

**Greinargerð nefndar**

# **um endurskoðun vegalaga**

**Nóvember 2014**



**INNANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ**



## Efnisyfirlit

1 Inngangur .....	2
1.1 Skipan nefndar .....	2
1.2 Afmörkun verkefnis nefndarinnar .....	2
2 Lagning vega og skipulag .....	3
2.1 Lagning vega samkvæmt vegalögum .....	3
2.2 Samráð við gerð skipulags .....	3
2.3 Niðurstöður nefndar .....	5
3 Áætlanagerð á landsvísu .....	6
3.1 Almennt .....	6
3.2 Landsskipulagsstefna .....	6
3.2.1 Afgreiðsla landsskipulagsstefnu .....	6
3.3 Samspil landsskipulagsstefnu og samgönguáætlunar .....	7
3.4 Niðurstaða nefndar .....	8
4 Flokkun vega .....	9
4.1 Almennt .....	9
4.2 Sameining sveitarfélaga .....	9
4.3 Vegaskrá og skilavegir í þéttbýli .....	10
4.4 Tengivegir .....	12
4.5 Niðurstöður nefndar .....	13
5 Samantekt .....	14

# 1 Inngangur

## 1.1 Skipan nefndar

Þann 26. nóvember 2012 skipaði þáverandi innanríkisráðherra, Ögmundur Jónasson, nefnd sem var falið það hlutverk að fara yfir vegalög og lög um samgönguáætlun, meðal annars með það í huga að auðvelda ákvarðanatöku um lagningu vega þannig að öll nauðsynleg sjónarmið komi til álita. Einnig var nefndinni falið að fara yfir framkvæmd vegalaga að því er lýtur að flokkun vega en yfirfærsla á tilteknum vegum til sveitarfélaga hefur ekki enn komið að fullu til framkvæmda vegna ágreinings um með hvaða hætti hún skuli eiga sér stað.

Nefndin var þannig skipuð:

Sigurbergur Björnsson skrifstofustjóri var formaður nefndarinnar, tilnefndur af ráðherra, Guðríður Arnardóttir bæjarfulltrúi í Kópavogi, tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Guðjón Bragason sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs, tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga,

Þá var Eyþóra Hjartardóttir lögfræðingur á lögfræðideild Vegagerðarinnar, tilnefnd af Vegagerðinni, Gunnar Gunnarsson aðstoðarvegamálastjóri, einnig tilnefndur af Vegagerðinni, Stefán Thors forstjóri Skipulagsstofnunar, tilnefndur af Skipulagsstofnun og loks Sigríður Auður Arnardóttir skrifstofustjóri, tilnefnd af umhverfis- og auðlindaráðuneytinu.

Frá og með 8. apríl 2013 tók Hafdís Hafliðadóttir sviðsstjóri hjá Skipulagsstofnun sæti Stefáns Thors. Þá var Karl Björnsson, framkvæmdastjóri Sambands íslenskra sveitarfélaga, tilnefndur sem varamaður í nefndina.

Með nefndinni störfuðu tveir starfsmenn innanríkisráðuneytisins, þeir Björn Freyr Björnsson lögfræðingur og Rúnar Guðjónsson viðskiptafræðingur. Fyrsti nefndarfundur var haldinn 2. janúar 2013 en alls hélt nefndin fjórtán fundi.

## 1.2 Afmörkun verkefnis nefndarinnar

Í skipunarbréfi nefndarinnar kom fram að verkefni hennar væri tvíþætt: Annars vegar að fara yfir tiltekin ákvæði vegalaga og laga um samgönguáætlun með það í huga að auðvelda ákvarðanatöku um lagningu vega og hins vegar að fara yfir framkvæmd vegalaga við flokkun vega.

Þar eð vegalagning skal fara fram með tilliti til gildandi skipulagsáætlana ákvað nefndin að skoða samspil vegalaga og skipulagslaga. Einnig yrði áætlunum á landsvísu gert hærra undir höfði og hlutverk landsskipulagsstefnu og samgönguáætlunar sérstaklega skoðað.

Að því loknu var gert ráð fyrir að nefndin myndi taka til skoðunar flokkun vega, sem hefur ekki að fullu komið til framkvæmda í samræmi við ákvæði gildandi vegalaga, vegna ágreinings um ástand þeirra þegar þeir eru færðir frá Vegagerðinni yfir til sveitarfélaga.

Í vinnu nefndarinnar kom fram það sjónarmið frá fulltrúum Sambands íslenskra sveitarfélaga að sveitarfélögin telja þörf á því að hefja viðræður við ríkið um mögulega hlutdeild sveitarfélaga í þeim sköttum og gjöldum sem ríkið innheimtir af umferð til að fjármagna

uppbyggingu og viðhald gatna í þéttbýli. Fulltrúar sveitarfélaganna bentu á að ríkið hefði miklar tekjur af umferðarsköttum og eðlilegt væri að sveitarfélögin fengju hlutdeild í þeim í samræmi við þá ábyrgð sem þau hafa á veghaldi. Ekki væri hægt að fallast á að ríkið færði sveitarfélögum aukin verkefni án þess að tekjustofnar fylgi.

Nefndinni var ekki falið að fjalla um öflun fjármagns til að kosta uppbyggingu og viðhald gatna í þéttbýli en í tillögum nefndarinnar er gerður sá fyrirvari að ef samningar takast milli ríkis og sveitarfélaga um þetta málefni skyldi miðað við að greiðslur vegna breytinga á veghaldi svonefndra skilavega að féllu niður.

## 2 Lagning vega og skipulag

### 2.1 Lagning vega samkvæmt vegalögum

Núgildandi vegalög, nr. 80/2007, tóku gildi 1. janúar 2008. Í 28. gr. laganna er mælt fyrir um meginregluna um lagningu vega. Þar segir:

■ **28. gr. Vegir og skipulag.**

- Vegir skulu lagðir í samræmi við gildandi skipulagsáætlun eins og nánar er kveðið á um í lögum um skipulag og í lögum þessum.
- Ákveða skal legu þjóðvega í skipulagi að fenginni tillögu Vegagerðarinnar að höfðu samráði Vegagerðarinnar og skipulagsyfirvalda. Fallist sveitarfélag ekki á tillögu Vegagerðarinnar skal það rökstyðja það sérstaklega. Þó er sveitarfélagi óheimilt að víkja frá tillögu Vegagerðarinnar ef það leiðir til minna umferðaröryggis en tillagan felur í sér. Að öðru leyti fer um málsmeðferð samkvæmt skipulagslögum.
- Ef þjóðvegi er að ósk sveitarstjórnar valinn annar staður en sá sem Vegagerðin telur betri með tilliti til kostnaðar og tæknilegrar útfærslu og það leiðir til aukins kostnaðar er heimilt að krefja viðkomandi sveitarfélag um kostnaðarmuninn. Rísi ágreiningur um réttmæti slíkrar kröfu eða um fjárhæð skal málinu skotið til ráðherra til úrskurðar.
- Við gerð skipulags skal að öðru leyti haft samráð við Vegagerðina um legu vega eftir því sem þörf krefur. Ávallt skal leita umsagnar Vegagerðarinnar þegar líkur eru á að breytingar á skipulagi hafi áhrif á umferð um þjóðvegi, svo sem með auknum umferðarþunga.

Samkvæmt þessu skulu vegir lagðir í samræmi við gildandi skipulagsáætlanir. Með skipulagsáætlun er átt við áætlun um markmið og ákvarðanir sveitarstjórna um framtíðarnotkun lands, sbr. 19. tölul. 1. mgr. 2. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 með síðari breytingum. Þar segir einnig að í skipulagsáætlunum skuli gerð grein fyrir hvers konar framkvæmdum að er stefnt, hvernig þær falla að landnotkun á tilteknu svæði og forsendum ákvarðana lýst. Skipulagsáætlanir skiptast í þrjú flokka; svæðisskipulag, aðalskipulag og deiliskipulag, sbr. 4. málsl. 19. tölul. 2. gr. skipulagslaga.

Lagning vega ræðst því af skipulagsáætlunum. Á grundvelli 3. mgr. 3. gr. skipulagslaga annast sveitarstjórnir gerð skipulagsáætlana.

### 2.2 Samráð við gerð skipulags

Skipulagslög voru m.a. samin með það í huga að auka samráð og kynningu við gerð skipulagsáætlana, bæði gagnvart almenningi og opinberum aðilum. Það er í samráðsferlinu sem Vegagerðin á aðkomu að lagningu vega.

Um samráð við gerð aðalskipulags er fjallað í 30. gr. skipulagslaga. Í 1. mgr. 30. gr. segir að þegar vinna við gerð aðalskipulagstillögu hefst skuli sveitarstjórn taka saman lýsingu á skipulagsverkefnum þar sem fram komi hvaða áherslur sveitarstjórn hafi við aðalskipulagsgerðina, upplýsingar um forsendur og fyrirbyggjandi stefnu og fyrirhugað skipulagsferli, þ.m.t. hvernig kynningu og samráði við hagsmunaaðila verði háttað. Þá segir að leita skuli umsagnar um lýsinguna hjá Skipulagsstofnun og umsagnaraðilum og hún kynnt fyrir almenningi.

Í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi því er varð að skipulagslögum segir að með 30. gr. sé lagt til að vinna við gerð aðalskipulags sé unnin á gagnsæjan hátt allt frá því að mótun skipulagstillögu hefst. Því er lagt til það nýmæli að gerð aðalskipulagstillögu hefjist með gerð lýsingar þar sem sveitarstjórn geri grein fyrir áherslum sínum og forsendum skipulagsgerðarinnar og jafnframt hvernig kynningu og samráði við hagsmunaaðila verði háttað. Með því sé lögð áhersla á að íbúar og aðrir hagsmunaaðilar, svo sem opinberar stofnanir, fái tækifæri til að kynna sér frá upphafi hugmyndir sveitarfélaga að viðkomandi aðalskipulagi og að aðilar geti komið athugasemdum sínum á framfæri.

Vinnubrögð sem þessi stuðli að því að afla sé víðtækra upplýsinga og sjónarmiða allt frá upphafi. Leita skuli umsagnar um lýsinguna hjá Skipulagsstofnun og umsagnaraðilum en með umsagnaraðilum er átt við stjórnvöld sem hafa sérþekkingu á þeim sviðum sem snerta einstaka þætti skipulagsins.<sup>1</sup> Í gr. 3.2.1 skipulagsreglugerðar er kveðið á um að Skipulagsstofnun gefi út lista yfir aðila sem leitað skal umsagnar hjá, eftir því sem við getur átt. Unnið er að gerð listans hjá Skipulagsstofnun og á honum er gert ráð fyrir þeim stofnunum sem eiga aðkomu að málaflökum skipulags, þ.m.t. Samgöngustofu og Vegagerðinni.

Í 2. mgr. 30. gr. skipulagslaga er jafnframt kveðið á um að áður en tillaga að aðalskipulagi er afgreidd til auglýsingar í sveitarstjórn skuli hún forsendur hennar og umhverfismat, kynnt íbúum og öðrum hagsmunaaðilum á almennum fundi eða á annan fullnægjandi hátt.

Í 31. gr. laganna er síðan kveðið á um að tillaga að aðalskipulagi skuli auglýst með áberandi hætti, í dagblaði sem gefið er út á landsvísu og í Lögbirtingablaðinu, og hagsmunaaðilum gefinn kostur á að gera athugasemdir við tillöguna. Sveitarstjórn skal taka afstöðu til athugasemda sem borist hafa við endanlega afgreiðslu á skipulagstillögu. Við athugun Skipulagsstofnunar á aðalskipulagstillögu, sem henni er send til staðfestingar, kannar stofnunin hvort leitað hafi verið umsagnar fagstofnana, eftir því sem við á, og hvort brugðist hafi verið við athugasemdum.

Í gr. 4.2.1. skipulagsreglugerðar eru ákvæði skipulagslaga um kynningu og samráð útfærð nánar. Þar segir:

- Við gerð aðalskipulagsáætlana skal eftir föngum leita eftir sjónarmiðum og tillögum íbúa, viðkomandi stjórnvalda og annarra þeirra sem hagsmuna eiga að gæta við mörkun stefnu. Það skal gert með virkri samvinnu við íbúa og aðra hagsmunaaðila frá upphafi skipulagsferilsins. Upplýsingar um skipulagsferlið og gögn sem varða skipulagsgerðina skulu vera aðgengileg á vinnslutímanum.
- Við gerð aðalskipulags skal haft samráð við þá aðila sem fjalla um eða fara með þá málaflök sem skipulagið nær til og kveðið er á um í öðrum lögum.

<sup>1</sup> Þskj. 742, 138. lp. 2009-2010, bls. 48-49 sjá <http://www.althingi.is/altext/138/s/pdf/0742.pdf>

Í 2. og 4. mgr. 28. gr. vegalaga er að finna reglur sem gilda um samráð við skipulagsgerð þegar lega þjóðvega er ákveðin. Eins og að framan greinir segir í 2. mgr. 28. gr. vegalaga að legu þjóðvega skuli ákveða í skipulagi að fenginni tillögu Vegagerðarinnar að höfðu samráði hennar og skipulagsyfirvalda. Gera lögin því ráð fyrir að þegar lega þjóðvega er ákveðin við skipulagsgerð, skuli skipulagsyfirvöld hafa samráð við Vegagerðina. Í samráðsferlinu leggur Vegagerðin fram tillögu um legu þjóðvegarins. Sveitarstjórn er heimilt að ganga gegn tillögum Vegagerðarinnar nema það leiði til minna umferðaröryggis en tillagan felur í sér. Umrætt ákvæði 2. mgr. 28. gr. vegalaga er því mikilvæg sérregla sem kemur til viðbótar ákvæðum skipulagslaga.

Þá er í 4. mgr. 28. gr. vegalaga að finna reglu sem kveður á um að ávallt skuli leita umsagnar Vegagerðarinnar þegar líkur eru á að breytingar á skipulagi hafi áhrif á umferð um þjóðvegi. Samkvæmt athugasemdum sem fylgdu frumvarpi því er varð að vegalögum segir um 4. mgr. 28. gr. að skýra beri hana með þeim hætti að í vafatilvikum skuli leita umsagnar og hafa samráð þar sem með því sé dregið úr þeirri hættu eins og mögulegt sé að upp komi árekstrar milli áætlananna um þjóðvegagerð og skipulagsáætlanir sveitarfélaga.

### **2.3 Niðurstöður nefndar.**

Í starfi nefndarinnar hefur komið fram að í flestum tilvikum séu samskipti Vegagerðarinnar og sveitarfélaga góð. Þó komi upp tilvik sem betur megi fara. Komið hefur fyrir að tillögur sveitarfélaga að breyttu skipulagi hafi ekki borist Vegagerðinni og hefur stofnunin því brugðið á það ráð að fylgjast með auglýsingum skipulagstillagna í Lögbirtingablaði.

Til að bæta úr þessum tilvikum ræddi nefndin mögulega breytingu á 28. gr. vegalaga og ýmis sjónarmið komu fram. Að mati nefndarinnar má leysa úr öllum meginágreiningum með því að tryggja betur samráð Vegagerðar og skipulagsyfirvalda. Sá lagarammi sem nú er til staðar sé nægilegur grundvöllur fyrir samvinnu og samráð þegar kemur að lagningu vega en útfæra þurfi ákvæðin, t.d. í verklagsreglum eða leiðbeiningum. Er það mat nefndarinnar að koma eigi á fót ákvæðnu verkferli, byggðu á ákvæðum 30. gr. skipulagslaga og 28. gr. vegalaga, sem unnið yrði í samvinnu Vegagerðar og skipulagsyfirvalda.

Liður í nýju verklagi er að dómi nefndarinnar uppfærsla á ritinu *Vegir og skipulag. Leiðbeiningar Vegagerðarinnar fyrir sveitarfélög og skipulagshöfunda*, sem Vegagerðin gaf út árið 2007. Á grundvelli þessarar niðurstöðu nefndarinnar hóf Vegagerðin, í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga, uppfærslu ritsins og er þeirri vinnu lokið.

Þrátt fyrir að leysa megi að töluverðu leyti þann vanda sem fyrir liggur með því að útfæra gildandi lagaákvæði um samráð og skipulag í verklagsreglum, telur nefndin að 28. gr. vegalaga verði að vera í betra samræmi við núverandi verklag og skipulagslög. Með því megi einnig tryggja að nauðsynleg samvinna fari ávallt fram.

Leggur nefndin því til að 28. gr. vegalaga verði breytt á þann hátt að Vegagerðinni verði gert skylt, þegar tilefni er til, að leggja fram mat á umferðaröryggi mismunandi valkosta við vegarlagningu nægilega tímanlega til að skipulagsnefnd sveitarfélags geti tekið afstöðu til

matsins við mótun aðalskipulagstillögu. Nefndin leggur áherslu á að í breytingunni felst ekki eiginleg efnisbreyting, heldur sé fyrst og fremst um að ræða að ákvæði vegalaga taki betur mið af framkvæmd.

### 3 Áætlanagerð á landsvísu

#### 3.1 Almenn

Sem fyrr segir ákvað nefndin að taka sérstaklega til skoðunar áætlanir á landsvísu sem varða viðfangsefni nefndarinnar en um er að ræða landsskipulagsstefnu og samgönguáætlun. Í eftirfarandi umfjöllun verður farið stuttlega yfir þessar tvær áætlanir og að lokum sagt frá því hvernig samspili þeirra er háttað.

#### 3.2 Landsskipulagsstefna.

Með landsskipulagsstefnu er átt við samræmda stefnu ríkisins um skipulagsmál til tólf ára, sem ráðherra lætur vinna og leggur fyrir Alþingi. Í henni skal samþætta áætlanir opinberra aðila, m.a. um samgöngur, byggðamál, náttúruvernd, orkunýtingu, húsnæðismál og aðra málaflokka sem varða landnotkun. Í landsskipulagsstefnu eru yfirlit um stefnu stjórnvalda í einstökum málaflokkum um landnotkun, greinargerð um stöðu og þróun skipulagsmála, samræmda stefnu ríkisins um skipulagsmál og stefna um skipulagsmál miðhálandisins.

Landsskipulagsstefna byggir á 1. mgr. 10. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010 og reglugerð um landsskipulagsstefnu nr. 1001/2011 en þar er um nýmæli að ræða. Tilkoma hennar byggir á því sjónarmiði að ríkisvaldið hefur skort samnefnara í skipulagsmálum, þ.e. einn sameiginlegan aðila eða vettvang þar sem ríkisvaldið setur fram skipulagsstefnu sína þar sem stefna í ólíkum málaflokkum hefur verið tekin saman og samþætt. Þessu tengt er það sjónarmið að ríkinu beri að setja fram leiðbeiningar um skipulagsgerð.<sup>2</sup>

Nefndin hefur skoðað tengsl landsskipulagsstefnu við samgönguáætlun og vegalög og verður fjallað nánar um það hér. Fyrst verður rakið með hvaða hætti unnið er að gerð og afgreiðslu landsskipulagsstefnu.

##### 3.2.1 Afgreiðsla landsskipulagsstefnu.

Ráðherra felur Skipulagsstofnun að vinna tillögur að landsskipulagsstefnu, sbr. 10. gr. skipulagslaga, á grundvelli áherslna sem hann setur hverju sinni. Áður en vinna hefst við gerð landsskipulagsstefnu skipar ráðherra umhverfismála sjö fulltrúa í sérstaka ráðgjafarnefnd, skv. 1. mgr. 11. gr. skipulagslaga. Hlutverk ráðgjafarnefndar er að vera til ráðgjafar og samráðs við undirbúning landsskipulagsstefnu. Ráðherra felur svo Skipulagsstofnun að vinna tillögur að landsskipulagsstefnu.

Í upphafi verks setur stofnunin á fót samráðsvettvang en í honum skulu m.a. sitja fulltrúar sveitarfélaga og samtaka þeirra, fulltrúar opinberra stofnana, fyrirtækja sem sinna uppbyggingu og rekstri grunngerðar, svo sem samgangna og orkuflutninga, og samtaka á sviði atvinnuvega og náttúru- og umhverfisverndar. Skipulagsstofnun skal óska eftir tilnefningum aðila til starfa í samráðsvettvangi en einnig geta aðrir en þeir sem að framan eru greindir óskað eftir því að fá aðild.

---

<sup>2</sup> Þskj. 742, 138. lp. 2009-2010, bls. 35.



Þegar vinna Skipulagsstofnunar við gerð landsskipulagsstefnu hefst tekur stofnunin saman svokallaða lýsingu á fyrirbyggjandi verkefni. Þar skal gerð grein fyrir þeim áherslum sem fyrirhugað er að leggja til grundvallar við gerð stefnunnar, svo sem um forsendur hennar, viðfangsefni, umhverfismat og fyrirhugaða kynningu og samráð. Lýsingin skal unnin í samráði við ráðgjafarnefndina og skal hún kynnt samráðsvettvanginum og þátttakendum gefinn kostur á að koma á framfæri áliti sínu. Að svo búnu er hún kynnt opinberlega og almenningi gefinn kostur á að gera athugasemdir.

Að lokinni kynningu lýsingar birtir Skipulagsstofnun á vefsetri sínu yfirlit yfir fram komnar ábendingar og jafnframt gerir stofnunin grein fyrir hvernig fyrirhugað er að vinna úr þeim við frekari mótun landsskipulagsstefnunnar. Þar skal jafnframt gerð grein fyrir umsögn stofnunarinnar við fram komnar athugasemdir.

Þegar endanlegar tillögur Skipulagsstofnunar að landsskipulagsstefnu liggja fyrir kynnir stofnunin þær fyrir ráðgjafarnefndinni og samráðsvettvangi. Að því loknu eru þær auglýstar í dagblöðum og Lögbirtingablaði, sem og á vefsetri stofnunarinnar. Eftir að kynningartíma lýkur fjallar Skipulagsstofnun um þær umsagnir og athugasemdir sem borist hafa og tekur saman umsögn um hvernig höfð hefur verið hliðsjón af þeim. Umsagnaraðilum skal gerð grein fyrir umsögn stofnunarinnar um þær. Loks skilar Skipulagsstofnun tillögu að landsskipulagsstefnu til ráðherra, ásamt greinargerð.

Ráðherra tekur tillögu Skipulagsstofnunar til skoðunar. Hann gengur að því loknu frá tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga, hlutaðeigandi ráðuneyti og ráðgjafarnefnd, sbr. 8. mgr. 11. gr. skipulagslaga.

### **3.3 Samspil landsskipulagsstefnu og samgönguáætlunar**

Um samgönguáætlun gilda lög nr. 33/2008, með síðari breytingum. Í samgönguáætlun er mörkuð stefna og markmið fyrir allar greinar samgangna. Tekur hún til fjáröflunar og útgjalda til allra greina, flugmála, vegamála og siglingamála. Í henni er einnig skilgreint það grunnkerfi sem ætlað er að bera meginþunga samgangna og gert er grein fyrir ástandi og horfum í samgöngum.

Í lögum um samgönguáætlun segir að við gerð samgönguáætlunar skuli m.a. byggt á þeim meginmarkmiðum að samgöngur séu greiðar, hagkvæmar, öruggar og umhverfislega sjálfbærar auk þess sem þær stuðli að jákvæðri byggðaðróun. Í skipulagsvinnunni getur þó verið erfitt að samþætta þessi markmið og finna jafnvægi milli þeirra.

Ekki er í lögum að finna ákvæði sem sérstaklega mælir fyrir um samspil landsskipulagsstefnu og samgönguáætlunar. Hins vegar segir í 2. mgr. 10. gr. skipulagslaga að í landsskipulagsstefnu séu samþættaðar áætlanir opinberra aðila sem varða landnotkun, þ. á m. um samgöngur. Þá ber að leggja til grundvallar landsskipulagsstefnu markmið skipulagslaga og áætlanir opinberra aðila í einstökum málaflokkum sem snerta landnotkun, þar með talið samgönguáætlun.

Í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi því er varð að skipulagslögum segir um 2. mgr. 10. gr. að megintilgangur landsskipulagsstefnu sé að setja fram stefnu um landnotkun sem byggist á stefnumörkun ríkisins á ýmsum sviðum sem annars vegar felst í að útfæra stefnu stjórnvalda um sjálfbæra þróun og aðra stefnumörkun sem ríkisvaldið kann að hafa mótað og sett fram, svo sem stefnu í loftlagsmálum. Hins vegar felist í gerð og efni landsskipulagsstefnu að taka

saman fyrirbyggjandi stefnu stjórnvalda í einstökum málaflokkum, byggðamálum, ferðapjónustu, náttúruvernd, orkunýtingu, *samgöngumálum* o.s.frv. og samþætta hana og útfæra með tilliti til skipulags landnotkunar. Í samþættingu geti falist að leita sátta um málamiðlanir ef fyrirbyggjandi áætlanir í einstökum málaflokkum stangast á. Landsskipulagsstefnu er þannig ætlað að taka saman á einn stað og eftir atvikum samræma stefnu ríkisins í ólíkum málaflokkum er varða landnotkun.<sup>3</sup>

Skipulagslög gera því ráð fyrir að landsskipulagsstefna byggji m.a. á þeim markmiðum og þeirri stefnu sem liggur til grundvallar samgönguáætlun. Komi upp skörun milli landsskipulagsstefnu og samgönguáætlunar beri ráðherra að leita sátta og málamiðlana. Landsskipulagsstefna getur falið í sér tillögur um tilteknar breytingar á áætlunum í einstökum málaflokkum um landnotkun, komi í ljós að verulegt ósamræmi sé á milli fyrirbyggjandi áætlana við gerð landsskipulagsstefnu sbr. 2. mgr. 20. gr. reglugerðar um landsskipulagsstefnu, nr. 1001/2011.

Þá ber að nefna að gerð samgönguáætlunar er á forræði innanríkisráðuneytisins<sup>4</sup> en gert er ráð fyrir að ráðuneytið tilnefni einn fulltrúa í ráðgjafarnefnd um landsskipulagsstefnu. Fulltrúi þess getur því komið sjónarmiðum sem liggja að baki gildandi samgönguáætlun á framfæri við gerð landsskipulagsstefnu.

### 3.4 Niðurstaða nefndar

Markmið laga um samgönguáætlun er að samræma áætlanagerð við framkvæmdir og rekstur í samgöngumálum og skal það gert með samgönguáætlun til tólf ára og fjögurra ára áætlun. Að mati nefndarinnar er skynsamlegt að áætlunin horfi einnig til lengri tíma.

Vegakerfi landsins er í stöðugri þróun og með aukinni velmegun munu samgöngur fara vaxandi og vegaframkvæmdir verða viðameiri og kostnaðarsamari, t.d. með jarðgöngum, þverunum fjarða og svo mætti áfram telja. Ný tækni býður upp á tækifæri til að stytta vegalengdir og gera vegakerfið hagkvæmara.

Í ljósi þess að fjármagn er af skornum skammti er mikilvægt að framkvæmdum sé forgangsraðað. Mikilvægur þáttur í forgangsroðuninni er að virða samgönguframkvæmdir á sem víðtækustum grunni og til lengri tíma. Nefndin leggur því til að bætt verði við kafla í samgönguáætlun sem fjalli um framtíðarframkvæmdir, m.a. í ljósi landnotkunar, umhverfisverndar og mögulegrar efnahags- og byggðapróunar. Með því munu samræður hagsmunaaðila sem að málefnum koma hverju sinni byrja strax á undirbúningsstigi við gerð samgönguáætlunar og landsskipulagsstefnu verða virkara en mikilvægt er að áætlanir um landnotkun vinni saman og samlegðaráhrif verði nýtt til hins ýtrasta.

<sup>3</sup> Þskj. 742, 138. lögþ. 2009-2010, bls.36.

<sup>4</sup> Sbr. g-lið 18. tölul. 4. gr. forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 66/2013.

## 4 Flokkun vega

### 4.1 Almenn

Í þriðja kafla vegalaga er fjallað um flokkun vega. Vegakerfi landsins skiptist í *þjóðvegi, sveitarfélagsvegi, almenna stíga og einkavegi*, sbr. 6. gr. vegalaga. Þjóðvegum er svo aftur skipt niður í *stofnvegi, tengivegi, héraðsvegi og landsvegi*, sbr. 8. gr. sömu laga.<sup>5</sup>

Breyttar forsendur geta leitt til þess að vegir færast um flokk og er sameining sveitarfélaga dæmi þar um. Ýmis réttaráhrif leiða af breyttri flokkun vega, t.d. þá segir í 13. gr. vegalaga að Vegagerðin sé veghaldari þjóðvega en sveitarfélög séu veghaldarar sveitarfélagsvega. Með veghaldara er átt við þann aðila sem hefur veghald vegar og í því felst forræði yfir vegi og vegsvæði, þ.m.t. vegagerð, þjónustu og viðhald vega, sbr. 5.-6. tölul. 3. gr. vegalaga. Ef vegur, sem áður hefur verið flokkaður sem þjóðvegur, er færður í flokk sveitarfélagsvega ber sveitarfélagið að uppfylla þær skyldur sem lagðar eru á veghaldara. Algengast er þó að vegur færist í flokk einkavega ef hann er tekinn af skrá sem þjóðvegur.

Í lögum og reglugerðum eru lagðar ýmsar skyldur á veghaldara. Meginákvæði þess efnis er að finna í vegalögum. Í 12. gr. laganna segir að veghaldari beri ábyrgð á veghaldi vegar. Við veghaldið skuli gæta umferðaröryggis og að umferð eigi greiða og góða leið um vegi að teknu tilliti til umhverfis-, náttúru- og minjaverndar í samræmi við kröfur sem leiða af gildandi lögum á hverjum tíma. Þá ber veghaldari ábyrgð á því að vegum sem opnir eru almenningi til frjálsrar umferðar sé haldið við með eðlilegum hætti og skal hann bregðast svo fljótt við sem við verður komið eftir að hann fær vitneskju um skemmdir á vegi sem hættulegar eru umferð og láta gera við þær eða merkja hina hættulegu staði þar til viðgerð hefur farið fram. Veghaldari ber enn fremur ábyrgð á því að vegir sem opnir eru almenningi til frjálsrar umferðar uppfylli kröfur sem gerðar eru til öryggis umferðar, ástands vega, merkinga og annarra þátta sem kveðið er á um í lögum og reglum, sbr. 1. mgr. 46. gr. vegalaga.

Af öðrum lagabálkum sem mæla fyrir um skyldur veghaldara eru ákvæði umferðarlaga, nr. 50/1987. Þar segir m.a. í 3. mgr. 4. gr. að veghaldari skuli í samráði við skólayfirvöld gera ráðstafanir til að vernda börn gegn hættu í umferðinni á leið þeirra til og frá skóla. Þá er kostnaður vegna umferðarmerkja á ábyrgð veghaldara, sbr. 3. mgr. 85. gr. laganna.<sup>6</sup>

### 4.2. Sameining sveitarfélaga

Nefndin ræddi um sameiningu sveitarfélaga og áhrif sameiningar á flokkun vega. Auknar skyldur sveitarfélaga vegna veghalds geta haft neikvæð áhrif við mat á hagkvæmni sameiningartillagna. Rætt var um að æskilegt væri að sameining hefði a.m.k. ekki strax áhrif á flokkunina og Vegagerðin myndi sjá um viðhald í nokkur ár meðan nýju sveitarfélagi gæfist ráðrúm til að taka yfir viðhald vega. Rætt var um að við undirbúning sameiningar yrði skoðað hvort flokkun vega myndi breytast í kjölfar sameiningar en það á alls ekki alltaf við. Fyrst og

<sup>5</sup> Innan þéttbýlis er rætt um stofn- og tengibrautir, sbr. m-lið 2. mgr. 6.2. gr. skipulagsreglugerðar, nr. 90/2013.

<sup>6</sup> Af reglugerðum sem mæla fyrir um skyldur veghaldara má helst nefna **reglugerð nr. 59/2000, um vörslu búfjár**, sbr. e-lið 6. gr. um ristarhlið, **reglugerð nr. 492/2009, um merkingu og aðrar öryggisráðstafanir vegna framkvæmda á og við veg** þar sem rætt er um skyldur veghaldara vegna framkvæmda á og við veg og **reglugerð nr. 930/2012, um girðingar meðfram vegum** þar sem lagt er á veghaldara að girða báðum megin vegar sem lagður er gegnum tún, ræktarland, engjar eða girt beitoland o.s.frv.

fremst getur reynt á þennan möguleika við sameiningu sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, en samkvæmt a-lið 2. mgr. 8. gr. vegalaga teljast umferðarmestu vegir sem tengja saman sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu til stofnvega. Fram að þessu er aðeins vitað um eitt tilvik þar sem reynt hefur á þetta ákvæði og er það Álftanesvegur eftir sameiningu Garðabæjar og Sveitarfélagsins Álftaness sem tók gildi 1. janúar 2013. Áhrif viðtöku vegar vegna flokkunar og ástand vegarins yrði þá jafnframt kannað. Er það sjónarmið nefndarinnar að eðlilegt sé að Vegagerðin haldi við vegi í 3-5 ár en að þeim tíma loknum verði vegur afhentur sveitarfélaginu að fullu. Í þessu sambandi mætti líta til aðlögunartíma sem Jöfnunarsjóður sveitarfélaga veitir í kjölfar sameiningar en það eru fimm ár. Tekið skal fram að þessi breyting kallar á breytingu á vegalögum og leggur nefndin til að innanríkisráðuneytið útfæri nánari tillögu um lagabreytingu í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga.

### 4.3 Vegaskrá og skilavegir í þéttbýli

Í 5. málslíð 2. mgr. 8. gr. eldri vegalaga nr. 45/1994 sagði um stofnvegi: „Þar sem stofnvegur endar í þéttbýli skal hann ná til þess svæðis sem mikilvægast er fyrir athafnalíf þéttbýlisins.“ Samsvarandi skilgreining var um tengivegi.

Þessum skilgreiningum var breytt í gildandi vegalögum og um stofnvegi segir nú:

*Stofnvegir* eru hluti af grunnkerfi samgangna eins og það er skilgreint í samgönguáætlun hverju sinni. Til stofnvega teljast vegir sem tengja saman byggðir landsins. Við það vegakerfi sem þannig fæst skal tengja þéttbýlisstaði með um það bil 100 íbúa eða fleiri. Til stofnvega teljast einnig umferðarmestu vegir sem tengja saman sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu. Einnig vegir á hálendinu sem mikilvægir eru fyrir flutninga og ferðaþjónustu. Þar sem stofnvegur endar í þéttbýli skal hann ná að fyrstu þvergötu sem tilheyrir gatnakerfi þéttbýlisins og enda þar. Þó er heimilt að láta stofnveg ná til flugvallar og hafnar sem mikilvæg eru fyrir ferðaþjónustu og flutninga.

Við endurskoðun vegaskrár á grundvelli nýju laganna varð það niðurstaða Vegagerðarinnar að rúmlega 70 km þjóðvega í þéttbýli samræmdust ekki hinni nýju skilgreiningu. Eftir standa umferðarmestu vegir sem tengja saman sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu, vegir að flugvöllum og höfnum í grunnneti og vegir sem liggja um þéttbýli af stofnvegi á stofnveg. Einnig urðu þær breytingar við endurskoðun vegaskrár að um 1.000 km af tengivegum í dreifbýli færast í flokk héraðsvega sem áður nefndust safnvegir en eru eftir sem áður þjóðvegir í umsjá ríkisins. Kostnaður við veghald þeirra færist því ekki til sveitarfélaga en í einhverjum tilvikum getur breytt flokkun þjóðvega haft áhrif á tíðni snjómoksturs og annað viðhald.

Endurskoðun vegalaga nr. 45/1994 var falin nefnd sem samgönguráðherra skipaði.<sup>7</sup> Þrír fulltrúar í nefndinni skiluðu séráliti með frumvarpi til laganna sem byggði á bókun stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga þar sem m.a. kom fram að sambandið teldi ótímabært að færa verkefni á sviði vegamála frá ríki til sveitarfélaga. Tilgreindu fulltrúarnir fjögur atriði í

<sup>7</sup> Í nefndinni áttu sæti Gunnar Gunnarsson aðstoðarvegamálastjóri, formaður, Guðmundur Hallvarðsson alþingismaður, Hjálmar Árnason alþingismaður, Arnbjörg Sveinsdóttir alþingismaður, Einar Már Sigurðsson alþingismaður, Halldór Halldórsson bæjarstjóri og Karl Ragnars forstjóri Umferðarstofu, skipuð án tilnefningar. Þá áttu sæti í nefndinni Árni Þór Sigurðsson borgarfulltrúi og Elín R. Líndal sveitarstjórnarmaður í Húnaþingi vestra, tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Tilnefndir af Samtökum atvinnulífsins voru þeir Jón Rúnar Pálsson lögfræðingur og Árni Jóhannsson viðskiptafræðingur,.

frumvarpsdrögunum: Í fyrsta lagi að ótímabært væri að færa ábyrgð á safnvegum og hluta tengivega yfir til sveitarfélaga, í öðru lagi var gerð athugasemd við 18. gr. frumvarpsins sem fjallaði um hljóðvistarmál og í þriðja lagi var gerð athugasemd við 28. gr. frumvarpsins varðandi ábyrgð á kostnaði ef þjóðvegi væri að ósk sveitarstjórnar valinn annar staður en Vegagerðin teldi æskilegt. Í fjórða lagi var gagnrýnt að breytingarnar sem löggin hefðu í för með sér hefðu ekki verið kostnaðarmetnar.

Í bréfi Sambands íslenskra sveitarfélaga til samgönguráðherra, dags. 27. janúar 2009, áréttaði stjórnin sjónarmið sem fram komu í bréfi sambandsins til samgönguráðherra, dags. 30. desember 2008, með athugasemdum um nýja vegaskrá og taldi jafnframt nauðsynlegt að fram færu formlegar viðræður um vegaskrána milli ríkisins og sambandsins áður en gengið yrði frá samningum milli Vegagerðarinnar og einstakra sveitarfélaga um yfirfærslu vega til sveitarfélaganna.

Í bréfi samgönguráðuneytisins til Vegagerðarinnar, dags. 3. febrúar 2009, segir m.a.: „Ráðuneytið leggur áherslu á gott samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga og leggur því til að Vegagerðin hefji nú þegar viðræður við Samband íslenskra sveitarfélaga um málið. Í þeim viðræðum verði leitast við að greina og meta kostnaðaráhrif þeirra breytinga sem tillagan að nýrri vegaskrá hefur í för með sér fyrir einstök sveitarfélög og svæði“. Og síðar segir: „Ráðuneytið leggur jafnframt til að Vegagerðin bíði með allar frekari ákvarðanir á grundvelli fyrirbyggjandi tillögu að vegaskrá fyrr en að afloknu ofangreindu ferli og að höfðu samráði við samgönguráðuneytið.“

Í framhaldi af bréfi ráðuneytisins boðaði Vegagerðin fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga til funda fyrri hluta árs 2009. Á fyrsta fundi, 21. febrúar 2009, urðu aðilar sammála um að í viðræðum milli sambandsins og Vegagerðarinnar yrði lögð áhersla á að ákveða á hvaða forsendum sveitarfélög yfirtækju þá þjóðvegi í þéttbýli sem sveitarfélögum bæri að taka við. Þegar Vegagerðin og sambandið hefðu náð saman um þessar forsendur myndi Vegagerðin leita eftir samningum við viðkomandi sveitarfélög um nánari útfærslu áður en þau tækju yfir viðhald og þjónustu vegna þessara vega.

Í kjölfar fundarins hóf Vegagerðin að meta ástand einstakra vega og í hvaða framkvæmdir þyrfti að ráðast til þess að koma þeim í „viðunandi ástand“, þ.e. í það ástand að sveitarfélög gætu tekið við þeim. Niðurstaðan var sú að ástand veganna væri svo mismunandi að ekki þótti gerlegt að setja fram samræmdar reglur eða ákveðinn verðmiða á endurbætur, t.d. pr./km. Skoða þyrfti hvert tilvik fyrir sig og semja við hvert sveitarfélag um tilteknar endurbætur.

Vegagerðin hefur aftur á móti yfirlit yfir kostnað við viðhald og þjónustu. Frá árinu 1995 hefur Vegagerðin gert þjónustusamninga við þéttbýlissveitarfélög um að þjónusta þjóðvegi í þéttbýli. Liggur því fyrir ákveðinn grunnur fyrir útreikningum á þessum kostnaði. Auk þess hefur Vegagerðin í vaxandi mæli tekið yfir þessa þjónustu og liggja því fyrir rauntölur um þennan kostnað.

Í maí 2009 var haldinn lokafundur Vegagerðarinnar og sambandsins um þetta efni. Á honum kom fram að Vegagerðin teldi ekkert vera því til fyrirstöðu að hefja viðræður við þau 39 sveitarfélög sem málið varðaði um yfirtöku á þeim vegum sem skila átti. Gengið var út frá því að samningarnir tækju gildi 1. janúar 2010. Voru aðilar sammála um að Vegagerðin gerði drög að stöðluðu samkomulagi um yfirtöku. Vegna lækkunar á fjármagni til vegagerðar gekk þessi áætlun ekki eftir.

Eftir umfjöllun nefndarinnar var það mat hennar að hægt væri að fallast á þau sjónarmið sem fram komu í samningaviðræðum Vegagerðarinnar og Sambands íslenskra sveitarfélaga árið 2009. Er það því niðurstaða hennar að málið verði klárað á sömu forsendum.

#### 4.4 Tengivegir.

Um tengivegi segir í b-lið 2. mgr. 8. gr. vegalaga að það séu vegir utan þéttbýlis sem liggja af stofnvegi á stofnveg eða af stofnvegi á tengiveg og eru a.m.k. 10 km langir, vegir sem tengja landsvegi við stofnvegi, vegir sem ná til þéttbýlisstaða með færri en 100 íbúa og tengja þá við stofnvegakerfið, vegir að helstu flugvöllum og höfnum sem mikilvægar eru fyrir flutninga og ferðaþjónustu, og vegir að ferjuhöfnum ef þeir eru ekki stofnvegir, vegir að þjóðgörðum og innan þeirra og vegir að fjölsóttum ferðamannastöðum utan þéttbýlis. Þar sem tengivegur endar í þéttbýli skal tengja hann fyrstu þvergötu sem tilheyrir vegakerfi þéttbýlisins og enda þar.

Nefndin ræddi m.a. um áhrif breytinga á flokkun tengivega á skipulag sveitarfélaga. Í skipulagsreglugerð er gerð krafa um að fjarlægð frá vegi að íbúðar- og frístundahúsum skuli vera 100 m frá stofn- og tengivegum og 50 m frá öðrum vegum. Frá þessu eru þó undantekningar en aðrar byggingar en þessar má hafa í 50 m fjarlægð frá þjóðvegum og almennum vegum auk þess sem verslunar- og þjónustubyggingar má hafa nær, að teknu tilliti til vegalaga.

Breyting á skilgreiningu vega og færsla þeirra milli flokka á nær eingöngu við þegar vegir færast úr flokki tengivega í flokk héraðsvega. Aðrar breytingar eru sjaldgæfar og ólíklegt að vegir færast úr flokki héraðsvega í tengivegi miðað við núverandi lagaumhverfi. Fram kom hjá nefndinni að færsla úr flokki tengivega í flokk héraðsvega getur verið hagstæð fyrir sveitarfélög í þeim skilningi að heimilt er að skipuleggja mannvirki nær héraðsvegum en tengivegum og því eykst svigrúm sveitarfélags til skipulags byggðar.

Af hálfu fulltrúa sveitarfélaga var bent á að sú breyting á flokkun vega að tengivegir þurfi að vera 10 km eða lengri hefur sætt töluverðri gagnrýni sveitarfélaga. Ýmsir vegir sem ná ekki 10 km að lengd en mikil umferð er um féllu þá í flokk héraðsvega. Á hinn bóginn eru margir vegir sem lítil umferð er um lengri en 10 km og falla þar með í flokk tengivega. Nefndin ræddi á grundvelli þessara ábendinga hvort skynsamlegt væri að miða flokkun vega við fleira en lengd þeirra. Nefndin leggur til að skoðað verði að breyta 10 km reglunni í b-lið 2. mgr. 8. gr. vegalaga á þann hátt að reglan gildi ekki um vegi sem tengja saman tvo stofnvegi eða stofnveg og tengiveg. Við það myndu tæplega 250 km af héraðsvegum færast aftur í flokk tengivega.

#### 4.5 Niðurstöður nefndar.

Nefndin hefur komist að þeirri niðurstöðu að ekki sé ástæða til að breyta a-lið 2. mgr. 8. gr. vegalaga um flokkun vega, enda hefur ekki komið fram gagnrýni á það fyrirkomulag sem sú málsgrein ákveður. Hins vegar er ljóst að ekki næst sátt milli ríkis og sveitarfélaga um yfirtöku þjóðvega sem færast í flokk sveitarfélagavega á grundvelli nýrra vegalaga árið 2008<sup>8</sup> nema umræddir vegir séu í viðunandi ástandi við skilin og sveitarfélögin fái árlegt framlag vegna viðhalds og þjónustu, a.m.k. um tiltekinn tíma. Við athugun Vegagerðarinnar og með vísun til gagna sem lögð hafa verið fyrir nefndina er komist að sömu niðurstöðu og varð á fundum Vegagerðarinnar og sambandsins árið 2009, þ.e. að ástand skilavega er svo mismunandi að ekki er unnt að gefa leiðbeinandi kostnaðartölu um það efni.

Verður niðurstaða hvað það varðar að ráðast af samningaviðræðum Vegagerðarinnar við hvert einstakt sveitarfélag. Hins vegar er unnt að fara nær um árlegan kostnað við viðhald og þjónustu sem bæði byggist á útreikningum og reynslutölum en hann liggur á bilinu 1-1,5 m.kr. á km miðað við tveggja akreina veg. Frávik stafar af mismunandi ástandi veganna og mismunandi þjónustustigi. Telur nefndin nauðsynlegt að Vegagerðin hefji strax undirbúning að því að flytja vegina og skipuleggja viðræður við viðkomandi sveitarfélög. Nokkrir samningar hafa þegar verið gerðir við sveitarfélög og leggur nefndin til að þeir verði skoðaðir í ljósi þeirrar aðferðafræði sem hér er lögð til og þeir endurskoðaðir, ef við á, svo jafnræðis sé gætt.

Nefndin leggur til að vinnan verði skipulögð í ljósi eftirfarandi markmiða:

1. Sveitarfélög taki við veghaldi „skilavega“ 1. janúar 2015, enda liggja þá fyrir samkomulag um hvaða endurbætur þurfi að gera á viðkomandi vegi.
2. Vegagerðin komi skilavegum í viðunandi ástand á yfirstandandi tímabili samgönguáætlunar, þ.e. 2014-2016.
3. Vegagerðin greiði árlega 1-1,5 m.kr. á km (háð ástandi og þjónustustigi) frá 1. janúar 2015 vegna viðhalds og þjónustu skilavega til ársloka 2019. Greiðsla þessi falli niður ef almennt samkomulag næst um fjárframlög frá ríki vegna gatna í þéttbýli.

Að áliti nefndarinnar kalla framangreindar tillögur á að bætt verði við vegalög bráðabirgðaákvæði þar sem kveðið verði á um framangreint fyrirkomulag.

Þá leggur nefndin einnig til eftirfarandi:

1. Ef vegur fellur af vegaskrá við sameiningu sveitarfélaga, skal slíkum vegi skilað til sveitarfélags í viðunandi ástandi og Vegagerðin kosti viðhald og þjónustu í fimm ár eftir sameiningu.
2. 10 km reglu b-liðar 2. mgr. 8. gr. vegalaga verði breytt í þeim tilvikum þar sem vegur liggur af stofnvegi á stofnvegi eða af stofnvegi á tengiveg.

---

<sup>8</sup> Nr. 80/2007.

## 5 Samantekt.

Samkvæmt erindisbréfi nefndarinnar hafði hún það hlutverk að fara yfir gildandi vegalög og taka einnig til skoðunar lög um samgönguáætlun meðal annars með það í huga að auðvelda ákvarðanatöku um lagningu vega þannig að öll sjónarmið komi til álita. Einnig var henni falið að fara yfir framkvæmd vegalaga er varðar flokkun vega en yfirfærsla á tilteknum vegum til sveitarfélaga hefur ekki að fullu komist til framkvæmda.

Þá ákvað nefndin að skoða hvernig mætti gera áætlunum á landsvísu hærra undir höfði og hlutverk landsskipulagsstefnu og samgönguáætlunar sérstaklega skoðað.

Eftirfarandi eru tillögur nefndarinnar:

### 1. Lagning vega

Nefndin komst að þeirri niðurstöðu að til að tryggja betur samráð og samvinnu við lagningu vega og skipulagsgerð, væri rétt að uppfæra ritið *Vegir og skipulag. Leiðbeiningar Vegagerðarinnar fyrir sveitarfélög og skipulagshöfunda*, sem gefið var út 2007.

Sú vinna var í framhaldinu sett af stað og var hún unnin af VSÓ ráðgjöf með þátttöku Vegagerðarinnar og Sambands íslenskra sveitarfélaga og er þeirri vinnu er lokið.

Þá leggur nefndin til að 28. gr. vegalaga verði breytt þannig að hún sé í betra samræmi við núverandi verklag. Með því megi einnig tryggja að nauðsynleg samvinna fari ávallt fram.

### 2. Áætlanagerð á landsvísu

Nefndin leggur áherslu á mikilvægi samgönguáætlunar og landsskipulagsstefnu og þess að þessar áætlanir vinni saman með það að leiðarljósi að skapa sameiginlega sýn og stefnumörkun um framtíðarnotkun lands. Því leggur hún til að bætt verði við kafla í samgönguáætlun sem mun fjalla um framtíðarframkvæmdir samgöngukerfisins, einkum í þágu aukins samráðs við skipulagsyfirvöld, samnýtingu framkvæmda og mögulegrar efnahags- og byggðapróunar.

### 3. Skilavegir

Til þess að ná sátt um yfirtöku sveitarfélaga á veghaldi er nauðsynlegt að umræddir vegir séu í viðunandi ástandi við yfirtöku og sveitarfélögin fái framlag vegna viðhalds og þjónustu, a.m.k. um tiltekinn tíma. Telur nefndin nauðsynlegt að Vegagerðin hefji strax undirbúning að færslu skilavega til sveitarfélaga og viðræður séu skipulagðar við viðkomandi sveitarfélög. Við þá vinnu verði eftirfarandi markmið höfð að leiðarljósi:

1. Sveitarfélög taki við veghaldi „skilavega“ 1. janúar 2015, enda liggi þá fyrir samkomulag um hvaða endurbætur þurfi að gera á viðkomandi vegi.



2. Vegagerðin komi skilavegum í viðunandi ástand á yfirstandandi tímabili samgönguáætlunar, þ.e. 2014-2016.
3. Vegagerðin greiði árlega 1-1,5 m.kr. á km (háð ástandi og þjónustustigi) frá 1. janúar 2015 til 31. desember 2019 vegna viðhalds og þjónustu skilavega. Greiðsla þessi falli niður ef almennt samkomulag næst um fjárframlög frá ríki vegna gatna í þéttbýli.

Einnig leggur nefndin til að ef vegur fellur af vegaskrá við sameiningu sveitarfélaga, skuli slíkum vegi skilað til sveitarfélags í viðunandi ástandi og Vegagerðin kosti viðhald og þjónustu í fimm ár eftir sameiningu.

Þá verði kannað að breyta 10 km reglu í b-lið 2. mgr. 8. gr. vegalaga í þeim tilvikum sem vegur liggur af stofnvegi á stofnveg eða af stofnvegi á tengiveg.

#### **4. Tillögur nefndarinnar sem kalla á lagabreytingar**

Sumar af tillögum nefndarinnar kalla á lagabreytingar og eru þær eftirfarandi:

1. **Lög um samgönguáætlun**, nr. 33 23. apríl 2008, með síðari breytingum
  - a. Bætt verði við kafla um framtíðarframkvæmdir samgöngukerfisins, m.a. í ljósi umhverfisverndar og mögulegrar efnahags- og byggðaðróunar
2. **Vegalög**, nr. 80 29. mars 2007, með síðari breytingum.
  - a. Breytt verði 2. mgr. 28. gr. svo hún sé betur ísamræmi við núverandi verklag, sbr. kafla 2.2
  - b. Bætt verði við ákvæði sem fjallar um breytingu á flokkun vega vegna sameiningar sveitarfélaga, sbr. kafla 4.2.
  - c. Kannað verði að breyta ákvæði b-liðar 2. mgr. 8. gr. vegna 10 km reglunnar.
  - d. Bætt verði við lögina bráðabirgðaákvæði, sbr. kafla 4.5.

Nefndin leggur til við ráðherra að frumvarp þessa efnis, þ.e. breyting á lögum um samgönguáætlun og vegalögum, verði lagt fram á yfirstandandi þingi (143. löggjafarþingi).



INNANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ