

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið
Valgerður B. Eggertsdóttir
Sölvhólsögötu 7
101 Reykjavík

Reykjavík, 10. ágúst 2018

Efni: Frumvarp til nýrra umferðarlaga (Mál nr. S-97/2018)

Viðskiptaráð þakkar fyrir tækifærið til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri um frumvarp til nýrra umferðarlaga. Viðskiptaráð telur mikilvægt að horft sé til framtíðar við setningu nýrra umferðarlaga, sérstaklega þeirra tæknibreytinga sem útlit er fyrir að verði á næstu árum og áratugum.

Helstu atriðin sem Viðskiptaráð vill koma á framfæri eru eftirfarandi:

- Hið opinbera þarf að leggjast á eitt við að búa Ísland undir þær miklu breytingar sem fyrirséð er að verði á samgöngum á næstu árum og áratugum.
- Mikilvægt er að tryggja að íslensk löggjöf verði ekki eftirbátur tækninnar og dragist ekki aftur úr löggjöf þeirra landa sem Ísland ber sig saman við.
- Nauðsynlegt er að í nýjum umferðarlögum verði gert ráð fyrir þeim möguleika að sjálfkeyrandi bílar geti keyrt án ökumanns innanborðs.
- Mikilvægt er að nota aðferðir sem virka til að draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum umferðar.

Þrjátíu ár í næstu lagasetningu?

Frá því að Ísland fékk fullveldi fyrir 100 árum hefur landsframleiðsla á mann átjánfaldast og eru líf skjör í dag almennt með því besta sem gerist í heiminum. Í stuttu máli má segja að þessar gríðarlegu breytingar á rúmri mannsævi megi rekja til þess að Íslendingar hafa byggt upp samfélag sem hefur bæði skapað og nýtt sér tækniframfarir.

Á næstu 100 árum eru tækifæri til að gera enn betur og að sumu leyti er það nauðsynlegt þegar horft er til þess að hlutfall lífeyrisþega af mannfjölda muni líklega hækka úr 20% í 40% um miðbik aldarinnar en þá verða hlutfallslega færri til að drífa áfram áframhaldandi hagvöxt. Nauðsynlegt er því að bæta áfram skilvirkni hvarvetna í samfélaginu og nýta hugvit og nútímatækni til auka verðmætasköpun á hverja vinnustund.

Núgildandi umferðarlög nr. 50/1987 tóku gildi 1. mars 1988 og leystu af hólmi þágildandi umferðarlög nr. 40/1968. Aðdragandi lagasetningarinnar hefur verið langur. Hinn 1. nóvember 2007 skipaði þáverandi samgönguráðherra nefnd um endurskoðun umferðarlaga. Nefndin skilaði drögum að frumvarpi til nýrra umferðarlaga í júní 2009. Þannig er rúmur áratugur liðinn frá því að löggjafinn hófst handa við að reyna að setja ný umferðarlög og 30 ár frá því eldri lög tóku gildi og hálf öld frá því eldri umferðarlög frá 1968 tóku gildi.

Því má gera ráð fyrir að verði frumvarp til nýrra umferðarlaga að lögum verði þau hryggjarstykkið í löggjöf á þessu sviði í nokkra áratugi. Af þeim sökum er mikilvægt að horfa til framtíðar og þeirra breytinga sem ýmislegt bendir til að verði á þeim tíma.

Aukin sjálfvirkni, aukin skilvirkni

Viðskiptaráð hefur undanfarið vakið athygli á þeim straumhvörfum sem eru að verða í heiminum öllum vegna örra tækniframfara. Í því samhengi má nefna aukna sjálfvirknivæðingu á flestum sviðum hagkerfisins.

Þróun sjálfkeyrandi bíla hefur vakið mikla athygli almennings, bílaframleiðenda og ekki síst löggjafa um allan heim. Þótt slíkir bílar séu ekki komnir í hendur almennings hafa framsýnar þjóðir þegar ýmist lagt grundvöllinn að lagabreytingum sem opna á þann möguleika að bílar geti ferðast um göturnar ökumannslausir eða heimilað í löggjöf prófanir á slíkum bílum að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Þannig hafa 29 ríki Bandaríkjanna lagað löggjöf sína að sjálfkeyrandi bílum.¹ Auk þess hefur fjöldi ríkja í Vestur-Evrópu opnað á prófanir á sjálfkeyrandi bílum, ýmist á lokuðum brautum eða á götum úti.

Þessum tækniframförum fylgja bæði áskoranir en líka gríðarleg tækifæri. Þótt að þær geti til skamms tíma leitt til fækkunar starfa munu þær auka hagkvæmni og leysa framleiðnivöxt úr læðingi. Ennfremur skapast tækifæri á því að færa vinnuaflið í aðra virðisaukandi þjónustu og framleiðslu og þannig skapast meiri verðmæti en áður.

Með bættri skilvirkni skapast því tækifæri til að færa vinnuaflið yfir í aðra virðisaukandi þjónustu og framleiðslu, eins og að byggja húsnæði sem mikil þörf er á um þessar mundir, svo dæmi sé tekið. Með þetta í huga blasir við að löggjöfin má ekki vera eftirbátur tækninnar og því er nauðsynlegt að hið opinbera og atvinnulífið bregðist við tæknibreytingunum eins fljótt og auðið er og að umferðarlög og -innviðir séu í stakk búin til að taka á móti þessum breytingum.

Ísland að missa af lestinni

Í frumvarpi til nýrra umferðarlaga er hvergi gert ráð fyrir þeim möguleika að á götum landsins aki bílar með takmarkaðri aðkomu ökumanns eða án aðkomu ökumanns með öllu, bílar sem í daglegu tali nefnast sjálfkeyrandi bílar. Þetta veldur Viðskiptaráði nokkrum áhyggjum þar sem samanburðarlönd Íslands eru í óða önn að búa sig undir innreið sjálfkeyrandi bíla meðan hornsteinn íslenskrar umferðarlöggjafar til næstu áratuga er hljóður um þessi mál. Svíþjóð er nærtækt dæmi um hvernig má nálgast þessar tækniframfarir.

Í mars á þessu ári afhenti starfshópur á vegum sænska atvinnuvegaráðuneytisins ráðherra málaflokksins skýrsluna *Vägen till självkörande fordon*, sem þýða mætti sem *Leiðin að sjálfkeyrandi ökutækjum*.² Skýrslan er vel á annað þúsund blaðsíður, en starfshópurinn hefur verið að störfum frá árinu 2015.

¹[AUTONOMOUS VEHICLES | SELF-DRIVING VEHICLES ENACTED LEGISLATION](#)

²Skýrslan er aðgengileg á vefnum í tveimur hlutum. [Fyrri hluti](#). [Seinni hluti](#).

Skýrslan er lokaafurð starfshópsins, sem í mars árið 2016 skilaði annarri skýrslu með sama nafni til sama ráðuneytis.³ Sú skýrsla innihélt meðal annars frumvarp að lögum um prófanir á sjálfkeyrandi bílum í Svíþjóð, laga númer 2017:309, sem tóku gildi 1. júlí 2017.⁴

Í þeim eru útlistuð skilyrði fyrir prófunum á sjálfkeyrandi bílum á sænskum vegum, meðal annars það að ökumaður verði að vera til staðar í bílnum öllum stundum meðan prófun stendur yfir. Sænsk systurstofnun Samgöngustofu veitir leyfi til prófananna. Þáverandi atvinnuvegaráðherra Svíþjóðar sendi út yfirlýsingu í tengslum við lagasetninguna þar sem fram kom að ríkisstjórn landsins teldi mikilvægt að Svíþjóð verði land þar sem hægt væri að prófa nýja og sjálfbæra tækni á sviði samgangna.⁵ Ísland er því þegar orðið eftirbátur Svíþjóðar þegar kemur að tækninýjungum á sviði samgangna þar sem núgildandi lagarammi heimilar ekki prófanir á sjálfkeyrandi bílum. Verði frumvarp til nýrra umferðarlaga að lögum í óbreyttri mynd festir Ísland sig í sessi sem eftirbátur á þessu sviði.

Næstu skref

Í nýju skýrslu starfshópsins sænska er meðal annars að finna drög að frumvarpi til laga um sjálfkeyrandi bíla. Skýrsluhöfundar benda í þessu samhengi á að ein áskorun við vinnuna hafi verið sú að eins og staðan er í dag eru algjörlega sjálfkeyrandi bílar ekki til. Það hefur þó ekki haft letjandi áhrif á sænsk stjórnvöld í að horfa fram á veginn og undirbúa sænskt lagaumhverfi fyrir komandi tækninýjungar. Viðskiptaráð saknar þessarar framsýni, á borð við þá sem Svíar sýna, í frumvarpi til nýrra umferðarlaga.

Í sænsku skýrslunni er farið yfir hverju þurfi að breyta í sænsku lagaumhverfi til að auðvelda innreið sjálfkeyrandi bíla, sem skýrsluhöfundar segja hluta af óumflýjanlegum breytingum sem eru að verða á samgöngum. Þar er til dæmis bent á að breyta þurfi skilgreiningunni á hugtakinu „ökumaður“ þegar sjálfkeyrandi bílar eru annars vegar, meðal annars þannig að ökumaður þurfi ekki að vera staðsettur inni í ökutæki og að ökumaður geti stjórnað mörgum ökutækjum á sama tíma.

Einnig þarf samkvæmt skýrslunni að útfæra skyldur ökumanns í sjálfkeyrandi bíl, þar á meðal að hann sé ekki skyldugur til að vakta bílinn meðan bíllinn keyrir sjálfur, heldur sé tilbúinn að grípa inn í þegar kallað er eftir því. Þá er einnig fjallað um að færa tjónsábyrgð af ökumanni yfir á eiganda sjálfkeyrandi ökutækis og skilgreiningum á sjálfkeyrandi bílum teflt fram.

Viðskiptaráð leggur því til að í frumvarpi til nýrra umferðarlaga verði að minnsta kosti opnað á prófanir á sjálfkeyrandi bílum á Íslandi og að skoðað verði gaumgæfilega hvort ganga eigi lengra í þeim efnum í takt við fyrirhugaða löggjöf í Svíþjóð.

Viðskiptaráð hvetur jafnframt til að gerð verði úttekt á sameiginlegum vettvangi hins opinbera og atvinnulífsins á því hvernig innlent regluverk og innviðir á sviði samgöngumála eru í stakk búin til að taka á móti þeim tæknibreytingum sem fjallað hefur verið um í þessari umsögn og móti tillögur um hvað þurfi að gera til að Ísland standi ekki höllum fæti þegar þær tæknibreytingar sem eru í vændum ríða yfir.

³Skýrslan er aðgengileg [hér](#).

⁴Lögin má nálgast [hér](#).

⁵[Yfirlýsing](#) Anna Johansson.

Vanhugsuð leið að vænu markmiði

Í 2. og 3. mgr. 83. gr. frumvarpsins er sveitarstjórnnum og Vegagerðinni veittar heimildir til að takmarka eða banna umferð um stundarsakir á vegi eða svæði þar þegar mengun er yfir heilsufarsmörkum eða hætta er talin á að svo verði. Ein þessara heimilda er að takmarka almenna umferð með því að heimila tilteknum bifreiðum akstur á ákveðnum svæðum eftir oddatölu/jafnri endatölu eða sambærilegum endabókstaf skráningarmarkja.

Viðskiptaráð fagnar því að horft sé til heilsuverndar í umferðarlögum en gerir athugasemdir við útfærsluna. Í rannsókn einni er bent á að þessi nálgun hafi ekki endilega tilætluð áhrif, nefnilega að stuðla að því að mengun fari undir heilsufarsmörk, heldur gæti við tiltekna aðstæður haft öfug áhrif.⁶ Þá gætu efnameiri komist hjá banninu með því einfaldlega að eiga tvo bíla frekar en einn, annars vegar með bílnúmer sem endar á oddatölu og hins vegar með bílnúmeri sem endar á sléttri tölu.

Önnur leið að þessu markmiði væri notkun rafrænna tollahliða (e. cordon road pricing) og rafrænni gjaldtöku fyrir ekna kílómetra til að draga bæði úr mengun og umferð á annatíma. Slíkar lausnir hvetja fólk ýmist til að fækka ferðum, stytta þær eða velja aðra ferðamáta þegar gjaldið er hærra. Reynsla Mílanborgar og Stokkhólms af gjaldtöku sem þessari sýndi fram á mun lægri loftmengun, með tilheyrandi ábata fyrir samfélagið allt.⁷

Viðskiptaráð leggur til að þau gögn, athugasemdir, tillögur og ábendingar sem hér fram koma verði höfð að leiðarljósi við breytingar á frumvarpinu og býður fram krafta sína við frekari vinnu á því. Að lokum áskilur Viðskiptaráð sér rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum og er reiðubúið að skýra þessa umsögn nánar og svara spurningum, sé þess óskað, ýmist í ráðuneytinu eða á fundi þingnefndar.

Virðingarfyllt,



Gunnar Dofri Ólafsson
Lögfræðingur Viðskiptaráðs Íslands

⁶[The Effects of License Plate-Based Driving Restrictions on Air Quality: Theory and Empirical Evidence.](#)

⁷[The effects of road pricing on driver behavior and air pollution; The Stockholm congestion charges: an overview.](#)