

Auðlindanefnd
Áfangaskýrsla með fylgiskjöllum

Mars 1999

•

ISBN: 9979-60-451-4
Auðlindanefnd

Auðlindanefnd

Jóhannes Nordal, formaður
Eiríkur Tómasson, varaformaður

Ari Edwald

Guðjón Hjörleifsson

Lúðvík Bergvinsson

Margrét Frímannsdóttir

Ragnar Árnason

Styrmir Gunnarsson

Svanfríður Jónasdóttir

Starfsmenn nefndarinnar

Skarphéðinn B. Steinarsson

Geir Oddsson

Póstfang nefndarinnar

Auðlindanefnd

Forsætisráðuneytinu

Stjórnarráðshúsinu

150 Reykjavík

Hr. Davíð Oddsson, forsætisráðherra
Forsætisráðuneytinu
Stjórnarráðshúsinu
150 Reykjavík

Reykjavík, 25. febrúar 1999

Vísað er til þingsályktunar um skipan nefndar um auðlindagjald, sem samþykkt var 2. júní 1998, svo og til fundar er forsætisráðherra boðaði til 24. júní s.l. en þá hóf nefndin störf. Nefndinni var ekki settur neinn ákveðinn tímafrestur til að ljúka störfum en þó rætt um að reynt yrði að skila áfangaskýrslu snemma árs 1999.

Í samræmi við þetta vill nefndin með bréfi þessu gera grein fyrir störfum sínum til þessa en hún telur enn alllangt í land áður en hún getur lokið hlutverki því sem henni hefur verið ætlað. Telur hún ekki tímabært að láta tillögur frá sér fara á þessu stigi enda mikilvægt að auðlindamálin séu skoðuð sem heild og samræmis gætt milli einstakra þátta í tillögugerð.

Jafnframt telur nefndin gagnlegt fyrir umræðu um þessi mál að senda nú frá sér nokkrar sérfræðilegar skýrslur sem fyrir nefndina hafa verið unnar þótt hún hafi enn enga efnislega afstöðu til þeirra tekið. Fylgja skýrslurnar bréfi þessu en þær eru sem hér segir:

- *Um auðlindir samkvæmt íslenskum rétti* eftir Þorgeir Örlygsson
- *Um nýtingu fiskistofna og töku gjalds fyrir nýtingu þeirra* eftir Sigurð Líndal og Þorgeir Örlygsson.
- *Þróun sjávarútvegs, kvótakerfið, auðlindagjald, og almenn hagstjórn.* Skýrsla frá Þjóðhagsstofnun.
- *Umhverfissgjöld- og skattar* eftir Tryggva Felixson.
- Skýrsla frá Orkustofnun um skattlagningu orkufyrirtækja í Noregi.
- Minnisblað til auðlindanefndar um fiskveiðistjórnun frá Anthony Scott.
- Skýrsla um fiskveiðistjórnun á Íslandi eftir Phil Major.

Þingsályktun um nefnd um auðlindagjald var samþykkt á Alþingi 2. júní 1998. Hljóðar hún svo:

„Alþingi ályktar að kjósa nú manna nefnd sem hafi það hlutverk að fjalla um auðlindir sem eru eða kunna að verða þjóðareign, m.a. öll verðmæti í sjó og á hafsbotni innan efnahagslögsögu, svo og í almenningum, afréttum og öðrum óbyggðum löndum utan heimalanda, námur í jörð, orku í rennandi vatni og jarðhita. Nefndin skilgreini þessar auðlindir á skýran hátt og hvernig skuli með

þær farið. Nefndin kanni einnig hvernig staðið skuli að gjaldtöku fyrir afnot af auðlindum í sameign þjóðarinnar, með hliðsjón af þeim gjöldum sem fyrir eru. Nefndin kanni möguleika á að nota auðlindagjald til að tryggja að afrakstur sameiginlegra auðlinda skili sér á réttmætan hátt til þeirra sem hagsmunu hafa að gæta.

Um verði að ræða hóflegt gjald sem varið verði til að standa undir rannsóknum og til að stuðla að vernd og sjálfbærri nýtingu auðlindanna og réttlátri skiptingu afrakstursins, m.a. til að styrkja byggð í landinu.“

Samkvæmt kosningu Alþingis eiga þessir sæti í auðlindanefnd: Jóhannes Nordal, fyrrverandi Seðlabankastjóri, Eiríkur Tómasson, prófessor, Ari Edwald, aðstoðarmaður sjávarútvegsráðherra, Lúðvík Bergvinsson, alþingismaður, Margrét Frímansdóttir, alþingismaður, Guðjón Hjörleifsson, bæjarstjóri í Vestmannaeyjum, Ragnar Árnason, prófessor, Svanfríður Jónasdóttir, alþingismaður og Styrmir Gunnarsson, ritstjóri. Á fyrsta fundi nefndarinnar var Jóhannes Nordal kosinn formaður hennar en Eiríkur Tómasson varaformaður. Starfsmenn nefndarinnar eru Skarphéðinn Berg Steinarsson, skrifstofustjóri í forsætisráðuneytinu og Geir Odds-son, forstöðumaður Umhverfisstofnunar Háskóla Íslands.

Fram til þessa hefur nefndin haldið 22 fundi. Þó að mikil vinna hafi farið í nefndarstörf þá er verkefninu hvergi nærri lokið þar sem umfang starfsins hefur reynst viðameira en talið var í upphafi þess. Nefndin áformar að ljúka störfum og skila ítarlegri skýrslu ásamt tillögum sínum síðar á þessu ári.

Nefndin hefur safnað að sér fjölda skýrslna og greinargerða sem fjalla með einum eða öðrum hætti um nýtingu og stjórnun auðlinda. Í fyrstu var leitað til Tryggva Gunnarssonar, hrl. um að taka saman yfirlit um öll gildandi lög og lagaákvæði er vörðuðu nýtingu og verndun auðlinda. Leitað var til Þorgeirs Örlygssonar lagaprófessors um að hann skrifaði fyrir nefndina skýrslu um eignarrétt á þessu sviði. Þegar Þorgeir hafði skilað nefndinni skýrslu sinni kom hann til fundar við nefndina til að fara ítarlega yfir efni skýrslunnar og svara spurningum nefndarmanna. Síðar var leitað til Þorgeirs og Sigurðar Línals, lagaprófessors og þeir beðnir um að taka saman greinargerð um þátt atvinnuréttinda í auðlindanýtingu. Nefndin ákvað einnig að leita til Þjóðhagsstofnunar og óska eftir skýrslu frá stofnuninni um áhrif kvótakerfis í sjávarútvegi á hagstjórn í landinu. Þegar skýrsla stofnunarinnar lá fyrir komu þeir Friðrik Már Baldursson, forstjóri Þjóðhagsstofnunar og Ásgeir Daníelsson, hagfræðingur til fundar við nefndina og fóru ítarlega yfir niðurstöður skýrslunnar og svörðu spurningum nefndarmanna. Þá skilaði Tryggvi Felixson, hagfræðingur skýrslu til nefndarinnar um umhverfisgjöld og -skatta.

Formaður nefndarinnar og ritari hafa átti nokkra fundi með starfsmönnum Orkustofnunar og fengið hjá þeim gögn og skýrslur sem hefur verið dreift í nefndinni. Starfsmenn stofnunarinnar og þá sérstaklega Þorkell Helgason orkumálastjóri, hafa unnið gögn fyrir nefndina og leitað eftir upplýsingum fyrir hana erlendis frá. Þá

hafa formaður og ritari átt fundi með forsvarsmönnum Hafrannsóknastofnunar þar sem farið hefur verið yfir fiskveiðistjórnun. Þá komu þeir Jóhann Sigurjónsson, forstjóri Hafrannsóknastofnunar, Gunnar Stefánsson, aðstoðarforstjóri Hafrannsóknastofnunar og Jakob Jakobsson, fyrrverandi forstjóri Hafrannsóknastofnunar og prófessor í fiskifræði við Háskóla Íslands, til fundar við nefndina.

Þá hafa formaður nefndarinnar og ritari hennar átt fundi með Magnúsi Jóhannessyni, ráðuneytisstjóra umhverfisráðuneytis, Árna Bragasoni, forstjóra Náttúruverndar ríkisins og Jóni Gunnari Ottóssyni, forstjóra Náttúrufræðistofnunar og fengið hjá þeim ýmisleg gögn sem komið hefur verið á framfæri við nefndina. Þeir hafa einnig átt fund með landbúnaðarráðherra og embættismönnum hans til að ræða jarðeignir ríkisins og gögnum þar um síðan dreift í nefndinni.

Nefndin leitaði til Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands um að taka saman yfirlit heimilda á sviði auðlindanýtingar. Skilaði stofnunin rækilegum heimildalista um auðlindastjórnun og auðlindanýtingu. Þá hefur nefndinni borist útgefið greinasafn Sjávarútvegsstofnunar Háskóla Íslands um stjórnun fiskveiða og hefur því verið dreift á meðal nefndarmanna.

Friðleifur Jóhannsson viðskiptafræðingur hjá Ríkisskattstjóra hefur tekið saman upplýsingar um skattareglur í sjávarútvegi og skilað nefndinni.

Í nóvember 1998 var haldin ráðstefna á vegum Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands um fiskveiðistjórnun. Auk innlendra fyrirlesara komu ýmsir erlendir fræðimenn á ráðstefnuna og naut nefndin góðs af því. Phil Major, fyrrverandi skrifstofustjóri í landbúnaðar- og sjávarútvegsráðuneyti Nýja Sjálands og Anthony Scott, prófessor við University of British Columbia voru á meðal gesta ráðstefnunnar og unnu auk þess fyrir nefndina á meðan þeir dvöldust hér á landi. Major kynnti sér vandlega fiskveiðistjórnun hér á landi með fundum við hagsmunaaðila, stjórnvöld og fræðimenn og skilaði að því loknu skýrslu til nefndarinnar um niðurstöðu sína. Prófessor Scott, sem af mörgum er talinn faðir fiskihagfræðinnar, skilaði nefndinni minnisblaði með nokkrum hugleiðingum sínum um fiskveiðistjórnun á Íslandi. Báðir þessir menn áttu ítarlega fundi með nefndinni og var framlag þeirra í starf nefndarinnar mikilvægt. Ronald Johnson, prófessor við Montana State University, Lee Anderson, prófessor við University of Delaware, sem báðir voru fyrirlesarar á ráðstefnunni, komu til fundar við nefndina og kynntu henni afstöðu sína til ýmissa hliða fiskveiðistjórnunar og annarrar auðlindanýtingar.

Auk þeirra gagna sem nefnd eru hér að framan hefur verið dreift í nefndinni fjölmörgum ritum og greinargerðum, innlendum og erlendum, sem varða auðlindir og náttúruvernd.

Gagnasöfnun nefndarinnar er þó hvergi nærri lokið, t.d. á hún eftir að afla frekari gagna um hina félagslegu hlið auðlindastjórnunar, marga þætti umhverfis-

mála og ýmsar auðlindir í náttúru Íslands. Þá á nefndin eftir að kalla til ráðgjafar fleiri sérfræðinga til að fara yfir einstök álitaefti áður en hún lýkur störfum.

Á næstu vikum munu nefndarstörf liggja niðri að mestu sökum anna hjá einstökum nefndarmönnum.

Í þingsályktunartillögu um kosningu auðlindanefndar er viðfangsefni hennar m.a. skilgreint með eftirfarandi hætti. Nefndin fjalli um

„auðlindir sem eru eða kunna að verða þjóðareign, m.a. öll verðmæti í sjó og á hafsbötni innan efnahagslögsögu, svo og í almenningum, afréttum og öðrum óbyggðum löndum utan heimalanda, námur í jörð, orku í rennandi vatni og jarðhita. Nefndin skilgreini þessar auðlindir á skýran hátt og hvernig skuli með þær farið.“

Samkvæmt þessu byggist skilgreiningin á verksviði nefndarinnar annars vegar á því, hvaða auðlindir séu taldar í þjóðareign í dag eða séu líklegar til að verða það í framtíðinni, en hins vegar á því hve víðtæka merkingu skuli leggja í auðlindahugtakið. Hvort tveggja er álitamál, sem leysa þarf úr áður en lengra er haldið.

Í fyrsta lagi er ljóst að auðlindahugtakið hefur verið að öðlast víðtækari merkingu hin síðari ár. Í stað þess að taka fyrst og fremst til þeirra auðlinda sem náttúran býr yfir, hafa menn farið að nota sama hugtak um ýmis önnur verðmæti sem orðið hafa til fyrir aðgerðir manna eða nýrra reglna sem settar hafa verið um þau af samfélagsins hálfu. Hér má til dæmis nefna mannauð sem felst í menntun og ýmsum sérréttindum sem á henni byggjast. Önnur dæmi eru þekkingarkerfi, svo sem gagnagrunnar, aðgangur að örbylgjum til fjarskipta, réttur til að fara um lofthelgi o.s. frv.

Hefur nefndin komist að þeirri niðurstöðu að eðlilegast sé að skilja umboð hennar þannig að undanskilja skuli öll þessi nýju verðmæti og fjalla beri um þær auðlindir, sem geta talist náttúruauðlindir í venjubundnum skilningi þess hugtaks. Jafnframt telur hún eðlilegt að telja hið náttúrulega umhverfi, svo sem hreint loft, ómengað haf og óspillt lífríki og landslag meðal þeirra auðlinda sem fjalla beri um á hliðstæðan hátt og aðrar náttúruauðlindir. Nefndin telur hins vegar ekki rétt að skilja þingsályktunina svo, að henni beri eingöngu að fjalla um þær auðlindir sem eru þjóðareign í þröngum eða lagalegum skilningi þess orðs. Í stað þess beri henni að skoða allar þær auðlindir sem samfélagið hefur eða er líklegt til að hafa afskipti af, t.d. varðandi nýtingu eða vernd. Í þennan flokk falla m.a. orkulindir og námur sem oft eru í einkaeign, en ríkið þó áskilið sér rétt til að setja reglur um nýtingu á út frá samfélagslegum sjónarmiðum. Einnig er nú almennt farið að líta á umhverfið sem náttúruauðlind sem samfélagið hefur talið nauðsynlegt að vernda með ýmsum hætti án þess að um neinar yfirlýsingar um þjóðareign sé að ræða. Aftur á móti hefur nefndin ekki talið í verkahring sínum að fjalla um auðlindir sem eru yfirgnæfandi í einkaeign og án beinna afskipta samfélagsins, en mikilvægasta dæmið um slíkt eru lönd sem notuð eru til búskapar, bæði ræktarlönd og heimahagar.

Það skipulag sem ríkjandi er á eignarhaldi og stjórn náttúruauðlinda og nýtingu þeirra hér á landi og í öðrum vestrænum lýðræðisríkjum, er afleiðing sögulegrar þróunar, sem er ekki nema að nokkru leyti þekkt. Í frumstæðum veiðimannaþjóðfélögum fortíðarinnar hafa veiðilöndin, helsta náttúruauðlind þeirra tíma, vafalaust verið einhvers konar sameign ættbálka eða þjóðflokka. Samhliða jarðrækt og flóknari búskaparháttum, hafa smám saman myndast ákveðin eignarréttindi einstaklinga eða hópa, sem hafa orðið æ umfangsmeiri eftir því sem verkaskipting innan þjóðfélagsins og milli þjóða hefur aukist og framleiðslustarfsemin orðið margbrotnari. Er óhætt að segja að eignarréttur á náttúruauðlindum, framleiðslutækjum og margs konar öðrum verðmætum sé ein helsta undirstaða nútíma markaðsbúskapar.

En þótt þróunin hafi þegar til langs tíma er litið yfirleitt verið í þá átt, að einkaeign auðlinda komi í stað einhvers konar almenningsseignar, er ekki víst að því fylgi endilega minni afskipti samfélagsins af nýtingu og stjórn náttúruauðlinda. Segja má, að hér gildi í rauninni sömu viðhorf og annars staðar í hinu blandaða markaðshagkerfi, sem Íslendingar eiga sameiginlegt með öðrum lýðræðisþjóðum. Þótt grundvöllur og hreyfiafl kerfisins sé markaðsbúskapur byggður á eignarréttindum einkaaðila og samkeppni, hafa stjórnvöld mikilvægu hlutverki að gegna í því að móta umgerð efnahagskerfisins með lögum og reglum, hafa eftirlit og forsjá með starfsemi þess og leita sátta milli ólíkra hagsmuna og sjónarmiða, þannig að hagsæld þjóðarinnar sé sem best tryggð í bráð og lengd.

Það hlýtur því að vera meginhlutverk nefndarinnar að meta, hvernig íslensk stjórnvöld geta með skipulagi eignar- og nýtingarréttar eða ýmiss konar gjaldtöku, stuðlað að vernd og sem bestri nýtingu íslenskra náttúruauðlinda. Og í þessu efni kemur nefndin vissulega ekki að óplægðum akri, þar sem lög og reglur um eign og nýtingu landsins gæða má rekja allt til elstu heimilda um byggð í landinu. Viðamikil löggjöf hefur auk þess verið sett á undanförunum áratugum um helstu auðlindir þjóðarinnar, og margir þættir auðlindanýtingar og umhverfismála eru brennandi viðfangsefni opinberrar umræðu bæði hér á landi og á alþjóðavettvangi.

Sé litið nánar á íslenskar náttúruauðlindir með hliðsjón af þeim sjónarmiðum, sem nú hafa verið rakin, og þá einkum að því er varðar eignarhald og forsjá ríkisins, má flokka þær með eftirfarandi hætti:

1. *Náttúruauðlindir í forsjá og vörslu ríkisins eða yfirlýstar þjóðareignir*

Í þennan flokk koma nytjastofnar innan íslensku efnahagslögsögunnar, svo og hafsbotninn utan netlaga og öll verðmæti, sem þar finnast. Meginhluti hálendis Íslands telst ríkiseign samkvæmt nýjum lögum um þjóðlendur ásamt öllum verðmætum, sem þar finnast. Einnig væri eðlilegt að telja í þessum flokki þjóðgarða og önnur sambærileg verndarsvæði utan hálendisins. Það er auðljóslega meginviðfangsefni nefndarinnar að fjalla um þær reglur, sem gilda skulu

um nýtingu og vernd þessara mikilvægu þjóðareigna, þar á meðal réttindi þeirra sem nýta þær og greiðslur fyrir þau réttindi.

2. *Hreint og ómengað umhverfi*

Þótt ekki sé hægt að líta svo á, að ríkið eða þjóðin sé formlega eigandi þeirra verðmæta, sem felast í hreinu og ómengduðu umhverfi, er skylda samfélagsins til þess að vernda og tryggja varðveislu þeirra nú almennt viðurkennd. Er þegar kveðið á um stjórnun þessara auðlinda í ýmsum lögum og samþykktum, hér á landi, innan Evrópska efnahagssvæðisins og á alþjóðlegum vettvangi. Þar sem umhverfi mannsins er að verulegu leyti sameiginlegt öllum þjóðum, skipta alþjóðlegir samningar miklu máli á þessum vettvangi, t.d. samningar um varnir gegn mengun sjávar og rammisamningur Sameinuðu þjóðanna um loftlagsbreytingar.

3. *Veiddidýr og sambærilegir þættir lífríkisins*

Mikilvægur þáttur lífríkisins hér á landi eru veiðidýr, ferskvatnsfiskar, fuglar og spendýr, sem nýta má til veiða eða á annan hátt. Þótt rétturinn til nýtingar þessara dýrastofna fylgi yfirleitt eignarlandi og sé því að verulegu leyti í einkaeign, hefur ríkið sett margs konar reglur til þess að koma í veg fyrir ofveiði og til að tryggja hagkvæma nýtingu þessara stofna. Eru margar tegundir alfriðaðar, aðrar friðaðar hluta ársins, jafnframt því sem margvíslegar reglur hafa verið settar til að tryggja hóflega nýtingu og viðhald helstu veiðistofna.

4. *Orkulindir og auðlindir í jörðu*

Um orkulindir og auðlindir í jörðu gildir sú meginregla, að eignarréttur að þeim sé í höndum landeigenda. Mikill hluti þessara verðmæta er því í einkaeign, þótt ríkið eigi að sjálfsögðu þann hluta þeirra, sem tilheyrir þjóðlendum og ríkisjörðum. Þrátt fyrir eignarrétt landeigenda yfir þessum verðmætum, hafa með lögum verið settar verulegar takmarkanir á ráðstöfunarrétt landeigenda í því skyni að tryggja að samfélagsleg sjónarmið ráði nýtingu þeirra. Þannig er réttur til meiriháttar virkjunar fallvatna og jarðgufu til raforkuframleiðslu háð leyfum stjórnvalda, og hliðstæðar reglur gilda um námur, jarðefni og hitakærar örveirur. Í lokaskýrslu nefndarinnar er stefnt að því að skilgreina auðlindir nánar og gera rækilega grein fyrir nýtingu þeirra, verndarsjónarmiðum og gjaldtöku. Markmiðið hlýtur að vera að móta samræmda stefnu um hagkvæma nýtingu og vernd þessara auðlinda og gjaldtöku, sem stuðli að hvoru tveggja.

Nefndin telur það hlutverk sitt að skoða auðlindamálin í heild þannig að unnt verði að marka samræmda stefnu varðandi beitingu stjórnækja til verndar og hagkvæmrar nýtingar auðlinda að teknu tilliti til sérstakra aðstæðna á hverju sviði fyrir sig. Hún telur því ekki tímabært að láta frá sér fara tillögur eða skoðanir á einstökum viðfangsefnum fyrr en hún hefur lokið þeirri umfjöllun sem hún telur

nauðsynlega á viðfangsefninu í heild. Til að gefa hugmynd um vinnu sína vill nefndin þó nefna eftirfarandi atriði sem verða fyrirferðarmikil í tillögugerð hennar.

Fyrirkomulag eignarhalds og skilgreining á þeim auðlindum sem taldar eru í þjóðareign. Meginstefna og -markmið varðandi nýtingu þessara auðlinda.

Úttekt á þróun og reynslu af hagrænum stjórnækjum á sviði umhverfis- og auðlindastjórnunar.

Samræming gjaldtöku á sviði auðlinda- og umhverfismála, tengsl hennar við almenna skattlagningu og líkleg áhrif á tekjuskiptingu og samkeppnisstöðu atvinnuvega.

Mat á reynslunni af nógildandi fiskveiðistjórnunarkerfi og hugsanlegar endurbætur á því innan ramma samræmdrar auðlindastefnu.

Virðingarfyllst,

Jóhannes Nordal
formaður

Ari Edwald

Eiríkur Tómasson

Guðjón Hjörleifsson

Lúðvík Bergvinsson

Margrét Frímannsdóttir

Ragnar Árnason

Styrmir Gunnarsson

Svanfríður Jónasdóttir

Efni

<i>Porgeir Örlygsson</i>	
Um auðlindir samkvæmt íslenskum rétti	13
<i>Sigurður Línadal og Porgeir Örlygsson</i>	
Um nýtingu fiskistofna og töku gjalds fyrir nýtingu þeirra	13
<i>Þjóðhagsstofnun</i>	
Þróun sjávarútvegs, kvótakerfið, auðlindagjald og almenn hagstjórn	13
<i>Tryggvi Felixson</i>	
Umhverfisgjöld og umhverfisskattar	13
<i>Porkell Helgason</i>	
Skattlagning orkufyrirtækja í Noregi	13
<i>Anthony Scott</i>	
Minnisblað til auðlindanefndar	13
<i>Phil Major</i>	
Skýrsla um fiskveiðistjórnun á Íslandi.....	13