

Nd. 243. Frumvarp til laga [131. mál]

um yferráðarétt íslenska ríkisins yfir landgrunninu umhverfis Ísland.

(Lagt fyrir Alþingi á 89. löggjafarþingi, 1968—69.)

1. gr.

Íslenska ríkið á fullan og óskoraðan yferráðarétt yfir landgrunni Íslands, að því er tekur til rannsókna á auðæfum landgrunnins og vinnslu og nýtingar þeirra. Öll slík auðæfi eru eign íslenska ríkisins, og skulu íslensk lög gilda í einu og öllu í þessum efnum.

2. gr.

Ákvæði 1. greinar ná til allra þeirra jarðefna, fastra, fljótandi og loftkenndra, sem finnast kunna í íslenska landgrunninu og allra annarra auðæfa þess, lífrænna og ólífrænna.

3. gr.

Íslenzka landgrunnið telst, í merkingu þessara laga, ná svo langt út frá ströndum landsins sem unnt reynist að nýta auðæfi þess. Landgrunn eyja, sem utan landhelgi liggja, skal markað á sama hátt.

4. gr.

Ráðherra setur, með reglugerð, frekari ákvæði um framkvæmd rannsókna á auðæfum landgrunnsins og nýtingu þeirra og jafnframt um nánari mörkun þess og önnur þau atriði, sem þurfa þykir.

5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Ástæða þess, að æskilegt er að samþykkt sé frumvarp um lögsögu íslenzka ríkisins yfir landgrunninu umhverfis Ísland er fyrst og fremst sú, að með vaxandi tækni er nú hægt að vinna þær auðlindir, sem í landgrunni kunna að felast, allt út á 200 m dýpi. Innan fárra ára verður væntanlega unnt að vinna efni grunnsins á enn meira dýpi. Hafa því æ fleiri ríki á síðustu árum lýst yfir lögsögu sinni á landgrunni því, sem liggur undan ströndum þeirra, að því er varðar rannsóknir og nýtingu auðæfa landgrunnsins.

Með því er tryggt að heimaþjóðinni fellur allur réttur til þeirra verðmæta, sem í landgrunninu kunna að felast, og jafnframt er útilokað að aðrar þjóðir komi og hefji framkvæmdir nær uppi í landsteinum landgrunnsríkisins.

Það er einnig mikilvægt öryggisatriði, að strandríkið geti ráðið því sjálft hvaða mannvirki og tæki eru staðsett á landgrunninu undan ströndum þess, og þá hannað öðrum þjóðum þar mannvirkjagerð, m. a. þá mannvirkjagerð, sem af hernaðarlegum toga er spunnin.

Með því að samþykkja lög um yfirráðarétt íslenzka ríkisins yfir landgrunninu umhverfis Ísland yrði Íslendingum einum heimilt að framkvæma þar rannsóknir og útlendingum það aðeins bætt samkvæmt leyfi íslenzkra stjórnvalda. Jafnframt yrði tryggt að Íslendingar einir ættu þær auðlindir, sem í íslenzka landgrunninu kunna að felast. Íslenzka landgrunnið er enn algjörlega ókannað og því ekki vitað hvort þar er að finna nein verðmæt jarðefni. Sýnist það þó sjálfsagt öryggisatriði að leggja landgrunnið undir íslenzka lögsögu, því ekki er vitað hvað síðari rannsóknir kunna að leiða í ljós í þessu efni.

Með landgrunssamningnum, sem samþykktur var á Genfarráðstefnunni fyrri 1958, var strandríkinu heimiluð lögsaga yfir landgrunninu undan ströndum sínum. Ísland er ekki aðili að landgrunssamningi þessum. Því er talið rétt að til komi lög samþykkt af Alþingi, sem lýsi yfir rétti þjóðarinnar til grunnsins og þess, sem í því býr. Slík lög yrðu fullnægjandi heimild að þjóðarétti um lögsögu Íslendinga á þessu sviði. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að yfirráð ríkisins nái bæði til ólífrænna og lífrænna auðæfa landgrunnsins. Botnföst sjávardýr og þau, sem aðeins hreyfast í föstu sambandi við botninn, mundu heyra undir ákvæði frumvarpsins.

Þá skal vikið að því, að setning landgrunns laga mundi ekki á nokkurn hátt geta túlkast sem á hlut annarra þjóða væri gengið, eða gefa tilefni til mótmæla. Það er þegar viðurkennt að þjóðum sé heimilt að framkvæma slíka réttargjörð, enda hafa mjög margar þjóðir sett slík lög síðustu árin. Væri því ekki hætta á að neinir úfar risu með Íslendingum og öðrum þjóðum af þessu tilefni.

Þá skal á það bent, að setning umræddra laga mundi ekki sem slík hafa nein útgjöld í för með sér fyrir ríkissjóð. Engin skylda fylgir lagasetningunni um að hefjast handa um rannsóknir á eignum landgrunnsins af okkar hálfu. Væri þó vitanlega æskilegt að ekki liði langur tími þar til einhverjar frumrannsóknir væru gerðar.

En hugsanlega skapast hér tekjuliður á hinn bóginn fyrir ríkissjóð. Aðrar þjóðir, svo sem Norðmenn og Bretar selja rannsóknarleyfi á landgrunni sínu til erlendra og innlendra firma, sem leita vilja þar að verðmætum efnum. Gefa rannsóknarleyfi þessi nokkrar tekjur í ríkissjóð. Mætti taka upp sama fyrirkomulag hér á landi. Ef að því kæmi, að einhver verðmæt efni fyndust í landgrunninu er ljóst, að ríkið gæti haft verulegar tekjur af vinnslu þeirra, þ. e. fyrir vinnsluleyfin, sem vinnslufirma greiða.

Ekkert er í lagafrumvarpinu um það sagt hve langt frá ströndum landgrunnið skuli talið ná í kílómetrum. Það er vegna þess, að ekki hefur tekizt að setja um það enn ákveðna alþjóðlega reglu, en þetta viðfangsefni er eitt af stærstu verkefnum hafsbotsnefndar þeirrar, sem kjörin var 1968 á vegum Sameinuðu þjóðanna. Er í frumvarpinu miðað við annað viðmiðunarmark Genfarsamningsins frá 1958, vinnslumarkið, en ekki minnzt á hitt, 200 metra dýptarlínuna. En ef miðað er við 200 metra dýptarlínuna, mundi landgrunnssvæðið umhverfis Ísland, allt frá ströndum, nema samtals 115 þús. ferkílómetrum, eða nokkru stærra svæði en landið er sjálft. Nú er vitað, að ýmsar þjóðir telja 200 metra dýptarlínuna of þrönga, og er rætt um 4—500 metra línuna. Skýrir Hafrannsóknastofnunin svo frá, að landgrunnsmyndunin íslenska nái almennt út að 400 metra dýptarlínunni, svo ekki sýnist fráleitt að miða við það mark af hálfu okkar síðar meir.

Þá skal að lokum til fróðleiks gerð grein fyrir því hvað Norðurlöndin og önnur ríki hafa aðhafzt í þessum málum.

Aðgjörðir stjórnvalda Noregs í landgrunnsmálum hófust með því að gefinn var út konungsráðgjörð þann 31. maí 1963 um nýtingu náttúruauðæfa landgrunnins. Í úrskurði þessum var því lýst yfir, að Noregur færi með ríkisvald yfir landgrunninu utan stranda landsins, að því er tæki til rannsókna og nýtingar auðlinda þess. Næðu ríkisyfiráð Noregs í þessu efni svo langt út frá ströndum, sem vinna mætti fyrrgreind náttúruauðæfi, án tillits til landhelgi og fiskveiðitakmarka. Hinn 21. júní 1963 samþykkti Stórþingið síðan slík lög um nýtingu landgrunnins. Í lögnum er svo kveðið á, að ytri mörk grunnins skuli teljast þau, sem um er getið í úrskurðinum, vinnslumörkin. Er þar sagt, að rétturinn til landgrunnaauðlindanna tilheyri ríkinu.

Þann 31. maí 1963 fullgilti Danmörk Genfarsamninginn um landgrunnið. Viku síðar, þann 7. júní, var gefinn út konungsráðgjörð um yfiráð Danmerkur yfir landgrunninu. Í úrskurði þessum er því lýst, að Danmörk fari með yfiráð að því er snertir nýtingu auðæfa þess landgrunn, sem ríkinu tilheyri, samkvæmt ákvæðum hans um landamörk gagnvart öðrum ríkjum.

Sviar settu lög um nýtingu sænska landgrunnins 3. júní 1966. Er þar sagt, að ríkisstjórnin ákveði hvað teljast skuli landgrunn, í samræmi við Genfarsamninginn um landgrunnið frá 1958.

Finnar settu lög um landgrunnið 5. marz 1965. Er við ákvörðun landgrunnssvæðisins stuðzt við ákvæði Genfarsamningsins.

Bandaríkin tóku sér lögsögu yfir bandaríska landgrunninu með Trumanyfirlýsingunni svonefndu, 28. september 1945. Var með henni lýst rétti Bandaríkjanna til auðlinda alls bandaríska landgrunnins.

Bretar settu sín landgrunnslög 15. apríl 1964, og gáfu út tilskipun um málið 12. maí 1964 (Continental Shelf (Designation of Areas) Order). Er við mörkun brezka landgrunnins farið eftir ákvæðum Genfarsamningsins.

Sovétríkin gáfu út tilskipun Æðstaráðsins um landgrunnið þann 6. febrúar 1968. Er ekki minnzt á Genfarsamninginn í tilskipuninni en viðmiðunarmörk hans notuð við skilgreiningu landgrunnins (200 metra dýpi eða vinnslumarkið).

Fjöldmörg önnur ríki hafa gefið út tilskipanir eða lög um yfiráðarétt sinn yfir auðæfum landgrunnins. Frá 1958 hafa eftirfarandi ríki gert tilkall til auðlinda landgrunnins:

Argentína, Ástralía, Chile, Ecuador, Ghana, Írak, Ítalía, Kuwait, Malaysia, Mexíkó, Holland, Nýja Sjáland, Filippseyjar, S.-Afrika, Venezúela og Júgóslavía.

Ríki, sem áður höfðu lýst landgrunnsréttindum sínum, eru m. a.: Brazílía, Kambodía, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Indland, Íran, Ísrael, Kórea, Nicaragua, Pakistan, Panama, Perú, Portúgal, Bahama-eyjar, Jamaica, Falklandseyjar og British Guiana.