



UMFERÐARMERKI Á ÍSLANDI Í LJÓSI FJÖLGUNAR ERLENDRA ÖKUMANNA Á VEGUM LANDSINS

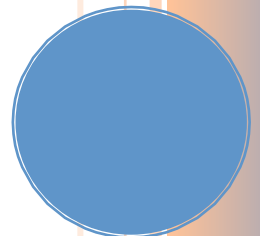


Rannsóknarverkefni Vegagerðarinnar

nr. 1800-443

Mars 2014

Birna Hreiðarsdóttir, lögfræðingur



UMFERÐARMERKI Á ÍSLANDI

Í LJÓSI FJÖLGUNAR ERLENDRA ÖKUMANNA

Á VEGUM LANDSINS

Rannsóknarverkefni Vegagerðarinnar

nr. 1800-443

Mars 2014

Birna Hreiðarsdóttir, lögfræðingur

Efnisyfirlit

MAIN CONCLUSIONS	6
FORMÁLI	8
1 INNGANGUR	9
2 HELSTU NIÐURSTÖÐUR	10
3 ÍSLENSKIR ÖKUMENN EKKI LENGUR EINRÁÐIR Á VEGUM LANDSINS	14
3.1 ERLENDIR ÖKUMENN VIÐ STÝRIÐ	15
4 UMFERÐARMERKI Í ALÞJÓÐLEGU SAMHENGI	17
4.1 SAMNINGUR SP UM UMFERÐARMERKI OG UMFERÐARLJÓS	18
4.2 ÍSLENSK UMFERÐARMERKI OG ALÞJÓÐLEG VIÐMIÐ.....	18
5 UMFERÐARMERKI Á ÍSLANDI	20
5.1 HUGTAKIÐ UMFERÐARMERKI OG UMFERÐARLJÓS.....	21
5.2 REGLUR UM NOTKUN UMFERÐARMERKJA.....	22
6 UMFERÐARMERKI OG ÖNNUR MERKI VIÐ VEG	25
6.1 REGLUGERÐ UM LÖGREGLUSAMÞYKKTIR NR. 1127/2007	26
6.2 SAMÞYKKT UM SKILTÍ Í LÖGSÖGU REYKJAVÍKUR	26
6.3 AUGLÝSINGAR SKV. NÁTTÚRUVERNÐARLÖGUM.....	27
6.4 BYGGINGAREGLUGERÐ NR. 112/2012 MEÐ ÁORÐNUM BREYTINGUM.....	28
6.5 SKIPULAGSREGLUGERÐ NR. 90/2013	28
6.6 AUGLÝSINGAR VEGAGERÐARINNAR VIÐ VEGI.....	28
6.7 AÐKOMA VEGAGERÐARINNAR AÐ HEILDARUMHVERFI VEGA.....	30
7 FLOKKAR UMFERÐARMERKJA	31
7.1 ÞRÓUN REGLNA UM UMFERÐARMERKI Í GEGNUM TÍÐINA HÉR Á LANDI.....	32
7.2 VIÐURLÖG	33

8 STJÓRNSÝSLA UMFERÐARMERKJA.....	35
8.1 ÍSLENSKT LAGAUMHVERFI UMFERÐARMERKJA.....	35
8.2 STJÓRNSÝSLA UMFERÐARMERKJA Í DANMÖRKU	36
8.3 SAMGÖNGUSTOFA/ VEGAGERÐIN.....	37
8.4 SÉRSTAÐA ÞJÓNUSTU- OG UPPLÝSINGAMERKJA VIÐ VEG.....	38
8.5 ÆSKILEGAR ENDURBÆTUR Á STJÓRNSÝSLU Á SVIÐI UMFERÐARMERKJA.....	39
9 UMHVERFIÐ OG UMFERÐARMERKI.....	41
9.1 NÝJAR STEFNUR OG VIÐHORF Í MÁLEFNUM UMFERÐARMERKJA.....	42
9.2 MIKILVÆGI SAMSTARFS.....	43
10 ALÞJÓÐLEG VIÐMIÐ VIÐ MERKINGAR FERÐAMANNASTAÐA.....	44
10.1 SÉRMERKTAR FERÐAMANNALEIÐIR.....	46
10.2 MERKINGAR FERÐAMANNALEIÐA Á NORÐURLÖNDUNUM	46
10.3 FERÐAMANNALEIÐIR Á ÍSLANDI	48
10.4 MERKI UNESCO.....	49
11 LÖGGÆSLUMYNDAVÉLAR	50
11.1 ÚRBÓTA ER ÞÖRF	51
11.2 UPPLÝSINGAGJÖF	52
12 UMFERÐARMERKI UTAN ALFARALEIÐA.....	53
12.1 ENDURSKILGREINING VEGA UTAN ALFARALEIÐA	53
12.2 LENGING FERÐAMANNATÍMABILSINS	55
13 UNDIRMERKI SKV. 17. GR. UMFMRG.	57
14 SAMANBURÐUR Á NOKKRUM ALÞJÓÐLEGUM OG ÍSLENSKUM UMFERÐARMERKJUM..	61
15 BREYTILEG RAFRÆN UMFERÐARSKILTÍ (BRU)	65
16 MIÐLUN UPPLÝSINGA	66
16.1 INNLEND ÞRÓUN	66

16.2 UPPLÝSINGAR TIL ÖKUMANNA BÍLALEIGUBÍLA	67
16.3 MIÐLUN ALMENNRA AKSTURSUPPLÝSINGA TIL FERÐAMANNA	67
17 SKYNVÆDD SAMGÖNGUKERFI	69
18 HANDBÓK UM UMFERÐARMERKI	70
19 LOKAORÐ.....	71
VIÐAUKI	72
NÝ NÁTTÚRUVERNÐARLÖG.....	72
TILVÍSANIR Í TEXTA.....	74
HEIMILDA- OG LAGASKRÁ.....	76
MYNDASKRÁ	80
SKAMMSTAFANIR	81



Main conclusions

The tourism sector in Iceland has grown been growing significantly for the past years. Figures show that in 2013 approximately 750.000 tourists visited Iceland and it is predicted that 1.4 million tourists will visit in the year 2020. Most of the tourists travel around the country to enjoy the unique landscape and nature of Iceland. As a consequence, the number of car rental companies is growing quickly, as renting a car is a very popular method of travel. Rules on road signs should reflect the reality that Icelanders are no longer the only ones travelling the roads of Iceland.

Although much has been achieved in recent years to improve the organisation of road signs in Iceland, much more needs to be done by the Government to modernise the existing environment in this respect.

Key findings of this study are that the Regulation on road signs and their application No. 289/1995, with later amendments, should be thoroughly amended in the nearest future to take into account the proposals made in this study. The best way forward would be to have two regulations, one on the meaning and application of road signs and signals and another on use of road signs and signals.

In connection with the review of the Regulation on road signs and their application, the administration of road sign matters should be thoroughly reviewed as well, including the different levels for governance, procedures, complaints etc.

In order to ensure a consistent and professional execution of the administration of road signs and signage, the Icelandic Road and Coastal Administration (IRCA - Vegagerðin) should be given an advisory capacity for coordinating all signage on primary roads, the question of whether the IRCA should be given the same authority on primary highland roads and secondary roads should be examined further.

A forum should be established for greatly increased stakeholder consultations on road signs policy and related issues. Tourism and environmental authorities, representatives of local authorities, NGOs and other stakeholders should be invited to cooperate with the IRCA.

Transport authorities should as soon as possible make preparations for Iceland to become a party to the Vienna Convention on Road Signs and Signals of 1968, as amended.

A manual on road signs should be published in electronic form for use by the public, both in Icelandic and in English (perhaps other foreign languages), to help tourists to acquaint themselves with the applicable road signs in Iceland.



Formáli

Verkefni þetta er unnið fyrir styrk úr rannsóknarsjóði Vegagerðarinnar.

Verkefninu er ætlað að varpa ljósi á þau breyttu viðhorf sem ört stækkandi hópur erlendra ökumanna sem kys að aka á vegum landsins hefur í för með sér fyrir akstur og umferð, einkum með tilliti til nauðsynjar þess að taka til gagn Gerrar endurskoðunar nógildandi kerfi umferðarmerkja. Með því móti má stuðla að eflingu innviða samgangna og skapa jafnframt ánægjulegri upplifun ferðamannsins af akstri hér á landi og aukið umferðaröryggi allra.

Verkefnið er unnið út frá fyrirliggjandi gögnum. Í undirbúningsvinnu vegna verkefnisins kom fljótlega í ljós, að nauðsynlegt var að fjalla um ýmis málafni sem tengjast umferðarmerkjum en hafa ekki eiga beina skírskotun til megininntaks verkefnisins. Stafar það einkum af því að lítið hefur verið fjallað um umferðarmerki á Íslandi í fræðiritum til þessa, hvort sem er út frá lagalegum forsendum eða á annan hátt. Leitast er við að skapa heildarramma um verkefnið í þeirri von að fjölbreytilegar birtingarmyndir umferðarmerkja fái nánari umfjöllun á komandi misserum.

Við vinnslu verkefnisins hafa fundir verið haldnir með starfsmönnum Vegagerðarinnar, Auði Þóru Árnadóttur, forstöðumanni umferðaröryggisdeildar og Birni Ólafssyni, forstöðumanni þjónustudeildar og þeim kynnt framvinda verkefnisins. Hafa þau komið með gagnlegar ábendingar og er hér með komið á framfæri kærum þökkum fyrir þeirra framlag til verkefnisins. Sama á við um fjölmarga aðra sem hafa lagt sitt af mörkum til verkefnisins. Eftir sem áður eru niðurstöður sem hér koma fram alfarið á ábyrgð höfundar.



1 Inngangur

Ekki verður um það deilt að til þess að þau skilaboð sem umferðarmerkjum er ætlað að koma á framfæri nái tilgangi sínum verða þau að vera þannig úr garði gerð að vegfarendur sem þau beinast að þurfi ekki að velkjast í vafa um efni þeirra og innihald.

Stöðug fjölgun erlendra ökumanna á vegum landsins hefur leitt til þess að núverandi umferðarmerkjakerfi uppfyllir að ýmsu leyti ekki lengur ofangreind skilyrði. Er meginmarkmið verkefnisins að benda á æskilegar leiðir í þeirri endurskoðun á umferðarmerkjakerfinu sem fara verður í á næstu misserum að þessu leyti. Vegna umfangs verkefnisins er það einskorðað við umferðarmerki sem beinast að akstri vélknúinna ökutækja á vegum landsins. Umfjöllun um umferðarmerki sem vísa öðrum vegfarendum leið bíður betri tíma.

Ekki liggur fyrir heildstæð stefna af hálfu stjórnvalda um umferðarmerki og hvernig best megi standa að umbótum og útfærslu á umferðarmerkjakerfinu til framtíðar, hvort sem er vegna fjölgunar ferðamanna eða ekki. Er því beint til stjórnvalda að gera gangskör að því að farið verið í stefnumótunavinnu í því skyni að efla innviði samgangna með vönduðu kerfi umferðarmerkja. Eðlilegt hlýtur að teljast að niðurstöður í rannsóknarverkefni þessu verði að einhverju marki lagðar til grundvallar í þeirri vinnu.

Í umfjöllun um umferðarmerki og breytingar á þeim skal áhersla lögð á, að þrátt fyrir þau jákvæðu hagrænu áhrif sem fjölgun ferðamanna hefur í för með sér þá liggur fyrir eftir sem áður að íslenska vegakerfið tekur fyrst og fremst mið af íbúum landsins. Við breytingar á núgildandi reglum um umferðarmerki er því mikilvægt að horft sé til hagsmuna íslenskra vegfarenda ekki síður en erlendra ferðamanna og að breytingar á núverandi kerfi komi ekki niður á umferðaröryggi Íslendinga sem um vegina fara.



2 Helstu niðurstöður

Við vinnslu á verkefni þessi hefur komið í ljós að mikið verkefni er fyrir höndum hjá stjórnvöldum samöngumála að koma málefnum umferðarmerkja í nútímalegt horf þrátt fyrir það að margt hafi verið vel gert á umliðnum árum til að bæta kerfið.

Helstu niðurstöður verkefnisins eru listaðar upp hér á eftir. Lögð skal áhersla á að tæpt er á fjölmörgum smærri atriðum í verkefninu sem ekki eru talin upp hér, en vert er að skoða í tengslum við umbætur á umferðarmerkjakerfinu.

a) Endurskoðuð löggjöf

- Umferðarlög og vegalög verði tekin til endurskoðunar í því skyni að styrkja stoðir fyrir öflugt kerfi umferðarmerkja. Ennfremur verði verkaskipting á grundvelli laga um Samgöngustofu og laga um Vegagerðina skoðuð nánar.
- Sett verði sérstök reglugerð um verkefni Vegagerðarinnar.
- Leitast verði við að samræma löggjöf um skilti, önnur en umferðarmerki við veg.
- Reglugerð um umferðarmerki og notkun þeirra nr. 289/1995 með síðari breytingum verði endurskoðuð. Samdar verði tvær reglugerðir, annars vegar reglugerð um gerð og þýðingu umferðarmerkja og hins vegar reglugerð um notkun og stjórnslu umferðarmerkja.

Helstu atriði sem koma þyrftu fram í reglugerð um gerð og þýðingu umferðarmerkja:

- Gildissvið reglugerðarinnar.
- Skilgreiningar.
- Forræði Vegagerðarinnar á málefnum sem varða umferðarmerki.
- Undanþágur sem ráðuneyti getur veitt Vegagerðinni og Vegagerðin getur veitt sveitastjórnnum.

- Flokkar umferðarmerkja og almenn skilgreining á hverju umferðarmerki fyrir sig sem sett er fram í reglugerðinni.
- Þjónustu/upplýsingamerki í sérkafla.
- Yfirborðsmerkingar, kantmerkingar og bakgrunnsmerkingar.
- Ljósmerki.
- BRU, breytileg, rafræn umferðarskilti.
- Heimild til að gefa út handbækur til fyllingar lögum og reglum. Tilvísanir í ÍST-EN staðla í handbókunum.
- Samráðsvettvangur skilgreindur.
- Reglugerðin sett með stoð í umferðarlögum.

Helstu atriði sem koma þyrftu fram í reglugerð um notkun og stjórnslu umferðarmerkja:

- Gildissvið reglugerðarinnar.
- Skilgreiningar.
- Tilvísun í flokkun umferðarmerkja í reglugerð um gerð og þýðingu umferðarmerkja.
- Umferðarmerki einungis sett upp á grundvelli faglegrar þarfagreiningar.
- Fortakslaust ákvæði þess efni að tillit skuli tekið til umhverfisjónarmiða við ákvörðun um uppsetningu umferðarmerkja.
- Stjórnslu umferðarmerkja.
- Almennar reglur um notkun umferðarmerkja, m.a. að ekki megi setja upp umferðarmerki nema það sé í reglugerð um gerð og þýðingu umferðarmerkja.
- Undantekning frá meginreglunni sbr. hér að ofan, verklag við heimildir Vegagerðar og ráðuneytis við að heimila undantekningu.



- Heimild Vegagerðarinnar til að gefa út handbækur til fyllingar lögum og reglugerðum. Tilvísanir í ÍST - EN staðla í handbókunum.
- Samráðsvettvangur skilgreindur.
- Reglugerðin sett með stoð bæði í umferðarlögum og vegalögum.

b) Öflug stjórnsýsla

Á grundvelli endurskoðunar laga sbr. a) lið hér að ofan og í tengslum við endurskoðun umferðarmerkjareglugerðar verði stjórnsýsla varðandi umferðarmerki tekin til gagngerrar skoðunar með það að markmiði að skilgreina m.a. mismunandi stjórnsýslustig, málsmeðferð, kæruleiðir o.s.frv. Skoðað verði hvernig styrkja megi uppbyggingu og skipulag samgöngumála til þess að sinna megi málaflokknum með árangursríkari hætti.

c) Forræði máls

Í því skyni að tryggja samræmda og faglega framkvæmd á kerfi umferðarmerkja verði Vegagerðinni falið ráðgefandi hlutverk á hvers kyns ákvörðunum um merkingar á þjóðvegum og vegum utan alfaraleiða, amk. varðandi sjónarmið um umferðaröryggi og heildarumhverfi vega, svo og samspili mismunandi merkja við vegi.

c) Aukið samráð

Vettvangur verði skapaður fyrir stóraukið samráð hagsmunaaðila um stefnumótun varðandi umferðarmerki og málefni þeim tengd. Ferðamálayfirvöld, stjórnvöld umhverfismála, sveitarfélög, lögreglan, frjáls félagasamtök og aðrir hagsmunaaðilar verði kallaðir til samstarfs undir forystu Vegagerðarinnar.

d) Samningur SP um umferðarljós og umferðarmerki frá 1968

Yfirvöld samgöngumála geri sem fyrst ráðstafanir til að undirbúa að Ísland gerist aðili að samningi Sameinuðu þjóðanna um umferðarmerki og umferðarljós frá 1968, með síðari breytingum. Þar með verði Ísland endanlega komið í hóp með öðrum Evrópuþjóðum, sem undirgengist hafa samninginn.

e) Samræmd merki fyrir ferðamenn

Skoðað verði hvort taka beri upp hvít umferðarmerki á brúnum grunni sem sérstök umferðarmerki sem vísa ferðamönnum leið. Ennfremur verði sérstakt merki tekið upp sem vísar á afmarkaðar ferðamannaleiðir á vegum landsins.

f) Löggæslumyndavélar

Reglur um löggæslumyndavélar verði teknar til gagngerrar endurskoðunar og skoðaður möguleiki á að taka upp nýtt umferðarmerki til að gefa til kynna staðsetningu löggæslumyndavéla við vegi landsins. Að öðru leyti er vísað til kafla 11 varðandi tillögur að breytingum á lagaumgjörð um löggæslumyndavélar.

g) Handbók um umferðarmerki

Unnin verði handbók í rafrænu formi um umferðarmerki og akstur hér á landi fyrir almenning, sem einnig verði gefin út á ensku (og jafnvel öðrum erlendum tungumálum). Þannig verði erlendum sem innlendum ferðamönnum auðveldað að kynna sér gildandi reglur, samanteknar af þeim sem gerst þekkja. Handbókin verði hýst á vefsvæði Vegagerðarinnar og nýtt á hvaða þann hátt sem mögulegur er til að koma faglegum og áreiðanlegum upplýsingum til ferðamanna og annarra sem um vegina fara.

h) Átak í að endurskoða núverandi umferðarmerki á vegum landsins

Lagt er til að í kjölfar endurskoðaðrar reglugerðar um umferðarmerki fari Vegagerðin og sveitarfélög í sameiginlegt átak um endurbætur á umferðarmerkjum í umferðinni, t.d. með 3ja ára tímaramma. Á grundvelli faglegrar þarfagreiningar verði tekin verði niður úreld umferðarmerki og ný sett upp á sömu forsendum. Tryggt verði að einungis verði í gildi umferðarmerki sem fram koma í endurskoðaðri reglugerð, eða sérstök heimild á grundvelli laga sé fyrir hendi til uppsetningar umferðarmerkja af hálfu Vegagerðinnar eða innanríkisráðuneytis.

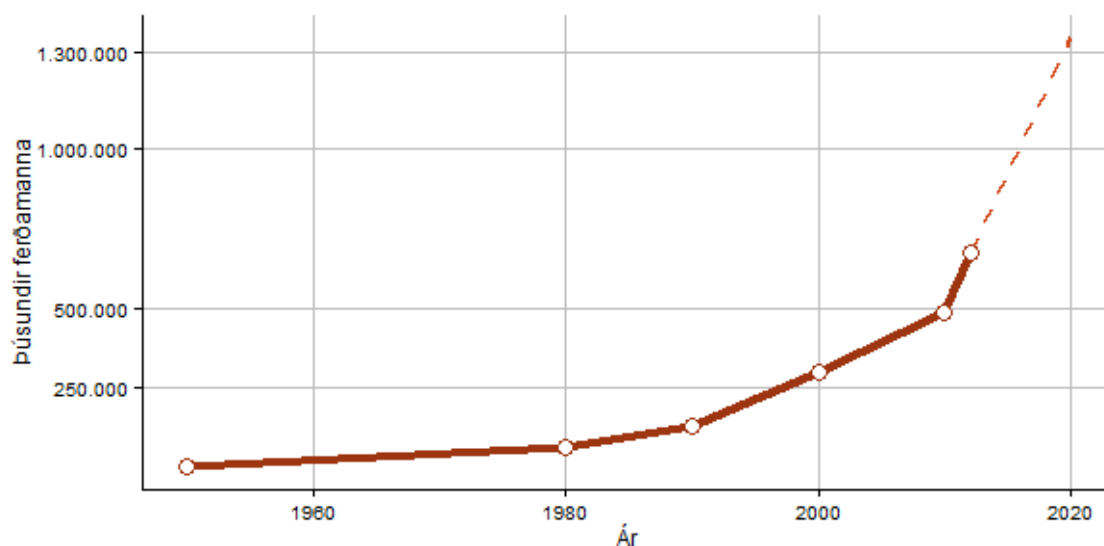


3 Íslenskir ökumenn ekki lengur einráðir á vegum landsins

Ferðamannafjöldi til Íslands hefur verið í stöðugum vexti á undanförunum árum og benda allar kannanir til þess að stöðugt fleiri erlendir ökumenn muni aka um vegi landsins á komandi árum.

Á þessu línuriti gefur að líta þróun í fjölda ferðamanna til Íslands árin 1950-2020. Eins og þar kemur fram er gert ráð fyrir að árið 2020 muni um 1.3 til 1.4 milljónir erlendra ferðamanna sækja Ísland heim.

Áætlun um fjölgun ferðamanna til 2020^{a)}



Mynd 1: Fjölgun ferðamanna

Fjölgun erlendra ökumanna á undanförunum árum hefur valdið hjóðlátri byltingu á vegum landsins og gjörbreytt þeim forsendum sem hingað til hafa verið lagðar til grundvallar umferðarmerkjum við vegi landsins. Þessi þróun hefur jafnframt leitt til þess að þau skilaboð sem umferðarmerkjum er ætlað að koma áleiðis ná einfaldlega ekki lengur til allra sem um veginna fara.

Mikilvægt er að bregðast sem fyrst við þessum aðstæðum. Þegar fjöldi erlendra ökumanna af mismunandi þjóðernum ferðast um þjóðvegina gengur ekki að búa við óbreytt kerfi umferðarmerkja sem hefur þróast með þarfir Íslendinga fyrst og fremst í huga. Við þessar

aðstæður þarf að taka kerfið til endurskoðunar heildstætt og leitast við að finna lausnir sem stuðla að öruggari akstursumhverfi. Í þessu sambandi er vert að minna á að erlendir ökumenn aka ekki einungis utan þéttbýlis. Skoða verður einnig hvernig bæta megi kerfi umferðarmerkja í þéttbýli.

Í könnun Ferðamálastofu frá árinu 2012 meðal ferðamanna um styrkleika íslenskrar ferðaþjónustu kom fram að af 16 liðum var liðurinn upplýsingar/ skilti/ upplýsingamiðstöðvar í þriðja neðsta sæti hvað ánægju varðar.^b Einungis nálægð/ lega lands og verðlag fengu verri útreið. Ætla má að þarna undir falli að einhverju leyti umferðarmerki, þó svo að erfitt sé að hendur reiður á hvaða vægi þau hafa. Til þess þyrfti sérstök könnun að fara fram á reynslu erlendra ökumanna af umferðarmerkjakerfinu, sem reyndar er brýnt að framkvæmd verði við fyrsta tækifæri.

Í stefnuýfirlýsingu núverandi ríkisstjórnar er sérstök áhersla lögð á langtímastefnumótun fyrir ferðaþjónustuna, sem nauðsynleg sé að ráðast í með tilliti til uppbyggingar innviða, markaðssetningar landsins og sköpunar verðmætra starfa í greininni.^c

Í því sambandi er vert að benda á að endurbætur í vegakerfinu, í tengslum við vel útfært kerfi umferðarmerkja er ein af grunnstoðum innviða samgöngukerfisins og mikilvægasta undirstaða þess að hægt sé að taka við síauknum fjölda ferðamanna sem streyma til landsins.

Hafa ber í huga að uppbygging vegakerfisins og betri og öruggari merkingar við vegi skipta gríðarlega miklu máli varðandi öryggi ferðamanna. Má reyndar halda því fram að ímynd landsins sé að vissu leyti að veði. Hér er því um stórt og mikið verkefni að ræða sem ráðast þarf á næstu misserum.

3.1 Erlendir ökumenn við stýrið

Þó svo að nákvæm tölfræði sé haldin um komur erlendra ferðamanna til landsins eru upplýsingar um fjölda erlendra ökumanna sem aka um vegi landsins árlega því miður af

skornum skammti. Þó kemur fram í Umferðarspá 2010-2060^d að áætlað er að akstur útlendinga hafi numið 6-7% á ári (2012) af heildarfjölda ökumanna á vegum landsins.

Ennfremur kemur fram að áætlað er að 3% af heildarbílaflota landsmanna séu bílaleigubílar en nú eru 140 starfandi bílaleigur hér á landi og er ekkert lát á fjölgun þeirra. Mikilvægt er að allir bílaleigubílar séu skráðir sem slíkir, slíkt auðveldar eftirlit og skráningu tölfræðiupplýsinga.

Almennt má segja að talsvert skorti á upplýsingar um nákvæman fjölda bílaleigubíla og ekna kílómetra þeirra, svo og aðrar upplýsingar sem máli skipta til að átta sig betur á umfangi aksturs erlendra ökumanna, sem eru að mestum hluta viðskiptavinir bílaleiga. Sama á við um tölfræði varðandi komur ferðamanna með ferjunni Norrænu. Ekki virðast t.d. vera til opinberar tölur um fjölda ökutækja á vegum ferðamanna sem flutt eru til landsins með Norrænu til aksturs tímabundið hér á landi.^e

Til að varpa frekara ljósi á fjölgun ferðamanna, þá komu upb. 700 þúsund ferðamenn til landsins árið 2012 og má því ætla að dag hvern í júlímánuði það ár hafi um 35 þúsund ferðamenn verið á Íslandi. Árið 2020 má með sama hætti reikna með að yfir 20% af mannfjölda á Íslandi í júlí mánuði það ár verði erlendir ferðamenn.

Hafa ber í huga að umferðarslys varða oftast en ekki fleiri en eitt ökutæki. Með því að gera ráðstafanir til þess að akstur erlendra ökumanna verði öruggari með betra kerfi umferðarmerkja er um leið verið að vernda innlenda vegfarendur frá því að lenda í umferðarslysum sem erlendir ökumenn valda vegna ófullnægjandi merkinga á vegum.

Úr Ferðamálaáætlun 2011-2020:

Samgöngur eru mikilvægasta forsenda allrar ferðaþjónustu á Íslandi og mikilvægt að við áætlanagerð og framkvæmdir í tengslum við samgöngumál verði tekið tillit til hagsmuna ferðaþjónustunnar.



4 Umferðarmerki í alþjóðlegu samhengi

Það er engin tilviljun að í reglugerð um umferðarmerki og notkun þeirra nr. 289/1995¹ þýði rautt umferðarljós að nema skuli staðar (2. mgr. 14. gr.), rétt eins og grænt þýðir að halda megi áfram för (4. mgr. 14. gr.). Grundvallareglur um akstur ökutækja byggjast á alþjóðlegum reglum sem eiga rætur sínar að rekja til alþjóðlegs samnings um akstur ökutækja sem upphaflega var gerður í París árið 1909. Umferðarmerki og umferðarljós þróuðust enn frekar í Genfarsamningnum um samræmingu umferðarmerkja frá árinu 1931.² Í samningi Sameinuðu þjóðanna (UNECE) um umferð á vegum frá 1949 fjallaði III. kaflinn um umferðarmerki og umferðarljós.³ Þessum samning var síðar skipt upp í tvo samninga, þ.e. Vínarsamninginn um umferð frá 1968 og samning um umferðarmerki og umferðarljós frá sama ári, sem báðir eru enn í gildi, með síðari breytingum.^h

Grundvöllur allra þessara samninga var vilji alþjóðasamfélagsins að auðvelda akstur milli landa og stuðla að auknu umferðaröryggi með því að samræma reglur um umferðarmerki, umferðarljós og yfirborðsmerkingar á alþjóðavísu.

Það er samdóma álit þeirra sem til þekkja að sú þróun sem hefur orðið í átt að einsleitu kerfi umferðarmerkja á grundvelli ofangreindra alþjóðasamninga hafi haft í för með sér mikinn ávinning fyrir alþjóðasamfélagið, ekki síst þar sem ferðamenn geta treyst því að umferðarmerki séu að mestu leyti eins hvar sem þeirra leiðir þeirra liggja þar sem umferðarmerki byggjast á þessum samningum.ⁱ Með stóru auknum samgöngum milli landa hefur mikilvægi þess aukist enn frekar að umferðarmerki séu samræmd, auðskilin og sniðin að þörfum sem flestra sem um vegina fara, án tillits til þess hvaðan viðkomandi kemur.

¹ Hér eftir skammstöfuð umfmg.

² Einnig örríki, svo sem Andorra og Mónakó.

³ Tekið skal fram að reglugerðin er í raun heimildarreglugerð. Sveitarfélög geta haft hana sem

4.1 Samningur SP um umferðarmerki og umferðarljós

Í samningi Sameinuðu þjóðanna um umferðarmerki og umferðarljós frá 1968 koma fram mismunandi flokkar umferðarmerkja, t.d. varðandi lögun, lit, tákn o.s.frv. Þessi flokkun umferðarmerkja er notuð að meira eða minna leyti um allan heim og gefur vegfarendum vísbendingar um hvað skilaboð liggja til grundvallar umferðarmerki sem verður á vegi þeirra.

Vinna við endurskoðun á eldri umferðarmerkjum og umræða og ákvarðanir um ný umferðarmerki á grundvelli samningsins fer fram með þátttöku aðila samningsins á vegum UNECE í Genf í Sviss.

Þessi vinna er afar mikilvæg fyrir þróun á sviði umferðarmerkja og umferðarljósa og hefur mikla þýðingu fyrir umsýslu og samræmda framkvæmd þessara mála meira og minna um allan heim. Að fylgjast með þeirri vinnu og leggja sitt á vogarskálarnar hlýtur að vera ómetanlegt fyrir þá sem vinna að málaflokknum í sínu heimalandi.

Aðildarlöndum samningsins er veitt svigrúm til að víkja frá vissum ákvæðum samningsins, en gera þarf grein fyrir frávikum og fá þau samþykkt. Slíkt er þó nánast formsatriði.

Flest lönd Evrópu eru aðilar að samningnum að undanskildum Íslandi og Írlandi², en á Írlandi hafa umferðarmerki þróast á frábrugðinn hátt frá meginlandinu. Þó eru nú vísbendingar um að Írland sé smám saman að taka upp samræmd, alþjóðleg umferðarmerki. Ekki þarf að taka fram að öll hin Norðurlöndin eru aðilar að samningi SP umferðarmerki og umferðarljós.

4.2 Íslensk umferðarmerki og alþjóðleg viðmið

Þó svo að Ísland hafi enn ekki gerst aðili að samningi SP um umferðarmerki og umferðarljós frá 1968 hefur meginviðmiðum samningsins verið fylgt að talsverðu leyti varðandi reglur um umferðarmerki og umferðarljós hér á landi.

² Einnig örríki, svo sem Andorra og Mónakó.

Afar athyglisvert er hins vegar að bera saman reglugerðir um umferðarmerki í nágrannalöndum okkar við íslensku reglugerðina. Þar kemur berlega í ljós að íslenska reglugerðin sker sig umtalsvert úr hvað varðar sérhönnuð umferðarmerki, sem ekki eru til staðar í samningi SP um umferðarmerki og umferðarljós, sjá t.d. 13. kafla hér á eftir.

Til skamms tíma sátu Íslendingar svo til einir að vegakerfinu hér á landi og því var þörfin á að innleiða alþjóðareglur um umferðarmerki og umferðarljós til fulls ekki svo brýn. En með þeirri umtalsverðu aukningu erlendra ökumanna á vegum landsins sem raun ber vitni hefur þörfin fyrir endurmat á núverandi kerfi umferðarmerkja og frekari aðlögun þeirra að alþjóðlegum viðmiðum aukist til muna. Ekki má heldur gleyma því að það varðar íslenska ökumenn sem aka erlendis einnig miklu að sama eða svipað kerfi sé við lýði hér á landi og í nágrannalöndum okkar.

Það orkar því ekki tvímælis að yfirvöld samgöngumála eigi sem fyrst að leggja drög að því að Ísland gerist aðili að samningi SP um umferðarmerki og umferðarljós og aðlaga regluverk um umferðarmerki kerfisbundið að samningnum og þeim alþjóðlegu viðmiðum sem þar koma fram.



5 Umferðarmerki á Íslandi

Gildandi umferðarmerki á Íslandi koma fram í umfmg. sem sett er með stoð í 79. og 84. gr. umferðarlaga nr. 50/1987. Athygli vekur að reglugerðin er eingöngu sett á grundvelli umferðarlaga en ekki á grundvelli bæði umferðarlaga og vegalaga, sem væri þó mun eðlilegra í ljósi efnis hennar. Þarf að huga að lagastoðinni við væntanlega endurskoðun reglugerðarinnar.

Frá gildistöku núgildandi umfmg. hefur henni verið breytt sjö sinnum og merkjum bætt við. Hins vegar verður ekki séð að merki hafi verið tekin út úr reglugerðinni frá því að hún tók gildi árið 1995.

Samkvæmt upplýsingum Vegagerðarinnar eru umferðarmerki við vegi landsins nú rúmlega 60.000 talsins. Af því má ráða að ekkert hefur skort á fjölda uppsettra umferðarmerkja hér á landi. Hins vegar má benda á að í 17. gr. alþjóðasamnings um umferð á vegum frá 1949 segir, að fjöldi samþykktra umferðarmerkja skuli takmarkast við þau merki sem eru fortakslaust nauðsynleg, og að þau skuli einungis sett þar sem þeirra er þörf. Þessi sjónarmið eiga jafnt við í dag eins og árið 1949. Ástæða er til að skoða hvort setja skuli slíkt ákvæði í endurskoðaða umfmg.

Eitthvað er um að umferðarmerki sem ekki er getið í umfmg. séu sett upp, en slíkt ber að varast þar sem mikilvægt er að umferðamerki styðjist við heimild í lögum. Í 16. gr. umfmg. er fjallað um bráðabirgðamerki og virðist sem víðtæk heimild veghaldara sé til að setja upp slík merki, án þess að þau komi fram í umfmg. Eina skilyrðið er að þau falli að kröfum um lit og lögun skv. greininni, en stærð þeirra er háð samþykki vegamálastjóra varðandi þjóðvegi en lögreglustjóra í þéttbýli. Þetta ákvæði þarf að endurskoða í nýrri umfmg.





Mynd 2: Impassable

Þetta umferðarmerki virðist byggjast á heimild í 16. gr. umfmg. um bráðabirgðamerki. Eðlilegast hlýtur að vera að texti sé á íslensku og ensku eða myndræn framsetning. Rökrétt er að merkið sé í umfmg.

5.1 Hugtakið umferðarmerki og umferðarljós

Hugtakið umferðarmerki hefur ekki verið skilgreint sérstaklega í íslenskri löggjöf, en telja verður að skýr skil verði að vera milli hinna ýmsu flokka merkja sem sett eru upp við veg og lagalegri stöðu þeirra.

Almennt er þó talið að fara skuli varlega í að skilgreina hugtakið „umferðarmerki“. Að ýmsu er að hyggja, t.d. eru yfirborðsmerkingar á vegum sem koma fram í umfmg. ekki taldar falla undir hugtakið „umferðarmerki“. Hins vegar er almennt talið að umferðarmerki og umferðarljós falli undir sama hugtakið.

Óformleg tillaga að skilgreiningu á hugtakinu „umferðarmerki og umferðarljós“ hljóðar svo:

„Tákn, texti og ljósmerki, fyrst og fremst sett fram til að veita vegfarendum leiðsögn um skilgreinda vegi á grundvelli umferðarlaga“.

Undir hugtakið „umferðarmerki og umferðarljós“ fellur búnaður og tæki sem tryggja eftirlit, stýringu og stjórnun umferðar á vegum.



5.2 Reglur um notkun umferðarmerkja

Með hliðsjón af heiti umfmg. má gera ráð fyrir að í henni megi finna leiðbeiningar um notkun umferðarmerkja en við skoðun á reglugerðinni kemur í ljós að á því er talsverður misbrestur, sem ástæða er til að bæta úr.

Með því að setja ítarlegar reglur um notkun umferðarmerkja í reglugerð stuðlar það að samræmdri framkvæmd á notkun umferðarmerkja hvar sem er á landinu. Með fjölgun erlendra ökumanna á vegum landsins er enn brýnna en ella að allir geti treyst því að sömu reglur gildi um notkun umferðarmerkja hvarvetna á landinu, en það sé ekki komið undir útfærslum hvers sveitarfélags fyrir sig hvernig reglurnar eru framkvæmdar.

Sé litið til skipanar þessara mála í Danmörku, þá er fyrirkomulagið þannig, eins og síðar verður nánar vikið að, að reglum um umferðarmerki er skipt í 2 reglugerðir. Í reglugerð um gerð og þýðingu umferðarmerkja koma fram þau umferðarmerki sem í gildi eru, en í reglugerð um notkun umferðarmerkja eru ítarleg ákvæði um notkun og stjórnsýslu umferðarmerkja.

Mörg dæmi eru um að reglur um notkun umferðarmerkja séu ekki nógu skýrar hér á landi. Umferðarmerkið hraðahindrun (merki A20.21, 3. gr. umfmg.) varpar ljósi á ruglingslega framsetningu umferðarmerkis í mörgum tilvikum og hvaða skilaboðum verið er að koma á framfæri.



Mynd 3: Merki um hraðahindrun

Dæmi um óheppilega staðsetningu hraðahindrunarmerkis, merkið er staðsett of langt frá hraðahindruninni (ekki „við hraðahindrun“ eins og áskilið er) og stendur auk þess of lágt, getur valdið gangandi vegfarendum hættu (mynd höf.)



Í íslensku umfmrgr. segir einungis að hraðahindrun sé alda og að merkið beri að nota til að draga úr hraða umferðar þar sem hraðahindrun hefur verið komið fyrir. Hér þyrftu að vera nánari upplýsingar um notkun merkisins, t.d. virðist allur gangur á því í hvaða fjarlægð umferðarmerkið hraðahindrun er sett upp, hæð þess og fyrirkomulag að öðru leyti. Oft á tíðum eru hraðahindranir gerðar að gangbrautum, sem gerir kerfið enn ruglingslegra og beinlínis hættulegt í mörgum tilfellum. Varla getur gangbraut talist „alda“. Gera má ráð fyrir að erlendir ökumenn sem eru vanir því að skýrar reglur gildi um hraðahindranir og umferðarmerkið sem gefur þær til kynna geti lent í vandræðum við akstur í þéttbýli þar sem alls kyns misvísandi útfærslur á hraðahindrunum og merkingum á þeim verða á vegi þeirra.

Skv. 44. gr. dönsku reglugerðinnar um notkun umferðarmerkja er bannað er að setja upp merkið hraðahindrun þar sem 30 km hámarkshraði eða minni er í gildi. Einnig eru í reglugerðinni sjálfri ákvæði um stærð og staðsetningu merkisins sem tryggja einsleitni kerfisins.

Annað raunhæft dæmi um misráðna útfærslu á kerfi umferðamerkja er hjólamerkið sem málað er á götur víðsvegar um höfuðborgina.



Mynd 4: Málað hjólamerki

Þetta merki er ekki til í umfmrgr. Með breytingu á 31. gr. umfmrgr. með reglugerð nr. 617/2005, kom eftirfarandi ákvæði inn: „Önnur tákn, s.s. táknmyndir umferðamerkja eða letur má setja á akbraut til að vekja athygli á umferðamerkjum eða **öðrum atriðum umferðinni viðkomandi**“ (leturbr. höf.). Útilokað er að túlka þetta þannig að setja megi merki á vegi sem engar reglur gilda um og ber sveitarfélögum að forðast að skapa þannig óvissu í umferðinni.



Hætt er við að hjólamerkið geti valdið ruglingi hjá erlendum ökumönnum varðandi stöðu hjólréiðamanna í umferðinni. Eins og það er málað í/ á götur á höfuðborgarsvæðinu mætti ætla að hjólréiðamenn nytu forgangs fram yfir aðra ökumenn á götum höfuðborgarinnar.

Það kerfi hlýtur að virka svolítið ankannalegt sem veitir hjólréiðamönnum víðtækan rétt til að hjóla á gangstéttum/ stígum og síðan eru merki máluð í/ á akbrautir sem benda til forgangs hjólréiðamanna þar. Ítrekað skal að meginreglan hlýtur að vera sú að einungis séu notuð umferðarmerki sem fram koma í umfmg., í hvaða birtingarmynd sem þau eru sett fram í vegakerfinu.

Svo virðist sem þess misskilnings gæti hér á landi að merki sem máluð eru á/í vegi hér á landi megi vera með hverju því formi sem viðkomandi sveitarfélag ákveður. Þó svo að yfirborðsmerkingar teljast ekki falla undir hugtakið „umferðarmerki“ verður að hafa í huga að verið er að koma skilaboðum til vegfarenda. Standist merkingarnar ekki lög og slys verður vegna ólögmeis umferðarmerkis getur viðkomandi sveitarfélag orðið skaðabótaskyld.

Þess skal getið að Vegagerðin og Reykjavíkurborg hafa gefið út handbók um umferðarmerki, þar sem fram koma ítarlegar reglur um notkun umferðarmerkja og uppsetningu þeirra.¹ Þessi framsetning er til fyrirmyndar svo langt sem hún nær. Hins vegar getur hún ekki komið í stað vandaðra laga/reglugerðarsetningar og með engu móti gengur að þar séu sett fram umferðarmerki sem vegfarendum er ætlað að fara eftir. Öðru máli gegnir um að heimild sé til staðar í reglugerð um notkun umferðarmerkja til að hafa frekari útfærslur á umfmg. í handbókum sem Vegagerðin semur. Slíkt fyrirkomulag hlýtur að teljast vera innan ramma lögmætisreglunnar, sem kveður á um að stjórnvöld megi ekki taka íþyngjandi ákvarðanir gagnvart almenningi nema fyrir liggi viðhlítandi lagaheimildir.



6 Umferðarmerki og önnur merki við veg

Segja má að það séu aðallega þrjú ráðuneyti komi að málefnum sem varða umferðarmerki, skilti og auglýsingar við veg, auk fjölda undirstofnana sem koma að þessum málum á einn eða annan hátt.

Innanríkisráðuneytið	Iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið	Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Vegagerðin	<input type="checkbox"/> Ferðaþjónustan	<input type="checkbox"/> Umhverfisstofnun
<input type="checkbox"/> Samgöngustofa	<input type="checkbox"/> Ferðamálastofa	<input type="checkbox"/> Náttúrufræðistofnun
<input type="checkbox"/> Sveitarfélög		<input type="checkbox"/> Skipulagsstofnun
<input type="checkbox"/> Lögreglan		

Mynd 5: Stjórnsýslan

Telja verður miður að formlegum samráðsvettvangi um málefni sem varða umferðarmerki og önnur merki við veg hafi ekki verið komið á fót. Í ljósi fjölgunar erlendra ökumanna á vegum landsins er að afar mikilvægt að þessi mál séu í föstum skorðum og að mismunandi sjónarmið fái aukið vægi við ákvarðanatöku varðandi skilaboð til ökumanna í formi umferðarmerkja og annarra merkja/ skilta við vegi.

Við skoðun á lagaumhverfi merkja sem sett eru upp við veg er ljóst að þau koma inn á fjölbreytta löggjöf. Stundum eru mörk milli umferðarmerkja og annarra skilta óljós og talsvert er á reiki um hvers konar skilti er að ræða í mörgum tilvikum, sbr. upptalningu hér á eftir.



6.1 Reglugerð um lögreglusamþykktir nr. 1127/2007

Í reglugerð um lögreglusamþykkt nr. 1127/2007^k er að finna ýmsar heimildir fyrir sveitarfélög til að setja upp upplýsingamerki fyrir vegfarendur, m.a. vegna lokana gatna, framkvæmda o.s.frv.³ Telja verður að full þörf sé á að samræma slík upplýsingamerki, texta þeirra og innihald þannig að það séu ekki einstök sveitarfélög sem ákveða slík merki.

Dæmi um allsérstakt ákvæði í reglugerðinni er í 2. mgr. 22. gr. en þar segir: „Lögreglustjóri getur heimilað skíða-, sleða eða rennibrautir á vegi í alfaraleið og skulu þeir vegir sérstaklega merktir sem slíkir“. Að leyfa slíka háttsemi á vegi hlýtur að orka tvímælis, en ef það er gert verður skiltið sem vísar til þess að vera þannig sett fram að allir vegfarendur, innlendir sem erlendir skilji hvað átt sé við.

6.2 Samþykkt um skilti í lögsögu Reykjavíkur

Af svipuðum meiði er samþykkt um skilti í lögsögu Reykjavíkur, frá 6. ágúst 1997⁴. Þó svo að í grein 6.9.1 segi að skilti önnur en umferðar- og vegvísunarkerki séu ekki leyfð á helgunarsvæðum stofn- og tengibrauta, þá vekur efni samþykktarinnar ótal spurningar um samspil umhverfis, skilta og stjórnslu umferðarmerkja/ skilta.

Athyglisverð yfirlýsing um markmið samþykktarinnar kemur fram í greinargerð í viðauka I, grein 1.1, en þar segir: „Markmiðið er (innsk. höf.) að hafa stjórn á fjölda, gerð, stærð, uppsetningu og staðsetningu skilta í lögsögu Reykjavíkur þannig að þau ógni ekki öryggi akandi og gangandi vegfarenda, að þau séu íbúum borgarinnar ekki til ama eða óþæginda og að þau hafi ekki spillandi áhrif á umhverfi og ásýnd borgarinnar“.

Hér er sem sagt gengið út frá að skilti við vegi geti ógnað öryggi akandi og gangandi vegfarenda. Þetta er í raun merk yfirlýsing og beinir sjónum að því hvort ástæða sé til að

³ Tekið skal fram að reglugerðin er í raun heimildarreglugerð. Sveitarfélög geta haft hana sem fyrirmynd en jafnframt breytt ákvæðum í lögreglusamþykktum sínum. Reynslan er hins vegar sú að flest sveitarfélög taka reglugerðina upp svo til óbreytta í lögreglusamþykktum sínum.

⁴ Fleiri sveitarfélög hafa slíkar samþykktir, í Hafnarfirði er td. í gildi „Samþykkt um skilti í lögsögu Hafnarfjarðar“, ódagsett og óundirrituð.

Vegagerðin sé að einhverju leyti höfð með í ráðum varðandi uppsetningu skilta/ auglýsinga við vegi í þéttbýli. Athugandi er að skoða þennan möguleika, þó svo að ekki sé gerð tillaga þar að lútandi í verkefni þessu.

Í grein 1.1.2 er því síðan bætt við um markmið samþykktarinnar að henni sé ætlað að auðvelda afgreiðslu umsóknar um skilti. Í grein 1.4 er gert ráð fyrir heimild til að skjóta ákvörðun byggingarfulltrúa til bygginganefndar. Er það til fyrirmyndar svo langt sem það nær.

6.3 Auglýsingar skv. náttúruverndarlögum

Í 43. gr. náttúruverndarlaga nr. 44/1999 er fjallað um auglýsingar utan þéttbýlis⁵. Meginreglan samkvæmt greininni er sú að óheimilt sé að setja upp auglýsingar meðfram vegum eða annars staðar utan þéttbýlis. Sú undantekning er þó gerð, að uppfylltum ákvæðum annarra laga, að setja má upp látláusar auglýsingar um atvinnurekstur eða þjónustu eða vörur á þeim stað þar sem starfsemin eða framleiðslan fer fram.

Í 32. gr. vegalaga nr. 80/2007 er gert ráð fyrir að ekki megi staðsetja auglýsingaspjöld nær vegi en 30 m frá miðlínu stofnvega og 15 m frá miðlínu annarra þjóðvega nema leyfi veghaldara komi til. Skoða verður 43. gr. náttúruverndarlaga með hliðsjón af 32. gr. vegalaga.

Án þess að úttekt hafi verið gerð á framkvæmd 43 gr. náttúruverndarlaganna, þá virðist sem landeigendur sem land eiga að vegum hafi leyft uppsetningu á mismunandi stórum auglýsingaspjöldum nær vegi en ákvæði vegalaga kveða á um. Tímabært er að endurskoða gildandi löggjöf og gera ákvæði um auglýsingar við vegi markvissari en nú er. Það getur í vissum tilvikum flokkast undir umhverfissóðaskap að vera með risastór auglýsingaskilti við vegi sem valda sjónmengun og geta ennfremur truflað ökumenn við akstur og ógnað umferðaröryggi.

⁵ Í viðauka er sérstök umfjöllun um endurskoðuð náttúruverndarlög sem gert er ráð fyrir að taki gildi 1. júlí 2015.

6.4 Byggingareglugerð nr. 112/2012 með áorðnum breytingum

Í 4. mgr. 2.5.1. gr. byggingareglugerðar segir um skilti: „Um auglýsingar meðfram vegum og annars staðar utan þéttbýlis skal gæta ákvæða laga um náttúruvernd”.

Hér er vert að skoða málið aðeins nánar. Þrátt fyrir vísun 43. gr. náttúruverndarlaga til annarra laga verður að telja eðlilegt að einnig sé í byggingareglugerð vísað til þess að gætt sé ákvæða umferðar- og vegalaga við uppsetningu auglýsinga meðfram vegum og utan þéttbýlis.

6.5 Skipulagsreglugerð nr. 90/2013

Í 5. kafla skipulagsreglugerðar er fjallað deiliskipulag, en í grein 5.3.2.4 er komið inná upplýsinga- og auglýsingaskilti. Þar segir að setja skuli ákvæði um upplýsinga- og auglýsingaskilti þar sem gera má ráð fyrir slíku. Jafnframt kemur fram í greininni að upplýsinga- og auglýsingaskilti í íbúabyggð skulu ekki hafa truflandi áhrif vegna stærðar, lýsingar eða ásýndar.

Ekki verður sagt að þessi framsetning sé mjög skýr, t.d. kemur ekki fram hver meta skuli það hvort upplýsinga- og auglýsingaskilti hafi truflandi áhrif. Ennfremur er vert að staldra við orðið „upplýsingaskilti” og velta fyrir sér hvað felist í því.

6.6 Auglýsingar Vegagerðarinnar við vegi

Annað sjónarhorn á auglýsingum við vegi eru merki sem Vegagerðin setur upp og ætlað er að koma á framfæri skilaboðum til ökumanna. Þar sem ekki eru um að ræða merki í umfmg. má velta fyrir sér heimildinni sem stendur að baki þessum merkjum⁶. Vanda þarf til verka, en benda má á að auglýsingar þessar eru í flestum tilvikum óskiljanlegar öðrum en þeim sem skilja íslensku.⁷

⁶ Umhugsunarefni hvort uppsetning þessara skilta falli undir 43. gr. náttúruverndarlaga.





Mynd 6:
Löggæslumyndavélar

Á þessu merki eru ökumenn hvattir til að muna eftir löggæslumyndavélunum. Eingöngu beint að þeim sem skilja íslensku.



Mynd 7: Vetrarvegur

Það hlýtur að vera öryggisatriði að skilti sem vísar á aðra leið þegar færð er slæm sé skiljanlegt sem flestum vegfarendum.



Mynd 8: Varpland

Þetta merki fellur undir bráðabirgðamerki sbr. 16. gr. umfmg. Mikilvægt að huga að því að erlendir ökumenn nemi skilaboðin að fuglar geti verið á vegi.



Mynd 9:
Öryggisupplýsingar

Í norsku umferðarmerkjareglugerðinni er þetta merki sett í flokk 590, umferðaröryggisupplýsingar. Athugandi að skoða hvort þetta merki, svo og önnur sem hér að ofan eru nefnd, ættu að vera í sérstökum kafla, „umferðaröryggisupplýsingar“ í endurskoðaðri umfmg. Sérstaklega verði gætt að því að koma skilaboðum til erlendra jafnt sem innlendra ökumanna.



6.7 Aðkoma Vegagerðarinnar að heildarumhverfi vega

Með vísan til þess sem rakið er hér að ofan er ljóst að reglur um skilti/ auglýsingar við vegi á Íslandi geta verið flókinn frumskógur sem erfitt er að henda reiður á.

Niðurstaða könnunar á núverandi fyrirkomulagi er að breytinga er þörf til að koma þessum málum í skilvirkari farveg.

Í því sambandi er vert að skoða þann möguleika að Vegagerðinni verði veitt viss aðkoma að ákvörðunum um heildarumhverfi vega, m.a. að því er varðar umferðarmerki/ skilti/ /auglýsingar sem sett eru upp við þjóðvegi og í nágrenni þeirra⁸, svo og við vegi utan alfaraleiða. Á það ekki síst við um mat á því hvort uppsetning slíkra merkja geti mögulega komið niður á umferðaröryggi og að gætt sé að heildarmynd vegar og umhverfis hans. Mikilvægt er að þess sé gætt að upplifun erlendra ferðamanna af einstæðri náttúru Íslands sé ekki eyðilögð með óþörfum skiltum/ auglýsingum við vegi.

Tekið skal fram að viðurkenna verður visst forræði sveitarfélaga á þessum málum innan marka sveitarfélaganna.

⁸ Þó ekki í þéttbýli.



7 Flokkar umferðarmerkja

Í umfjöllun um umferðarmerki er mikilvægt að greina milli flokka umferðarmerkja eftir efni þeirra og innihaldi en tveir helstu flokkarnir eru eftirfarandi:

A. Umferðarmerki sem eiga sér stoð í boð- og bannreglum umferðarlaga (4. – 7. gr.) eða á grundvelli annars valdboðs og varða upplýsingar til vegfarenda um rétt, skyldu, takmarkanir eða bann sem þeim ber að lúta.⁹

Í samningi SP um umferðarmerki og umferðarljós eru þessum umferðarmerkjum skipt upp í fjóra flokka:

- forgangsmerki
- bannmerki
- boðmerki
- sérstök skyldubundin umferðarmerki.

B. Umferðarmerki sem sett eru upp annað hvort á grundvelli matskenndra ákvarðana viðkomandi stjórnvalds eða samkvæmt beiðni þess þjónustuaðila sem merkið vísar á. Hér undir falla:

- Upplýsinga- og þjónustumerki sbr. 8. – 14. gr. umfmg. sem ætlað er að veita upplýsingar um umferðarleiðir, akstursstefnur, áfangastaði, fjarlægðir, þjónustu og áhugaverða staði.

Ólíkar reglur gilda að miklu leyti um þessa tvo flokka umferðarmerkja og því rökrétt að hafa þá aðskilda í endurskoðaðri umfmg.

⁹ Á ensku „regulatory signs” sem vísar til þess valdboðs sem er á bakvið þau.



7.1 Þróun reglna um umferðarmerki í gegnum tíðina hér á landi

Þróun á reglugerðum um umferðarmerki hér á landi hefur verið nokkuð athyglisverð. Svo virðist sem stjórnvöld hafi í umfmg. nr. 414/1978 og umfmg. nr. 341/1989 gert sér far um að fylgja sem mest uppbyggingu og kaflaskiptingu samnings SP um umferðarmerki og umferðarljós og þeirri flokkun umferðarmerkja sem þar kemur fram. Hins vegar var vikið frá þessari stefnu með gildistöku endurskoðaðrar umfmg. árið 1995 eins og kaflaskiptingar þessara þriggja síðustu umfmg. hér á landi bera með sér.

Umfmg. nr. 414/1978



- Viðvörðunarmerki
- Bannmerki
- Boðmerki
- Leiðbeiningarmerki

Umfmg. nr. 341/1989



- Viðvörðunarmerki
- Bannmerki
- Boðmerki
- Leiðbeiningarmerki
- Undirmerki

Umfmg. nr. 289/1995



- Viðvörðunarmerki
- Bannmerki
- Boðmerki
- Upplýsingamerki
- Þjónustumerki
- Vegvísar
- Akreina-merki
- Bráðabirgðamerki
- Undirmerki
- Önnur merki

Mynd 10: Þróun reglna um umferðarmerki



Til samanburðar eru hér yfirlit yfir kaflaskiptingu og uppbyggingu samnings SP og reglugerða um umferðarmerki í Noregi og Danmörku.

Samningur SP um umfm. og umfljós	Umfmrg. í Noregi	Umfmrg. í Danmörku
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Viðvörðunarkerki	<input type="checkbox"/> Viðvörðunarkerki	<input type="checkbox"/> Viðvörðunarkerki
<input type="checkbox"/> Forgangskerki	<input type="checkbox"/> Forgangskerki	<input type="checkbox"/> Forgangskerki
<input type="checkbox"/> Bannkerki	<input type="checkbox"/> Bannkerki	<input type="checkbox"/> Bannkerki
<input type="checkbox"/> Boðkerki	<input type="checkbox"/> Boðkerki	<input type="checkbox"/> Boðkerki
<input type="checkbox"/> Upplýsingamerki	<input type="checkbox"/> Upplýsingamerki	<input type="checkbox"/> Upplýsingamerki
	<input type="checkbox"/> Þjónustumerki	<input type="checkbox"/> Undirmerki
	<input type="checkbox"/> Undirmerki	(Vegvísar/ þjónustumerki í sérkafla)
	<input type="checkbox"/> Yfirborðsmerkingar	

Mynd 11: Samanburður SP - Dan - Nor

Við mjög svo brýna endurskoðun á umfmrg. á næstu misserum er mikilvægt að flokkum umferðarmerkja verði fækkað og reglugerðin sniðin í meginatriðum að samningi SP um umferðarmerki og umferðarljós, svo og fyrirmyndum í löggjöf nágrannalanda okkar, eins og kostur er.

7.2 Viðurlög

Í reglugerð nr. 930/2006 um sektir og önnur viðurlög vegna brota á umferðarlögum nr. 50/1987 og reglum settum samkvæmt þeim er ekki gerður greinarmunur á umferðarmerkjum sem kveða á um rétt og skyldu vegfarenda annars vegar og þeim sem eingöngu eru til leiðbeiningar og/ eða upplýsingar hins vegar.

Í viðauka I við reglugerðina er kveðið á um viðurlög á grundvelli 1.-2. mgr. 5. gr. umferðarlaga við eftirfarandi háttsemi:



- Ekið gegn rauðu umferðarljósi
- Ekið gegn einstefnu
- Bann við framúrakstri eigi virt
- Önnur umferðarmerki eigi virt (nema leggja beri gjald á skv. c-lið 108 gr.).

Ætla mætti af þessar framsetningu að viðurlög liggja við ef ökumaður virðir ekki hvert og eitt umferðarmerki sem fellur undir umfmg. Því fer eðli máls samkvæmt fjarri.

Til skýringar skal nefnt ákvæði 62. gr. hollensku umferðarlaganna sem hljóðar svo í íslenskri þýðingu: „vegfarendum ber að virða öll umferðarmerki sem vísa til boðs eða banns í umferðinni”¹⁰. Í 5. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 kemur hins vegar eftirfarandi fram: „Vegfarandi skal fara eftir leiðbeiningum um umferð, sem gefnar eru með umferðarmerkjum, umferðarljósum eða hljóðmerkjum á eða við veg, sbr. 84. gr. laganna”.

Við skoðun á hollenskum og íslenskum lögum að þessu leyti verður ekki komist hjá því að álykta, að hollenska ákvæðið sé skynsamlegra, varla getur það talist skylda að fara eftir upplýsingamerkjum, sbr. 8. og 9. gr. umfmg., svo dæmi sé tekið. Öðru máli gegnir hins vegar um 4.-7. gr. reglugerðarinnar sem fjalla um boð- og bannmerki.

Lagt er til að þessi sjónarmið verði höfð í huga við endurskoðun umferðarlaga og jafnframt að í endurskoðaðri umfmg. verði skýr greinarmunur gerður á umferðarmerkjum sem skylt er að fara eftir og þeim sem eingöngu eru til leiðbeiningar og/ eða upplýsingar.

Þegar lokið hefur verið við endurskoðun á umfmg. er brýnt að endurskoða sektarreglugerðina og hækka til muna sektir við brotum á boð- og bannreglum í umfmg. Einnig þarf að huga að skilvirku, samþættu innheimtakerfi sekta að evrópskri fyrirmynd til að ná til þeirra erlendu ökumanna sem gerast brotlegir við umferðarlög á hér á landi.

¹⁰ Á ensku: "Road users are required to observe all road signs giving orders or containing prohibitions".

8 Stjórnsýsla umferðarmerkja

Eins og áður hefur fram komið kallar aukinn fjöldi erlendra ökumanna á vegum landsins á endurskoðun á heildarumhverfi umferðarmerkja og þeim viðmiðum sem hingað til hafa verið lögð til grundvallar kerfinu. Í því sambandi er mikilvægt að sérstaklega verði hugað að stjórnsýslu á sviði umferðarmerkja og hvernig megi efla hana og tryggja frekari samræmingu á kerfi umferðarmerkja á landsvísu.

8.1 Íslenskt lagaumhverfi umferðarmerkja

Í 13. gr. vegalaga segir að Vegagerðin sé veghaldari þjóðvega, en sveitarfélög séu veghaldarar sveitarfélagsvega. Samkvæmt 46. gr. vegalaga nr. 80/2007 ber veghaldari ábyrgð á því að vegir sem opnir eru almenningi til frjálsrar umferðar uppfylli kröfur sem gerðar eru, m.a. tilliti til merkinga og annarra þátta sem kveðið er á í lögnum.

Í 84. - 87. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 er fjallað um ábyrgð á uppsetningu umferðarmerkja en þar kemur fram að Vegagerðin beri ábyrgð á uppsetningu og viðhaldi þeirra umferðarmerkja hér á landi á vegum sem heyra undir ábyrgðarsvið Vegagerðarinnar, þó ekki við þjóðvegi í þéttbýli, en lögreglan ber að öðru leyti þessa ábyrgð á uppsetningu umferðarmerkja (85. gr.).

Sveitarfélag er veghaldari skv. 46. gr. vegalaga, en ekki er nánar tilgreint í umferðarlögum hvort um einhvers konar verkaskiptingu sé að ræða milli lögreglu og sveitarfélaga. Verður ekki hjá því komist að álykta að ákveðið misræmi sé á milli vegalaga annars vegar og umferðarlaga hins vegar að því er varðar hver hafi forræði á uppsetningu umferðarmerkja við vegi sem eru innan sveitarfélaga.

Þess skal getið að í 1. mgr. 81. gr. í frumvarpi til umferðarlaga sem lagt var fram á á 141. löggjafarþingi 2012-13 er gert ráð fyrir að veghaldari fái ríkari heimildir til uppsetningar á

umferðarmerkjum á sama tíma og dregið er úr hlutverki lögreglunnar að þessu leyti. Verði þetta ákvæði að lögum er stórt skref tekið í þá átt að efla ákvörðunarvald veghaldara um uppsetningu umferðarmerkja. Jafnframt opnar þessi nálgun á möguleika til að koma stjórnsýslumálum í fastara form, m.a. vegna þess að lögreglan verður ekki lengur sá ákvörðunaraðili um uppsetningu umferðarmerkja sem nú er.

8.2 Stjórnsýsla umferðarmerkja í Danmörku

Athyglisvert er að skoða hvernig málefnum umferðarmerkja er skipað í Danmörku. Reglum um umferðarmerki er þar skipt í tvær reglugerðir eins og áður sagði, annars vegar reglugerð nr. 802/2012 um gerð og þýðingu umferðarmerkja^l og hins vegar viðamikil reglugerð um notkun umferðarmerkja nr. 801/2012, 420 greinar alls.^m

Reglugerðin um gerð og þýðingu umferðarmerkja er sett á grundvelli umferðarlaga (nr. 1055/2012) og með hliðsjón af reglugerð (nr. 893/2012) sem fjallar um verkefni og heimildir Samgöngustofu (Trafikstyrelsen), kæruleiðir og upplýsingar um útgefnar reglur stofnunarinnar.

Reglugerðin um notkun umferðarmerkja er sett á grundvelli umferðarlaga (nr. 1055/1012), laga um opinbera vegi (nr. 1048/2011) og laga um einkavegi (nr. 1537/2010).

Í 1. gr. dönsku reglugerðinnar um notkun umferðarmerkja er tekið fram að reglugerðin fjalli um ákvarðanir varðandi notkun og stjórnsýslu umferðarmerkja. Auk reglna um uppsetningu og notkun umferðarmerkja er hlutverki einstakra stofnana, ábyrgðarsviði og stjórnsýslu umferðarmerkja gerð góð skil í reglugerðinni.

Í 12. kafla dönsku reglugerðarinnar um notkun umferðarmerkja er fjallað sérstaklega um þjónustumerki, en þau skipta miklu máli varðandi leiðsögn ökumanna að þjónustu, ekki síst erlendra ökumanna sem eru oftast en ekki ókunnugir staðháttum.



- Í 330. gr. rgl. er tilgangi þjónustumerkja lýst, en þar segir að þeim sé ætlað að vísa leið til áhugaverðra staða, gististaða, þjónustustarfsemi og svipaðra staða. Tekið er fram að þeim sé ekki ætlað að vísa leið til landfræðilegra staða.
- Í 332. gr. rgl. er fjallað um kærheimildir. Þar segir að lögfræðileg álitafni varðandi ákvarðanir sveitarfélaga um almenn og sérstök þjónustumerki megi kæra til Vegagerðarinnar og er kærufrestur 4 vikur. Ekki er hægt að kæra niðurstöður Vegagerðarinnar til ráðuneytisins.
- Í 333. gr. rgl. segir að ákvarðanir Vegagerðarinnar sem veghaldara varðandi þjónustumerki megi kæra til ráðuneytisins.

Eins og danska kerfið ber með sér er stjórnsýsluleg meðferð mála varðandi þjónustumerki í föstum skorðum. Þar gegnir Vegagerðin mikilvægu hlutverki sem stjórnsýslustofnun og ráðuneytið á sama hátt gagnvart ákvörðunum Vegagerðarinnar um þjónustumerki.

8.3 Samgöngustofa/ Vegagerðin

Með lögum nr. 119/2012 um Samgöngustofu, stjórnsýslustofnun samgöngumála og lögum nr. 120/2012 um Vegagerðina, framkvæmdastofnun samgöngumála, var ætlunin að aðgreina stjórnsýsluhluta Vegagerðarinnar frá annarri starfsemi og fella eingöngu framkvæmdaverkefni undir starfssvið Vegagerðarinnar. Samgöngustofu var á sama hátt falið að fara með stjórnsýslu vegamála, sbr. 4. tl. 2. mgr. 1. gr. laga um Samgöngustofu.

Stjórnsýslulög nr. 37/1993 taka til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga (1. mgr. 1. gr.). Ákvarðanir stjórnvalda um rétt og skyldu manna falla undir lögina (2. mgr. 1. gr.). Þar af leiðandi má segja að allar ákvarðanir sem teknar eru af hálfu Vegagerðarinnar og varða rétt manna og skyldur falli undir stjórnsýslulög, hvað sem líður ákvæði 2. mgr. 1. gr. laga um Samgöngustofu varðandi stjórnsýsluhlutverk stofnunarinnar.

Sú hugmynd að ætla annarri stofnun að fjalla um stjórnsýslumálefni Vegagerðarinnar hlýtur að þarfnast frekari skoðunar við. Umsýsla veghaldara með umferðarmerki lýtur óhjákvæmilega stjórnsýslulögum, og það krefst mikillar þekkingar og yfirsýnar yfir

málaflokkinn að afgreiða slíkt mál, enda eru umferðarmerkjafræði í eðli sínu flókin fræði. Í litlu landi sem Íslandi ber að gjalda varhug við að málefnum sem varða umferðarmerki sé skipt á tvær undirstofnanir. Vandséð er að slíkt verklag sé í samræði við hagræðingarkröfur í opinberum rekstri og góða stjórnsýsluhætti.

Skv. 57. gr. vegalaga nr. 80/2007 má skjóta stjórnsýsluákvörðunum Vegagerðarinnar til ráðherra. Um málsmeðferð fer eftir ákvæðum stjórnsýslulaga. Með þessu ákvæði er því réttilega slegið á föstu að Vegagerðin sé stjórnsýslustofnun. Afar mikilvægt er að yfirgripsmikil stjórnsýsluþekking sé til staðar innan stofnunarinnar þar sem ítrekað reynir á ákvarðanir um réttindi og skyldur almennings í verkefnum Vegagerðarinnar. Á það við hvort sem stjórnsýsluákvörðun er kærð til Vegagerðarinnar eða ákvörðun Vegagerðarinnar sé kærð til ráðuneytis.

8.4 Sérstaða þjónustu- og upplýsingamerkja við veg

Gangi spár um ferðamannafjölda eftir má gera ráð fyrir að árið 2020 verði allt að 15% ökumanna á vegum landsins erlendir ferðamenn. Gefur auga leið að starfsemi fyrirtækja sem þjónusta ferðamenn muni eflast og að þau muni vilja í auknum mæli nota þjónustu- og upplýsingamerki við vegi til að beina athygli ferðamanna að sínu fyrirtæki.

Með skírskotun til þessarar þróunar verður að telja brýnt að þessum málum verði komið í ákveðið stjórnsýsluferli hér á landi. Mikilvægt er að sett verði skýr viðmið sem leggja beri til grundvallar þegar ákvörðun er tekin um að heimila eða hafna beiðni um uppsetningu á þjónustu- og upplýsingamerkjum.

Lagt er til að helstu viðmið sem hafa beri til hliðsjónar við mat á umsókn um uppsetningu slíkra merkja við vegi verði þessi:

- Að viðkomandi merki sé í umfmg. eða sérstök heimild sé til uppsetningar þess.
- Að þarfagreining hafi farið fram.
- Að umhverfissjónarmið mæli ekki gegn uppsetningu merkisins.

- Að umhverfi vegar beri merkið, þ.e. að rými sé nægilegt.
- Að ekki sé hætt á að merkið skyggi á önnur umferðarmerki, einkum boð- og bannmerki umfmg.

Ákvarðanir veghaldara sem teknar eru á grundvelli fyrirfram ákveðinna viðmiða ráða niðurstöðunni. Þar takast á hagsmunir þess sem vill setja upp þjónustu- og/eða upplýsingamerki annars vegar og að jafnframt séu góðar leiðbeiningar til staðar fyrir ferðamenn við vegi landsins, en hins vegar þau sjónarmið sem að ofan eru talin upp. Þau varða í raun líka hagsmuni ferðamanna að því leyti að virt séu þau atriði sem fram koma í kafla 9 hér á eftir, m.a. um að forðast skuli sjónmengun vegna umferðarmerkja. Þannig kallast á mismunandi sjónarmið sem komast verður að niðurstöðu um í hverju einstöku máli.

Tímabært er að umsóknarferli um uppsetningu á þjónustu- og upplýsingamerki á grundvelli umfmg. verði komið í ákveðinn farveg á vegum ríkis og sveitarfélaga. Þannig verði aðili sem setja vill upp slíkt merki að fylla út samræmt eyðublað til að koma beiðni á framfæri¹¹. Víðast hvar í nágrennalöndum okkar er þessi háttur hafður á þegar umsókn er lögð fram. Með því móti er einfaldara að setja mál í kærufarli ef svo ber undir.

Við afgreiðslu slíkra mála hlýtur að vera höfuðatriði að umsókn sé meðhöndluð í samræmi við góða stjórnsýsluhætti og eftir að niðurstaða er fengin geti þar til bær aðili kært hana til æðra setts stjórnvalds ef því er að skipta.

8.5 Æskilegar endurbætur á stjórnsýslu á sviði umferðarmerkja

Þó svo að höfuðáherslan hafi verið lögð á stjórnsýslu þjónustumerkja- og upplýsingamerkja almennt hér að framan er það er í raun grundvallaratriði að skýrar og afdráttarlausar reglur gildi almennt um stjórnsýslu umferðarmerkja hér á landi. Þannig sé skýrt hvaða stjórnvald tekur ákvarðanir, samþykkir eða eftir atvikum synjar beiðni um uppsetningu umferðarmerkis og enn fremur að kæruleiðir séu skýrar.

¹¹ Sjá t.d. til fróðleiks [eyðublað](#) vegna umsóknar um að setja upp brúnt merki fyrir ferðamannastaði.

Á sama hátt og heimild til kæru ákvörðunar Vegagerðarinnar til ráðuneytis er í lögum hlýtur að vera eðlilegt að sett verði í löggjöf ákvæði þess efnis að ákvörðun sveitarfélags sé kæranleg til Vegagerðarinnar.

Á þetta er lögð áhersla þar sem afar mikilvægt er að auka einsleitni kerfisins þannig að útfærsla á umferðarmerkjum þróist á grundvelli sömu viðmiða á alls staðar á landinu. Með því móti geti vegfarendur (erlendir sem innlendir) treyst því að sömu viðmið eigi við um umferðarmerki alls staðar á landinu.

Í reglugerð um verkefni dönsku vegagerðarinnar nr. 1285/2011ⁿ kemur m.a. fram að eitt af hlutverkum hennar sé að annast kæru- og ágreiningsmál. Eðlilegt hlýtur að teljast að sett verði sambærileg reglugerð hér á landi þar sem kveðið verði á um verkefni Vegagerðarinnar, m.a. um ferli kæru- og ágreiningsmála.

Það er yfirlýst stefna ríkisstjórnarinnar að gera þurfi umtalsverðar umbætur og breytingar á stjórnkerfinu til að nýta takmarkaða fjármuni eins vel og unnt er, en jafnframt með það að markmiði að stjórnsýsla og þjónusta hins opinbera við almenning og atvinnulíf verði eins góð og kostur er. Í samræmi við þessa stefnumörkun er eindregið lagt til að mögulegt verði að skjóta ákvörðun sveitarfélags um uppsetningu eða höfnun á uppsetningu umferðarmerkis með kæru til Vegagerðarinnar sem úrskurði í slíkum málum. Þar er sérfræðipækkingin og því vart ástæða til að byggja upp sömu þekkingu hjá annarri stofnun.



9 Umhverfið og umferðarmerki

Í tillögu til þingsályktunar um samgönguáætlun fyrir árin 2011-2022, sem samþykkt var af Alþingi þann 19. júní 2012, er áhersla lögð á að sérstaklega sé horft til þarfa ferðabjónustunnar við útfærslu og endurbætur á vegakerfinu^o. Er það í samræmi við niðurlag 2. gr. laga um samgönguáætlun nr. 33/2008, en þar segir að taka skuli tillit til þarfa ferðabjónustunnar fyrir bættar samgöngur.

Í samgönguáætlun er því jafnframt lýst yfir að „við uppbyggingu samgöngumannvirkja verður sem fyrr hugað að sjónrænum áhrifum á landslag“.

Hér er fjallað um mikilvægt málefni sem hlýtur að varða bæði ákvarðanir um vegastæði og fyrirkomulag og uppsetningu umferðarmerkja.



Mynd 12: Kaldalón, Ísafjarðardjúpi (mynd höf.)

Í umfmg. er notkun þessa umferðarmerkis (A11.37) lýst svo: „Merki þetta má nota til að vara við að sauðfé gangi laust á vegasvæði þar sem umferð er mikil og að jafnaði hröð“. Þessi lýsing á alls ekki við umferð á þessum vegi. Þar er umferð lítil og að jafnaði hæg og auk þess engin ástæða til að draga að óþörfu athygli frá einstæðri náttúruvegurð með þessu umferðarmerki.



Ferðamenn sem fara um vegi landsins upplifa í leiðinni umhverfið og einstaka fegurð íslenskrar náttúru. Því er afar mikilvægt að ekki séu einungis valin vegastæði sem falla vel að umhverfinu, heldur sé þess einnig vandlega gætt við uppsetningu umferðarmerkja að þau valdi sem minnstri sjónmengun, en þess þó jafnframt gætt að ákvörðun um staðsetningu þeirra komi ekki niður á umferðaröryggi.

Mikilvægt er að vandað sé til verka og þeirri meginstefnu fylgt, að umferðarmerki séu ekki sett upp að óþörfu og til skaða fyrir umhverfið.¹² Til að leggja frekari áherslu á mikilvægi sjónrænna áhrifa umferðarmerkja á landslag er æskilegt að ákvæði um ábyrgð þeirra sem sjá um uppsetningu umferðarmerkja á að taka slík umhverfissjónarmið til greina verði sett í endurskoðaða umfmg. Þannig má tryggja að þessi mikilvægu atriði verði lögð til grundvallar við ákvarðanir um uppsetningu á umferðarmerkjum í dreifbýli og reyndar að vissu leyti einnig í þéttbýli.

9.1 Nýjar stefnur og viðhorf í málefnum umferðarmerkja

Í nágrennalöndum okkar hefur sú stefna fengið hjómgrunn á seinni árum að umferðarmerki eig að vera þannig úr garði gerð að þau skaði ekki umhverfið, svo sem með því að nota efni í merkin sem ekki eru umhverfisvæn.

Ennfremur hefur það sjónarmið, að umferðarmerki sé sett fram á myndrænan hátt í stað texta fengið meira vægi í seinni tíð. Byggist það m.a. á því sjónarmiði að slík umferðarmerki hafi í för með sér minni sjónmengun í umhverfinu. Ekki síður mikilvægt er þó að myndræn framsetning á umferðarmerkjum veldur því, að öllu jöfnu er auðveldara fyrir erlenda ökumenn að nema þau skilaboð sem umferðarmerkjunum er ætlað að koma á framfæri.

Víða erlendis hefur verið mörkuð sú stefna að halda fjölda uppsettra umferðarmerkja innan hóflegra marka til koma í veg fyrir að ofgnótt umferðarmerkja geti valdið því að ökumaður ruglist í ríminu, jafnvel með alvarlegum afleiðingum.

¹² Sjá til hliðsjónar mynd á forsíðu verkefnisins, spurning hvort nauðsynlegt sé að hafa sama umferðarmerki báðum megin vegar og einnig hver þörfin fyrir merkin séu á þeim stað sem þau eru.

Það fer eftir ýmsum utanaðkomandi þáttum, svo sem hámarkshraða á viðkomandi stað, hvað ökumaður getur numið mikið magn af upplýsingum sem fram koma á umferðarmerki. Almennt er talið að takmarka skuli fjölda skilaboða á samsettum umferðarmerkjum. Of margar upplýsingar bjóða heim hættunni á að slíkt geti truflað ökumenn við akstur ökutækis. Á það ekki síst við um erlenda ökumenn sem ókunnir eru staðháttum og akstri hér á landi.

9.2 Mikilvægi samstarfs

Í greinargerð með 2. gr. frumvarps til laga um breytingar á lögum nr. 73/2005 um skipan ferðamála, sem lagt var fram á 140. löggjafarþingi 2011-2012, er að finna eftirfarandi setningu^p: „Aðrir sem gert er ráð fyrir að taki þátt í samráðsvettvangi um ferðamál eru Ferðamálastofa, Vegagerðin og Umhverfisstofnun en allar þessar stofnanir eru grunnstofnanir varðandi uppbyggingu ferðaþjónustunnar hér á landi”.

Hér er í raun um tímamótayfirlýsingu að ræða þar sem því er slegið föstu að Vegagerðin verði að hafa aðkomu að málefnum sem varða uppbyggingu ferðaþjónustunnar. Sá fyrirvari skal þó gerður að þar sem búið er að skilja á milli Samgöngustofu og Vegagerðar um ýmis verkefni verður að skoða nánar hvora stofnunina er átt við varðandi væntanlegt samráð. Er reyndar í þessu sambandi umhugsunarefni hvort ekki væri æskilegra að málefni vegaf framkvæmda, umferðaröryggis, umhverfis vega og umferðamerkja séu á hendi einnar og sömu stofnunar. Út í þá sálma verður hins vegar ekki nánar farið í verkefni þessu.



10 Alþjóðleg viðmið við merkingar ferðamannastaða

Víða erlendis eru hvít merki á brúnum grunni í stöðugt meira mæli farin að ryðja sér til rúms sem sérstök merki til að vísa ferðamönnum leið að áfangastað frá aðalleiðum. Þau eru hluti af alþjóðlegu kerfi umferðarmerkja (á vegum UNECE) sem falla undir leiðbeinandi umferðarmerki (þjónustu/ upplýsingamerki), en hafa enn ekki verið felld inn í samning SP um umferðarmerki og umferðarljós.

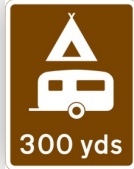
Almennt er viðurkennt að þessi merki skuli hönnuð og sett upp á grundvelli eftirfarandi forsendna:

- Merki sem vísa á ferðamannastaði skulu einungis sett upp á stöðum þar sem ekki er vafi á að þau komi að notum. Tryggja skal að gildi þeirra og athygli vegfarenda sé ekki skert með of mörgum merkjum.
- Merki sem leiðbeina um ferðamannastaði skulu aldrei sett upp á stöðum þar sem vegafarendum er ætlað að einbeita sér fyrst og fremst að reglum um umferð á grundvelli boð- og bannmerkja umferðarlaga.
- Merki sem leiðbeina um umferð til áfangastaða skulu sett upp í hæfilegri fjarlægð frá þeim stöðum sem þau vísa til.
- Brúnn litur á merkjum skal eingöngu notaður á merki sem vísa á ferðamannastaði, í engum tilfellum sem boð- eða bannmerki. Ráðlagt er að þau lönd sem nota aðra liti á merkjum fyrir ferðamenn skipti þeim smám saman út og taki upp hvít tákni á brúnum grunni til að vísa ferðamönnum leið.
- Texti sem notaður er á merki fyrir ferðamenn ætti að skipta út með tákni eða skýringarmynd, ef mögulegt er, til að gera þau skiljanlegri fyrir erlenda vegfarendur.





Mynd 13: Breskt merki I



Mynd 14: Breskt merki II

Í Bretlandi er smám saman verið að skipta út hvítum þjónustumerkjum á bláum grunni yfir í hvít merki á brúnum grunni. T.d. var hætt við notkun á umferðarmerkjum um áningastað og hjólhýsi með bláum grunni og hvítri áletrun árið 2005. Í þess stað komu í bresku umferðarmerkjareglugerðina umferðarmerki með brúnum grunni og hvítu tákni.⁹

Í Bretlandi hefur verið gefinn út staðall um merkingar á vegum sem veita upplýsingar til ökumanna um aðstöðu fyrir ferðamenn (tourist facilities) annars vegar og hins vegar ferðamannastaði (tourist attractions)⁷. Umferðarmerkin eru flokkuð á sama hátt og er athugandi hvort ekki skuli gert hið sama hér á landi þannig að merkin endurspegli þessa tvo flokka.



Mynd 15: Breskt merki III

Hvatt er til að skoðaður verði möguleiki á því að skipta smám saman út hvítum þjónustumerkjum á bláum grunni fyrir hvít merki á brúnum grunni hér á landi í því skyni að vísa innlendum og erlendum ferðamönnum leið um landið.

10.1 Sérmerktar ferðamannaleiðir

Í kjölfar aukningar erlendra ferðamanna til Íslands hefur umræða um nauðsyn þess að beina umferð markvisst frá hinum hefðbundnu ferðamannaleiðum og yfir til annarra áhugaverðra staða og leiða aukist að sama skapi.

Með því að dreifa ferðamönnum á fleiri staði, má leiða að því líkum að auka megi umferðaröryggi og einnig má telja líklegt að ferðamenn freistist síður til að aka utan hefðbundinna leiða þar sem merkingar eru takmarkaðar eða jafnvel ekki til staðar.

Verði farið í það verkefni að skilgreina sérstakar ferðamannaleiðir hér á landi er nauðsynlegt í kjölfar greiningar á mögulegum leiðum að merkja þær rækilega til að auðvelda ökumönnum, erlendum sem og innlendum, að aka um þær.

10.2 Merkingar ferðamannaleiða á Norðurlöndunum

Í Noregi hafa verið afmarkaðar sérstakar ferðamannaleiðir fyrir akandi ferðamenn í vegakerfinu með afar góðum árangri.^s Nú eru alls 18 tilgreindar ferðamannaleiðir í Noregi og búið er við að þeim fjölgi á komandi árum^t. Sérstakt merki í norsku umfmg. gefur til kynna að vegur sé hluti af ákveðinni ferðamannaleið.



Mynd 16: Norskt merki -
Ferðamannaleið

Norska merkið sem gefur til kynna afmarkaða ferðamannaleið^u.



Í Danmörku hefur merkið „Margueriruten“ náð miklum vinsældum sem merki fyrir sérstakar ferðamannaleiðir. Um er að ræða samtals 3.500 km vegi sem leiðir ferðamanninn að um 200 helstu ferðamannastöðum landsins, en alls eru 1000 staðir sem eru sérstaklega tilgreindir á leiðinni. Hægt er að hala niður leiðinni í síma og hlusta á og fræðast um staðina sem farið er um.



Mynd 17: Danskt merki -
Ferðamannaleið

Danska merkið sem gefur til kynna ferðamannaleiðir „Margureriruten“.



Mynd 18: Sænskt merki -
Ferðamannaleið

Sænska merkið sem gefur til kynna afmarkaða ferðamannaleið í Svíþjóð.

Í Danmörku er greint á milli áhugaverðra staða með mismunandi merkjum eftir því hvort viðkomandi staður er á forræði ríkis eða sveitarfélaga.





Mynd 19: Danskt merki -
Áhugaverður staður á
landsvísu

Áhugaverður staður sem eru á forræði ríkisins og rekinn af opinberu fé er merktur með brúnu merki (national seværdighed).



Mynd 20: Danskt merki -
Áhugaverður staður
innan sveitar

Áhugaverður staður sem er á forræði viðkomandi sveitarfélags og rekinn af sveitarfélaginu (lokal seværdighed).

10.3 Ferðamannaleiðir á Íslandi

Lagt er til að skoðað verði að taka upp sérstakt merki til að aðgreina sérstakar ferðamannaleiðir hér á landi. Merki það sem Norðmenn nota gæti fallið vel að aðstæðum á Íslandi.

Þess skal getið að nánari tillögur um sérmerkta ferðamannavegi voru settar fram í verkefni frá árinu 2009 sem fjallaði um skilgreiningar á ferðamannaleiðum og ferðamannavegum og styrkt var af rannsóknarsjóði Vegagerðarinnar⁷. Því má segja að búið sé að undirbúa jarðveginn fyrir merkingu ferðamannaleiða og

Úr skýrslunni „ferðamannavegir á Snæfellsnesi“, bls. 7:

„Ferðamannavegi um Snæfellsjökul er ætlað að auka umferðaröryggi ferðamanna með því að stuðla að jöfnum og hægum aksturshraða. Ferðamannavegur er miðaður við núverandi vegstæði og veggæði þ.e. um 6 m breiður vegur þar sem sjónlengdir geta verið stuttar og beygjur geta verið krappar, langhalli tekur mið af landslagi. Í verkefnatillögum er gert ráð fyrir að byggðar verði vegaxlir með útskoti á ákveðnum stöðum og áningastaðir bættir á helstu útsýnisstöðum.



ekkert að vanbúnaði að hefjast handa við verkefnið, sé vilji stjórnvalda fyrir hendi.

Lögð skal áhersla á að erlendir ökumenn verði sérstaklega hafðir í huga við útfærslu á ferðamannaleiðum og að umferðarmerki vísi leiðina á öruggan hátt og auki þannig á ferðaánægju og upplifun erlendra ferðamanna af ferðalögum um landið.

10.4 Merki UNESCO

Menningarmálastofnun Sameinuðu þjóðanna, UNESCO, útnefnir árlega áhugaverða staði á heimsminjaskrá sína. Enn sem komið eru Þingvellir eini staðurinn á Íslandi sem er á heimsminjaskránni, en nokkrir staðir hér á landi eru nú til athugunar hjá UNESCO. Eðlilegt hlýtur að teljast að merki UNESCO verði sett undir þjónustu- og upplýsingamerki í endurskoðaðri umfmrgr. til upplýsingar fyrir innlenda jafnt sem erlenda ferðamenn.



Mynd 21: UNESCO-merki

Til fróðleiks má geta þess að í dönsku reglugerðinni um notkun umferðarmerkja (357. gr.) er áskilið að Vegagerðin, að höfðu samráði við mennta- og menningarmálaráðuneytið gefi leyfi til notkunar þessa merkis. Lagt er til að sami háttur verði hafður á hér á landi.



11 Löggæslumyndavélar

Löggæslumyndavélar eru tæki sem staðsett eru víðsvegar í vegakerfinu og notuð til að nema hraða ökutækja, svo og akstur gegn rauðu ljósi þegar það á við.

Til að gefa til kynna að löggæslumyndavél sé framundan sem geti tekið ljósmynd af umferðarlagabroti er þetta umferðarmerki sett upp:



Mynd 22: Löggæslumyndavél

Umferðarmerkið löggæslumyndavél er ekki að finna í samningi SP um umferðarmerki og umferðarljós og því er ekki um samræmt umferðarmerki að ræða.¹³ Merkið er ekki notað í öllum nágrannalöndum okkar. Í Noregi og Svíþjóð er merkið til vinstri hér að neðan notað, en merkið til hægri er pólskt umferðarmerki sem gefur til kynna að löggæslumyndavél sé framundan:



Mynd 23: Norskt og sænskt merki um löggæslumyndavél



Mynd 24: Pólskt merki um löggæslumyndavél

¹³ Það er t.a.m. ekki að finna í viðauka við samning SP um umferðarmerki og umferðarljós.

Lagt er til að skoðað verði hvort rétt sé að fara að fordæmi Norðmanna og Svía og taka upp þeirra merki til að gefa til kynna löggæslumyndavél framundan á vegi, enda er það meira lýsandi en íslenska merkið.

Engin ákvæði eru í íslenskum lögum um uppsetningu og rekstur löggæslumyndavéla. Það eina sem gefur til kynna að þær séu notaðar hér á landi er merkið í umfmg., sem kom inn reglugerðina árið 2009.

Þar sem umdæmi lögreglunnar hér á landi eru afar víðfeðm verður að álíta að löggæslumyndavélar gegni ákveðnu hlutverki í að hafa hemil á hraðakstri erlendra ökumanna sem eru vanir mun meiri hámarkshraða en er almennt í gildi á Íslandi. Leggja ber þó áherslu á að rannsóknir sýna að staðbundnar og afmarkaðar ráðstafanir eru ekki til þess fallnar að stuðla að varanlegri lækkun hraða.^w

11.1 Úrbóta er þörf

Þar sem löggæslumyndavélar eru ekki notaðar í öllum löndum er brýnt að fyllri lagarammi verði settur um notkun þeirra, en með því móti má ætla að þær nái betur tilgangi sínum, ekki síst gagnvart þeim erlendu ökumönnum sem um vegina fara. Hins vegar verður að hafa í huga að nokkur mismunandi lögmál gilda um færanlegar/ handstýrðar löggæslumyndavélar og jarðfastar og þyrfti að finna lausn á samræmingu löggjafar að því leyti.

Eftirfarandi tillögur eru settar fram sem umræðuvettvangur um endurbætt umhverfi löggæslumyndavéla:

- Ákvæði verði sett í umferðarlög þar sem fram kemur að heimilað er eftirlit með akstri á grundvelli löggæslumyndavéla.
- Greint verði á milli mismunandi löggæslumyndavéla, t.d. færanlegra myndavéla sem notaðar eru á vinnusvæðum á og við veg.
- Föst löggæslumyndavél verði einungis sett upp að undangengnu áhættumati.



- Kveðið verði á um lágmarks- og hámarks fjarlægð umferðarmerkis frá fastri löggæslumyndavél.
- Settur verði gildandi hámarkshraði undir merkið.
- Settar verði eftirfarandi upplýsingar undir merkið á íslensku og ensku:
löggæslumyndavél/ speed camera.



Mynd 25: Tillaga að merki um löggæslumyndavél

11.2 Upplýsingagjöf

Afar mikilvægt er að upplýsingar um allt sem varðar löggæslumyndavélar komi fram í handbók sem lagt er til að samin verði, sbr. 18. kafla. Þar verði kerfi löggæslumyndavéla útskýrt vandlega þannig að engum sem hyggst aka um vegi landins eigi að koma á óvart að löggæslumyndavélar séu staðsettar víðsvegar í íslenska vegakerfinu.

Ítrekað skal að löggæslumyndavélar eru ekki leyfðar í öllum löndum. Þess vegna má ætla að ekki sé öllum vegfarendum ljós tilgangur þeirra og því sérstaklega brýnt að erlendum ökumönnum verði kynnt bæði umferðarmerki sem gefa til kynna að löggæslumyndavél sé framundan og tilgangur löggæslumyndavéla að öðru leyti útskýrður.



12 Umferðarmerki utan alfaraleiða

Það eru alkunn sannindi að hluti þeirra ferðamanna sem sækja Ísland heim er áfjáður í að komast fjarri þéttbýli og aka á vegum utan alfaraleiða. Ekki þarf mikið út af að bera til að hætta geti skapast við slíkan akstur. Því er afar brýnt að koma merkingum varðandi akstur utan alfaraleiða í viðunandi horf. Skipt getur sköpum um líf og dauða vegfarenda að þessir vegir séu vel merktir.

Í niðurstöðum skýrslu greiningardeildar Arionbanka á mikilvægi ferðaþjónustunnar í efnahagslegu samhengi kemur fram að ferðamenn sem koma til landsins hafi í mörgum tilfellum mjög svo fjölbreytta reynslu í farteskinu að því er varðar að ferðast til framandi landa^x. Jafnframt er tekið fram að í flestum tilfellum megi þó gera ráð fyrir að reynsla þeirra af akstri í víðerni og strjálbýli eins og er á Íslandi sé takmörkuð.

Í skýrslunni segir jafnframt að akstur um vegi landsins krefjist þekkingar, útbúnaðar og reynslu. Yfirvöld bjóða ferðamenn velkomna til Íslands, en því fylgi mikil ábyrgð að tryggja að umhverfið sé þannig að fyllsta öryggis sé gætt í hvívetna til að gera dvöl þeirra ánægjulega og að þeir komist heilir heim. Yfirvöld samgöngumála verða einfaldlega að vera viðbúin stóraukinni ásókn erlendra ferðamanna til landsins í heild og bregðast við með ábyrgum hætti.

12.1 Endurskilgreining vega utan alfaraleiða

Í 1. mgr. 7. gr. vegalaga segir að Vegagerðin sjái um gerð vegaskrár, sem er skrá yfir þjóðvegi landsins¹⁴. Í 2. mgr. 7. gr. laganna segir síðan að Vegagerðinni sé heimilt, telji hún ástæðu til, að halda skrá yfir aðra vegi í náttúru Íslands þar sem umferð er takmörkuð eða árstíðabundin. Slíka skrá skal gera í samráði við Umhverfisstofnun og sveitarfélög. Síðan er tekið fram að engar skyldur hvíli á ríkissjóði vegna vega sem falla undir þessa málsgrein.

¹⁴ Athygli er vakin á því að Vegaskráin er byggð á vegum eftir kjördæmum en ekki eftir landshlutum. Þannig kemur fram að þjóðvegakerfi Reykjavíkurkjördæmis er eingöngu 111 km. Tímabært hlýtur að breyta þessu fyrirkomulagi.

Með hliðsjón af auknum fjölda erlendra ökumanna á vegum landsins verður ekki hjá því komist að endurskoða 2. mgr. 7. gr. vegalaga og skilgreina nánar hvaða vegir falla undir „vegi í náttúru Íslands þar sem umferð er takmörkuð eða árstíðabundin” og átak síðan gert til að merkja slíka vegi. Eðlilegt hlýtur að teljast að fela Vegagerðinni skilyrðislaust að halda skrá yfir vegi sem falla undir ákvæðið og jafnframt að sinna viðhaldi og uppsetningu á umferðarmerkjum á þessum vegum.

Í samgönguáætlun fyrir 2011-2022 kemur fram sú stefnumótun að áhersla verði lögð á að endurbæta hættulega og ógreiðfæra vegarkafla á umferðarþyngstu tengivegunum og á umferðarmestu héraðsvegunum. Leitast verði við að bæta vegi til fjölsótttra ferðamannastaða. Athygli vekur í þessu sambandi hversu fáorð samgönguáætlun hefur verið um mikilvægi umferðarmerkja í gegnum árin. Leiða má engu að síður að því líkum að í endurbótum felist m.a. að hugað verði að umferðarmerkjum. Æskilegra væri þó að umferðarmerkjum væru gerð sérstök skil í samgönguáætlun, hvort sem um 4ra ára eða 12 ára áætlunina er að ræða.

Samkvæmt núgildandi náttúruverndarlögum er kortagrunnur um vegi og vegslóða á forræði ráðherra umhverfismála en gerð kortagrunnsins er í höndum Landmælinga Íslands. Ekki kemur fram í lögnum hvernig fara skuli með merkingar á slíkum vegum eða vegslóðum.

Ekki verður hjá því komist að endurmeta allt vegakerfið utan alfaraleiða og þar með umferðarmerkin á grundvelli breyttra forsendna, ekki síst vegna fjölgunar erlendra ökumanna á vegum landsins.

Í tillögum starfshóps umhverfisráðherra um vegi og slóða í óbyggðum frá árinu 2005 koma fram athyglisverðar tillögur þess efnis að „Vegagerðinni verði falið að setja upp og viðhalda vegnúmerakerfi og merkingum sem tekur til allra vega og slóða sem ákveðið verður að hafa opna eða tímabundið opna”.

Athugandi er að setja í umferðarlög ákvæði þess efnis að akstur um vegi utan alfaraleiða sé á ábyrgð viðkomandi ökumanns. Í framhaldinu verði útbúið umferðarmerki sem gefur til

kynna að för inn á veg sem nýtur takmarkaðs viðhalds sé jafnan á eigin áhættu þess sem um veginn fer, hvernig svo sem færð er hverju sinni. Það myndi eflaust draga kjarkinn úr mörgum ferðalanginum að vita að hann er á eigin vegum fjarri mannabyggð.



Bandarískt umferðarmerki sem gefur til kynna að akstur utan alfaraleiða sé á ábyrgð ökumanns.

Mynd 26: Bandarískt umf.merki

12.2 Lenging ferðamannatímabilsins

Í skýrslu Boston Consulting Group (BCG) um stöðu og horfur í ferðapjónustu á Íslandi² er bent á að sú stefnumörkun ferðamálayfirvalda að lengja ferðamannatímabilið leiði til þess sem dæmi, að kröfur til Vegagerðarinnar um snjómokstur á vegum aukist. Jafnframt er bent á að eftir því sem fleiri afskekkt svæði verði markaðssett fyrir ferðamenn utan háannatíma muni þörf fyrir þjónustu Vegagerðarinnar á þeim svæðum aukast. Aukin umferð erlendra ökumanna að vetri til hljóti að auka kröfur til ítarlegri upplýsinga um færð á vegum og veður, auk fleiri merkinga á erlendum tungumálum en í boði hefur verið hingað til.



Í skýrslunni er lagt til að Ferðamálaráð verði samræmingaraðili milli stofnana og ráðuneyta varðandi uppbyggingu innviða til að mæta auknum ferðamannastraumi utan háannatímans.

Að því er varðar vega- og samgöngumál verður hins vegar ekki hjá því komist að gefa yfirvöldum samgöngumála fullt forræði á málum sem varða samgöngur á landi í samvinnu við aðra hagsmunaaðila. Samgöngubætur og ítarlegar merkingar á vegum, auk upplýsinga um færð eru eitt mikilvægasta öryggisatriðið varðandi lengingu ferðamannatímans. Ekki verður hjá því komist að fela þeim sem gerst þekkja til mála að stýra þeirri vinnu.





13 Undirmerki skv. 17. gr. umfmg.







Í 17. gr. umfmg. eru ákvæði um undirmerki sem sett skulu, eins og nafnið bendir til, fyrir neðan, eða undir annað merki til útskýringar, ef talin er þörf á að upplýsa nánar um aðstæður framundan á vegi. Undirmerki skal vera réttthyrnt og í sömu litum og aðalmerki.





Við skoðun á þessum merkjum er ljóst að þau uppfylla í mörgum tilfellum ekki þær almennu kröfur sem gerðar eru til umferðarmerkja og raktar hafa verið hér að framan, sbr. td. kafla 9.1. Leiða má að því líkum að það geti vafist fyrir erlendum ökumönnum að nema skilaboðin sem merkin senda, enda rammíslensk að uppruna.

Hér að neðan eru nokkur undirmerki sem ástæða er til að skoða hvort skipta beri út fyrir merki sem erlendir ökumenn ættu auðveldara með að skilja eða aðlaga merkin á einhvern hátt að breyttri samsetningu ökumanna á vegum landsins.





Undirmerki, sbr. 17. gr.	Mat
 <p data-bbox="325 1520 408 1550">J31.11</p>	<p data-bbox="571 1305 959 1424">Merki þetta er notað með A99.11 þar sem ekið er inn á leið með óbrúuðum ám.</p> <p data-bbox="983 1305 1398 1518">Ekki kemur nógu skýrt fram að vatnsfall sé framundan. Ökutæki getur auk þess verið fjórhjóladrifið en þó ekki vel til þess fallið að aka yfir óbrúaðar ár.</p>
 <p data-bbox="333 1800 400 1830">J32.11</p>	<p data-bbox="571 1603 959 1861">Merki þetta er notað með A99.11 þar sem ekið er inn á leið sem er fær dugmiklum fólksbifreiðum en mjög seinfarin. Leiðin getur verið gróf og brött en vötn lítil.</p> <p data-bbox="983 1603 1398 1771">Merkið gefur ekki vel til kynna hvers konar vegur er framundan, þrátt fyrir útskýringu í umfmg., skilaboð óljós.</p>



Undirmerki, sbr. 17. gr.		Mat
 <p data-bbox="327 517 408 546">J32.21</p>	<p data-bbox="571 331 957 725">Merki þetta er notað með A99.11 þar sem ekið er inn á leið sem er fær torfærubifreiðum (jeppum), þ.e. bifreiðum sem eru hærrí en fólksbifreiðir almennt og með fjórhjóladrifi. Ár eru með sæmilegum vöðum en á leiðinni geta verið blautir eða grýttir kaflar og klungur.</p>	<p data-bbox="986 331 1398 450">Ekki nógu lýsandi um þau skilaboð sem verið er að koma á framfæri, sbr. mat hér að ofan.</p>
 <p data-bbox="327 981 408 1010">J32.31</p>	<p data-bbox="571 779 957 1128">Merki þetta er notað með A99.11 þar sem ekið er inn á leið sem er aðeins fær sérútbúnum torfærubifreiðum (jeppum og fjallabílum). Á leiðinni geta verið mjög brattar brekkur, snjóskafar eða ár sem tæplega eru færar bifreiðum.</p>	<p data-bbox="986 779 1398 1032">Sömu sjónarmið og hér að ofan. Lýsing á merki skv. umfmg. segir lítið til um veginn framundan. 4x4 er ekki ótvírætt merki um að viðkomandi ökutæki séu allir vegir færir.</p>
 <p data-bbox="327 1429 408 1458">J39.11</p>	<p data-bbox="571 1182 957 1435">Merki þetta er notað með A99.11 þar sem bundið slitlag er 5 m breitt eða mjórra til að vara ökumenn við að þeir þurfi að víkja út frá malaröxl þegar mæst er (merkið lítið notað).</p>	<p data-bbox="986 1182 1398 1339">A28.11 Há slitlagsbrún felur í sér svipuð skilaboð. Spurning að slá þessum merkjum saman og taka út textann.</p> 
 <p data-bbox="327 1816 408 1845">J27.31</p>	<p data-bbox="571 1608 957 1682">Engar frekari skýringar um notkun merkisins í umfmg.</p>	<p data-bbox="986 1608 1398 1682">Lagt er til að J27.31 verði felld út og merkið A22.11 notað.</p> 

Undirmerki, sbr. 17. gr.		Mat
 <p>J41.11</p>	<p>Merkið er notað með A99.11 til að vara við einbreiðri brú. Einnig er til merki J43.xx sem merkir: „Einbreið brú með þröngri akbraut“. Þar kemur fram breidd brúar fyrir ofan texta ef brúin er mjórri en 3,05 m.</p>	<p>Óskiljanlegur texti fyrir erlenda ökumenn. Skoðað verði að nota merkið A14.11 ásamt undirmerki með frekari skýringu.</p> 
 <p>J33.11</p>	<p>Merki þetta er notað með A99.11, þar sem þröngur vegur er framundan sem takmarkar mjög vegsýn¹⁵.</p>	<p>Óþekkt merki erlendis. Betur færi að gefa til kynna þröngan veg framundan á myndrænni hátt án leturs.</p>
 <p>J33.21</p>	<p>Merki þetta er notað með A99.11, þar sem hæðir framundan takmarki mjög vegsýn. Lítið notað merki.</p>	<p>„Blindhæð/ir“ eru illþýðanleg orð á enska tungu, því er lagt til að skilaboðum verði komið á framfæri með táknum, en ekki texta, eða/og aðskilnaði akreina.</p>

¹⁵ Sjá til fróðleiks umfjöllun um blindhæðir á vegum landsins í tillögu til þingsályktunar um samgönguáætlun fyrir 2011-2020, bls. 186.

Undirmerki, sbr. 17. gr.		Mat
 <p>J42.11</p>	<p>Merki þetta er notað með A06.11, til að vara við að framundan sé stöðvunarskylda við vegamót.</p>	<p>Þar sem merki B19.11 um stöðvunarskyldu ber táknið „STOP“ er lagt til að það orð verði notað í stað „stans“.</p>
 <p>J41.51</p>	<p>Merkið er undirmerki, notað með viðvörunarmerkinu A99.11, til að vara við einbreiðum jarðgöngum. Hins vegar er viðvörunarmerkið A26.11 jarðgöng, notað til að vekja athygli almennt á jarðgöngum framundan, óháð breidd.</p> 	<p>Í III. viðauka rgl. 992/2007 um öryggiskröfur fyrir jarðgöng segir að nota <u>skuli</u> merki E11A um veggöng í samningi SP um umferðarmerki. Nafn jarðganganna má einnig koma fram, annars á sér skilti. Þetta merki þyrfti að setja í umfmg.</p> 



Mynd 27: Tafla yfir undirmerki

Í dönsku reglugerðinni um notkun umferðarmerkja er sérstaklega tekið fram að undirmerki skuli bera tákn þegar því verður við komið. Er sjálfsagt að fylgja þeirri reglu hér á landi og skipta markvisst út undirmerkjum með áletrunum og taka upp í staðinn tákn eftir því sem við verður komið. Sjá nánar umfjöllun um þetta atriði á bls. 43.







14 Samanburður á nokkrum alþjóðlegum og íslenskum umferðarmerkjum







Eins og fyrr hefur verið bent á er afar mikilvægt að aðlaga íslenska umferðarmerkjakerfið að þeim alþjóðlegu viðmiðum sem fram koma í samningi SP um umferðarmerki og umferðarljós frá 1968, með síðari breytingum.



Við samanburð á íslenskum umferðarmerkjum og sambærilegum merkjum í ofangreindum samningi kemur í sumum tilvikum upp misræmi í skilgreiningu á merkjum. Einnig eru merki í samningnum sem vert er að skoða hvort taka eigi í notkun hér á landi. Verða hér nokkur dæmi tekin til skýringar.

Íslenskt umferðarmerki (a)	Umferðarmerki SP (b)	Skýringar	Mat á íslenska merkinu
 <p>D10.61 Keðjunarstaður</p>	 <p>D9 Snow chains compulsory</p>	<p>a. Merki þetta er notað til að sýna hvar eru útskot við veg sem sérstaklega eru ætluð fyrir ökumenn sem þurfa að setja á keðjur eða taka af, gjarnan við heiðarsporða.</p> <p>b. Skylda að nota snjókeðjur.</p>	<p>Ruglingsleg skilaboð fyrir erlenda ökumenn. Ef ekki er ætlunin að fara eftir viðurkenndri skilgreiningu þyrfti að endurskoða merkið til að sýna fram á sértæka þýðingu þess hér á landi.</p>



Íslenskt umferðarmerki (a)	Umferðarmerki SP (b)	Skýringar	Mat á íslenska merkinu
 <p>E02.81 Útvarp</p>	 <p>F 14 Radio stations giving traffic information</p>	<p>a. Merki þetta er sett upp þar sem ökumenn ættu að skipta um bylgjulengd í FM-útvarpsviðtæki.</p> <p>b. Útvarpsstöðvar sem veita umferðarupplýsingar.</p> <p>Stafurinn neðst á merkinu gefur til kynna svæðið sem útvarpið nær til.</p>	<p>Villandi upplýsingar til ökumanna. Ef nota á merkið er athugandi að setja upplýsingasíma Vegagerðarinnar undir merkið til að auðvelda ökumönnum að afla sér upplýsinga um færð og veður eða hættur framundan.</p>
 <p>J09.zz Leiðbeinandi hámarkshraði</p>	 <p>G 17 Advisory speed limit</p>	<p>a. Merki þetta er notað með viðvörðunarmerkjum (A) og sýnir þann hámarksökuhraða sem er ráðlagður á þeim vegarkafli sem viðvörðun nær yfir.</p> <p>b. Ráðlagður hámarkshraði.</p>	<p>Ekki skal lagður dómur á hvort íslenska merkið geti valdið ruglingi hjá erlendum ökumönnum og að breyta beri merkinu af þeim sökum. Athugandi að útbúa merki sem táknar lok á leiðb. hámarkshraða. Aths. er merkið alltaf með (A) merki á vegum landsins?</p>
 <p>B19.21 Sérstök stöðvunarskylda</p>	 <p>C 16 Passing without stopping prohibited</p>	<p>a. Merkið má nota þegar stöðva skal ökutæki annars staðar en við vegamót.</p> <p>b. Bann við að aka framhjá án þess að stoppa.</p>	<p>Íslenska merkið er í sama formi og C16 merkið í SP samninginum. Skv. því formi á merki er skilyrðislaus skylda allra að stoppa. Ísl. merkið því villandi fyrir erlenda ökumenn.</p>

Íslenskt umferðarmerki (a)	Umferðarmerki SP (b)	Skýringar	Mat á íslenska merkinu
 <p>D24.11 Vegur þar sem krafist er veggjalds</p>	 <p>C 16 Passing without stopping prohibited</p>	<p>a. Merki þetta ber að nota þar sem ekið er inn á veg þar sem búast má við að stöðva þurfi ökutæki og greiða veggjald. Nánari upplýsingar skal letra á undirmerki.</p> <p>b. Bann við að aka framhjá án þess að stoppa.</p>	<p>Ómarkviss skilgreining, skilyrðislaus stöðvun skv. b.</p> <p>Upplýsingamerki, en merkið B19.21 hér á undan er bannmerki.</p> <p>Má bæta við að ef nota á merkið væri betra að hafa orðið „stop” í stað „stans”.</p>
 <p>A27.11 Sleipur vegur</p>	 <p>Slippery road surface.</p>	<p>a. Merki þetta má nota til að vara við vegarkafli þar sem hætta getur verið á að vegur sé mjög sleipur eða háll. Merkið skal þó ekki nota þar sem hálka er nema sérstakar ástæður mæli með því.</p> <p>b. Sérstaklega háll vegur.</p>	<p>Óþarfa málalengingar í ísl. umfmrgr. á kringumstæðum þar sem þetta merki skal sett upp. Æskilegt að endurskoða útskýringu á merkinu.</p>
 <p>A27.21 Ísing á vegi</p>	 <p>H 9 additional panel</p> <p>Section of the road ahead is slippery because of ice or snow</p>	<p>a. Merki þetta má nota til að vara við óvæntri ísingu á vegi. Það má setja upp þar sem aðstæður eru með þeim hætti að ísing getur myndast skyndilega án þess að vegir séu almennt hálir.</p> <p>b. Hálka framundan vegna ísingar eða snjókomu.</p>	<p>Sömu sjónarmið og að ofan. Sjá til samanburðar UA31, lsglat í dönsku umfmrgr.</p>

Íslenskt umferðarmerki (a)	Umferðarmerki SP (b)	Skýringar	Mat á íslenska merkinu
 <p>B 25.11 Skylt að veita umferð sem kemur á móti forgang</p>	 <p>B 5, sign indicating priority for oncoming traffic</p>	<p>Efnislega sömu skýringar með merkinu í umfmg. og í samningi SP um umferðarmerki og umferðarljós. Hins vegar er athygli vakin á mismunandi lit á grunni merkisins.</p>	<p>Spurning hvort ástæða sé til að skoða að skipta smám saman út gula litnum í bannmerkjum, sbr. 5. gr. umfmg. og hafa í þess stað hvítan lit í grunninn. Flest ríki nota merki með hvítum grunni, enda þannig í samræmi við samning SP um umferðarmerki og umferðarljós.</p>

Mynd 28: Samanburðartafla umf.merkja

Í dönsku reglugerðinni um notkun og stjórnsýslu umferðarmerkja er sérstaklega áréttað í 257. gr. að umferðarmerki skuli sett upp í samfellu (kontinuitet i vejvisningen). Sambærilegt ákvæði þyrfti að vera í íslenskri umferðarmerkjalöggjöf.

Þegar skilboð sem umferðarmerki er ætlað að koma á framfæri eiga ekki lengur við, ætti að skilyrðislaust að setja upp skilti sem gefur til kynna að svo sé, liggi það ekki í augum uppi. Mörg slík umferðarmerki vantar í umfmg. og ætti að huga að því að bæta úr við endurskoðun reglugerðarinnar.



15 Breytileg rafræn umferðarskilti (BRU)

Ekki orkar tvímælis að breytileg rafræn umferðarskilti (skammstafað BRU, sbr. VMS, variable message signs) gegna mikilvægu hlutverki í umferðarstjórnun þar sem þau eru til staðar. Erlendar rannsóknir hafa sýnt fram á að ökumenn taka að jafnaði meira mark á upplýsingum sem koma fram á BRU en á hefðbundnum umferðarmerkjum.^{aa}

BRU skapa tvímælalaust aukið umferðaröryggi fyrir erlenda ökumenn þar sem skilaboð eru stöðugt endurnýjuð og endurspegla því raunverulega stöðu mála, oftast með táknum og jafnvel á fleiri en einu tungumáli. Þannig skapast möguleiki á að vekja athygli erlendra ökumanna á hættulegum aðstæðum sem að öðrum kosti ættu ekki möguleika á að fá upplýsingarnar, ekki síst í þeim tilfellum þar sem tungumálaörðugleikar koma í veg fyrir að upplýsingar sem koma fram í útvarpi eða öðrum miðlum nái til þeirra.

Skilyrðislaus forsenda notkunar á BRU er að ákvæði um lögun, texta og tákni séu í umfmg. og er það undirstaða þess að slík merkjagjöf í umferðinni verði notuð. Því er brýnt að ákvæðum um gerð, þýðingu og notkun BRU verði gerð góð skil í endurskoðaðri umfmg.

Á vegum UNECE er nú unnið að samræmingu texta á BRU á alþjóðavísu^{bb}. Æskilegt væri fyrir íslensk samgönguyfirvöld að fylgjast með þeirri vinnu og tryggja þannig að einungis verði notuð merki hér á landi sem samræmast samningi SP um umferðarmerki og umferðarljós svo að þýðing merkjanna sé öllum sem um vegina fara ljós og skýr.



16 Miðlun upplýsinga

Þó svo að í verkefni þessu sé einkum fjallað um umferðarmerki og mikilvægi þess að þau taki mið af breyttri samsetningu ökumanna á vegum landsins vegna aukins ferðamannastraums til Íslands, er freistandi að ræða þá tæknilegu möguleika sem verið er að þróa og hafa verið þróaðir til að leiðbeina ökumönnum í því skyni að gera akstur á vegum landsins öruggari.

16.1 Innlend þróun

Í samgönguáætlun fyrir árin 2011-2022, kafla 4.1.3 segir m.a. að nýta þurfi upplýsingatæknina eins og framast er kostur við miðlun upplýsinga til vegfarenda um veður, færð og ástand á vegum. Með þessu er m.a. átt við ýmsa vefþjónustumöguleika þar sem tiltæk gögn eru gerð aðgengileg fyrir þriðja aðila með endurnot upplýsinga í huga.

Vegagerðin hefur sett talsvert af almennu efni á ensku um akstursskilyrði og aðrar upplýsingar um akstur á Íslandi á vefsíðu sína. Er það gott framlag til öruggari aksturs erlendra ökumanna hér á landi. Athygli vekur að á vefsíðunni eru númerin 1777 og 1778 gefin upp, ef hins vegar er hringt í 1778 er svarað á ensku. Athugandi hlýtur að vera að sýna bæði símanúmerin á umferðarmerkjum á vegum úti og tilgreina sérstaklega það númer þar sem svararð er á ensku.

Vegagerðin rekur auk þess farsímavef, m.vegagerdin.is, en þar er að finna upplýsingar um umferð, veður, færð á vegum og ástand vega. Því miður eru enn sem komið er engar upplýsingar tiltækar á þeim vef á ensku/ erlendum tungumálum.

Þrátt fyrir að Vegagerðin hafi aukið þjónustu til erlendra ferðamanna umtalsvert en enn er verk a vinna við að bæta kerfið. Eftir því sem upplýsingagjöf verður betri minnkar vægi



umferðarmerkja. Það er endá svo að umferðarmerki segja einungis takmarkaða sögu, raunupplýsingar eru að öllu jöfnu árangursríkastar.

16.2 Upplýsingar til ökumanna bílaleigubíla

Skv. 3. mgr. 6 gr. laga um bílaleigur nr. 64/2000, svo og 7. mgr. 5. gr. reglugerðar um bílaleigur nr. 790/2006, skal bílaleiga upplýsa erlenda leigutaka um íslenskar umferðarreglur, umferðarmerki og reglur um bann við umferð utan vega, bann við akstri á tilteknum hálendisvegum á hverjum tíma og um hættur sem kunna að fylgja akstri utan þjóðvega, sérstaklega um hálendið. Jafnframt skal bílaleiga vekja sérstaka athygli leigutaka á hættu sem stafar af dýrum á vegum.

Þarna er talsverð ábyrgð lögð á herðar forsvarsmanna bílaleiga en engar leiðbeiningar eru til staðar á hvern hátt þessari upplýsingagjöf til ferðamanna skuli hagað.

Með hliðsjón af mikilvægi þess að erlendum ökumönnum séu kynnt grunnatriði aksturs á Íslandi verður að telja mikilvægt að Vegagerðinni verði falið að setja saman upplýsingar um umferðarmerki og mikilvægustu öryggisatriðin fyrir erlenda ökumenn sem hyggjast aka um Ísland og þeir þurfa að hafa vitneskju um.

Þessar upplýsingar þurfa að koma fram á vefsíðu stofnunarinnar og ennfremur er nauðsynlegt að ferðamenn fá afhentar nauðsynlegar upplýsingar við afhendingu á bílaleigubíl. Tilvalið væri ennfremur að útbúa svokallað „app“ með þessum upplýsingum.

16.3 Miðlun almennra akstursupplýsinga til ferðamanna

Á upplýsingasíðu fyrir erlenda ferðamenn, www.safetravel.is er sérkaflinn um akstur erlendra ferðamanna hér á landi. Talsvert vantar á að um nægilega ítarlegar upplýsingar sé þar að ræða.

Í stað þess að Vegagerðin mæli með þessari vefsíðu er lagt til að faglegar upplýsingar á vef Vegagerðarinnar verði lagðar til grundvallar við að koma samræmdum upplýsingum um umferðarmerki og akstur á Íslandi á framfæri til erlendra ferðamanna. Það er tvíverknaður og

ætti að vera óþarfi að margir aðilar séu að vinna sömu upplýsingarnar. Hjá Vegagerðinni er mesta þekkingin á málaflokknum og þá þekkingu ber að nýta.



17 Skynvædd samgöngukerfi

Innan Evrópusambandsins hefur um nokkurt skeið verið unnið að því að koma upp „skynvæddu samgöngukerfi” eða ITS (Intellectual Technology Systems) og virðist það mál vera í góðum farvegi. Ísland innleiddi tilskipun ESB um ITS nr. 1040/2010 með reglugerð nr. 342/2013 um þróun upplýsinga- og fjarskiptatækni til notkunar fyrir skynvædd samgöngukerfi (ITS). Í 2. gr. reglugerðarinnar er hugtakið „skynvædd samgöngukerfi” skilgreint þannig: „beiting upplýsinga- og fjarskiptatækni við söfnun gagna og miðlun upplýsinga um umferð og umferðarstýringu”.

Markmið reglugerðarinnar er að setja rammareglur til stuðnings samræmdri og samfelldri útbreiðslu skynvæddra samgöngukerfa á Íslandi og innan EES með því að innleiða tilskipun 2010/40/ESB.

Hér er ekki verið að mæla með að stjórnvöld beiti sér fyrir því að koma upp slíku kerfi. Fremur er lagt til að ef kringumstæður myndast þá sé lagaumhverfið til staðar. Ljóst er hins vegar að verði það gert mun það hafa í för með sér byltingu í umferðaröryggi og orku- og tímasparnaði í akstri hér á landi.

Umferð og umferðarupplýsingar eru undirstaða ITS kerfisins. Það getur veitt ferðamönnum, ekki síst erlendum, mikilvægar alhliða upplýsingar til að nýta áður en ferð er hafin jafnt sem upplýsingar á ferð um landið. Á næstu árum er að vænta hraðari þróunar í fjarskiptatækni sem gerir mögulegt að umferð á vegum verði í mun nánari tengslum við upplýsingaveitur og vegfarendur geti aflað sér upplýsinga í ökutækjum sínum jafnharðan og þeirra er þörf. Ekki er að efa að yfirvöld vegamála muni fylgjast með þeirri þróun og taka fyrir sitt leyti þátt í henni og stuðla þannig að virkri upplýsinga- og leiðsöguþjónustu í vegakerfinu.

Allar líkur eru þó á að þessu kerfi verði komið ekki í gagníð í nánustu framtíð, en fróðlegt verður að fylgjast með þróun mála.

18 Handbók um umferðarmerki

Eins og fram hefur komið á sér stað stöðug þróun á sviði umferðarmerkja hér á landi jafnt sem erlendis. Nýjum umferðarmerkjum er ætlað að bæta það kerfi sem við lýði er og miðla betri upplýsingum til vegfarenda. Forsenda þess að kerfið virki eins og til er ætlast er þó engu að síður sú að þeim sem ætlað er að fara eftir merkjunum séu upplýstir um þau og nemi skilaboðin.

Því verður að telja afar mikilvægt að til staðar sé aðgengilegt upplýsingaefni í formi handbókar fyrir alla vegfarendur um umferðarmerkjakerfið hér á landi þar sem upplýsingar um gerð, þýðingu og notkun merkjanna er komið á framfæri á notendavænan hátt. Eðlilegt verður að teljast að þar verði að jafnframt að finna almennar upplýsingar um akstur hér á landi. Á tímum veraldarvefsins er sá miðill ótvírætt besti kosturinn til að koma slíkum upplýsingum á framfæri.

Vert er að benda sérstaklega á handbók breska samgönguráðuneytisins, „Know Your Traffic Signs“^{cc} sem einstaklega vandaðrar og yfirgripsmikillar handbókar um umferðarmerki og merkingar í Bretlandi, sem nota mætti að einhverju leyti sem fyrirmynd fyrir slíka handbók.

Til að auðvelda erlendum ökumönnum akstur á Íslandi er nauðsynlegt að hafa upplýsingar bæði á íslensku og ensku og jafnvel á fleiri tungumálum eftir því sem möguleikar gefast á þýðingu. Hins vegar þyrftu handbækur á erlendum tungumálum að leggja sérstaka áherslu á þau umferðarmerki sem gætu sérstaklega vafist fyrir erlendum ökumönnum.

Umferðarmerki gegna lykilhlutverki í að leiðbeina, upplýsa og stjórna hegðun vegfarenda með það að markmiði að gera vegi landsins eins örugga og mögulegt er fyrir alla. Af þessu leiðir að þekking á umferðarmerkjum er grundvallaratriði fyrir alla vegfarendur og eru þar engir hópar undanskildir. Því mun útgáfa handbókar um umferðarmerki og akstur almennt hér á landi gagnast innlendum sem erlendum ökumönnum.

19 Lokaorð

Akstur á vegum landsins þar sem hugað hefur verið að öllum öryggisatriðum og merkingar eru til fyrirmyndar veitir erlenda gestinum sem um veginn fer öryggistilfinningu og gerir honum kleyft að komast á milli staða á tiltölulega áhyggjulausan hátt. Þá ríkir frelsistilfinning og gleði, og upplifun hins erlenda gests mun lifa í minningunni um ókomin ár og bera hróður Íslands út fyrir landsteinana. Það hlýtur að vera keppikefli stjórnvalda að skapa þannig aðstæður til framtíðar á vegum landsins, eftir því sem við verður komið.

Eins og fram kom í inngangi að verkefni þessu hefur afar lítið verið ritað um umferðarmerki út frá lagalegum forsendum hér á landi. Vonandi verður verkefni þetta til að vekja athygli á mikilvægi þess að efla lagaumgjörð og stjórnsýslu umferðarmerkja, þá er til mikils unnið.

Það ætti öllum að vera ljóst eftir lestur þessa verkefnis að aðgerða er þörf til að efla umferðarmerkjakerfið. Megi þær aðgerðir, þegar í þær verður ráðist skila þeim árangri að vegir landsins verði öruggari og skili ánægðum vegfarendum, erlendum sem innlendum heilum heim í áfangastað.



Viðauki

Ný náttúruverndarlög

Ný heildarlög um náttúruvernd nr. 80/2013 voru samþykkt á vörþingi 2013, en gert var ráð fyrir að þau tækju gildi þann 1. apríl 2014. Þar sem núverandi ríkisstjórn hafði lýst því yfir að áform væru uppi um að fella löggin úr gildi hafði þessi kafli verið felldur út úr verkefninu á frumstigi þess.

En nú hefur Alþingi samþykkt að fresta gildistöku laganna til 1. júlí 2015 og því er ástæða til að fjalla nokkuð um þessa löggjöf, sem mun án efa hafa víðtæk áhrif á ýmsa þætti umferðarmerkja, skilta, auglýsinga og upplýsingamerkja í náttúru Íslands. Með lögunum er stefnt að því að vernda til framtíðar fjölbreytni íslenskrar náttúru, þar á meðal líffræðilega og jarðfræðilega fjölbreytni og fjölbreytni í landslagi.

Fullyrða má að með þessari löggjöf sé sleginn nýr tónn í umhverfisvernd á Íslandi og verður ekki hjá því komist að álykta, að ákvæði laganna hafi í för með sér að það frjálsræði sem verið hefur til staðar á Íslandi að því er varðar uppsetningu alls kyns umferðarmerkja og skilta við vegi hafi að talsverðu leyti verið skert með lögunum. Eiga hér einkum við ákvæði 7. gr. um að ekki einungis framkvæmdir sem falla undir lög um náttúruvernd lúti greininni, heldur einnig aðrar framkvæmdir, og hljóta umferðarmerki að koma hér einnig til álita.

Varúðarreglan í 9. gr. er mjög mikilvæg og verður ekki annað séð en að líta skuli til hennar í einhverjum mæli við ákvarðanir um uppsetningu umferðarmerkja og skilta á landsbyggðinni.

Skv. 15. gr. er gert ráð fyrir að innan hvers sveitarfélags starfi þriggja til sjö manna náttúruverndarnefnd sem sveitarstjórn kýs til fjögurra ára í senn. Þetta ákvæði er að mestu óbreytt frá fyrri lögum, en helsta breytingin er að nefndnum er falið að vera umsagnaraðili um allt það er snýr að náttúruvernd í viðkomandi sveitarfélagi. Í samræmi við hlutverk náttúruverndarnefnda skv. lögunum má jafnvel gera ráð fyrir að þeim verði falið að koma að umsögnum um uppsetningu umferðarmerkja í dreifbýli, sérstaklega á stöðum sem ferðamenn fjölmenna á.

Lögunum er ætlað að styrkja stjórnsýslu í málaflokknum. Það hlýtur að kalla á aukið samstarf Umhverfisstofnunar og Vegagerðarinnar um málefni vega og umferðarmerkja/skilta, svo nokkuð sé nefnt. Enn sem komið er vantar formlega tengingu á milli vegamála yfirvalda og náttúruverndaryfirvalda, en ætla má að með lögunum verði bætt úr því.

Í 72. gr. er fjallað um auglýsingar utan þéttbýlis. Meginreglan samkvæmt greininni er sú að óheimilt er að setja upp auglýsingar meðfram vegum eða annars staðar utan þéttbýlis. Sú undantekning er þó gerð, að uppfylltum ákvæðum annarra laga, að setja má upp látlausar auglýsingar um atvinnurekstur eða þjónustu eða vörur á þeim stað þar sem starfsemin eða framleiðslan fer fram. Ennfremur segir að við hönnun slíkra auglýsinga skuli þess gætt að þær falli sem best að svipmóti lands. Sé ekki farið eftir kröfum um látleysi auglýsingar varðar það refsingu skv. 90. gr. laganna og sker ráðherra úr um það.

Hér er vert að staldra við og skoða málið betur. Sú spurning vaknar óneitanlega hver skuli leita ef hætta er talin á að auglýsing við veg í dreifbýli geti hugsanlega komið niður á umferðaröryggi, hvert ber þá að leita?

Í greinargerðinni með frumvarpi til náttúruverndarlaga er reyndar áréttað að um auglýsingar sé fjallað í ýmsum öðrum lögum og að gæta verði að ákvæðum þeirra. Vandamálið er hins vegar að ekki er alltaf ljóst um hvers konar skilti er að ræða. Því þarf að skoða nákvæmlega hvernig haga beri verkaskiptingu milli undirstofnana ráðuneyta varðandi öll skilti við veg, án tillits til þeirra skilaboða sem þau senda.

Sjálfsgagt mun verklag myndast á grundvelli laganna, en ástæða er til að yfirvöld umferðarmála komi í upphafi að samstarfi um útfærslu þessara mála og verði falið visst forræði á ákvörðunum um mat á því hvort skilti geti mögulega haft áhrif á umferðaröryggi og einnig að gætt sé að heildarumhverfi þjóðvega.

Með lögunum er leitast er við að styrkja stjórnýslu náttúruverndar á landsbyggðinni og er það skref í rétta átt. Ljóst er að hlutverk stofnana og stjórnvalda hafa ekki verið nægilega skýr og hið sama á við í sumum tilvikum um afmörkun verksviðs og skilgreiningu ábyrgðar.

Æskilegt væri að nota tímann fram að gildistöku laganna til að meta áhrif þeirra á málefni umferðarmerkja og skilta við vegi. Til að sem bestur árangur megi nást er lagt til að skipaður verði sérfræðingahópur sem fyrst, sbr. tillögu á bls. 44 í verkefni þessu, sem falið væri að samhæfa vinnu þeirra sem koma að þessum mikilvæga málaflokki til framtíðar.



Tilvísanir í texta

^a Tafla. Aukning á komu erlendra ferðamanna til Íslands, 1950-2020. Pétur B. Thorsteinsson, fjármálaverkfræðingur.

^b Ferðapjónustan í tölum á Íslandi, apríl 2013

^c <http://www.stjornarrad.is/Stefnuyfirlysing/>

^d Umferðarspá 2010-2060, Friðleifur Ingi Brynjarsson, Umferðardeild Vegagerðarinnar 07/18/2013.

^e Í svari innanríkisráðherra við fyrirspurn Vigdísar Hauksdóttur, alþingismanns þ. 20.02.2012 á Alþingi kom fram að einungis löggæslu- og tollyfirvöld hafi beinan aðgang að upplýsingum um farþega og ökutæki sem flutt eru til landsins með Smyril Line, sjá <http://www.althingi.is/altext/140/s/0828.html>

^f Convention Concerning the Unification of Road Signals, Genf, Sviss, 1931

^g United Nations Convention on Road Traffic, Genf, Sviss, 1949.

^h Vienna Convention on Road Traffic, Convention on Road Signs and Signals, Vín, Austurríki 1968.

ⁱ <http://assets.dft.gov.uk/publications/traffic-signs-manual/traffic-signs-manual-chapter-01.pdf>

^j Handbók um umferðarmerki, inngangur, útgefandi Vegagerðin og Reykjavíkurborg, mars 2013

^k <http://www.reglugerd.is/interpro/dkm/WebGuard.nsf/key2/1127-2007>

^l <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=139507>

^m <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=139506>

ⁿ Bekendtgørelse om opgaver og beføjelser i Vejdirektoratet nr. 1285/2011.

^o Tillaga til þingsályktunar um samgönguáætlun fyrir árin 2011-2022, lögð fram á 140 löggjafarþingi 2011-2012.

^p <http://www.althingi.is/altext/140/s/0984.html>

HYPERLINK "<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/>" <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/>

^r Design Manual For Roads and Bridges.

^s <http://www.vegvesen.no/Vegprosjekter/Om+vegprosjekter/Turistveger/Nasjonale+turistveger>



^t <http://www.visitnorway.com/no/Aktiviteter-og-attraksjoner/Turer-og-safarier/Turforslag/Nasjonale-turistveger/>

^u Merki nr. 723.31 í norsku reglugerðinni um umferðarmerki, Nasjonal turistveg.

^v [http://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/SkilgrFerdamanna-vega-leida/\\$file/SkilgrFerðamanna-vega-leiða.pdf](http://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/SkilgrFerdamanna-vega-leida/$file/SkilgrFerðamanna-vega-leiða.pdf)

^w http://safetyknowsys.swov.nl/Safety_issues/pdf/Speed%20Enforcement.pdf

^x [http://www.arionbanki.is/library/Skrar/Greiningar/Markadspunktur-/Ferðapjónusta_Atvinugrein%20á%20unglingsaldri%20-%20Copy%20\(2\).pdf](http://www.arionbanki.is/library/Skrar/Greiningar/Markadspunktur-/Ferðapjónusta_Atvinugrein%20á%20unglingsaldri%20-%20Copy%20(2).pdf)

^y <http://www.althingi.is/pdf/erindi/?lthing=140&dbnr=2684>, Skýrsla starfshóps umhverfisráðherra um vegi og slóða í óbyggðum

^z <http://www.icelandictourism.is/servlet/file/store36/item699669/version1/Report%20from%20BCG%20on%20the%20Future%20of%20Tourism%20in%20Iceland.pdf>

^{aa} VMS – Variable Message Signs, A literature review, bls. 30, Sara Nygardhs, Gabriel Helmers, VTI rapport 570A, published 2007

^{bb} <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/doc/2012/wp1/ECE-TRANS-WP.1-2012-1-Add.1e.pdf>

^{cc} http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/@motor/documents/digitalasset/dg_191955.pdf.



Heimilda- og lagaskrá

1. Applying for brown tourist information signs on motorways and trunk road, Department of Transport, London, England, ódagsett. Sótt af netinu 20.0813:
<http://assets.highways.gov.uk/our-road-network/tourist-signs/N120534%20-%20Brown%20Tourist%20Sign%20Application%20Process%20Summary.pdf>
2. Arion banki, „Ferðapjónustan, atvinnugrein á unglingsaldri“, Reykjavík, júní 2013:
[http://www.arionbanki.is/library/Skrar/Greiningar/Markadspunktur-/Ferðapjónusta_Atvinnugrein%20á%20unglingsaldri%20-%20Copy%20\(2\).pdf](http://www.arionbanki.is/library/Skrar/Greiningar/Markadspunktur-/Ferðapjónusta_Atvinnugrein%20á%20unglingsaldri%20-%20Copy%20(2).pdf)
3. Bekendtgørelse om opgaver og beføjelser i Vejdirektoratet nr. 1285/2011, Retisinformationen, DK. Sótt af netinu 14. jan. 2014:
<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=139571>
4. Beslutningsgrundlag for digitalt vejnet, hovedrapport, danska Vegagerðin, 28. desember, 2011. Sótt af netinu 21.10.2013: <http://www.vejdirektoratet.dk/DA/vejsektor/samarbejde/nationalt/Digitalt%20vejnet/PublishingImages/Beslutningsgrundlag%20DV%202011-12-28%20-%20endelig.pdf>
5. BGG, The Boston Consulting Group, Northern Sights: the future of tourism in Iceland, September 2013. Sótt af netinu 21. október 2013:
<http://www.icelandictourism.is/servlet/file/store36/item699669/version1/Report%20from%20BGG%20on%20the%20Future%20of%20Tourism%20in%20Iceland.pdf>
6. Consolidated Resolution on Road Signs and Signals, United Nations Economic Commission for Europe, Inland Transport Committee, New York and Geneva, 2010. Sótt af netinu 16. nóvember 2013:
http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/roadsafe/publications/docs/Consolidated_Resolution_on%20Road_Traffic_RE2_e.pdf
7. Convention Concerning the Unification of Road Signals, Genf, Sviss, 1931. Sótt af netinu 14. desember 2013: <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20II/LON/PARTII-30.en.pdf>
8. The Convention on Road Signs and Signals, of 8 November 1968, Samningur Sameinuðu þjóðanna um umferðarmerki og umferðarljós, Víðarborg, 8. nóvember 1968. Sótt af netinu 18.07.13:
http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/conventn/Conv_road_signs_2006v_EN.pdf
9. Design Manual for Roads and Bridges (DMRB), handbók (staðall), 8. kafli, 3.-5. undirkafli, handbók the Highways Agency, Bretlandi. Sótt af netinu 23. janúar 2014:
<http://www.dft.gov.uk/ha/standards/dmrb/vol8/section2.htm>



10. Ferðamannavegir á hálendi Íslands, rannsóknarverkefni Vegagerðarinnar, VSÓ ráðgjöf, júlí 2010, sótt af netinu 19. okt. 2013: [http://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/Ferdamannavegir_halendi/\\$file/Ferdamannavegir_á_halendi_Íslands.pdf](http://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/Ferdamannavegir_halendi/$file/Ferdamannavegir_á_halendi_Íslands.pdf)
11. Ferðapjónustan á Íslandi í tölum, apríl 2013. Samantekt Oddný Þóra Óladóttir. Reykjavík 2013. Sótt af netinu 14. janúar 2014: http://www.ferdamalastofa.is/static/files/ferdamalastofa/talnaefni/ferdatjon_tolum_april_2013_m_fors.pdf
12. Frumvarp til laga um breytingar á lögum nr 73/2005 um skipan ferðamála, með síðari breytingum, lagt var fram á 140. löggjafarþingi 2011-2012, sótt af netinu 010913: <http://www.althingi.is/altext/140/s/0984.html> Umferðarlög nr. 50/1987, sótt af netinu 12. september 2013.
13. Frumvarp til umferðarlaga, lagt fram á 141. löggjafarþingi 2012-2013, þingskjal 180, 179. mál. Sótt af netinu 22. október 2013: <http://www.althingi.is/altext/141/s/0180.html>
14. Frumvarp til umferðarlaga, Alþingi, Sótt af netinu 22. október 2013: <http://www.althingi.is/altext/109/s/pdf/0123.pdf>
15. Frumvarp til laga um Vegagerðina, framkvæmdastofnun samgöngumála, Lagt fyrir Alþingi á 140. löggjafarþingi 2011-2012. Sótt af netinu 14.10.13: <http://www.althingi.is/altext/140/s/0301.html>
16. Handbók um merkingar á ferðamannastöðum og friðlöndum, Guðrún Ingvarsdóttir, Annetta Scheving, Árni Jón Sigfússon og Gústaf Vífilsson, Reykjavík 2011. Sótt af netinu 11. júní 2013: <http://www.ferdamalastofa.is/is/umhverfis-og-gaedi/utgefid-efni-og-leidbeiningarit/handbok-um-merkingar>
17. Handbók um umferðarmerki – rammareglur og ýmsar útfærslur.
18. Handbók um umferðarmerki, Inngangur. Útgefandi Vegagerðin og Reykjavíkurborg. Reykjavík, mars 2013. Sótt af netinu 14. janúar 2014: [http://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/Handb_umfmerki_Inngangur/\\$file/Handbók-Inngangur.pdf](http://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/Handb_umfmerki_Inngangur/$file/Handbók-Inngangur.pdf)
19. Hollensku umferðarlögin, Ministry of Transport, Public Works and Water Management, Haag, júlí 2010. Sótt af netinu 19.08.13: http://www.rws.nl/images/Road%20Traffic%20Signs%20and%20Regulations%20in%20the%20Netherlands_tcm174-266885.pdf
20. Know Your Traffic Signs, Department of Transport, London, Bretlandi, 6. útgáfa 2010. Sótt af netinu 19.08.13: http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/@motor/documents/digitalasset/dg_191955.pdf
21. Lögreglusamþykkt fyrir Reykjavíkurborg nr. 1097/2008. Sótt af netinu 11. júní 2013: http://www.innanrikisraduneyti.is/raduneyti/starfssvid/logregla/logr_samth/nr/866
22. Lög um Samgöngustofu, framkvæmastofnun stjórnsýslumála nr. 119/2012. sótt af netinu 27. okt. 2013: <http://www.althingi.is/lagas/142/2012119.html>
23. Lög um Vegagerð, framkvæmdastofnun vegamála nr. 120/2012. Sótt af netinu 27. okt. 2013: <http://www.althingi.is/lagas/142/2012120.html>

24. Proposal from the Informal Expert Group on Variable Message Signs for the Working Party on Road Traffic Safety, Economic and Social Council, Genf, 12. júlí 2012. Sótt af netinu 28. október 2013: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/doc/2012/wp1/ECE-TRANS-WP.1-2012-1-Add.1e.pdf>
25. Reglugerð um lögreglusamþykktir nr. 1127/2007. Sótt af netinu 27.10.13: <http://www.reglugerd.is/interpro/dkm/WebGuard.nsf/key2/1127-2007>
26. Reglugerð um umferðarmerki og notkun þeirra nr. 289/1995 með árorðnum breytingum.
27. Reglugerð nr. 992/2007 um öryggiskröfur fyrir jarðgöng. Sótt af netinu 21. jan. 2014: <http://www.reglugerd.is/interpro/dkm/WebGuard.nsf/key2/992-2007>
28. Road Traffic Signs and Regulation in the Netherlands, Ministry of Infrastructure and the Environment, Den Haag, Janúar 2013. Sótt af netinu 15. 12.2013: <http://www.government.nl/files/documents-and-publications/leaflets/2013/01/16/road-traffic-signs-and-regulations-in-the-netherlands/road-traffic-signs-and-regulations-jan-2013-uk.pdf>
29. Samgönguáætlun 2011-2022, Alþingi, Reykjavík 19.06.12. Sótt af netinu 14.10.13, <http://www.althingi.is/altext/140/s/0301.html>
30. Skilgreining á ferðamannaleiðum og ferðamannavegum. VSÓ. Rannsóknarverkefni Vegagerðarinnar, Reykjavík, 2009. Sótt af netinu 20. október 2013: [http://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/SkilgrFerdamanna-vega-leida/\\$file/SkilgrFerdamanna-vega-leiða.pdf](http://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/SkilgrFerdamanna-vega-leida/$file/SkilgrFerdamanna-vega-leiða.pdf)
31. Skýrsla starfshóps umhverfisráðherra um vegi og slóða í óbyggðum, Árni Bragason, Umhverfisstofnun, Eydís Línadal Finnbogadóttir, Landmælingum Íslands og Eymundur Runólfsson, Vegagerðinni, Reykjavík 6. apríl 2005. Sótt af netinu 22. september 2013: <http://www.althingi.is/pdf/erindi/?lthing=140&dbnr=2684>
32. Skilgreining ferðamannaleiða og ferðamannavega, rannsóknarverkefni Vegagerðarinnar, VSÓ ráðgjöf, febrúar 2009. Sótt af netinu 21.10.2013: [http://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/SkilgrFerdamanna-vega-leida/\\$file/SkilgrFerdamanna-vega-leiða.pdf](http://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/SkilgrFerdamanna-vega-leida/$file/SkilgrFerdamanna-vega-leiða.pdf)
33. Speed Enforcement, DaCoTA, verkefni styrkt DG- Mobility and Transport, stjórnarsviði samgöngu- og flutningamála hjá framkvæmdarstjórn ESB, 30.01.2013. Sótt af netinu 28. október 2013: http://safetyknowsys.swov.nl/Safety_issues/pdf/Speed%20Enforcement.pdf
34. Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar Framsóknarflokksins og Sjálfstæðisflokksins. Laugarvatni 22. maí 2013. Sótt af netinu 3. desember 2013: <http://www.stjornarrad.is/Stefnuyfirlýsing/>
35. Svar innanríkisráðherra við fyrirspurn Vigdísar Hauksdóttur um fjölda bíla sem koma til landsins með Norrænu 140. löggjafarþing 2011-2012, þingskjal 828 – 472. mál. Tekið af vef Alþingis 14. jan. 2014: <http://www.althingi.is/altext/140/s/0828.html>
36. Turistundersökelsen, Oppsummering av sommeren 2012, Innovasjon Norge, rapport,Oslo, desember 2012. Sótt af netinu 13. jan. 2013:
37. United Nations Convention on Road Traffic, Genf, Sviss, 1949. Sótt af netinu 14. desember 2013: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/conventn/Convention_on_Road_Traffic_of_1949.pdf

38. Umferðarspá 2010-2060, Friðleifur Ingi Brynjarsson, Umferðardeild Vegagerðarinnar, Reykjavík 07/18/2013.
39. Vegalög nr. 80/2007.
40. VMS – Variable Message Signs Aliteratur review, VTI rapport 570A, Sara Nygardhs, Gabriel Helmers, Linköping, Svíþjóð 2007. Sótt af netinu 14. desember 2013:
<http://www.vti.se/en/publications/pdf/vms--variable-message-signs-a-literature-review.pdf>
41. Lög um Samgöngustofu, framkvæmastofnun stjórnslumála nr. 119/2012.



Myndaskrá

Mynd 1: Fjölgun ferðamanna	14
Mynd 2: Impassable	21
Mynd 3: Merki um hraðahindrun	22
Mynd 4: Málað hjólamerki	23
Mynd 5: Stjórnsýslan	25
Mynd 6: Löggæslumyndavélar	29
Mynd 7: Vetrarvegur	29
Mynd 8: Varpland	29
Mynd 9: Öryggisupplýsingar	29
Mynd 10: Þróun reglna um umferðarmerki	32
Mynd 11: Samanburður SP - Dan - Nor	33
Mynd 12: Kaldalón, Ísafjarðardjúpi (mynd höf.)	41
Mynd 13: Breskt merki I	45
Mynd 14: Breskt merki II	45
Mynd 15: Breskt merki III	45
Mynd 16: Norskt merki - Ferðamannaleið	46
Mynd 17: Danskt merki - Ferðamannaleið	47
Mynd 18: Sænskt merki - Ferðamannaleið	47
Mynd 19: Danskt merki - Áhugaverður staður á landsvísu	48
Mynd 20: Danskt merki - Áhugaverður staður innan sveitar	48
Mynd 21: UNESCO-merki	49
Mynd 22: Löggæslumyndavél	50
Mynd 23: Norskt og sænskt merki um löggæslumyndavél	50
Mynd 24: Pólkst merki um löggæslumyndavél	50

Mynd 25: Tillaga að merki um löggæslumyndavél	52
Mynd 26: Bandarískt umf.merki	55
Mynd 27: Tafla yfir undirmerki	60
Mynd 28: Samanburðartafla umf.merkja	64

Mynd á forsíðu er tekin á Gjábakkavegi í mars 2014 af höfundi.

Skammstafanir

BCG	Boston Consulting Group
BRU	Breytileg rafræn umferðarskilti
EFTA	European Free Trade Association/ Fríverslunarsamtök Evrópu
IRCA	Icelandic Road and Coastal Administration/ Vegagerðin
ITS	Intellectual Technology Systems/ Skynvædd samgöngukerfi
rgl.	Reglugerð
SP	Sameinuðu þjóðirnar (UN)
Umfmrg.	Reglugerð um umferðarmerki
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe/ Efnahagsnefnd Sameinuðu þjóðanna fyrir Evrópu
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization/ Menningarmálastofnun Sameinuðu þjóðanna
VMS	Variable Message Signs/ Breytileg rafræn umferðarskilti (BRU)

