

# Stefnumörkun í auðlindamálum

---

*Auðlindastefnunefnd*

**Fyrirvari – skjal í vinnslu:** Markmiðið með málþingi Auðlindastefnunefndar og forsætisráðuneytis um stefnumörkun í auðlindamálum er að opna umræðu og skiptast á skoðunum um megintillögur nefndarinnar áður en vinnu hennar lýkur. Hér er því um skýrsludrög að ræða, sem ekki hafa verið afgreidd endanlega frá nefndinni, og eiga því væntanlega eftir að taka breytingum m.a. með tilliti til umræðna og niðurstaðna á málþinginu.



## Efnisyfirlit

<b>1. INNGANGUR</b> .....	<b>6</b>
<b>2. AFMÖRKUN</b> .....	<b>7</b>
<b>2.1. Verkefni</b> .....	<b>7</b>
2.1.1. Skipulag auðlindamála og heildstæð auðlindastefna .....	7
2.1.2. Meginforsendur .....	9
2.1.3. Þýðing sjálfbærrar þróunar .....	9
2.1.4. Mögulegt umfang auðlindaarðs .....	10
<b>2.2. Hugtakanotkun</b> .....	<b>11</b>
2.2.1. Auðlind .....	11
2.2.2. Auðlindarenta og auðlindaarður .....	12
2.2.3. Auðlindarentuskattur .....	13
<b>2.3. Afstaða nefndarinnar</b> .....	<b>14</b>
2.3.1. Markmið .....	14
2.3.2. Auðlindir og gæði .....	14
2.3.3. Eignarhald og auðlindastefna .....	15
2.3.4. Staða handhafa sérleyfa til nýtingar .....	17
2.3.5. Tímalengd sérleyfa til nýtingar .....	18
2.3.6. Meðferð auðlindaarðs .....	20
<b>3. TILLÖGUR</b> .....	<b>22</b>
<b>3.1. Yfirlit</b> .....	<b>22</b>
<b>3.2. Auðlindasjóður og Auðlindareikningur</b> .....	<b>22</b>
3.2.1. Almenn atriði .....	22
3.2.2. Markmið .....	23
3.2.3. Tillögur .....	23
<b>3.3. Skrifstofa auðlindaumsýslu</b> .....	<b>24</b>
3.3.1. Almenn atriði .....	24
3.3.2. Markmið .....	25
3.3.3. Tillögur .....	25
<b>3.4. Olía og jarðgas</b> .....	<b>25</b>
3.4.1. Almenn atriði .....	25
3.4.2. Markmið .....	28
3.4.3. Tillögur .....	28
<b>3.5. Vatnsföll og jarðvarmi til orkuvinnslu</b> .....	<b>28</b>
3.5.1. Almenn atriði .....	28
3.5.2. Markmið .....	31

3.5.3.	Tillögur.....	31
<b>3.6.</b>	<b>Ferskvatn .....</b>	<b>31</b>
3.6.1.	Almenn atriði.....	31
3.6.2.	Markmið .....	32
3.6.3.	Tillögur.....	32
<b>3.7.</b>	<b>Nytjastofnar sjávar .....</b>	<b>32</b>
3.7.1.	Almenn atriði.....	32
3.7.2.	Markmið .....	35
3.7.3.	Tillögur.....	35
<b>3.8.</b>	<b>Losunarheimildir.....</b>	<b>36</b>
3.8.1.	Almenn atriði.....	36
3.8.2.	Markmið .....	37
3.8.3.	Tillögur.....	37
<b>3.9.</b>	<b>Þjóðlendur, önnur takmörkuð gæði og leyfisveitingar.....</b>	<b>38</b>
3.9.1.	Almenn atriði.....	38
3.9.2.	Markmið .....	39
3.9.3.	Tillögur.....	40
<b>4.</b>	<b>SAMANTEKT .....</b>	<b>41</b>
<b>5.</b>	<b>HEIMILDIR .....</b>	<b>45</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 að Indriði H. Þorláksson varð fulltrúi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og efnahags- og viðskiptaráðherra, Svanfríður Jónasdóttir varð fulltrúi fjármálaráðherra og Bjarni Harðarson hvarf 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 hagnýtar tillögur um stefnu sem einfalt væri fyrir ríkisstjórn og Alþingi að taka afstöðu til og hrinda í framkvæmd. Skipan nefndarinnar, forsendur í erindisbréfi og tímarammi gáfu ekki tilefni til að hefja sjálfstæðar eða endurteknar úttektir, rannsóknir eða viðtöl. Viðamikil skýrsla Auðlindanefndar frá árinu 2000, auk áfangaskýrslu nefndarinnar frá 1999, er byggð á ítarlegum viðtölum við fjölda hagsmunaaðila og sérfræðinga auk greiningar fræðimanna. Auðlindanefnd var þverpólítísk 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 nefndin leitaði fanga í skýrslu starfshóps um mótun heildstæðrar orkustefnu fyrir Ísland frá 2011, stefnumótunarskjalinu Ísland 2020, skýrslu nefndar um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða sem skipuð samkvæmt bráðabirgðaákvæði laga nr. 1/1999, skýrslum 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 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 hugtök. Einnig áttu fulltrúar nefndarinnar fund með norska lögfræðingnum Olav Felland sem sérhæft hefur sig í vatnsréttindum í Noregi.

Nefndin hélt 14 formlega fundi og skilaði forsætisráðherra áfangaskýrslu í janúar 2012. Samkvæmt erindisbréfi skyldi verkinu lokið fyrir 1. desember 2011 en að beiðni nefndarinnar var starfstími hennar framlengdur.

## 2. Afmörkun

### 2.1. Verkefni

#### 2.1.1. Skipulag auðlindamála og heildstæð auðlindastefna

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, 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 auðlindaarðs og meðferð hans. Þessi þriðji þáttur í skipulagi auðlindamála er hér nefndur auðlindastefna.

Tvær fyrstnefndu stoðirnar eru nokkuð traustar hér á landi og stjórnsýsla þeirra í föstum skorðum, annars vegar í ráðuneyti umhverfis- og auðlindamála og stofnunum þess og hins vegar í ráðuneytum atvinnuveganna og stofnunum þeirra.<sup>1</sup>

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 auðlindarentunnar hafi bein áhrif á þessa þætti. Sú stefnumótun er sett fram á öðrum vettvangi. Þeirra á meðal eru Ísland 2020, Orkustefna, Rammaáætlun um vernd og nýtingu náttúrusvæða með áherslu á vatnsafl og jarðhitasvæði, lög um stjórn fiskveiða, umhverfisverndarlög, auðlinda- og orkulög, 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,

---

<sup>1</sup> Hér er gengið út frá áformum um breytta skipan ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands sbr. þingsályktun sem samþykkt var á Alþingi 11. maí 2012.

vatnsafla, 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 umsýslaraðila. 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 fjárfjárstjórnarvaldi 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 þriðja:

- Sérleyfi til nýtingar auðlinda og úthlutun annarra takmarkaðra gæða.
- Umsýsla réttinda og arðs.
- Meðferð arðs af auðlindum og takmörkuðum gæðum.

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 svo:

*Um náttúruauðlindir sem nú eru taldar í þjóðareign en þær eru nytjastofnar á Íslandsmiðum, auðlindir á, í eða undir hafsbótunum 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. Slík 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 tryggn 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.

Auðlindastefnunefnd tekur undir þessar forsendur og gerir þær að markmiði starfs síns.

Þá skal þess getið, sbr. kafla 1.1, 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.

### 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, stefnumótuninni Íslandi 2020 og skýrslu Auðlindanefndar frá árinu 2000 hefur Auðlindastefnunefnd sjálfbæra þróun sem leiðarljós.

Í því sambandi er stuðst við þá víðu skilgreiningu á sjálfbærri þróun sem sett var fram í Brundtlandskýrslunni svonefndu frá 1987 „Okkar sameiginlega framtíð“ (Our Common Future), sem samin var undir forystu Gro Harlem Brundtland, fyrrum forsætisráðherra Noregs til undirbúnings heimsráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um umhverfi og þróun í Ríó 1992. Samkvæmt þeirri skilgreiningu er þróun sjálfbær ef hún fullnægir þörfum samtíðarinnar án þess að skerða möguleika komandi kynslóða til að fullnægja sínum þörfum.

Í samstarfi Norðurlandanna í umhverfismálum er stuðst við „þrjár víddir sjálfbærrar þróunar sem háðar eru hver annarri: hina efnahagslegu, félagslegu og vistfræðilegu. Ein þessara vídda má ekki eyðileggja forsendur þróunar hinna tveggja“ ([www.norden.org](http://www.norden.org)). 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 í júní 2011.

Umræddum þremur víddum má lýsa nokkuð nánar svo:

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

Auðlindastefnunefnd lítur á þrjár víddir sjálfbærrar þróun sem nokkurs konar sniðmát eða mælikvarða á stefnu um auðlindaumsýslu ríkisins.

Til að hægt sé að tala um sjálfbæra þróun þurfa þessar þrjár víddir að fara saman. Í ljósi umræðna síðustu ára og áratuga um skiptingu umframarðsins eða auðlindarentunnar sem heimild til nýtingar auðlinda skapar, úthlutun nýtingarréttar og varanleg yfirráð þjóðar yfir auðlindum sínum er það niðurstaða nefndarinnar að markmið stefnu um auðlindaumsýslu ríkisins sé ekki síst 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.

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 auðlindaarðsins og skýran, varanlegan eignar- og yfirráðarétt þjóðarinnar yfir auðlindum sínum.

#### 2.1.4. Mögulegt umfang auðlindaarðs

Ekki liggja fyrir ítarlegar úttektir á umfangi auðlindarentu í öllum þeim greinum sem byggja á sérleyfum til nýtingar auðlinda og því erfitt að áætla hve mikinn auðlindaarð þjóðin getur vænst að fá í sinn hlut. Nánar er fjallað um hugtökin auðlindarenta og auðlindaarður í kaflanum hér á eftir. Í eftirfarandi áætlun er byggt á þremur heimildum. Í fyrsta lagi áætlun um umfang auðlindarentu í sjávarútvegi sem fram kemur í gögnum með ný framkomnum frumvörpum til laga um stjórn fiskveiða og veiðigjald. Sú áætlun tekur m.a. mið af útreikningum Hagstofunnar á auðlindarentu í greininni. Í öðru lagi framtíðarsýn og áætlunum Landsvirkjunar 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 finnast í vinnanlegu magni innan íslenskrar lögsögu.

Í lögum um veiðigjöld er gert ráð fyrir að umfang umframarðsins 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 auðlindarentan 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 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 frumvarpi til laga um veiðigjöld eins og það var lagt fram er gert ráð fyrir að tekjur ríkisins af veiðigjaldi verði 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 myndunar á töluverðri auðlindarentu. Á ársfundi Landsvirkjunar 2011 kynnti forstjórinn framtíðarsýn fyrirtækisins um 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. Til að þessi sýn verði að veruleika verður aukning í raforkuvinnslu að haldast í hendur við hækkun raforkuverðs.

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.

Íslenska stóriðjan 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 svokallaðs kolefnisleka. Margir gera ráð fyrir að til lengri tíma verði heimildirnar seldar á um 30 evrur fyrir 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 þótt mikið sé af vatni til neyslu á Íslandi. Gjaldtaka fyrir leyfi til nýtingar ferskvatns í atvinnuskyni er bæði til að tryggja ábyrga nýtingu og að þjóðin njóti þess auðlindaarðs sem vatnsnýting getur skapað í framtíðinni.

## 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 frekar þrönga 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 síbreytilegra 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 viðtæka 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 hættu að frjáls aðgangur leiði til ofnýtingar og sóunar.

### 2.2.2. Auðlindarenta og auðlindaarður

Auðlindarenta (e. Resource Rent) og tilkall þjóðarinnar sem eiganda auðlinda til hluta hennar (auðlindaarðsins) 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 umframingnaður 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 frá árinu 2000 er bent á að meðal þeirra atriða sem viðhalda eða ýta undir myndun auðlindarentu eru aðgangs- 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 hagnað 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.

Í þessari skýrslu er hugtakið auðlindaarður notað um þann hluta auðlindarentunnar sem ríkið gerir tilkall til og ráðstafar í þágu þjóðarinnar sem eiganda. Auðlindarentan er þannig umframárðurinn sem

sérleyfi til nýtingar skapar og auðlindaarðurinn er sá hluti rentunnar eða umframarsins sem ríkið gerir tilkall til og ráðstafar í þágu þjóðarinnar.

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 orðrétt:

*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>2</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 hámerkunar 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 margskonar 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 umframarsins 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 sjálfrar. Til eru margvíslegar útfærslur á auðlindarentusköttum eins og fram kemur í erindi Philip J. Daniel á málþingi Auðlindastefnunefndar í Hörpu.

Gott dæmi um slíka skattlagningu er að finna í olúidnaðinum í mörgum nágrannalöndum okkar, sbr. einnig íslensk lög nr. 109/2011 um skattlagningu á kolvetnisvinnslu. Í síðastnefndu lögunum er áætlaður hefðbundinn arður af rekstri reiknaður og hann skattlagður á grundvelli laga um tekjuskatt. Sá umframarsins, sem nýting sjálfrar auðlindarinnar skapar, miðað við söluverð olíu á viðmiðunarmarkaði, myndar hins vegar skattstofn sérstaks kolvetnisskatts eða auðlindarentuskatts. Í Noregi er þessi leið einnig farin með stærri raforkuvirkjanir.

---

<sup>2</sup> OECD Economic Surveys – Iceland, júní 2011. Lausleg þýðing skýrsluhöfunda á eftirfarandi 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)“.

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 heildstæðrar auðlindastefnu sem Auðlindastefnunefnd gerir að sínum:

- Varanlegur eignar- og yferráðaréttur 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.

Markmiðið er þá að búa svo um hnútana að hvort tveggja sé tryggt til frambúðar svo sem frekast er unnt með almennum lögum, óháð breytingum sem kunna að verða 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.

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

Sýnileiki auðlindaarðsins er í sjálfu sér þýðingarmikill til að tryggja varanleg yferráð 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 víðtæk sátt næst um mun stöðugra og líklegra til að standa til frambúðar en fyrirkomulag sem veldur viðvarandi deilum.

### 2.3.2. Auðlindir og gæði

Eins og fram kemur í umfjöllun um hugtakið „auðlind“ hér að framan er það bæði víðtækt 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, vatnsafls, jarðvarma, ferskvatni, fiskistofnum, fjarskiptatíðnum, námum og kolvetnum í jörðu, auk losunarheimilda.“

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

Nýtingarrétt auðlinda og úthlutun annarra takmarkaðra gæða.

Innheimtu og meðferð arðs af auðlindum og takmörkuðum gæðum.

Umsýslu réttinda og arðs.

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 um þýðingu sjálfbærrar þróunar.

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. Í þeim tilfellum er stefnan viðmið um aðferðir við úthlutun og leiðbeining um gjaldtöku sem stendur undir umhverfiskostnaði og umsýslukostnaði ríkisins.

Nefndin telur því rétt að auðlindastefna ríkisins nái til nýtingarréttar vatnsafls, jarðvarma, ferskvatns, fiskistofna, losunarheimilda, lands í þjóðlendum 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 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 grunnpáttum í auðlindastefnu ríkisins. Um þetta efni vísast nánar til 3. kafla.

### **2.3.3. Eignarhald og auðlindastefna**

Svo sem rakið er í kafla 2.1.1 hér að framan ber Auðlindastefnunefnd að marka heildstæða stefnu um þrjú þætti:

- Sérleyfi til nýtingar auðlinda og úthlutun annarra takmarkaðra gæða.
- Umsýslu réttinda og arðs.
- Meðferð arðs af auðlindum og takmörkuðum gæðum.

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 lögnum myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum. Í frumvarpi til nýrra laga um stjórn fiskveiða sem ekki náði fram að ganga á nýafstöðnu þingi er 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.“

Umfjöllun nefndarinnar er þó ekki einskorðuð við framangreind tilvik og þess í stað horft heildstætt til allra auðlinda og takmarkaðra gæða sem nýtt eru í atvinnuskyni á grundvelli sérleyfa. Að þessu leyti eru tillögur nefndarinnar, sbr. einnig tillögur Auðlindanefndar (2000), víðtækari en tillögur í skýrslu um fyrirkomulag leigu á vatns- og jarðhitaréttindum í eigu íslenska ríkisins (2010) sem og í Orkustefnu fyrir Ísland (2011).

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 séu nýtt í atvinnuskyni, umfram venjulega hagnýtingu eiganda.

Að mati nefndarinnar á beiting skattlagningarheimilda til innheimtu hluta auðlindarentu við um þau auðlindasvið þar sem nokkrum skilyrðum er fullnægt, sbr. einkum 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 og viðhalds 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 ríkisins, sem fer með skattlagningar- og löggjafarvald, að innheimta hluta af auðlindarentu með þessum hætti. Mikilvægt er þó að taka fram að auðlindarentuskattur leggist þá fyrst á umframarðinn eftir að eigandi hefur fengið til sín umsamin gjöld fyrir sérleyfi til nýtingar.

Slík leið auðlindarentuskatta í krafti skattlagningarheimilda ríkisins er farin í orkugeiranum 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 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. nógildandi löggjöf um skattlagningu kolvetnisvinnslu, og hins vegar raforkuframleiðslu, sbr. að hluta til fyrirkomulag slíkra mála í Noregi.

*Drög að skýrslu til kynningar á málþingi í Hörpu, 22. júní 2012.*



Um þessi efni er nánar fjallað í kaflanum um orkumál. Samkvæmt því myndi vinnsla kolvetnis og raforkuframleiðsla í atvinnuskyni sem byggir á auðlindum í eigu annarra en ríkisins og er umfram venjulega hagnýtingu landeiganda falla undir lög um auðlindarentuskatt í viðkomandi grein.

#### 2.3.4. Staða handhafa sérleyfa til nýtingar

Sumar auðlindir eru nær eingöngu nýttar af einkaaðilum, sbr. auðlindir sjávar, á meðan opinber fyrirtæki gegna lykilhlutverki við nýtingu annarra auðlinda, sbr. orkuauðlindir. Komi til vinnslu olíu eða jarðgass í íslenskri lögsögu er mögulegt að erlend einkafyrirtæki verði umsvifamikil í auðlindanýtingu.

Umræða um æskilegasta form eignarhalds á þeim félögum eða fyrirtækjum sem fá tímabundin sérleyfi til nýtingar auðlinda er ólík eftir því um hvaða auðlind er að ræða. Umræðan um það hvort félög eða fyrirtæki sem fá sérleyfi til nýtingar orkuauðlinda skuli vera í opinberri eigu eða megi vera í eigu einkaaðila er til dæmis fyrirferðameiri en í sjávarútveginum.

Áherslan á eignarhald þeirra félaga eða fyrirtækja sem geta fengið sérleyfi til nýtingar á auðlindum skýrist einnig af því að hér hefur ekki verið til heildstæð auðlindastefna þar sem þriðja stoð hennar hefur verið ómótuð, það er stefnan um auðlindaumsýslu, tilkall til auðlindarentu og sýnilega meðferð auðlindaarðsins. Auðlindirnar sjálfar og auðlindarentan hefur 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 opinber fyrirtæki 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 almannahagsmunum. Því er eðlilegt að mikilvægasta skilaleið auðlindaarðs, þ.e. auðlindarentuskattur, 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, eignarhald á orkuvinnslu og yfirráða yfir auðlindum er að finna í skýrslu starfshóps iðnaðarráðherra um lagamma 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.

Markmið Auðlindastefnunefndar er að stefnan tryggi lykilhagsmuni þjóðarinnar varðandi auðlindaarðinn og hlutlæga úthlutun sérleyfa til nýtingar. Aðrar stoðir heildstæðrar auðlindastefnu 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 byggðaðróun sem tengist ákvörðunum um úthlutun nýtingarleyfa og skilmálum sem settir eru fyrir útgáfu þeirra auk skipulagsmála. Svárið við spurningunni um æskilegasta eignarhald sérleyfishafans fellur því utan verksviðs 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 eða yfirráðaréttar yfir auðlindum annars vegar og tímabundinna sérleyfa til nýtingar hins vegar. Mikil umræða hefur spunnist um nýtingartímamann enda skiptir hann miklu máli og eðlilegur leigutími nýtingarréttar 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 verið að leita 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 auðlindaarðinn 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 auðlindaarðinum sem eigandinn fær auk þess að skapa þrýsting á verð afurða auðlindarinnar og sjálft nýtingarmynstrið sem myndi vinna gegn markmiðinu um sjálfbæra þróun. Þetta gerist ef umsaminn nýtingartími er undir áætluðum endurgreiðslutíma fjárfestingar til nýtingar á viðkomandi auðlind en slíkt eykur áhættuna við nýtinguna.

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 væri 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. 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 markaður með framleiðslutækin þannig að hægt sé að flytja þau þangað sem slík sérleyfi eru fánleg, 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.

Aðgengi að sérleyfum, færanleiki þeirra milli aðila í viðkomandi grein og markaður með þau ræður líka miklu um eðlilega tímalengd þeirra. 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 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 auðlindaarðurinn hámarkaður. Fyrir handhafa sérleyfis nýtur leyfið verndar að lögum. Í tilfelli auðlindanýtingar er sérleyfið til hennar 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 að 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 sérleyfistímann 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 framlengingarákvæði er að vinna gegn leigjendavandanum og geta 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 iðnaðarráðuneytinu erindi og óskað viðbragða við því mati stofnunarinnar að ákvæði framangreindra laga uppfylli hvorki skilyrði í þjónustutilskipun 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 óréttlætanlegt 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. Mjög langan tíma getur tekið að átta sig á mögulegum afköstum hvers svæðis og uppbygging í þrepum á löngum tíma er talin heppilegust. Ákvarðanir um fjárfestingu í viðbótarafli gæti því þurft að taka 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 ekki sé heldur skapaður hvati til ágengrar nýtingar á seinni hluta sérleyfistímans þar sem ný fjárfesting tryggði framlengingu.

### **2.3.6. Meðferð auðlindaarðs**

Auðlindaarður þjóðarinnar getur numið miklum fjárhæðum á komandi árum. Því er eðlilegt að 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 fjárens 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.

Nefndin bendir á að í ljósi þess að auðlindaarðurinn 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 sjálfsgott 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.

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 verði varið í frekari rannsóknir og undirbúning nýtingar.

Í tilfalli tekna ríkisins vegna sölu á losunarheimildum í samræmi við viðskiptakerfi Evrópusambandsins (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 sýnileg á Auðlindareikningi.

Komi síðar til þess að auðlindarenta myndist vegna nýtingar auðlinda sem gengið er á, svo sem kolvetnis undir hafsbotni eða náma, er eðlilegt að stofna formlega Auðlindasjóð 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 nýtingar þeirra. Í þriðja lagi ráðstöfun auðlindaarðs vegna óendurnýjanlegra auðlinda í Auðlindasjóð.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Í erindi sínu á málþingi Auðlindastefnunnar í Hörpu 22. júní 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 (þessar auðlindir eru „degradable“). Hugtökin eru notuð með þessum fyrirvara í skýrslu Auðlindastefnunnar.

## 3. Tillögur

### 3.1. Yfirlit

Hér á eftir verður fjallað um Auðlindareikning, Auðlindasjóð og skrifstofu 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 stöðunni í dag hvað varðar myndun auðlindarentu, lagaramma, nýtingarsögu og brýnustu viðfangsefni á þessu sviði.

### 3.2. Auðlindasjóður og Auðlindareikningur

#### 3.2.1. Almenn atriði

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 auðlindaarðurinn og meðferð hans verði sýnileg. Í erindisbréfinu er vísað í samþykkt um stofnun Auðlindasjóðs í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar og áætlunina Ísland 2020, í samhengi við ráðstöfun auðlindarentunnar. Útfærslan er eftirlátin nefndinni en með því skilyrði að meðferð auðlindarentunnar verði sýnileg.

Markmið stefnu um auðlindaumsýslu ríkisins er 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 grundvallaratriðin og hugtök á borð við auðlindarentu, sýnileika og ráðstöfun auðlindaarðs þjóðarinnar í gegnum Auðlindareikning og ákvarða stöðu og hlutverk skrifstofu auðlindaumsýslu gagnvart hinum ýmsu auðlindum, sbr. nánar síðar. Staða og meðferð Auðlindareiknings þarf að vera skýr. Auðlindareikningur á að birta tekjur þjóðarinnar af auðlindum sínum, þ.e. auðlindaarðinn eða þann hluta auðlindarentunnar sem til verður vegna nýtingar auðlinda í eigu eða umsjón þjóðarinnar.

Skilvirkast og einfaldast er að gera þetta með rammalöggjöf um auðlindastefnu og auðlindaumsýslu ríkisins eða þingsályktunartillögu um sama efni þar sem tekið yrði á framangreindum atriðum. Í framhaldinu gæti eftir atvikum þurft að samræma viðkomandi sérlög um nýtingu hvernar auðlindar.

Þannig mætti með tiltölulega einföldum hætti móta ramma um auðlindaumsýslu ríkisins og tryggja sýnileika auðlindaarðsins og meðferð hans um leið og samræmd og öflug stjórnsýsla verður til utan um eigendahagsmuni þjóðarinnar vegna auðlinda sinna.

Samkvæmt erindisbréfi er nefndinni einnig 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 stefnumótun nefndarinnar. Hins vegar þarf að skýra nánar hugmyndir um Auðlindasjóð og Auðlindareikning og muninn á þessum hugtökum.

Í þeim tilfellum þar sem auðlindaarðurinn stafar af nýtingu endurnýjanlegra auðlinda er ekki gert ráð fyrir eiginlegri sjóðssöfnun heldur að arðinum verði ráðstafað með sýnilegum hætti í verkefni og málaflokka af fjárveitingavaldinu. Í því sambandi er lagt til að Auðlindareikningur verði hluti ríkisreiknings. Þær tekjur ríkisins sem telja má upprunnar í auðlindaarði þjóðarinnar verða þá teknar saman og birtar sérstaklega í Auðlindareikningi.

Til þess getur einnig komið að óendurnýjanlegar auðlindir skili þjóðinni auðlindaarði og þá er gert ráð fyrir 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 hinn svokallaði 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 meðferðar hans. Aukning auðlindaarðs af óendurnýjanlegum auðlindum gæti í framtíðinni kallað á að hluta af tekjum á Auðlindareikningi verði ráðstafað í auðlindasjóð skv. 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.

### 3.2.2. Markmið

Skapa skýran og varanlega ramma utan um stefnu ríkisins um auðlindaumsýslu.

Tryggja þjóðinni arðinn af auðlindum sínum til frambúðar.

Gera alla rentu af auðlindum þjóðarinnar og meðferð auðlindaarðsins sýnilega.

### 3.2.3. Tillögur

Sett rammalöggjöf eða samþykkt þingsályktunartillaga þar sem markmið og grundvallaratriði auðlindastefnu eru skilgreind og hlutverk auðlindaumsýslu og Auðlindareiknings ákveðin.

Hluttur ríkisins í auðlindarentu verði tekinn saman og birtur sérstaklega í Auðlindareikningi sem tekjur ríkissjóðs og ráðstöfun fjárveitingarvaldsins á auðlindaarðinum til tiltekinna málaflokka og verkefna verði gerð sýnileg þjóðinni.

Auðlindareikningur, settur upp af skrifstofu auðlindaumsýslu, verði birtur Alþingi sérstaklega og ræddur í aðdraganda afgreiðslu fjárlaga áður en Alþingi ráðstafar auðlindaarðinum með fjárlögum.

### 3.3. Skrifstofa auðlindaumsýslu

#### 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 víðtækara 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 tilfalli 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.*

Ríkið hefur það mikilvæga hlutverk að fylgjast grannt með þróun auðlindamála og umfangi nýtingar í atvinnuskyni þannig að unnið sé á forsendum sjálfbærrar þróunar. En sem eigandi og umsjónaraðili auðlinda er einnig mikilvægt að fylgjast með mismunandi leiðum við mat á auðlindarentu, meta ólíkar skilaleiðir auðlindaarðsins til þjóðarinnar og aðferðir við úthlutun sérleyfa. Til að gegna síðarnefnda hlutverkinu þarf að byggja upp miðlæga sérþekkingu á auðlindahagfræði og þeim álitamálum sem tengjast til dæmis fjárhagslegum skilyrðum í sérleyfum til nýtingar á takmörkuðum gæðum.

Því hníga sterk rök að því að koma á fót öflugri skrifstofu auðlindaumsýslu sem yrði miðstöð stjórnsýslu hvað varðar framangreinda hagsmuni eiganda eða umsjónaraðila auðlinda sem mynda saman þriðju stoð heildstæðrar auðlindastefnu sbr. umfjöllun í kafla 2.1.1. hér að framan. Slík skrifstofa gæti bæði tengst auðlindafræði í háskólasamfélaginu varðandi fræðilega þáttinn og Framkvæmdasýslu ríkisins varðandi framkvæmd útboða.

Hinar tvær stoðirnar eru annars vegar rannsóknir og ráðgjöf um verndun og nýtingu og uppbygging þekkingar á auðlindamálum í víðum skilningi sem heyra undir ráðuneyti umhverfis- og auðlindamála og hins vegar ákvörðun um útgáfu sérleyfa til nýtingar í atvinnuskyni og eftirlit með nýtingu sem heyrir undir ráðuneyti atvinnuvega. Gera verður ráð fyrir 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 um meðferð auðlindaarðsins að hluti hans verði nýttur til að efla mjög auðlindarannsóknir.

Þar sem skrifstofa auðlindaumsýslu sinnir hlutverki ríkisins sem eiganda eða umsjónaraðila auðlinda og takmarkaðra gæða á meðan bæði rannsóknar- og ráðgjafarhlutverkið og ákvörðun um nýtingu í



atvinnuskyni nær til allra auðlinda er nærtækt að aðskilja þessar þrjár stoðir í stjórnsýslunni. Sem eigandi auðlinda eða takmarkaðra gæða getur ríkið átt beinna fjárhagslegra hagsmuna að gæta varðandi ráðgjöf og skipulag sem snerta auðlindanýtingu eða skilmála í sérleyfum til nýtingar í atvinnuskyni á borð við skil á hluta auðlindarentu. Á sama tíma er mikilvægt að ráðgjöf á forsendum umhverfisins, skipulagsmál, nýtingarskilmálar og eftirlit sé óháð eignarhaldi bæði viðkomandi auðlindar og fyrirtækis sem hyggur á nýtingu. Á hinn bóginn verður auðvitað að taka tillit til þess að hvaða marki sé raunhæft að byggja upp sérþekkingu á auðlindamálum í mörgum ráðuneytum.

Ýmislegt mælir með því að skrifstofa auðlindaumsýslu verði vistuð annað hvort í forsætisráðuneyti þar sem auðlindamálin geta snert fleiri ráðuneyti og ráðuneytið hýsir þjóðlendumálin í dag, eða í fjármálaráðuneyti, þar sem kaup, sala og umsýsla eigna ríkisins fer fram auk þess sem samantekt á Auðlindareikningi og undirbúningur ráðstöfunar auðlindaarðsins færi fram þar. Hins vegar verður ekki fram hjá því litið að eins og áður hefur komið fram má gera ráð fyrir að víðtæk sérþekking á auðlindamálum verði í umhverfis- og auðlindaráðuneyti og einnig í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti. Skoða þarf vel hvernig tryggja megi sem best öfluga og samhæfða stjórnsýslu á þessu sviði þar sem öllum hagsmunum ríkisins er haldið til haga án þess að dreifa kröftum um of.

### 3.3.2. Markmið

Koma á fót samhæfðri stjórnsýslu auðlindamála þar sem byggist upp sérþekking á auðlindamálum hvað varðar skilyrði í sérleyfum til nýtingar og aðferðir við mat á umfangi auðlindarentu.

Tryggja að tímalengd sérleyfa taki mið af almannahagsmunum, þ.e. háþörfun auðlindarentu, ábyrgri auðlindastjórnun og jafnræði.

### 3.3.3. Tillögur

Stofnuð verði skrifstofa auðlindaumsýslu sem heldur utan um hagsmuni ríkisins sem eiganda eða umsjónaraðila auðlinda fyrir hönd þjóðarinnar. Í því felst m.a. mat á aðferðum við úthlutun og verðlagningu auðlinda og takmarkaðra gæða.

Skrifstofa auðlindaumsýslu beri ábyrgð á uppsetningu Auðlindareiknings og skýrslu til Alþingis um auðlindaarð þjóðarinnar og tekjur af úthlutun sérleyfa til nýtingar auðlinda og takmarkaðra gæða í atvinnuskyni.

Skrifstofa 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 bróðurparts auðlindaarðsins er almennt óumdeilt. Þau ríki sem gætu búið yfir kolvetnisauðlindum standa því frammi fyrir hefðbundnu tvíþættu verkefni: Í fyrsta lagi að úthluta sérleyfum til nýtingar, en í því felst að velja 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 nýtingargjald. 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 síst Noregs. Ramminn hér á landi er 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 þrjúþætt 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 sérstökum kolvetnisskatti) 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 olíuvæðum innan íslenskrar lögsögu. Hlutfallið verður því heldur lægra hér á landi eftir hagnaði í olíuvinnslunni. En þetta hlutfall getur tekið breytingum. 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 12 ára, byggt á umfangi rannsókna og eðli kolvetnisauðlindarinnar. Rannsóknarleyfi má framlengja um tvö ár í senn til allt að 16 ára. Að tilteknum skilyrðum uppfylltum öðlast leyfishafi forgangsrétt til framlengingar leyfisins til vinnslu kolvetnis í allt að 30 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 auðlindarentunni. 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 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 stjórnýslu auðlindamála á skrifstofu 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 auðlindaarðurinn 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 unnið sér 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 skrifstofu auðlindaumsýslu.

## 3.5. Vatnsföll og jarðvarmi til orkuvinnslu

### 3.5.1. Almenn atriði

Í íslenskri löggjöf fellur bæði heitt og kalt vatn í jörðu (grunnvatn) 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 umfjölluninni um vatn upp eftir nýtingu þess, þ.e. að fjalla

*Drög að skýrslu til kynningar á málþingi í Hörpu, 22. júní 2012.*

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.

Framleiðsla og dreifing raforku og varma er hluti af grunnþjónustu samfélagsins og uppbyggingin hefur verið á vegum fyrirtækja í almannþjónustu. 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 íslenskri landhelgi. Við nýtingu þarf að ná jafnvægi 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 sterk rök fyrir því að leggja 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 heildstæðri orkustefnu fyrir Ísland, nýrri stefnumótun Landsvirkjunar með áætlunum um ört vaxandi arðgreiðslur til eigenda 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 auðlindarentunnar frá raforkuframleiðslunni 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 hækkanði 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 hámarksorkuauðlindaarðs 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.

Þótt mikilvægt sé að marka nú þegar stefnu til framtíðar um auðlindaarðinn 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 áætlanir 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 afar fá. Að auki eru þegar gildandi rannsóknarleyfi ákveðinna orkufyrirtækja á fjölda mögulegra orkuvinnslusvæða. Því eru viss tormeiki á að fá mat á auðlindarentunni 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 sem mat er lagt á auðlindastjórnun í þágu langtímahagsmuna, áætlanir nýtingaraðila, fjárhagslegan styrk og reynslu, líkt og tíðkast í olúgeiranum. 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 nýtingaraðila fyrir sérleyfi skiptist í mismunandi þætti, þ.e. vinnslugjald og tryggingagjald auk þess sem lagt er 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 bættrar 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. Rökin eru 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 svo 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 umframárður í orkugeiranum. En mikilvægt er að undirbúa löggjöfina 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, hveurrar 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 sem renni til þjóðarinnar og viðkomandi svæða í gegnum Auðlindareikning.

Allur auðlindaarður vegna orkuvinnslu og meðferð hans verði sýnileg á Auðlindareikningi sem tekjur ríkissjóðs auk þess sem tiltekinn hluti hans renni til þeirra sveitarfélaga og svæða þar sem orkan er virkjuð.

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

Öll orkuvinnslusvæði ríkisins, þar með talin þau sem eru í þjóðlendum, verði færð undir samræmda stjórnarsýslu auðlindamála á skrifstofu auðlindaumsýslu og undirbúningur hafinn að samningum um eignarhald og nýtingu þeirra svæða sem nú eru skráð eign opinberra orkufyrirtækja.

## 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 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 umsjón ríkisins á vegum skrifstofu auðlindaumsýslu.

Úthlutun sérleyfa til nýtingar vatnsbóla í þjóðlendum eða í eigu ríkisins 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 almannaþarfir hafi forgang að vatnsnýtingu. Þróun undanfarinna ára bendir til þess að eftirspurn eftir sérleyfum til nýtingar vatns í atvinnuskyni fari vaxandi og getur það átt við um vatnsból í þjóðlendum eða í eigu ríkisins, sveitarfélaga eða einkaaðila. Ríkið á að ganga á undan með fordæmi um 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.

### 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

Umsýsla vatnslinda í þjóðlendum og í eigu ríkisins verði færð undir skrifstofu auðlindaumsýslu.

Vatnsauðlindin falli undir stefnu um auðlindaumsýslu ríkisins.

## 3.7. Nytjastofnar sjávar

### 3.7.1. Almenn atriði

Nytjastofnar sjávar innan landhelginnar eru sú náttúruauðlind sem skapar hvað mest þjóðhagsleg verðmæti. Í þágu sjálfbærrar nýtingar er aðgangur að þessari auðlind takmarkaður 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 sú leið farin 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 þeirra. Síðan hefur verið virkur markaður með sérleyfi til nýtingar og verð sérleyfa verið þekkt.

Allt frá því ríkið takmarkaði nýtingu þessarar auðlindar við handhafa sérleyfa til að nýta tiltekið hlutfall leyfilegs hámarksaflla 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 (kvótann) 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 umframarað 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 fényting eða dæmi um innheimtu einkaaðila á auðlindarentu vegna sérleyfa til nýtingar hefur verið mörgum þynrir 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 lykilauðlind uppfyllir ekki allar þrjár víddir sjálfbærrar þróunar.

Útreikningar Hagstofu Íslands á auðlindarentu í íslenskum sjávarútvegi benda til þess að um verulegar fjárhæðir geti verið að ræða á ári hverju. 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 sérleyfa til nýtingar og innheimta auðlindaarðsins af hálfu eiganda auðlindarinnar verði í samræmi við grundvallaratriði stefnu um auðlindaumsýslu ríkisins, sbr. það sem fram kemur í fyrri köflum þessarar skýrslu.

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

Í skýrslu Auðlindanefndar frá árinu 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 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 5 ár nefnd í skýrslunni. Af skýrslu Auðlindanefndar er ljóst að lagt var til að gera 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 um breytingar á stjórn fiskveiða gengur út á útgáfu tímabundinna sérleyfa til 20 ára sem síðan endurnýjast komi ekki til uppsagnar þannig að jafnaði séu 15 ár eftir af gildistíma þeirra. Hluti sérleyfa er boðinn upp til leigu til skemmri tíma. Nýsamþykkt lög um veiðigjöld miða að því að leggja mat á auðlindarentuna í greininni og tryggja þjóðinni hluta hennar sem eiganda nytjastofnanna.

Gagnrýnin á viðkomandi frumvörp hefur einkum verið af tvennum toga. Í fyrsta lagi að gildistími sérleyfa sem úthlutað sé til núverandi handhafa þeirra án útboðs sé of langur og hlutfall þeirra veiðileyfa sem boðin verða út sé of lágt. Í öðru lagi 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, og geti því reynst tilteknum hluta þeirra ofviða. Einnig að sérstaka veiðigjaldið skuli taka mið af afkomu bæði í veiðum og vinnslu.

Leggja þarf vinnu í að meta eðlilega hámarks tímalengd sérleyfa til nýtingar nytjastofna. Þar koma til skoðunar allir þær þættir sem áhrifa 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 margar og misstórar útgerðir eru og fjöldi sérleyfa sem þær byggja rekstur sinn á mikill er vandséð að mat á umfangi auðlindarentu fari fram öðruvísi en með þeim annarri af þeim tveimur aðferðum sem lýst er hér að framan, 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.

Niðurstaða vinnu síðustu ára að auðlindamálum og ítarlegar skýrslur og úttektir leiða að þeirri niðurstöðu að til að ná framangreindum markmiðum stefnu um auðlindaumsýslu ríkisins, auk þess að uppfylla öll þrjú skilyrði sjálfbærrar þróunar, þurfi að beita annarri af þeim tveimur grundvallarnálgunum sem lýst er hér að framan. Báðar hafa sína kosti og galla.

Sé álagning sérstaks veiðigjalds til innheimtu hluta áætlaðrar auðlindarentu of ónákvæm og umdeild aðgerð er eini raunverulegi valkosturinn að nýta markaðinn til að verðmeta aðganginn að auðlindinni. Þá opnast sá möguleiki að hafa sérleyfi til mislangs tíma en almennt á virkur markaður með nægu framboði sérleyfa að fela í sér minni þörf fyrir löng leyfi til að tryggja rekstraröryggi.

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 umframars 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 nú í höndum löggjafarvaldsins. Frá sjónarhóli heildstæðrar auðlindastefnu og stefnu um auðlindaumsýslu ríkisins 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 í sem mestum mæli 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 hámerkun 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 kvótaþing, þarf að duga til að vinna gegn jaðarverðmyndun.

Skilaleið auðlindaarðsins til þjóðarinnar verði í gegnum markaðsúthlutun sérleyfa á frummarkaði, með álagningu veiðigjalds sem byggir á mati á umfangi auðlindarentu í greininni eða blöndu af hvoru tveggja.

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 stefnu um auðlindaumsýslu ríkisins.

## 3.8. Losunarheimildir

### 3.8.1. Almenn atriði

Losunarheimildir 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 heldur er viðskiptakerfi, þar sem losunarheimildir eru boðnar upp, 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 efnahagslegur hvati til að draga úr mengun auk þess sem tekjum af mengunargjöldum er gjarnan varið í aðgerðir til að vinna gegn frekari umhverfisspjöllum.

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>4</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:

*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>5</sup>*

Alþingi hefur nýverið samþykkt frumvarp til laga loftslagsmál 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 annarri 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 lagðar sektir 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

---

<sup>4</sup> [http://www.umhverfisraduneyti.is/media/PDF\\_skrar/Adgerdaaaetlun-i-loftslagsmalum.pdf](http://www.umhverfisraduneyti.is/media/PDF_skrar/Adgerdaaaetlun-i-loftslagsmalum.pdf)

<sup>5</sup> Aðgerðaráætlun í loftslagsmálum (2000) Bls. 25.

árið 2020 verði heildarlosun gróðurhúsalofttegunda innan Evrópusambandsins 21% minni en hún var árið 2005.<sup>6</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, sementsverksmiðjum. Um síðustu áramót bættust flugsamgöngur við og á næsta ári, 2013, mun kerfið einnig stækka þegar m.a. áliðnaður og olíuefnaiðnaður 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 og þróun sparneytinnar tækni í þeim geirum sem falla undir viðskiptakerfið. Í nýsamþykktum lögum um loftslagsmál 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 nágrannalöndum 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 útboðum 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 með 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 jafnræðissjónarmiða þannig að jafnvægi náist milli takmörkunar á nýtingu og langtíma rekstrarskilyrða.

### **3.8.3. Tillögur**

Virk þátttaka í viðskiptakerfi Evrópusambandsins um losunarheimildir og útboð losunarheimilda.

Allar tekjur vegna þessarar nýtingar andrúmsloftsins verði sýnilegar í Auðlindareikningi.

---

<sup>6</sup> The EU emissions trading system: tenth report of session 2010-12, Vol. 1, bls. 61.

Nýta skilgreindan hluta teknanna í Auðlindareikningi til aðgerða sem draga úr losun gróðurhúsalofttegunda.

## 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 teljist annað hvort eignarland eða þjóðlendum. 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.

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 lögum. 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 lögin 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. Ekki hefur verið leitað til forsætisráðuneytisins með að samþykkja slíka 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 þjóðlenda, eftir nánari ákvörðun forsætisráðherra. Ekki er gert að skilyrði að tekjur renni til verkefna sem sérstaklega tengjast þeirri

Þjóðlendu þar sem teknanna var aflað. Er þannig 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 með beinan eignarrétt á þjóðlendum sem 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 stefnu um auðlindaumsýslu, 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 rannsóknum og ráðgjöf þar til bærra aðila, liggja fyrir. En þegar kemur að þjóðlendum og umsóknum 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 þjóðlendur. Mestu skiptir að skilgreina eigendastefnu ríkisins í þjóðlendum, rannsaka gæði þeirra og gera tillögur um vernd og nýtingu sem byggja má skipulag og ákvarðanir um úthlutanir margvíslegra sérleyfa til nýtingar á.

Marka þarf stefnu um nýtingu auðlinda innan þjóðlendna. Að því er varðar vatnsréttindi til orkuöflunar er það gert í rammaáætlun. En 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.

Þjóðlendur 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 þjóðlendur 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 skrifstofu auðlindaumsýslu. Skrifstofa auðlindaumsýslu hefði þá m.a. það hlutverk að leggja til og fylgja eftir stefnu um gjaldtöku vegna nýtingar réttinda innan þjóðlendna.

### **3.9.2. Markmið**

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

Auðlindir og önnur verðmæt gæði þjóðlenda, svo sem sérstæð náttúra, sé nýtt í anda sjálfbærrar þróunar.

Úthlutun leyfa til að nýta sameiginleg takmörkuð gæði sé gagnsæ, á forsendum jafnræðis og ákvörðuð á grundvelli fyrirbyggjandi nýtingarstefnu.

### **3.9.3. Tillögur**

Leyfum til nýtingar takmarkaðra gæða í atvinnuskyni verði úthlutað í samræmi við auðlindastefnu ríkisins, þ.e. með gagnsægjum 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 hluti af samræmdri stjórnsýslu auðlinda hjá skrifstofu auðlindaumsýslu.



## 4. Samantekt

Heildstæð auðlindastefna ríkisins þarf að standa á þremur meginstoðum:

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 auðlindaarðsins og meðferðar hans.

Fyrstu tvær stoðirnar falla utan verksviðs Auðlindastefnunefndar enda hefur farið fram stefnumótun á þeim sviðum og stjórnábyrgð komið fyrir með skilvirkum hætti í ráðuneyti umhverfis- og auðlindamála annars vegar og atvinnuvegaráðuneytum hins vegar. Verkefni Auðlindastefnunefndar er að leggja til stefnumótun um þriðju stoðina, 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 sameiginlegra gæða í atvinnuskyni, umsýsla réttinda yfir auðlindum og arðs af þeim auk meðferðar auðlindaarðsins. 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 auðlindastefnan er. Hinar þrjár víddir sjálfbærrar þróunar eru:

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

Til að hægt sé að tala um sjálfbæra þróun þurfa þessar þrjár víddir að fara saman. Í ljósi umræðna síðustu ára og áratuga um skiptingu umframarðsins eða auðlindarentunnar sem sérleyfi til nýtingar auðlinda skapar, úthlutun nýtingarréttar og varanleg yfirráð þjóðar yfir auðlindum sínum er það niðurstaða nefndarinnar að markmið stefnu um auðlindaumsýslu ríkisins sé ekki síst 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 til framtíðar.

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 og skýran, varanlegan eignar- og yfirráðarétt þjóðarinnar yfir auðlindum sínum.

Auðlindastefnunefnd leggur til að stefna ríkisins varðandi umsýslu auðlinda grundvallist á eftirfarandi forsendum:

- Varanlegur eignar- og yferráðaréttur þjóðarinnar yfir sameiginlegum auðlindum sínum verði tryggður.
- Nýtingarrétti auðlinda í eigu þjóðarinnar verði aðeins úthlutað tímabundið, gegn gjaldi og með gagnsæjum hætti á grundvelli jafnræðissjónarmiða.
- Meðferð arðsins af auðlindunum, hluta auðlindarentunnar, skal vera þjóðinni sýnileg og auðlindaarðinum skipt með réttlátum hætti.

Markmiðið er að búa svo um hnútana að þessar forsendur haldi til frambúðar svo sem frekast er unnt með almennum lögum, óháð breytingum sem kunna að verða á eignarhaldi nýtingarfyrirtækjanna eða pólitískum áherslum frá ári til árs.

Auðlindastefnunefnd tekur einnig 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 yferráðarétt þjóðarinnar yfir sameiginlegum auðlindum sínum og gera auðlindaarðinn sýnilegan.

Sýnileiki auðlindaarðsins er í sjálfu sér þýðingarmikil til að tryggja varanleg yferráð 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 auðlindaarðurinn og meðferð hans verði sýnileg. Í erindisbréfinu er vísað í samþykktir um stofnun Auðlindasjóðs í samstarfsfirlýsingu ríkisstjórnarinnar og áætlunina 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 tillögunum heldur að arðinum verði ráðstafað með sýnilegum hætti í verkefni og málaflökka af fjárveitingavaldinu. Í því sambandi er lagt til að Auðlindareikningur verði hluti ríkisreiknings. Þær tekjur ríkisins sem telja má upprunnar í auðlindaarði þjóðarinnar verða þá teknar saman og birtar sérstaklega í Auðlindareikningi. Lagt er til að Auðlindareikningur, útbúinn af skrifstofu auðlindaumsýslu, verði birtur Alþingi sérstaklega og ræddur í aðdraganda afgreiðslu fjárlaga áður en Alþingi ráðstafar auðlindaarðinum með fjárlögum.

Komi síðar til þess að auðlindarenta myndist vegna nýtingar auðlinda sem gengið er á, svo sem kolvetnis undir hafsbotni eða náma, er eðlilegt að skrifstofa 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 stefnu um auðlindaumsýslu ríkisins er 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 grundvallaratriðin og hugtök á borð við auðlindarentu, sýnileika og meðferð auðlindaarðs þjóðarinnar í gegnum Auðlindareikning og ákvarða stöðu og hlutverk skrifstofu auðlindaumsýslu gagnvart hinum ýmsu auðlindum.

Nefndin bendir á að í ljósi þess að auðlindaarðurinn 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 sjálfsgott 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.

Hinar mismunandi leiðir við mat á auðlindarentu eftir auðlindum og ólíkar skilaleiðir auðlindaarðsins til þjóðarinnar staðfesta mikilvægi þess að stefnu um auðlindaumsýslu ríkisins verði fylgt eftir með miðlægrri uppbyggingu þekkingar á auðlindamálum, auðlindahagfræði og þeim lögfræðilegu álitamálum sem tengjast margvíslegum skilyrðum í sérleyfum til nýtingar á takmörkuðum gæðum. Sterk rök hníga þannig að því að koma á fót öflugri skrifstofu auðlindaumsýslu.

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 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. Í þeim tilfellum er stefnan viðmið um aðferðir við úthlutun og leiðbeining um gjaldtöku sem stendur undir umsýslukostnaði ríkisins og umhverfiskostnaði.

Nefndin telur því rétt að auðlindastefna ríkisins nái til nýtingarréttar vatnsafls, jarðvarma, ferskvatns, fiskistofna, losunarheimilda, lands í þjóðlendum 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 eða yfirráðaréttar yfir auðlindum annars vegar og tímabundinna sérleyfa til nýtingar hins vegar. Mikil umræða hefur spunnist um nýtingartímamann enda skiptir hann miklu máli og eðlilegur leigutími nýtingarréttar 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 verið að leita 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 auðlindararðinn 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 færánleg, seljanleg án sérleyfa og hægt væri að afla nýrra, jafn verðmætra, 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. Aðgengi að sérleyfum, færánleiki þeirra milli aðila í viðkomandi grein og markaður með þau ræður líka miklu um eðlilega tímalengd þeirra. 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. Heimildir

- *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/utgefid-efni/Audlindaskyrsla/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/utgefid-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/utgefid-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\\_1,0.html](http://www.oecd.org/document/16/0,3746,en_33873108_33873476_43946384_1_1_1_1,0.html)
- *Orkustefna fyrir Ísland, stýrihópur um mótun heildstæðrar orkustefnu, mars 2011, slóð:* <http://www.nea.is/orkustefnunefnd>
- Samstarfsýfirlýsing 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/utgefid-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/Lokaskyrsla-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)