

11.5.2015

Kæri viðtakandi

Viðhengið inniheldur mínar persónulegu athugasemdir og ábendingar við Auðlindafrumvarpið skjal 0193.

Virðingfyllt

Þorvaldur Þórðarson
Prófessor í berg- og eldfjallafræði
Jarðvísindadeild HI
tölvufang: torvth@hi.is
sími: 849 1602

Tillaga til þingsályktunar

um skilgreiningu auðlinda.

Flm.: Vigdís Hauksdóttir, Karl Garðarsson, Jóhanna María Sigmundsdóttir.

Alþingi ályktar að fela forsætisráðherra að fá **1. ferustu sérfræðinga** á sviði auðlindaréttar til að semja frumvarp sem skilgreinir með tæmandi hætti hvað flokkast til auðlinda hér á landi og hverjar auðlindir Íslands eru.

Greinargerð.

Tillaga þessi var áður lögð fram á 139. löggjafarþingi (714. mál), 140. löggjafarþingi (58. mál), 141. löggjafarþingi (35. mál) og 143. löggjafarþingi (309. mál).

I. Auðlindaréttur sem fræðigreinin.

Auðlindaréttur er ný fræðigreinin í íslenskrum lögfræði og er nátengdur umhverfisrétti. Eðli málsins samkvæmt fjallar auðlindaréttur um þær réttarreglur sem varða stjórnun, nýtingu og meðferð auðlinda. Heildstæð stefna um nýtingu auðlinda hefur ekki verið mótuð að neinu marki hérlendis.

Eitt af því sem stuðlar að ábyrgri umhverfishegðun er að líta svo á að náttúruauðlindir og réttur til þess að nýta þær hafi verðgildi þó að í sumum tilfellum kunnist að vera erfitt að meta slíkt til fjár. Auðlindaréttur er nátengdur nýtingu náttúruauðlinda. **2. Réttur þjóða til að njóta auðlinda sinna nýtur verndar í þjóðarétti.** Á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna 14. desember árið 1962 var samþykkt yfirlýsing nr. 1803 sem fjallar um sjálfstæði þjóða til að ráðstafa náttúruauðlindum sínum. Segir þar meðal annars að nýting náttúruauðlinda eigi að þjóna hagsmunum og auka velmegun fólks í viðkomandi ríki. Hefur þessi regla verið staðfest í alþjóðasamningi um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi og alþjóðasamningnum um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi sem voru fullgiltir af Alþingi 28. ágúst 1979, sbr. auglýsingu nr. 10/1979 í C-deild Stjórnartíðinda og tóku gildi hér á landi 22. nóvember sama ár. Í 2. mgr. 1. gr. beggja samninganna segir orðrétt: „Allar þjóðir mega, í sínu eigin markmiði, ráðstafa óhindrað náttúruauðæfum og auðlindum sínum brjóti það ekki í bága við neinar skuldbindingar sem leiðir af alþjóðlegri efnahagssamvinnu, byggðri á grundvallarreglunni um gagnkvæman ábata, og þjóðarétti.“

Árið 2000 skilaði svokölluð auðlindanefnd sem kosin var af Alþingi af sér álitserð. Hlutverk nefndarinnar var að fjalla um auðlindir sem eru eða kynnu að verða þjóðareign. Það eru meðal annars öll verðmæti í sjó og á hafsbotni innan efnahagslögsögu, **3. Svo og í almenningum, afréttum og öðrum óbyggðum löndum utan heimalanda, námur í jörð, orka í rennandi vatni og jarðhiti.** Taldi nefndin brýnt að mótuð yrði samræmd stefna og stjórn á nýtingu náttúruauðlinda á Íslandi sem skapaði heilsteyptan lagaramma um hlutverk og ábyrgð ríkisins á ráðstöfun og nýtingu náttúruauðlinda. Ísland hefur gengist undir skuldbindingar að alþjóðarétti er varða rannsóknir og nýtingu á auðlindum, svo sem rammasamning Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar frá 1992 og Kyoto-bókunina frá 1997. Hugtakið sjálfbær þróun hefur

Summary of Comments on C:\Users\abj\Documentum \Checkout\0193-till-0184.wpd

Page: 1

I Number: 1 Author: Þorvaldur Þórðarson Subject: Highlight Date: 5/7/2015 12:17:15 AM

Hverjir eru þessir sérfræðingar?

Það væri skynsamlegt að listi yfir þá fylgi!!

Jafnframt þarf að gæta þess að kalla til sérfræðinga sem þekkja og bera skinbragð á náttúruauðlindina frá sjónarhóli náttúrunnar og ekki bara frá sjónarhóli markaðsaflanna og stjórnsýslunar (eins og var gert þegar auðlindaskýrslan 2000 var unnin!).

I Number: 2 Author: Þorvaldur Þórðarson Subject: Highlight Date: 5/6/2015 10:58:21 PM

Er þá ekki eðlilegt að ákvæðið sé líka í stjórnarskrá einstakra landa, þ.e. í stjórnarskrá Íslands?

I Number: 3 Author: Þorvaldur Þórðarson Subject: Highlight Date: 5/11/2015 10:04:25 AM

Hér inn í vantar landslagið - það er augljóslega auðlind því að við erum að selja það sem varning (commodity) í ferðamenskunni. Sama gildir í raun um náttúruna (gróðurfar, jarðfræðina, jöklana) sem og þjóðgarðanna! Ferðaþjónustan hlýtur að falla undir sömu skilmála sem og aðrar greinar sem eru að nota auðlindir þessa lands sér til framdráttar og hagnaðar.

verið tengt umhverfisrétti allt frá því að Brundtland-skýrslan um sjálfbæra þróun kom út árið 1987 og þá ekki síst í tengslum við nýtingu og verndun náttúruauðlinda og ákvarðanatöku á því sviði. Með sjálfbærri þróun ^[1] er átt við að mæta þörfum samtímans án þess að draga úr möguleikum komandi kynslóða til að mæta þörfum sínum.

II. Almenn um náttúruauðlindir.

^[2] Þjóðmargar náttúruauðlindir sem ýmist gegna veigamiklu hlutverki í framleiðslu eða hafa mikil áhrif á vellíðan fólks eru ekki háðar eignarrétti. Þær eru því ekki markaðsvörur og markaðsöfl geta ekki stjórnað nýtingu þeirra. Slíkar náttúruauðlindir eiga á hættu að vera ofnýttar, stundum svo verulega að þeim er eytt með öllu. ^[3] Þessar auðlindir lúta stjórnun af einhverju tagi. Hagfræðileg vandamál ríkja geta stundum leitt til lagasetningar á þessu sviði. Á sama tíma og hagfræðileg vandamál koma upp við stjórnun náttúruauðlinda vegna ágangs einstaklinga, fyrirtækja og í sumum tilfellum opinberra aðila, til nýtingar þeirra er oft gripið til aðgerða af hálfu ríkisvaldsins til að koma böndum á nýtinguna. Eru þá oftast en ekki sett lög til að ná tökum á auðlindastjórn. Gott dæmi um slíka lagasetningu eru lög nr. 81/1976, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Í lögnum var sjávarútvegsráðherra veitt heimild til að ákveða hámark þess afla sem veiða mátti af ákveðnum fisktegundum á tilteknu tímabili til að koma í veg fyrir ofveiði. Þá getur lagasetning haft í för með sér hagfræðileg áhrif. Ágætt dæmi um slíkt eru lög nr. 85/2002, um breytingu á lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum, og lög nr. 74/2012, um veiðigjöld, með síðari breytingum. Voru með þessari lagasetningu stigin skref í átt að auðlindagjaldi í fiskveiðum og tekin upp veiðigjöld.

III. Hugtakið auðlind.

Hugtakið auðlind er víðfeðmt og nær til margra þátta samfélagsins. Talið er að allir þættir náttúrunnar, jörðin, lífríkið, vatn, sólarljós og loft geti talist til náttúruauðlinda. ^[4] Auðlindir geta verið skilgreindar sem þjóðareign, svo sem fiskstofnar. Afskipti ríkisins ná samt til margra annarra auðlinda en þeirra sem beinlínis eru taldar þjóðareign. Samfélagið sjálft hefur tekið á sig að stuðla að verndun mikilvægra þátta umhverfisins, svo sem hreinleika andrúmsloftsins, og sett reglur um nýtingu dýrastofna og annarra þátta lífríkisins. Segja má að náttúruauðlindir geti verið beinn þáttur í neyslu, t.d. útivistarsvæði og veiðisvæði fyrir villt dýr. Þær auðlindir sem ekki teljast vera náttúruauðlindir eðli málsins samkvæmt eru t.d. mannauður, þekkingarkerfi, gagnagrunnar og önnur hliðstæð verkefni sem menn hafa skapað.

Í skýrslu auðlindanefndar sem forsætisráðuneytið gaf út árið 2000 flokkar Geir Oddsson náttúruauðlindir á ^[5] tveirfarandi hátt (sjá fylgiskjal I með skýrslunni):

Number: 1 Author: Þorvaldur Þórðarson Subject: Highlight Date: 5/6/2015 11:08:16 PM

Er þetta raunhæf fullyrðing?

Að sjálfsgöðu munum við á einn eða annan hátt draga úr möguleikum komandi kynnslóða með nýtingu auðlinda, það verður ekki komist hjá því!

Aftur á móti getum við stuðlað að sú breyting sem fylgir nýtingunni verði hægari en ella með því að beita okkur fyrir skynsamlegri (þarfagreindri) nýtingu á auðlindunum.

Hér vantar þarfagreiningu inn í myndina, þ.e. nota bara það sem við þurfum til þess að viðhalda þeim lífsstöðlum sem samfélagið setur á hverjum tíma.

Number: 2 Author: Þorvaldur Þórðarson Subject: Highlight Date: 5/6/2015 11:08:08 PM

Hér þarf að skilgreina vel og vandlega hvaða náttúruauðlindir er verið að vísa til hér, sem og hvaða náttúruauðlindir falla undir eignarétt!!

Number: 3 Author: Þorvaldur Þórðarson Subject: Highlight Date: 5/6/2015 11:09:22 PM

Hvers konar stjórnun?

Eiga þær ekki í hættu að vera misnýttar? Er það í lagi?

Number: 4 Author: Þorvaldur Þórðarson Subject: Highlight Date: 5/11/2015 10:04:45 AM

Hér þarf frumvarpið að vera skilvirkara og skilgreina án tvímælis hvaða náttúruauðlindir teljast vera þjóðareign og hverjar falla ekki undir slíkan flokk.

Sem dæmi: Ef fallvatn og vatnasvið þess er sem þjóðareign, þá hlýtur virkjun eða önnur mannvirki eða nýting á þessu vatnsfalli falla undir skilmálum um þjóðareign og þar af leiðandi er það nýting á auðlind sem er þá gjaldsett eftir verðlista stjórnvalda!

Number: 5 Author: Þorvaldur Þórðarson Subject: Highlight Date: 5/11/2015 10:07:32 AM

Hver er "eftirfarandi háttur"? Taflan sem á eftir fylgir er ekki nægilega skýr hvað þetta varðar og uppsetningu hennar er mjög ábótavant!

T.d. Hvað vísar fyrirsögnin "Flokkur" á? Hvað er átt við "Land"? Er verið að vísa til auðlindar á landi? Ef svo er þá er þetta mjög ónákvæm sem og ófullnægjandi tilvísun - einfaldlega vegna þess að (a) jarðorkulindir eru ekki nema að litlum hluta á yfirborði - mestur hluti þeirra er neðanjarðar og tilheyrir berggrunninum (sem ættili að vera einn flokkurinn); (b) það er ekki bara landið sem er auðlind, heldur líka sá gróður sem er á því sbr. skóglendi, gras, mosabembur o.s.frv.; (c) skordýr eyða jafn miklum tíma á landi og í lofti og ættu samkvæmt því að tilheyra "Land" og "Andrúmsloft" flokkunum. Jafnframt eru skordýr einnig hluti af viltu "dýraflórunni" og svona mætti lengi áfram telja. Það er mikilvægt að við skilgreinum náttúruauðlindir í berggrunni, einfaldlega vegna þess að tækninni um skáboranir hefur fleygt mikið fram.

Með öðrum orðum, þetta eru handónýtar skilgreiningar og það þarf að fara í þá vinnu að skilgreina náttúruauðlindir á fullnægjandi hátt, annars lendum við alltaf í vandræðum með túlkun á reglugerðum og lögum!

Ef okkur er annt um framtíðina og möguleikum komandi kynnslóða, þá verðum við að fara í þetta verkefni og búa til greinagóða skilgreiningu á náttúruauðlindum okkar sem og hverjar eru í þjóðareign og hverjar eru ekki í þjóðareign. Tvískinnungur hefur aldrei leitt neitt gott af sér!

Flokkur	Gerð	Flokkur	Gerð
Land	Land til beitar	Ferskvatn	Fiskar sem villt dýr
	Land til nýbygginga		Ömengað vatn
	Ýmis hlunnindi		Vatnsból
	Jarðorkulindir		Vatnsföll
	Jarðvegur		Útivist
	Land til urðunar og móttöku úrgangs		Örverur
	Námur	Haf	Efni á hafsbotni og neðan hans
	Friðlýst land		Hafið sem viðtaki úrgangs
	Skordýr		Nytjastofnar
	Land til skógræktar		Siglingaleiðir
	Land til útivistar		Sjávarföll
	Útsýni, landslagsheildir o.fl.		Útivist
	Villt dýr	Andrúmsloft	Hreint loft
	Örverur		Andrúmsloftið sem viðtaki útblásturs
	Rafbylgjur til fjarskipta		
	Vindorka		
	Lífrikið	Vistkerfi	
		Stofnar	
		Erfðæfni	

¹ Þess ber að geta að þessi listi er ekki tæmandi.

Íslendingar eiga hlutdeild í auðlindum mannkyns alls, svo sem auðlindum úthafsins, sólarljósinu og andrúmsloftinu, sem viðtakendur. Oft er forsjá slíkra auðlinda skilgreind á grundvelli alþjóðasamninga þar sem réttindi og skyldur einstakra ríkja eru skilgreind. Því falla þessar auðlindir undir þjóðarforsjá. Með nokkurri einföldun má segja að auðlindahugtakið nái til hvers konar gæða sem eru takmörkuð.

IV. Eignarhald á auðlindum.

Hér á landi hefur eignarhaldi náttúruauðlinda verið háttað með ýmsum hætti og oft og tíðum hafa komið upp deilur í þjóðfélaginu um hvernig þessum málum skuli skipað. Í skýrslu Auðlindanefndar frá árinu 2000 var lagt til að tekið yrði upp nýtt ákvæði í stjórnarskrána þar sem náttúruauðlindir sem ekki væru háðar eignarrétti yrðu lýstar þjóðareign. Ákvæðið sem nefndin lagði til var svohljóðandi:

„Náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti eru þjóðareign eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Handhafar löggjafar og framkvæmdarvalds fara með forsjá, vörslu og ráðstöfunarrétt þessara auðlinda og réttinda í umboði þjóðarinnar.

Náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign má ekki selja eða láta varanlega af hendi til einstaklinga eða lögaðila. Þó má veita þeim heimild til afnota eða hagnýtingar á þessum auðlindum og réttindum gegn gjaldi, að því tilskildu að hún sé tímabundin eða henni megi breyta með hæfilegum fyrirvara eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Slík heimild nýtur verndar sem óbein eignarréttindi.

⁵ Auðlindanefnd: Auðlindaskýrsla 2000 – Álitsgerð auðlindanefndar um stjórn auðlinda Íslands, bls. 89, og Karl Axelsson, Hreinn Hrafnkelsson og Dýrleif Kristjánsdóttir: „Um jarðrænar auðlindir og framtíðar-nýtingu þeirra“, Tímarit Lögréttu. 2. hefti, 4. árg. 2007 bls. 115.

Page: 3

Number: 1 Author: Þorvaldur Þórðarson Subject: Highlight Date: 5/6/2015 11:51:57 PM

Í frumvarpi sem þessu á listinn að vera tæmandi.

Number: 2 Author: Þorvaldur Þórðarson Subject: Highlight Date: 5/7/2015 12:02:58 AM

1. Hér vantar fullnægjandi tilvísun í skýrslu nefndarinnar. Hvernig getum við nálgast þessa skýrslu til þess að athuga rökin og hverjir sátu í þessari nefnd.

2. Ályktunin er ekki betri en einstaklingarnir sem í henni sátu sem og þekking ársins 2000. Ýmislegt hefur breyst á þeim 15 árum sem eru liðin og þar á meðal skilningur okkar á auðlindum og mikilvægi þeirra fyrir samfélagið!

3. Það hlýtur því að vera krafa um að ný auðlindanefnd sé skipuð og farið verði í saumana á málefninu með aðstoð "færustu sérfræðinga"!!!!

Number: 3 Author: Þorvaldur Þórðarson Subject: Highlight Date: 5/6/2015 11:50:24 PM

Og hvað þýðir þetta? Hér þarf að skilgreina einkaeignarréttinn innan umgjarðar náttúruauðlindanna!

Number: 4 Author: Þorvaldur Þórðarson Subject: Highlight Date: 5/7/2015 12:03:14 AM

Þetta er mjög góð klausa og er kjarnin í þessu frumvarpi - setja feitletrað?

Number: 5 Author: Thor Subject: Highlight Date: 5/7/2015 12:04:33 AM

Hvar er tilvísunin?

¹ Náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign ber að nýta á sem hagkvæmastan hátt og á grundvelli sjálfbarrar þróunar og skal arði af þeim varið til þess að vernda auðlindirnar, rannsaka þær og viðhalda þeim, svo og til hagsældar fyrir þjóðina að öðru leyti.²

² Taldi nefndin að vegna þess að aðstæður og viðhorf gætu breyst í tímans rás væri rétt að gera ekki ráð fyrir að náttúruauðlindir og landsréttindi yrðu skilgreind í sjálfri stjórnarskránni heldur yrði það gert í almennum lögum. Þá gekk nefndin út frá því að land, landsréttindi, auðlindir og hlunnindi í þjóðlendum sem ekki voru háðar einkaeignarrétti yrðu þjóðareignir, sbr. lög nr. 58/1998, um þjóðlendum og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, og lög nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Sömu leiðis nytjastofnar á Íslandsmiðum, sbr. lög nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, og auðlindir sem eru á, í eða undir hafsbotninum utan netlaga og svo langt til hafs sem fullveldisréttur Íslands nær, sbr. lög nr. 73/1990, um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins. Jafnframt þyrfti að laga ákvæði þessara laga að hinu nýja stjórnarskrárákvæði.³

³ Þefur þessi tillaga ekki náð fram að ganga né heldur aðrar tillögur sama efnis. Því hefur sú áleitna spurning vaknað hvort ástæða sé til að setja slíkt náttúruauðlindaákvæði inn í stjórnarskrá, sem aðeins verður breytt að það sé samþykkt tvívegis á Alþingi með alþingiskosningum á milli, fremur en að setja ákvæði inn í sérlög sem hægt er að breyta á einu lög-gjafarþingi með einföldum þingmeirihluta. Slíkt var t.d. gert á 135. lög-gjafarþingi með lögum nr. 58/2008, um breytingu á nokkrum lögum á auðlinda- og orkusviði.

Á árum áður var landsvæði á Íslandi skipt í eignarlönd, afrétti og almenninga eftir því hvernig eignarhaldi var háttað. Með lögum nr. 58/1998, um þjóðlendum og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, var gerð breyting á þessari skipan og nú er íslensku landi að meginstefnu skipt í eignarlönd og þjóðlendum. Í 2. gr. laganna er skýrt kveðið á um að íslenska ríkið sé eigandi hvers konar landsréttinda og hlunninda sem ekki eru háð einkaeignarrétti. Þarna var verið að skerpa mörkin á milli eignarréttar ríkisins á auðlindum sem kveðið er á um í ýmsum lögum og einkaeignarréttar einstaklinga á auðlindum.

Í 3. gr., sbr. 2. gr., laga nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, með síðari breytingum, kemur fram að eignarréttur að auðlindum í eignarlöndum og þar með talið innan netlaga í stöðuvötnum og sjó,⁴ á forræði landeiganda. Í frumvarpinu var aftur á móti lýst yfir eignarrétti ríkisins á auðlindum í jörðu utan eignarlanda og nær sá réttur meðal annars til jarðefna, jarðhita og grunnvatns.⁴ Með lögum nr. 58/2008, var bætt nýrri grein við löginn, 3. gr. a, og eru 1. og 2. mgr. hennar svohljóðandi:

„Ríki, sveitarfélögum og fyrirtækjum, sem alfarið eru í eigu þeirra, er óheimilt að framselja beint eða óbeint og með varanlegum hætti eignarrétt að jarðhita og grunnvatni umfram heimilis- og búþarfir, sbr. 1. mgr. 10. gr. og 14. gr.

⁴ Rétt fyrir ákvæði 1. mgr. er heimilt að framselja réttindi til ríkis, sveitarfélags eða félags sem alfarið er í eigu ríkis og/eða sveitarfélaga og sérstaklega er stofnað til að fara með eignarhald þessara réttinda.“

Í 2. gr. vatnalaga, nr. 15/1923, er vatnsréttindum lýst svo: „Landareign hverri, þ.m.t. þjóðlendu, fylgir réttur til umráða og hagnýtingar á því vatni, straumvatni eða stöðuvatni, sem á henni er á þann hátt sem lög þessi heimila.“ Um frekari útfærslu réttinda er fjallað nánar í II. kafla laganna. Í 16. gr. laganna er fjallað um ráðstöfunarheimildir opinberra aðila, og hljóða 1.–3. mgr. greinarinnar svo:

² Auðlindanefnd: Auðlindaskýrsla 2000 – Álitsgerð auðlindanefndar um stjórn auðlinda Íslands, bls. 27.

³ Auðlindanefnd: Auðlindaskýrsla 2000 – Álitsgerð auðlindanefndar um stjórn auðlinda Íslands, bls. 27.

⁴ Alþt. 1997–98, A-deild, þskj. 574, bls. 2555–2556.

Page: 4

-
- 1** Number: 1 Author: Thor Subject: Highlight Date: 5/6/2015 11:50:09 PM
Ditto, sbr. síðustu athugasemd!
-
- 1** Number: 2 Author: Thor Subject: Highlight Date: 5/7/2015 12:19:11 AM
Þar sem þetta er mjög umdeilt atriði og skoðanir sem hafa komið fram á síðustu árum stangast mjög á við þessa ályktun. Þetta þarfnast ítarlegrar endurskoðunar!
-
- 1** Number: 3 Author: Þorvaldur Þórðarson Subject: Highlight Date: 5/11/2015 10:09:09 AM
Er þá ekki eðlilegt að þessi umræða fari fram (á skipulegan hátt) fram á opinberum vettvangi og með þátttöku þjóðarinnar og fari svo í þjóðaratkvæði?
-
- 1** Number: 4 Author: Þorvaldur Þórðarson Subject: Highlight Date: 5/11/2015 10:09:32 AM
En þurfa þá landeigendur ekki að borga eignarskatt af landeignunum eins og aðrir landsmenn sem eiga eignir?
-
- 1** Number: 5 Author: Þorvaldur Þórðarson Subject: Highlight Date: 5/7/2015 12:28:33 AM
Viljum við virkilega hafa þetta ákvæði um heimild til framsals í lögum?

„Ríki, sveitarfélögum og fyrirtækjum sem alfarið eru í eigu þeirra er óheimilt að framselja beint eða óbeint og með varanlegum hætti rétt til umráða og hagnýtingar á því vatni sem hefur að geyma virkjanlegt afl umfram 10 MW.

Rétt fyrir ákvæði 1. mgr. er heimilt að framselja réttindi til ríkis, sveitarfélags eða félags sem er alfarið í eigu ríkis og/eða sveitarfélaga og er sérstaklega stofnað til að fara með eignarhald þessara réttinda.

Ríki, sveitarfélögum og félögum í þeirra eigu, sbr. 2. mgr., er heimilt að veita tímabundið afnotarétt að réttindum skv. 1. mgr. til allt að 65 ára í senn. Handhafi tímabundins afnotaréttar skal eiga rétt á viðræðum um framlengingu réttarins þegar helmingur umsamins afnotatíma er liðinn.“

Í 1. gr. laga nr. 73/1990, um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins, er tekinn af allur vafi um að enginn annar en íslenska ríkið sé eigandi allra auðlinda á, í eða undir hafsbotninum utan netlaga og svo langt til hafs sem fullveldisréttur íslenska ríkisins nær samkvæmt lögum, alþjóðasamningum eða samningum við einstök ríki.

Í 1. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, er kveðið á um eignarhald á fiskstofnum á Íslandsmiðum. Þar segir í 1. gr.: „Nytjastofnar á Íslandsmiðum eru sameign íslensku þjóðarinnar.“ Hreinir hagsmunir og heimildir sem réttarreglur tryggja öllum almenningi til mismunandi nota vissra verðmæta eða víðtækra umráða verða ekki talin eign. Þetta þýðir að almenningur, þjóðin eða þjóðarheildin, getur ekki verið eigandi í eignarréttarlegum skilningi, enda hefur þjóðin sem slík ekki þær almennu heimildir sem einstaklingseignarrétti fylgja.⁵ Ríkið getur hins vegar verið aðili eignarréttinda.⁶ Af þessu má ráða að eignarréttur náttúruauðlinda hér á landi sé í meginatriðum tvenns konar að íslenskum rétti:

1. Séreignarréttur einstaklinga eða lögaðila sem nefndur hefur verið einkaeignarréttur og fara þeir sem njóta hans með rétt til hvers konar umráða og ráðstöfunar auðlindanna svo fremi að þeim rétti séu ekki settar skorður í lögum eða vegna réttinda annarra.
2. Eignarréttur ríkisins sem því hefur verið fenginn með einstökum fyrirmælum í lögum er sérstakt form á eignarráðum.

Það sem skilur að framangreindan rétt ríkisins og einkaeignarrétt sem ríkið getur verið aðili að eins og hver annar lögaðili, er að ríkinu hefur verið falinn hinn sérstaki eignarréttur í skjóli þess að engir einstaklingar eða lögaðilar geti sannað eignarrétt sinn að þeim náttúruauðlindum sem um er að ræða.⁷

V. Auðlindir án eiginlegs eignarréttar.

Fyrir utan náttúruauðlindir sem falla undir eignarrétt eru fyrir hendi margvísleg náttúru-gæði sem telja má til náttúruauðlinda í víðtækustu merkingu þess orðs. Flest svæði á jarðarkringlunni lúta einhvers konar yfirráðum ríkja og nú er lítið sem ekkert eftir af ónumdum svæðum (lat. *res nullius*).⁸ Latneska hugtakið *res communes* merkir það sem er öllum sameiginlegt og í eignarrétti hefur það verið notað um ákveðin gæði og/eða eftir atvikum svæði sem eru utan lögsögu einstakra ríkja og öllum er frjáls til umferðar og nota. Ekki er hægt að viðurkenna neinn eignarrétt í hefðbundnum skilningi, hvorki einkaeignarrétt né eignarrétt ríkja yfir gæðum þessum eða svæðum. Má hér nefna til útskýringar dæmi um *res communes*:

⁵ Þorgeir Örlygsson: „Hver á kvótann?“, bls. 39–40, og Þorgeir Örlygsson: Kaflar úr eignarétti I, bls. 6.

⁶ Þorgeir Örlygsson: Kaflar úr eignarétti I, bls. 6.

⁷ Auðlindanefnd: Auðlindaskýrsla 2000 – Álitsgerð auðlindanefndar um stjórn auðlinda Íslands, bls. 24.

⁸ Björg Thorarensen og Pétur Leifsson: Kaflar úr þjóðarétti, 2. útgáfa, Reykjavík 2005 (handrit við kennslu), bls. 57.

Hafsvæði sem er utan lögsögu ríkja, oft kallað úthaf, geimurinn sem er utan lofthelgi einstakra ríkja, andrúmsloftið og sólarljósið. Þessi gæði geta verið takmörkunum háð varðandi ráðstöfun, nýtingu og meðferð. Ríki heims hafa í gegnum árin gert með sér alþjóðlega sáttmála og gengist undir þjóðréttarlegar skuldbindingar til þess að vernda óheft og óspillt not af þessum auðlindum. Einstök ríki hafa í krafti fullveldisréttar síns síðan sett sérstakar og nánari reglur innan lögsögu sinnar.⁹

VI. Leiðir til auðlindastjórnar.

Verulega hefur gengið á fjölmargar náttúruauðlindir undanfarna áratugi og svo mikið að nú er tilfinnanlegur skortur á mörgum mikilvægum auðlindum, eins og vatni og öðrum umhverfisgæðum af ýmsu tagi. Því hafa þjóðir heims kappkostað við að finna og þróa leiðir til að nýta náttúruauðlindir með hagkvæmum hætti og beinist athyglin aðallega að hagrænum stjórnækjum sem takmarka ekki nýtingu á náttúruauðlindum, heldur haga nýtingu þannig að hún sé ábatasöm fyrir viðkomandi og heildarhag allra.¹⁰ Bent hefur verið á að erfiðara sé að stjórna auðlindum sem fjáls aðgangur er að af því að þá er ekki um að ræða umráðarétt einstakra aðila yfir þeim. **1. Margir hagfræðingar** hafa haldið því fram að í mörgum tilvikum sé hægt að leysa þennan vanda með því að breyta sameign í einkaeign, eða með því að úthluta afnotarétti/kvótum til tiltekinna einstaklinga eða fyrirtækja. **2. Þá hafa verið sett fram sjónarmið um að afnotarétturinn sé bæði framseljanlegur og varanlegur.**¹¹

Aðferðum við auðlindastjórn má skipta í fjóra meginflokka en þeir eru:

1. Eignarréttarskipan.
2. Leiðréttandi gjöld og uppbætur, svokallaðir grænir skattar.
3. Magntakmarkanir.
4. Tæknileg skilyrði.¹²

4. Þínhverjir eru þeirrar skoðunar að út frá fræðilegu sjónarmiði skili fyrstu tveir flokkarnir hagkvæmustu auðlindanýtingunni þjóðhagslega séð. Eignarréttarskipan er **5. Þín álitlegri** því að jafnaði krefst hún minni miðstýringar og upplýsingaöflunar en leiðréttandi gjöld og uppbætur. Á móti kemur að stundum er erfið að koma við nægilega fullkominni eignarréttarskipan. **6. Þín hvað er um að auðlindir séu ekki nýttar eins og hagkvæmast væri og hefur það orðið til þess að margar þeirra, eins og andrúmsloftið, ósonlagið, landslag, dýra- og fiskstofnar, lífríkið og fleiri auðlindir, eru ekki í séreign og þar með geta ekki orðið viðskipti með þessi gæði. Afleiðingarnar geta orðið afdrifaríkar eins og dæmin sanna um dýr í útrýmingarhættu og þau sem þegar hefur verið útrýmt eins og til dæmis moa-moa fuglinn á Nýja-Sjálandi og geirfuglinn á Íslandi. Ekkert kemur í staðinn fyrir útdaða tegund og engir fjármunir geta bætt skaðann.**

Af framangreindum fjórum aðferðum við auðlindastjórn eru þær tvær fyrstnefndu **7. Þín aldar vera hagfræðilega skilvirkastar.** Það er því afar athyglisvert að hér á landi hefur einkum tveimur síðastnefndu aðferðunum verið beitt við auðlindastjórn. Magntakmarkanir eiga tæpast rétt á sér nema þegar fyrstu tvær leiðirnar eru ekki tiltækar. Hvað varðar síðustu aðferðina, að byggja auðlindastjórn upp á tæknilegum takmörkunum þá er það í flestum tilfellum verra en athafnaleysi frá þjóðhagslegu sjónarmiði.

⁹ Auðlindanefnd: Auðlindaskýrsla 2000 – Álitsgerð auðlindanefndar um stjórn auðlinda Íslands, bls. 25–26.

¹⁰ Auðlindanefnd: Auðlindaskýrsla 2000 – Álitsgerð auðlindanefndar um stjórn auðlinda Íslands, bls. 18.

¹¹ Auðlindanefnd: Auðlindaskýrsla 2000 – Álitsgerð auðlindanefndar um stjórn auðlinda Íslands, bls. 19.

¹² Ragnar Ámason: „Náttúruauðlindir, hagvöxtur og velferð“, bls. 26.

1 Number: 1 Author: Thor Subject: Highlight Date: 5/11/2015 10:10:13 AM
Hverjir, væri gott að nefna lykilmöfnið hér með tilskildum tilvitnunum, því annars er þessi staðhæfing ómerk!

1 Number: 2 Author: Thor Subject: Highlight Date: 5/11/2015 10:10:49 AM
En þetta er bara eitt sjónarmið af mörgum og það væri tilhlýðilegt að taka hér tillit til sjónarmiða sem tilheyra 21 öldinni (2000 skýrslan tilheyrir 20 öldinni og endurspeglar viðhorf þess tíma). Er ekki komin tími á að við færum okkur nær nútímanum?

1 Number: 3 Author: Thor Subject: Highlight Date: 5/7/2015 12:52:12 AM
Hvað með "samnýtingu" á samfélagslegum skala?

Hvað eru "tæknileg skilyrði"? Hér þarf að koma til freakir skýringar og/eða skilgreiningar á þessu hugtaki.

1 Number: 4 Author: Thor Subject: Highlight Date: 5/11/2015 10:13:43 AM
Hverjir, auðlindanefnd árið 2000?

Hér þarf textinn að vera skýrari og segja tungutæpulaust hverjir þetta eru og vísa í skjöl og rit þar sem þessar koðanir eru settar fram! Jafnframt þarf að athuga hvort önnur sjónarmið hafi komið fram!

1 Number: 5 Author: Thor Subject: Highlight Date: 5/11/2015 10:14:53 AM
Af hverjum, fjármagnsspekúlöntum?

Þetta er ekki röksemdafærsla, heldur staðhæfing lýsir ákveðinni, en órökstuddri skoðun einhvers eða einhverra einstaklinga! Sem slík gengur þessi staðhæfing gegn þjóðarhag!

1 Number: 6 Author: Thor Subject: Highlight Date: 5/7/2015 12:50:30 AM
Ef ég les textann rétt, þá er þetta mjög undarleg röksemdarfærsla. Báðar fuglategundirnar sem hér um ræðir urðu fyrir útrýmingu vegna framlags einkageirans/einstaklinga og væru kannski til staðar ef að samfélagið hefði fengið tækifæri til þess að beita sinni þekkingu á jákvæðan hátt!!!

1 Number: 7 Author: Thor Subject: Highlight Date: 5/7/2015 12:54:37 AM
Hver og hversu margir telja þær vera "skilvirkustu" aðferðirnar. Hér vantar tilvísanir í þá sem eru á þessari skoðun og þær heimildir sem sýna fram á skilvirkni aðferðanna. Annars er þetta órökstudd og ómerk staðhæfing!

1 Number: 8 Author: Thor Subject: Sticky Note Date: 5/7/2015 12:56:05 AM
Þið verðið að koma með betri rök en þetta, einfaldlega vegna þess að eins og textinn stendur, þá eru þetta órökstuddar staðhæfingar og því ómarktæk!

VII. Hagfræðileg álitaeefni.

Markaðskerfi er ráðandi skipulag efnahagsstarfsemi ríkja heims og fer nýting náttúruauðlinda fram innan ramma þess kerfis. Viðskipti eru flutningur eignarréttar frá einum aðila til annars og því krefjast viðskipti þess að hann sé til staðar. An eignarréttar geta engin viðskipti átt sér stað. Sumir eru þeirrar skoðunar að náttúruauðlindir gegni lykilhlutverki í allri framleiðslu sem síðan skapar hagsæld samfélagsins. Færa má fyrir því rök að flestir þættir náttúrunnar, eins og til dæmis jörðin, vatnið, loftið, sólarljósið og lífríkið, geti talist til náttúruauðlinda. Þær verða ekki verðmætari í efnahagslegum skilningi fyrr en eftirspurn myndast og framboðið hættir að verða ótakmarkað. Náttúran gegnir tvíþættu hlutverki í framleiðslustarfsemi. Annars vegar er hún uppspretta þeirrar orku og hráefna sem framleiðslan þarfnast og hins vegar verður hún að taka við þeim úrgangi sem af framleiðslunni stafar. Af þessu leiðir að andrúmsloftið verður að náttúruauðlind fyrir efnahagsstarfsemina, því að það tekur við útstreymi gróðurhúsalofttegunda og er því nokkurs konar viðtaki fyrir þær. Því má segja með nokkurri einföldun að auðlindahugtakið nái til hvers konar gæða sem eru takmörkuð.¹³

Á undanförunum áratugum hefur komið í ljós að margar náttúruauðlindir sem áður virtust ótakmarkaðar eru það ekki og eru orðnar að takmörkuðum auðlindum. Þegar slíkt á sér stað kemur upp hættan á að ótakmarkaður aðgangur leiði til ofnýtingar og sóunar. Hægt er að bregðast við þessum vandamálum með því að takmarka aðgang að auðlindunum með skilgreindum eignarrétti eða setja reglur er varða nýtingu þeirra. Þegar aðgangur að náttúruauðlindunum er takmarkaður með þessum hætti fá þær markaðsverð í nútímaskilningi þess orðs. Einnig er hægt að verðleggja náttúruauðlindir og réttinn til að nýta þær sem leiðir til þess að hægt sé að eiga viðskipti með þær. Talið er að sú aðferð skapi meiri virðingu fyrir viðkomandi auðlind og leiði til ábyrgari nýtingar hennar. Jafnframt hvetur þetta fyrirtæki sem þurfa á auðlindinni að halda til þess að **la fram hagkvæmni í rekstri**. Það má færa fyrir því rök að auðlindaskortur sé til staðar á Íslandi ekki síður en annars staðar. Mengun andrúmslofts og sjávar, hlýnun jarðar og rýmun ósonlagsins eru hnattræn vandamál og snerta Íslendinga eins og aðrar þjóðir. Því er spáð nú að röskun vistkerfa og breyting veðurfars hafi ófyrirsjáanlegar afleiðingar og skapi vanda fyrir komandi kynslóðir. Aukning gróðurhúsaáhrifa er afleiðing iðnvæðingar, fólksfjölgunar, röskunar og andvaraleysis um þessi mál vegna fjárhagslegra hagsmuna af því að viðhalda framleiðslustigi og neyslu.

Hlýnun andrúmslofts, minnkun á líffræðilegri fjölbreytni og eyðingu ósonlagsins má rekja til nýrrar tegundar neyslumynsturs mannkynsins sem byggist á síaukinni eftirspurn eftir efnislegum gæðum sem eru framleidd í iðnaði sem þarfnast náttúrulegra auðlinda og veldur ójafnvægi í náttúrunni. Þetta getur stofnað lífríki jarðarinnar í hættu. Gríðarlegur efnahagsvöxtur og ör fólksfjölgun hefur valdið því að nýting auðlinda og umhverfismál hafa orðið eitt helsta viðfangsefni ríkja heims á undanförunum árum.¹⁴ Á síðustu hundrað árum hefur fólksfjöldi í heiminum vaxið úr 1,65 milljörðum manna í rúmlega 6,7 milljarða og 80% af þessari fjölgun hefur átt sér stað eftir 1950.¹⁵ Mannfjöldaspá gerir ráð fyrir að árið 2025 verði mannkynið 8 milljarðar og 9,2 milljarðar árið 2050.¹⁶ Maðurinn hefur nú gríðarleg og víðtæk áhrif á helstu undirstöður lífríkisins í orku- og efnahringrás jarðarinnar.¹⁷


¹³ Karl Axelsson, Hreinn Hrafnkelsson og Dýrleif Kristjánsdóttir: „Um jarðrænar auðlindir og framtíðarnýtingu þeirra“, bls. 115.

¹⁴ Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Stefnumörkun til 2020, bls. 9.


¹⁵ Guruswamy, Lakshman D: International environmental law in a nutshell, bls. 121.

¹⁶ Guruswamy, Lakshman D: International environmental law in a nutshell, bls. 122.

¹⁷ Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Stefnumörkun til 2020, bls. 9.

 Number: 1 Author: Thor Subject: Highlight Date: 5/7/2015 12:59:17 AM

Tilvitnanir vantar! Er þessi fullyrðing 100% rétt? Leiga felur ekki flutning á eignarétti, en samt telst hún vera viðskipti!

 Number: 2 Author: Thor Subject: Highlight Date: 5/7/2015 1:02:04 AM

Hvers konar hagkvæmni, fjárhagslegri eða samfélagslegri? Ekki alveg sami hluturinn!

Það er visindalega sannað að hinir efnameiri eyða meiru en hinir fátækari og því gengur hraðar á náttúruauðlindir heimsins í þeim ríkjum sem búa við meiri hagsæld.¹⁸

VIII. Gjaldtaka náttúruauðlinda hér á landi.

Bent hefur verið á að í sumum tilvikum er mögulegt að verðleggja náttúruauðlindir og þá sérstaklega réttinn til að nota þær. Löggjafinn getur ákveðið að láta þá sem nýta auðlind greiða með einum eða öðrum hætti gjald til samfélagsins fyrir afnot hennar, hvort sem um er að ræða gjaldtöku í formi skatta eða þjónustugjalda. Slík gjaldtaka þarf að vera almenn og við framkvæmd hennar skal gæta málefnalegra sjónarmiða og jafnræðis.¹⁹ Leiðsögn markaðshagkerfisins, eða „ósýnilega höndin“ svonefnda, nær aðeins til þeirra gæða sem unnt er að kaupa og selja á markaði og til þess að úrræði eins og gjaldtaka verði tekin upp í einhverri mynd verða pólitískar og efnahagslegar forsendur að vera til staðar.

Ágætt fordæmi gjaldtöku hér á landi af auðlind var kísilgúrverksmiðjan við Mývatn. Fyrirtækið var látið greiða leigugjald fyrir afnot auðlindarinnar í almenningi Mývatns. Annað dæmi um slíka gjaldtöku er skv. 3. gr. laga nr. 101/2000, um breytingar á lögum um eignarétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, nr. 73/1990. Í lögnum er iðnaðarráðherra veitt heimild til þess að ákvarða eða semja um endurgjald fyrir töku eða nýtingu ólífrænna eða lífrænna auðlinda hafsbotsins annarra en lifandi vera utan netlaga, sbr. 1. gr. laganna. Með lögum nr. 85/2002, um breytingu á lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum, og lögum nr. 74/2012, um veiðigjöld, voru stigin skref í átt að auðlindagjaldi í fiskveiðum þegar tekin voru upp veiðigjöld.

¹⁸ The use of emissions trading in relation to other means of reducing emissions: a Nordic comparative study. Nordic Council Ministers, Thema Nord 2006:539, Kaupmannahöfn 2006, bls. 57.

¹⁹ Þorgeir Örlygsson: „Hver á kvótann?“, bls. 53.