði og loftslagsbreytingar auk þess sem hún er nauðsynleg til að fækka dauðsföllum og slysum í umferðinni.“

Stokkhólmsyfirlýsingin var hluti af ályktun sem lögð var fyrir allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna og samþykkt í ágúst 2020.⁴ Með þessu hefur Ísland skipað sér í hóp þeirra ríkja sem stefna að því að takmarka ökuhraða við 30 km á klst. þar sem ökutæki og óvarðir vegfarendur deila rými. Líkt og fram kemur í yfirlýsingunni þjónar slík breyting ekki einungis öryggis-sjónarmiðum, heldur hefur hún jákvæð áhrif á loftgæði og hjálpar til við baráttuna gegn loftslagsbreytingum. Samþykkt yfirlýsingarinnar var fylgt eftir með alþjóðlegu átaki Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar, sem ýtt var úr vör í október 2021. Átakið, sem ber heitið Áratugur aðgerða í umferðaröryggismálum, miðar að því að fækka banaslysum í umferðinni um helming fyrir árið 2030 og hverfist m.a. um aukid vægi virkra samgöngumáta og lægri umferðarhraða í anda Stokkhólmsyfirlýsingarinnar.

Á undanförunum árum hefur í síauknum mæli verið horft til réttinda barna við stefnumörkun hins opinbera. Vorið 2021 samþykkti Alþingi þingsályktun um barnvænt Ísland, sem fjallar um framkvæmd barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna fyrir árin 2021–2024. Þar er kveðið á um að hagsmunamat út frá réttindum barnsins verði innleitt markvisst og verði hluti af skyldubundnu ferli við undirbúning lagafrumvarpa. Þessi hugsun hefur náð til samgönguyfirvalda, en um líkt leyti segir samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra í aðsendri grein: „Við þurfum að eiga uppbyggilegt samtal þar sem hlúð er betur að ferðamynstri barna og borin virðing fyrir ólíkum sjónarmiðum. Skipulagning samgönguinnviða sem miðar við þarfir fólks frá unga aldri og upp úr skilar sér í betra og skilningsríkara samfélagi.“⁵

Í anda þess sem fram kemur í Stokkhólmsyfirlýsingunni hefur á undanförunum misserum verið samþykkt að lækka umferðarhraða í þéttbýli, m.a. í Hollandi, Skotlandi, Belgíu, Frakklandi, Lúxemborg og á Spáni. Með samþykkt frumvarps þessa myndi Ísland stíga það sama skref. Sú breyting væri í fullu samræmi við markmið umferðarlaga um að vernda líf og heilsu vegfarenda, gæta jafnræðis á milli samgöngumáta og taka tillit til umhverfissjónarmiða. Enn fremur væri slík ákvörðun í samræmi við þær yfirlýsingar sem íslensk stjórnvöld hafa staðið að á alþjóðavísu og þeirrar vaxandi áherslu sem stjórnvöld hafa lagt á réttindi barna við ákvarðanatöku.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. gr. er lagt til að hámarksökuhraði í vistgötum verði 10 km á klst. Í upphaflegu frumvarpi samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra til umferðarlaga nr. 77/2019, 280. mál á 151. löggjafarþingi, var hámarks hraði í vistgötum ákveðinn 10 km á klst. Frá þessu var horfið í breytingalögum nr. 39/2021 til að gæta samræmis við hámarks hraða á afmörkuðum bifreiða-

³ <https://www.roadsafetysweden.com/about-the-conference/stockholm-declaration/>

⁴ <https://undocs.org/en/A/RES/74/299>

⁵ <https://www.stjornarradid.is/gogn/raeda/2021/07/15/Born-i-umferdinni/>

stæðum. Að mati flutningsmanna var þar stigið skref í ranga átt, enda sé öryggi óvarinna vegfarenda þar sem þeir deila rými hvað mest með ökutækjum best tryggt með því að umferðarhraði sé sem næst gönguhraða. Í c-lið 2. gr. þessa frumvarps er lagt til að hámarkshraði á afmörkuðum bifreiðastæðum verði 10 km á klst. og er þessi breyting því til samræmis við það og með sama rökstuðningi og lagt var upp með í breytingalögum nr. 39/2021.

Um 2. gr.

Í a-lið 2. gr. er lagt til að hámarksökuhraði í þéttbýli miði við 30 km á klst. Áfram verði heimilt að kveða á um hærri hraðamörk ef sérstakar ástæður mæla með því enda geti í vissum tilvikum verið réttlætánlegt að hámarkshraði sé meiri en 30 km á klst. Skal frumkvæðið að slíkum breytingum koma frá viðkomandi sveitarstjórn.

Í b-lið er lagt til að fella brott heimild til að ákveða hærri hraðamörk en 90 km á klst. á tilteknum vegum, þó eigi meiri en 110 km á klst. Undanþáguheimildinni var bætt inn í umferðarlög án þess að fyrir lægi mat á umferðaröryggi eða loftslagsáhrifum, auk þess sem ekki er fyrirsjáanlegt að nokkur vegur á Íslandi uppfylli skilyrði fyrir 110 km á klst. hámarkshraða, líkt og fram kemur í svari samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra við fyrirspurn Andrésar Inga Jónssonar um hærri hámarkshraða (þskj. 917 á 150. löggjafarþingi). Einnig kemur fram í umsögn Vegagerðarinnar þegar þetta frumvarp var lagt fram á 151. löggjafarþingi (340. mál) að engir vegir á Íslandi uppfylli skilyrði til að geta kallast hraðbrautir og þar af leiðandi komi hvergi til greina að hækka hámarkshraða í 110 km á klst.

Í c-lið er lagt til að hámarksökuhraði á bílastæðum verði 10 km á klst., eða hinn sami og í vistgötum og göngugötum, sbr. 9. og 10. gr. laganna. Vegagerðin gerði ekki athugasemdir við þessa breytingu í innsendri umsögn á 151. löggjafarþingi.

Í d-lið er lagt til að fella brott tilvísun til hraðamarka sem ekki verða lengur fyrir hendi ef c-liður 1. gr. verður samþykktur.

Um 3. gr.

Í a-lið 3. gr. er lagt til að fella brott tilvísun til 4. mgr. 37. gr. sem fellur brott ef b-liður 1. gr. verður samþykktur. Þá verður viðkomandi sveitarstjórn falið að ákveða hraðamörk á þjóðvegum í þéttbýli að fengnu samþykki Vegagerðarinnar og lögreglu.

Með frumvarpinu er lagt til að sveitarstjórn verði falin ákvörðun um hámarkshraða á hverjum stað. Í b-lið 3. gr. frumvarpsins er því lagt til að viðkomandi sveitarstjórn verði falið að ákveða hraðamörk á þjóðvegum í þéttbýli að fengnu samþykki lögreglu og Vegagerðarinnar. Þá verður það áfram í höndum sveitarstjórnar að ákveða hraðamörk á öðrum vegum að fenginni umsögn lögreglu.

Um 4. gr.

Lagt er til að fella brott tilvísun til hraðamarka sem ekki verða lengur fyrir hendi ef b-liður 2. gr. verður samþykktur.

Um 5. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.