

# Skýrsla

**forsætisráðherra um starf auðlindastefnunefndar.**

(Lögð fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012–2013.)





Nefnd um stefnumörkun í auðlindamálum ríkisins (auðlindastefnunefnd), sem forsætisráðherra skipaði í kjölfar ákvörðunar ríkisstjórnar 31. maí 2011, skilaði skýrslu til ráðherra 12. september 2012. Skýrsla nefndarinnar fer hér á eftir.



## Efnisyfirlit

<b>1.</b>	<b>INNGANGUR</b> .....	<b>7</b>
<b>2.</b>	<b>AFMÖRKUN</b> .....	<b>9</b>
<b>2.1.</b>	<b>Verkefni</b> .....	<b>9</b>
2.1.1.	Skipulag auðlindamála og auðlindastefna í rýmri og þrengri merkingu .....	9
2.1.2.	Meginforsendur .....	11
2.1.3.	Þýðing sjálfbærrar þróunar .....	11
2.1.4.	Mögulegt umfang auðlindaarðs .....	12
<b>2.2.</b>	<b>Hugtakanotkun</b> .....	<b>14</b>
2.2.1.	Auðlind .....	14
2.2.2.	Auðlindarenta og auðlindaarður .....	15
2.2.3.	Auðlindarentuskattur .....	16
<b>2.3.</b>	<b>Afstaða nefndarinnar</b> .....	<b>17</b>
2.3.1.	Markmið .....	17
2.3.2.	Auðlindir og gæði .....	18
2.3.3.	Eignarhald og auðlindastefna .....	19
2.3.4.	Eignarhald á sérleyfishöfum .....	22
2.3.5.	Tímalengd sérleyfa til nýtingar .....	23
2.3.6.	Meðferð auðlindaarðs .....	26
<b>3.</b>	<b>TILLÖGUR</b> .....	<b>28</b>
<b>3.1.</b>	<b>Yfirlit</b> .....	<b>28</b>
<b>3.2.</b>	<b>Auðlindasjóður og Auðlindareikningur</b> .....	<b>28</b>
3.2.1.	Almenn atriði .....	28
3.2.2.	Markmið .....	29
3.2.3.	Tillögur .....	29
<b>3.3.</b>	<b>Samræmd auðlindaumsýsla</b> .....	<b>30</b>
3.3.1.	Almenn atriði .....	30
3.3.2.	Markmið .....	31
3.3.3.	Tillögur .....	32
<b>3.4.</b>	<b>Olía og jarðgas</b> .....	<b>32</b>
3.4.1.	Almenn atriði .....	32

3.4.2.	Markmið .....	35
3.4.3.	Tillögur .....	35
<b>3.5.</b>	<b>Vatnsföll og jarðvarmi til orkuvinnslu .....</b>	<b>35</b>
3.5.1.	Almenn atriði .....	35
3.5.2.	Markmið .....	38
3.5.3.	Tillögur .....	38
<b>3.6.</b>	<b>Ferskvatn.....</b>	<b>39</b>
3.6.1.	Almenn atriði .....	39
3.6.2.	Markmið .....	40
3.6.3.	Tillögur .....	40
<b>3.7.</b>	<b>Nytjastofnar sjávar.....</b>	<b>41</b>
3.7.1.	Almenn atriði .....	41
3.7.2.	Markmið .....	43
3.7.3.	Tillögur .....	44
<b>3.8.</b>	<b>Losunarheimildir .....</b>	<b>44</b>
3.8.1.	Almenn atriði .....	44
3.8.2.	Markmið .....	46
3.8.3.	Tillögur .....	46
<b>3.9.</b>	<b>Þjóðlendur, önnur takmörkuð gæði og leyfisveitingar.....</b>	<b>47</b>
3.9.1.	Almenn atriði .....	47
3.9.2.	Markmið .....	49
3.9.3.	Tillögur .....	49
<b>4.</b>	<b>SAMANTEKT.....</b>	<b>50</b>
<b>5.</b>	<b>ÍTAREFNI.....</b>	<b>54</b>
<b>6.</b>	<b>ERINDISBRÉF .....</b>	<b>56</b>

## 1. Inngangur

Nefnd um stefnumörkun í auðlindamálum ríkisins (Auðlindastefnunefnd) var sett á fót með erindisbréfi forsætisráðherra, samkvæmt ákvörðun ríkisstjórnar 31. maí 2011. Í upphafi var nefndin skipuð þannig: Arnar Guðmundsson formaður, fulltrúi forsætisráðherra; Álfheiður Ingadóttir, fulltrúi umhverfisráðherra; Bjarni Harðarson, fulltrúi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra; Gunnar Tryggvason, fulltrúi iðnaðarráðherra; Indriði H. Þorláksson, fulltrúi fjármálaráðherra; Ragnar Arnalds, fulltrúi innanríkisráðherra og Svanfríður Inga Jónasdóttir, fulltrúi efnahags- og viðskiptaráðherra.

Um áramótin 2011-2012 urðu þær breytingar á skipan nefndarinnar að Indriði H. Þorláksson varð fulltrúi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og efnahags- og viðskiptaráðherra, Svanfríður Inga Jónasdóttir varð fulltrúi fjármálaráðherra og Bjarni Harðarson vék úr nefndinni. Þannig skipuð lauk nefndin störfum sínum.

Í starfi Auðlindastefnunefndar hefur verið lögð áhersla á að fara yfir þær ítarlegu skýrslur sem unnar hafa verið á undanförunum árum um auðlindamál. Markmiðið var að draga saman raunhæfar tillögur um stefnu sem ríkisstjórn og Alþingi gætu tekið afstöðu til og hrint í framkvæmd. Skipan nefndarinnar, forsendur í erindisbréfi og tímamörk gáfu ekki tilefni til að láta fara fram sjálfstæðar og viðamiklar úttektir, rannsóknir eða viðtöl. Leitað var fanga í viðamikilli skýrslu Auðlindanefndar frá árinu 2000, auk áfangaskýrslu nefndarinnar frá árinu 1999, sem byggðar voru á ítarlegum viðtölum við fjölda hagsmunaaðila og sérfræðinga auk greiningar fræðimanna. Auðlindanefnd var þverpólitísk og skýrsla hennar lagði traustan grunn sem segja má að byggt hafi verið ofan á síðan, m.a. í skýrslu nefndar forsætisráðherra sem skipuð var samkvæmt III. bráðabirgðaákvæði laga nr. 58/2008, um fyrirkomulag varðandi leigu á vatns- og jarðhitaréttindum í eigu íslenska ríkisins. Til viðbótar við það sem að framan greinir um skýrslu Auðlindanefndar skal þess sérstaklega getið að Auðlindastefnunefnd kynnti sér og studdist við skýrslu starfshóps um mótun heildstæðrar orkustefnu fyrir Ísland frá 2011, stefnumótunarskjalið Ísland 2020<sup>1</sup>, skýrslu nefndar um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða sem skipuð var samkvæmt bráðabirgðaákvæði laga nr. 1/1999, skýrslur og stefnumótun orkufyrirtækjanna sjálfra sem og skýrslu Alþjóða gjaldeyrissjóðsins frá júní 2011 „*Iceland: Advancing Tax Reform and the Taxation of Natural Resources*“.

Með nefndinni hafa starfað Páll Þórhallsson, skrifstofustjóri í forsætisráðuneyti, Sif Guðjónsdóttir, lögfræðingur í forsætisráðuneyti og Þórður Reynisson, lögfræðingur í iðnaðarráðuneyti.

Nefndin hélt fjórtán formlega fundi. Forsætisráðherra var afhent áfangaskýrsla í janúar 2012. Samkvæmt erindisbréfi skyldi verkinu lokið fyrir 1. desember 2011 en að beiðni nefndarinnar var starfstími hennar framlengdur. Nefndin fékk á sinn fund gesti til að fara yfir og ræða þau gögn og skýrslur sem lögð voru grundvallar, auk þess að fjalla um mikilvæg

---

<sup>1</sup> Ísland 2020 – sókn fyrir atvinnulíf og samfélag, janúar 2011. Sjá: <http://www.forsaetisraduneyti.is/2020/>

hugtök. Einnig áttu fulltrúar nefndarinnar fund með norska lögfræðingnum Olav Felland sem sérhæft hefur sig í vatnsréttindum í Noregi.

Í júní 2012 stóðu forsætisráðuneytið og Auðlindastefnunefnd fyrir opnu málþingi í Hörpu þar sem formaður kynnti drög að lokaskýrslu nefndarinnar. Um tillögurnar fjölluðu einnig þeir dr. Daði Már Kristófersson, dósent við hagfræðideild Háskóla Íslands og sérfræðingur í umhverfis- og auðlindahagfræði, og Philip J. Daniel, yfirmaður skattastefnusviðs Alþjóða gjaldeyrissjóðsins og sérfræðingur í skattlagningu auðlinda, sem var sérstakur gestur málþingsins. Jafnframt héldu fulltrúar þingflokka stuttar framsögur og loks fóru fram pallborðsumræður allra þátttakenda. Að loknu málþingi var almenningi og hagsmunaaðilum gefinn frestur til að koma á framfæri athugasemdum við skýrsludrögin. Athugasemdir bárust frá Samorku og Orkuveitu Reykjavíkur.

Þær ábendingar og athugasemdir sem settar voru fram á málþinginu og bárust í kjölfar þess voru teknar til umfjöllunar á fundi nefndarinnar og tillit til þeirra tekið að hluta.



## 2. Afmörkun

### 2.1. Verkefni

#### 2.1.1. Skipulag auðlindamála og auðlindastefna í rýmri og þrengri merkingu

Við skipulag auðlindamála hefur ríkið hlutverki að gegna sem eigandi og/eða umsjónaraðili auðlinda og takmarkaðra gæða fyrir hönd þjóðarinnar. Heildstæð auðlindastefna stendur á þremur stoðum:

1. Rannsóknir auðlinda, stefnumótun og ráðgjöf um verndun eða nýtingu þeirra.
2. Ákvarðanir um nýtingu í atvinnuskyni, skilyrði sem sett eru um umgengni við auðlind eða gæði sem nýta á og eftirlit með nýtingu.
3. Umsýsla og mótun stefnu um hvernig handhafar sérleyfa til nýtingar eru valdir, gjalddöku fyrir sérleyfi, hvernig mögulegri auðlindarentu sem myndast í skjóli sérleyfa til nýtingar er skipt milli þjóðarinnar og sérleyfishafa og tímalengd sérleyfa. Undir þennan þátt fellur líka hinn mikilvægi sýnileiki auðlindaarðs og meðferðar hans. Þessi þriðji þáttur í skipulagi auðlindamála er hér nefndur auðlindastefna og hugtakið þannig notað í þrengri merkingu en „heildstæð auðlindastefna“.

Tvær fyrstnefndu stoðirnar eru nokkuð traustar hér á landi og stjórnýsla þeirra í föstum skorðum, annars vegar í ráðuneyti umhverfis- og auðlindamála og stofnunum þess og hins vegar í ráðuneyti atvinnuvega og nýsköpunar og stofnunum þess.

Í erindisbréfi Auðlindastefnunefndar er tekið fram að lykilþættir í fyrstu tveimur stoðum heildstæðrar auðlindastefnu, á borð við ákvarðanir um verndun og nýtingu auðlinda ásamt áherslum í atvinnuuppbyggingu og samfélagsþróun, séu utan við verksvið nefndarinnar nema að því marki sem aðferð við ráðstöfun nýtingarréttar eða annarra réttinda og meðferð auðlindarentu, sbr. kafla 2.2.2, hafi bein áhrif á þessa þætti. Sú stefnumótun er sett fram á öðrum vettvangi. Þeirra á meðal eru Orkustefna, Rammaáætlun um vernd og nýtingu náttúrusvæða með áherslu á vatnsafl og jarðhitasvæði, lög um stjórn fiskveiða, umhverfisverndarlög, auðlinda- og orkulög, Ísland 2020, stefnumótun og áætlanir sveitarfélaga og vísindaleg ráðgjöf stofnana.

Í erindisbréfi nefndarinnar segir svo:

*Samkvæmt samþykkt ríkisstjórnar er nefnd um auðlindastefnu ríkisins ætlað að taka á þeim þáttum sem varða ráðstöfun nýtingarréttar sameiginlegra auðlinda og ýmissa réttinda sem ríkið ræður yfir, umsýslu þessara réttinda og meðferð tekna sem hún skapar*

*samanber samþykktir um stofnun Auðlindasjóðs í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar og áætluninni Ísland 2020.*

Um almenna stefnumörkun varðandi það hvernig staðið er að ráðstöfun nýtingarréttar á auðlindum og ráðstöfun ýmissa réttinda sem ríkið ræður yfir segir í erindisbréfi að æskilegt sé að slík stefnumörkun sé „í senn almenn og heildstæð, og geti t.a.m. náð til nýtingarréttar á þjóðlendum, vatnsafli, jarðvarma, ferskvatni, fiskistofnun, fjarskiptatíðnum, námum og kolvetnum í jörðu auk losunarheimilda, en hún þarf jafnframt að vera þannig að hægt sé að útfæra hana með sértækari hætti fyrir einstök málefnasvið.“

Fram kemur í erindisbréfi að Auðlindastefnunefnd sé falið að greina og leggja mat á hvort „færa eigi á eina hendi innan stjórnáráðs, og þá eftir atvikum í ráðuneyti eða stofnun, forræði yfir og ráðstöfun þeirra auðlinda og réttinda sem hér um ræðir og fallið gætu undir Auðlindasjóð.“ Auðlindastefnunefnd skilur hugtakið „forræði“ í þessu samhengi sem forræði þeirrar umsýslu með auðlindum sem fellur undir þriðju stoðina í heildstæðri auðlindastefnu. Hér er með öðrum orðum um að ræða verkefni á borð við umsýslu og frágang skilyrða fyrir útgáfu sérleyfa til nýtingar í atvinnuskyni, mat á auðlindarentu og uppbyggingu sérþekkingar á auðlindamálum frá sjónarhóli eiganda eða umsjónaraðila. Mikilvægt er að rugla þessari umsýslu ekki saman við önnur lykilhlutverk í auðlindastjórnáráði ríkisins en þau eru annars vegar rannsóknir á auðlindum, ráðgjöf um verndun og nýtingu og uppbyggingu sérþekkingar á auðlindamálum í viðum skilningi og hins vegar ákvarðanir um útgáfu sérleyfa til nýtingar í atvinnuskyni og eftirlit með nýtingu rekstraraðila.

Það styrkir þennan skilning á verkefninu að Auðlindastefnunefnd er einnig falið að leggja mat á það „hvort og þá að hvaða marki greina eigi tekjur af auðlindum og ráðstöfun tekna Auðlindasjóðs frá öðrum ríkistekjum, sem renna í ríkissjóð og háðar eru fjárfjárvaldi Alþingis“.

Af þessu er dregin sú ályktun að verkefni Auðlindastefnunefndar og viðfangsefni þessarar skýrslu sé að reisa þriðju og síðustu stoðina undir heildstæða auðlindastefnu. Það verkefni er þriðjætt:

- Sérleyfi til nýtingar auðlinda og úthlutun annarra takmarkaðra gæða.
- Umsýsla réttinda og arðs.
- Sýnileiki arðs af auðlindum og takmörkuðum gæðum og sýnileg ráðstöfun hans.

Þörfin fyrir að móta samræmda stefnu um þriðju stoðina í skipulagi auðlindamála hér á landi hefur verið áberandi í umræðu síðustu ára og áratuga, sbr. m.a. skýrslu Auðlindanefndar (2000). Þar segir:

*Um náttúruauðlindir sem nú eru taldar í þjóðareign en þær eru nytjastofnar á Íslands-  
miðum, auðlindir á, í eða undir hafsbótminum utan netalaga og náttúruauðlindir í  
þjóðlendum, gilda mismunandi lagaákvæði. Nefndin leggur til að eignarréttarleg staða  
þessara auðlinda verði samræmd með þeim hætti að tekið verði upp nýtt ákvæði í*

*stjórnarskrá þar sem þessar náttúruauðlindir verði lýstar þjóðareign eftir því sem nánar verði ákveðið í lögum. Veita megi einstaklingum og lögaðilum heimild til afnota á þessum náttúruauðlindum gegn gjaldi að því tilskyldu að hún sé tímabundin eða henni megi breyta með hæfilegum fyrirvara eftir því sem nánar væri ákveðið í lögum. Slik afnotaheimild njóti verndar sem óbein eignarréttindi. Með þessu er bæði stefnt að því að sömu reglur gildi um allar náttúruauðlindir sem lýstar eru þjóðareign á hverjum tíma og að hægt sé að veita notendum þeirra trygging og lögvarinn afnotarétt. Vegna breytilegrar nýtingar og mikilvægis einstakra auðlinda er eðlilegt að löggjafinn ákveði hvaða náttúruauðlindir falli undir þetta ákvæði á hverjum tíma. Til dæmis komi til greina að ýmsar náttúruauðlindir sem nú eru ekki taldar undirorpnar eignarrétti, eins og t.d. rafsegulbylgjur til fjarskipta og vindorka, verði síðar meir skilgreindar sem þjóðareign.*

### **2.1.2. Meginforsendur**

Erindisbréf Auðlindastefnunefndar leggur niður eftirfarandi þrjár meginforsendur:

1. Nýtingarrétti auðlinda í eigu þjóðarinnar verði aðeins úthlutað tímabundið, gegn eðlilegu gjaldi og með gagnsæjum hætti á grundvelli jafnræðissjónarmiða.
2. Meðferð arðsins af auðlindunum, auðlindarentunnar, skal vera þjóðinni sýnileg og auðlindaarðinum skipt með réttlátum hætti.
3. Stofnaður verði Auðlindasjóður.

Þá skal jafnframt byggt á því að nýting auðlinda skapi hagsæld og velferð í nútíð og framtíð, sé sjálfbær og skynsamleg og stuðli að aukinni þekkingu.

Starf Auðlindastefnunefndar hefur grundvallast á þessum forsendum.

Þá skal þess getið að í vinnu sinni var nefndinni falið að taka mið af þeim skýrslum og þeirri stefnumörkun sem unnin hefur verið á þessu sviði á undanförunum árum og nefndar eru hér að framan, sbr. kafla 1.

### **2.1.3. Þýðing sjálfbærrar þróunar**

Rétt eins og í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar, skýrslu starfshóps um heildstæða orkustefnu fyrir Ísland sem lögð var fyrir Alþingi í nóvember 2011, skýrslu verkefnisstjórnar með niðurstöðum 2. áfanga rammaáætlunar, stefnumótunarskjalinu Ísland 2020 og skýrslu Auðlindanefndar frá árinu 2000 hefur Auðlindastefnunefnd sjálfbæra þróun að leiðarljósi.

Í því sambandi er stuðst við þá skilgreiningu á sjálfbærri þróun sem sett var fram í Brundtlandskýrslunni svonefndu frá 1987 „Sameiginleg framtíð okkar“ (Our Common Future), sem samin var undir forystu Gro Harlem Brundtland, fyrrum forsætisráðherra Noregs, til undirbúnings fyrir heimsráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um umhverfi og þróun í Rio de Janeiro árið 1992. Samkvæmt þeirri skilgreiningu er þróun sjálfbær ef hún uppfyllir þarfir samtíðarinnar án þess að skerða möguleika komandi kynslóða til að uppfylla sínar þarfir.

Í samstarfi Norðurlandanna í umhverfismálum er stuðst við „þrjár víddir sjálfbærrar þróunar sem háðar eru hver annari: hina efnahagslegu, félagslegu og vistfræðilegu. Ein þessara vídda má ekki eyðileggja forsendur þróunar hinna tveggja“<sup>2</sup>. Sama skilgreining á þremur víddum sjálfbærrar þróunar er sett fram í kafla 9.2.1 um sjálfbæra þróun í lokaskýrslu í niðurstöðum 2. áfanga rammaáætlunar frá því í júní 2011.

Umræddum þremur víddum má lýsa nánar svo:

- Umhverfisvídd eða vistfræðileg vídd – sem varðar umgengni við auðlindir og náttúru og rétt komandi kynslóða.
- Efnahagsleg vídd – sem varðar jákvæð efnahagsleg áhrif og rekstrarhæfi til framtíðar.
- Samfélagsleg eða félagsleg vídd – sem varðar velferð og sátt í samfélaginu. Tengist þáttum á borð við velferð og jöfnuð, lýðræðisleg yfirræð auðlinda, aðferðir við úthlutun nýtingarréttar, skilaleið og meðferð þess umframárðs eða auðlindarentu sem heimild til nýtingar auðlindar skapar.

Auðlindastefnunefnd lítur á þrjár víddir sjálfbærrar þróunar sem nokkurs konar sniðmát eða mælikvarða á auðlindastefnu ríkisins.

Til að hægt sé að tala um sjálfbæra þróun þarf að ná jafnvægi milli hagrænnar þróunar og félagslegra og umhverfislegra markmiða. Þannig skarast þessar þrjár víddir og ljóst að sjálfbær þróun byggir alltaf á málamiðlun milli ýtrustu krafna og sjónarmiða í hverjum þætti eða vídd fyrir sig. Í ljósi umræðna síðustu ára og áratuga um skiptingu umframárðs eða auðlindarentu sem heimild til nýtingar auðlinda skapar, úthlutun nýtingarréttar og varanleg yfirræð þjóðar yfir auðlindum sínum er það niðurstaða nefndarinnar að markmið auðlindastefnu ríkisins sé einna helst að skapa sem víðtækasta sátt í samfélaginu um auðlindamál þjóðarinnar, án þess að ganga á rétt komandi kynslóða eða rekstrarhæfi og vaxtarmöguleika þeirra greina sem byggja beint á auðlindanýtingu. Þannig næst ásættanlegur stöðugleiki í anda sjálfbærrar þróunar.

Að mati nefndarinnar er besta leiðin til að ná slíkri sátt að auðlindastefna ríkisins liggi ljós fyrir og kveði á um grundvallarreglur svo sem úthlutun nýtingarréttar á forsendum jafnræðis, skilaleiðir hluta auðlindarentunnar til þjóðarinnar, meðferð auðlindaárðsins og skýran, varanlegan eignar- og yfirræðarétt þjóðarinnar yfir auðlindum sínum.

#### **2.1.4. Mögulegt umfang auðlindaárðs**

Ekki liggja fyrir ítarlegar úttektir á umfangi auðlindarentu í öllum þeim greinum þar sem veitt eru sérleyfi til nýtingar auðlinda og því er erfitt að áætla hve mikinn auðlindaárð þjóðin getur vænst að fá í sinn hlut. Nánar er fjallað um hugtökin auðlindarentu og auðlindaárð í kafla 2.2.2. hér á eftir. Eftirfarandi mat byggir á þremur heimildum. Í fyrsta lagi áætlun um umfang auðlindarentu í sjávarútvegi sem fram kemur í gögnum með frumvörpum til laga um stjórn fiskveiða og veiðigjöld, sbr. lög nr. 74/2012. Í öðru lagi framtíðarsýn og áætlunum Lands-

---

<sup>2</sup> Sbr. ítarlega umfjöllun um sjálfbæra þróun á vefnum [www.norden.org](http://www.norden.org).

virðingarmál um getu fyrirtækisins til að skila eiganda sínum arði. Í þriðja lagi spá um verðlag á losunarheimildum frá flugi og iðnaði.

Hér er ekki horft til mögulegra tekna af auðlindaarði í olíu- og gasvinnslu en þær gætu orðið verulegar í framtíðinni ef kolvetni finnst í vinnanlegu magni innan íslenskrar lögsögu.

Í lögum um veiðigjöld, nr. 74/2012, er gert ráð fyrir að umfang umframarsins eða auðlindarentunnar í greininni verði metið og hluti innheimtur í gegnum sérstakt veiðigjald. Í greinargerð með frumvarpinu er vitnað til þess mats Hagstofu Íslands að á 10 ára tímabili hafi reiknaður umframardur með árgreiðsluaðferð að jafnaði verið 27 milljarðar á ári. Þá er einnig vitnað til Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands, þróunarmiðstöðvar Háskólans á Akureyri og hagfræðinganna Jóns Steinssonar og Þórólfs Matthíassonar, en mat þessara aðila er að árleg auðlindarenta í sjávarútvegi hafi hin allra síðustu ár verið á milli 20 og 40 milljarðar króna. Í fjárlögum yfirstandandi árs er gert ráð fyrir að tekjur ríkissjóðs af veiðigjaldi nemi 7,8 ma.kr á rekstrargrunni. Samkvæmt athugasemdum með frumvarpi til laga um veiðigjöld, sem mælt var fyrir í lok mars 2012, var í upphaflegri útgáfu þess gert ráð fyrir að árlegar tekjur ríkisins af veiðigjaldi gætu á næstu árum um og yfir 20 ma.kr. Ef farin yrði uppboðsleið má gera ráð fyrir að tekjur ríkissjóðs yrðu til lengri tíma svipaðar. Hafa verður í huga að veiðigjald er háð mörgum ytri breytum, svo sem aflamagni, verði á afurðum og gengi.

Tekjur Landsvirkjunar á síðasta rekstrarári námu 436 m.USD eða um 55 ma.kr. Landsvirkjun væntir hækkana á raforkuverði í framtíðinni og því töluverðrar auðlindarentu. Á ársfundi Landsvirkjunar 2011 kynnti forstjórinn þá framtíðarsýn fyrirtækisins að á árinu 2025 gætu arð- og skattgreiðslur numið 4%-8% af VLF. Það samsvarar um 70-140 ma.kr. miðað við núverandi VLF, eða allt að fjórðungi tekna ríkissjóðs.

Nýsamþykktum lögum um loftslagsmál er ætlað að innleiða tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2009/29/EB frá 23. apríl 2009, um viðskiptakerfi með losunarheimildir ásamt fyrri tilskipunum um sama mál. Miðað við rúmlega 0,0391% hlut Íslands og spá um 8–10 evra verð á losunarheimild má gera ráð fyrir að tekjur ríkissjóðs af uppboðinu geti orðið um 600 m.kr. á næsta fjárlagaári. Gera má ráð fyrir að þessar tekjur fari vaxandi á komandi árum, bæði vegna stærri hlutdeildar uppboðanna og hækkunar á verði losunarheimilda.

Stóriðja á Íslandi losar sem nemur rúmlega 2 milljónum tonna af koltvísýringsígildum árlega. Hún er nú í þeirri stöðu að fá allar sínar heimildir án endurgjalds á grundvelli undanþágu sem ætlað er að vinna gegn svokölluðum kolefnisleka, þ.e. því að fyrirtæki sem þurfa að kaupa mikið af losunarheimildum flytji starfsemi sína til svæða þar sem engar kröfur eru gerðar um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda. Margir gera ráð fyrir að til lengri tíma verði heimildirnar seldar á um 30 evrur tonnið og sum lönd hafa gripið til ráðstafana til að tryggja hækkandi lágmarksverð, í þeim tilgangi að stuðla að fjárfestingu í tækni sem ekki losar gróðurhúsalofttegundir. Ef allar heimildirnar verða seldar á markaði á þessu verði má gera ráð fyrir að tekjur hins opinbera verði 60 m. evra árlega eða nálægt 10 ma.kr.

Síðar á þessu ári mun Póst- og fjarskiptastofnun úthluta tíðnum fyrir 4G þjónustu á Íslandi. Það verður gert með uppboði og verður 800 MHz og 1800 MHz tíðnisviðunum úthlutað. Þessi leið er fremur valin til að tryggja jafnræði en að mikilla tekna sé að vænta fyrir ríkissjóð.

Vatn er takmörkuð auðlind á heimsvísu enda þótt mikið sé af vatni til neyslu á Íslandi. Gjaldtaka fyrir leyfi til nýtingar ferskvatns í atvinnuskyni er fýsileg, bæði til að tryggja ábyrga nýtingu og að þjóðin njóti þess auðlindaarðs sem vatnsnýting getur skapað í framtíðinni. Í því sambandi þarf þó að tryggja aðgengi vatnsveitna og gæta að þeim lagalegu skyldum sveitarfélaga að fullnægja vatnspörf almennings, heimila og atvinnufyrirtækja á þéttbýlissvæðum, sbr. lög nr. 32/2004 um vatnsveitur.

## 2.2. Hugtakanotkun

### 2.2.1. Auðlind

Íslenska hugtakið auðlind felur í sér beina vísun til uppsprettu auðs sem ekki er að finna með sama hætti í hugtökunum „resource“ í ensku eða „resurser“ í Norðurlandamálunum. Þau hugtök vísa jafnt í bjargir eða uppsprettu einhvers sem mætir tilteknum þörfum. Í almennri umræðu er íslenska hugtakið auðlind gjarnan notað í slíkri víðri merkingu um margvísleg gæði sem Íslendingar búa að hér á landi. Í þessari skýrslu er auðlindarhugtakið notað í hinum þrengri, hagfræðilega skilningi, líkt og í skýrslu Auðlindanefndar frá árinu 2000. Auðlind er þannig þau gæði sem efnahagslegur hagur er af að nýta þannig að nýting skili meiri arði (auði) en sem nemur kostnaði við nýtinguna. Þau náttúrugæði sem efnahagslega er hagkvæmt að nýta teljast þá til náttúruauðlinda. Breytilegt er frá einum tíma til annars hvað telst til auðlinda. Til frekari skýringar má vísa til þess sem segir um þetta efni á bls. 15 í skýrslu Auðlindanefndar:

*Vegna sibreytilegra lífshátta og tækni hafa kröfur efnahagsstarfseminnar til náttúrunnar stöðugt verið að breytast. Segja má að allir þættir náttúrunnar, jörðin, lífríkið, vatn, loft og sólarljós, geti talist til náttúruauðlinda en þær verða því aðeins verðmætar í efnahagslegum skilningi að eftir þeim sé sóst og framboð á þeim sé takmarkað.*

*Í framleiðslustarfseminni gegnir náttúran tvíþættu hlutverki. Annars vegar er hún uppspretta þeirra hráefna og orku sem til framleiðslunnar þarf en hins vegar verður hún að taka við þeim úrgangi sem framleiðslunni fylgir. Í þessum víðtæka skilningi verða margir þættir umhverfisins sem áður virtust ótakmarkaðir, t.d. andrúmsloftið, að náttúruauðlind fyrir efnahagsstarfsemina.*

*Náttúruauðlindir geta einnig verið beinn þáttur í neyslu. Á þetta t.a.m. við um hvers konar útivistarsvæði. Með þessari skilgreiningu fjölgar mjög þeim þáttum umhverfisins sem telja má til náttúruauðlinda.*

*Þannig má segja að samfélagsþróunin hafi leitt til þess að margar náttúruauðlindir sem áður virtust ótakmarkaðar hafi hver af annarri orðið að takmörkuðum auðlindum en um leið og það gerist kemur upp sú hætta að frjáls aðgangur leiði til ofnýtingar og sóunar.*

## 2.2.2. Auðlindarenta og auðlindaarður

Auðlindarenta (e. Resource Rent) og tilkall ríkisins fyrir hönd þjóðarinnar sem eiganda eða umsjónaraðila auðlinda til hluta hennar var eitt af viðfangsefnum Auðlindanefndar eins og Auðlindastefnunefndar nú. Í skýrslu Auðlindanefndar frá 2000 segir m.a.:

*Í hagkerfi þar sem verð á öllum aðföngum er rétt og endurspeglar raunverulegan kostnað samfélagsins og öll fyrirtæki eru eins munu þær atvinnugreinar sem nýta takmarkaðar auðlindir, hvort sem þær eru endurnýjanlegar eða ekki, geta skilað arði umfram það sem gerist hjá fyrirtækjum sem ekki byggja framleiðslu sína á náttúruauðlindum. Þessi arður hefur verið kallaður auðlindarenta. Í hagfræði má skilgreina auðlindarentu sem mismun á verði afurða og jaðarkostnaði margfaldaðan með því magni sem notað er af viðkomandi auðlind. Þeim mun takmarkaðri sem þessi auðlind er, að öllu öðru óbreyttu, þeim mun hærra er verðið á viðkomandi gæðum og þar með auðlindarentan.*

Auðlindanefnd tók alþekkt dæmi um uppsprettu auðlindarentu, það er olíu og gasvinnslu, en nefndi einnig nýtingu vatnsfalla, jarðorku og fiskistofna.

Til einföldunar styðst Auðlindastefnunefnd við eftirfarandi styttri skilgreiningu á auðlindarentu:

*Auðlindarenta myndast m.a. í atvinnugrein sem byggir á sérleyfum til nýtingar náttúruauðlinda. Hún er sá umframhagnaður sem eftir stendur þegar atvinnugreinin hefur greitt allan rekstrarkostnað og staðið undir eðlilegri ávöxtun þess fjár sem bundið er í greininni með tilliti til þeirrar áhættu sem í rekstrinum felst.*

Í skýrslu Auðlindanefndar er bent á að meðal þeirra atriða sem viðhalda eða ýta undir myndun auðlindarentu eru aðgang- eða magntakmarkanir þar sem úthlutað er sérleyfum eða takmörkuðum nýtingarrétti.

Í greinum sem byggja á sérleyfum til nýtingar auðlinda telur Auðlindastefnunefnd nákvæmara að lýsa framlegðinni (e. EBITDA eða hagnaði fyrir fjármagnsliði, skatta, afskrift fastafjármuna og viðskiptavildar) sem „vergri hlutdeild fjármagns og auðlindar“. Með því að bæta auðlindinni sjálfri við hugtakið er verið að viðurkenna að hún er veigamikill hluti þeirra verðmæta sem skapa framlegð greinarinnar.

Hugtökin auðlindarenta og auðlindaarður hafa verið notuð jöfnum höndum um þann umframard sem að framan er lýst. Í þessari skýrslu er hugtakið **auðlindaarður** notað í ögn þrengri en þó samstofna merkingu þannig að auðlindaarðurinn er sá hluti auðlindarentunnar sem ríkið gerir tilkall til og ráðstafar í þágu þjóðarinnar sem eigandi eða umsjónaraðili. **Auðlindarentan** er þannig allur umframardurinn sem sérleyfi til nýtingar skapar á meðan **auðlindaarðurinn** er sá hluti rentunnar eða umframardsins sem ríkið gerir tilkall til og ráðstafar í þágu þjóðarinnar. Þessi aðgreining hugtaka er til áréttingar því að auðlindarentunni sé ávallt skipt með einhverjum hætti á milli eiganda/umsjónaraðila og handhafa sérleyfa til nýtingar.

Tilkall ríkisins sem eiganda eða umsjónaraðila auðlindar til auðlindaarðsins er almennt talið hafa minni neikvæð áhrif á rekstur og hvata í viðkomandi atvinnugrein en hefðbundin skattheimta eða önnur gjaldtaka. Þess vegna hafa meðal annars alþjóðastofnanir á borð við Alþjóða gjaldeyrissjóðinn mælt með rentugjöldum. Í ítarlegri stöðuskýrslu OECD um Ísland frá því í júní 2011, segir orðrätt:

*Frá sjónarhóli efnahagslegrar hagkvæmni er auðlindarentuskattur í grundvallaratriðum besta skattlagningin því hann skekkir ekki efnahagslegar ákvarðanir og leggur þar af leiðandi ekki á neinar auka byrðar (þ.e. engan kostnað umfram þær tekjur sem aflað er með skattinum).<sup>3</sup>*

Hlutfall áætlaðrar auðlindarentu, sem ríkið gerir tilkall til sem eigandi eða umsjónaraðili, er mismunandi eftir auðlindum en undantekningarlaust er gert ráð fyrir að hluti hennar falli til sérleyfishafanna sjálfra og fyrir því eru nokkrar ástæður. Í fyrsta lagi er oft erfitt að meta umfang auðlindarentunnar með vissu. Í öðru lagi er eðlilegt að skapa aukinn hvata hjá nýtingaraðila til hagkvæmrar nýtingar og háværkunar auðlindarentunnar. Í þriðja lagi getur hluti auðlindarentunnar m.a. verið svokölluð nýsköpunarrenta, þ.e. aukin verðmæti auðlindar sem stafa af nýsköpun eða útsjónarsemi nýtingaraðila.

Skilaleið auðlindaarðs til eiganda getur verið margs konar og má þar nefna útboð á nýtingarrétti eða auðlindarentuskatt sem lagður er á útreiknaðan stofn auðlindarentu þegar búið er að gera ráð fyrir öllum kostnaði, fjármagnskostnaði og arði af fjárfestingum. Ýmsar samsetningar af þessum leiðum eru til.

### 2.2.3. Auðlindarentuskattur

Auðlindarentuskattur er, eins og nafnið gefur til kynna, innheimta auðlindaarðs (hluta auðlindarentu) í gegnum skattkerfið. Auðlindarentuskattur er talsvert frábrugðinn öðrum sköttum og gjöldum rekstraraðila að því leyti að skattstofninn er útreiknaður umframardur eða renta sem sérleyfi til nýtingar tiltekinnar auðlindar skapar hjá nýtingaraðila. Skatturinn er því lagður á þann hluta arðs nýtingaraðila sem talinn er stafa af verðmæti auðlindarinnar sjálfar. Til eru margvíslegar útfærslur á auðlindarentusköttum, sbr. m.a. erindi Philip J. Daniel á málþingi Auðlindastefnufndar í Hörpu 22. júní 2012.

Gott dæmi um slíka skattlagningu er að finna í olíuðnaði í mörgum nágrannalöndum okkar, sbr. einnig íslensk lög nr. 109/2011 um skattlagningu á kolvetnisvinnslu. Í þeim lögum er áætlaður hefðbundinn arður af rekstri reiknaður og hann skattlagður á grundvelli laga um tekjuskatt. Sá umframardur, sem nýting sjálfar auðlindarinnar skapar, miðað við söluverð olíu

---

<sup>3</sup> OECD Economic Surveys – Iceland, júní 2011. Lausleg þýðing skýrsluhöfunda á eftirfarandi texta sem finna má á bls. 39 og 108 í skýrslunni: „From the point of view of economic efficiency, a resource rent tax is in principle the best tax as it does not distort economic decisions and hence has no excess burden (i.e. no cost beyond the amount of money raised)“.



á viðmiðunarmarkaði, myndar hins vegar skattstofn sérstaks kolvetnissskatts eða auðlinda-rentuskatts. Í Noregi er þessi leið einnig farin með stærri raforkuvirkjanir.

Þar sem álagning auðlindarentuskatts krefst mikils utanumhalds og afmörkunar á rekstri til að hægt sé að meta umfang auðlindarentunnar sem myndast á grundvelli hvers sérleyfis er slíkri skattlagningu beitt þar sem auðlindin er staðbundin og sérleyfi lítt eða ekki hreyfanleg milli aðila. Við slíkar aðstæður eru nýtingaraðilar almennt fáir og rekstur hvers og eins umfangsmikill.

Í greinum þar sem auðlind er ekki staðbundin og sérleyfi til nýtingar færanlegri á milli aðila er frekar farin sú leið að bjóða upp sérleyfi eða meta umfang auðlindarentu í viðkomandi grein í heild og innheimta hluta hennar í formi auðlindarentugjalda.

## **2.3. Afstaða nefndarinnar**

### **2.3.1. Markmið**

Af erindisbréfi nefndarinnar, framangreindum skýrslum og stefnumótun á sviði auðlindamála, samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar og umræðum í nefndinni má draga saman eftirfarandi meginmarkmið auðlindastefnu, sem Auðlindastefnunefnd gerir að sínum:

- Varanlegur eignar- og yfirráðaréttur þjóðarinnar yfir sameiginlegum auðlindum sínum og arði af þeim verði tryggður.
- Auðlindaarður þjóðarinnar af nýtingu auðlinda sinna verði sýnilegur og honum ráðstafað með sýnilegum hætti.

Búa þarf svo um hnútana að hvort tveggja sé tryggt til frambúðar svo sem frekast er unnt með almennum lögum, óháð breytingum sem verða kunna á eignarhaldi nýtingarfyrirtækjanna eða pólitískum áherslum frá ári til árs.

Auðlindastefnunefnd tekur undir tillögur í skýrslu Auðlindanefndar frá árinu 2000 og frá Stjórnlagaráði (2011) þess efnis að í stjórnarskrá lýðveldisins Íslands verði ákvæði um ævarandi þjóðareign á auðlindum.

Eins og fram kemur í tillöguhluta skýrslunnar er lagt til að þegar verði stigin nokkur mikilvæg skref í þá átt að tryggja yfirráðarétt þjóðarinnar yfir sameiginlegum auðlindum sínum og gera auðlindaarðinn sýnilegan.

Sýnileiki auðlindaarðsins er í sjálfu sér þýðingarmikill til að tryggja varanleg yfirráð þjóðarinnar yfir auðlindum sínum og að þjóðin njóti auðlindaarðsins til frambúðar. Almenn vitund um verðmæti auðlindanna og sýnilegt framlag þeirra til samfélagsins leiðir til þess að ákvarðanir um aðra ráðstöfun auðlindaarðsins þarf að rökstyðja vel og skýra fyrir þjóðinni.

Þegar litið er til umræðu um auðlindamál er ljóst að það er einnig mikilvægt markmið í sjálfu sér að ná sátt um auðlindanýtingu og þær atvinnugreinar sem á henni byggja. Líkt og á við um sýnileika auðlindaarðsins er almennt fyrirkomulag sem viðtæk sátt næst um mun stöðugra og líklegra til að standa til frambúðar en fyrirkomulag sem veldur viðvarandi deilum.

Áhersla er lögð á sérleyfi til nýtingar í atvinnuskyni, þ.e. þar sem markmiðið er að byggja upp atvinnurekstur. Sérstök lög gilda um skyldur sveitarfélaga og vatnsveitna og réttur þeirra til vatns er tryggður bæði í vatnalögum og auðlindalögum.<sup>4</sup> Í auðlindalögum er ákvæði um forgang sveitarfélaga að leyfum til nýtingar jarðvarma fyrir hitaveitur.<sup>5</sup> Ekki hafa verið sett heildarlög um hitaveitur með sama hætti og vatnsveitur.

### 2.3.2. Auðlindir og gæði

Eins og fram kemur í umfjöllun um hugtakið „auðlind“ hér að framan er það bæði viðtækt og breytilegt frá einum tíma til annars. Í erindisbréfi Auðlindastefnunefndar eru tekin dæmi af auðlindum og takmörkuðum gæðum sem stefnumörkun nefndarinnar geti náð yfir, nánar tiltekið nýtingarréttur „á þjóðlendum, vatnsafla, jarðvarma, ferskvatni, fiskistofnum, fjarskiptatiðnum, námum og kolvetnum í jörðu, auk losunarheimilda.“

Til að ná árangri og geta skilað hagnýtum tillögum fyrir stjórnvöld og löggjafa er mikilvægt að afmarka verkefnið miðað við núverandi aðstæður. Sú afmörkun tekur mið af þrjúþættu verkefni nefndarinnar, sbr. kafla 2.1.1, þ.e. varðandi:

- Sérleyfi til nýtingar auðlinda og úthlutun annarra takmarkaðra gæða.
- Umsýslu réttinda og arðs.
- Sýnileika arðs af auðlindum og takmörkuðum gæðum og sýnilega ráðstöfun hans.

Af þessari áherslu leiðir að eðlilegt er að líta fyrst til auðlindagreina þar sem eftirspurn eftir sérleyfum til nýtingar takmarkaðra gæða er svo mikil að líklegt er að auðlindarenta myndist. Þar er viðfangsefnið brýnast enda mun fljótt reyna á alla þá þrjá þætti sem nefndinni var falið að fjalla um. Þetta eru jafnframt þau svið þar sem brýnast er að ná samfélagslegri sátt, sbr. umfjöllun um þrjá þætti sjálfbærrar þróunar sem leiðarljós auðlindastefnunnar í áfangaskýrslu Auðlindastefnunefndar og kafla 2.1.3 í þessari skýrslu.

Af erindisbréfi Auðlindastefnunefndar og skýrslu Auðlindanefndar frá árinu 2000 er augljóst að fleira er fellt undir þessa stefnumótun en eiginlegar auðlindir í almennri merkingu þess orðs. Í raun er um að ræða úthlutun leyfa til nýtingar á hvers kyns gæðum þar sem takmörkun á aðgengi gefur þeim einkenni sérleyfa til nýtingar takmarkaðra náttúruauðlinda. Í stað tæmandi upptalningar á því sem fella mætti undir heildstæða auðlindastefnu, sbr. kafla 2.1.1, er því eðlilegra að miða við að grundvallaratriði stefnunnar hvað varðar úthlutun tak-

---

<sup>4</sup> Í 1. gr. laga nr. 32/2004, um vatnsveitur sveitarfélaga segir, m.a. svo: Í þéttbýli skulu sveitarfélög starfrækja vatnsveitu í þeim tilgangi að fullnægja vatnsþörf almennings, heimila og atvinnufyrirtækja, þar á meðal hafna, eftir því sem kostur er.

Í 26. gr. vatnalaga nr. 15/1923 segir: Skyld er manni að láta af hendi land sitt og landsafnot hvar sem er og hvenær sem er í þarfir vatnsveitu sveitarfélags, svo og mannvirki, og að þola þær eignarkvaðir, óhagræði og takmörkun á afnotarétti sem vatnsveitan kann að hafa í för með sér, enda komi fullar bætur fyrir.

Í 15. gr. laga nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum á jörðu, segir: Sveitarfélag skal hafa forgangsrétt til nýtingarleyfa vegna grunnvatns innan marka sveitarfélagsins vegna þarfa vatnsveitu sem rekin er þar.

<sup>5</sup> Í 13. laga nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum á jörðu, segir: Sveitarfélag skal hafa forgangsrétt til nýtingarleyfa vegna jarðhita innan marka sveitarfélagsins vegna þarfa hitaveitu sem rekin er í sveitarfélaginu.

markaðra gæða taki til úthlutunar sem hefur einkenni sérleyfa til nýtingar takmarkaðra auðlinda.

Auðlindastefna ríkisins á að vera í senn almenn og heildstæð þannig að grundvallaratriði hennar séu heimfæranleg yfir á aðrar auðlindir og takmörkuð gæði þar sem auðlindarenta er ekki að myndast og jafnvel ólíklegt að hún myndist á næstu árum og áratugum. Útfærslan verður ávallt að taka mið af sérkennum og stöðu þeirra auðlinda eða takmörkuðu gæða sem fjallað er um hverju sinni. Í þeim tilfellum þar sem auðlindarenta er ekki að myndast felur stefnan í sér viðmið um aðferðir við úthlutun og leiðbeiningu um gjaldtöku sem stendur undir umhverfis- og umsýslukostnaði ríkisins.

Nefndin telur því rétt að auðlindastefna ríkisins nái til nýtingarréttar vatnsafls, jarðvarma, ferskvatns, fiskistofna, losunarheimilda, þjóðlendna og kolvetna í jörðu. Auk þess eigi grundvallaratriði stefnunnar við um úthlutun sérleyfa til nýtingar annarra takmarkaðra gæða í atvinnuskyni. Stefnan verði jafnframt útfærð með sértækari hætti fyrir einstakar auðlindir þar sem tekið er mið af ólíku eðli þeirra og stöðu eins og nánar er vikið að í umfjöllun um einstaka þætti í 3. kafla.

Sumar auðlindir eru nýttar bæði til að mæta þörfum almennings, heimila og atvinnu-fyrirtækja og í atvinnuskyni til beinnar verðmætasköpunar. Nýting í almannapágu getur verið hvort sem er á grundvelli lagaskyldu opinberra aðila í þágu innviða samfélagsins, sbr. ferskvatn, eða til að samfélagið njóti þeirra kosta og lífsgæða sem aðgengi að náttúruauðlindum býður upp á, sbr. jarðvarma til húshitunar og annarra þarfa. Eins og vikið verður að í kafla 3.5 var ákveðið að fara þá leið á raforkumarkaði að aðskilja annars vegar sérleyfisþættina flutning og dreifingu og setja undir opinbert verðlagseftirlit og hins vegar raforkuframleiðslu sem skilgreind er sem samkeppnismarkaður þar sem kaupendur velja söluaðila. Uppdæling, sala og dreifing vatns til neyslu eða húshitunar er hins vegar rekin á forsendum almannaveitna. En ekki er gert ráð fyrir því að vatnsveitum sé heimilt að hafa arð af starfsemi sinni eða vatnssölu enda sérleyfisstarfsemi með endurgjaldslausan forgang að vatnsbólum.<sup>1</sup> Á sama tíma eru horfur á að eftirspurn eftir heitu og köldu vatni til nýtingar í atvinnuskyni fari vaxandi og þar með gætu forsendur skapast fyrir myndun auðlindaarðs. Þetta samspil vekur áleitnar spurningar sem mikilvægt er að leitað verði svara við á næstu árum eins og vikið er að í kafla 3.6 hér á eftir.

Að því er varðar önnur takmörkuð gæði og mögulegar auðlindir er að svo komnu máli einungis þörf á að fylgjast með þróuninni og undirbúa þannig tillögugerð, þegar og ef ástæða er til. Markmiðið er eins og áður segir að umsýsla takmarkaðra gæða sem úthlutað er í atvinnuskyni taki mið af grunnþáttum í auðlindastefnu ríkisins.

### 2.3.3. Eignarhald og auðlindastefna

Svo sem rakið er í kafla 2.1.1 hér að framan ber Auðlindastefnunefnd að marka stefnu um þrjá meginþætti:

- Sérleyfi til nýtingar auðlinda og úthlutun annarra takmarkaðra gæða.
- Umsýslu réttinda og arðs.

- Sýnileika arðs af auðlindum og takmörkuðum gæðum og sýnilega ráðstöfun hans.

Vafalaust er að slík stefna snertir með beinum hætti allar auðlindir og takmörkuð gæði í ríkiseign, samkvæmt hefðbundnum eignarréttarlegum skilningi hins síðastnefnda hugtaks. Sama máli gegnir um þau tilvik þar sem hefðbundin einkaeignarréttindi eru ekki fyrir hendi. Í gildandi lögum um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, er tekið fram að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar og að úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögunum myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum. Í frumvarpi því til nýrra laga um stjórn fiskveiða sem ekki náði fram að ganga á 140. löggjafarþingi var lagt til að enn verði skerpt á þessu ákvæði með því að setja í 1. grein laganna eftirfarandi: „Nytjastofnar á Íslandsmiðum eru sameiginleg og ævarandi eign íslensku þjóðarinnar. Íslenska ríkið veitir tilskilin leyfi, fer með og ráðstafar hvers kyns heimildum til nýtingar. Slík veiting eða ráðstöfun myndar ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir þeim.“<sup>6</sup>

Umfjöllun nefndarinnar er þó ekki einskorðuð við framangreind tilvik og þess í stað horft heildstætt til auðlinda og takmarkaðra gæða sem nýtt eru í atvinnuskyni á grundvelli sérleyfa.

Í þessu sambandi ber að vísa sérstaklega til erindisbréfs nefndarinnar, þar sem segir svo:

*Samspil gjaldtöku á grundvelli einkarréttarlegra heimilda ríkisins, lögbundinna valdheimilda og skattlagningarheimilda verði einnig skoðað til að tryggja samræmi, jafnræði og meðalhóf í gjaldtöku.*

Á grundvelli framangreinds var einkum rætt hvort og þá hvernig komið gæti til greina að leggja á auðlindarentuskatt í þeim tilvikum þegar auðlindir eða takmörkuð gæði í einkaeigu eru nýtt í atvinnuskyni, umfram venjulega hagnýtingu eiganda.

Af dómafordæmum Hæstaréttar og Mannréttindadómstóls Evrópu, sem og skrifum fræðimanna á sviði eignarréttar og stjórnskipunarréttar, er ljóst að löggjafinn hefur verulegt svigrúm til að ákveða þau sjónarmið sem ráða skattlagningu.<sup>7</sup> Þetta svigrúm grundvallast á því hlutverki löggjafans að meta almannahagsmuni og móta stefnu á sviði samfélagsmála. Að sama skapi er vafalaust að heimild löggjafans til skattlagningar takmarkast af grunnreglum stjórnarskrár, þar á meðal 72. gr. um vernd eignarréttar og 65. gr. um jafnræði.<sup>8</sup>

Í þessum takmörkunum felst í meginatriðum að skattar skulu lagðir á eftir almennum efnislegum mælikvarða, þannig að gætt sé ákveðins jafnræðis og skattþegnum ekki mismunað óeðlilega. Gæta þarf meðalhófs og jafnræðis, þannig að skattbyrði sé ekki óeðlilega þung, miðað við þær afleiðingar sem hún hefur fyrir þann hóp sem um ræðir. Þar koma einkum til álita fjárhæð skattsins, á hversu marga hann leggst og þá einkum hvort segja megi að einstakir

<sup>6</sup> Þskj. 1052 – 657. mál.

<sup>7</sup> Um svigrúm aðildarríkja Mannréttindasáttmála Evrópu til að meta almannahagsmuni í skilningi samningsins vísast til greinar Guðrúnar Gauksdóttur: Friðhelgi eignarréttar í Mannréttindasáttmáli Evrópu, meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt (2005), einkum bls. 494-495.

<sup>8</sup> Um íslenskan rétt að þessu leyti vísast til Bjargar Thorarensen: Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi (2008), einkum bls. 481-482, og Gauks Jörundssonar: Eignarnám (1969), bls. 141.

aðilar séu teknir út úr og hvort skattur sé miðaður við raunverulegt verðmæti í umráðum skattþegns. Að mati nefndarinnar er grundvallaratriði að beiting skattlagningarheimilda skekki ekki samkeppnisstöðu. Til að ná því markmiði er nauðsynlegt að eignarhald skipti sem minnstu máli. Jafnframt er það mikilvægt markmið að ná hámarksafrakstri fyrir þjóðfélagið í heild og gæta um leið að rétti þjóðarinnar til sanngjarns arðs af auðlindum sínum. Tilgangurinn er að skapa sátt og stöðugleika.

Að mati nefndarinnar á beiting skattlagningarheimilda til innheimtu hluta auðlindarentu, nánar tiltekið á þeim auðlindasviðum þar sem nokkrum skilyrðum er fullnægt, sbr. m.a. framangreinda áherslu á samræmi, jafnræði og meðalhóf í erindisbréfi. Í fyrsta lagi þarf mikilvægi viðkomandi auðlindar að vera slíkt að ákvarðanir og skilyrði um verndun og nýtingu séu teknar á grundvelli löggjafar, óháð eignarhaldi, þannig að viðkomandi auðlind sé að því leyti í umsjón stofnana samfélagsins. Í öðru lagi þurfa hinar almennu og lögbundnu aðgangstakmarkanir varðandi nýtingu hennar að skapa skilyrði til myndunar auðlindarentu. Í þriðja lagi þarf umfang nýtingar að vera nægt til að auðlindaarðurinn sé meiri en kostnaður við þá umsýslu sem fylgir álagningu auðlindarentuskatts.

Til viðbótar framangreindu má nefna að ekki er á færi annarra en Alþingis, sem fer með skattlagningar- og löggjafarvald, að ákvarða og skattleggja hluta af auðlindarentu með þessum hætti. Mikilvægt er þó að taka fram að auðlindarentuskattur leggist þá fyrst á umframariðinn eftir að eigandi hefur fengið til sín umsamin gjöld fyrir sérleyfi til nýtingar. Mikilvægt er að þar sem auðlindarentuskattur leggst á útreiknaðan hluta umframars, sbr. skilgreiningu á auðlindarentu í kafla 2.2.2 hér að framan, þegar hann fer að myndast, þá á slíkur skattur ekki að skekkja samkeppnisstöðu í viðkomandi greinum.

Slík leið auðlindarentuskatta er farin vegna raforkuframleiðslu í Noregi. Þar reiknar ríkið út stofn sérstaks auðlindarentuskatts sem bætist ofan á hinn venjulega tekjuskatt og innheimtir af virkjunum yfir ákveðnum stærðarmörkun. Því til viðbótar greiða orkufyrirtækin auðlindaskatt sem er ákveðin upphæð á framleidda kílóvattstund og skiptist á milli þeirra sveitarfélaga og fylkja þar sem orkumannvirkin eru staðsett. Eigendur fallvatna fá svo í sinn hlut gjald fyrir vatnsréttindi.

Hér á landi eru tvö auðlindasvið þar sem framangreint gæti átt við. Þar er nánar tiltekið annars vegar um að ræða vinnslu kolvetnis (olíu og jarðgass), sbr. núgildandi löggjöf um skattlagningu kolvetnisvinnslu, og hins vegar raforkuframleiðslu, sbr. fyrirkomulag slíkra mála í Noregi. Um þessi efni er nánar fjallað í kaflanum um orkumál. Samkvæmt því myndi vinnsla kolvetnis og raforkuframleiðsla sem byggir á auðlindum í eigu annarra en ríkisins og er umfram venjulega hagnýtingu landeiganda falla undir lög um auðlindarentuskatt í viðkomandi grein. Auðlindastefnunefnd tekur því undir þá ábendingu um auðlindaskatt á orkuframleiðslu sem fram kemur í skýrslu Auðlindanefndar frá árinu 2000.

### 2.3.4. Eignarhald á sérleyfishöfum

Sumar auðlindir eru nær eingöngu nýttar af einkaaðilum, sbr. auðlindir sjávar, á meðan fyrirtæki í opinberri eigu<sup>9</sup> gegna lykilhlutverki við nýtingu annarra auðlinda, sbr. Orku-auðlindir. Komi til vinnslu olíu eða jarðgass í íslenskri lögsögu er mögulegt að erlend einka-fyrirtæki verði einnig umsvifamikil í auðlindanýtingu.

Eignarhald á þeim félögum eða fyrirtækjum sem fá tímabundin sérleyfi til nýtingar auðlinda er fjölbreytt og áherslur í opinberri umræðu hvað það varðar ólík eftir því um hvaða auðlind er að ræða. Þannig er umræðan um það hvort félög eða fyrirtæki sem fá sérleyfi til nýtingar skuli vera í opinberri eigu<sup>10</sup> eða megi vera í eigu einkaaðila til dæmis fyrirferðameiri varðandi nýtingu orkuauðlinda en í sjávarútveginum.

Umræðan um eignarhald þeirra félaga eða fyrirtækja sem geta fengið sérleyfi til nýtingar á auðlindum stafar einnig af því að hér hefur ekki verið til auðlindastefna, varðandi, umsýslu, tilkall til auðlindarentu og sýnilega meðferð auðlindaarðsins. Auðlindirnar sjálfar og auðlindarentan hafa verið hluti af rekstri sérleyfishafanna.

Auðlindastefnunefnd telur mikilvægt að aðgreina formlega annars vegar sjálfar auðlindirnar, varanleg yfirráð yfir þeim og skilaleið auðlindaarðsins sem til verður vegna nýtingar þeirra, og hins vegar þau félög eða fyrirtæki sem fá tímabundin sérleyfi til nýtingar gegn gjaldi. Þetta gildir einnig um fyrirtæki í opinberri eigu sem eru handhafar sérleyfa. Fyrir þessari aðgreiningu auðlinda og sérleyfishafa eru veigamikil rök:

Í fyrsta lagi á öll nýting auðlinda í atvinnuskyni, hvort sem er á vegum einkaaðila eða opinberra aðila að lúta sömu kröfum og skilyrðum, t.d. hvað varðar umhverfismál og eftirlit með nýtingu þannig að hún samræmist sjálfbærri þróun og gangi ekki gegn almanna-hagsmunum. Á sama hátt er eðlilegt að auðlindarentuskattar eða aðrar skilaleiðir auðlindaarðs til þjóðarinnar eigi við um fyrirtæki óháð eignarhaldi.

Í öðru lagi er ljóst að ef tilkall þjóðarinnar til hluta af auðlindarentunni og skilaleið auðlindaarðsins til hennar ræðst af eignarhaldi nýtingarfyrirtækisins myndi einföld pólitísk ákvörðun um breytt eignarhald á slíku fyrirtæki breyta skiptingu auðlindaarðsins.

Af þessu leiðir að nefndin leggur til leiðir sem ætlað er að tryggja varanlegan eignar- og yfirráðarétt þjóðarinnar yfir auðlindum sínum og að þjóðin njóti auðlindaarðsins óháð eignarhaldi þess félags eða fyrirtækis sem hefur fengið tímabundið sérleyfi til nýtingar.

Ítarlegri umfjöllun um núverandi eignarhald orkufyrirtækja, samspil atvinnustefnu, ábyrgðar á skuldbindingum, eignarhalds á orkuvinnslu og yfirráða yfir auðlindum er að finna í skýrslu starfshóps iðnaðarráðherra um lagaramma orkumála frá því í október 2011. Niðurstaða þeirrar umfjöllunar er að eignarhald orkuvinnslunnar eitt og sér svari ekki lykilsurningum um framangreinda þætti. Eignarhald yfir auðlindinni og réttur til útgáfu sérleyfa til nýtingar, ákvörðunarvald yfir nýtingu og tilgangi hennar, skipulagsvald og fleira getur skipt miklu máli.

---

<sup>9</sup> Með hugtakinu „opinberri eigu“ er átt við andlag sem er í eigu ríkis, sveitarfélagas eða fyrirtækja sem eru alfarið í þeirra eigu.

<sup>10</sup> Sbr. skilgreining á „opinberri aðili“ í lögum nr. 58/2008 um breytingu á nokkrum lögum á auðlinda- og orkusviði en þar er talað um ríki, sveitarfélög og fyrirtæki alfarið í þeirra eigu.

Markmið Auðlindastefnunefndar er að stefnan tryggi til frambúðar lykilhagsmuni þjóðarinnar varðandi auðlindaarð og hlutlæga úthlutun sérleyfa til nýtingar. Aðrar stoðir heildstæðrar auðlindastefnu, sbr. kafla 2.1.1, taka á þáttum á borð við sjálfbæra þróun, ákvarðanir um verndun og nýtingu, umgengni við auðlindir, eftirlit með nýtingu og viðurlög, sé brotið gegn sérleyfisskilmálum. Við þetta bætist stefna um atvinnu- og byggðaþróun sem tengist ákvörðunum um úthlutun nýtingarleyfa og skilmálum sem settir eru fyrir útgáfu þeirra auk skipulagsmála. Svárið við spurningunni um eignarhald sérleyfishafans fellur því utan verkswiðs nefndarinnar og byggir á pólitísku mati á því hvernig auðlindaarður þjóðarinnar verði hámarkaður, áhætta lágmörkuð, almenningi og atvinnulífi tryggð örugg orka, vatn, hiti og hráefni og að auðlindanýtingin stuðli að sem fjölbreyttastri uppbyggingu.

### **2.3.5. Tímalengd sérleyfa til nýtingar**

Að mati nefndarinnar er mikilvægt að greina skýrt á milli varanlegs eignarhalds og yfirráðaréttar yfir auðlindum annars vegar og tímabundinna sérleyfa til nýtingar hins vegar. Mikil umræða hefur spunnist um nýtingartímamann, enda skiptir hann miklu máli. Ljóst er að eðlileg tímalengd nýtingarleyfa er mismunandi eftir eðli viðkomandi auðlindar, eðli þeirrar fjárfestingar sem þarf til að nýta hana, fjölda mögulegra nýtingaraðila og aðgengis þeirra að sérleyfum.

Í grundvallaratriðum er leitað jafnvægis á milli tveggja sjónarmiða sem bæði eru afar mikilvæg: Annars vegar er sú lýðræðislega krafa að næstu kynslóðir geti tekið ákvarðanir um útgáfu sérleyfa til nýtingar auðlinda sinna en séu ekki bundnar af mjög löngum sérleyfum. Hins vegar er mikilvægt að hámarka þann auðlindaarð sem eigandi auðlindarinnar fær af nýtingu hennar en taka jafnframt tillit til þarfa sérleyfishafa. Of langur tími skerðir valkosti eiganda auðlindarinnar varðandi endurnýjun sérleyfa til nýtingar, útgáfu nýrra sérleyfa til handa öðrum nýtingaraðilum eða ákvarðanir um að nýta í eigin nafni. Of skammur tími getur dregið úr auðlindaarði sem eigandinn fær auk þess að skapa þrýsting á verð afurða auðlindarinnar og sjálft nýtingarmynstrið, þ.e. aukinn hvati verður til ágengrar nýtingar sem myndi vinna gegn markmiðinu um sjálfbæra þróun.

Í þessu sambandi skiptir einnig máli hvort um er að ræða fjárfestingu sem aðeins nýtist staðbundið og á allt verðmæti sitt undir viðkomandi sérleyfi til nýtingar eða hvort fjárfestingin er færanleg, seljanleg án sérleyfa og hægt að afla nýrra sérleyfa renni hin fyrri úr gildi.

Staðbundin fjárfesting á borð við vatnsaflsver eða jarðvarmaver grundvallast beinlínis á tilteknu sérleyfi til nýtingar. Án þess sérleyfis yrði viðkomandi orkuver nánast verðlaust. Af þessum ástæðum þarf nýtingarleyfið að taka mið af endurgreiðslutíma fjárfestingarinnar. Endurgreiðslutími orkuvera er háður ýmsum þáttum en orkuverð vegur þar oft og tíðum þyngst. Algengur sérleyfistími vatnsaflsvirkjana annars staðar í heiminum er á bilinu 50-80 ár. Í gildandi vatnalögum, nr. 15/1923, og auðlindalögum, nr. 57/1998, er kveðið á um að opinberir aðilar megi að hámarki veita sérleyfi til virkjunar vatnsafls og jarðvarma til 65 ára í senn með rétti til viðræðna um framlengingu. Algeng tímalengd sérleyfa við einkaframkvæmdir samgöngumannvirkja er á bilinu 25-40 ár.

Færanleg framleiðslutæki á borð við fiskiskip geta lotið nokkuð öðrum lögmálum. Sé sú forsenda uppfyllt að til staðar sé virkur markaður, þar sem mögulegt er að afla nýrra sérleyfa til nýtingar á sömu eða jafn verðmætri auðlind, eða að sé til staðar markaður með viðkomandi framleiðslutækin þannig að hægt sé að flytja þau þangað sem slík sérleyfi eru fáanleg, þá halda þau verðmæti sínu við lok sérleyfistíma. Við þær aðstæður er ekki aðeins tekið tillit til endurgreiðslutíma framleiðslutækisins þegar tímalengd sérleyfis er ákvörðuð heldur einnig annarra sjónarmiða, svo sem arðsemi í greininni og aðgengi að virkum markaði með sérleyfi. Því virkari sem markaður með sérleyfi er því styttri getur nýtingartíminn verið þar sem tækifærin til að sækja sér ný eða framlengd sérleyfi á markaði eykur rekstraröryggið og vega upp áhættuna af langtímafjárfestingu. Eitt besta dæmið um þetta er viðskiptakerfi Evrópusambandsins með losunarheimildir (ETS) til handa iðnaði. Þar er um að ræða langtímafjárfestingu en hluta þeirra losunarheimilda sem þarf til nýtingar verður að kaupa árlega á uppboðsmarkaði.

Auðlindagreinar eru í mjög misjafnri stöðu hvað varðar markað með sérleyfi til nýtingar. Í orkugeiranum er augljóslega ekki hægt að flytja sérleyfi til nýtingar á milli virkjana. Hins vegar hefur lengi verið mjög virkur markaður með sérleyfi til nýtingar nytjastofna sem háðir eru lögum um aflamark. Þar mætti því tryggja rekstraröryggi með því að nógu stór hluti sérleyfa sé boðinn út á markaði á ári hverju og að þau séu til mismunandi tíma sem mætir þörfum greinarinnar.

Loks er þess að geta að almenn fjárhagsleg skilyrði til aðgengis að viðkomandi grein hafa einnig áhrif á tímalengd sérleyfa. Kalli þátttaka í viðkomandi grein á hlutfallslega litla fjárfestingu miðað við arðsemina hefur það almennt áhrif til styttingar sérleyfa.

Verkefni eiganda eða umsjónaraðila auðlindar er að skilgreina vel hvað felst í sérleyfum til nýtingar þannig að hagsmunir hans séu tryggðir og auðlindaarður hámarkaður. Fyrir handhafa sérleyfis nýtur leyfið verndar að lögum. Í tilfelli auðlindanýtingar er sérleyfið í flestum tilfellum grundvöllur viðkomandi rekstrar svo form og inntak sérleyfa til nýtingar og möguleikar á endurnýjun sérleyfa eða viðbótarleyfum hefur afgerandi áhrif á mat fjárfesta og lánveitenda á arðsemi og greiðsluhæfi sérleyfishafa.

Fyrir eiganda eða umsjónaraðila auðlindar skiptir hámarkstími sérleyfis til nýtingar einnig máli sem þáttur í að tryggja sem besta auðlindastjórnun og umgengni um bæði auðlindina og þá fjárfestingu sem þarf til að nýta hana. Sá vandi að þegar lítið er eftir af gildistíma sérleyfis er lítill sem enginn hvati fyrir sérleyfishafa til að halda fjárfestingu við eða ganga af gát um auðlindina er gjarnan kallaður „leigjendavandinn“. Leigjendavandanum má mæta með margvíslegum hætti eftir því hvers eðlis auðlindanýtingin er. Í mörgum tilfellum duga skilyrði í útgefnum sérleyfum, virkt eftirlit og viðurlög við ágengri nýtingu eða öðrum brotum gegn sérleyfisskilmálum. Þar sem um er að ræða staðbundna fjárfestingu til nýtingar eins og í orkugeiranum þarf að vanda sérstaklega frágang sérleyfisskilyrða varðandi viðhald og endurbætur á fjárfestingunni og setja niður matsaðferðir að sérleyfistíma loknum. Þá er eðlilegt að innheimta hóflegt tryggingagjald allan sérleyfistímamann og að honum loknum er það ýmist endurgreitt sérleyfishafa eða rennur upp í viðhald og endurbætur svo ástand fjárfestinga sé í samræmi við skilyrði.



Í gildandi auðlindalögum, nr. 57/1998, og vatnalögum, nr. 15/1923, eru ákvæði, sem fyrst voru sett með lögum nr. 58/2008, sem kveða á um rétt sérleyfishafa til viðræðna um framlengingu leigutíma þegar helmingur hans er liðinn. Meðal raka fyrir slíku framlengingar-ákvæði er að með því sé unnið gegn leigjendavandanum og mögulegt að umbunað sérleyfishafa sem stendur sig vel í auðlindastjórnun og viðhaldi fjárfestingar. Þetta er einkum mikilvægt við fyrstu úthlutun sérleyfis því þá hefst sjálft uppbyggingartímabilið þegar það ræðst hvernig nauðsynleg mannvirki falla að umhverfi sínu, hvernig gengið er frá eftir framkvæmdir og til hvaða mótvægisáðgerða er gripið af hálfu framkvæmdaaðila.

Ekki er þó víst að slík ákvæði um framlengingu standist í öllum tilfellum kröfuna um jafnræði við úthlutun sérleyfa. Í þessu sambandi má benda á að Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur sent íslenskum stjórnvöldum erindi og óskað viðbragða við því mati stofnunarinnar að ákvæði framangreindra laga uppfylli hvorki skilyrði í þjónustutillskipun ESB né 31. grein samningsins um evrópska efnahagssvæðið (EES). Athugasemdir ESA eru þríþættar: Í fyrsta lagi kveði lögin ekki á um gagnsætt ferli þar sem hlutlægar forsendur ákvörðunar um úthlutun sérleyfa liggja fyrir frá upphafi svo fyllsta jafnræðis sé gætt. Í öðru sé ekki tryggt að gildistími sérleyfa sé ekki óhóflega langur þannig að það gangi gegn eðlilegri samkeppni. Í þriðja lagi bjóði ákvæði um framlengingu upp á óréttlætlanlegt forskot sérleyfishafa við endurnýjun.

Auðlindastefnunefnd leggur áherslu á að ferlið við úthlutun sérleyfa verði gagnsætt, hlutlægt og grundvallað á jafnræði. Nefndin tekur einnig undir að gildistími sérleyfa eigi ekki að vera lengri en svo að hann tryggi sérleyfishafa ásættanlega ávöxtun á fjárfestingu sinni. Í stað þess að hefja samningsferli um framlengingu í lok fyrsta sérleyfistíma er gagnsærra að heimild varðandi fyrsta tímabil sé lengri. Í því fælist hvatning til að standa sem best að uppbyggingu í sátt við viðkvæma náttúru og til að tryggja góða auðlindastjórnun. Í stað samningaviðræðna færi einfaldlega fram mat á frammistöðu á ákveðnum tímamarki. Eftir það mat yrði svo að beita hefðbundnum aðgerðum til að vinna gegn leigjendavandanum. Ljóst er að tímabilið fram að mati þyrfti að duga fyrir endurgreiðslu fjárfestingarinnar því fjármögnunaraðilar gætu aldrei gengið út frá því í upphafi að sérleyfishafi standist slíkt mat. Ávöxtunarkrafa myndi því miðast við hefðbundinn hámarkstíma sérleyfis án tillits til heimildar til lengra upphafstímabils.

Eðli jarðvarmans sem auðlindar til orkuframleiðslu er mjög sérstakt í þessu samhengi og mikilvægt að reglur um gildistíma sérleyfa taki mið af því. Mjög langan tíma getur tekið að átta sig á mögulegum afköstum hvers svæðis og uppbygging í þrepum á löngum tíma er talin heppilegust. Í flestum tilvikum er ekki æskilegt að hleypa nýjum, óskyldum aðilum inn á sama jarðhitasvæði út frá umhverfissjónarmiðum, jafnvel þótt þar uppgötvist umtalsvert virkjanlegt afl til viðbótar við það sem upphaflegt sérleyfi miðaðist við. Auk þess er í flestum tilfellum heppilegra, bæði frá sjónarmiði umhverfisins og hagkvæmni, að auka fremur vinnslu á þegar numdu svæði en að hefja vinnslu á nýjum og mögulega ósnortnum svæðum. Af þessu leiðir að líklegt er að sérleyfishafar og eigendur eða umsjónaraðilar jarðvarmaauðlindar standi frammi fyrir því að taka ákvarðanir um fjárfestingar í viðbótarafli þegar langt er liðið á sérleyfistíma.

Hvernig farið er með slíkt þarf að liggja fyrir með gagnsæjum hætti frá upphafi og reglur mótaðar þannig að hvorki sé girt fyrir viðbótarfjárfestingu í framleiðsluaukningu né heldur

skapaður hvati til ágengrar nýtingar á seinni hluta sérleyfistímans þar sem ný fjárfesting myndi tryggja sérleyfishafa framlengingu.

Í þessu sambandi koma einkum til skoðunar tvær leiðir. Annars vegar að sérleyfi miðist við áætlað umfang virkjunar og fjárfesting í framleiðslugetu umfram það kalli á að semja verði sérstaklega við sérleyfishafa um þá vinnslu og sérleyfið á svæðinu í heild miðist við tímalengd nýjasta samnings. Hér þarf að gæta sérstaklega að hvatanum til ágengrar nýtingar auk þess sem tímalengd sérleyfis sama aðila gæti orðið mjög mikil.

Hins vegar mætti beita skýrum ákvæðum um mat á verðmæti fjárfestingar og fulla greiðslu fyrir hana af hálfu aðila sem síðar tekur yfir viðkomandi sérleyfi ásamt tilheyrandi mannvirkjun, búnaði og skuldbindingum. Slíkt ætti að lágmarka áhættu sérleyfishafa af ákvörðunum um fjárfestingar þegar liðið er á sérleyfistímann. Einnig þarf að hafa í huga að lágmarka verður áhættu eiganda eða umsjónaraðila auðlindar, komi þær aðstæður upp við lok sérleyfistíma að enginn sækist eftir sérleyfi svo bæði leyfið og fjárfestingin falli til eiganda. Við þær aðstæður er mat á arðsemi nýlegra fjárfestinga í aukinni framleiðslu afar mikilvæg sem forsenda uppgjörs milli aðila.

### 2.3.6. Meðferð auðlindaarðs

Auðlindaarður þjóðarinnar getur numið háum fjárhæðum á komandi árum. Því er eðlilegt að enda þótt mörkuð verði almenn stefna um ráðstöfun auðlindaarðsins til tiltekinna mikilvægra málaflokka, svo sem uppbyggingar innviða, menntunar og fjölbreyttara atvinnulífs um land allt, verði endanleg ákvörðun um ráðstöfun fjárins í höndum Alþingis við gerð fjárlaga, eins og á við um aðrar tekjur og verkefni ríkisins. Sú ákvörðun þarf að vera gagnsæ þar sem heildarupphæð tekna ríkisins vegna auðlindaarðsins annars vegar og ráðstöfun þeirra hins vegar er öllum ljós á sérstökum auðlindareikningi, sbr. kafla 3.2.

Nefndin bendir á að í ljósi þess að auðlindaarður verður til vegna verðmætis auðlinda víða um land og að nærsamfélögin þurfa oft að færa fórnir og taka á sig kostnað vegna nýtingar, þróunar og hagræðingar í einstökum auðlindagreinum, er bæði sjálfsagt og eðlilegt að tryggja að hluti auðlindaarðsins renni til verkefna í þessum samfélögum, ekki síst til eflingar innviða og fjölbreyttara atvinnulífs. Með þeim hætti getur auðlindaarðurinn orðið undirstaða öflugri byggða og atvinnulífs um land allt. Slík ráðstöfun er einnig mikilvæg til að tryggja sátt um fyrirkomulag auðlindamála.

Mikilvægt er að hafa í huga að til viðbótar auðlindaarðinum, sem er sá hluti auðlindarentunnar sem ríkið gerir tilkall til fyrir hönd þjóðarinnar, er líklegt að í flestum tilfellum verði innheimt nýtingargjöld og/eða umhverfisgjöld sem standa eiga undir kostnaði við rannsóknir og eftirlit sem tengjast auðlindanýtingu. Ekki er gert ráð fyrir að slíkar tekjur verði birtar í Auðlindareikningi, sbr. kafla 3.2.

Þar sem sjálfbær nýting auðlinda og hámarksauðlindaarðsins eru mikilvæg markmið skipta rannsóknir og eftirlit með nýtingu miklu máli. Að mati nefndarinnar er því eðlilegt að hluti arðsins renni til rannsókna sem miða að því að undirbúa hagkvæma nýtingu og hámarka þannig arð þjóðarinnar. Slíkt yrði gert með ráðstöfun fjárveitingarvaldsins á hluta af tekjum

sem fram koma í Auðlindareikningi og mögulega með því að hluta Auðlindasjóðs framtíðarinnar, sbr. kafla 3.2, verði varið í frekari rannsóknir og undirbúning nýtingar.

Í tilfalli tekna ríkisins vegna sölu á losunarheimildum í samræmi við ETS þarf að taka tillit til þess að í tilskipunum ESB er gert ráð fyrir tiltekinni ráðstöfun til aðgerða sem miða að því að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Í nýsamþykktum lögum um loftslagsmál er kveðið á um að stór hluti teknanna renni til nýs loftslagssjóðs. Að mati nefndarinnar eiga slíkar tekjur og ráðstöfun þeirra í aðgerðir til að vinna gegn losun gróðurhúsalofttegunda að vera sýnilegar á Auðlindareikningi.

Komi síðar til þess að auðlindarenta myndist vegna nýtingar auðlinda sem gengið er á, svo sem kolvetnis undir hafsbotni eða náma, leggur Auðlindastefnunefnd til að hafinn verði undirbúningur að stofnun Auðlindasjóðs sem hefði það markmið að ávaxta hluta auðlindaarðsins í þágu komandi kynslóða. Leita má fordæma erlendis að lögum og reglum um starfsemi slíkra sjóða og í því sambandi er nærtækt að líta til norska olíusjóðsins sem hóf ávöxtun auðlindarentu þjóðarinnar af olíuauðlindinni þegar búið var að greiða erlendar skuldir ríkisins.

Í framtíðinni má því gera ráð fyrir að ráðstöfun tekna ríkisins sem birtar eru í Auðlindareikningi verði þrenns konar. Í fyrsta lagi gegnumstreymi auðlindaarðs vegna endurnýjanlegra auðlinda sem ráðstafað verði til skilgreindra verkefna og málaflokka samkvæmt ákvörðun fjárveitingavaldsins. Í öðru lagi ráðstöfun auðlindaarðs til rannsókna á auðlindum og hagkvæmari nýtingu þeirra. Í þriðja lagi ráðstöfun auðlindaarðs vegna óendurnýjanlegra auðlinda í Auðlindasjóð.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Í erindi sínu á málþingi Auðlindastefnunefndar í Hörpu 22. júní 2012 benti Philip Daniel á að vafasamt gæti verið að flokka auðlindir án fyrirvara í endurnýjanlegar og óendurnýjanlegar. Þótt t.d. fiskistofnar og jarðvarmi geti verið endurnýjanlegar auðlindir með markvissri og ábyrgri auðlindastjórnun þá sé hægt að ganga á þær (e. degradable resources). Hugtökin eru notuð með þessum almenna fyrirvara í skýrslu Auðlindastefnunefndar.

### **3. Tillögur**

#### **3.1. Yfirlit**

Hér á eftir verður fjallað um Auðlindareikning, Auðlindasjóð og miðstöð auðlindaumsýslu, olíu og jarðgas, vatnsföll og jarðvarma til orkuvinnslu, ferskvatn, nytjastofna sjávar, losunarheimildir og loks þjóðlendur, önnur takmörkuð gæði og leyfisveitingar. Í hverjum kafla fyrir sig verður fyrst gerð grein fyrir almennum atriðum og möguleikum, að því loknu sett fram skýr markmið og loks lagðar til hentugar leiðir til að hrinda þeim í framkvæmd. Umfjöllun um hvern þátt fyrir sig er misjafnlega ítarleg enda tekur hún mið af núverandi stöðu hvað varðar myndun auðlindarentu, lagaramma, nýtingarsögu og brýnustu viðfangsefni á þessu sviði.

#### **3.2. Auðlindasjóður og Auðlindareikningur**

##### **3.2.1. Almenn atriði**

Eins og fram kemur í kafla 2.3.1 er markmið auðlindastefnu ríkisins að skilgreina lykilhagsmuni og samræma grundvallaratriðin í nálgun ríkisins varðandi úthlutun sérleyfa til nýtingar auðlinda og annarra takmarkaðra gæða. Mikilvægt er að formgera þessa stefnu, skilgreina grundvallaratriði og hugtök á borð við auðlindarentu sem og sýnileika á öflun og ráðstöfun auðlindaarðs þjóðarinnar. Þegar litið er til erindisbréfs nefndarinnar og þeirra skýrslna og stefnumótunar sem henni var falið að byggja tillögur sínar á er ljóst að markmiðið með stofnun þess sem nefnt hefur verið Auðlindasjóður er ekki síst að tryggja að auðlindaarður og meðferð hans verði sýnileg. Í erindisbréfinu er í þessu samhengi vísað til samþykktar um stofnun Auðlindasjóðs í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar og áætlunarinnar Ísland 2020. Útfærslan er eftirlátin nefndinni en með því skilyrði að meðferð auðlindarentunnar verði sýnileg.

Samkvæmt erindisbréfi er nefndinni ætlað að leggja mat á það „hvort og þá að hvaða marki greina eigi tekjur af auðlindum og ráðstöfun tekna Auðlindasjóðs frá öðrum ríkistekjum, sem renna í ríkissjóð og háðar eru fjárstjórnarvaldi Alþingis“. Mat nefndarinnar er að slík aðgreining sé mjög æskileg til að ná fram þeim sýnileika sem er ein af þeim forsendum sem lagðar eru til grundvallar stefnumótuninni.

Hér á landi er stór hluti auðlindanna endurnýjanlegur í þeim skilningi að með sjálfbærri nýtingu eiga þær að geta verið áfram til reiðu til verðmætasköpunar fyrir komandi kynslóðir. Sú staða kallar því ekki á sjóðssöfnun til framtíðar líkt og þegar verið er að ganga á auðlindir sem ganga til þurrðar. Því leggur nefndin til að í þeim tilfellum þar sem auðlindaarður stafar af nýtingu endurnýjanlegra auðlinda verði ekki um eiginlega sjóðsöfnun að ræða heldur verði arðinum ráðstafað með sýnilegum hætti í verkefni og málaflokka af fjárveitingavaldinu. Til að ná umræddum sýnileika leggur Auðlindastefnufnd til að settur verði upp sérstakur Auðlindareikningur. Þar verði birtar tekjur þjóðarinnar af auðlindum sínum, þ.e. auðlinda-

arðurinn eða sá hluti auðlindarentunnar sem til verður vegna nýtingar auðlinda í eigu eða umsjón ríkisins og það gerir tilkall til fyrir hönd þjóðarinnar. Gert er ráð fyrir því að Auðlindareikningur verði hluti af ríkisreikningi auk þess að vera birtur sérstaklega með fjárlagafrumvarpi ásamt greinargerð. Sýnileiki ráðstöfunar auðlindaarðsins felst svo í því að sérgreining tekna á Auðlindareikningi og ráðstöfun þeirra til verkefna og málaflokka verði hluti fjárlaga.

Til þess getur komið að óendurnýjanlegar auðlindir skili þjóðinni auðlindaarði og leggur nefndin til að ráðstöfun þess hluta tekna á Auðlindareikningi verði í þágu hagsmuna þeirra komandi kynslóða sem ekki munu njóta viðkomandi auðlinda vegna núverandi nýtingar. Þeim tekjum á Auðlindareikningi verði með öðrum orðum ráðstafað í Auðlindasjóð. Þekktasta fyrirmyndin að slíkum sjóði er olíusjóður Norðmanna eða „lífeyrissjóður norsku þjóðarinnar“. Auðlindaarðinum af olíulindum Norðmanna var fyrst varið til að greiða niður skuldir ríkisins og síðan því lauk hefur hann verið ávaxtaður með fjárfestingum undir stjórn sérstakrar deildar í norska Seðlabankanum fyrir hönd fjármálaráðuneytisins.

Áhersla nefndarinnar er því fyrst og fremst á stofnun Auðlindareiknings til að tryggja sýnileika auðlindaarðsins og ráðstöfunar hans. Aukning auðlindaarðs af óendurnýjanlegum auðlindum, til dæmis vegna olíulinda, gæti í framtíðinni kallað á að hluta af tekjum á Auðlindareikningi verði ráðstafað til Auðlindasjóðs samkvæmt ákvörðun fjárveitingavaldsins. Í þessari skýrslu eru ekki útfærðar tillögur um umsýslu slíks sjóðs eða reglur um ávöxtun hans og nýtingu fjármuna, en lagt til að hafin verði vinna við að skoða fordæmi og undirbúa löggjöf um stofnun Auðlindasjóðs.

Þessu tengt er mikilvægi samræmdrar umsýslu með auðlindir og takmörkuð gæði í eigu eða umsjón ríkisins. Að því verður vikið í kafla 3.3 hér á eftir.

### **3.2.2. Markmið**

Tryggja þjóðinni arðinn af auðlindum sínum til frambúðar.

Gera alla auðlindarentu þjóðarinnar og ráðstöfun auðlindaarðs sýnilega.

Tryggja hagsmuni komandi kynslóða vegna nýtingar endurnýjanlegra og óendurnýjanlegra auðlinda

### **3.2.3. Tillögur**

Settur verði upp Auðlindareikningur þar sem teknar eru saman allar tekjur þjóðarinnar af auðlindum sínum, þ.e. auðlindaarðurinn eða sá hluti auðlindarentunnar sem til verður vegna nýtingar auðlinda í eigu eða umsjón ríkisins og það gerir tilkall til fyrir hönd þjóðarinnar.

Auðlindareikningur ásamt greinargerð verði birtur sérstaklega með fjárlagafrumvarpi auk þess að vera hluti Ríkisreiknings og fjárlaga hvers árs þannig að ráðstöfun auðlindaarðsins til málaflokka og verkefna sé sýnileg.

Undirbúningur verði hafinn að stofnun Auðlindasjóðs sem ávaxti þann hluta auðlindaarðsins sem stafar af nýtingu óendurnýjanlegra auðlinda sbr. markmiðin með stofnun „Lífeyrissjóðs norsku þjóðarinnar“.

### 3.3. Samræmd auðlindaumsýsla

#### 3.3.1. Almenn atriði

Í skýrslu nefndar um fyrirkomulag leigu á vatns- og jarðhitaréttindum í eigu ríkisins (2010) er varpað fram eftirfarandi hugmynd um samræmda stjórnsýslu allra vatnsréttinda:

*Til framtíðar litið hlýtur það að teljast ákjósanlegast að forræði viðkomandi auðlinda sé á einni hendi og í viðtækara samhengi má velja því upp hvort sama ætti ekki að gilda um náttúruauðlindir ríkisins yfirleitt. Umboð nefndarinnar nær þó ekki til að reifa slíkar hugmyndir frekar. Nefndin leggur til að vatnsréttindi ríkisins verði vistuð á einni hendi, t.d. hjá einhverju tilteknu ráðuneyti, þó hugsa megi sér sérstaka stofnun. Öll vatnsréttindi heyri þá undir einn og sama aðila hvort sem þau er að finna á ríkisjörðum, í þjóðlendum eða ein og sér. Á þessum vettvangi verði efnislegar ákvarðanir um ráðstöfun tiltekins auðlindakosts teknar, ákvörðun grunngjalds og eftir atvikum aðrir efnislegir þættir þótt ýmsar leyfisveitingar verði eftir sem áður hjá viðkomandi leyfisveitanda.*

Í drögum að Orkustefnu fyrir Ísland (2011) er tekið undir hugmyndina um samræmda umsýslu og hún beinlínis tengd við Auðlindasjóð. Í því tilfelli er um að ræða orkuauðlindir, sbr. eftirfarandi texta skýrslunnar:

*Að orkuauðlindum sem eru beint eða óbeint á forræði ríkisins verði safnað saman og þær vistaðar í sérstökum sjóði eða stofnun. Sá sjóður eða stofnun sjái um umsýslu og útleigu orkuauðlindanna, með samræmdum hætti.*

Í skýrslu Auðlindanefndar og Orkustefnunnar er vísað til þess sem í þessari skýrslu er kallað þriðja stoðin í heildstæðri auðlindastefnu fyrir Ísland, sbr. umfjöllun í kafla 2.1.1 hér að framan. Hinar tvær stoðirnar eru annars vegar rannsóknir og ráðgjöf um verndun og nýtingu og uppbygging þekkingar á auðlindamálum í viðum skilningi svo unnið sé á forsendum sjálfbærrar þróunar, sem er á verksviði ráðuneytis umhverfis- og auðlindamála, og hins vegar ákvörðun um útgáfu sérleyfa til nýtingar í atvinnuskyni og eftirlit með nýtingu, sem heyrir undir ráðuneyti atvinnuvega og nýsköpunar. Mikilvægt er að almenn þekking og stjórnsýsla auðlindamála verði eflað á báðum þessum stöðum. Í því sambandi er rétt að benda á þá tillögu nefndarinnar í kafla 2.3.6 um meðferð auðlindaarðsins að hluti hans verði nýttur til að efla mjög auðlindarannsóknir.

En eins og áður segir þá ber ríkinu einnig, sem eiganda eða umsjónaraðila auðlinda, að fylgjast með mismunandi leiðum við mat á auðlindarentu, meta ólíkar skilaleiðir auðlindaarðsins til þjóðarinnar og aðferðir við úthlutun sérleyfa. Þá þarf að rýna gildistíma nýtingarleyfa sbr. umfjöllun í kafla 2.3.5 hér að framan. Til að gegna þessu sértæka hlutverki þarf að byggja upp miðlæga sérþekkingu á auðlindahagfræði og þeim álitamálum sem tengjast til dæmis fjárhagslegum skilyrðum í sérleyfum til nýtingar á takmörkuðum gæðum. Gæta

verður að því að sem eigandi auðlinda eða takmarkaðra gæða getur ríkið átt beinna fjárhagslegra hagsmuna að gæta varðandi ráðgjöf og skipulag sem snertir auðlindanýtingu eða skilmála í sérleyfum til nýtingar í atvinnuskyni á borð við skil á hluta auðlindarentu. Þar sem mikilvægt er að ráðgjöf á forsendum umhverfisins, ákvarðanir um skipulagsmál, skilyrði nýtingarskilmála og eftirlit sé óháð eignarhaldi, bæði viðkomandi auðlindar eða gæða sem og fyrirtækis sem hyggur á nýtingu, leggur Auðlindastefnunefnd til að þessi þáttur auðlindaumsýslunnar sé aðskilinn hinum tveimur.

Auðlindastefnunefnd tekur því undir tillögur um að auðlindaumsýsla verði samræmd í einni miðstöð stjórnsýslu á þessu sviði sem færi með forræði mála hvað varðar framangreinda hagsmuni út frá sjónarhóli ríkisins sem eiganda eða umsjónaraðila auðlinda. Rétt er að ítreka þann skilning sem fram kemur í kafla 2.1.1 hér að framan að í þessu samhengi vísar hugtakið „forræði“ í þá umsýslu með auðlindum sem fellur undir fyrrnefnda þriðju stoð heildstæðrar auðlindastefnu. Ekki er verið að leggja til breytingar á stjórnsýslu auðlindamála hvað varðar rannsóknir og ráðgjöf um verndun og nýtingu eða ákvarðanir um útgáfu sérleyfa til nýtingar í atvinnuskyni og eftirlit með nýtingu rekstraraðila.

Til einföldunar og aðgreiningar frá öðrum mikilvægum hlutverkum ríkisins á sviði auðlindamála er hér eftir vísað í miðstöð auðlindaumsýslu til að lýsa þessu verkefni. Slík miðstöð gæti tengst hagrænni auðlindafræði í háskólasamfélaginu varðandi fræðilega þáttinn og Framkvæmdasýslu ríkisins varðandi framkvæmd útboða. Þá hlyti miðstöð auðlindaumsýslu að byggja á sérþekkingu auðlindaskrifstofu umhverfis- og auðlindaráðuneytisins þegar kemur að atriðum á borð við mat á umhverfiskostnaði og ráðgjöf eftirlitsaðila atvinnuvegaráðuneytisins varðandi efnisleg skilyrði og takmarkanir nýtingarleyfa. Meðal verkefna miðstöðvar auðlindaumsýslu yrði gerð Auðlindareiknings og greinargerðar með honum auk ráðgjafar við stjórnvöld og löggjafar vegna laga og reglna sem varða auðlindaumsýslu, sem og samningsgerð við nýtingaraðila.

### 3.3.2. Markmið

Samhæfa forræði og stjórnsýslu auðlindamála hvað varðar þriðju stoð heildstæðrar auðlindastefnu, þ.e. hagsmuni ríkisins sem eiganda eða umsjónaraðila auðlinda fyrir hönd þjóðarinnar.

Byggja upp á einum stað þekkingu á mati á auðlindarentu, ólíkum skilaleiðum auðlindaarðs til þjóðarinnar, aðferðum við úthlutun sérleyfa eða val á sérleyfishöfum, tímalengd nýtingarleyfa og frágangi samninga eða leyfa sem snerta þessa þætti.

Tryggja að vakað sé yfir fjárhagslegum hagsmunum þjóðarinnar vegna auðlinda í eigu eða umsjón ríkisins fyrir hennar hönd.

Tryggja á hverjum tíma sýnileika hvað varðar uppsprettu og ráðstöfun auðlindaarðs á Auðlindareikningi.

### 3.3.3. Tillögur

Komið verði á fót miðstöð auðlindaumsýslu sem heldur á einum stað utan um hagsmuni ríkisins sem eiganda eða umsjónaraðila auðlinda fyrir hönd þjóðarinnar. Í því felst m.a. mat á aðferðum við úthlutun sérleyfa og verðlagningu þeirra fyrir nýtingu auðlinda og takmarkaðra gæða.

Miðstöð auðlindaumsýslu beri ábyrgð á uppsetningu Auðlindareiknings og greinargerð.

Miðstöð auðlindaumsýslu sjái um mat á áætluðum endurgreiðslutíma fjárfestingar og öðrum þáttum sem áhrif hafa á æskilegan hámarkstíma sérleyfis til nýtingar í atvinnuskyni. Í því felst m.a. tillögugerð um útfærslu gjaldtöku á mismunandi sviðum.

## 3.4. Olía og jarðgas

### 3.4.1. Almenn atriði

Olía og gas ganga oft undir samheitinu kolvetni (e. Hydrocarbon) og er þá vísað til þess að þau eru lífræn efnasambönd sem eingöngu eru gerð úr tveimur frumefnum, kolefni (C) og vetni (H). Kolvetni í jarðlögum er verðmæt náttúruauðlind.

Mikil fjárbinding og áhætta við kolvetnisleit hafa leitt til þess að leit og vinnsla er oft í höndum stórra sérhæfðra félaga sem sækja um og fá úthlutað sérleyfum til leitar og nýtingar. Víða er kolvetni í jörðu eða undir hafsbotni í þjóðareigu og tilkall viðkomandi ríkja til bróðurpartar auðlindaarðsins er almennt óumdeilt. Þau ríki sem gætu búið yfir kolvetnis-auðlindum standa því frammi fyrir hefðbundnu tvíþættu verkefni: Í fyrsta lagi að úthluta sérleyfum til nýtingar, en í því felst að velja á milli mögulegra handhafa sérleyfa og að ákvarða skilyrði og leyfisskilmála. Í öðru lagi að tryggja eigendum auðlindarinnar réttmæta hlutdeild í auðlindaarðinum.

Sú mikla óvissa sem fylgir leit að kolvetni í vinnanlegu magni á lítt þekktum svæðum leiðir til þess að erfitt getur verið að koma við hefðbundnum útboðum á sérleyfum til nýtingar þar sem samið er við hæstþjóðanda, að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Af þessu leiðir að umfang auðlindarentunnar í vinnslu á nýjum svæðum er ekki ákvarðað með markaðsverði nýtingarheimildanna.

Í kolvetnisvinnslu hafa flest nágrannalönd okkar farið þá leið að innheimta hlutdeild sína í auðlindaarðinum með skattlagningu sem kemur til viðbótar hinni hefðbundnu skattlagningu sem leggst á allan atvinnurekstur. Slíkur sérstakur kolvetnisskattur er ýmist fast hlutfall eða stighækkandi í með vaxandi hagnaði af vinnslunni. Þar sem lítil eða engin reynsla er komin á vinnslusvæði getur verið heppilegt að beita stighækkandi kolvetnisskatti til að tryggja hóflega skattlagningu, reynist kolvetnisvinnslan erfið og kostnaðarsöm, en skattlagningin þarf jafnframt að tryggja ásættanlega hlutdeild ef vinnslan skilar miklum umframardi.

Auk slíks auðlindarentuskatts eða sérstaks kolvetnisskatts er gjarnan innheimt gjald fyrir sjálft sérleyfið og þau réttindi sem það veitir, svokallað svæðisgjald eða leitar- og nýtingar-gjald. Slíkt gjald gegnir m.a. því hlutverki að koma í veg fyrir að olíufyrirtæki taki frá svæði



með sérleyfum án þess að hefja þar leit. Þá er víða innheimt framleiðslugjald, þ.e. ákveðið hlutfall af reiknuðu virði framleiðslunnar óháð hagnaði framleiðslufyrirtækisins. Rökin fyrir slíku gjaldi eru að tryggja viðkomandi ríki lágmarkstekjur af auðlind sinni þótt vinnsla sé ekki mjög arðbær.

Til að tryggja viðkomandi ríki hlutdeild í auðlindaarðinum, til viðbótar tekjum af hefðbundnum sköttum og gjöldum, sem lögð eru á allan atvinnurekstur, er úthlutun sérleyfa háð skilyrðum um uppbyggingu og reikningsskil þeirra fyrirtækja sem fá leyfi og að aðgangur að reikningum viðkomandi félaga sé tryggður.

Mikilvægt er að úthlutun leyfa í kjölfar útboða fari fram á hlutlægum og þekktum forsendum, þannig að jafnræðis sé gætt. Þar sem erfitt getur verið að koma við verðsamkeppni sérleyfa til nýtingar er áherslan lögð á að tryggja hagsmuni viðkomandi ríkis með því að úthluta sérleyfum á grundvelli fjárhagslegs styrks og tæknilegrar getu og reynslu. Þá er mikilvægt að taka mið af rannsóknaráætlunum fyrirtækisins þannig að raunhæft sé að vinnsla geti hafist og tekjur orðið til fyrir eiganda auðlindarinnar.

Þar sem ekki er hægt að koma við virkum frummarkaði með sérleyfi til nýtingar (frá eiganda auðlindar) er frjálst framsal sérleyfa til nýtingar ekki heimilt svo yfirleitt er heldur ekki um neinn eftirmarkað með sérleyfi til nýtingar að ræða. Heimild eiganda auðlindar þarf til að annar aðili taki við útgefnu sérleyfi og yfirtaki um leið þær skuldbindingar sem því fylgja.

Þegar farið var að undirbúa löggjöf vegna kolvetnisvinnslu hér á landi var litið til þeirra þjóða við norðanvert Atlantshaf sem boðið hafa út leyfi til leitar og vinnslu kolvetnis, ekki sist Noregs. Ramminn hér á landi var settur með lögum nr. 109/2011 um skattlagningu á kolvetnisvinnslu og lögum nr. 13/2001 um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis.

Markmið löggjafarinnar um skattlagningu var þríþætt, eða eins og segir í athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 109/2011:

- „Að ríkinu verði tryggð ásættanleg hlutdeild í þeim hagnaði sem fellur til vegna nýtingar á takmarkaðri auðlind í eigu þjóðarinnar.“
- „Að Ísland verði í skattalegu tilliti samkeppnishæft við nágrannaríki okkar (Noreg, Færeyjar, Kanada, Írland og Grænland).“
- „Að skattlagning kolvetnisvinnslu á Íslandi verði einföld og skilvirk.“

Í Noregi er heildarskattlagning hagnaðar í kolvetnisvinnslu (almennur tekjuskattur fyrirtækja að viðbættum sérstöku kolvetnis-skatti) um það bil 75%. Hið háa hlutfall helgast af því að áhættan við kolvetnisleitina er takmörkuð, bæði vegna mikillar þekkingar á jarðfræði svæðisins og endurgreiðslu norska ríkisins á hluta rannsóknarkostnaðar ef ekkert finnst. Hér á landi er ekki gert ráð fyrir að um endurgreiðslu rannsóknarkostnaðar verði að ræða og enn sem komið er hefur engin reynsla fengist af olíusvæðum innan íslenskrar lögsögu. Skatthlutfallið verður því heldur lægra hér á landi en rétt er að það komi til endurskoðunar þegar fram líða stundir. Í því sambandi er nærtækast að benda á að hlutfallið hefur farið hækkandi í Noregi eftir því sem meiri reynsla hefur komist á vinnsluna. Hér á landi gæti því farið svo að þetta hlutfall gildi fyrir

þá aðila sem fá fyrstu sérleyfi til nýtingar í íslenskri lögsögu og taki svo breytingum í næstu útboðum í ljósi reynslunnar.

Samkvæmt íslenskri löggjöf má veita rannsóknarleyfi til allt að tólf ára, byggt á umfangi rannsókna og eðli kolvetnisauðlindarinnar. Rannsóknarleyfi má framlengja um tvö ár í senn til allt að sextán ára. Að tilteknum skilyrðum uppfylltum öðlast leyfishafi forgangsrétt til framlengingar leyfisins til vinnslu kolvetnis í allt að þrjátíu ár. Hér er miðað við þann sérleyfistíma sem þekktur er úr alþjóðlegri olíuvinnslu. Enda þótt auðlindin sé ekki endurnýjanleg er mikilvægt að sérleyfið falli til baka til eiganda að ákveðnum tíma liðnum, þar sem þekkt er að stór olíuvinnslufyrirtæki hætta vinnslu um leið og kostnaður við frekari vinnslu fer að draga úr hagnaði. Önnur fyrirtæki hafa sérhæft sig í að ná meiri olíu upp úr „tæmdum“ lindum og beita m.a. til þess nýrri tækni. Því er ekki útilokað að endurúthluta sérleyfi til vinnslu á kolvetnisauðlind að loknum fyrsta vinnsluleyfistíma.

Vegna þess hversu flókið viðfangsefni mat á auðlindarentu og þróun auðlindarentuskatts í olíugeiranum er telur Auðlindastefnunefnd mjög mikilvægt er að hér á landi byggist upp sérþekking á öllu sem lýtur að skilyrðum í sérleyfum til leitar og vinnslu kolvetnis, gjaldtöku og skattlagningu sem tryggir þjóðinni hlutdeild í auðlindarentu. Gæta þarf að jafnvægi á milli samkeppnishæfni Íslands gagnvart öðrum þjóðum og þessa að hámarka arð þjóðarinnar af auðlindinni. Því þarf að fylgjast grannt með þróuninni, bæði alþjóðlega og hjá þeim aðilum sem fá mögulega leitar- og vinnsluleyfi í íslenskri lögsögu auk almennrar þróunar á sviði auðlindafræða. Hér er um að ræða mikilvægt hagsmunagæsluhlutverk fyrir þjóðina sem eiganda auðlinda og tengist það sambærilegum verkefnum vegna annarra auðlinda. Þetta verkefni er annars eðlis en hið hefðbundna eftirlit með handhöfum sérleyfa til nýtingar, einkum varðandi umhverfis- og öryggisþætti, og á því best heima ásamt annarri sérstakri stjórnsýslu auðlindamála á miðstöð auðlindaumsýslu.

Auðlindastefnunefnd vekur athygli á að í norsku olíulögunum er í 2. gr. 1. kafla fjallað um auðlindastjórnun og m.a. lögð áhersla á að litið sé til langtímahagsmuna samfélagsins í heild og að vinnsla stuðli að velferð, atvinnu og bættu umhverfi. Slíkt ákvæði í íslenskum lögum um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis myndi tryggja enn frekar hagsmuni þjóðarinnar og því leggur Auðlindastefnunefnd til að slíkt ákvæði um góða auðlindastjórnun sem almennt skilyrði fyrir úthlutun leyfa verði sett í II. kafla laga nr. 13/2001.

Kolvetni í jarðlögum er ekki endurnýjanleg auðlind vegna langs endurnýjunartíma. Kynslóðir framtíðarinnar njóta því ekki þeirra kolvetnisauðlinda sem nýttar verða á næstu áratugum. Norðmenn mættu þessari mögulegu mismunun kynslóða með stofnun norska olíusjóðsins eða lífeyrissjóðs ríkisins sem ávaxtar arð þjóðarinnar af olíuvinnslunni til framtíðar. Komi til þess að vinnsla kolvetnis skapi tekjur hér á landi á næstu árum er eðlilegt að við meðferð þess hluta auðlindaarðs þjóðarinnar verði tekið sérstakt tillit til þess að auðlindin sem skapar hann er ekki endurnýjanleg. Slíkt má gera þegar fjárveitingarvaldið ráðstafar þessum hluta auðlindaarðsins og rökstyður hvernig sú ráðstöfun gagnast komandi kynslóðum. Þá er nægur tími til að móta lög og reglur sem tryggir að hluti auðlindaarðsins verði lagður til hliðar og ávaxtaður og nýttur til uppbyggingar fjölbreyttara atvinnulífs í þágu komandi kynslóða líkt og lífeyrissjóður norska ríkisins.

### 3.4.2. Markmið

Þjóðin njóti hámarksarðs af kolvetnisauðlindum sínum.

Úthlutun sérleyfa til leitar og vinnslu kolvetnis tryggi góða auðlindastjórnun í þágu hagsmuna þjóðarinnar, hámarks öryggis og lágmarks áhættu fyrir umhverfið.

Laga- og skattaumhverfi kolvetnisvinnslu í íslenskri lögsögu þróist þannig að Ísland verði ávallt samkeppnishæft um leið og auðlindaarður til þjóðarinnar er hámarkaður.

### 3.4.3. Tillögur

Sérleyfi til leitar og vinnslu kolvetnis verði boðin út og leitað verði eftir þátttöku fyrirtækja sem hafa gott orðspor á öðrum sambærilegum leitar- og vinnslusvæðum. Þá verði almennu ákvæði um góða auðlindastjórnun í þágu hagsmuna þjóðarinnar bætt við II. kafla laganna nr. 13/2001 um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis.

Hlutlæg skilyrði úthlutunar sérleyfa til leitar og vinnslu kolvetnis feli í sér skil á auðlindaarði til þjóðarinnar í gegnum sérstakan kolvetnisskatt auk almennra fyrirtækjaskatta, kröfu um fjárhagslega og tæknilega getu, reynslu og raunhæfar áætlanir.

Auðlindaarður þjóðarinnar af kolvetnisauðlindum sínum verði gerður sýnilegur í Auðlindareikningi.

Sérþekking á laga- og skattaramma kolvetnisvinnslu, alþjóðlegri þróun í greininni, þróun hagnaðar í vinnslu kolvetnis, þróun skilyrða í sérleyfum til nýtingar og ráðgjöf til stjórnvalda um innheimtu auðlindaarðsins verði byggð upp í miðstöð auðlindaumsýslu.

## 3.5. Vatnsföll og jarðvarmi til orkuvinnslu

### 3.5.1. Almenn atriði

Bæði heitt og kalt vatn í jörðu (grunnvatn) fellur undir lög nr. 57/1998 um auðlindir í jörðu. Í vatnalögum, nr. 15/1923, er fjallað um bæði yfirborðsvatn og virkjanleg fallvötn. Þrátt fyrir þetta ákvað Auðlindastefnunefnd að skipta umfjöllun um vatn upp eftir nýtingu þess, þ.e. að fjalla fyrst um vatnsföll og jarðvarma til orkuvinnslu og svo sérstaklega um ferskvatn, enda staða þess nokkuð önnur hvað varðar eftirspurn eftir nýtingu í atvinnuskyni og mögulega myndun auðlindarentu. Í kafla 3.6 um ferskvatn er einnig vikið stuttlega að nýtingu jarðvarma til húshitunar enda eðli dreifingar og viðfangsefnið keimlík.

Framleiðsla og dreifing raforku og varma er hluti af grunnþjónustu samfélagsins og uppbyggingin hefur að mestu verið á vegum fyrirtækja í almannajónustu. Slík fyrirtæki hafa fyrst og fremst samfélagslegum skyldum að gegna og markmið þeirra er að veita öllum þjónustu með sem minnstum tilkostnaði og á sem lægstu verði. Því er sú hugsun rótgróin að þjóðin njóti arðsins af þessum auðlindum sínum í formi lágra gjalda, ódýrrar orku og vatns.

Miklar breytingar hafa engu að síður orðið á þessu sviði hér á landi á síðustu áratugum, einkum hvað varðar nýtingu auðlinda til raforkuframleiðslu. Breytingarnar birtast fyrst og fremst í raforkugeiranum með tilkomu stórkaupenda, einkum álvera. Raforkuframleiðsla hefur

margfaldast frá 1969 þegar álver Alusuisse hóf framleiðslu í Straumsvík. Frá árinu 2000 hefur raforkuframleiðslan tvöfaldast og nú er svo komið að ríflega 80% af framleiddri raforku er seld til fimm stórnotenda. Afurðir þessara viðskiptavina orkufyrirtækjanna koma næst sjávarafurðum í vergum útflutningsverðmætum.

Sú formbreyting hefur einnig orðið á raforkumarkaðnum að raforkuframleiðsla og -sala er skilgreind sem samkeppnisrekstur, aðskilinn frá rekstri flutnings- og dreifikerfis, sem er sérleyfisstarfsemi.

Jarðvarmi og vatnsföll teljast til mikilvægustu náttúruauðlinda sem þjóðin býr að, líkt og fiskistofnarnir í íslensku landhelgi. Við nýtingu þeirra þarf að ná jafnvægi á milli þess að virkja til orkuframleiðslu eða nýta viðkomandi náttúrusvæði með öðrum hætti, svo sem í þágu ferðamennsku eða með friðun með tilliti til sérstöðu náttúru og umhverfis.

Allt vekur þetta áleitnar spurningar, ekki síst um það hvernig arðurinn af orkuauðlindum skilar sér. Færa má fyrir því sterk rök að leggja eigi megináhersluna á að halda verði á orku og vatni sem lægstu á meðan verið er að mæta þörfum almennings og almenns atvinnulífs, og stíga fyrstu skrefin í að laða hingað atvinnuskapandi starfsemi sem nýtir þá miklu orku sem hér er. En eftir því sem hlutfall orkusölu á grundvelli viðskiptasamninga til stórnotenda eykst, á sama tíma og vitundin um fórnarkostnað vegna umhverfis og náttúru vex, er eðlilegt að áherslan færist í auknum mæli á þann arð sem nýtingin skapar fyrir samfélagið í heild.

Sé litið á orkukosti sem tækifæri til að skapa verðmæti í þágu samfélagsins er eðlilegt að leitast við að hámarka auðlindaarðinn. Slík sjónarmið verða sterkari eftir því sem hlutfall raforkuframleiðslu til að mæta þörfum heimila og almenns atvinnulífs lækkar. Í drögum að heildstærri orkustefnu fyrir Ísland, nýrri stefnumótun Landsvirkjunar með áætlanum um ört vaxandi arðgreiðslur til eigenda sem og stefnu annarra orkufyrirtækja má greina svipaðar áherslur á aukna arðsemi orkuframleiðslunnar.

Í Noregi var raforkutilskipun ESB innleidd líkt og hér á landi og framleiðsla og sala á raforku skilgreind sem samkeppnismarkaður. Í kjölfar tenginga við raforkukerfi annarra landa og beinan útflutning endurnýjanlegrar orku hefur raforkuverð í Noregi hækkað verulega. En þar er á móti lögð áhersla á skilaleiðir auðlindarentu frá raforkuframleiðslu til ríkissjóðs, fylkja og sveitarfélaga.

Hér á landi hafa komið fram áhyggjur af því að áherslan á sem mestan auðlindaarð af raforkusölu til þeirra stórnotenda sem kaupa um 80% af framleiddri orku og hækkandi orkuverð muni hafa í för með sér auknar byrðar á heimilin í landinu og almennt atvinnulíf. Bent er á mikilvægi þess fyrir þjóð sem býr svo norðarlega á hnettinum að eiga aðgang að ódýrri orku til lýsingar og húshitunar, auk margvíslegra annarra nota sem auka lífsgæði til muna.

Samhliða því sem áhersla er lögð á hámarkun auðlindaarðs af orkuframleiðslu, með því að hámarka þau beinu og óbeinu verðmæti sem hún skilar, er ástæða til að kanna leiðir til að hlífa heimilum við miklum verðhækkunum á orku eða skila hluta auðlindaarðsins til þeirra í formi lægri álagningar á öðrum sviðum. Hægt er að beita skattabreytingum, niðurgreiðslum eða öðrum leiðum sem ekki grípa inn í sjálfa starfsemi raforkumarkaðarinnar.

Enda þótt mikilvægt sé að marka nú þegar stefnu til framtíðar um auðlindaarð úr orkugeiranum er líklegt að nokkur tími muni líða áður en veruleg auðlindarenta fer að myndast. Áherslan á að skila auðlindaarðinum í sem lægstu orkuverði, hófleg ávöxtunarkrafa og stöðugar fjárfestingar valda því að auðlindarentan sést lítt eða ekki í reikningum orkufyrirtækjanna. En gangi opinberar spár orkufyrirtækja um hærra verð í nýjum orkusölusamningum eftir, ásamt því sem fjárfesting í eldri virkjunum greiðist til baka, má reikna með að umtalsverð auðlindarenta myndist og þjóðin geti notið auðlindaarðs af virkjunum sínum á næstu áratugum.

Ríkið er stærsti einstaki eigandi orkuauðlinda, enda drjúgur hluti þeirra innan þjóðlendna. Sveitarfélög búa einnig yfir talsverðum orkuauðlindum.

Hér á landi eru á hverjum tíma aðeins fá virkjanasérleyfi til úthlutunar og orkufyrirtæki sem burði hafa til að nýta þau eru afar fá. Að auki eru þegar gildandi rannsóknarleyfi ákveðinna orkufyrirtækja á fjölda mögulegra orkuvinnslusvæða. Því eru viss tormeiki á að fá mat á auðlindarentu í greininni með samkeppni um verð sérleyfa í útboðum. Óvissan um það afl sem að lokum má vinna úr jarðvarma gerir útboð byggð á einföldum verðtilboðum á því sviði einnig vandasöm. Vænlegra er því að sérleyfum verði úthlutað í ferli þar sem fyrst fer fram forval af hálfu eiganda auðlindar. Þar yrði lagt mat á auðlindastjórnun í þágu langtímahagsmuna, áætlanir nýtingaraðila, fjárhagslegan styrk og reynslu, líkt og tíðkast í olíugeiranum. Þá kemur einnig til markmið um öruggt aðgengi almennings og atvinnulífs að rafmagni og heitu og köldu vatni eftir þörfum. Að loknu slíku forvali gæti farið fram lokað útboð þar sem valið er á grundvelli tilboðs í nýtingargjald eða þá að hæfasti nýtingaraðili fái úthlutað sérleyfi gegn greiðslu nýtingargjalds. Mikilvægt er að úthlutunin fari fram á grundvelli jafnræðissjónarmiða, og að hún byggist á hlutlægum forsendum.

Eðlilegt er að gjaldtaka fyrir sérleyfi skiptist í mismunandi þætti, þ.e. vinnslugjald og tryggingagjald, auk þess sem lagt yrði mat á umfang auðlindarentu og auðlindaarður innheimtur. Þá innheimta eigendur auðlinda oft sérstakt nýtingargjald sem reiknað er sem hlutfall af verðmæti seldra afurða eða eininga.

Vinnslugjald er reiknað á grundvelli umfangs nýtingar. Auk þess að tryggja eiganda lágmarksendurgjald fyrir vatn, varmaupptöku eða vatnsmiðlun gegnum aflstöðvar hvetur það til bættar nýtingar, þ.e. að úr því sem nýtt er sé framleidd sem mest orka eða sköpuð sem mest verðmæti.

Tryggingagjald skapar hvata til góðrar umgengi sérleyfishafa og er ætlað að vinna gegn leigjendavandanum. Það rennur aftur til sérleyfishafans að vinnslutíma loknum, sé umgengni um auðlind og tækjabúnað í samræmi við skilyrði í sérleyfinu.

Loks er hluti auðlindarentu innheimtur eftir að greitt hefur verið til eiganda auðlindar fyrir nýtingarleyfi og sérleyfishafi fengið sinn arð. Líkt og í kolvetnisvinnslunni er lagt til að það verði gert með auðlindarentuskatti. Hér er fylgt ábendingu Auðlindanefndar í skýrslu hennar frá árinu 2000 en þar segir orðrétt á bls. 60:

*Í samræmi við almenna stefnumótun nefndarinnar telur hún að tryggja þurfi að þjóðin njóti í framtíðinni eðlilegrar hlutdeildar í þeim umframærði (auðlindarentu), sem nýting*

*vatnsafls í eigu þjóðarinnar skapar. Af því vatnsaflí sem er í einkaeign er samkvæmt framansögðu ekki efni til töku auðlindagjalds, en hins vegar gæti ríkið innheimt kostnaðargjöld eða lagt á auðlindaskatt í þeim tilvikum.*

Auðlindanefnd fjallar hér um vatnsafl enda var raforkuvinnsla með jarðvarma enn takmörkuð á vinnslutíma skýrslunnar og fimm ár liðu frá útkomu hennar þar til undirrituð var fyrsta viljayfirlýsingin um að knýja stóriðju eingöngu með raforku frá jarðvarmaverum.

Auk þess sem kemur fram hjá Auðlindanefnd eru rökin fyrir auðlindarentu þau að auðveldast er að ná utan um mat á umfangi auðlindarentu sem til verður í skjóli sérleyfa til nýtingar einstakra virkjanakosta með skýrri löggjöf og tilstyrk skattayfirvalda. Í Noregi var settur á almennur auðlindarentuskattur á stærri virkjanir. Þar er innheimtum auðlindaarði síðan deilt milli ríkis og þeirra sveitarfélaga og fylkja þar sem orkan er framleidd.

Eins og áður segir má reikna með að nokkur tími líði þar til hér myndast umtalsverð auðlindarenta eða umframærður hjá orkufyrirtækjum. En mikilvægt er að undirbúa löggjöf um auðlindarentuskatt og uppgjör einstakra virkjana vel. Ríkið getur þegar stigið fyrsta skrefið með því að gera það hluta af eigendastefnu sinni gagnvart orkufyrirtækjum sínum að þau hefji undirbúning þess að gera upp rekstur virkjana sinna, hverrar fyrir sig sem sérgreindrar bókhaldseiningar, í samræmi við kröfur og viðmiðanir um útreikning auðlindaarðs. Í þeirri stefnu þarf einnig að koma fram áætlun um aðskilnað auðlindanna, sem nýttar eru, annars vegar og orkufyrirtækjanna hins vegar þannig að í framtíðinni verði öll nýting byggð á gagnsæjum sérleyfum.

### **3.5.2. Markmið**

Þjóðin njóti hámarksarðs af orkuauðlindum sínum.

Auðlindaarður orkugeirans verði sýnilegur.

Úthlutun sérleyfa til orkuvinnslu tryggji góða auðlindastjórnun í þágu hagsmuna þjóðarinnar og nægt framboð orku og vatns fyrir almannaveitur.

### **3.5.3. Tillögur**

Hlutlæg skilyrði úthlutunar sérleyfa til nýtingar feli í sér skil á nýtingargjaldi til eiganda auðlindar auk áskilnaðar um álagningu auðlindarentuskatts á stærri virkjanir. Allur auðlindaarður vegna orkuvinnslu og meðferð hans verði sýnileg á Auðlindareikningi.

Ákvæði um uppgjör hverrar virkjunar fyrir sig sem bókhaldslegrar einingar í samræmi við reglur um mat á auðlindarentu verði hluti af eigendastefnu ríkisins gagnvart orkufyrirtækjum sínum.

Forræði ríkisins vegna úthlutunar og umsýslu nýtingarleyfa orkuauðlinda, þar með talið í þjóðlendum, verði fært undir miðstöð auðlindaumsýslu, sbr.kafla 3.3 hér að framan.

Þá verði hafinn undirbúningur að samningum um eignarhald og nýtingu þeirra auðlinda sem nú eru skráð eign orkufyrirtækja í eigu ríkisins.

## 3.6. Ferskvatn

### 3.6.1. Almenn atriði

Óskir um sérleyfi til nýtingar ferskvatns skiptast í grundvallaratriðum í tvennt. Annars vegar eru þær til að mæta þörfum almennra dreifiveita þar sem dreifingaraðili er eftirlitsskyldur einkaleyfishafi og markmiðið að lágmarka kostnað og verð til notenda. Hins vegar er nýting í atvinnuskyni. Eðlilegt er að miða við forgang almennra dreifiveitna eða hafa ákvæði við úthlutun sérleyfa sem tryggja þarfir þeirra.

Jafnvel þótt framboð á vatnslindum sé slíkt að enn sem komið er sé vart um auðlindaarð að ræða, er rétt að gera frá upphafi ráð fyrir því að sú staða geti breyst. Verði t.d. hreint neysluvatn hér á landi verðmæt auðlind á næstu árum þarf að tryggja að eigandi þeirrar auðlindar fái í sinn hlut sanngjarna hlutdeild af auðlindarentu. Eftirlit með þróun mála fer best saman við samræmda stjórnsýslu auðlinda í eigu eða undir umsjón ríkisins á vegum miðstöðvar auðlindaumsýslu.

Úthlutun sérleyfa til nýtingar vatnsbóla í þjóðlendum eða í eigu ríkisins á öðrum grundvelli í atvinnuskyni á að fara fram á grundvelli jafnræðissjónarmiða og byggjast á hlutlægum forsendum. Sveitarfélög hafa þá lögbundnu skyldu að sjá almenningi og atvinnulífi fyrir vatni og eðlilegt er að slíkar almannaðarfir hafi forgang að vatnsnýtingu líkt og verið hefur. Þróun undanfarinna ára bendir til þess að eftirspurn eftir sérleyfum til nýtingar vatns í atvinnuskyni fari vaxandi og getur það hvort heldur er átt við um vatnsból í þjóðlendum eða í eigu ríkisins, sveitarfélaga eða einkaaðila. Ríkið á að ganga á undan með því fordæmi að sérleyfi til sjálfbærrar og ábyrgrar nýtingar innihaldi ákvæði um vinnslugjald og tryggingagjald auk hlutdeildar í afkomu. Þá er rétt að áskilja mögulega álagningu auðlindarentuskatts í framtíðinni.

Mikilvægt er að skoða samspil þeirrar skyldu sveitarfélaga að starfrækja vatnsveitur til að fullnægja vatnsþörf almennings, heimila og atvinnufyrirtækja annars vegar og þróunar vatnsnýtingar í atvinnuskyni hins vegar.<sup>12</sup> Notkun atvinnufyrirtækja er mjög misjöfn og sum eru stórnótendur vatns, jafnvel með hátt hlutfall heildar vatnsnotkunar hjá minni sveitarfélögum. Gert er ráð fyrir því að þar sem vatn frá vatnsveitu er notað til atvinnustarfsemi eða annars en venjulegra heimilisþarfa sé vatnsveitu heimilt að innheimta sérstakt notkunargjald sem miðast við notkun mælda í rúmmetrum.<sup>13</sup> Ekki er gert ráð fyrir því að vatnsveitum sé heimilt að hafa arð af starfsemi sinni eða vatnssölu enda er um að ræða sérleyfisstarfsemi með endurgjaldslausan forgang að vatnsbólum.<sup>14</sup> Fari eftirspurn eftir vatni til útflutnings vaxandi, svo ferskvatn fái öll einkenni auðlindar, verður sú spurning áleitinn hvort

---

<sup>12</sup> Í 1. gr. laga nr. 32/2004 um vatnsveitur sveitarfélaga segir svo: Í þéttbýli skulu sveitarfélög starfrækja vatnsveitu í þeim tilgangi að fullnægja vatnsþörf almennings, heimila og atvinnufyrirtækja, þar á meðal hafna, eftir því sem kostur er.

<sup>13</sup> Sbr. 7. gr. laga nr. 32/2004.

<sup>14</sup> Sbr. 10. gr. laga nr. 32/2004, 26. gr. vatnalaga nr. 15/1923 og 15. gr. laga nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum á jörðu.

Það falli undir skyldur sveitarfélaga að mæta henni. Fyrirtæki sem hyggja á útflutning vatns í atvinnuskyni gætu staðið frammi fyrir vali um að semja beint við ríki, sveitarfélög eða einkaaðila um endurgjald fyrir aðgang að vatni í landi viðkomandi eða óska eftir vatni frá vatnsveitum sveitarfélaga á grundvelli gildandi lagaákvæða. Þá hefur vatnsveitan forgang að vatni óháð eignarhaldi lands til að uppfylla þarfirnar. Hugmyndin um ferskvatn sem auðlind í sjálfu sér er ekki gömul og hér, líkt og rakið var í kafla 3.5 um orkugeirann, hefur áherslan eðlilega verið á uppbyggingu innviða samfélagsins og að uppfylla þarfir almennings, heimila og atvinnufyrirtækja.

Vandasamt getur verið að aðgreina viðskiptavini vatnsveita sveitarfélaga eða rekstur vatnsveitanna sjálfra eftir öðrum hlutlægum viðmiðun en heildarnotkun eða notkunarmynstri. Hér má taka sem dæmi aðgreiningu gjaldskrár fyrir vatn til útflutnings og fyrir vatn sem er mikilvægur þáttur í öðrum útflutningsiðnaði, svo sem sjávarútvegi eða öðrum matvælagreinum. Undantekning er ef til vill útflutningur vatns með tankskipum þar sem hægt er að færa rök að því að sú afhending sé ekki til að fullnægja vatnspörf á svæðinu.

Í þessu samhengi þarf líka að líta til hitaveitna sem hafa eðlislíka starfsemi með höndum þótt ekki sé búið að setja heildstæða löggjöf um skyldur og þjónustu hitaveitna í almannabágu með sama hætti og gildir um vatnsveitur sveitarfélaga. Þegar kemur að aukinni nýtingu jarðvarma í atvinnuskyni, annari en raforkuframleiðslu, hefur einkum verið horft til þess að auka nýtingu orkuvera en aðeins lítil hluti orkunnar í iðrum jarðar (mest 13-15%) verður að raforku. Ekki er útilokað að áform um stórauðna nýtingu jarðvarma til verkefna á borð við fiskeldi eða stórfellda ræktun í gróðurhúsum til útflutnings verði að veruleika á næstu árum. Víst er að þá munu vakna spurningar um aðgreiningu almannabjónustuhlutverks og viðskiptasamninga við stórnotendur.

Auðlindastefnunefnd leggur áherslu á að þessi staða og möguleg aðgreining almannabjónustuhlutverksins annars vegar og viðskiptasamninga um stórfellda nýtingu vatns-auðlindarinnar í atvinnuskyni verði skoðuð sérstaklega í samstarfi við sveitarfélög, samtök þeirra og aðra hagsmunaaðila.

### **3.6.2. Markmið**

Yfirráð þjóðarinnar yfir ferskvatnslindum verði tryggð til framtíðar ásamt rétti til hlutdeildar í auðlindaarði sem stafar af nýtingu þeirra í atvinnuskyni.

### **3.6.3. Tillögur**

Forræði á úthlutun nýtingarleyfa á vatnslindum í þjóðlendum og öðrum landsvæðum í eigu ríkisins verði færð undir miðstöð auðlindaumsýslu, sbr. umfjöllun í kafla 3.3.

Undirbúið verði að vatnsauðlindin falli undir auðlindastefnu ríkisins.

Samspil almannabjónustuhlutverks vatns- og hitaveita annarsvegar og þróun vatnsnýtingar í atvinnuskyni verði skoðað sérstaklega.



## 3.7. Nytjastofnar sjávar

### 3.7.1. Almenn atriði

Nytjastofnar sjávar innan landhelginnar eru sú náttúruauðlind sem skapar hvað mest þjóðhagsleg verðmæti. Aðgangur að þessari auðlind er takmarkaður í þágu sjálfbærrar þróunar og honum stýrt með aflahlutdeildarkerfi og úthlutun sérleyfa til nýtingar upp að ákveðnu aflamarki í hverri tegund. Þegar sérleyfum til nýtingar var úthlutað við upptöku kerfisins var farin sú leið að úthluta þeim á grundvelli veiðireynslu hvernar útgerðar á tilteknu viðmiðunartímabili. Til að hámarka arð af nýtingu auðlindarinnar og skapa svigrúm til hagræðingar var ákveðið að sérleyfi til nýtingar yrðu framseljanleg milli rekstraraðila, bæði varanlega með sölu eða tímabundið með leigu. Síðan hefur verið virkur markaður með sérleyfi til nýtingar og verð sérleyfa þekkt.

Allt frá því ríkið takmarkaði nýtingu þessarar auðlindar við handhafa sérleyfa til að nýta tiltekið hlutfall leyfilegs hámarksafla úr hverri tegund, hefur fyrirkomulagið verið afar umdeilt. Til að skýra það má styðjast við þær þrjár víddir sjálfbærrar þróunar sem lýst er hér að framan í þessari skýrslu. Deilurnar hafa ekki snúist mikið um aðgangstakmarkanirnar sem slíkar (kvótam), enda nokkuð almenn sátt um að tryggja verði að sjávarútvegurinn sé sjálfbær með tilliti til umgengni um nytjastofna. Fyrirkomulagið hefur einnig tryggt nokkuð vel tækifæri greinarinnar til hagræðingar og ásættanlegrar arðsemi, enda þarf sjávarútvegur að vera sjálfbær með tillit til efnahagslegra forsendna. En þegar kemur að hinni samfélagslegu vídd sjálfbærrar þróunar hafa frá upphafi staðið deilur sem einkum snúast um tvennt:

Í fyrsta lagi hefur því verið haldið fram að handhafar upphaflegra sérleyfa séu í allt annarri og betri stöðu en þeir sem á eftir koma.

Í öðru lagi og tengt fyrra atriðinu er sú staða að ekki hefur með virkum hætti verið reynt að meta eða finna skilaleið fyrir þá auðlindarentu eða umframarð sem sérleyfi til nýtingar skapa handhöfum. Virkur eftirmarkaður hefur verið með sérleyfi til nýtingar sjávarútvegsauðlindarinnar og verð þeirra verið langt umfram það veiðigjald sem innheimt hefur verið af hálfu ríkisins við úthlutun. Slíkt skapar aðstæður þar sem handhafar sérleyfanna, en ekki eigandi auðlindarinnar, geta ráðstafað auðlindaarðinum eða innheimt hann með framsali sérleyfa á eftirmarkaði. Slík fénýting eða dæmi um innheimtu einkaaðila á auðlindarentu vegna sérleyfa til nýtingar hefur verið mörgum þyrnir í augum.

Margvíslegar deilur hafa sprottið af þessu og breytingar á starfsumhverfi sjávarútvegsins verið tíðar af þeim sökum. Slíkt kemur ekki á óvart sé litið til þess að regluverk um þessa lykilaðlind uppfyllir ekki allar þrjár víddir sjálfbærrar þróunar.

Árlegir útreikningar Hagstofu Íslands á hag veiða og vinnslu, þar sem beitt er svokallaðri árgreiðsluaðferð, gefa vísbendingar um að veruleg auðlindarenta sé í íslenskum sjávarútvegi. Samkvæmt athugasemdum með frumvarpi til laga um veiðigjöld, sem varð að lögum á 140. löggjafarþingi, virðist ekki óvarlegt að ætla að sem stendur sé auðlindarentan um 40 milljarðar kr. á ári og hafi á síðasta áratug verið nálægt 30 milljörðum kr. að meðaltali á ári á verðlagi ársins 2010.

Af framansögðu er ljóst að sjálfbær sjávarútvegur og nýting sjávarútvegsauðlindarinnar þarf að uppfylla allar þrjár víddir sjálfbærrar þróunar.

Stærsta verkefnið, og það sem er á verksviði þessarar nefndar, er að leggja til leiðir þannig að tilhögun úthlutunar á sérleyfum til nýtingar og innheimta auðlindaarðsins af hálfu eiganda auðlindarinnar verði í samræmi við grundvallaratriðin í auðlindastefnu ríkisins, sbr. það sem fram kemur í fyrri köflum þessarar skýrslu.

Margreynð leið við að tryggja sem best jafnræði og gagnsæi við úthlutun sérleyfa eða annarra takmarkaðra gæða, og um leið „réttá“ verðmyndun nýtingarheimilda, er útboð. Forsenda þess er að hægt sé að koma við virkum markaði þar sem framboð sérleyfa er nægjanlegt til að jadarverðmyndun verði ekki ráðandi og framboðið dugi að auki til að tryggja stöðugleika í viðkomandi grein.

Í skýrslu Auðlindanefndar (2000) er þeim möguleika velt upp að koma á uppboðsleið með því að fyrna aflahlutdeild allra útgerða um ákveðið hlutfall á ári og bjóða upp. Þá leið kallaði Auðlindanefnd fyrningarleið.

En Auðlindanefnd skilgreindi einnig aðra leið til að tryggja greiðslu fyrir sérleyfi til nýtingar á sjávarútvegsauðlindinni og hlutdeild í auðlindarentunni. Sú leið er í skýrslu Auðlindanefndar kölluð veiðigjaldsleið. Í veiðigjaldsleið Auðlindanefndar fólst álagning sérstaks gjalds fyrir sérleyfi til nýtingar og að reynt yrði að byggja á mati á því hvers virði aðgangur að auðlindinni væri fyrir afkomu sjávarútvegsins. Breytingar á úthlutun og gjaldi yrðu að eiga sér ákveðinn lágmarksaðdraganda og voru fimm ár nefnd í skýrslunni. Af skýrslu Auðlindanefndar er ljóst að lagt var til að gerð yrði tilraun til að meta umfang auðlindarentunnar. Auðlindanefnd benti jafnframt á í skýrslu sinni að samhliða þessu yrði að tryggja að á hverju ári væri ákveðið hlutfall sérleyfa á markaði þar sem bæði nýjum aðilum og handhöfum sérleyfa gæfist kostur á að bjóða í þau. Þannig væri hægt að tryggja nýliðun og aðgengi að greininni.

Ólíkt ákvörðunum löggjafans um leikreglur vegna sérleyfa til vinnslu kolvetna eða útblásturs gróðurhúsalofttegunda samkvæmt viðskiptakerfi Evrópusambandsins (ETS) eru nú þegar til staðar ríkir fjárhagslegir hagsmunir í sjávarútveginum sem þrengja möguleika á tafarlausum breytingum yfir í það fyrirkomulag sem yrði fyrir valinu ef byrjað væri frá grunni.

Sú tillaga sem fyrir liggur í frumvarpi til laga um breytingar á stjórn fiskveiða gerir ráð fyrir útgáfu tímabundinna sérleyfa til tuttugu ára sem síðan endurnýjast komi ekki til uppsagnar, þannig að jafnaði séu fimmtán ár eftir af gildistíma þeirra. Hluti sérleyfa er boðinn upp til leigu til skemmri tíma.<sup>15</sup> Nýsamþykkt lög um veiðigjöld, nr. 74/2012, miða að því að leggja á veiðigjald í hlutfalli við mat á auðlindarentu í greininni og tryggja þjóðinni sem eiganda nytjastofnanna þannig hluta hennar.

Gagnrýnin á viðkomandi frumvörp, sem nú eru að hluta orðin að lögum, hefur einkum verið af tvennum toga. Í einn stað telja sumir að gildistími sérleyfa sem úthlutað sé til núverandi handhafa án útboðs sé of langur og hlutfall þeirra veiðileyfa sem boðin verða út sé of

---

<sup>15</sup> Þskj. 1052 – 657. mál, 140. lp.

lágt. Í annan stað hefur því verið haldið fram að sérstakt veiðigjald sem reiknað er út frá mati á auðlindarentu í greininni í heild taki ekki mið af misjafni stöðu útgerða, ekki síst með tilliti til skuldsetningar vegna kaupa á kvóta á fyrri árum, og geti því reynst hluta þeirra ofviða. Við þessu hefur verið brugðist með bráðabirðaaákvæði í lögnum auk þess sem veiðigjaldið á að byggjast á viðvarandi endurmati á auðlindarentunni þar sem m.a. er litið til mismunandi aðstæðna innan greinarinnar.

Leggja þarf vinnu í að meta eðlilega hámarks tímalengd sérleyfa til nýtingar nytjastofna. Þar koma til skoðunar allir þær þættir sem áhrif hafa og ræddir voru í kaflanum hér að framan um tímalengd sérleyfa til nýtingar. Markmiðið er að saman fari rekstraröryggi og háværkun auðlindaarðsins.

Í ljósi þess hve útgerðir eru margar og misstórar og fjöldi sérleyfa sem þær byggja rekstur sinn mikill er vandséð að framangreindum markmiðum auðlindastefnu ríkisins verði náð ásamt því að uppfyllt verði öll þrjú skilyrði sjálfbærrar þróunar, nema með þeim tveimur aðferðum sem lýst er hér að framan eða blöndu af þeim, þ.e. útboði sérleyfa þar sem verð þeirra myndast á virkum markaði í samkeppni milli fyrirtækja eða mati á umfangi auðlindarentunnar í greininni í heild og gjaldtöku sem tryggir eiganda hlutdeild í rentunni af auðlind sinni. Afar erfitt er að koma við auðlindarentuskatti sem grundvallast á hverju sérleyfi líkt og lagt er til varðandi auðlindagreinar þar sem eru færri og hlutfallslega stærri nýtingaraðilar, svo sem í kolvetnavinnslu og orkuframleiðslu. Báðar leiðirnar hafa sína kosti og galla.

Eins og fram kemur í skýrslu Auðlindanefndar frá árinu 2000 kallar veiðigjaldsleiðin eða samningaleiðin einnig á að markaðurinn sé nýttur til hliðar við hið ákvarðaða veiðigjald. Samhliða útgáfu sérleyfa til tiltekins tíma og innheimtu umframárðs af auðlindinni þarf jafnframt markað með sérleyfi til nýtingar; bæði frummarkað þar sem ríkið úthlutar sérleyfum á grundvelli uppboða og einnig eftirmarkað, en frumvarp til laga um stjórn fiskveiða gerir ráð fyrir að öll viðskipti með sérleyfi fari fram í gegnum kvótaþing. Það er mikilvæg ráðstöfun, ekki síst ef dregið verður úr takmörkunum á viðskiptum með sérleyfi. Markaðurinn gegnir því mikilvæga tvíþætta hlutverki að tryggja annars vegar aðgengi að greininni í samræmi við forsenduna um hlutlæga og gagnsæja úthlutun á grundvelli jafnræðis og hins vegar að birta mat markaðarins sjálfs á umfangi auðlindarentunnar sem sérleyfin skapa. Þar með verður til viðmiðun sem hægt er að horfa til þegar reynt er að meta hve nákvæmt mat löggjafans á auðlindarentunni er. Viðskipti með sérleyfi geta stuðlað að aukinni hagræðingu í sjávarútvegi og eiga ekki að vera áhyggjuefni, að því gefnu að þjóðin sem eigandi auðlindarinnar fái hluta auðlindarentunnar í formi auðlindaarðs.

Val á milli framangreindra tveggja leiða og útfærsla þeirra er í höndum löggjafarvaldsins. Frá sjónarhóli heildstæðrar auðlindastefnu og auðlindastefnu ríkisins í hinum þrengri skilningi, sbr. kafla 2.1.1, skiptir ekki síst máli að auðlindaarðurinn af nýtingu þessarar sameiginlegu auðlindar og meðferð hans verði þjóðinni sýnileg frá upphafi.

### **3.7.2. Markmið**

Sérleyfum til nýtingar sé úthlutað á grundvelli jafnræðissjónarmiða og með hlutlægum hætti.

Þjóðin njóti auðlindaarðsins úr greininni með sanngjarnri hlutdeild í auðlindarentunni.

Nýting stuðli að hámarksarðsemi í sjávarútvegi og háörkun auðlindaarðsins til framtíðar.

### 3.7.3. Tillögur

Til sé virkur frummarkaður með sérleyfi til nýtingar fiskistofna þar sem ríkið innheimtir fyrir hönd þjóðarinnar á hverjum tíma markaðsverð fyrir sérleyfi til nýtingar. Umfang markaðarins, auk eftirmarkaðar í gegnum kvótapijng, þarf að duga til að vinna gegn jaðarverðmyndun.

Skilaleið auðlindaarðsins til þjóðarinnar verði með álagningu veiðigjalds sem byggir á mati á umfangi auðlindarentu í greininni og í gegnum markaðsúthlutun sérleyfa á frummarkaði, þ.m.t. leiga aflmarks.

Auðlindaarður sjávarútvegs og meðferð hans verði gerð sýnileg í Auðlindareikningi sem sérstakar tekjur ríkissjóðs auk þess sem tiltekinn hluti hans renni til verkefna og uppbyggingar á þeim svæðum sem háð eru sjávarútvegi.

Æskilegur gildistími sérleyfa til nýtingar verði metinn sérstaklega út frá markmiðum auðlindastefnu ríkisins.

## 3.8. Losunarheimildir

### 3.8.1. Almenn atriði

Heimildir til losunar gróðurhúsalofttegunda eru meðal þess sem Auðlindastefnunefnd er falið með erindisbréfi að fjalla um, enda um að ræða opinbera úthlutun á takmörkuðum gæðum þar sem sérleyfi eru verðmæt. Hér er ekki um að ræða útgáfu sérleyfa til nýtingar auðlinda að mati nefndarinnar. Viðskiptakerfi, þar sem losunarheimildir eru boðnar upp, eru hluti af þeirri vaxandi tilhneigingu að láta þá sem menga og ganga þannig á sameiginleg umhverfisgæði greiða fyrir. Sama þróun er í álagningu umhverfisskatta og -gjalda. Þannig skapast efna-hagslegur hvati til að draga úr mengun auk þess sem tekjum af mengunargjöldum er gjarnan varið í aðgerðir til að vinna gegn frekari umhverfisspjöllum. Ástæðan fyrir því að fjallað er um losunarheimildir undir merkjum auðlindastefnu er sú sem rakin var í kafla 2.3.2, þ.e. að sjálfar takmarkanirnar á losuninni og útboð heimildanna gefa þessu ferli öll einkenni takmarkaðra auðlinda og aðgengis að þeim.

Á málþingi um Auðlindastefnu í Hörpu 22. júní 2012 benti dr. Daði Már Kristófersson á að víkka mætti út Auðlindastefnuna, þannig að hún taki til alls umhverfiskostnaðar og hann verði gerður sýnilegur í opinberum tölum. Þannig mætti stíga það skref að birta hér „Græna þjóðhagsreikninga“. Tímarammi starfsins leyfði nefndinni ekki að stíga slíkt skref í þessari skýrslu en nefndin telur rétt að halda þessari hugmynd og ábendingu til haga í skýrslu sinni. Ísland er aðili að loftlagssamningi Sameinuðu þjóðanna en með honum er lögð sú skylda á ríki heims að takmarka losun gróðurhúsalofttegunda og gera áætlanir í því skyni. Þetta markmið hefur síðan verið frekar útfært í síðari skuldbindingum Íslands, s.s. með Kyoto-bókuninni.

Árið 2010 settu íslensk stjórnvöld sér aðgerðaráætlun sem hugsuð var sem tæki fyrir stjórnvöld til að draga úr nettólosun gróðurhúsalofttegunda í því skyni að standa við stefnu stjórnvalda í loftslagsmálum og alþjóðlegar skuldbindingar Íslands á því sviði. Samkvæmt aðgerðaráætluninni er það lykilatriði til að ná fram framangreindum markmiðum, að innleiða viðskiptakerfi með losunarheimildir.<sup>16</sup> Ísland hefur því ákveðið að vera þátttakandi í viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir (e. Emission Trading System eða ETS) ásamt öðrum ríkjum á Evrópska efnahagssvæðinu. Í umræddri aðgerðaráætlun segir svo:

*Það er mat íslenskra stjórnvalda að viðskiptakerfi ESB sé eðlilegt regluumhverfi fyrir stóriðjufyrirtæki og þau eigi að búa við sambærileg skilyrði og önnur evrópsk fyrirtæki í sömu grein hvað loftslagsmál varðar.<sup>17</sup>*

Alþingi hefur nýverið sett lög um loftslagsmál, nr. 70/2012, þar sem innleiðing ETS er útfærð.

ETS-kerfinu er ætlað að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda á sem hagkvæmastan máta. ETS er fyrsta og stærsta alþjóðlega viðskiptakerfið með losunarheimildir og nær nú til 11.000 orkuvera og verksmiðja í 30 löndum. Kerfinu var komið á fót árið 2005 en hugmyndafræði þess byggir á því að setja hámark á það magn gróðurhúsalofttegunda sem verksmiðjum, orkuverum og annarli tiltekinni starfsemi er heimilt að losa út í andrúmsloftið. Þannig þurfa þeir sem falla undir kerfið að hafa heimild, eða kvóta, fyrir þeirri losun sem á sér stað. Með þessum aðgerðum hafa myndast efnahagsleg verðmæti í losunarheimildum eða með öðrum orðum; það kostar að losa gróðurhúsalofttegundir út í andrúmsloftið. Fari losun fram án þess að fyrir því séu heimildir, t.d. ef árleg losun viðkomandi fer umfram það magn sem honum er heimilt að losa, eru sektir lagðar á viðkomandi. Ef fyrirtæki minnkar losun frá starfsemi sinni er því heimilt að safna þeim heimildum upp og nota síðar eða það getur selt losunarheimildir sínar. Evrópusambandið hefur stuðlað að frjálsum markaði með losunarheimildir og þær geta nú gengið kaupum og sölum milli fyrirtækja, samtaka eða einstaklinga. Heildarkvóti losunarheimilda minnkar síðan lítillega milli ára með það að markmiði að árið 2020 verði heildarlosun gróðurhúsalofttegunda innan Evrópusambandsins 21% minni en hún var árið 2005.<sup>18</sup>

Í dag nær ETS til 30 ríkja, þ.e. allra 27 ríkja Evrópusambandsins auk Íslands, Liechtenstein, og Noregs. Kerfið tekur meðal annars til losunar gróðurhúsalofttegunda frá orkuverum, brennslustöðvum, olíuhreinsistöðvum, járn- og stálvinnslum og sementsverksmiðjum. Um síðustu áramót bættust flugsamgöngur við og á næsta ári, 2013, mun kerfið einnig stækka þegar m.a. áliðnaður og olíuefnaíðnaður bætast í hópinn.

Evrópusambandið hvetur aðildarríki viðskiptakerfisins til að verja að minnsta kosti 50% af tekjum af uppboði í aðgerðir sem tengjast baráttunni gegn hlýnun jarðar, m.a. til að stuðla að aukinni notkun loftslagsvænnar orku, koma í veg fyrir skógaeyðingu og fjármagna rannsóknir

---

<sup>16</sup> [http://www.umhverfisraduneyti.is/media/PDF\\_skrar/Adgerdaaaetlun-i-loftslagsmalum.pdf](http://www.umhverfisraduneyti.is/media/PDF_skrar/Adgerdaaaetlun-i-loftslagsmalum.pdf)

<sup>17</sup> Aðgerðaráætlun í loftslagsmálum (2000) Bls. 25.

<sup>18</sup> The EU emissions trading system: tenth report of session 2010-12, Vol. 1, bls. 61.

og þróun sparneytinnar tækni í þeim geirum sem falla undir viðskiptakerfið. Í nýsamþykktum lögum um loftslagsmál, nr.70/2012, er gert ráð fyrir stofnun loftslagssjóðs í þessu skyni og mun hann fá allar tekjur af losunarheimildum vegna flugsamgangna og helming tekna vegna annarrar losunar.

Auðlindastefnunefnd tekur undir framangreind sjónarmið. Mikilvægt er að sambærilegar reglur gildi um útblástur þeirra sem losa mest af gróðurhúsalofttegundum hér á landi og í nágrennalöndum okkar. Innleiðing viðskiptakerfisins er vel til þess fallin að skapa innbyggðan hvata fyrir fyrirtæki til að draga úr losun og kerfið hvetur þau jafnframt til þess að ráðast í aðgerðir til að draga úr losun. Þótt tekjur af útbodum ríkisins á losunarheimildum stafi ekki frá sérleyfum til nýtingar auðlinda, eins og áður segir, er rökrétt að fella losunarheimildir undir verksvið Auðlindastefnunefndar því um er að ræða bæði opinbera úthlutun takmarkaðra gæða og útgáfu sérleyfa til að ganga á náttúru- eða umhverfisgæði í atvinnuskyni.

Með hliðsjón af framangreindu og til samræmis við heildarstefnu nefndarinnar er lýst stuðningi við að úthlutun losunarheimilda fari í sívaxandi mæli fram með hlutlausum hætti á uppboðum og að allar tekjur ríkisins vegna losunarheimilda og meðferð þeirra verði gerð sýnileg ásamt tekjum af nýtingu auðlinda í náttúru Íslands.

### **3.8.2. Markmið**

Draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og standa við metnaðarfull markmið Íslands í loftslagsmálum.

Gera söluverðmæti ríkisins vegna losunarheimilda sýnileg og birta þannig þennan umhverfiskostnað.

Úthluta losunarheimildum með gagnsæjum og hlutlægum hætti á grundvelli jafnræðis-sjónarmiða þannig að jafnvægi náist milli takmörkunar á nýtingu og langtíma rekstrarskilyrða.

### **3.8.3. Tillögur**

Virk þátttaka í viðskiptakerfi Evrópusambandsins um losunarheimildir og útbod losunarheimilda.

Allar tekjur vegna þessarar nýtingar andrúmsloftsins verði sýnilegar í Auðlindareikningi.

Nýta áfram skilgreindan hluta teknanna í Auðlindareikningi í aðgerðir sem draga úr losun gróðurhúsalofttegunda.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Sbr. IX. kafla laga nr. 70/2012um loftslagsmál.

### 3.9. Þjóðlendum, önnur takmörkuð gæði og leyfisveitingar

#### 3.9.1. Almenn atriði

Með lögum nr. 58/1998, um þjóðlendum og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, er þeirri skipan komið á að allt land telst annað hvort eignarland eða þjóðlenda. Eignarland er landsvæði sem háð er einkaeignarrétti þannig að eigandi landsins fer með öll venjuleg eignarráð þess innan þeirra marka sem lög segja til um á hverjum tíma. Landsvæði utan viðurkenndra eignarlanda eru skilgreind sem þjóðlendum. Meðferð þjóðlendumála stendur enn yfir, bæði fyrir óbyggðanefnd og dómstólum, og því er ekki orðið að fullu ljóst hvar eru þjóðlendum og hvar eignarlönd.

Skv. 2. gr. laganna er íslenska ríkið eigandi lands og hvers konar landsréttinda og hlunninda í þjóðlendum sem ekki eru háð einkaeignarrétti. Forsætisráðuneytið fer með eignarhald þjóðlendna fyrir hönd íslenska ríkisins og því til aðstoðar er samstarfsnefnd um málefni þjóðlendna.

Um meðferð og nýtingu þjóðlendna er fjallað í 3. gr. laganna. Í 1. mgr. kemur fram sú meginregla að enginn megi hafa afnot þjóðlendu fyrir sjálfan sig. Til slíkra afnota telst meðal annars að reisa mannvirki, hvers konar jarðrask sem og nýting hlunninda, vatns- og jarðhitaréttinda. Öll slík afnot eru leyfisskyld eins og nánar er mælt fyrir um í lögnum. Þetta er þó með þeirri undantekningu að þeir sem hafa nýtt land innan þjóðlendu sem afrétt fyrir búfénað eða haft þar önnur hefðbundin not sem afréttareign fylgja halda þeim rétti, sbr. 5. gr. laganna. Leyfisveitingarhlutverkinu í þjóðlendum er skipt á milli ráðherra (forsætisráðherra) annars vegar og sveitarstjórna hins vegar, sbr. 2. og 3. mgr. 3. gr. laganna.

Nýting vatns- og jarðhitaréttinda, náma og önnur jarðefnanýting innan þjóðlendna er háð leyfi forsætisráðherra ásamt nauðsynlegum afnotum af landi til hagnýtingar þessara réttinda. Skv. 4. mgr. er ráðherra jafnframt heimilt að ákvarða eða semja um endurgjald (leigu) fyrir nýtingu ofangreindra réttinda. Enn sem komið er hefur ekkert slíkt endurgjald verið ákvarðað eða um það samið. Þess í stað hefur nýting verið heimiluð með fyrirvara um að um slíkt endurgjald verði samið síðar, eða það ákvarðað, þegar fyrir liggur stefnumótun ríkisvaldsins um það hvernig haga beri gjaldtöku fyrir nýtingu auðlinda í eigu ríkisins.

Að öðru leyti þarf leyfi hlutaðeigandi sveitarstjórnar til að nýta land og landsréttindi innan þjóðlendu. Hér fellur undir öll önnur nýting en ráðherra er falið að veita leyfi fyrir og að ofan greinir. Sé nýting heimiluð til lengri tíma en eins árs gera lög þó ráð fyrir að samþykki forsætisráðherra þurfi einnig fyrir nýtingunni, sbr. 2. ml. 3. mgr. 3. gr. laganna. Sveitarstjórn er með sama hætti og ráðherra heimilt, að fengnu samþykki forsætisráðherra, að semja um endurgjald vegna afnota sem hún heimilar. Samkvæmt upplýsingum forsætisráðuneytis hefur ekki verið leitað eftir samþykki vegna slíkrar gjaldtöku sveitarstjórnar, enn sem komið er, og því má ætla að enn sem komið er hafi ekki komið til þess að sveitarstjórnir hafi samið um endurgjald vegna afnota sem eru á forræði þeirra í þjóðlendum.

Skv. 4. mgr. 3. gr. skal tekjum af leyfum til nýtingar lands sem ráðherra heimilar varið til landbóta, umsjónar, eftirlits og annara sambærilegra verkefna innan þjóðlendna, eftir nánari

ákvörðun forsætisráðherra. Ekki er gert að skilyrði að tekjur renni til verkefna sem sérstaklega tengjast þeirri þjóðlendu þar sem teknanna var aflað. Þannig er gert ráð fyrir að ákvörðun ráðherra geti markast af áherslum í uppbyggingu í þjóðlendum hverju sinni, óháð því hvaðan tekjurnar koma. Þessu er ólíkt farið með tekjur af leyfum sem sveitarstjórnir veita. Þeim skal varið til hliðstæðra verkefna og að framan greinir, en það skilyrði sett að tekjurnar skulu renna til verkefna innan þeirrar þjóðlendu þar sem tekjurnar eiga upptök sín.

Ríkið fer þannig með beinan eignarrétt á þjóðlendum, sem ljóst er að ná yfir drjúgan hluta landsins, og á þar hvers konar landsréttindi og hlunnindi sem aðrir eiga ekki. Náttúra þjóðlendanna, auk hlunninda og auðlinda á borð við virkjanlega orku og ferskvatn, sem fjallað er um í fyrri köflum, eru gæði sem eftirsóknarverð geta verið til nýtingar í atvinnuskyni. Til að takmarka ágang, uppfylla áform um náttúruvernd og tryggja að nýting sé í samræmi við sjálfbæra þróun er líklegast að í flestum tilfellum sé verið að úthluta takmörkuðum gæðum.

En auk leyfisveitinga til nýtingar innan þjóðlenda úthlutar ríkið leyfum til efnistöku á ríkisjörðum og af hafsbotni og til að nýta firði til fiskeldis svo eitthvað sé nefnt. Eðlilegt er að fella slíkar úthlutanir leyfa til nýtingar í atvinnuskyni undir grundvallaratriði auðlindastefnu, þ.e. að leyfum sé aðeins úthlutað með gagnsæjum hætti, á grundvelli jafnræðis, tímabundið og gegn gjaldi. Líkt og í öðrum köflum þessarar skýrslu er gengið út frá því að ákvarðanir um úthlutun og skilmála sérleyfa til nýtingar taki við þegar aðrir þættir heildstæðrar auðlindastefnu hafa verið uppfylltir, þ.e. ákvarðanir um verndun eða nýtingu í atvinnuskyni, byggðar á rannsóknnum og ráðgjöf þar til bærra aðila, liggja fyrir. Þegar kemur að þjóðlendum og umsóknnum og leyfi til nýtingar margvíslegra annarra takmarkaðra gæða í eigu eða umsjón ríkisins er mun algengara að hugmynd um tiltekna nýtingu komi frá umsækjanda og að ríkið sé í því hlutverki að bregðast við. Það er mat Auðlindastefnunefndar að gera þurfi átak í að ljúka þeirri vegferð sem hófst með setningu laganna um þjóðlendum. Mestu skiptir að skilgreina eigendastefnu ríkisins í þjóðlendum, rannsaka gæði þeirra og gera tillögur um vernd og nýtingu sem byggja má á varðandi skipulag og ákvarðanir um úthlutanir margvíslegra sérleyfa til nýtingar.

Þannig þarf að marka stefnu um nýtingu auðlinda innan þjóðlendna. Að því er varðar vatnsréttindi til orkuöflunar er það gert í rammaáætlun. Slík stefnumörkun þyrfti einnig að fara fram varðandi aðrar mögulegar auðlindir, á borð við námur og nýtingu lands, m.a. skipulag til nýtingar í þágu ferðaþjónustu.

Þjóðlendum ber að nýta á forsendum sjálfbærrar þróunar eftir því sem kostur er, með hagsmuni komandi kynslóða í huga. Mikilvægt er að hinn sterki almannaréttur einstaklinga til að nýta og njóta lands og náttúru í eigin þágu, samanber ákvæði náttúruverndarlaga, sé hluti af stefnumótun um þjóðlendum um leið og mun skýrari stefna er mörkuð um nýtingu í atvinnuskyni.

Þá þarf að marka stefnu um umsýslu með þjóðlendum, svo sem forsendur og skilyrði í útgefnum sérleyfum til nýtingar í atvinnuskyni. Eðlilegt er að slík umsýsla sé með annarri samræmdri stjórnsýslu auðlindamála hjá miðstöð auðlindaumsýslu. Hún hefði þá m.a. það hlutverk að leggja til og fylgja eftir stefnu um gjaldtöku vegna nýtingar réttinda innan þjóðlendna.



Til viðbótar við þjóðlendurnar, sem eru í eigu og umsjón ríkisins fyrir hönd þjóðarinnar, er ríkið einnig eigandi fjölmargra jarða sem hafa alfarið réttarlega stöðu einkaeignar. Lengi hefur verið við lýði sú stefna að halda landinu í byggð sem byggir m.a. á þeirri hugmynd að landið sem slíkt og bújarðir séu mikilvæg eign/auðlind. Í mörgum tilfellum er eignarhald ríkisins á jörðum þó tilkomið án þess að mörkuð stefna eða markmið liggja þar að baki. Ríkisjarðir eru einnig nýttar með mismunandi hætti, margar eru í ábúð, aðrar ekki. Að mati Auðlindastefnufndar er mikilvægt að ríkið marki sér eigendastefnu gagnvart ríkisjörðum. Í slíkri stefnu felst meðal annars að þar sem ríkisjarðir liggja að þjóðlendum, þjóðgörðum og/eða hafa sérstakt gildi skal meta möguleika á að fella þær undir þjóðlendur, þjóðgarða, reglur um fólkvanga eða friðlýst svæði. Þá skulu auðlindir sem tilheyra ríkisjörðum áfram vera í eigu ríkisins og undanskildar ef til sölu þeirra kemur. Almennaréttur og aðgengi skal tryggður á þeim jörðum sem hafa fyrst og fremst útivistar og náttúruverndargildi. Loks er mikilvægt að ríkið leitist við í samráði við heimamenn að tryggja nýtingu ríkisjarða eða starfsemi á þeim sem tekur mið af aðstæðum og þörfum viðkomandi svæða. Það má gera með leigu eða sölu ríkisjarða sem ekki verða felldar undir þjóðgarða eða þjóðlendur. Við úthlutun þeirra skal taka mið af grundvallaratriðum auðlindastefnu ríkisins.

### 3.9.2. Markmið

Þjóðlendur verði aðgengileg sameign þjóðarinnar, varðveittar og nýttar í þágu núlifandi og komandi kynslóða.

Auðlindir í þjóðlendum og á ríkisjörðum verði varanleg eign þjóðarinnar og felldar undir auðlindastefnu hvað varðar úthlutun nýtingarleyfa og skilmála.

Auðlindir og önnur verðmæt gæði þjóðlendna og ríkisjarða, svo sem sérstæð náttúra, skuli nýtt í anda sjálfbærrar þróunar.

### 3.9.3. Tillögur

Leyfum til nýtingar takmarkaðra gæða í atvinnuskyni í þjóðlendum og á ríkisjörðum verði úthlutað í samræmi við auðlindastefnu ríkisins, þ.e. með gagnsæjum hætti á grundvelli jafnræðis, gegn gjaldi og til takmarkaðs tíma.

Umsýsla, svo sem útboð og frágangur forsendna og skilyrða í sérleyfum til nýtingar í atvinnuskyni, verði á forræði miðstöðvar auðlindaumsýslu, sbr. kafla 3.3 hér að framan.

Innbyrðis afmörkun skilgreindra þjóðlenda og aðliggjandi ríkisjarða verði eftir atvikum breytt, í þeim tilgangi að skapa sem verðmætastar heildir. Þjóðgarðar nái til þjóðlendna og ríkisjarða þar sem ástæða er til.

Mótuð verði formleg eigendastefna ríkisins gagnvart ríkisjörðum.

## 4. Samantekt

Heildstæð auðlindastefna ríkisins þarf að standa á þremur meginstöðum:

1. Rannsóknir auðlinda, stefnumótun og ráðgjöf um verndun eða nýtingu þeirra.
2. Ákvarðanir um nýtingu í atvinnuskyni, skilyrði sem sett eru um umgengni við auðlind eða gæði sem nýta á og eftirlit með nýtingu.
3. Umsýsla og mótun stefnu um hvernig handhafar sérleyfa til nýtingar eru valdir, gjaldtöku fyrir sérleyfi, hvernig mögulegri auðlindarentu sem myndast í skjóli sérleyfa til nýtingar er skipt milli þjóðarinnar og sérleyfishafa og tímalengd sérleyfa. Undir þennan þátt fellur líka hinn mikilvægi sýnileiki auðlindaarðsins og meðferðar hans. Þessi þriðji þáttur í skipulagi auðlindamála er hér nefndur auðlindastefna og hugtakið þannig notað í þrengri merkingu en „heildstæð auðlindastefna.“

Fyrstu tvær stöðirnar falla utan verkswiðs Auðlindastefnunefndar, enda hefur farið fram stefnumótun á þeim sviðum og stjórnýsly komið fyrir með skilvirkum hætti í ráðuneyti og stofnunum umhverfis- og auðlindamála annars vegar og atvinnuvega- og nýsköpunar hins vegar. Verkefni Auðlindastefnunefndar er að leggja til stefnumótun um þriðju stöðina, það er þar sem ríkið kemur fram sem eigandi og/eða umsjónaraðili auðlinda og takmarkaðra gæða fyrir hönd þjóðarinnar. Það á við um úthlutun sérleyfa til nýtingar auðlinda eða annarra takmarkaðra gæða, umsýsla réttinda yfir auðlindum og arðs af þeim auk sýnileika auðlindaarðsins og ráðstöfunar hans. Nefndinni var falið að byggja vinnu sína á fyrirliggjandi skýrslum og stefnumótun á sviði auðlindamála frá síðustu árum.

Auðlindastefnunefnd leggur áherslu á að sjálfbær þróun sé leiðarljós heildstæðrar auðlindastefnu ríkisins og nýtir hinar þrjár víddir sjálfbærrar þróunar sem sniðmát eða mælikvarða á það hversu sjálfbær hún er. Hinar þrjár víddir sjálfbærrar þróunar eru:

- Umhverfisvídd eða vistfræðileg vídd – sem varðar umgengni við auðlindir og náttúru og rétt komandi kynslóða.
- Efnahagsleg vídd – sem varðar jákvæð efnahagsleg áhrif og rekstrarhæfi til framtíðar.
- Samfélagsleg eða félagsleg vídd – sem varðar velferð og sátt í samfélaginu. Tengist þáttum á borð við velferð og jöfnuð, lýðræðisleg yferráð auðlinda, aðferðir við úthlutun nýtingarréttar, skilaleið og meðferð þess umframárðs eða auðlindarentu sem heimild til nýtingar auðlindar skapar.

Til að hægt sé að tala um sjálfbæra þróun þarf að ná jafnvægi milli hagrænnar þróunar og félagslegra og umhverfislegra markmiða. Þannig skarast þessar þrjár víddir og ljóst að sjálfbær þróun byggir alltaf á málamiðlun milli ýtrustu krafna og sjónarmiða í hverjum þætti eða vídd fyrir sig. Í ljósi umræðna síðustu ára og áratuga um skiptingu umframárðs eða auðlindarentu sem sérleyfi til nýtingar auðlinda skapar, úthlutun nýtingarréttar og varanleg yferráð þjóðar yfir auðlindum sínum er það niðurstaða nefndarinnar að markmið auðlindastefnu ríkisins sé einna

helst að ná utan um hina samfélagslegu vídd, þ.e. skapa sem víðtækasta sátt í samfélaginu um auðlindamál þjóðarinnar, án þess að ganga á rétt komandi kynslóða eða rekstrarhæfi og vaxtarmöguleika þeirra greina sem byggja beint á auðlindanýtingu. Þannig næst ásættanlegur stöðugleiki í anda sjálfbærrar þróunar.

Að mati nefndarinnar er besta leiðin til að ná slíkri sátt að auðlindastefna ríkisins liggi ljós fyrir og kveði á um grundvallarreglur svo sem úthlutun nýtingarréttar á forsendum jafnræðis, skilaleiðir og ráðstöfun auðlindarentunnar.

Auðlindastefnunefnd er sammála um að meginmarkmið auðlindastefnu séu þessi:

- Varanlegur eignar- og yfirráðaréttur þjóðarinnar yfir sameiginlegum auðlindum sínum og arði af þeim verði tryggður.
- Auðlindaarður þjóðarinnar af nýtingu auðlinda sinna verði sýnilegur og honum ráðstafað með sýnilegum hætti.

Búa þarf svo um hnútana að hvort tveggja sé tryggt til frambúðar svo sem frekast er unnt með almennum lögum, óháð breytingum sem verða kunna á eignarhaldi nýtingarfyrirtækjanna eða pólitískum áherslum frá ári til árs.

Auðlindastefnunefnd tekur undir tillögur í skýrslu Auðlindanefndar (2000) og frá Stjórnlagaráði (2011) þess efnis að í stjórnarskrá lýðveldisins Íslands verði ákvæði um ævarandi þjóðareign á auðlindum.

Þegar litið er til umræðu um auðlindamál er ljóst að það er einnig mikilvægt markmið í sjálfu sér að ná sátt um auðlindanýtingu og þær atvinnugreinar sem á henni byggja. Líkt og á við um sýnileika auðlindaarðsins er almennt fyrirkomulag sem víðtæk sátt næst um mun stöðugra og líklegra til að standa til frambúðar en fyrirkomulag sem veldur viðvarandi deilum.

Auðlindastefnunefnd leggur til að þegar verði stigin nokkur mikilvæg skref í þá átt að tryggja yfirráðarétt þjóðarinnar yfir sameiginlegum auðlindum sínum og gera auðlindaarð sýnilegan.

Sýnileiki auðlindaarðsins er í sjálfu sér þýðingarmikill til að tryggja varanleg yfirráð þjóðarinnar yfir auðlindum sínum og að þjóðin njóti arðsins til frambúðar. Almenn vitund um verðmæti auðlindanna og sýnilegt framlag þeirra til samfélagsins leiðir til þess að ákvarðanir um aðra ráðstöfun auðlindaarðsins þarf að rökstyðja vel og skýra fyrir þjóðinni.

Markmiðið með stofnun þess sem nefnt hefur verið Auðlindasjóður er ekki síst að tryggja að auðlindaarður og meðferð hans verði sýnileg. Í erindisbréfinu er í þessu samhengi vísað til samþykktar um stofnun Auðlindasjóðs í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar og áætlunarinnar Ísland 2020, í samhengi við meðferð auðlindarentunnar. Útfærslan er eftirlátin nefndinni en með því skilyrði að meðferð auðlindarentunnar verði sýnileg.

Í þeim tilfellum þar sem auðlindaarðurinn stafar af nýtingu endurnýjanlegra auðlinda er ekki gert ráð fyrir eiginlegri sjóðssöfnun í tillögnum heldur að arðinum verði ráðstafað með sýnilegum hætti í verkefni og málaflokka af fjárveitingavaldinu. Í því sambandi er lagt til að unninn verði sérstakur Auðlindareikningur þar sem birtar verði tekjur þjóðarinnar af auðlindum sínum, þ.e. auðlindaarðurinn eða sá hluti auðlindarentunnar sem til verður vegna nýtingar

auðlinda í eigu eða umsjón ríkisins og það gerir tilkall til fyrir hönd þjóðarinnar. Auðlindareikningur verði hluti ríkisreiknings og fjárlaga auk þess að vera birtur sérstaklega með fjárlagafrumvarpi ásamt greinargerð.

Komi síðar til þess að auðlindarenta myndist vegna nýtingar auðlinda sem gengið er á, svo sem kolvetnis undir hafsbotni eða náma, er eðlilegt að miðstöð auðlindaumsýslu hafi frumkvæði að stofnun Auðlindasjóðs sem hefði það markmið að ávaxta hluta auðlindaarðsins í þágu komandi kynslóða. Leita má fordæma erlendis að lögum og reglum um starfsemi slíkra sjóða og í því sambandi er nærtækt að líta til norska olíusjóðsins sem hóf ávöxtun auðlindarentu þjóðarinnar af olíuauðlindinni þegar búið var að greiða erlendar skuldir ríkisins.

Markmið auðlindastefnu ríkisins er að skilgreina lykilhagsmunum og samræma grundvallaratriðin í nálgun varðandi úthlutun sérleyfa til nýtingar auðlinda og annarra takmarkaðra gæða.

Nefndin bendir á að í ljósi þess að auðlindaarður verður til vegna verðmætis auðlinda víða um land og að nærsamfélögin þurfa oft að færa förnir og taka á sig kostnað, vegna nýtingar, þróunar og hagræðingar í einstökum auðlindagreinum, er bæði sjálfsagt og eðlilegt að tryggja að hluti auðlindaarðsins renni til verkefna í þessum samfélögum, ekki síst til eflingar innviða og fjölbreyttara atvinnulífs. Með þeim hætti getur auðlindaarðurinn orðið undirstaða öflugri byggða og atvinnulífs um land allt. Slík ráðstöfun er einnig mikilvæg til að tryggja sátt um fyrirkomulag auðlindamála.

Sem eiganda eða umsjónaraðila auðlinda, ber ríkinu að fylgjast með mismunandi leiðum við mat á auðlindarentu, meta ólíkar skilaleiðir auðlindaarðsins til þjóðarinnar, aðferðir við úthlutun sérleyfa og gildistíma nýtingarleyfa. Til að gegna þessu sértæka hlutverki þarf að byggja upp miðlæga sérþekkingu á auðlindahagfræði og þeim álitamálum sem tengjast til dæmis fjárhagslegum skilyrðum í sérleyfum til nýtingar á takmörkuðum gæðum. Sterk rök hníga að því að koma á fót öflugri miðstöð auðlindaumsýslu. Með því er þó ekki verið að leggja til breytingar á stjórnsýslu auðlindamála hvað varðar rannsóknir og ráðgjöf um verndun og nýtingu eða ákvarðanir um útgáfu sérleyfa til nýtingar í atvinnuskyni og eftirlit með nýtingu rekstraraðila.

Eðlilegt er að líta fyrst til auðlindagreina þar sem eftirspurn eftir sérleyfum til nýtingar takmarkaðra gæða er svo mikil að líklegt er að auðlindarenta myndist. Þar er viðfangsefnið brýnast enda mun fljótt reyna á alla þá þrjá þætti sem nefndinni var falið að fjalla um. Þetta eru jafnframt þau svið þar sem brýnast er að ná samfélagslegri sátt, sbr. umfjöllun um þrjá þætti sjálfbærrar þróunar sem leiðarljós auðlindastefnunnar.

Auðlindastefna ríkisins á að vera í senn almenn og heildstæð, þannig að grundvallaratriði hennar séu heimfærarleg yfir á aðrar auðlindir og takmörkuð gæði þar sem auðlindarenta er ekki að myndast og jafnvel ólíklegt að hún myndist á næstu árum og áratugum. Í þeim tilfellum er stefnan viðmið um aðferðir við úthlutun og leiðbeining um gjaldtöku sem stendur undir umhverfis- og umsýslukostnaði ríkisins.

Nefndin telur því rétt að auðlindastefna ríkisins nái til nýtingarréttar vatnsafls, jarðvarma, ferskvatns, fiskistofna, losunarheimilda, þjóðlendna og kolvetna í jörðu. Auk þess eigi

grundvallaratriði stefnunnar við um úthlutun sérleyfa til nýtingar annarra takmarkaðra gæða í atvinnuskyni. Stefnan verði jafnframt útfærð með sértækari hætti fyrir einstakar auðlindir.

Að mati nefndarinnar er mikilvægt að greina skýrt á milli varanlegs eignarhalds og yfirráðaréttar yfir auðlindum annars vegar og tímabundinna sérleyfa til nýtingar hins vegar. Mikil umræða hefur spunnist um nýtingartímann, enda skiptir hann miklu máli. Ljóst er að eðlileg tímalengd nýtingarleyfa er mismunandi eftir eðli viðkomandi auðlindar, eðli þeirrar fjárfestingar sem þarf til að nýta hana, fjölda mögulegra nýtingaraðila og aðgengis þeirra að sérleyfum.

Í grundvallaratriðum er leitað jafnvægis á milli tveggja sjónarmiða sem bæði eru afar mikilvæg: Annars vegar er sú lýðræðislega krafa að komandi kynslóðir geti tekið ákvarðanir um útgáfu sérleyfa til nýtingar auðlinda en séu ekki bundnar af mjög löngum sérleyfum. Hins vegar er mikilvægt að hámarka þann auðlindaráð sem eigandi auðlindarinnar fær af nýtingu hennar en taka jafnframt tillit til þarfa sérleyfishafa.

Í þessu sambandi skiptir einnig máli hvort um er að ræða fjárfestingu sem aðeins nýtist staðbundið og á allt verðmæti sitt undir viðkomandi sérleyfi til nýtingar eða hvort fjárfestingin er færanleg, seljanleg án sérleyfa, og hægt að afla nýrra sérleyfa, renni hin fyrri úr gildi. Við þær aðstæður er ekki nauðsynlegt að taka tillit til fulls endurgreiðslutíma framleiðslutækisins þegar tímalengd sérleyfis er ákvörðuð heldur verða önnur sjónarmið ráðandi, svo sem arðsemi í greininni og aðgengi að virkum markaði með sérleyfi. Því virkari sem markaður með sérleyfi er því styttri geta þau verið þar sem tækifærin til að sækja sér ný eða framlengd sérleyfi á markaði auka rekstraröryggi og vega upp áhættuna af langtímafjárfestingu.

## 5. Ítarefni

- Auðlindaskýrsla 2000. Álitsgerð auðlindanefndar um stjórn auðlinda Íslands. Nefndin var kosin af Alþingi og formaður hennar var Jóhannes Nordal seðlabankastjóri. Slóð: <http://www.forsaetisraduneyti.is/utgefing-efni/Auðlindaskýrsla/nr/27>
- *Auðlindanefnd - Áfangaskýrsla með fylgiskjölum*. Mars 1999. Nefndin var kosin af Alþingi og formaður hennar var Jóhannes Nordal seðlabankastjóri. Með skýrslunni fylgir meðal annars lögfræðilít Sigurðar Líndal og Þorgeirs Örlygssonar, *Um nýtingu fiskisofna og töku gjalds fyrir nýtingu þeirra*. Slóð: <http://www.forsaetisraduneyti.is/utgefing-efni/nr/19>
- *Efnahagsleg áhrif af rekstri og arðsemi Landsvirkjunar til ársins 2035*. Unnið af GAM Management hf. [GAMMA] fyrir Landsvirkjun hf. 28. júní 2011. Slóð: <http://www.landsvirkjun.is/frettir/frettasafn/nr/1413>
- *The EU emissions trading system: tenth report of session 2010-12, Vol. 1*, House of Commons Energy and Climate Change Committee. Janúar 2012.
- *Iceland – Advancing tax reform and the taxation of natural resources*, International Monetary Fund, May 2011
- *Improving the Equity and Revenue Productivity of the Icelandic Tax System*. International Monetary Fund. June 2010. Slóð: <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=24049.0>
- *Ísland 2020 – sókn fyrir atvinnulíf og samfélag*. Forsætisráðuneyti. Janúar 2011. Slóð: <http://www.forsaetisraduneyti.is/utgefing-efni/listi/>
- *NOU 2012:9 Energiutredningen – verdiskaping, forsyningssikkerhet og miljø*
- *NOU 2004:26 Hjemfall*
- *OECD Economic Surveys – Iceland*, júní 2011. Slóð: [http://www.oecd.org/document/16/0,3746,en\\_33873108\\_33873476\\_43946384\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/16/0,3746,en_33873108_33873476_43946384_1_1_1_1,00.html)
- *Orkustefna fyrir Ísland, stýrihópur um mótun heildstæðrar orkustefnu, mars 2011*, slóð: <http://www.nea.is/orkustefnunefnd>
- Samstarfsyfirlýsing ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstrihreyfingarinnar græns framboðs. Slóð: <http://www.forsaetisraduneyti.is/verkefni/rikisstjorn/stefnuyfirlýsing/>
- *Skattlagning orkufyrirtækja í Noregi*. Þorkell Helgason. Fylgiskjal með áfangaskýrslu auðlindanefndar í mars 1999. Slóð: <http://www.forsaetisraduneyti.is/utgefing-efni/nr/19>
- *Skýrsla nefndar forsætisráðherra sem skipuð var samkvæmt III. bráðabirgðaákvæði laga nr. 58/2008. Fyrirkomulag varðandi leigu á vatns- og jarðhitaréttindum í eigu*

*Íslenska ríkisins*. Mars 2010. Formaður nefndarinnar var Karl Axelsson hrl. og dósent. Slóð: <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/4172>

- *Skýrsla starfshóps um lagaramma orkumála*, iðnaðarráðuneytið. Október 2011. Slóð: <http://www.idnadarraduneyti.is/media/frettir2/Lokaskýrsla-starfshops-um-lagaramma-orkumala.pdf>.
- *Sustainable Economic Growth. Natural Resources and the Environment in Norway*. Paul van den Noord, Ann Vourc'h. OECD Economics Department Working Papers No. 218. July 1999. Slóð: [http://www.oecd-ilibrary.org/economics/sustainable-economic-growth\\_210018060005](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/sustainable-economic-growth_210018060005)

## 6. ERINDISBRÉF

Erindisbréf nefndarinnar er svohljóðandi:

Í samræmi við samþykkt ríkisstjórnarinnar 31. maí síðastliðinn um Auðlindasjóð og gjaldtöku fyrir nýtingarrétt, setur forsætisráðherra nefnd um stefnumörkun ríkisins í auðlindamálum erindisbréf þar sem nánar er mælt fyrir um verkefni hennar. Samkvæmt samþykkt ríkisstjórnar er nefnd um auðlindastefnu ríkisins ætlað að taka á þeim þáttum sem varða ráðstöfun nýtingarréttar sameiginlegra auðlinda og ýmissa réttinda sem ríkið ræður yfir, umsýslu þessara réttinda og meðferð tekna sem hún skapar samanber samþykktir um stofnun Auðlindasjóðs í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar og áætluninni Ísland 2020. Ákvarðanir um verndun og nýtingu auðlinda ásamt áherslum í atvinnuuppbyggingu og samfélagsþróun grundvallast á öðrum þáttum á borð við Rammaáætlun, Ísland 2020, öðrum áætlunum Alþingis og sveitarfélaga og vísindalegri ráðgjöf stofnana. Þeir þættir eru því utan verksviðs nefndarinnar nema að því marki sem aðferð við ráðstöfun nýtingarréttar eða annarra réttinda og ráðstöfun auðlindarentunnar hefur bein áhrif á þá. Verkefni nefndar um stefnumörkun í auðlindamálum ríkisins er því skipt í eftirfarandi þrjá meginþætti:

### I. Nýtingarréttur auðlinda og úthlutun annarra takmarkaðra gæða

Almenn stefnumörkun varðandi það hvernig staðið er að ráðstöfun nýtingarréttar á auðlindum og ráðstöfun ýmissa réttinda sem ríkið ræður yfir. Æskilegt er að slík stefnumörkun sé í senn almenn og heildstæð, og geti t.a.m. náð til nýtingarréttar á þjóðlendum, vatnsafl, jarðvarma, ferskvatni, fiskistofnum, fjarskiptatíðnum, námum og kolvetnum í jörðu, auk losunarheimilda, en hún þarf jafnframt að vera þannig að hægt sé að útfæra hana með sértækari hætti fyrir einstök málefnasvið. Unnið verði út frá þeirri forsendu að nýtingarrétti auðlinda í eigu þjóðarinnar skuli aldrei úthlutað nema tímabundið, gegn gjaldi og með gegnsæjum hætti á grundvelli jafnræðissjónarmiða. Þá skal nefndin setja fram almenna stefnu sem stuðlar að því að eðlilegt afgangur sé greitt fyrir afnot af mismunandi auðlindum í almannaeign og að stuðlað sé að því að nýting auðlinda skapi hagsæld og velferð í nútíð og framtíð. Nýting auðlinda þarf að vera sjálfbær og skynsamleg og stuðla að aukinni þekkingu. Tekið verði mið af samþykktum ríkisstjórnar og þeim skýrslum sem unnar hafa verið af hálfu stjórnvalda að undanförmu á sviðið auðlindamála. Samspil gjaldtöku á grundvelli einkaréttarlegra heimilda ríkisins, lögbundinna valdheimilda og skattlagningarheimilda verði einnig skoðað til að tryggja samræmi, jafnræði og meðalhóf í gjaldtöku.



## **II. Ráðstöfun arðs af auðlindum og takmörkuðum gæðum**

Almenn stefnumörkun varðandi það hvernig farið er með þær tekjur sem aflað er á grundvelli 1. liðar. Mikilvægt er að sú ráðstöfun verði vel skilgreind, sýnileg og skipt með réttlátum hætti. Þá þarf einnig að leggja á það mat hvort og þá að hvaða marki greina eigi tekjur af auðlindum og ráðstöfun tekna Auðlindasjóðs frá öðrum ríkistekjum, sem renna í ríkissjóð og háðar eru fjárstjórnarvaldi Alþingis samkvæmt stjórnarskrá og fjárlögum.

### III. Umsýsla réttinda og arðs

Stefna mörkuð varðandi umsýslu réttinda og tekna samkvæmt 1. og 2. lið. Meðal þess sem nauðsynlegt er að greina og leggja mat á er hvort færa eigi á eina hendi innan stjórnsýslunnar, og þá eftir atvikum í ráðuneyti eða stofnun, forræði yfir og ráðstöfun þeirra auðlinda og réttinda sem hér um ræðir og fallið gætu undir Auðlindasjóð. Í því sambandi þarf að skoða samspil við umsýslu með eignum ríkisins almennt, t.d. umsýslu með ríkisjörðum.

Varðandi 1. lið er sérstaklega brýnt að marka stefnu varðandi gjaldtöku fyrir mismunandi nýtingu vatns- og landsréttinda. Annars vegar á það við vegna nýtingar í almannþágu s.s. nýtingar vatns til heimilisnota og lands án þess að það sé í hagnaðarskyni og hins vegar vegna nýtingar vatns og lands til stóriðju, útflutnings á vatni, uppbyggingar ferðaþjónustu og annarrar starfsemi á landsvæði í eigu eða á forræði ríkisins.

Nefndin skal skila skýrslu til forsætisráðherra eigi síðar en 1. desember 2011. Skal nefndin í starfi sínu hafa samráð við hlutaðeigandi ríkisstofnanir og aðra þá aðila sem búa yfir sérstakri þekkingu á þessu sviði.