

Vegarollur og umferðaröryggi

**Aukið umferðaröryggi með lagasetningu
með það að markmiði
að koma í veg fyrir tjón af völdum lausagöngu búfjár**

2005

Rannsóknarverkefni
unnið af

Ólafi Páli Vignissyni

í samvinnu við

*Nýsköpunarsjóð námsmanna,
Rannum,
Fræðasjóð Úlfjóts
og
Samgönguráðuneytið*

Efnisyfirlit

Ágrip	bls. 4
Formáli	bls. 5
1. Tjón af völdum lausagöngu búfjár	bls. 6
1.1 Inngangur	bls. 6
1.2 Orsök tjóna af völdum lausagöngu búfjár	bls. 6
1.3 Hvernig má bæta núverandi ástand	bls. 7
1.4 Umfang tjóns	bls. 8
1.5 Hverjir eiga hlut að máli og hverjar eru skyldur viðkomandi	bls. 9
1.5.1 Bændur	bls. 10
1.5.2 Vegfarendur	bls. 10
1.5.3 Sveitarfélög	bls. 11
1.5.4 Vegagerðin	bls. 11
1.5.5 Tryggingafélög	bls. 11
1.5.5.1 Ökutækjategygging	bls. 11
1.5.5.2 Landbúnaðartrygging	bls. 12
1.5.5.3 Ábyrgðatrygging bænda	bls. 12
2. Réttarstaða þeirra sem í hlut eiga að máli	bls. 13
2.1 Inngangur	bls. 13
2.2 Hvernig stofnast bótagrundvöllur	bls. 13
2.3 Huglæg eða hlutlæg atriði	bls. 13
2.4 Lausaganga leyfð eða bönnuð	bls. 14
2.4.1 Lausaganga búfjár ekki bönnuð	bls. 15
2.4.2 Lausaganga búfjár bönnuð	bls. 16
2.5 Vörslur	bls. 16
2.5.1 Góðar vörslur	bls. 17
2.5.2 Slæmar vörslur	bls. 17
2.6 Rekstur búfjár	bls. 18
2.7 Niðurstöður	bls. 20
3. Um 56. gr. vegalaga	bls. 21
3.1 Inngangur	bls. 21
3.2 Réttaröryggi eða –óvissa	bls. 21
3.3 Friðun vegar fyrir búfé	bls. 22
3.4 Lagagreinin skoðuð myndrænt	bls. 22
3.4.1 Mynd 1	bls. 24
3.4.2 Mynd 2	bls. 26
3.4.3 Mynd 3	bls. 28
3.4.4 Mynd 4	bls. 30
3.5 56. gr. í framkvæmd	bls. 31

4. Samanburður við önnur lönd	bls. 32
4.1 Inngangur	bls. 32
4.2 Danmörk	bls. 32
4.3 Noregur	bls. 33
4.4 Nýja Sjáland og Ástralía	bls. 34
4.5 Kanada – Nova Scotia	bls. 34
4.6 Niðurstöður	bls. 35
5. Hugleiðingar um vandamálið	bls. 36
5.1 Inngangur	bls. 36
5.2 Efni skýrslu vegsvæðisnefndar	bls. 36
5.3 Jákvætt hugarfar	bls. 36
5.4 Hver ber ábyrgð	bls. 38
5.5 Samningur sveitarfélaga og Vegagerðarinnar	bls. 38
5.6 Niðurstöður	bls. 40
6. Tillögur að úrbótum	bls. 41
6.1 Inngangur	bls. 41
6.2 Almennar tillögur	bls. 41
6.2.1 Friðun Þjóðveggar fyrir búfé	bls. 41
6.2.2 Markmið með veggirðingum	bls. 42
6.2.3 Tilkoma eftirlitsmanns	bls. 42
6.2.4 Skyldur Vegagerðarinnar	bls. 43
6.2.5 Aðkoma bænda	bls. 43
6.2.6 Skyldur sveitarfélaga	bls. 44
6.2.7 Skyldur annarra stjórnvalda	bls. 44
6.3 Samantekt	bls. 44
6.4 Niðurstöður	bls. 44
7. Aukið umferðaröryggi og nýsköpunargildi	bls. 45
7.1 Inngangur	bls. 45
7.2 Má búast við árangri	bls. 45
7.3 Nýsköpunargildi	bls. 45
7.4 Niðurstöður	bls. 45
Heimildir	bls. 46
Dómaskrá	bls. 48
Skrá um lög og reglugerðir	bls. 49
Fylgiskjöl	bls. 50

Ágrip

Það er viðfangsefni þessa rannsóknarverkefnis að rannsaka tjón á vegsvæðum sem rekja má til lausagöngu búfjár. Eru niðurstöður rannsóknarvinnunnar dregnar fram í skýrslu sem skipt er í 7 kafla. Í fyrstu er tjóninu lýst og skýrt frá slysatíðni af völdum þess og því ástandi sem ríkir. Réttarstaða vegfarenda er skoðuð og þeirra sem hlut eiga að máli með því að líta á dómaframkvæmd. Þá verður staðan í nokkrum löndum skoðuð í samanburði við Ísland en aðallega er litið til Skandinavíu. Þá varpa ég fram hugleiðingum um tjónið og í kjölfar þess set ég fram tillögur til úrbóta, hvernig hægt verði að betrumbæta núverandi ástand og efla þannig umferðaröryggi til muna. En niðurstaða mín á því sviði er í grófum dráttum sú að hægt sé að stórefla umferðaröryggi hvað þetta varðar með einfaldri en góðri lagasetningu. Hún þarf að vera skýr og fela í sér skýr markmið, auk þess sem einhverskonar viðurlög þurfa jafnvel að liggja að baki lögunum svo markmiðin nái fram að ganga. En til þess þarf einnig samstarf allra þeirra sem koma að þessum málum en það eru aðallega bændur, sveitarfélög, Vegagerðin og vegfarendur.

Ólafur Páll Vignisson

Formáli

Skýrsla þessi er ber heitið Vegarollur og umferðaröryggi er rannsóknarverkefni mitt, sem styrkt er af Nýsköpunarsjóði námsmanna, Rannum (Rannsóknarráð umferðaröryggismála), Fræðasjóði Úlfjóts og samgönguráðuneytinu. Með aðstoð þessara aðila gat ég gert þetta verkefni að aðalstarfi, sumarið 2005, enda efnið ærið og tilefni til að rannsaka vel og rækilega

Tjón af völdum lausagöngu búfjár hefur verið mér hugleikið um nokkurt skeið þar sem ég er uppalinn í sveit, nánar tiltekið á Mýrum í Hornafirði. Í sveitarfélaginu Hornafirði hefur slysatíðni verið mikil og frá blautu barnsbeini hef ég orðið var við ótal mörg slys af þessum völdum. Áhugi minn að rannsaka þetta kviknaði þó ekki fyrir en ég nam skaðabótarétt við lagadeild Háskóla Íslands haustið 2004 og hefur verið mér hugleikið allt þar til ég settist niður og hóf vinnu við verkefnið. Ég vissi að tilefnið var ærið en gerði mér þó ekki grein fyrir því hversu gríðarlega umfangsmikið vandamálið væri.

Ég vissi ekki hvernig hugmynd minni yrði tekið en hvar sem ég drap á dyr fékk ég góð viðbrögð. Hugmyndin að nafninu á skýrslunni fékk ég í samtali við bróður minn en það var hugmyndin að nefna verkefnið þessu groddalega nafni, Vegarollur og umferðaröryggi, til þess að ná augum og eyrum þeirra sem ég sótti um styrki hjá. Annars er vegarolla ekki heiti sem lýsir íslensku sauðkindinn vel en þegar þetta nafn ber á góma vita flestir um hvað er átt og það vandamál sem getur skapast í kjölfar lausagöngunnar.

Ég kann öllum þeim sem komu að þessu verkefni mínu bestu þakkir, allt frá þeim sem veittu mér heimildir til vinnunnar og til þeirra sem gagnrýndu verkefnið og gáfu mér leiðbeiningar. Sérstaklega vil ég þó þakka þeim sem styrktu mig svo rausnarlega sem raun bar vitni en það voru *Nýsköpunarsjóður námsmanna, Rannum, Fræðasjóður Úlfjóts* og *samgönguráðuneytið*. Þá vil ég þakka þeim persónum sem voru mér mesta hjálpin, allt frá undirbúningi til loka og helst vil ég þakka leiðbeinendum mínum Unni Gunnarsdóttur, skrifstofustjóra á skrifstofu samgönguráðherra og Ragnhildi Hjaltadóttur ráðuneytisstjóra samgönguráðuneytisins. Þá vil ég þakka Svanhvíti Axelsdóttur lögmanni á Logos, Hjalta Þór Vignissyni forstöðumanni menningarmiðstöðvar Hornafjarðar, Ólafi Dýrmundssyni landnýtingaráðunauti Bændasamtakanna, Stefáni Erlendssyni hjá Vegagerðinni, Agli Vignissyni hjá Beisik, Sæmundi Jóni Jónssyni bónda og öllum öðrum er veittu mér aðstoð. Síðast en ekki síst vil ég þakka kærustunni minni, Unni Evu Arnarsdóttur, fyrir allan þann stuðning og hvattingu sem hún veitti mér á meðan verkinu stóð.

1. Tjón af völdum lausagöngu búfjár

1.1 Inngangur

Lausaganga búfjár¹ hefur skapað mikið vandamál á Íslandi sem ógnar öryggi vegfarenda. Tjón af völdum lausagöngu er eitthvað sem enginn óskar sér en alvarlegra er að búast megi við dauðsföllum í umferðinni af þessum völdum. Því er mikils um vert að sporna við slysum af völdum lausagöngu búfjár.

Frá örófi alda hefur búfé gengið laust í landinu án þess að nokkrar lögboðnar skyldur hafi hvílt á eigendum búfjárins að hafa það í tryggum vörslum. Það má e.t.v rekja til sérstöðu landsins í samanburði við önnur lönd varðandi gróðurfar og veðurfarsleg skilyrði eins og nánar verður rakið í 5. kafla.

Ýmsar nefndir hafa verið settar á laggirnar í gegnum árin og áratugina með það að markmiði að finna lausn á vandanum og koma í veg fyrir tjón. Sýnilegur árangur er þó ekki mikill þar sem umfang tjóns hefur ekki minnkað. Þó ber að geta starfs vegsvæðisnefndar er landbúnaðaráðherra skipaði og starfaði á árunum 1998-2001 Skilaði nefndin af sér skýrslunni Þjóðvegir og búfé árið 2001. Mikil og góð vinna liggur þar að baki en ljóst er þó að vandamálið er enn til staðar hvað sem öðru líður þar sem tillögur nefndarinnar til úrbóta hafa fæstar verið framkvæmdar

1.2 Orsök tjóna af völdum lausagöngu búfjár

Lausagönga búfjár veldur tjóni vegna þess að búfé leikur lausum hala á þjóðvegum landsins. Fyrst og fremst er um að ræða sauðfé og hross en stöku sinnum nautgripi. Sjaldgæft er að um annan búfénað sé að ræða en eins og sést á myndinni að neðan er ljóst að um hverskyns búfénað getur verið að ræða.



¹ Þegar talað er um búfé í lögum og hér eftir í þessari skýrslu er átt við alifugla, geitfé, hross, kanínur, loðdýr, nautgripi, sauðfé og svín sbr. 2. mgr. 2. gr. laga um búfjárhald. Í gegnum tíðina hafa þó aðalega hross og sauðfé valdið tjóni.

Umfram allt annað hlýtur það að vera meginmarkmið að koma í veg fyrir þessa lausagöngu. Hingað til hefur það reynst erfitt þar sem ekki hvílir sérstök skylda á búfjáreigendum að hafa dýr sín í vörslu. Íslenskir bændur friða ræktuð lönd sín á sumrin fyrir ágangi búfjár svo þeir eigi forða fyrir féð á veturna. Telja verður því hæpið að leggja á bændur þá skyldu að hafa féð í vörslum allt árið líkt og gert er í Danmörku. Það gæti orðið til þess að grundvöllur búskapar yrði að engu orðinn eða mikið breyttur. Þá er afréttum mismunandi farið eftir sveitarfélögum og þar sem lítið er af afréttum verður að telja erfiðara að leggja þá skyldu á bændur að hafa það í tryggri vörslu allt árið líkt og nánar verður rakið á eftir.

Ljóst er að lögin kveða á um skyldur manna til ýmissa athafna eins og að aka eftir aðstæðum, viðhalda girðingum á sínu landi og hafa eftirlit með því að girðingar séu í góðu ásigkomulagi. En þrátt fyrir að þessar lögboðnu skyldur, skapar lausaganga búfjár vandamál enn þann dag í dag þrátt fyrir mikla vinnu undanfarin ár. Hvað er þá að? Leiða má líkur að því að lögin kveði ekki nægilega skýrt á um skyldur þeirra aðila sem í hlut eiga meðal annars þeirra sem sjá um vörslur búfjárins eða uppsetningu girðinga. Þær skyldur eru oft á höndum fleiri en eins aðila þannig að þeir sem í hlut eiga benda oft á hvern annan án þess að aðhafast nokkuð. Einnig má velta fyrir sér hvort það eigi að vera sveitarfélaganna að fara með valdið í þessum efnum.

Það er skoðun skýrsluhöfundar eftir vinnu þessarar skýrslu að lögboðnar skyldur séu oft á tíðum óljósar. Eykur það enn á vandamálið að þeim er ekki fylgt en telja má að ef farið væri eftir þeim væri vandamálið ekki eins umfangsmikið. Hvers vegna lögunum sé ekki fylgt er réttarheimspekilegs eðlis og er það skoðun skýrsluhöfundar að það sé vegna óljósra lagaboða. Ítarlega verður fjallað um hinar lögboðnu skyldur í lok kaflans.

1.3 Hvernig má bæta núverandi ástand?

Það er skoðun höfundar að ef breyta á núverandi ástandi lausagöngu búfjár er það tvennt sem þurfi að koma til. Annars vegar er það með nýrri lagasetningu en lögin þurfa að vera skýr svo hægt sé að byggja á þeim. Þau þurfa að kveða skýrar á um skyldur hvers og eins í hverju tilviki fyrir sig og ef það á að vera markmið laganna að koma í veg fyrir búfé komist á vegi þarf að taka það skýrt fram í lögum. Ef þessi lög eiga að ná markmiði sínu þurfa því jafnvel einhverskonar viðurlög að liggja þeim að baki. Hins vegar þarf áhuga allra aðila til þess að sporna við tjónum vegna lausagöngu búfjár svo að markmiðið náist.

Flestir þeir sem koma að þessum málum hafa lýst miklum áhuga á að bæta núverandi ástand og auka þar með umferðaröryggi². Á alþjóðaumferðaröryggisdaginn 7. apríl 2004 boðaði Sturla Böðvarsson samgönguráðherra að það væri hans ætlun að taka á þeim vanda sem lausaganga búfjár hefði í för með sér. Sagði hann orðrétt að „með samstilltu átaki Vegagerðar, Umferðarstofu og sveitarfélaga [gætum] við breytt því ástandi,” og vísaði í vandamál tengdu lausagöngu búfjár.³ Er það í samræmi við umferðaröryggisáætlun.

² Fundargerð bæjarráðs Hornafjarðar, 29. júlí 2004.

³ Sturla Böðvarsson 2004, <http://samgonguraduneyti.is/radherra/raedur-og-greinar/nr/484>

1.4 Umfang tjóns

Sem fyrr segir er vandamálið mikið en skráð óhöpp vegna lausagöngu búfjár sem valda eignatjóni eru yfir 200 talsins ár hvert samkvæmt slysaskrá Umferðarstofu (fylgiskjal 1). Það er um fimmtungur allra umferðarslysa er verða í dreifbýli.

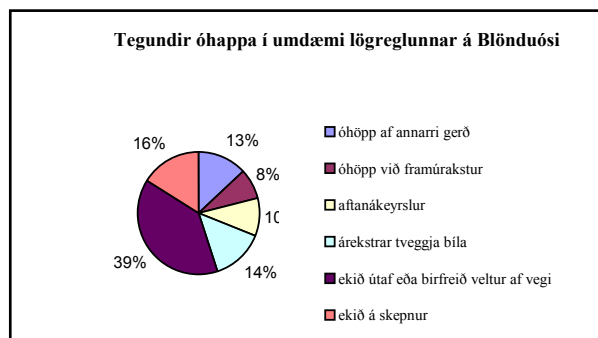
Tafla 1

	2002	2003	2004
Slys þegar ekið er á dýr í dreifbýli ⁴	229	240	221
Umferðarslys í dreifbýli	1283	1372	1462
Hlutfall umferðars. v/ dýra og umferðars. í dreifbýli	17,85%	17,49%	15,12%

Af þessum rúmlega 200 óhöppum slasast að jafnaði 2 alvarlega á ári hverju sem er um 4% þeirra sem slasast alvarlega í dreifbýli og á undanförunum sex árum má rekja 2 dauðsföll í umferðinni til þessa sem er um 1,4 % banaslysa í umferðinni⁵. Það má þó leiða líkur að því að einhver minni háttar óhöpp af völdum lausagöngu búfjár séu ekki alltaf tilkynnt þar sem ökumenn telji hagsmunum sínum betur borgið í sambandi við tryggingar að tilkynna ekki um þau tjón,⁶ þar sem þeir missa svokallaðan bónus, nema þeir sem hafa fjölskyldutryggingu en þeir njóta bónusverndar.

Tíðni slysa af völdum lausagöngu búfjár er þó mismunandi eftir umdæmum og ræðst af umferðarþunga og fjölda fjár í hverju umdæmi. Hafa nokkur lögregluumdæmi tekið út hvar flest slys eiga sér stað innan þeirra umdæma og sent samgönguráðuneytinu, svo auðveldara verði að koma í veg fyrir slys á þessum svæðum af völdum lausagöngu búfjár. Á vormánuðum fékk Lögreglan á Fáskrúðsfirði til að mynda eina til tvær tilkynningar á dag um að keyrt hafi verið á lömb á þjóðveginum.⁷ Það verður að teljast nokkuð mikið miðað við eitt umdæmi og sýnir svo að ekki verður um villst að vandamálið er verulegt. Þá hefur lögreglan á Eskifirði tekið saman tölur um slys vegna lausagöngu búfjár frá 2001-2003 þar sem tilkynntir árekstrar voru 127 og talið er að um 150-170 dýr hafa drepist í þessum árekstrum.

Þá má geta að lögreglan á Blönduósi rannsakaði orsök tjóna og birti í skýrslu árið 2003 og kom þar fram að um 16% umferðarslysa mætti rekja til búfjár eins og sjá má á skífuritinu⁸



⁴ Slysaskrá umferðarstofu heldur skrá um slys vegna dýra en ekki eingöngu vegna búfjár. Einstaka gæludýr gætu því hér verið um að ræða.

⁵ Skýrsla rannsóknarnefndar umferðarslysa 2003, bls 24. Einnig minnisþingur Samgönguráðuneytis um stöðu lausagöngu búfjár.

⁶ Lögreglan á Ísafirði segir að í þeim umdæmi verði um 20-25 tilkynnt slys af völdum lausagöngu búfjár, en þá eru ekki talin þau slys sem ekki eru tilkynnt.

http://www.logreglan.is/displayer.asp?cat_id=58&module_id=220&element_id=4943

⁷ www.ruv.is – Frétt sem birtist 03.06. 2005 á vef Ríkisútvarpsins.

⁸ Lögreglan á Blönduósi, bls. 4

Vegsvæðisnefnd tók saman álíka tölur um umferðarslys af völdum lausagöngu búfjár á árunum 1992-1999 og voru þau rétt tæp 700 eða um 100 á ári. Má því sjá að tíðni slysa hefur aukist ef eitthvað er á undanförunum árum.

Loks má geta að Búnaðarsamband Austur-Skaftafellssýslu rannsakaði lauslega lausagöngu búfjár á þjóðvegum sýslunnar. Af þeirri rannsókn mátti sjá að heildarfjöldi sauðfjár við vegi var yfir 350 eða sem nemur heilu sauðfjárþú. Það kemur enda ekki á óvart að tíðni slysa í sýslunni sé mikil. Þess má geta að alvarlegt slys átti sér stað í sýslunni í lok júlí þegar húsbíll sveigði frá sauðkind til þess að forða tjóni með þeim afleiðingum að bifreiðin valt og ökumaður kastaðist út úr bifreiðinni. Mikið eignatjón varð en mildi þótti að ökumaður slasaðist lítið.

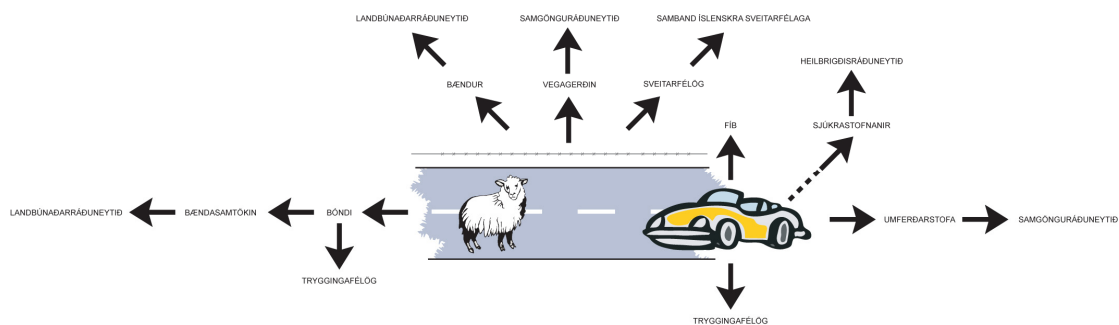
Athugun hefur leitt í ljós að um helmingur slysanna og óhappa verður á um 8% vega (**fylgiskjal 1**) líkt og sjá má á töflunni hér að neðan. Þá er það ljóst að tæp 80% atvika verða á 5 mánaða tímabili innan ársins á meðan sauðfé gengur úti.

Tafla 2⁹

	Fjöldi slysa/óhappa á 5 árum	Km	% af vegum	% af atvikum
Þjóðvegir í dreifbýli:	919	13.000	100	100
Þjóðvegir með 4 atvik eða meira á 5 árum	794	3.728	28,7	86
Þjóðvegir yfir meðaltals tíðni	385	841	6,5	42
Þjóðvegir með u.þ.b 50% atvika	437	1030	7,9	48

1.5 Hverjir eiga hlut að máli og hverjar eru skyldur viðkomandi?

Þeir aðilar sem koma helst að þessu vandamáli eru bændur, vegfarendur, Vegagerðin sveitastjórnir og tryggingarfélagin. Mun fleiri koma þó að þessu eins og hin ýmsu hagsmunafélög líkt og myndin að neðan sýnir. Þó er ekki endilega um tæmandi talningu að ræða.



⁹ Áður óbirt tafla úr gögnum samgönguráðuneytisins.

Lagaákvæði um skyldur viðkomandi til að forðast ágang búfjár á vegum eru á við og dreif í löggjöfinni líkt og skyldur viðkomandi hverju sinni en hér á eftir er reynt gera grein fyrir hverjar skyldur viðkomandi eru í dag og lagagreinarnar dregnar saman.

1.5.1 Bændur

Sem eigendur búfjárins bera þeir ábyrgð á fé sínu. Þá bera þeir ábyrgð á jörðum sínum og öðrum eignum í samræmi við eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar og fara með forræði yfir eignum sínum nema annað sé áskilið. Hvort þeir beri bótaábyrgð á tjóni er dýr þeirra valda er svo annað mál en þróunin virðist þó vera sú að þeir beri ábyrgð ef þeir vanrækja skyldur sínar samkvæmt lögum varðandi vörslur dýranna og ef rekja má tjónið til saknæmrar hegðunar eiganda.¹⁰ Eins og fram kom að ofan er meginreglan sú að það hvíli ekki skylda á búfjáreigendum að hafa búféð í vörslum og því eigi búfé frjálsta för um vegi landsins nema annað sé áskilið sérstaklega.¹¹

Meginreglan er að landeiganda ber að annast viðhald girðinga með vegum í landi sínu sbr 1. mgr. 39. gr. vegalaga en viðkomandi sveitarfélag fer með eftirlit með viðhaldi girðinganna. Allur gangur virðist á því hvort þessu viðhaldi sé nægilega sinnt og vegur það þyngst hvort lausaganga búfjár á vegum er bönnuð eða ekki.

Viðhaldskostnaður girðinga með stofnvegum og tengivegum greiðist að jöfnu af vegahaldara og landeiganda. En viðhaldskostnaður girðinga með safnvegum og landsvegum greiðist af landeiganda.

Í 11. gr. girðingalaga er kveðið á um að halda skuli öllum girðingum svo vel við að búfé eða öðrum stafi ekki hætta af því.

1.5.2 Vegfarendur

Vegna hættueiginleika ökutækis bera ökumenn hlutlæga ábyrgð á tjóni sem ökutækið veldur eða er í nánnum tengslum við það samkvæmt 88. gr. umferðarlaga. Þar segir að sá sem ábyrgð ber[er] á skráningarskyldu vélknúnu ökutæki [skuli] bæta það tjón sem hlýst af notkun þess enda þótt tjónið verði ekki rakið til bilunar eða galla á tækinu eða ógætni ökumanns.

Þá ber ökumanni ávallt að gæta fyllstu varúðar og tillitssemi svo að eigi leiði til hættu eða valdi tjóni eða óþægindum, og þannig að eigi trufla eða tefji umferð að óþörfu. Hann skal og sýna þeim, sem búa eða staddir eru við veg, tillitssemi sbr. 4. gr. umferðarlaga.

Ljóst er að hinn almenni vegfarandi hefur ekki góða yfirsýn yfir hvar lausaganga búfjár er bönnuð eða jafnvel hvar hættulegustu vegakaflarnir eru. Hæstarréttardómurum getur það einnig orðið erfitt að greina hvort lausaganga búfjár sé bönnuð þegar slys hefur orðið við hreppamörk þar sem ólíkar reglur gilda.¹² Bann við lausagöngu búfjár er oftast sett með samþykktum sveitarstjórna sem, oftast en ekki, veitist almenningi erfitt að komast yfir. Þá hafa risið vandamál í gegnum tíðina í

¹⁰ Þetta er í samræmi við skoðun fræðimanna hver beri ábyrgð á tjóni sem dýr valda. Þeir sem helst hafa fjallað um þetta efni eru Viðar Már Mattiasson, sem skrifaði um þetta efni í 17. kafla íslenzks skaðabótaréttar. Þá hefur Arngrímur Ísberg Héraðsdómari látið sér annt um efnið og skrifað um þetta fræðigreinar svo sem „Um tjón af völdum dýra“ sem birtist í 2. tbl. Tímarits lögfræðinga 2005.

¹¹ Þessi meginregla kom fram í héraðsdómi sem varð að **Hrd 1988, bls. 1130**

¹² Þetta endurspeglast í **Hrd 2000, bls. 3284**.

kjölfar þess að sveitarfélög sameinast sem hafa ólíkar reglur um vörslu búfjár og samþykktir um búfjárhald. Hefur því um stundarsakir ríkt óvissa um hvaða reglur gilda og hverjar ekki.

1.5.3 Sveitarfélögin

Það er á valdi sveitarfélaganna að koma í veg fyrir ágang búfjár og að ákveða að umráðamönnum búfjár sé skylt að hafa það í vörslu allt árið eða tiltekinn hluta ársins. Þar sem sveitarstjórn hefur gert umráðamönnum búfjár skylt að hafa búfé í vörslu skal vera gripheld girðing og ber umráðamaður búfjár ábyrgð á að svo sé sbr. 6. gr. laga um búfjárhald.

Þá er sveitastjórn heimilt að setja samþykkt um búfjárhald þar sem má ákveða að tiltekið búfjárhald sé bannað innan sveitarfélagsins eða takmarkað á tilteknum svæðum sbr. 5. gr. laga um búfjárhald.

Sveitastjórnir fara með forðagæslu, eftirlit og talningu búfjár.

1.5.4 Vegagerðin

Vegagerðin er veghaldari þjóðvega samkvæmt vegalögum. Vegahaldara ber að girða meðfram vegum ef vegur er lagður í gegnum tún, ræktunarland, engjar eða girt beitiland sbr. 37. gr. vegalaga. Í 2. mgr. sömu greinar kemur fram að Vegagerðinni sé heimilt að taka þátt í stofnkostnaði girðinga sem reistar eru til að friða svæði sem vegur liggur um og girðingar með vegum þar með ónauðsynlegar en er þetta þó háð því að sveitarfélagið banni lausagöngu búfjár á því svæði sem friðað er.

Viðhaldskostnaður girðinga meðfram stofnvegum og tengivegum greiðist að jöfnu af veghaldara og landeiganda en landeiganda ber þó að annast viðhaldið. Hins vegar getur Vegagerðin að höfðu samráði við viðkomandi sveitarfélag, ákveðið að annast og kosta viðhald girðinga með einstökum vegarköflum á þjóðvegum þar sem umferð er 300 bílar á dag eða meira að meðaltali yfir sumarmánuði enda sé lausaganga búfjár á viðkomandi vegarkafla bönnuð sbr. 2. og 4. mgr. 39. gr. vegalaga.

Þar sem girt er beggja vegna stofn- og tengivegar er lausaganga búfjár bönnuð samkvæmt 56. gr. vegalaga og getur Vegagerðin fjarlægt búfé af lokuðum vegsvæðum á kostnað eiganda.

1.5.5 Tryggingarfélagin

Aðkoma tryggingarfélaganna er þó nokkur enda um mikil eignatjón að ræða ár hvert. Þau bera þó enga ábyrgð á tjóni en geta rekið mál þess sem krafinn er um bæt看.¹³ Þær tryggingar sem skipta mestu máli hvað lausagöngu búfjár varðar er ábyrgðartrygging ökumanns, landbúnaðartrygging og ábyrgðartrygging bænda.

1.5.5.1 Ábyrgðartrygging ökumanns.

Ábyrgðartrygging ökumanns bæt看 tjón á mönnum og munum er ökumaður veldur við notkun ökutækis.¹⁴ Undir það myndi falla búfé. Þegar um minniháttar slys er að ræða þar sem tjón bifreiðar er lítið sem ekkert hefur það sýnt sig að ökumenn tilkynna ekki slys af þessum völdum. Gera þeir það í ljósi þess að oft er þeim betur borgið

¹³ Skilmálar ábyrgðartryggingu bænda

¹⁴ Skilmálar ökutækjatrýggingar

fjárhagslega að gera það ekki þar sem tryggingafélögin hafa svokallað bónuskerfi og verða ökumenn fyrir missi bónus nema þeir séu einnig tryggðir fjölskyldutryggingu.

1.5.5.2 Landbúnaðartrygging

Landbúnaðartrygging er ætluð bændum sem leggja stund á hefðbundnar búgreinar en sérhæfðan búrekstur verður að tryggja sérstaklega eins og alifuglarækt og svínarækt.¹⁵ Það sem tryggingin bætir er meðal annars tjón á búfé, hafi það farist af völdum umferðaróhapps, ef tjónið fæst ekki bætt af tjónvaldi eða ábyrgðatryggingu viðkomandi ökutækis.¹⁶

Það er því ljóst að tryggingin bætir þann skaða sem bændur hljóta vegna missis búfjár þegar slysið er ekki tilkynnt. Annars myndi ábyrgðatrygging ökutækis taka yfir tjónið. Með því að skoða hversu oft bændur fá búfé sitt bætt úr þessum tryggingum sést heildaryfirlit yfir þau slys sem verða af völdum lausagöngu búfjár. Þegar það er skoðað sést að vandamálið er miklu stærra en það virðist við fyrstu sýn enda er ekki nema hluti af þessum slysum tilkynnt sem áður segir.

1.5.5.3 Ábyrgðatrygging bænda

Ábyrgðatrygging bænda tryggir bóndann fyrir skaðabótaskyldu sem fellur á hann samkvæmt lögum og venjum ef skaðabótaskyldan er bein afleiðing af tjóni á mönnum eða munum og ekki viðtækari en venjuleg skaðabótaskylda utan samninga.¹⁷

Tryggingin bætir því það tjón sem lausaganga búfjár veldur ef hægt er að rekja tjónið til saknæmrar háttsemi bóndans, svo sem ef hann vanrækir skyldur sem á honum hvíla er varða vörslu búfjár. Á tryggingin því að bæta tjón sem búféð veldur.

Ákveðnar skyldur hvíla þó á váttryggðum þegar tjón verður. Þarf hann til dæmis að tilkynna um tjónið jafnskjótt og hann fær vitneskju eða grun um að skaðabótakrafa verði höfð á hendur honum annars fyrirgerir hann rétti sínum sem hann ella hefði haft úr tryggingunni.¹⁸

Ef rekja má tjónið til sakar bóndans er þetta sú trygging sem bætir það tjón ef skilmálar tryggingarinnar eru virtir að fullu.

¹⁵ Skilmálar Landbúnaðartryggingar

¹⁶ sama

¹⁷ Skilmálar ábyrgðatryggingu bænda

¹⁸ sama

2. Réttarstaða þeirra sem hlut eiga að máli

2.1 Inngangur

Réttarstaða vegfarenda og bænda hefur ekki alltaf verið augljós hvað lausagöngu búfjár varðar. Það má ef til vill rekja til þess að lagareglur eru á víð og dreif í löggjöfinni og skyldur hvers og eins ekki alltaf skýrar.

Það sem varpar einna helst ljósi á réttartöðu þeirra sem hlut eiga að máli er dómaframkvæmd eða þau fordæmi sem hafa mótast fyrir atbeina dómstóla. Af fordæmum dómstóla má sjá hver réttarstaðan er og hvaða atriða dómstólar líta til við sakarmatið.

Margir hafa borið mál sitt undir dómstóla á undanförunum árum og áratugum til að fá úr því skorið hver réttarstaða þeirra sé og hvort bótagrundvöllur sé fyrir hendi.

2.2 Hvernig stofnast bótagrundvöllur?

Til þess að bótagrundvöllur stofnist í einhverju ákveðnu tilviki er það meginreglan að sök verði að vera fyrir hendi. Með öðrum orðum að sú háttsemi sem veldur því að tjón verði sé saknæm og ólögmæt. Sakarreglan er meginreglan fyrir því að bótagrundvöllur stofnist nema lög áskilji annað eða veigamikil rök séu fyrir hendi. En aðrar reglur um bótagrundvöllinn eru vinnuveitendaábyrgð, skaðsemisábyrgð og hlutlæg ábyrgð¹⁹.

Í því tilviki sem hér um ræðir, þegar lausaganga búfjár veldur tjóni kemur helst til greina að líta til sakarreglunnar og reglunnar um hlutlæga ábyrgð en er það í samræmi við skoðun fræðimanna.

Sakarreglan er almennt skilgreind svo að maður beri skaðabótaábyrgð á tjóni, sem hann veldur með saknæmum og ólögmætum hætti, enda sé tjónið sennileg afleiðing af hegðun hans og raskar hagsmunum, sem verndaðir eru með skaðabótareglum. Það er og skilyrði að sérstakar huglægar afsökunaráðstæður eigi ekki við um tjónvald, svo sem æska eða skortur á andlegu heilbrigði²⁰.

2.3 Huglæg og hlutlæg atriði.

En þegar ábyrgð á tilteknu tjóni er metin og hvort um saknæmi sé að ræða er gjarnan litið til huglægra og hlutlægra atriða tjónvalds. Huglæg atriði eru þau atriði sem telja má til persónulegra atriða, þ.e. þeirra atriða sem tjónvaldur mátti gera sér grein fyrir að gætu valdið tjóni. Til dæmis má nefna ef tjónvaldur hafi verið mjög þreyttur og gert sér grein fyrir að hann hafi ekki verið í stakk búinn til að aka ökutæki. Undir huglæg atriði fellur einnig vitneskja viðkomandi um lausagöngubann eða önnur atriði sem hann gat gert sér grein fyrir og hagað akstri eftir því²¹.

Hlutlæg atriði eru hins vegar þau atriði sem eru fremur talin til hlutbundinna atriða eins og akstur ökutækis. Þessi hlutlægu atriði eru jafnan grundvöllur þess þegar meta skal hvort tjón sé sennileg afleiðing af þeirri háttsemi fremur en huglæg. Er það vegna þess að metið er sérstaklega hvaða háttsemi hafi verið almennt viðurkennd við þessar

¹⁹ Viðar Már Mattíasson (2004) bls. 107

²⁰ Viðar Már Mattíasson (2004) bls. 110

²¹ Viðar Már Mattíasson (2004), bls. 109

tilteknu aðstæður og hvort frá henni hafi verið brugðið.²² Hafi frá henni verið brugðið má telja að um saknæma háttsemi hafi verið að ræða. Dæmi um slíka saknæma háttsemi er ef á bónda hvílir vörsluskylda en hann sinnir henni ekki eða ef ökumaður ekur ekki eftir aðstæðum.

Áður fyrr mátu dómstólar saknæmi oft en ekki eftir huglægu þáttunum, þ.e hvað tjónvaldur mátti sjá fyrir og hvernig hann hegðaði sér í aðdraganda slyss. Gengu dómstólarnir iðulega út frá *bonus pater familias* mælikvarðanum. Ef frá honum var brugðið taldist það til saknæmrar háttsemi viðkomandi tjónvalds.²³

Bonus pater mælikvarðinn gekk út frá því að viðkomandi átti að haga breytni sinni sem gegn og skynsamur maður eða eins og hinn fullkomni maður hefði hagað sér. Þessi mælikvarði byggðist á því að meta huglæga þætti tjónvalds. Mælikvarðinn var talinn ónákvæmur og ekki vel til þess fallinn að nota undir sakarmat.²⁴

Í dag hefur þróunin verið sú að dómstólar meta í æ meira mæli hlutlæga þáttinn og oft hvort viðkomandi fari ekki eftir skráðum háttættisreglum þ.e lögum og stjórnvaldsfyrirmælum. Geri hann það ekki telst það til saknæmrar háttsemi hans ef tjónvaldi var skylt að fara eftir reglunum. Matið er því strangara en áður þekktist og hlutlægara. Ef tjónvaldi hefði verið skylt að fara eftir þeim er ljóst að reglurnar kvæðu á um hvernig hann ætti að haga sér í þeim aðstæðum sem hann olli. Má því til stuðnings nefna að ökumaður sem fer ekki eftir umferðarlögum telst hafa brugðið út frá skráðum háttættisreglum sem teljast honum til saknæmrar háttsemi og bakar honum bótaskyldu valdi hann tjóni.²⁵

Þurfa því reglurnar að vera alveg skýrar svo hægt sé að byggja á þeim og ekki má fara á milli mála hverjar skyldur viðkomandi eru.²⁶

Markmið skráðra háttættisregla er mismunandi eftir flokkun. Þannig er það markmið umferðarlaga að tryggja öryggi vegfarenda. Ef meginreglur og markmið skráðra háttættisreglna eru brotnar hefur það töluverða mikla þýðingu við sakarmatið og má því fullyrða að *markmið reglnanna* skiptir miklu um þá þýðingu sem þær hafa við sakarmatið.²⁷

2.4 Lausaganga leyfð eða bönnuð

Af dómaframkvæmd virðist vera að þar sem lausaganga búfjár sé ekki bönnuð hvíli ábyrgð algjörlega á vegfarendum. En jafnvel þó lausaganga búfjár sé bönnuð hvílir veruleg ábyrgð á vegfarendum vegna hættueiginleika ökutækis og meginreglna umferðarlaga um að sýna fyllstu varðúðar og tillitsemi í umferðinni. Það er enda meginreglan að bótaábyrgð hvíli á ökumanni valdi hann tjóni sbr. 88.gr umferðarlaga. Ábyrgð eiganda búfjárins virðist því minni.

²² Viðar Már Mattíasson (2004), bls. 109

²³ Viðar Már Mattíasson, (2004) bls. 119

²⁴ sama

²⁵ Viðar Már Mattíasson, (2004) bls. 135

²⁶ sama

²⁷ sama.

Sem áður segir hefur það mikla þýðingu við mat á saknæmi hvort lausaganga sé leyfð eða ekki á tilteknum stöðum. Því má velta fyrir sér þar sem fyrirmælin sem banna lausagöngu eru oftast samþykktir sveitastjórna en ekki sett lög frá Alþingi, hvort almenningur geri sér yfirleitt grein fyrir hvort um bann við lausagöngu sé að ræða eða ekki. Hvar lausagöngubann hefst og hvar því léttir. Og jafnframt hvort ferðamenn séu upplýstir um slík boð og bönn. En erlendir ferðamenn hafa ekki farið varhluta af slysum vegna lausagöngu búfjár en árið 1998 lést franskur ferðamaður í umferðarslysi við Kotá í Öräfum er rekja mátti til lausagöngu.

Vissulega er mikið í húfi fyrir vegfarendur að vita af því hvort lausaganga sé bönnuð eða ekki enda breytist réttarstaða þeirra eftir því hvort hún sé leyfð eða ekki.

Meginreglan er hins vegar sú að búfjáreigendum er ekki skylt að hafa dýr í vörslu nema lög og stjórnvaldsfyrirmæli, áskilji annað²⁸. Í settum lögum er það að segja að 56. gr. vegalega kveður á um að lausaganga búfjár sé bönnuð þar sem girðingar eru beggja vegna vegar en sveitastjórnir kveða svo á um hvort lausaganga sé bönnuð í sínu sveitarfélagi. Þá getur skapast tímabundið vandamál við sameiningu sveitarfélaga ef sveitarfélög hafa ólíkar reglur um lausagöngumál.

Það verður að telja afar óheppilegt að bann við lausagöngu búfjár skuli vera ákveðið í samþykktum sveitarfélaga ef þær hafa svona mikið vægi við sakarmat þar sem það er ekki fyrir hvern sem er að leita í samþykktum sveitastjórna um hvort lausaganga sé bönnuð eða ekki. Þó að samþykktirnar hafi mesta þýðingu fyrir bændur þá skipta þær einnig talsverðu máli fyrir hinn almenna vegfarenda.

Nokkur álitamál hafa risið í gegnum tíðina um tjón vegna lausagöngu búfjár og hefur Hæstiréttur skorið úr um réttarstöðu þeirra sem í hlut eiga og hvort bótaábyrgð hvíli á öðrum en vegfarendum.

2.4.1 Lausaganga búfjár ekki bönnuð

Hrd 1988, bls. 1130

E ók bifreið sinni um Mosfellsdal í vesturátt að kvöldlagi en móðir hans átti sumarbústað í Þingvallasveit. Hafði E því oft keyrt veginn áður. Neðarlega í dalnum tók hann eftir hrossi á veginum og tókst honum ekki að afstýra slysi. Höfðaði E mál á hendur eiganda hrossins og krafði hann um skaðabætur þar sem sannað var að girðing umhverfis beitarhólf hrossins var ekki talin gripheld. Lausaganga búfjár var hins vegar ekki bönnuð þó um fjölfarin veg var um að ræða og nærri þéttbýli. Var því talið að E hefði ekki sýnt nægilega aðgæslu við aksturinn og bæri ábyrgð á tjóni.

Ljóst er að þó lausaganga búfjár væri ekki bönnuð gat bóndinn gert sér það í hugarlund að um slysaöldru væri að ræða þar sem ekki væri gripheldri girðingu fyrir að fara og vitandi það að hrossið hafði áður farið út á veginn. Í þessu máli er því ljóst að orsakasamband er á milli lélegrar girðingar og tjónsins og ennfremur aðgæsluleysi bóndans. Bóndinn hefði því mátt gera sér grein fyrir því að ef hann aðhefðist ekkert við að betrubæta girðinguna héldi hrossið áfram að leika lausum hala. En þar sem lausaganga búfjár var ekki bönnuð leysir það bóndan undan ábyrgð samanber meginregluna um dýrahald. Í ljós þess að ekki var skráðum háttarnisreglum að skipta í þessu tilviki væri það full strangt að fella ábyrgð á bóndann, þó vissulega hefði hann getað forðað tjóni.

²⁸ Arngrímur Ísberg (2005), bls. 80

2.4.2 Lausaganga búfjár bönnuð

Hrd 2001, bls. 426

Hestur í eigu S varð fyrir bifreið J með þeim afleiðingum að hesturinn drapst og miklar skemmdir urðu á bifreiðinni. Ástand girðinga var ekki nægilega gott og var talið sannað að hesturinn hefði sloppið úr girðingunni daginn áður. Bar S ábyrgð á $\frac{3}{4}$ hluta sem rekja mátti til lélegrar girðingar og slælegs eftirlits með hestinum. Hins vegar bar ökumaður ábyrgð að $\frac{1}{4}$ hluta þar sem hann þótti hafa ekið of hratt miðað við aðstæður, en nýfallinn snjór var og einhver háalka umrætt sinn, auk þess vissi ökumaður um vandræði lausagöngu hestanna á þessu svæði.

Í þessum dómi gæti niðurstaðan hafa farið á annan veg ef ökumaður hefði ekið eftir aðstæðum, þ.e að hann hefði fengið allt tjón sitt bætt en ekki er hægt að fullyrða um það.

Hrd 1988, bls. 1130 og **Hrd 2001, bls. 426** eru líkir að því leiti að slys var af völdum lausagöngu búfjár en ólíkir að því leyti að í seinni dómnum var lausaganga bönnuð sem orsakaði það að slysið var rakið að $\frac{3}{4}$ til bóndans. Samþykktir sveitarfélaga færa því aukna ábyrgð yfir á herðar bænda og kveða á um ríkari skyldur þeirra til vörslu²⁹ búfjárins.

2.5 Vörslur

Ljóst er að stærð og eðli dýra er mismunandi, bæði eftir dýrategundum og á milli einstakra dýra innan hvernar tegundar og hvort um sé að ræða geldfé eða graðpening. Eru þess vegna gerðar mismunandi kröfur um vörslur milli dýrategunda. Þannig er kveðið strangar á um vörslu graðpenings en annara dýra og vörslur hrossa er með öðru móti en sauðfjár þar sem hrossin eru stærri dýr en sauðfé. Ýmis lög og stjórnvaldsfyrirmæli kveða á um vörsluskyldu búfjáreigenda³⁰ má þar nefna lög um búfjánhald nr. 103/2002 og reglugerð um það efni nr. 59/2000 sem og girðingarlög nr. 135/2001 og reglugerð um það efni nr. 748/2002 og sýnir dómaframkvæmd að sé ekki farið eftir þessum skráðu háttisreglum hvíli bótaskylda á eiganda búfjár en annars ekki.

Varsla telst fullnægjandi þegar unnt er að stöðva alla frjálssa för búfjár inn á ákveðið svæði eða út af því, á tilteknum árstíma sbr. 4. gr. búfjávörslureglugerðar. Skal þá tryggja að vörslulína hafi vörslugildi í samræmi við þær vörslukröfur sem gerðar eru til hennar. Vörslulína telst vera gripheld girðing sbr. 23. mgr. 3. gr. reglugerðar um vörslu búfjár.

Kröfur um vörslur eru sem fyrr segir mismunandi eftir stærð dýrategunda. Þannig geta vörslur verið fjárheldar, hrossheldar og/eða nautgripheldar, allt eftir tegundum. Segir 6. gr. búfjávörslureglugerðarinnar til um hverjar vörslulínur eigi að vera eftir tegundum.

²⁹ Vörsluaðili búfjár er eigandi eða umráðamaður búfjár ábyrgur fyrir vörslu þess í samræmi við gildandi reglur í viðkoamndi sveitarfélagi sbr. 18.mgr. 3. Gr. reglugerðar um vörslu búfjár.

³⁰ Arngrímur Ísberg (2005), bls. 83

Nokkur mál hafa komið til kasta dómstóla þar sem vörslur hafa skipt mestu máli við sakarmatið.

2.5.1 Góðar vörslur

Hrd 1995, bls. 376

G ók á graðhestinn Gassa sem var í eigu S. Var Gassi hafður í sérstakri girðingu fyrir unga stóðhesta. Hafði hann þó sloppið úr girtu hólfinu sem rekja mátti til þess að hlið hafði verið skilið eftir opið. Þar sem ekki lá fyrir frá hverjum það stafaði, og ekkert benti til þess að það hefði verið af völdum S. Þótti ekki ástæða til að meta það til gáleysis S að um ófullnægjandi vörslu væri að ræða og féll engin bótaábyrgð á hann.

Ef sannast hefði að eigandi hestanna hefði skilið hliðið eftir opið hefði það talist til vanrækslu og saknæmrar háttsemi hans sem leitt hefði til þess að hann hefði orðið bótaskyldur en ekkert kom fram um að svo væri.

Hrd 2001, bls. 1966

Bíl var ekið á hrút undir Eyfjafjöllum þar sem girðingar voru beggja vegna vegarins sem þýddi það að lausaganga búfjár var bönnuð sbr. 56. gr. vegalaga. Varð bíllinn fyrir skemmdum og krafðist ökumaður skaðabóta úr hendi eiganda hrútsins. Upplýst var í málinu að bóndinn vissi að hrúturinn hefði sloppið úr rétt tveimur dögum fyrir slysið og inn á tún nágranna síns. Einnig var upplýst í málinu að girðingar væru með besta móti. Í ljósi þess að girðingar væru í lagi, var ekki hægt að fella bótábyrgð á bóndann þar sem hann hafði ekki sýnt af sér saknæma háttsemi.

Þessi dómur er merkilegur að því leyti að þó kveðið sé á um að lausaganga sé bönnuð á þessu svæði er ekki hægt að fella sök á eiganda hrútsins þar sem girðingar voru í lagi. Telur Hæstiréttur þess vegna að bóndinn hafi ekki sýnt af sér saknæma háttsemi. Þá sýnir þessi dómur glögg að jafnvel þó girðingar séu í lagi og lausaganga búfjár bönnuð er það ekki trygging fyrir því að dýr sleppi ekki á vegi og valdi tjóni.

2.5.2 Slæmar vörslur

Héraðsdómur Reykjavíkur, fimmtudaginn 7. Apríl 2005, mál E-9022/2004

K ók bifreið sinni eftir Akrafjallsvegi í átt til Akraness síðdegis en dimmt var og rigningsuddi. Á móts við bæinn Kjalardal ók hann á kind sem hlupið hafði upp á veginn með þeim afleiðingum að bifreiðin skemmdist. Girðing var beggja vegna vegarins og því lausaganga búfjár bönnuð. K kvaðst oft hafa ekið þessa leið án þessa að hafa orðið var við kindur. H sem var eigandi kindanna kvaðst hafa beitt kindum sínum á tún nágrannajarðar sinnar Kjalardals. Talið var að kindurnar hefðu komist upp á veginn úr landi Arkalæks sem var aðliggjandi jörð Kjalardals en girðingar voru ekki góðar milli jarðanna og vissi hann af því að kindur hans hefðu áður komist upp á veginn. Í forsendum dómsins segir, verður að meta það stefnda, H, til sakar að beita fé sínu þar sem alls ekki var tryggt að þær kæmust ekki að þjóðveginum. Verður því að viðurkenna bótaskyldu hans vegna þess tjóns sem stefnandi varð fyrir umrætt sinn” Hins vegar taldi dómurinn að ökumaður hefði ekið of hratt miðað við aðstæður hefði einnig átt sök á tjóni. Báru málsaðilar því hvorir bótaábyrgð að hálfu.

Hrd 1999, bls. 1260

Í þessu máli kom styggð að hrossum sem voru inn í gerði við hesthús í Kópavogi og brutust þau út úr gerðinu með þeim afleiðingum að bíll ók á þau og töluvert tjón hlaut af. Lögreglusamþykkt bæjarins kvað á um bann við lausagöngu hrossa. B sem var vörslumaður hrossanna, og sá um þau fyrir eigendurna T og G, bar að sjá til þess að að þau ættu ekki greiða leið úr gerðinu að einum fjölfarmasta þjóðvegi landsins. Féll bótaábyrgð á T og G vegna gáleysis vörslumanns hrossanna.

Hrd 2000. 3284

Styggð kom að hrossum í Reykjanesbæ sem voru út í gerði meðan hesthús var mokað. Brutu þau niður gerðið og fóru á flakk. A ók á þrjú hrossanna á leið sinni frá Keflavík til Sandgerðis með þeim afleiðingum að miklar skemmdir urðu á bifreiðinni. Talið var að hrossaeigendurnir bæru óskipta ábyrgð á tjóninu vegna þess að vörslur væru ekki nægilega góðar en málinu var hins vegar vísað frá héraðsdómi vegna ófullnægjandi gagna um fjárhæð tjónsins sem hefur þó enga þýðingu hvað þetta varðar.

Af tveimur síðustu dómum má sjá að vörslur eiga að vera þannig úr garði gerðar að hestar eigi ekki þess kost að brjótast úr þeim þó að styggð komi að þeim. Gerðið þarf því að vera það traust að það ráði við stygga og óða hesta.

Nýfallinn dómur í Héraðsdómi Reykjavíkur frá 7. apríl 2005 sýnir glögg að þrátt fyrir að girðingar meðfram vegum sé góðar þar sem slysið átti sér stað, leysir það bóndann ekki undan ábyrgð ef möguleiki er fyrir búféð að komast inn á veginn á öðrum stað. Það telst því til vanrækslu bóndans ef búféð kemst inn á annað tún og þaðan inn á veg og hefur þær afleiðingar í för með sér að bóndinn er bótaskyldur ef búféð veldur tjóni.

Þessi dómur svipar óneitanlega til **Hrd 2001, bls. 1966** þar sem ekið var á hrút undir Eyjafjöllum. Þar hafði hrútur sloppið inn á tún nágrannajarðar og þaðan út á veg en í þeim dómi féll öll ábyrgð á vegfarandann. Telja verður að talsverður munur hafi verið á girðingum milli dóma fyrst niðurstöðunar voru svo ólíkar.

2.6 Rekstur búfjár

Miklar kröfur eru gerðar til reksturs búfjár á vegum, sér í lagi þar sem umferð er mikil.³¹ Í 78. gr. umferðalaga kemur fram hvernig haga beri rekstri búfjár og hefur þróunin verið sú að sé frá því vikið beri sá hinn sami ábyrgð á því tjóni sem hlýst af rekstrinum. En svo var ekki endilega áður fyrr.

78. gr. Eigi má án leyfis lögreglustjóra reka búfé á vegi í þéttbýli.

Utan þéttbýlis má reka búfé á vegi, en fylgja skulu rekstrinum nægilega margir gæslumenn. Ef vænta má umferðar ökutækja um veginn skal einn gæslumaður ætíð fara fyrir.

Búfénu skal vikið fljótt og greiðlega úr vegi, ef þess gerist þörf vegna annarrar umferðar.

Hrd 1953, bls. 175

Vörubifreið var ekið á vegi í Eyfjafirði að kvöldlagi. Dimmt var úti og bifreiðin ók með háu ljósin þar til hún mætti bifreið að hún lækkaði þau. Ók bifreiðin um 30-40 metra með lágu ljósin eftir að hafa mætt bifreiðinni, niður brekku. Þegar skipt var í háu ljósin aftur blasti við hrossahópur við bílstjóranum og ók hann á nokkur hross. En hrossin voru rekin eftir veginum. Deilt var um skaðabótaábyrgð á því tjóni sem varð. Hrossin báru ekkert sem gat vakið athygli þeirra í myrkrinu, svo sem endurskinsmerki, og var þeim ekki komið utan vegar er bifreiðin kom aðvífandi. Hins vegar var talið að ökumaður ætti að bera $\frac{3}{4}$ ábyrgð á tjóninu.

Hrd 1973, bls. 247

Bóndi rak hrossahóp að kvöldlagi eftir þjóðveginum. Ók hann á eftir hrossunum á dráttarél. B kom akandi á flutningabifreið á móti og tók ekki eftir hrossunum fyrir en of seint og ók á þau með þeim afleiðingum að þrjú hrossanna létust. Var talið sannað að B hafi ekið of hratt eftir aðstæðum miðað við bremsuför og bar hann $\frac{2}{3}$ ábyrgð á tjóninu. Bóndinn bar ábyrgð að $\frac{1}{3}$ þar sem talið var óvarlegt að reka hrossin með þeim hætti sem hann gerði.

³¹ Viðar Már Mattíasson (2004), bls. 77

Þessir dómur eru arfleifð hinnar eldri aðferðarfræði í skaðabótarétti þegar ekki var litið jafn strangt til hátternisreglna. Í dag í meira mæli leitast við að fara eftir skráðum hátternisreglum sem áður segir, þ.e. hvernig fara eigi að við rekstur búfjár og hafa nýfallnir dómur leitt í ljós að sé frá hátternisreglunum brugðið teljist það til saknæmrar háttsemi.³² 78. gr. umferðarlaga kveður á um skráða hátternisreglu þess efnis hvernig haga beri rekstri líkt og áður greinir. Þó ber að geta að í gömlu umferðarlögunum var skráð hátternisregla sem mælti fyrir um hvernig haga bæri rekstri.

Hrd 1985, bls.1240

Máli þessu var þannig háttáð að sendibifreið var ekið á hrossahóp að kvöldlagi, þar sem hálka var og snjócoma. Fjórir menn stóðu að rekstrinum, í glitvestum og fóru tveir menn fyrir rekstrinum. Einn var það sem fór nokkuð framur til að geta gefið ökumönnum merki um að hægja á sér. Í dómnum kom fram að rekstrinum hefði fylgt nægilega margir gæslumenn og auðkenning rekstrarmanna verið með fullnægjandi móti. Var hins vegar talið að ökumaður hafi ekki brugðist við merki gæslumanns með markvísunum hætti og hann hafi ekið of hratt miðað við aðstæður. Bar hann alla ábyrgð á tjóninu.

Hrd 1986, bls. 1422

Þ var á leið til Eyrarbakka á bifreið sinni að kvöldlagi, skýjað var og dimmt. Hlupu kindur inn á veginn í veg fyrir bifreið þ með þeim afleiðingum að hann ók á tvær þeirra sem drápu og skemmdir á bifreiðinni voru nokkrar. Taldi hann að eigandi kindanna D bæri ábyrgð á tjóninu en var hann að smala þeim meðfram veginum í teymi við annan mann. Voru þetta 11 kindur. Átti hann fjárhús beggja vegna vegarins og hafði því skilið hlið beggja vegna vegarins opin svo kindurnar gætu valið hvert þær vildu fara. Í forsendum segir, „fram kemur í málinu að stefndi fór fyrir rekstrinum í umrætt sinn. Hins vegar verður að teljast að miðað við aðstæður á vettvangi hafi það ekki verið nægjanlegt að einungis tveir menn voru við reksturinn. Ber að líta til þess, að mikil umferð er alla jafna um Suðurlandsveg og tekið var að skyggja. Þá kemur það fram að stefndi gerði beinlínis ráð fyrri því að fæð hlyti að renna yfir veginn til þessa að komast inn í girðingu þar sem hlið voru opin beggja vegna vegarins“ Taldi dómurinn að eigandi fjársins bæri því sök á tjóni en einnig ökumaðurinn sem hagaði akstrinum ekki eftir aðstæðum. Bar eigandi fjársins að greiða þ 1/3 hluta tjónsins.

Hrd. 11. Október 2001, mál 119/2001

Ó ók að kvöldlagi upp blindhæð á þjóðvegi en rétt handan hæðarbrúnarinnar blöstu við Ó hross. Ó ók á folald. Héldu stefndu því fram að hrossin hafi verið í lausagöngu og sloppið úr vörslu meðan hlé var gert á rekstrinum. Það var ekki talið sannað og var haldið út frá því í dómnum að um rekstur væri að ræða. Skv. 2. mgr. 78. gr. umfl hefði heimild til að reka hrossin eftir þjóðveginum verið háð því að nægilega margir gæslumenn fylgdu rekstrinum og einn gæslumaður færi fyrir, enda hefði mátt vænta umferðar ökutækja um veginn. Að hvorugu þessu hefði verið gætt við rekstur hrossanna og að því töldu féll bótaábyrgð á rekstrarmennina.

Samkvæmt síðasta dómnum er það saknæmt að hafa vikið frá þeirri hátternisreglu er fram kemur í ákvæði 78. gr. umferðarlaga.

„Dómurinn, einkum aðferð Hæstaréttar við nálgun á niðurstöðunni, ber glögg merki breyttrar aðferðarfræði í skaðabótarrétti miðað við fyrri dóma um sambærilegt sakarefni. Hann felur einnig í sér strangara viðhorf en eldri dómur benda til, en líklega leiðir það fyrst og fremst af hinni skráðu hátternisreglu, er rétturinn beitir“³³

³² Viðar Már Mattíasson (2004), bls. 77

³³ Viðar Már Mattíasson (2004), bls. 78

Ljóst er hins vegar að sambærilegt ákvæði var í umferðarlögunum þegar dómarnir frá 1952, 1973, 1985 og 1986 féllu. Þannig að breytingin á dómaframkvæmdinni á sér ekki endilega stoð í lagabreytingum heldur telja fræðimenn að um breytta aðferðarfræði sé að ræða, það er að miða í auknu mæli við skráðar háttænisreglur.

2.7 Niðurstöður

Álykta má af dómareifunum að réttarstaða þeirra sem í hlut eiga hvíli á samþykktum sveitastjórna um hvort kveðið sé á um lausagöngubann eða ekki. Þá skiptir máli hvort girðingar séu beggja vegna vegar, hvort þær séu góðar eða slæmar. Einnig skiptir máli hvort rétt sé staðið að rekstri búfjár eða ekki. En allir þessir þættir hafa áhrif á sakarmatið.

Þá má sjá að jafnvel þó lausaganga búfjár sé bönnuð og girðingar séu í góðu ásigkomulagi tryggir það ekki að búfé komist inn á vegi. Það endurspeglast sérstaklega í dómnum frá 2001 þar sem ekið var á hrút undir Eyjafjöllum en einnig í nýföllum dóm Héraðsdóms Reykjavíkur.

3. Um 56. gr. vegalaga

3.1 Inngangur

Við setningu vegalaga frá 1994 kom inn ný grein sem kvað á um bann við lausagöngu búfjár við tiltekin skilyrði.

56. gr. Lausaganga búfjár á vegsvæðum stofnvega og tengivega þar sem girt er báðum megin vegar er bönnuð. Vegagerðinni er heimilt að fjarlægja búfé af lokuðum vegsvæðum á kostnað eigenda

Átti þessi grein sér ekki neina hliðstæðu í lögum þar sem áður voru það einungis sveitarstjórnir sem settu reglur um búfjárhald. Tilgangur þessarar greinar var að koma á sem víðast, banni við lausagöngu búfjár á vegsvæðum fjölfarinna þjóðvega. Þótti erfitt að framfylgja banni við lausagöngu búfjár á vegsvæðum þjóðvega, nema girt væri beggja vegna vegar og var því lagt til að bannið einskorðaðist við vegsvæði sem þannig væri ástatt um.

Tilgangur greinarinnar var jafnframt að koma á almennri reglu er kvæði á um bann við lausagöngu búfjár enda höfðu sum sveitarfélög felld úr gildi samþykktir um lausagöngubann. Slíkt var og er til þess fallið að auka réttaróvissuna. Lengst gekk Ásahreppur í Rangarvallarsýslu í þessum efnunum er hann felldi úr gildi áður auglýst lausagöngu bann eftir að dómur hafði fallið í héraði 27. nóvember 1992. Í þeim dómi var ökumaður og tryggingarfélag sýknað af kröfum bónda þar sem bóndinn var talinn meðvaldur af því að hrossið hafði sloppið upp á veg.³⁴

3.2 Réttaröryggi eða -óvissa

Tilgangur þessarar greinar og markmiðið er í sjálfu sér gott en hins vegar er þessi grein gölluð og ekki vel ígrunduð. En hún er í sjálfu sér til þess fallin að auka réttaróvissuna um hver skuli vera bótaskyldur ef lausaganga búfjár veldur tjóni. En um það álítaefni var fjallað í samgöngunefnd við gerð frumvarpsins og einnig þegar lagt var fram lagafrumvarp um breytingu á lögnum. Í nefndinni voru nokkrir dómur raktir sem titringi höfðu valdið í þjóðfélaginu sem áttu að varpa ljósi á réttarstöðuna.³⁵ Þá kom fram í nefndarálitinu að löggjafinn sæi ekki alltaf fyrir hver reynslan yrði af tiltekinni lagasetningu og það sama ætti við um 56. gr. laganna.³⁶

Það er þó álit höfundar að hægt sé að sjá hvort viðkomandi lagaboð muni auka réttaröryggi þegar allir fletir eru skoðaðir og að vel ígrunduðu máli. Hvað sem því líður er hins vegar hægt að líta til baka og sjá hvort þessi grein hafi skilað tilætluðum árangri og hvort þessi grein hafi verið lausn á því vandamáli sem fyrir var líkt og nánar verður rakið á eftir.

Greinin skilur þó eftir sig spurningar t.a.m hvað teljist lokað vegsvæði. Tekið var af skarið í nefndinni, eftir umsögn Bændasamtakanna, um nauðsyn þess að skilgreina hugtakið „lokað vegsvæði“ og að það teldist ekki lokað ef náttúrufarlasegar ástæður gerðu girðingar óvirkar svo sem ef snjór legðist á girðingar.³⁷ Þá kom fram í

³⁴ 705. Nefndarálit 118. Löggjafarþings (1994-5)

³⁵ Þessir dómur eru allir raktir í skýrslunni en þetta voru t.d **Hrd 1995, bls. 376**

³⁶ 705. Nefndarálit 118. Löggjafarþings (1994-5)

³⁷ sama

nefndaráliti að nefndin teldi ekki ástæðu til þess að breyta 56. gr. í tengslum við afgreiðslu málsins þar sem mikilsvert væri að koma í veg fyrir lausagöngu búfjár.

Af nefndaráliti má ráða að vegsvæði teljist lokað ef girðingar beggja vegna vegar séu vörsluheldar. Þegar þannig er ástatt um er því bann við lausagöngu búfjár en þegar girðingum meðfram vegum sleppir afléttir lausagöngubanni. Þá er meginreglan sú að lausaganga búfjár sé leyfð nema annað sé áskilið.

Þrátt fyrir þetta nýmæli í lögum og skilgreininguna um lokað vegsvæði þá er greinin engin trygging fyrir því að búfé komist ekki inn á vegsvæði. Reynslan hefur sýnt það.

3.3 Friðun vegar fyrir búfé

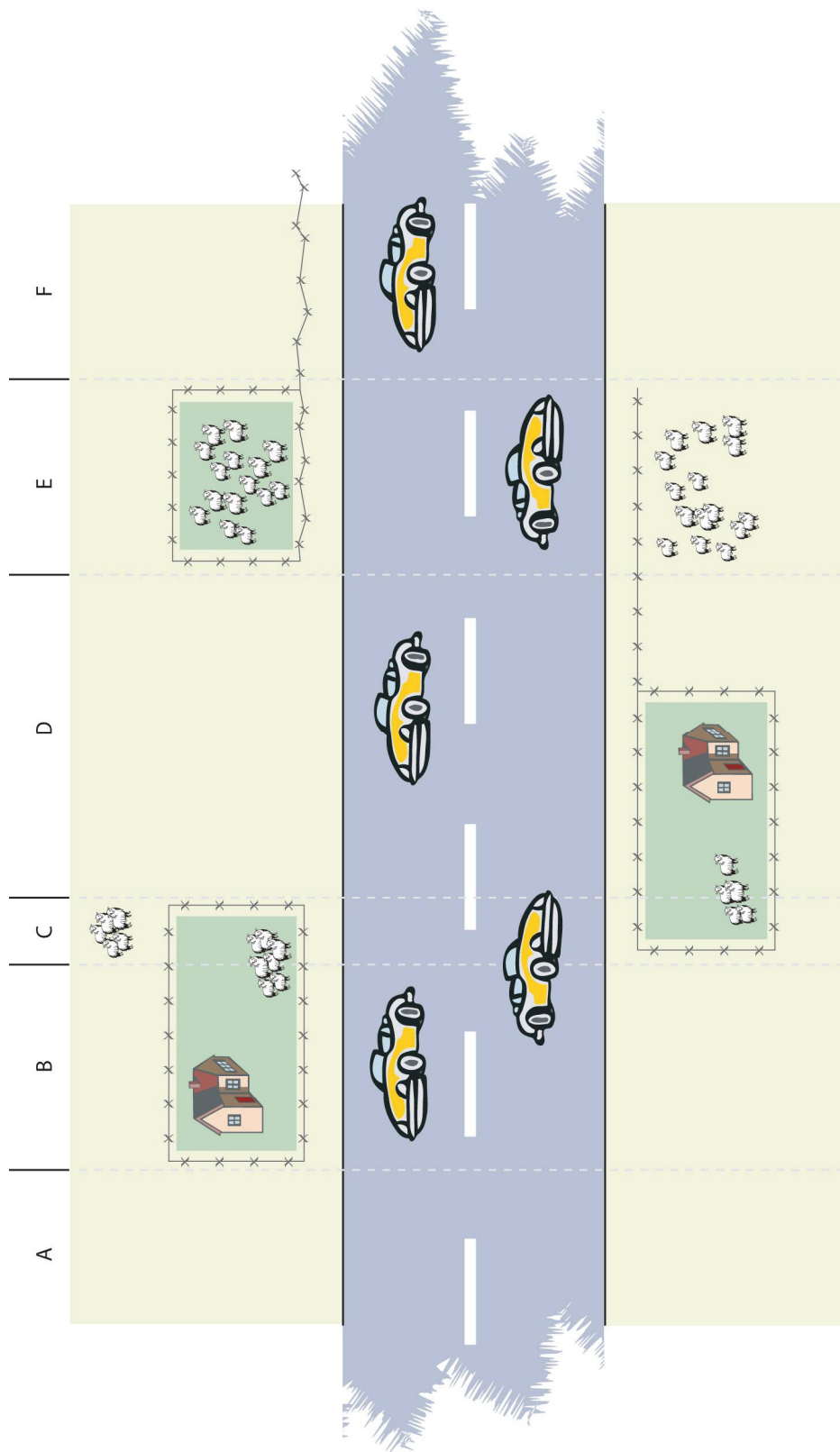
Til þess að hægt sé að friða vegarkafla fyrir búfé þarf því vegurinn að vera þannig úr garði gerður að búféð eigi ekki kost á að komast inn á svæðið. Þannig er ekki nóg að girt sé meðfram vegum, sér í lagi þar sem girðingar meðfram vegum mynda ekki eina heild. Búfé getur því hæglega komist inn á það sem kallaður er lokaður vegur þar sem girðingarnar enda. Til þess að búféð geti það ekki þarf vegurinn að vera lokaður á alla kanta, t.d með girðingum meðfram vegum og svo ristarhliðum til að loka þeim.

Á Íslandi eru girðingar meðfram vegum mjög köflóttar og oftast opnar í báða enda. Þannig að fé á auðvelt með að renna inn í vegarkafla sem girt er beggja vegna vegar en á erfiðara að komast út. Enn meira vandamál getur því skapast en áður.

Eins og áður segir mynda girðingar meðfram vegum ekki eina heild og eru ekki samfelldar nema á litlum köflum. Þannig eru eyður á vegarköflum sem leiðir til þess að þegar eyðan myndast afléttir banni við lausagöngunni. Þannig breytist réttarstaða vegfarenda og bænda um 40 sinnum frá Reykjavíkur til Hafnar í Hornafirði, með tilliti til hvort lausaganga sé bönnuð eða ekki út frá þessari grein.

3.4 Lagagreinin skoðuð myndrænt

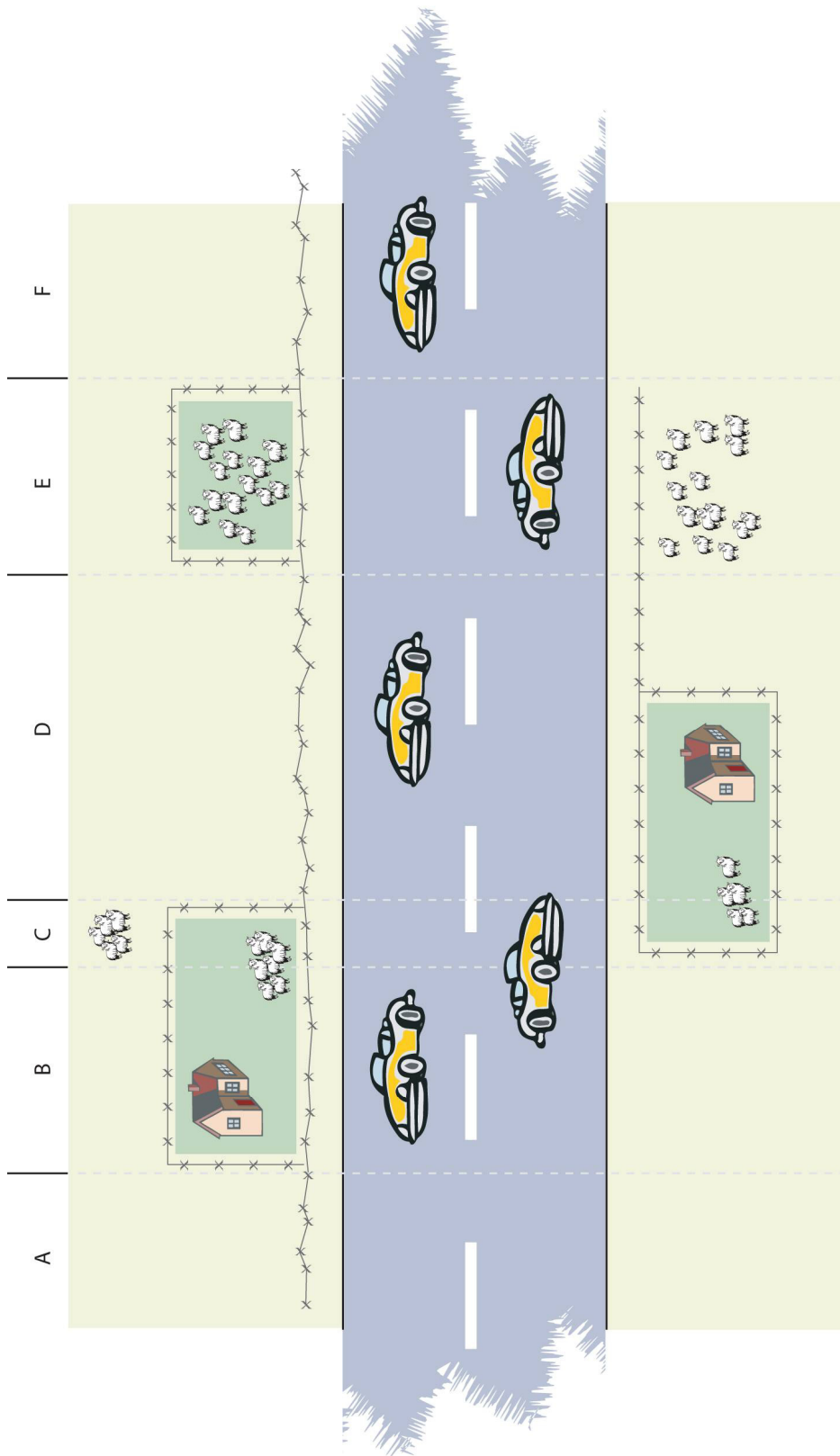
Gaman er að velta fyrir sér þeim aðstæðum sem geta myndast þegar lausagöngubanni léttir og hvenær það hefst að nýju. Þannig er hægt að skoða nokkur myndræn dæmi sem sína mismunandi réttarstöðu hvers og eins og hvernig hún breytist með tilliti til hvort girðingum sé fyrir að fara eða ekki og jafnvel hvaða máli það skipti hvort samþykktir sveitastjórna áskilja lausagöngubann.



Mynd 1

3.4.1 Mynd 1

- A) Á svæði a má sjá að engar girðingar eru við vegarkaflann. Þá sýnir myndin að landið beggja vegna vegar er óræktað en það er í eigu bændanna. Er ljóst að ef ökumaður æki á búfé bæri hann ábyrgð á tjóni. Ef í gildi væri samþykkt sem kvæði á um lausagöngubann gæti ábyrgðin færst að einhverju leyti á bóndann. Þarna gæti álitamál skapast um hver ætti að girða þar sem landið er í órækt. Hvort það ættu að vera bændurnir eða Vegagerðin.
- B) Á svæði b er girðing á öðrum vegarhelmingi. Hér væri því ekki bann við lausagöngu að ræða nema ef sveitarfélagið hefði sett samþykkt þess efnis. Bæri því vegfarandinn ábyrgð á tjóni ef hann æki á búfé.
- C) Á svæði c eru girðingar beggja vegna vegar og þýðir það skv. 56. gr. vegalaga að lausaganga búfjár sé bönnuð. Ef tjón ætti sér stað á svæði c yrði ábyrgðinni væntanlega skipt milli vegfarenda og bónda.
- D) Á svæði d léttir girðingu öðru megin og breytist því réttarstaðan aftur. Ef ökumaður æki á búfé bæri hann því alla sök nema ef hugsanlega væri samþykkt sveitarfélagsins um lausagöngubann.
- E) Á svæði e eru girðingar beggja vegna vegar. Öðrum megin er girðing ekki vörsluheld. Það yrði því talið bóndanum, sem ætti að sjá um viðhaldið, til saknæmrar háttsemi að vanrækja skyldur sínar í þeim efnum. Álitamál gæti skapast um hvort 56. gr. ætti við þar sem girðing lægi niðri öðru megin. Ef ástand girðingar má rekja til náttúrulegra ástæðna svo sem vegna snjópungs vetrar yrði það ekki talið bóndanum til saknæmrar háttsemi og hann yrði þess vegna ekki ábyrgur nema hann drægi það að lagfæra girðinguna.



Mynd 2

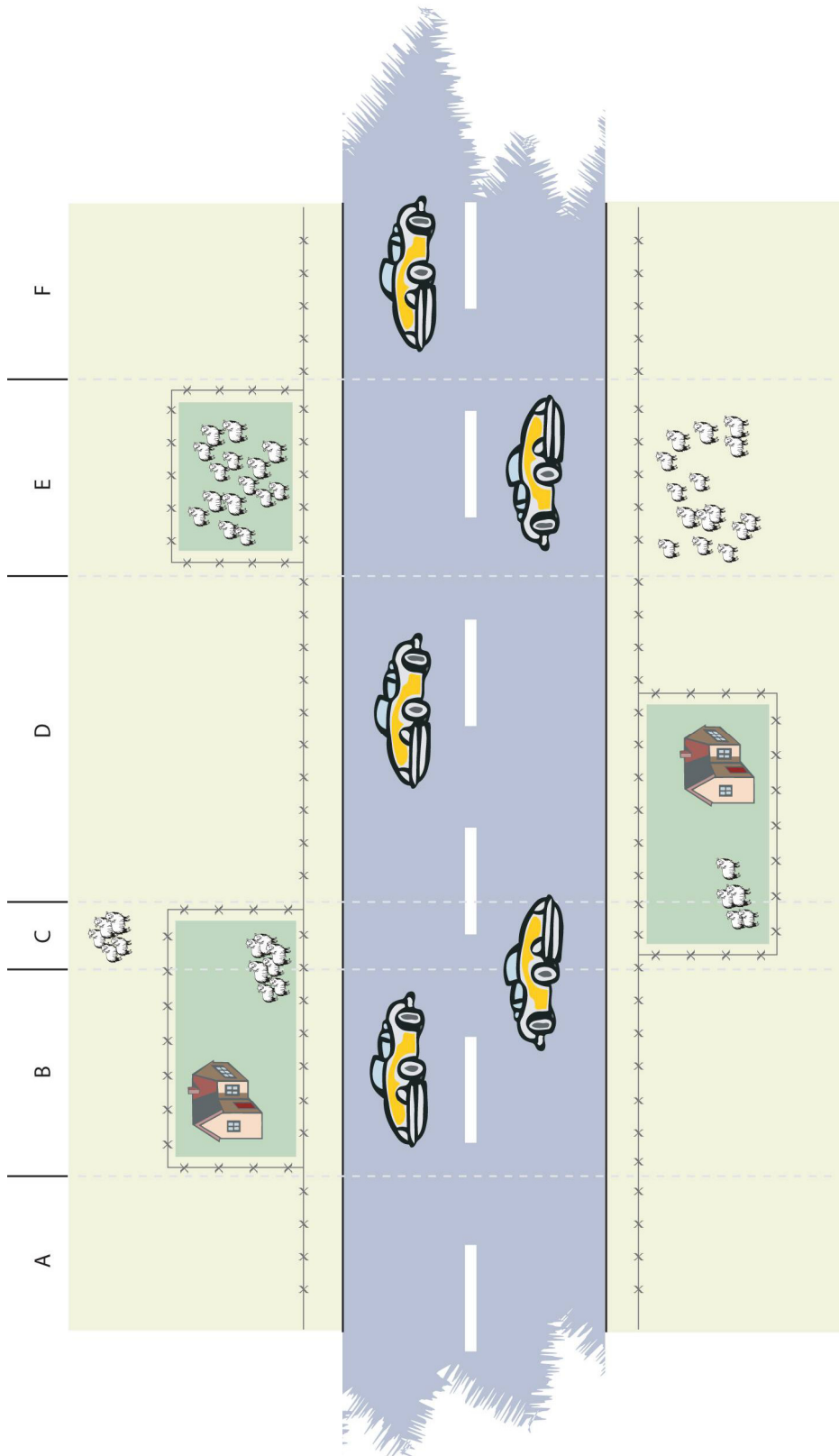
3.4.2 Mynd 2

Það sem skilur mynd 1 og 2 að er að girðingar meðfram vegi á mynd 2 eru ekki vörsluheldar.

A), B) og F) Á svæði a, b og f eru girðingar öðru megin en lélegar. Myndi vegfarandi þó að öllum líkindum bera alla ábyrgð ef hann myndi aka á búfé nema ef sveitarfélag hefði í gildi samþykkt um lausagöngubann. Er það einnig í ljósi þess sem girðing er aðeins öðru megin og því gildir 56. gr. vegalaga ekki. Skiptir því ekki máli í þessu sambandi hvort girðing sé vörsluheld eða ekki.

C) og D) Svæði c og d eru eins. Girðingar eru beggja vegna vegar og því er um lausagöngu bann að ræða sbr. 56. gr. vegalaga. Girðingar eru þó ekki vörsluheldar öðru megin. Það teldist til saknæmrar háttsemi bóndans á ofanverðri myndinni að viðhalda ekki girðingum á svæði c. Álitamál gæti skapast hvort hann ætti að sjá um girðingu á svæði d þar sem það girðir ekki heimaland hans. Hann bæri að minnsta kosti ábyrgð á tjóni er yrði á svæði c. Þar sem girðingar eru vörsluheldar á neðanverðri myndinni myndi bóndinn væntanlega ekki bera ábyrgð á tjóni þrátt fyrir lausagöngubann þar sem hans girðing er vörsluheld.

E) Á svæði e eru girðingar beggja vegna vegar. Efri hluti myndarinnar sýnir girðingu sem ekki er vörsluheld. Ef ekið yrði á búfé bóndans bæri hann því a.m.k. helmings ábyrgð er rekja mætti til vanrækslu á vörsluskyldu. Bóndinn á neðri hluta myndarinnar bæri hins vegar ábyrgð á tjóni að einhverjum hluta þar sem hann ætti að sjá til þess að búfé hans kæmist ekki inn á vegsvæði þar sem girt er beggja vegna vegar. Er það í samræmi við **Héraðsdóm Reykjavíkur frá 7.apríl 2005** sem áður hefur verið rakinn.



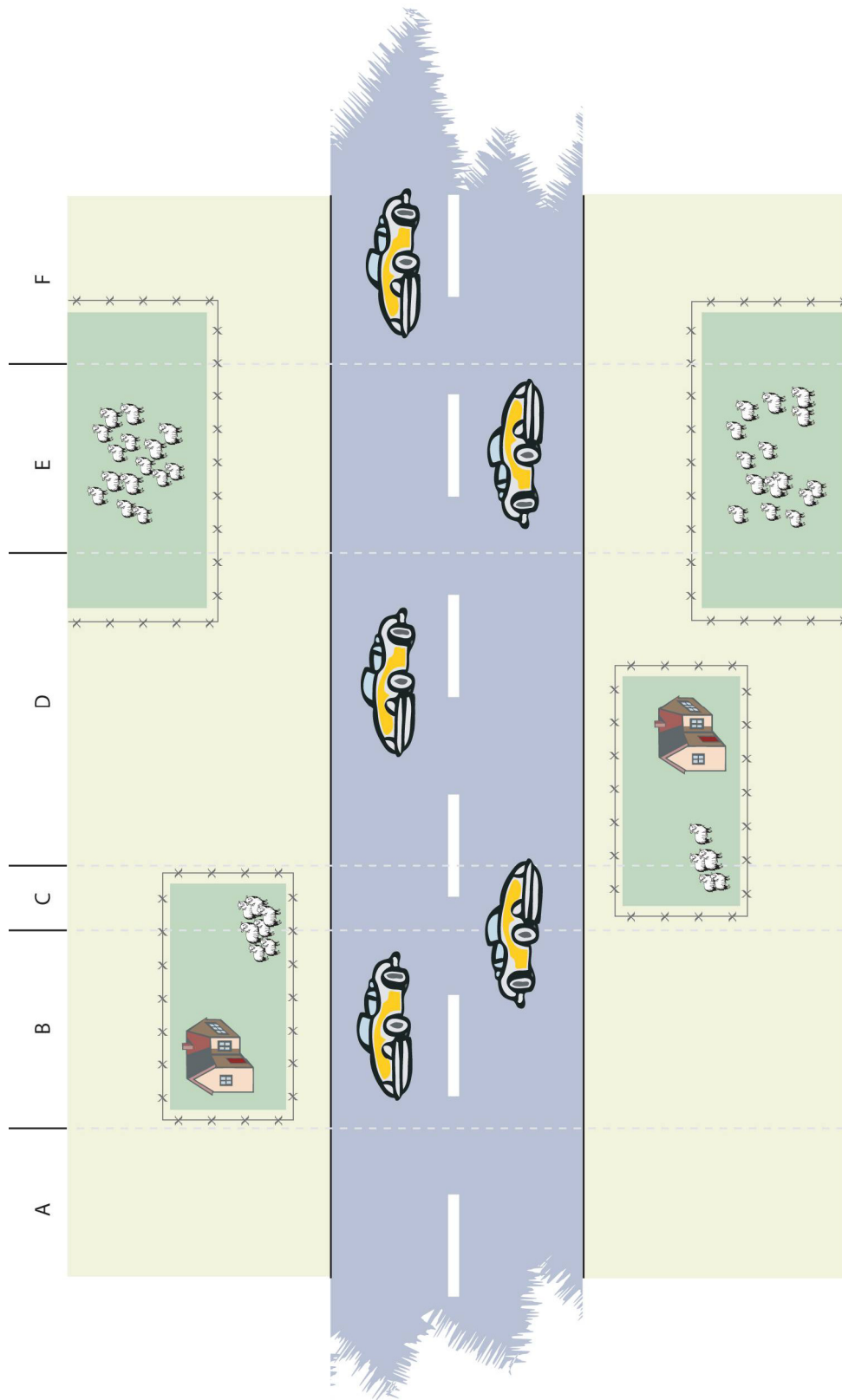
Mynd 3

3.4.3 Mynd 3

Mynd 3 sýnir að samfelldar girðingar eru beggja vegna vegar og er því bann við lausagöngu búfjár líkt og 56. gr. vegalaga kveður á um. Undir þessum kringumstæðum getur 56. gr. fyrst náð markmiði sínu og orðið til þess að auka réttaröryggi. Það á sérstaklega við ef ristarhlið eru til að á vegi þar sem girðingum sleppir til þess að loka vegsvæði algerlega.

Þar sem girðingar beggja vegna vegar eru vörsluheldar myndi það ekki teljast til saknæmrar háttsemi bónda ef ekið yrði á búfé í hans eigu líkt og kom fram í **Hrd 2001, bls. 1966** sem reifaður var að framan. Hins vegar má telja það til saknæmrar háttsemi eigenda ef hann vissi að búfé í hans eigu hefði gengið laust á veginum án þess að hann aðhefðist nokkuð við að fjarlægja það.

Hrd 2001, bls. 1966 er besta sönnun þess að þrátt fyrir að góðar girðingar séu beggja vegna vegar og kveðið sé á um bann við lausagöngu búfjár, þá er það ekki trygging fyrir því að búfé komist inn á vegsvæði.



Mynd 4

3.4.4 Mynd 4

Til þess að koma í veg fyrir lausagöngu búfjár þarf ekki endilega að girða af vegi. Hægt er að koma upp beitarhólfum og þannig komið í veg fyrir lausagöngu búfjár.

Mynd 4 er því dæmi um það hvernig hægt er að koma skipulagi á beit án þess að girðingar séu beggja vegna vegar.

3.5 56. gr. í framkvæmd

Vandamál tengdri 56. gr. vegalaga endurspeglast í nokkrum dómum, meðal annars í dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 7. apríl 2005. Þar sem slys átti sér stað þar sem girt var beggja vegna vegar.

Héraðsdómur Reykjavíkur, fimmtudaginn 7. Apríl 2005, mál E-9022/2004

K ók bifreið sinni eftir Akrafjallsvegi í átt til Akraness síðdegis en dimmt var og rigningsuddi. Á móts við bæinn Kjalardal ók hann á kind sem hlupið hafði upp á veginn með þeim afleiðingum að bifreiðin skemmdist. Girðing var beggja vegna vegarins og því lausaganga búfjár bönnuð skv. 56. gr. vegalaga. K kvaðst oft hafa ekið þessa leið án þessa að hafa orðið var við kindur. H sem var eigandi kindanna kvaðst hafa beitt kindum sínum á tún nágrannajarðar sinnar Kjalardals. Talið var að kindurnar hefðu komist upp á veginn úr landi Arkalækjar sem var aðliggjandi jörð Kjalardals en girðingar voru ekki góðar milli jarðanna og vissi hann af því að kindur hans hefðu áður komist upp á veginn. Í forsendum dómsins segir, „verður að meta það stefnda, H, til sakar að beita fé sínu þar sem alls ekki var tryggt að þær kæmust ekki að þjóðveginum. Verður því að viðurkenna bótaskyldu hans vegna þess tjóns sem stefnandi varð fyrir umrætt sinn” Hins vegar taldi dómurinn að ökumaður hefði ekið of hratt miðað við aðstæður hefði einnig átt sök á tjóni. Báru málsaðilar því hvorir bótaábyrgð að hálfu.

Eins og áður var rakið hefði bóndi átt að sjá til þess að búféð kæmist ekki inn á þjóðvegin. Vegsvæðið taldist lokað þar sem girðingar voru beggja vegna vegar en engin ristarhlið voru á vegi til að „loka” honum til að tryggja það að vegurinn yrði friðaður fyrir ágangi búfjár. Ábyrgðinni var skipt á milli bóndans og vegfarandans.

Ef lagt er út frá lögnum er ekki hægt að deila á niðurstöðu dómarans þar sem löggin eru skýr. En þau eru hins vegar ekki til þess að friða vegi þar sem vegurinn er opinn í báða enda auk þess sem girðingar eru ekki samfelldar. Það er gagnrýnivert.

4. Samanburður við önnur lönd. Danmörk, Noregur, Nýja Sjáland, Ástralía og Kanada

4.1 Inngangur

Þegar leitað er lausna sérhvers vandamáls sem til staðar er á Íslandi er gjarnan litið til annarra landa og skoðað hvernig viðkomandi málum er háttað þar. Vert er að skoða nokkur lönd í samanburði við Ísland og stöðu lausagöngumála og búfjárvörslu þar, til þess að sjá hvort þær aðstæður og grundvöllur lagasetningar ytra sé vel til þess fallinn að bjóða vandamáli lausagöngunnar hérlendis byrginn. Hins vegar er á það bent að sum löndin sem skoðuð eru búa yfir ólíku réttarkerfi, gróðurfari og jafnvel veðurfari og eru kannski ekki til þess fallin að bera sig saman við þar sem ólíkar aðstæður til búskapar er um að ræða, en gæti þó verið hollt.

4.2 Danmörk

Frændur okkar Danir búa ekki við sömu skilyrði og við Íslendingar. Samgöngur eru sumpart öðruvísi þar sem lestakerfi er öflugt auk þess sem alkunna er að landið er lágreist og mikil akuryrkja og kornrækt er stunduð. Hins vegar er réttarkerfið svipað þar sem hið íslenska er í raun byggt á því danska

Í Danmörku eru til lög um vörslu búfjár sem heitir *lov om mark og vejfred* og eru frá 1953. Lögin kveða á um skyldu búfjáreigenda til að hafa búfé í vörslu allt árið um kring. eru lögin afdráttarlaus hvað það varðar.

3. grein laganna kveður á um skaðabótaskyldu búfjáreigenda er rekja má til tjóns er dýr þess veldur. Fyrsti málslíður er mjög svipaður og hlutlæga bótareglan sem birtist í 34. gr. laga um afréttarmál og fjallskil³⁸. Í seinni málslíðu sömu greinar er kveðið á um að sama regla, þ.e hlutlæga bótareglan, gildi ef búféð veldur öðru dýri skaða eða annars tjóns er rekja má til búfjárins.

Sjá má út frá þessari grein að hún kveður á um hlutlæga bótareglu, eða ábyrgð án sakar. Jafnframt er kveðið skýrar á um skaðabótaskyldu búfjáreigenda í dönskum rétti en í íslenskum en af íslenskri dómaframkvæmd hafa mál verið reist á óskráðum meginreglum. Því má sjá að íslensk réttarframkvæmd og sú danska eru líkar hvað ábyrgð á dýrum varðar þó svo fleiri skráðum lagareglum um þetta efni sé fyrir að fara í dönskum rétti. Þó virðist í fljótu bragði að meiri ábyrgð hvíli á bændum í Danmörku en á Íslandi.

3. kafli laganna fjallar um handsömum búfjár. Kemur fram í 5. gr. að hverjum sem er, er heimilt að handsama fé sleppi það úr vörslu. Enda er það svo í Danmörku að lausaganga búfjár er bönnuð og réttur landeiganda að verja land sitt fyrir ágangi annars búfjár er í hávegum hafður. Lögreglan hefur heimild til að handsama fé á

³⁸ 34. gr. Gangi búpeningur í engi, tún, garðlönd eða önnur afgirt svæði og valdi tjóni, skal eigandi gjalda ábúanda bætur. Sé um endurtekinn ágang sama búpenings að ræða, getur ábúandi sett hann inn og gert eiganda aðvart, enda hafi hann áður skorað á eiganda að afstýra frekari ágangi. Skal eiganda tilkynnt um innsetninguna samdægurs. Vitji eigandi eigi hins innsetta búpenings innan tveggja sólarhringa og greiði uslagjald samkvæmt mati tveggja manna, er hreppstjóri nefnir til, má [krefjast nauðungarsölu á fénu án þess að frekari áskorunar til eiganda sé þörf. Söluverð þess að frádregnu uslagjaldi og kostnaði greiðist]¹⁾ búfjáreiganda.

vegum og á járnbrautum hefur hún einnig sömu heimild sem og þeir sem að járnbrautunum standa. Í 6. gr. laganna er kveðið á um að sá sem handsamar búféð beri án tafar og ekki síðar en sólahring eftir handsömunina að láta eiganda vita. Verði ekki hægt að láta eiganda búfjárins vita, eða sá sem handsamar veit ekki hver það ber honum að afhenda búfénaðinn til hreppstjóra eða lögreglu. Sá sem handsamar búfé á rétt á sérstöku handsömunargjaldi en þeim er handsamar er skylt að sjá um búfénaðinn og fœðra hann þar til eigandi vitjar. Hafi eigandi ekki vitjað fjárins innan sólarhrings eða þremur dögum eftir að handsömunin var gerð opinber hefur sá sem handsamar rétt til að selja búféð.

Það sést að búfjávörslu í Danmörku er öðruvísi farið en á Íslandi. Þannig er kveðið á um algert bann við lausagöngu og kveðið skýrt á um skyldur þeirra sem að máli koma. Í ljósi mismunandi landfræðilegra- og veðurfarslegra skilyrða milli landanna verður að teljast hæpið að algert bann við lausagöngu geti orðið á Íslandi. Bændur á Íslandi fría tón sín fyrir búfénaði á sumrin til þess að eiga fœður á veturna og beita búfénu á óræktuð lönd. Lítið er hins vegar um óræktuð lönd í Danmörku en meira um akra en á Íslandi. Því má sjá að með algeru banni við lausagöngu kippti það stoðum undan rekstri margra bóa á Íslandi, þar sem vetrarforðinn færi mikið ofan í búfénaðinn á sumrin og þannig þyrftu íslenskir bændur að kaupa meira vetrarfœður.

4.3 Noregur

Vörsluskylda búfjár í Noregi birtist í *lov om ymse beitespørsmål* sem sett voru 1860 en hafa sætt miklum breytingum síðan þá. Þar kemur fram í 6. grein að eigendur og umráðamenn búfjár skulu sjá til þess að búféð komist ekki inn á land sem eigandi eða umráðamaður hafi ekki rétt til þess að nota. Gerist það skulu eigandi eða umráðamaður greiða bætur fyrir ef búféð veldur tjóni. Sá sem fær ókunnugan búfénað inn á sitt land hefur rétt til þess að handsama búféð. Skal hann þó án tafar og í síðasta lagi þremur dögum eftir að hann handsamaði féð gera eiganda viðvart. Viti hann ekki hver eigandi er, skal hann láta lögregluna vita og gerir þá lögreglan allt til þess að hafa upp á réttum eiganda, t.a.m. með því að auglýsa búféð í blaði.

Sá sem handsamar búfénað skal tryggja því góðan aðbúnað. Hefur hann ekki heimild til þess að nota búfénaðinn til verka. Hafi sá sem handsamar ekki heyrt í eiganda í tvær vikur getur sá er handsamar krafist þess að búféð verði selt.

Ljóst er að lögin kveða ekki á um algert lausagöngubann líkt og dönsku lögin. Eflaust væri það landfræðilega ómögulegt líkt og á Íslandi. En hins vegar er skýrt tekið fram að bændur skulu sjá til þess að búféð komist ekki inn á svæði þar sem þeir hafi ekki heimild til þess að láta búféð ganga.

Varðandi beitarrétt er það svo að hægt er að friða skógræktir fyrir ágangi búfjár á þeim mánuðum sem mest er þurfandi. Verða þó allir aðilar sem að því koma að ná samkomulagi. Viðkomandi sveitarfélög geta þá lagt bann við lausagöngu búfjár á því svæði sem friða á.

Norðmenn hafa sín vandamál varðandi búfé. Þau eru þó öðruvísi en hér á landi þar sem norskir bændur verða fyrir tjóni vegna villtra og eigendalausra dýra sem skaða búféð. Vandamálið í Noregi eykst hvað það varðar og hafa menn velt því fyrir sér hvað það kosti að hafa búfénað á beit í heimalöndum svo að bændur geti haft meira eftirlit með búfénu til að varna ágangi villtra og eigendalausra dýra. Nú þegar hafa

bændur orðið fyrir miklu tjóni sem þeir verða fyrir er dýrin drepast. Fróðlegt er því að líta til Noregs hvað þetta varðar til að sjá hvort svipaður möguleiki sé á Íslandi. Mikil og góð skýrsla hefur verið unnin um þetta efni í Noregi er ber heitið *kostnade ved å ha sau på inmarksbeite*.

Í Rendalen í Hedmark hefur þessi leið verið reynd, þ.e að beita fénu á vel ræktuð lönd. Hafa bændur fengið bættan þann auka kostnað sem þetta hefur í för með sér, þ.e að geta ekki beitt fé sínu utan ræktaðra landa. Skýrslan reynir að varpa ljósi á kostnaðinn. Í fljótu bragði virðist kostnaðurinn vera 771 norsk króna á hvert dýr eða tæpar 8000 krónur íslenskar og er þá ótalinn kostnaður við uppsetningu girðinga.³⁹ Fyrir bónda með 500 ær kostaði það því um 4 milljónir að beita fénu á ræktuð lönd. Í fljótu bragði virðist því þessi möguleiki vera ógerlegur og algerlega til þess fallinn að kippa stoðum undan búfjárrækt á Íslandi þó það sé ekki þessarar skýrslu að meta það.

4.4 Nýja Sjáland og Ástralía

Í báðum þessum miklu sauðfjárræktarlöndum hvílir almennt bann við lausagöngu búfjár. Ný – Sjálandingar hafa lög um það í *the impounding act* og Ástralíar hafa samskonar lög. Þessi lög kveða þó að mestu um handsömum búfjár. Í þessum löndum virðist ábyrgðin hvíla alfarið á bændum ef búfé veldur tjóni en benda skal á að í þessum löndum er réttarkerfi öðru vísi en Norðurlandanna.

Á Nýja – Sjálandi er verið að skoða grundvöll þess að breyta lögum á þann veg að nema burt rétt búfjáreigenda til þess að leysa úr haldi búfé sem sloppið hefur úr vörslu. Rökin á baki þeirri breytingu er að almannahagsmunir eru meiri en hagsmunir og réttur bænda.⁴⁰ Verður það að teljast full strangt ef taka á svipað upp í íslenskan rétt en það er ítrekað að réttarkerfin eru ólík milli þessara tveggja landa og það sem eitt kann að þykja samfélagslega rétt þar er ekki þar með sagt að svo sé héraendis.

4.5 Kanada – Nova Scotia

Í Nova Scotia er búfjáreigendum skylt að girða og viðhalda girðingum svo að fé komist ekki af jörðum viðkomandi. Ríkir því bann við lausgöngu búfjár þar. En eins og áður greinir gæti það talist erfitt að lýsa yfir algeru lausagöngu banni á Íslandi með tilliti til landfræði- og verðurfarslegra aðstæðna. Í Nova Scotia, í *an act to provide for fences and detention of Stray Livestock*, lögunum sem kveða á um þetta er þó regla sem vert er að gefa gaum. Hún er sú að sleppi búfé úr haldi skuli því ekki skilað nema það fari í tryggar vörslu. Þessi grein er í eðli sínu ágæt og til þess fallinn að bændur búi vel að vörslum og til þess að slíkt endurtaki sig ekki aftur. Þessa reglu mætti vel athuga að taka inn í íslenskan rétt, á þeim svæðum sem lausaganga væri bönnuð.

³⁹ Kostnader ved å ha sau på inmarksbeite (2003), bls. 38

⁴⁰ Skógræktarrit (2005), bls. 56

4.6 Niðurstöður

Samanburður Íslands við öll þessi lönd er áhugaverður. Þannig virðist sem kveðið sé strangar á um vörsluskyldu í öðrum löndum og að Noregi undanskildum ríkir almennt bann við lausagöngu búfjár. Þá virðist sem að í flestum löndum séu ákveðin viðurlög lögð á bændur ef búfé sleppur úr vörslum. Þau viðurlög eru í formi sektargreiðslna.

Í flestum þessara landa er ekki vandamál á vegum tengdri lausagöngunni og má í því efni nefna óformlega könnun sem gerð var árið 2004 er íslenskur bóndi ók um Nýja-Sjáland. Þar ók hann um 8000 kílómetra og skráði niður það sem á vegi hans varð. En á aðalvegum sá hann 2 ær, 8 lömb og 1 kálf. Á fáförnum vegum sá hann 1 hrút, 5 ær, 2 lömb og 3 naut. Sögðu heimamenn að þetta væri með því meira sem gerðist í Nýja-Sjálandi.⁴¹

Þannig virðist í þessum löndum sé komið í veg fyrir vandamál á vegum sem lausaganga búfjár getur haft í för með sér, með almennu banni við lausagöngu. En hvort sá möguleiki teljist raunhæfur á Íslandi er annað mál og í fljótu bragði virðist svo ekki vera. Lausn vandans er því varla hægt að sækja til annara landa nema að litlu leiti.

⁴¹ Óformleg könnun tekin af sauðfjárræktarvef Lambeyrarbúsins www.lambeyrar.is

5. Hugleiðingar um vandamálið

5.1 Inngangur

Þjóðvegir og búfé, skýrsla vegsvæðisnefndar um vandamál lausagöngu búfjár var tímamótaskýrsla á sínum tíma. Flest öll sjónarmið komu fram og mikil samstaða um niðurstöður náðust. Í nefndinni voru fulltrúar frá öllum helstu hagsmunaraðilum. Flestar tillögur nefndarinnar voru mjög góðar og þarfar. Hins vegar er ekki hægt að segja að unnið hafi verið markvisst eftir skýrslunni nema á einstaka stöðum en þá með mjög góðum árangri. Til þess að hægt hafi verið að vinna úr tillögum nefndarinnar hefði þurft aðkomu allra ráðuneyta sem áttu hlut að máli til að ryðja brautina og vísa veginn svo hægt hafi verið að taka á vandamálinu og leysa það.

5.2 Efni skýrslu vegsvæðisnefndar

Skýrslan vegsvæðisnefndar kom út í ársbyrjun 2001. Landbúnaðarráðherra skipaði í nefndina þremur árum áður. Átti nefndin að koma með tillögur hvernig forða mætti búfé frá vegum. Vegsvæðisnefnd skilaði af sér 16 tillögum (**fylgiskjal 2**) til úrbóta en megingtillögur nefndarinnar fengu ekki brautargengi stjórnvalda.⁴²

Svo virðist að á þeim tíma hafi Dómsmálaráðuneytið eitt ráðuneyta unnið markvisst og fylgt úr hlaði tillögum vegsvæðisnefndar. Dómsmálaráðuneytið var falið að lögleiða sérstakt umferðarmerki sem gæfi til kynna að hætta gæti stafað af lausagöngu búfjár. Stóð ráðuneytið við það og víða má sjá þessi skilti og ber að fagna því. Á þeim tíma sá Dómsmálaráðuneytið um umferðarmál en í ársbyrjun 2004 tók Samgönguráðuneytið við þeim málaflokki.

„Nefndin var sammála um að allsherjarbann við lausagöngu væri óraunhæft og slík tillaga myndi einungis drepa málinu enn einu sinni á dreif. Var nefndin einnig sammála um að árangursríkasta leiðin væri að girða af fjölförnustu og hættulegustu vegi með veggirðingum, þ.e með girðingum sem beinlínis er ætlað það markmið að koma í veg fyrir að búfé eigi aðgang að þeim. Sömuleiðis var nefndinni ljóst að hvorki [yrði] hægt, né heldur æskilegt að girða alla vegi landsins“⁴³

Ekki er hægt að segja að unnið hafi verið markvisst eftir tillögunum. Þó í ár má sjá samgönguráðuneytið hrinda af stað í umferðaröryggisáætlun sérstökum þætti sem varðar lausagöngu búfjár og mun ráðuneytið setja 156 milljónir króna í að koma upp girðingum til þess að fækka slysum og óhöppum vegna þessa.⁴⁴ Er það algerlega í anda tillagna vegsvæðisnefndar og ber að fagna því. Þetta fjármagn nægir til að girða um 300 km vegarkafla þar sem um 30% slysanna verða.

5.3 Jákvætt hugarfar

Þrátt fyrir þetta skref sem samgönguráðuneyti stígur, er fjöldinn allur af skrefum sem á eftir að stíga til þess að vandamálið heyri sögunni til. Þannig þurfa þeir sem koma að vandamálinu að lýsa yfir áhuga á að leysa vandamálið með jákvæðu hugarfari og ekki þannig að allri ábyrgð sé varpað á einn aðila.

⁴² Þjóðvegir og búfé (2001), bls. 4

⁴³ Þjóðvegir og búfé (2001), bls. 5

⁴⁴ Minnisblað Samgönguráðuneytisins um umferðaröryggisáætlun (2005).

Fréttir Umferðarstofu um þetta vandamál hafa verið miður jákvæðar fyrir bændur og fréttirnar villandi og þannig hafa bændur ítrekað fengið að heyra að þeir einir beri ábyrgð, en aldrei hefur verið minnst á sveitarfélög eða Vegagerðina. Þannig hefur Umferðarstofa talað um að það væri bændu að halda búfé innan girðingar og það teldist til illrar meðferðar á dýrum þær vörslur sem viðgengust. Fréttir um það efni birtust í júnímánuði á vefsvæði Umferðarstofu.⁴⁵

Mikil hættu af lausagöngu búfænaðar (07.06.2005, 07:34)

Einn kunnasti vorboðinn - reyndar miður skemmtilegur - er búfænaður á og við vegi landsins. Nú þegar hefur orðið fjöldi óhappa þar sem ekið hefur verið á sauðfé og hefur oft litlu munað að ekki yrði stórslys af. Umferðarstofa vill hvetja ökumenn til að fara gætilega þar sem líkur eru á því að sauðfé sé á vegum. Þetta á sérstaklega við um blindbeygjur og blindhæðir en jafnframt verða bændur að sjá til þess að fænaður sé innan girðingar. Það hlýtur að teljast til illrar meðferðar á dýrum að láta þau ganga laus við jafn hættulegar aðstæður og raun ber vitni. Búfænaður á að vera allstaðar annarstaðar en á vegum að naga mól og malbik.⁴⁶

Lausaganga búfjár veldur mörgum óhöppum (21.06.2005, 07:36)

Lögreglan á Ísafirði varar við lausagöngu búfjár í þeirra umdæmi og er brýn þörf á að bændur reki fé sitt frá vegum eða setja upp viðeigandi girðingar. Jafnframt er ástæða til að hvetja ökumenn til að fara varlega þar sem búast má við fænaði á eða við vegi. Lögreglan segir að bændur geti séð til þess að fænaður sé á beit þar sem ekki skapast hættu fyrir vegfarendur.

Þetta er ekki aðeins spurning um hættuna sem af þessu skapast fyrir vegfarendur heldur verður að horfa til þess að þetta getur ekki talist ásættanleg meðferð á dýrum. Það hafa orðið alvarleg slys af þessum völdum og með þessu áframhaldi er það aðeins tímaspursmál hvenær það næsta verður.⁴⁷

Það er alveg rétt að mikið vandamál hefur skapast í gegnum tíðina af völdum lausagöngunnar rétt eins og rakið hefur verið í skýrslunni. En jafnframt hefur verið rakið að þegar ekki er kveðið á um bann við lausagöngu geta bændur beitt búfé sínu utan heimalanda. Það er því ekki nema hálfur sannleikur sagður að kveða á um að bændur eigi að sjá til þess að búfé skuli vera innan girðingar. Þannig eru bændur einir dregnir inn í sviðsljósið en ekki þeir sem einnig sjá um girðingar og setja samþykktir um búfjárhald. Um það hvort þetta teljist slæm meðferð á dýrum er það ekki skýrsluhöfundar að meta og ekki heldur Umferðarstofu og þetta eitt ærir aðeins óstöðugan í þessum efnunum og skapar heift innan bændaséttarinnar. Þannig mega fréttir ekki vera fluttar með þvílíku offorsi að einhver einn sé dreginn fyrir ábyrgð.

Það liggur alveg fyrir hversu mikið vandamál þetta er, sér í lagi ef tjón af völdum lausagöngu er um fimmtungur þeirra slysa er verða í dreifbýli. Þeir aðilar sem koma

⁴⁵ www.us.is

⁴⁶ <http://www.us.is/id/1180>

⁴⁷ sama

að þessu máli hafa til margra ára hnýtt í og varpað ábyrgð á hvern annan. Slíkt hefur ekki gefið góða raun þar sem tjónum hefur ekki fækkað.

5.4 Hver ber ábyrgð?

Þegar um umferðaröryggi er að ræða og svona gríðarlega umfangsmikið mál verður að telja að það sé þjóðfélagslegs eðlis. Þar sem hringvegurinn er vegur allra landsmanna er það spurning hvers það sé að sjá um framkvæmdir á vegum og meðal annars að girða meðfram þeim. Er það rétt að sveitarfélög sjái um girðingar meðfram vegum í sínu sveitarfélagi? Er það á vegum bænda eða er það á herðum ríkisins?

Í fyrsta kafla voru raktar skyldur hvers og eins. Þar kom fram að það væri bænda að girða meðfram vegum þar sem þeirra lönd lægju að. Það er hins vegar ljóst að lönd bænda liggja ekki alltaf við vegi og því vaknar spurningin hver eigi að sjá um slíkar girðingar.

Vegagerðin hefur í lögum heimildarákvæði til að girða. Birtist það í 2. mgr. 37. gr. vegalaga og felur í sér að Vegagerðinni sé heimilt að taka þátt í stofnkostnaði girðinga sem reistar eru til að friða svæði sem vegur liggur um og girðingar með vegum þar með ónaudsýnlegar. Skilyrði fyrir slíkri þátttöku er að viðkomandi sveitarfélag banni lausagöngu búfjár á því svæði sem friðað er. Kostnaður Vegagerðarinnar skal takmarkaður við lengd þeirra girðinga með vegum sem komist verður hjá að girða með þessum hætti.

Á þetta ákvæði hefur verið deilt. Þannig vilja sumir meina að sveitarfélögin eigi fyrst að banna lausagöngu búfjár og síðan eigi að girða. En það er ljóst að ekki er fótur fyrir lausagöngu banni ef ekki eru girðingar til staðar. Þannig nær ákvæðið ekki markmiði sínu. Koma þarf fyrst upp girðingum og svo að banna lausagöngu.

5.5 Samningar sveitarfélaga og Vegagerðarinnar

Það eru ekki mörg sveitarfélög sem hafa náð samningi við Vegagerðina um að koma í veg fyrir lausagöngu búfjár. Þau eru einungis þrjú en það eru Mýrdalshreppur, Húnaþing-Vestra og loks Ölfus og samtök sveitarfélaga höfuðborgarsvæðisins. Sá samningur er tímamótasamningur og hefur það strax sýnt sig að þetta vandamál heyrir nánast sögunni til. Þá hefur sveitarfélagið Hornafjörður marg oft lýst yfir áhuga sínum á að gera breytingar en engir samningar hafa enn náðst.⁴⁸

Samningur Vegagerðarinnar og samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu er dæmi um samning sem tekur á vanda lausagöngu búfjár. Hann er algjör tímamótasamningur og góð fyrirmynd fyrir aðra sem vilja leysa þann vanda sem til er. Vegagerðin og samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu eiga mikið hrós skilið fyrir þennan samning og ætti Vegagerðin og önnur sveitarfélög að fylgja honum eftir með því að semja sín á milli um sama efni. Verði það að veruleika, mun vandi lausagöngu búfjár á vegsvæðum snarlega minnka líkt og gerst hefur í Ölfusi og við höfuðborgarsvæðið

Tilgangur samkomulagsins er að auka umferðaröryggi og að skapa sátt um sauðfjárhald á svæðinu sem samningurinn tekur til. Helst markmiðið í hendur við tilganginn en það er að koma skipulagi á beit jafnframt því að koma í veg fyrir slys

⁴⁸ Fundargerð bæjarráðs Hornafjarðar, 29. júlí 2004.

vegna búfjár á vegum. Samkvæmt samningnum er lausaganga búfjár bönnuð utan afmarkaðra beitarhólfa.⁴⁹

Þeir aðilar sem standa að samkomulaginu koma allir að kostnaðinum. Þannig greiðir Vegagerðin kostnað vegna uppsetningar girðinga samkvæmt samkomulaginu enda liggja fjárveitingar fyrir og viðhaldskostnaður skiptist milli sveitarfélaga og Vegagerðarinnar. Vegagerðin setur þó fyrirvara vegna kosnaðarhlutdeildar að sveitarfélögin verði að banna lausagöngu búfjár annars endurgreiði sveitarfélögin Vegagerðinni þann kostnað sem stofnunin hefur kostað í verkið. Sveitarfélögin sjá um eftirlit með búfé og að það verði handsamað gangi það laust á vegsvæðum og það afhent eigendum eða ráðstafað á annan hátt á kostnað eiganda.⁵⁰

Með þessum samningi, hefur slysum snarlega fækkað eða um 100% árið 2003. Það hlýtur að teljast góður árangur.

“Sú framkvæmd sem hefur sennilega skilað mestum árangri á liðnu ári er friðun þjóðveggar 1 frá höfuðborgarsvæðinu austur í Hverargerði sem er mikilvægur liður í friðun Suðurlandsveggar á Helligshéiði og Þrengslavegar í Ölfusi fyrir lausagöngu búfjár. Að framkvæmdum standa Vegagerðin og viðkomandi sveitarfélög. Auk samfelldrar girðingar var komið á reglubundinni vörslu í anda tillagna vegsvæðisnefndar. Felst hún í því að sérstakir vörslumenn fara reglubundið með girðingunni, loka hliðum, gera við bilanir og handsama kindur sem komist hafa í gegn. Árangurinn er greinilegur því lítið sem ekkert hefur verið keyrt á búfé á þessum stöðum. Til samanburðar má geta að á undanförunum árum hefur að jafnaði verið ekið á um 20 kindur hvert sumar á Suðurlandsvegi, á kaflanum um Fóelluvötn, Sauðadali (Litla Kaffistofan) og Svínahraun, en engu sumarið 2003.”⁵¹

Fylgja þarf þessu eftir með samningum víðs vegar um landið. Þessi samningur er til að mynda góð fyrirmynd fyrir sveitarfélög sem geta komið upp beitarhólfum og þannig gert veggirðingar óþarfar. Um leið heyrir vandamálið nær sögunni til. Fyrir önnur sveitarfélög sem hafa ekki geta komið upp beitarhólfum einhverra hluta vegna þurfa veggirðingar að vera góðar og vegsvæði lokuð fyrir búfé. Mikið eftirlit þarf að ríkja á vegum til þess að koma í veg fyrir slys.

Til þess að fylgja þessum samningi úr hlaði svo að einhverntíman verði hægt að sporna við vandamálinu þarf að breyta nokkrum ákvæðum laga. Þar sem löggin eru á víð og dreif um þetta efni í dag er erfiðara að henda reiður á efninu og finna út hver markmið laganna eru. Hvergi í lögum er að finna bein markmið sem fela í sér að halda búfé frá vegsvæðum og hvergi er að finna bein markmið sem fela í sér að girðingar meðfram vegum séu til þess að loka vegsvæðum. Ef að markmið eru ekki skýr í þessum eignum reynist erfiðara fyrir þá sem hlut eiga að máli að bæta núverandi réttarástand. Þurfa því markmiðin að vera skýr. Að hafa markmiðin óskýr er einnig til þess fallið að auka réttaróvissu enda er það svo að þegar dómstólar meta saknæmi og hvort einhver hefur brugðið út frá skráðum háttænisreglum er lítið á markmið laganna.

⁴⁹ Samningur Vegagerðarinnar og SSH ofl. (2004)

⁵⁰ sama

⁵¹ Skýrsla samgönguráðherra um stöðu umferðaröryggismála fyrir árið 2003, bls. 17.

5.6 Niðurstöður

Til þess að hægt verði að koma í veg fyrir tjón af völdum lausagöngu búfjár þarf þrennt að koma til að mati höfundar. Það er lagabreyting, hugarfarsbreyting og framkvæmdabreyting.

Um framkvæmdabreytinguna er það að segja að höfundur telur ekki nóg að girt verði beggja vegna vegar og að kveðið sé á um lausagöngubann. Aukið eftirlit þarf að vera á vegum líkt og ofangreindur samningur felur í sér svo að árangur verði sem mestur.

6. Tillögur að úrbótum - svo efla megi umferðaröryggi -

6.1 Inngangur

Fyrri hluti skýrslunnar hefur fjallað um flesta þætti er lítur að lausagöngu búfjár og því vandamáli sem lausaganga hefur í för með sér. Fjallað hefur verið um þróun mála, umfang tjóns, réttarstöðu þeirra sem í hlut eiga og samanburð milli landa svo dæmi séu tekin. Öll sú umfjöllun var liður í því að greina vandamálið og hvað mætti betur fara.

Eins og áður greinir hafa ýmsar nefndir lagt fram tillögur til úrbóta á þeim vanda sem fyrir er. Flestar þeirra eru góðar og ber að ítreka þær. Tillögur höfundar eru í raun sama eðlis þar sem vandamálið er alltaf það sama.

Hins vegar má segja að höfundur nálgist efnið á sumum stöðum frá öðru sjónarhorni og með nokkrum áherslubreytingum á köflum. Hægt er að fara ýmsar leiðir til þess að sporna við vandamálinu og kannski er ekki til ein rétt leið. Hins vegar verður að ákveða hvaða leið sé skilvirkust og til þess fallin að eyða vandamálinu.

Margir telja að vandamálið heyri ekki sögunni til fyrir en allri ábyrgð verði yfurfærð á bændur. Þannig að þeir sjái um uppsetningu girðinga meðfram vegum og viðhald og beri því ábyrgð ef tjón hlýst af. Það er hins vegar mat höfundar að hægt sé að fara betri leiðir sem væru ekki eins íþyngjandi fyrir bændur, þó þannig að þeir beri ábyrgð á búfé sínu í samræmi við lögboðnar vörsluskyldur.

6.2 Almennar tillögur

Í 2. kafla skýrslunnar kom fram að dómaraar litu til markmiða háttarnisreglna við sakarmatið ef frá þeim væri brugðið. Hvergi í lögum er kveðið á um markmið er varðar lausagöngu búfjár.

Kveða þarf þess vegna skýrt á í lögum hvert markmið varðandi lausagöngu búfjár sé til þess að lagareglurnar hafi einhver varnaðaráhrif og til þess að hægt verði að leysa þann vanda sem lausaganga hefur í för með sér.

6.2.1 Friðun þjóðveggar fyrir búfé

Eins og áður hefur komið fram verður tæpur helmingur slysa vegna lausagöngu búfjár á um 8% þjóðvega. Þessir vegir hafa það sammerkt að meðaltals umferð er yfir 300 bílar á dag.

Ljóst er að löggin kveða á um að lausaganga búfjár sé bönnuð þar sem girðingar eru beggja vegna vegar. Stundum skapast þær aðstæður þar sem erfitt getur verið að girða beggja vegna vegar. Samkvæmt lögum er lausaganga því leyfð á þeim stöðum nema annað sé tekið fram. Slíkir vegir ættu einnig að vera friðaðir og á þeim ætti að ríkja lausagöngubann en jafnframt þyrfti að ríkja aukið eftirlit á vegum svo að búfé komist ekki inn á vegsvæði.

Tillaga höfundar lítur að því að kveða á í lögum um að vegir sem hafa meðaltals umferð yfir 300 bíla á dag verði friðaðir fyrir búfé. Þannig væri það markmiðið að

halda vegum búfjárlausum. Hvernig hægt verði að framfylgja því kemur fram í öðrum tillögum hér á eftir.

Þetta yrði almenn lagagregla en það hefur sýnt sig að núverandi kerfi um að banna lausagöngu búfjár hefur þótt flókið. Þannig er lausagöngubann háð samþykki sveitarfélags og þarf Landbúnaðarráðuneytið og Bændasamtökin að staðfesta. En með þessari almennu reglu yrði tekið af skarið með það að lausaganga búfjár væri bönnuð á vegsvæðum sem hafa a.m.k 300 bíla umferð.

Það er matsatriði hvort umferðin skipti máli í þessu sambandi og jafnvel væri árangursríkast að friða alla þjóðvegi og mælir höfundur ekki gegn því.

Þá er það tillaga höfundar að þau skilti sem gerð voru eftir tillögum vegsvæðisnefndar verði notuð meira og komið upp þar sem lausaganga yrði ekki bönnuð.

6.2.2 Markmið með veggirðingum

Markmið með uppsetningu veggirðinga verði ekki einungis að loka hólfum eða löndum heldur einnig að koma í veg fyrir ágang búfjár á vegum sem friðaðir eru.

Ekki er kveðið á í lögum að markmið girðinga sé að friða vegi fyrir búfé. Það þarf hins vegar að vera svo aðilar sjái sig knúna til þess að forða búfé frá þjóðvegum landsins.

Það hefur sýnt sig í gegnum tíðina að ef engar skyldur hvíla á herðum þeim sem sjá um girðingar meðfram vegum þá hefur viðhald oftast en ekki verið óviðunandi og eftirlit með gripum lítið sem ekkert, jafnvel þó viðkomandi viti að um slysgildru sé að ræða.⁵²

Ef hins vegar markmiðið með veggirðingum er beinlínis að halda vegsvæðum búfjárlausum hefur það ákveðin varnaðaráhrif .

6.2.3 Tilkoma eftirlitsmanns

Þegar hefur verið rakið að þótt girðingar séu í góðu ásigkomulagi og lausaganga búfjár sé bönnuð hefur það ekki forðað slysum líkt og kom fram í dómnum frá 2001 þar sem ekið var á hrút undir Eyjafjöllum.

Í samningnum sem gerður var milli samtaka sveitarfélaga höfuðborgarsvæðisins og Vegagerðarinnar má sjá að til þess að fullur árangur náist þarf eftirlitsmann sem handsamar búfé á vegsvæðum og gerir eigendum viðvart.

Með þessu myndu tillagan með friðun þjóðvegur ekki vera dauður bókstafur. Greinin næði markmiði sínu. Mestu skipti að hann ynni frá júní til loka október þar sem um 80% óhappanna verða á þeim tíma.

Eftirlitsmaður þyrfti að vera í hverri sýslu eða umdæmi. Hann gæti annað hvort verið starfsmaður sveitarfélaga eða Vegagerðarinnar. Sveitarfélögin gætu m.a fært út starfsskyldur búfjäreftirlitsmanns til að koma til móts við nýja starfann.

⁵² Þetta endurseglast vel í dómi Hæstaréttar frá 1988, bls. 1130

Höfundur skýrslunnar telur þó árangursríkast að eftirlitsmaðurinn verði starfsmaður Vegagerðarinnar þar sem sveitarfélögin gætu fjármagnsins vegna dregið að koma sér upp slíkum starfsmanni.

Hans hlutverk gæti einnig verið að taka út girðingar, gefa skýrslur um hvort þær séu vörsluheldar eða ekki og senda Vegagerðinni. Þá gæti það verið hans hlutverk að sjá um minniháttar viðhald.

6.2.4 Skyldur Vegagerðarinnar

Það er tillaga höfundar að á þeim vegum sem friðaðir eru fyrir búfé verður Vegagerðinni gert skylt að girða meðfram vegum þar sem aðstæður bjóða. Í núverandi lögum er talað um að bændur girði meðfram sínum löndum. Árangursríkast væri ef einn og sami aðilinn sæi um veggirðingar og viðhald þeirra. Þá getur Vegagerðin séð alfarið um að halda girðingum í góðu ásigkomulagi og auðveldara verður að fylgjast með hvort girðingum sé ábótavant eða ekki. Þetta yrði markvissari aðgerð en nú þekkist.

Með því að Vegagerðin sæi alfarið um veggirðingar réði samgönguráðuneytið í raun hraðanum á því hvenær vandamálið myndi heyra sögunni til í stað sveitarfélaga og bænda.

Hægt væri einnig að fara þá leið að bændur hefðu enn þær skyldur að girða meðfram vegum. Slíkt væri þó ekki jafn skilvirkt nema ef einhvers konar viðurlög lægju að baki þeim skyldum, svo sem í formi dagsekta eða sjálfstökuúrræðis stjórnvalda þar sem viðkomandi stjórnvöld myndu girða á kostnað bænda ef uppsetningu eða viðhaldi girðinga væri ábótavant. Verður að telja að lítil samstaða yrði um slíkar tillögur og ekki til þess fallið að koma í veg fyrir tjón af völdum lausagöngu búfjár.

Girðingarnar þyrftu að vera samfelldar svo að vegsvæði gæti talist lokað en þar sem girðingum aflétti bæri að loka vegsvæði með ristarhliði svo búfé kæmist ekki á milli girðinga.

En með því að friða vegi er átt við að búfé komist ekki inn á veg. Einungis er um bann við lausagöngu á þjóðvegum þannig að búfé gæti gengið laust á öðrum svæðum en á vegum.

Vegsvæðisnefnd var sammála um það að allsherjar lausagöngubann væri ekki raunhæfur kostur⁵³ og er tekið undir það. Enda þegar átt er við bann við lausagöngu er um að ræða að búfé fái ekki almennt að ganga laust ekki einungis við þjóðvegi. Búfé ber þannig að vera innan girðingar eða hólfum svo að það markmið náist.

6.2.5 Aðkoma bænda

Tillögur höfundar haldast allar í hendur og til þess að heildarárangur náist þarf aðkomu allra aðila. Það er því tillaga höfundar að ef friða á vegi fyrir búfé og með tilkomu eftirlitsmann á vegum, vörsluheldum girðingum Vegagerðarinnar yrði það skylda bænda að sjá til þess að búfé kæmist ekki inn á vegsvæði.

⁵³ Þjóðvegir og búfé (2001), bls 5

Aukin krafa yrði því gerð um vörslur dýra. Til þess að það markmið næðist og svo þær vörsluskilyldur hefðu einhver varnaðaráhrif væri hægt að taka upp nokkrar lagagreinar sem ættu fyrirmynd sína í erlendan rétt.

Þannig yrði það tillaga mín að bændur greiddu ákveðið handsömunargjald líkt og tíðkast Danmörku eða þeir þyrftu að sína fram á að þeir létu búféð í tryggar vörslur eftir handsömun líkt og tíðkast í Nova Scotia. Fara verður þó varlega í öll íþyngjandi úrræði og þurfa þau að vera vel ígrunduð.

6.2.6 Skyldur sveitarfélaga

Til þess að tryggja góðar vörslur yrði það heppilegast að sveitarfélögin myndu sjá um að koma upp beitarhólfum í sínu sveitarfélagi þar sem ekki væri hægt að koma upp veggirðingum. Með tilkomu beitarhólfa yrði enn minni líkur á því að búfé gengi laust á vegum og meira skipulag yrði á beit. Það væri sveitarfélaganna að sjá um uppsetningu og viðhald beitarhólfanna.

Þrátt fyrir þá almennu reglu um að friða vegi fyrir búfé hefðu sveitarfélög en heimild til að setja samþykkt um algert lausagöngu bann. En með tilkomu almennu reglunnar yrði Vegagerðin ekki háð samþykktum sveitarfélaga um lausagöngubann.

6.2.7 Skyldur annarra stjórnvalda

Til þess að tillögurnar næðu fram að ganga þyrftu önnur stjórnvöld, ráðuneyti sem í hlut ættu, að leggja til aukið fjármagn til þessa málaflokks. Skiptir miklu máli að nægilegu fjármagni sé varið í málaflokkinn svo að ásættanlegur árangur náist. Stjórnvöld geta stigið skrefið til fulls og komið algjörlega í veg fyrir tjón af völdum lausagöngu búfjár og aukið þar með umferðaröryggi. En til þess þarf aukið fjármagn.

Það er jafnframt tillaga höfundar að Samgönguráðherra skipi nefnd sem færi yfir stöðu mála, með hlutaðeigandi aðilum og þeim sem þekkja vel til málaflokksins, sem færi yfir vinnu undanfarinna ára og undirbyggi breytingar á þessu sviði. Jafnframt sem nefndin myndi áætla þann kostnað sem fælist í því að koma alfarið í veg fyrir tjón af völdum lausagöngu búfjár.

6.3 Samantekt

Í grófum dráttum eru tillögurnar þessar.

- 1) að lögleiða friðun þjóðveggar fyrir búfé
- 2) að kveða á um hvert markmið með veggirðingum sé í lögum
- 3) að eftirlitsmaður verði í hverri sýslu eða umdæmi er sæi um að handsama búfé slyppi það á vegi
- 4) að Vegagerðin sjái alfarið um veggirðingar og viðhald þeirra
- 5) að vörsluskylða bænda verði hert til samræmis við ofangreindar tillögur
- 6) að sveitarfélögin sjái um uppsetningu beitarhólfa.
- 7) að stjórnvöld auki fjármagn til málaflokksins og skipi nefnd til að fara yfir stöðu mála og áætla útlagðan kostnað.

6.4 Niðurstöður

Tillögurnar fela í sér ákveðna uppstokkun á lögnum og yfirfærslu á skyldum hvers og eins. Það er mat höfundar að ef skyldur verði á herðum eins aðila en ekki margra náist það fremur að sporna við því vandamáli er lausaganga búfjár hefur í för með sér á vegum.

Höfundur telur að þessar tillögur séu þær sem nái mestum árangri á sem skemmstum tíma. Vegagerðin þyrfti fjármagn til þess að þetta yrði að veruleika. Má því búast við miklum kostnaði í byrjun. Sá kostnaður getur þó vart talist fórnarskostnaður þar sem öryggi vegfarenda er aðallega í húfi.

7. Aukið umferðaröryggi og nýsköpunargildi

7.1 Inngangur

Eins og komið hefur fram í skýrslu þessari er vandamál tengdri lausagöngu búfjár á þjóðvegum landsins gríðarlega umfangsmikið og meira en flestir gera sér í hugarlund. Slys af þessu tagi er um fimmtungur þeirra slysa sem eiga sér stað í dreifbýli. En á ári hverju kosta umferðarslys með og án meiðslna þjóðarbúið allt að 20 milljarða króna árlega.⁵⁴ Stærsti hluti umferðarslysa af völdum búfjár er sem betur fer án meiðslna en oft er um gríðarlegt eignartjón að ræða. Í ljósi þess sem umferðarslys af þessu tagi er um fimmtungur allra slysa í dreifbýli er ekki óvarlegt að reikna með því að þau slys kosti þjóðarbúið fleiri tugi milljóna ef ekki hundruði.

7.2 Má búast við árangri?

Það hlýtur því að vera gleðiefni ef hægt er að koma í veg fyrir tjón af þessum völdum með þeim hætti sem lýst hefur verið að framan í skýrslunni. Koma þannig í veg fyrir banaslys af þessum völdum sem er um 2 á 6 ára fresti og koma í veg fyrir alvarleg slys af þessu tagi sem eru um 2 ár hvert. Það er enda markmiðið að sporna alfarið við tjónum vegna lausagöngu búfjár.

Nái þessar tillögur fram að ganga má gera ráð fyrir því að tjón af þessu tagi heyri sögunni til. Byggir höfundur það út frá þeim dæmum sem tekin hafa verið í skýrslunni en þau eru alls ekki óraunhæf. Sveitarfélagið Ölfus hefur til að mynda náð gríðarlega góðum árangri hvað þetta varðar en hreppurinn vann út frá hugmyndum vegasvæðisnefndar eins og fram hefur komið.

Hins vegar er það ljóst að allt tekur sinn tíma. En ef vel er unnið og hratt er það ekki óraunhæft að áætla að Ísland geti verið laust við tjón af völdum lausagöngu búfjár á vegum fyrir 2010 nema í algerum undantekningartilvikum.

7.3 Nýsköpunargildi

Ljóst er að ef tillögur skýrslunnar ná fram að ganga hefur það í för með sér ýmsan kostnaðarauka fyrir sveitarfélög og ríkið. Þó má leiða rök að því að sá kostnaður sé lítill í samanburði við þann sparnað sem af þessu hlýst. En stærsti hluti útlagðs kostnaðar væri í byrjun, þegar reisa á nýjar girðingar o.s.frv.

Jafnframt munu ný störf spretta upp í tengslum við þetta. Þannig verða vegaeftirlitsmenn um allt land, hver í sínu umdæmi. Auk þess sem mikil vinna færi í að koma upp girðingum og þyrfti því Vegagerðin væntanlega að bæta við mannskap. Þannig munu nokkur störf spretta upp í kjölfar þeirra tillagna sem settar hafa verið fram, ná þær fram að ganga.

Það er því alveg ljóst að með vandaðri lagasetningu aðkomu allra aðila er raunhæft að segja að hægt verði að koma að mestu í veg fyrir þetta hvítleiða vandamál. Vonar höfundur þess vegna að þessi skýrsla megi verða til þess að svo verði og hún útfærð ef aðrir kostir eru taldir betri. Það hlýtur að vera markmið allra sem að þessu koma að leysa þetta vandamál svo það heyri sögunni til.

⁵⁴ Umferðaröryggisáætlun 2002-2012 (2001), bls. 9

Heimildir

Agnar Hegrenes, Johanne Kjuus og Svein Olav Holien. (2003) „Kosnader ved å ha sau på innmarksbeite,” Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)

Alþingi (1994-5) „705 nefndarálit,” 118. Löggjafarþing.-314. mál.

Andrés Arnalds og Sveinbjörn Dagfinnsson, (2005) „Um ágang og vörslu búfjár,” Skógræktarritið.

Arngrímur Ísberg (2005) „Um tjón af völdum dýra” Tímarit lögfræðinga, 2. tbl, Reykjavík

Ábyrgðatrygging bænda „skilmálar ábyrgðartryggingar” tekin af www.vis.is.

Bæjarráð Hornafjarðar (29. Júlí 2004) „fundargerð 260. fundar”

Hveragerðisbær, SSH, Vegagerðin og Ölfus (2004) „samningur um bann við lausagöngu búfjár á höfuðborgarsvæðinu og nágrenni og í Sveitarfélaginu Ölfussi.

Lambeyrarbúið (2005) „sauðfjárræktarvefur Lambeyrarbúsins)

Landbúnaðartrygging „skilmálar landbúnaðartryggingar” tekin af www.vis.is.

Lögreglan á Blönduósi ,(2003) „ Ástæður umferðaróhappa á þjóðveginum,” Reykjavík: Rannum.

Niels Árni Lund (2001) „Þjóðvegir og búfé,” loka skýrsla vegsvæðisnefndar. Reykjavík: Landbúnaðarráðuneytið.

Ólafur R. Dýrmondsson, (10. Apríl 2001) „ Búfé og vegsvæði,” Bændablaðið.

Samgönguráðuneytið (6. september 2004) „mínispunktar um stöðu lausagöngu búfjár”.

Samgönguráðuneytið (31. mars. 2005) „mínispunktar: umferðaröryggisáætlun - framkvæmd”.

Sturla Böðvarsson (7. apríl 2004) „Alþjóðaumferðaröryggisdagurinn,” ræða tekin af <http://samgonguraduneyti.is/radherra/raedur-og-greinar/nr/484>

Sturla Böðvarsson (2004) „ Skýrsla samgönguráðherra um stöðu umferðaröryggismála fyrir árið 2003.

Rannsóknarnefnd umferðarslysa (2003) „skýrsla rannsóknarnefndar umferðaslysa,” Reykjavík

RÚV, (2005) „frétt sem birtist 03.06. 2005 á vef Ríkisútvarpsins,” tekin af www.ruv.is

Umferðarstofa, (2005) „fréttir sem birtust í júní 2005 um lausagöngu búfjár,” tekin af <http://www.us.is/id/1180> í júlí.

Umferðaröryggisáætlun 2002-2012 (desember 2001), Reykjavík:
Dómsmálaráðuneytið.

Vefur lögreglunnar (2004) „frétt um lausagöngu búfjár” tekin af http://www.logreglan.is/display.asp?cat_id=58&module_id=220&element_id=4943

Viðar Már Mattíasson (2004) „Íslenskur skaðabótaréttur 1. hefti,” tilraunaútgáfa til kennslu, Reykjavík.

Viðar Már Mattíasson (2004) „Íslenskur skaðabótaréttur 2. hefti,” tilraunaútgáfa til kennslu, Reykjavík.

Ökutækjatrygging „skilmálar ökutækjatryggingar” tekin af www.vis.is.

Dómaskrá

Hrd 1953, bls. 175

Hrd 1973, bls. 247

Hrd 1985, bls. 1240

Hrd 1986, bls. 1422

Hrd 1988, bls. 1130

Hrd 1995, bls. 376

Hrd 1999, bls. 1260

Hrd 2000, bls. 3284

Hrd 2001, bls. 426

Hrd 2001, bls. 1996

Hrd mál 119/2001

Héraðsdómur Reykjavíkur, mál E-9022/2004

Skrá um lög og reglugerðir

Lög um afréttarmál og fjallskil nr. 6/1986
34. gr.

Lög um búfjárhald nr. 103/2002
2. gr.
5. gr.
6. gr.

Búfjávörslureglugerð nr. 102/2002
4. gr.

Girðingarlög nr. 59/2000
11. gr.

Reglugerð um girðingar nr. 748/2002

Umferðarlög nr. 50/1987
4. gr.
78. gr.
88. gr.

Vegalög nr. 45/1994
37. gr.
39. gr.
56. gr.

Erlend lög

Lov om mark og vejfred (Danmörk)
3. gr.
5. gr.
6. gr.

Lov om ymse *beitespørsmål* (Noregur)
6. gr.

The impounding act (Nýja-Sjáland og Ástralía)

An act to provide for fences an detention of Stray Livestock (Nova Scotia, Kanada)

Fylgiskjöl

Fylgiskjal 1

	Fjöldi slysa/óhappa á 5 árum	km	% af vegum	% af atvikum	virgni stuðull
Þjóðvegir í dreifbýli:	919	13.000	100%	100%	1,0
Þjóðvegir með 4 atvik eða meira á 5 árum:	794	3.728	28,7%	86%	3,0
Þjóðvegir yfir meðaltals tíðni:	385	841	6,5%	42%	6,5
Þjóðvegir með u.þ.b. 50% atvika:	437	1030	7,9%	48%	6,0

Vegur	Vegnúmer	Fjöldi slysa /óhappa á 5 árum	km	Tíðni per km per ár
Fjarðarbraut	470	4	5	0,1600
Borgarfjarðarbraut - Sýslumörk (BOR/DAL)	1-h	38	49	0,1551
Suðurfjarðarvegur	96	74	96	0,1542
Sýslumörk (ÁRN/RAN), Þjórsá - Sýslumörk (GBR/ÁRN)	1-d	35	52	0,1346
Akrafjallsvegur	51	12	18	0,1333
Landeyjavegur (252) - Sýslumörk (ÁRN/RAN), Þjórsá	1-c	19	41	0,0927
Blönduós, hringtorg - Kjálkavegur (759)	1-m	33	72	0,0917
Framsveitarvegur	576	4	9	0,0889
Laugarvatnsvegur	37	15	36	0,0833
Barðarstrandarvegur	62	24	62	0,0774
Hvalfjarðargöng, nyrðri endi - Borgarfjarðarbraut	1-g	20	55	0,0727
Eyrarbakavegur	34	8	24	0,0667
Kjálkavegur (759) - Sýslumörk (SKA/EYF), Grjótá	1-n	7	21	0,0667
Hof - Hólmur	1-v	30	94	0,0638
Ólafsfjarðarvegur	82	28	88	0,0636
Þverárhliðarvegur	522	6	20	0,0600
Þrengslavegur	39	4	14	0,0571
Sýslumörk (Hrútafjarðará) - Blönduós, hringtorg	1-k	24	85	0,0565
Súgandafjarðarvegur	65	5	18	0,0556
Biskupstungnabraut	35	19	69	0,0551
Álftaversvegur (211) - Landeyjavegur (252)	1-b	28	102	0,0549
Snæfellsnesvegur	54	60	236	0,0508
Sauðárkróksbraut	75	9	38	0,0474
Sýslumörk (SKA/EYF), Grjótá - Eyjafjarðarbraut eystri (829)	1-p	13	56	0,0464
Hvalfjarðarvegur	47	14	61	0,0459
Skagastrandarvegur	74	5	22	0,0455
Nesbraut (Rvk) - Hvalfjarðargöng, nyrðri endi	1-f	7	31	0,0452
Eyjafjarðarbraut eystri (829) - Mývatnsvegur (848)	1-q	18	80	0,0450
Hólmur - Skaftafellsvegur	1-x	21	102	0,0412
Innri Kleif - Hof	1-u	22	108	0,0407
Grenivikurvegur	83	4	20	0,0400
Svarfaðadalsvegur	805	4	20	0,0400
Þingvallavegur	36	13	68	0,0382
Hliðarvegur (917) - Innri Kleif	1-t	15	90	0,0333
Fljótshlíðarvegur	261	4	25	0,0320
Gaulverjabæjarvegur	33	4	26	0,0308
Eyjafjarðarbraut vestri	821	6	43	0,0279
Sýslumörk (VSF/RAN), sýslusteinn - Álftaversvegur (211)	1-a	10	79	0,0253
Skeiða- og Hrunamannavegur	30	7	56	0,0250
Vestfjarðavegur	60	42	342	0,0246
Bíldudalsvegur	63	7	63	0,0222
Kísilvegur	87	4	46	0,0174
Siglufjarðarvegur	76	8	103	0,0155
Djúpvegur	61	26	351	0,0148
Sýslumörk (ÞIN/MÚL), Biskupsháls - Hliðarvegur (917)	1-s	6	97	0,0124
Norðfjarðarvegur	92	4	73	0,0110
Norðausturvegur	85	20	379	0,0106
Klofningsvegur	590	4	83	0,0096

48% atvika gerast á vegunum sem taldir eru upp frá Fjarðarbraut til og með Álftaversvegi

Allt landið

Vegur	Vegnumer	Fjöldi slysa/óhappa á 5 árum af sökum dýrs á vegi
Hringvegur	1	348
Suðurfjarðarvegur	96	74
Innanbæjar	000-	65
Snæfellsnesvegur	54	60
Vestfjarðavegur	60	42
Ólafsfjarðarvegur	82	28
Djúpvvegur	61	26
Barðarstrandarvegur	62	24
Norðausturvegur	85	20
Biskupstungnabraut	35	19
Laugarvatnsvegur	37	15
Hvalfjarðarvegur	47	14
Þingvallavegur	36	13
Akrafjallsvegur	51	12
Sauðárkróksbraut	75	9
Eyrbakkavegur	34	8
Síglufjarðarvegur	76	8
Skeiða- og Hrunamannavegur	30	7
Bíldudalsvegur	63	7
Þverárhliðarvegur	522	6
Eyjafjarðarbraut vestri	821	6
Súgandafjarðarvegur	65	5
Skagastrandarvegur	74	5
	33	4
	39	4
	83	4
	87	4
	92	4
	261	4
	470	4
	576	4
	590	4
	805	4
	42	3
	49	3
	50	3
	58	3
	374	3
	574	3
	829	3
Óþekkt	U9	3
	38	2
	52	2
	55	2
	59	2
	93	2
	252	2
	282	2
	286	2
	329	2
	415	2
	429	2
	503	2
	508	2
	523	2
	711	2
	745	2
	802	2
	917	2
	954	2

Vegur	Vegnumer	Fjöldi slysa/óhappa á 5 árum af sökum dýrs á vegi
	964	2
	26	1
	32	1
	41	1
	48	1
	53	1
	56	1
	64	1
	91	1
	99	1
	208	1
	219	1
	240	1
	253	1
	271	1
	273	1
	284	1
	314	1
	350	1
	355	1
	360	1
	411	1
	412	1
	413	1
	420	1
	502	1
	512	1
	515	1
	518	1
	524	1
	525	1
	530	1
	534	1
	539	1
	567	1
	577	1
	588	1
	726	1
	727	1
	752	1
	764	1
	767	1
	814	1
	826	1
	842	1
	845	1
	848	1
	854	1
	869	1
	915	1
	931	1
	2155	1
	3671	1
	3695	1
	5027	1
	6154	1
	6336	1
	7620	1
	8648	1
	f35	1
Alls		984

Hringvegur nánar

Vegur	Vegnúmer	Fjöldi slysa/óhappa á 5 árum af sökum dýrs á vegi
Borgarfjarðarbraut - Sýslumörk (BOR/DAL)	1-h	38
Sýslumörk (ÁRN/RAN), Þjórsá - Sýslumörk (GBR/ÁRN)	1-d	35
Blönduós, hringtorg - Kjálkavegur (759)	1-m	33
Hof - Hólmur	1-v	30
Álftaversvegur (211) - Landeyjavegur (252)	1-b	28
Sýslumörk (Hrútafjarðará) - Blönduós, hringtorg	1-k	24
Innri Kleif - Hof	1-u	22
Hólmur - Skaftafellsvegur	1-x	21
Hvalfjarðargöng, nyrðri endi - Borgarfjarðarbraut	1-g	20
Landeyjavegur (252) - Sýslumörk (ÁRN/RAN), Þjórsá	1-c	19
Eyjafjarðarbraut eystri (829) - Mývatnsvegur (848)	1-q	18
Hlíðarvegur (917) - Innri Kleif	1-t	15
Sýslumörk (SKA/EYF), Grjótá - Eyjafjarðarbraut eystri (829)	1-p	13
Sýslumörk (VSF/RAN), sýslusteinn - Álftaversvegur (211)	1-a	10
Nesbraut (Rvk) - Hvalfjarðargöng, nyrðri endi	1-f	7
Kjálkavegur (759) - Sýslumörk (SKA/EYF), Grjótá	1-n	7
Sýslumörk (ÞIN/MÚL), Biskupsháls - Hlíðarvegur (917)	1-s	6
Sýslumörk (GBR/ÁRN) - Nesbraut (Rvk)	1-e	2
Sýslumörk (BOR/STR) - Sýslumörk (STR/HÚN) (Hrútafjarðará)	1-j	0
Mývatnsvegur - Sýslumörk (ÞIN/MÚL), Biskupsháls	1-r	0
Skaftafellsvegur - Sýslumörk (VSF/RAN), sýslusteinn	1-y	0
Alls		348

Fylgiskjal 2

III. Tillögur nefndarinnar. Settar fram í áfangaskýrslu 1999 og ítrekaðar hér nær óbreyttar.

1. Nefndin leggur til að Vegagerðin og sveitarfélög geri sameiginlega úttekt á stöðunni m.t.t. hvar lausaganga búfjár er mest, á hvaða vegum og vegaköflum slys vegna ákeyrslna á búfé eru tíðust og hvar alvarlegustu slysin verða. Jafnframt meti þessir aðilar þörf og ástand þeirra girðinga sem gagnert er ætlað að halda búfé frá vegsvæðum fjölförnustu þjóðvega og þeirra vega, þar sem slysatíðni er mest. Verkið lúti forystu Vegagerðarinnar og leggur til að því verði lokið fyrir 1. september 2001. Skal þá liggja fyrir álit ofangreindra á því hvar nauðsynlegt er að grípa til aðgerða til að halda búfé frá vegsvæðum. Skulu þessir aðilar meta hvaða aðgerðir eru árangursríkastar og hagkvæmastar í þessu augnamiði með áherslu á eftirfarandi atriði: a) uppsetningu nýrra girðinga meðfram vegum í þeim tilgangi að halda búfé frá vegsvæðum, b) endurnýjun girðinga, sem ekki hefur verið haldið við með fullnægjandi hætti, í þeim tilgangi að þær verði vörsluhæfar, c) gerð lokaðra hólfa með girðingum og samhliða bann við lausagöngu búfjár á ákveðnum svæðum í nágrenni þjóðvega.

Ennfremur er lagt til að metinn verði áætlaður kostnaður við aðgerðir skv. framansögðu og gerð áætlun um framkvæmdir. Stefnt skal að því að ljúka framkvæmdum innan þriggja ára með sérstökum fjárveitingum frá Alþingi. Áhersla skal lögð á að ljúka framkvæmdum á þeim svæðum þar sem slysatíðni er mest.

Greinargerð.

Nefndin telur rétt að þetta verði framkvæmt og kostað af sveitarfélögum og Vegagerðinni þar sem þessir aðilar hafa mesta þekkingu á hvar slysatíðni er mest og til hvaða aðgerða er heppilegast að grípa með tilliti til aðstæðna á hverjum stað. Ekki er gert ráð fyrir sérstakri fjárveitingu úr ríkissjóði vegna þessa verkefnis.

Nefndin leggur áherslu á að undirbúningur verksins hefjist strax og að niðurstöður liggi fyrir á miðju sumri þannig að unnt verði að gera ráð fyrir kostnaði vegna framkvæmda við afgreiðslu fjárlaga á næsta ári.

Athugasemd: Fyrir liggja upplýsingar frá ríkislögreglustjóra, fengnar frá Umferðarráði, um akstur á búfé á árunum 1992 – 1999. (Fskj. 8)

Vinna þarf nánar úr þeim upplýsingum.

Ennfremur liggur fyrir kort frá Vegagerðinni, sem sýnir girðingar með hluta af þjóðvegi 1. (Fskj. 9), svo og kort sem sýnir þá vegi þar sem umferð er 300 bílar eða meiri á dag yfir sumarmánuðina. (Fskj. 10)

2. Álit meirihluta nefndarinnar.

Nefndin leggur til að Vegagerðin kosti og sjái um að girða og annast viðhald veggirðinga sem reistar eru til að friða vegsvæði stofn- og tengivega fyrir

ágangi búfjár, sbr. tillögu nr. 1. Uppsetning og viðhald veggirðinganna, þar með talinn kostnaður vegna nauðsynlegra vegrista, hliða og undirganga, verði falið Vegagerðinni og stefnt verði að því að loka vegsvæðum þjóðvega eins og unnt er þar sem slysatíðni er mest, mestur umferðarþungi og umferðarhraði.

Uppsetning og viðhald girðinga fjarri vegi í þeim tilgangi að gera lokuð hól og friða þannig svæði í nágrenni vega fyrir ágangi búfjár verði hins vegar á hendi sveitarfélaga, nema um annað sé samið svo sem að Vegagerðin taki þátt í kostnaði slíkra girðinga samkvæmt heimild í 2. mgr. 37. gr. vegalaga nr. 45/1994.

Við nýframkvæmdir vega verði metin þörf fyrir veggirðingar og teljist þörf á þeim skal kostnaður vegna þeirra talinn til stofnkostnaðar vegarins. Viðkomandi vegaf framkvæmdum telst ekki lokið fyrr en girðingar hafa verið frágengnar.

Veghaldari kosti uppsetningu og viðhald ristarhliða, hliða, undirganga og ræsa sem nauðsynleg eru vegna friðunar vegsvæða. Að öðru leyti ber landeigandi kostnað við slíkar framkvæmdir. Sé um hlið að ræða sem nauðsynleg eru vegna aðkomu almennings, s.s. að malarnámi, afrétti, spennistöð, sjó, vötnum o.þ.h., skal veghaldari bera kostnaðinn nema um annað sé samið.

Greinargerð:

Nefndin telur nauðsynlegt að uppsetning og viðhald girðinga, sem reistar eru meðfram þjóðvegum í þeim tilgangi að friða vegsvæði fyrir búfé, sé á einni hendi, þ.e. Vegagerðarinnar m.a. í ljósi slæmrar reynslu af því fyrirkomulagi sem nú gildir. Sömuleiðis leggur nefndin til að allur kostnaðurinn verði greiddur af hinu opinbera. Ekki þykir fært að leggja kostnaðinn á landeigendur m.a. vegna þess að eignaraðild á jörðum er oft dreifð og aðstaða jarðareigenda mismunandi. Má þar nefna að sumir eiga stór landsvæði við vegi og/eða svæði sem erfitt er að viðhalda girðingum á, s.s. á fjallvegum eða í nágrenni þeirra. Þá eru margar jarðir búfjárlausar og hafa eigendur þeirra ekki neina sérstaka hagsmuni af því að girða þær en við það myndast rof í annars samfelldum veggirðingum þar sem búfé af öðrum jörðum getur komist inn á vegsvæði.

Í þeim tilvikum sem veghaldari á að bera kostnað af gerð ristarhliða og annarra hliða á heimreiðum jarða er gert ráð fyrir að landeigendur geti átt ákvörðunarvald um gerð þeirra, t.d. ef á heimreið jarðar eru sérstakir hliðstólpar o.s.frv., en þá bera þeir viðbótarkostnað sem af því kann að hljóta.

3. Alþingi samþykki sérstaka fjárveitingu á næstu þremur árum til að ljúka uppsetningu nýrra veggirðinga og nauðsynlegri endurnýjun á eldri veggirðingum.

Greinargerð:

Nefndin telur ljóst að til þess að framangreint sé mögulegt verði að stórauka fjárveitingar til girðinga með vegum. Gert er ráð fyrir að forsenda þess að framangreint nái fram að ganga sé að sérstakar fjárveitingar komi til verksins á fjárlögum. Að öðrum kosti yrði að fjármagna verkið af mörkuðum tekjustofnum til vegagerðar. Yrði þá að taka tillit til forgangsroðunar í umferðaröryggismálum almennt og verkefni einskorðast við að loka hættulegustu vegaköflunum fyrir búfé.

4. Þar sem svo háttar til að girt er fjarri vegi, m.a. til að friða stór landsvæði en girðingin þjónar jafnframt hlutverki veggirðingar, er heimilt að skipta kostnaði og viðhaldi milli fleiri aðila, enda sé gerður um það ákveðinn samningur.

Greinargerð:

Í 37. gr. vegalaga nr. 45/1994 og reglugerð. nr. 325/1995 er að finna heimild fyrir slíkri skiptingu kostnaðar. Í þeim tilvikum sem hér um ræðir gætu afréttargirðingar sums staðar komið í stað veggirðinga og verður sveitarfélögum falið að kanna það hvert á sínu svæði, sbr. hér síðar.

5. Sveitarfélögum verði gert skylt með lögum að setja sér samþykktir um búfjárhald. Skal í því sambandi litið til búskaparháttar og aðstæðna á hverjum stað, sjónarmiða um landgræðslu og landvernd og fleiri atriða auk umferðaröryggissjónarmiða.

Greinargerð:

Fram til ársins 1989 voru ekki almenn ákvæði í íslenskri löggjöf um bann við lausagöngu búfjár. Í lögum nr. 44/1964 um búfjárhald í kaupstöðum og kauptúnum voru að vísu ákvæði sem heimiluðu sveitarstjórnnum í kaupstað eða kauptúni að banna með reglugerð tiltekið búfjárhald eða takmarka það. Í 38. gr. búfjárræktarlaga nr. 31/1973 var heimild fyrir sveitarstjórnir til að takmarka lausagöngu hrossa og einnig sauðfjár, geita og nautgripa. Það var síðan á fyrrihluta árs 1991 að lög nr. 46/1991 um búfjárhald tóku við þar sem sveitarstjórnnum voru gefnar afdráttarlausar heimildir til að takmarka búfjárhald eða fyrirskipa bann við lausagöngu búfjár á viðkomandi svæði. Fjöldmörg sveitarfélög hafa nýtt sér þessa heimild eftir setningu laganna. Nefndin telur að samþykktir sveitarfélaga um búfjárhald kalli á umræður um málið og ábyrgari afstöðu til þessara mála en nú er.

6. Sveitarstjórnir verði hvattar til að koma á banni við lausagöngu stórgripa og sauðfjár þar sem aðstæður leyfa. Til greina kemur að lögleiða slíkt bann á ákveðnum svæðum.

Greinargerð:

Í álitni nefndar um búfé á vegsvæðum, sem skilaði álitinu sínu 6. desember 1989, gerði meirihluti nefndarinnar þá tillögu, að í lög yrði leitt bann við lausagöngu stórgripa, þ.e. nautgripa og hrossa, á öllu landinu. Nefndin tekur undir þá niðurstöðu en telur þó slíkt bann ekki raunhæft miðað við núverandi aðstæður. Hins vegar leggur nefndin á það áherslu að kannað verði hvort ekki sé unnt að koma slíku banni á sem víðast á landinu og er því beint til sveitarstjórna og Bændasamtaka Íslands að hafa forgöngu um það.

7. Vegagerðin og lögreglan hafi með höndum eftirlit með búfé á vegsvæðum þar sem girt er með veggirðingum og lausaganga bönnuð. Sveitarfélög annist handsömun og ráðstöfun lausagöngufénaðar.

Greinargerð:

Þar sem Vegagerðin fylgist reglulega með ástandi vega er eðlilegt að hún beri einnig ábyrgð á eftirliti með svæðum á þeim vegum þar sem lausaganga er bönnuð. Sömuleiðis hefur lögreglan með höndum almennt eftirlit með vegum.

Sveitarfélögunum er einnig falið eftirlit með því að búfé sé ekki á vegsvæðunum og þeim er auk þess falið að annast handsömun og ráðstöfun lausagöngufénaðar sem hefur komist inn á vegsvæðin. Nefndin bendir á þann möguleika að sveitarstjórnnum verði heimilað með breytingu á lögum nr. búfjárhald nr. 46/1991 að fela búfjárefirtirlitsmönnum það hlutverk að fjarlægja búfé sem þangað kann að leita. Nú þegar eru fordæmi fyrir slíkri skipan.

Nefndin ræddi ýmsa möguleika á virku eftirliti, m.a. að virkja hinn almenna vegfaranda. Í ljósi þess að farsímanotkun hefur aukist mjög á síðustu árum má ætla auðvelt verði að hvetja vegfarandur til að hringja í lögreglu eða ákveðið númer og gera viðvart ef þeir verða varir við búfé á vegsvæðum. Viðkomandi sveitarfélög yrðu í framhaldi af því látin vita og þeim ætlað að grípa til viðeigandi ráðstafana til að fjarlægja það og koma því í hendur réttra eigenda. Fyrir það geta sveitarfélög áskilið sér gjald en slík gjaldtaka hefur stoð í 6. gr. laga nr. 46/1991 um búfjárhald og 33. gr. laga nr. 6/1986 um afréttamálefni, fjallskil o.fl., með síðari breytingum.

Ýmis álitamál geta risið í tengslum við eftirlit með veggirðingum, t.d. varðandi það hver beri ábyrgð á tjóni sem kann að verða ef veggirðing fellur í snjó og slys verður áður en gert er við hana. Líklegt má telja að bótaábyrgð stofnist ekki á hendur sveitarfélögum eða Vegagerðinni nema í tilvikum þar sem um stórfellt eða vítavert gáleysi er að ræða, sbr. 56. gr. vegalaga nr. 45/1994.

8. Búfjáreigendur sem þarf að hafa afskipti af vegna brota á reglum um lausagöngu búfjár skulu aðvaraðir og látnir bera kostnað vegna handsömunar búfjár.

Greinargerð.

Eðlilegt er að búfjáreigendur sem þarf að hafa afskipti af vegna þess að búfé þeirra er á vegsvæðunum séu aðvaraðir. Ekki síst á það við ef aftur og aftur er um sömu aðila að ræða. M.a. vegna þessa er æskilegt að haldin sé skrá yfir það búfé sem handsamað er.

9. Dómsmálaráðuneytinu verði falið að lögleiða sérstakt umferðarmerki sem gefur til kynna að hætta geti stafað af lausagöngu búfjár. Merkin verði sett upp við vegi á þeim svæðum þar sem búfé gengur laust. Nánari útfærsla og notkun merkisins verði í höndum ráðuneytisins og vegagerðarinnar. Merki þessi verða ekki notuð á girtum og friðuðum svæðum.

Athugasemd:

Í samræmi við tillögu nefndarinnar hefur nýtt umferðarmerki verið tekið í notkun skv. reglugerð 427/2000 sem gefur til kynna að búast megi við búfé á og við vegi. Rétt væri að gera tilraun með ítarlegra merki á stærra skilti þar sem með korti eða stuttum skýringum væri gerð grein fyrir því landsvæði þar sem lausaganga búfjár á sér stað.

10. Leitað verði eftir því við tryggingafélögin, að þau standi að og kosti árlega fjölbreytta fræðslu- og kynningarstarfsemi í fjölmiðlum um varúð í umferðinni gagnvart búfé. Þar með talin væri kynning til útlendinga á sérstöðu Íslands í þessum efnum.

Greinargerð:

Nefndin bendir á hliðstæð verkefni sem tryggingafélögin hafa staðið fyrir ein og sér eða í samvinnu við aðra þar sem m.a. er kynnt bílbeltanotkun, barátta gegn ölvunarakstri ofl. Telja má fullvíst að slík kynningarstarfsemi myndi skila sér til tryggingafélaganna í lækkun útgjalda vegna búfjárslýsatjóna.

Athugasemd:

Upplýst skal, að frá því að tillaga nefndarinnar kom fram 1999, hefur Umferðarráð hefur dreift 4 mínútna löngu myndbandi (á jafn mörgum tungumálum og bæklingarnir) um akstur á íslenskum þjóðvegum til bílaleiga og einnig hefur það verið sýnt í ferjunni milli Seyðisfjarðar og Evrópu (Norrænu). Á kynningarrásum hótélanna hefur verið sýnt myndband um akstur hér á landi sem var endurskoðað veturinn 1999 til 2000.

11. Bændasamtökum Íslands, Félagi íslenskra bifreiðaeigenda, Umferðarráði og Ökukennarafélagi Íslands verði falið að semja og gefa út fræðsluefni um búfé á vegsvæðum og kynna það öikumönnum. Félagi íslenskra bifreiðaeigenda er falið að hafa frumkvæði að því að hrinda þessu verkefni í framkvæmd.

Greinargerð:

Nefndin leggur til að gripið verði til ýmissa annarra ráðstafana til að draga úr slysatíðni vegna lausagöngu búfjár, s.s. með útgáfu efnis til öryggisfræðslu á íslensku og erlendum málum fyrir ferðamenn, bifreiðaeigendur, ökukennara, ökunemendur og bændur. Fræðslu- og kynningarefni væri dreift til ökumanna t.d. með samræmdu átaki einu sinni á ári. Þá væri lögð áhersla á að kynna erlendum öikumönnum stöðu þessara mála hér á landi.

Athugasemd:

Umferðarráð hefur í fjölda ára dreift bæklingum sem m.a. fjalla um hættuna af búfé á vegsvæðum á Íslandi til bílaleiga og ferðaskrifstofa. Bæklingurinn *Listin að aka ...* hefur verið í dreifingu í nokkur ár og síðla árs 1998 kom út nýr bæklingur um íslensku umferðarmerkin og á bakhlið merkjabæklingins var áberandi aðvörðun til ökumanna um hættuna af húsdýrum á vegum. **FÍB hefur dreift þessum bæklingum til bifreiðaeigendafélaga í Evrópu á hverju vori frá 1999. Þessir bæklingar eru á eftirtöldum tungumálum: Íslensku, ensku, þýsku, frönsku, spænsku og norsku.** Í sumar voru auglýsingar frá Umferðarráði um helstu hættur sem fylgja akstri á vegum landsins í tímaritum sem dreift er í flugvélum Flugleiða og Atlanta og einnig í öðrum ritum sem ætluð eru erlendum ferðamönnum.

12. Bændasamtökum Íslands er falið að leita samráðs við Vegagerðin um endurskoðun á notkun rykbindiefna á þjóðvegi og taka ákvörðun um hvernig haga beri sáningu í vegkanta þar sem veggirðingar eru ekki til staðar.

Greinargerð:

Endurskoða þarf hvernig haga ber framkvæmdum við sáningu og áburðardreifingu í vegkanta og notkun rykbindiefna á svæðum sem ekki verða girt, en alkunna er að búfé sækir mikið í nýgræðing í vegköntum, einkum fyrstu 2-3 árin eftir sáningu. Kanna þarf hvort ekki finnist plöntur til sáningar í vegkanta sem búfé sækir minna í en þær sem almennt eru notaðar í dag. Þá hefur verið bent á að saltburður á vegi orsakar að búfé leitar þangað. Nefndin telur æskilegt að nota önnur efni til rykbindingar sem búfé sækir síður í.

13. Bændasamtök Íslands, búnaðarsambönd og héraðsráðunautar hefji skipulega fræðslu- og kynningarstarfsemi meðal bænda þar sem þeim er gerð grein fyrir lagalegri og siðferðilegri skyldu búfjáreigenda til að halda búfé frá þjóðvegum landsins. Vakin skal athygli þeirra á ýmsum þeim atriðum sem að gagni geta komið og þeir auðveldlega gætu bætt s.s. hvar þeir sleppa fé, um að farga því fé sem heldur sig á vegsvæðum, halda girðingum og hliðum gripheldum, nota endurskinsmerki á stórgripi, forðast að nota vegi sem rennslis- og rekstrarleið fyrir búfé o.s.frv.

Greinargerð:

Nefndin hefur rætt ýmsa aðra möguleika til að draga úr lausagöngu búfjár á vegum og þar með slysatíðni á ógirtum svæðum, s.s. að sett verði lög eða stjórnvaldsreglur um búfjánhald, lausagöngu búfjár og skyldu til að merkja búfé með endurskinsmerkjum. Einnig að dómsmálaráðuneytið í samráði við landbúnaðarráðuneytið og samgönguráðuneytið setji reglur um rekstur hrossa og annars búfjár á vegsvæðum, jafnvel þannig að slíkt verði bannað undir vissum kringumstæðum á fjölförnum stöðum eða stórum svæðum. Sú hugmynd hefur einnig verið rædd hjá nefndinni að gerðir verði reiðvegir meðfram akvegum sem gætu jafnvel nýst gangandi vegfarendum.

Nefndin hefur ennfremur íhugað hvernig fækka megi svonefndum “vegarollum” sem halda sig meira og minna við vegina allt sumarið. Oft er um sömu kindurnar að ræða og þar sem kindur eru hagvanar sækja lömb undan þessum ám á sömu slóðir séu þau sett á. Nefndin beinir þeim eindregnu tilmælum til bænda að þeir fargi þessum ám og velji ekki lömb undan þeim til lífs. Sömuleiðis er því beint til bænda sem keyra fé á afrétt að sleppa því eins fjarri vegum og unnt er til að féð venjist høgum fjarri þeim.

Athugasemd:

Áfangaskýrsla nefndarinnar var rædd á Búnaðarþingi og var nefndinni sent álit þingsins þar að lútandi er varða tillögur 11, 12 og 13 (Fskj. 11)

14. Búfjáreigendur verði hvattir til að kaupa ábyrgðartryggingar sem bæta tjón á vegsvæðum þar sem lausaganga er bönnuð en búfé hefur á einhvern hátt komist inn á vegsvæðið. Til greina kemur að um skyldutryggingu verði að ræða.

Greinargerð:

Hlutlægar bótareglur umferðarlaga, sbr. 88. gr. umferðarlaga nr. 50/1987, leiða til þess að yfirleitt eru ökumenn dæmdir ábyrgir vegna tjóna sem hljótast af árekstrum ökutækja og búfjár. Bændur geta hins vegar einnig orðið ábyrgir að einhverju eða öllu leyti, bæði á girtum og ógirtum svæðum, t.d. ef hlið opnast, fólk gleymir að loka hliðum eða girðingar bíla, svo og ef búfé er á ferð á svæðum þar sem lausaganga búfjár er bönnuð. Nefndin hvetur því bændur til að kaupa sér ábyrgðartryggingar fyrir óhöppum af því tagi.

15. Lögleitt verði bann gegn rekstri búfjár á þjóðvegum í rökkri og dimmu. Lögreglu verði þó heimilt að veita undanþágu við sérstök tækifæri, t.d. vegna gangna og rétta, enda verði gerðar sérstakar ráðstafanir til að tryggja umferðaröryggi á viðkomandi vegsvæðum, svo sem með tilkynningum, umferðarmerkjum og notkun endurskinsmerkja á búfé og rekstrarmenn.

Greinargerð:

Flest umferðaróhöpp þar sem ekið er á búfé í rekstri eiga sér stað við slæm birtuskilyrði. Óverjandi er að ökumenn megi búast við rekstri búfjár við slíkar aðstæður án skýrra viðvarana eða merkinga. Nefndin gerir sér ljóst að í vissum tilvikum getur reynst nauðsynlegt að vera með búfé í rekstri þótt birtuskilyrði séu slæm. Dómsmálaráðuneytinu verði falið að vinna frekari tillögur hvað þetta varðar.

16. Nefndin leggur til að við hönnun og lagningu nýrra vega verði gerðar tilraunir með að hafa á þeim undirgöng eða “opnar rásir” við helstu rennslisleiðir búfjár. Möguleikar á slíku verði einnig kannaðir á öðrum vegum.

Greinargerð:

Tilraunir í þessa veru hafa verið gerðar og sýna að búfé leitar í þessi göng í stað þess að ganga yfir veginn. Við lagningu nýrra vega er tiltölulega ódýrt að koma fyrir göngum sem búfé getur runnið um.