

Tillaga til þingsályktunar

um skilgreiningu auðlinda.

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

Alþingi ályktar að fela umhverfis- og auðlindaráðherra að fá sérfræðinga á sviði auðlindaréttar, umhverfisfræða og umhverfisréttar til að semja frumvarp sem skilgreinir hvað flokkast til auðlinda hér á landi og hverjar auðlindir Íslands eru.

Frumvarpið verði lagt fram á 146. löggjafarþingi.

Greinargerð.

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

Með tillögunni er lagt til að umhverfis- og auðlindaráðherra verði falið að fá sérfræðinga, svo sem á sviði auðlindaréttar, umhverfisfræða og umhverfisréttar, til að semja frumvarp sem skilgreinir hvað flokkast til auðlinda hér á landi og hverjar auðlindir Íslands eru. Með tillögunni er umhverfis- og auðlindaráðherra því falið að velja sérfræðinga til starfans en mikilvægt er að þeir hafi mikla þekkingu á þessu sviði, geti unnið saman að gerð frumvarps um efnið og nái að ljúka þeirri vinnu fyrir lok 145. löggjafarþings. Með tillögunni er einnig lagt til að frumvarpið verði lagt fram helst í upphafi 146. löggjafarþings.

I. Auðlindaréttur sem fræðigrein.

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

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

Árið 2000 skilaði svokölluð auðlindanefnd, sem kosin var af Alþingi, af sér álitserð. Hlutverk nefndarinnar var að fjalla um auðlindir sem eru eða kynnu að verða þjóðareign. Það eru m.a. öll verðmæti í sjó og á hafsbotni innan efnahagslögsögu, svo og í almenningum, afréttum og öðrum óbyggðum löndum utan heimalanda, námur í jörð, orka í rennandi vatni og jarðhiti. Taldi nefndin brýnt að mótuð yrði samræmd stefna og stjórn á nýtingu náttúruauðlinda á Íslandi sem skapaði heilsteyptan lagaramma um hlutverk og ábyrgð ríkisins á ráðstöfun og nýtingu náttúruauðlinda. Ísland hefur gengist undir skuldbindingar að alþjóðarétti er varða rannsóknir og nýtingu á auðlindum, svo sem rannsóknir Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar frá 1992 og Kyoto-bókunina frá 1997. Hugtakið sjálfbær þróun hefur verið tengt umhverfisrétti allt frá því að Brundtland-skýrslan um sjálfbæra þróun kom út árið 1987 og þá ekki síst í tengslum við nýtingu og verndun náttúruauðlinda og ákvarðanatöku á því sviði. Með sjálfbærri þróun er átt við að mæta þörfum samtímans án þess að draga úr möguleikum komandi kynslóða til að mæta þörfum sínum.

II. Almenn um náttúruauðlindir.

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

III. Hugtakið auðlind.

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

Í skýrslu auðlindanefndar sem forsætisráðuneytið gaf út árið 2000 flokkar Geir Oddsson náttúruauðlindir á eftirfarandi hátt (sjá fylgiskjal I með skýrslunni):

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

Heimild: Auðlindanefnd: Auðlindaskýrsla 2000 – Álitsgerð auðlindanefndar um stjórn auðlinda Íslands, bls. 89.

Þess ber að geta að þessi listi er ekki tæmandi.

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

IV. Eignarhald á auðlindum.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹ Auðlindanefnd: Auðlindaskýrsla 2000 – Álitsgerð auðlindanefndar um stjórn auðlinda Íslands, bls. 27.

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

³ Alþt. 1997–98, A-deild, þskj. 574, bls. 2555–2556.

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

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

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

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

Í 1. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, er kveðið á um eignarhald á fiskstofnum á Íslandsmiðum. Þar segir í 1. gr.: „Nytjastofnar á Íslandsmiðum eru sameign íslensku þjóðarinnar.“ Hreinir hagsmunir og heimildir sem réttarreglur tryggja öllum almenningi til mismunandi nota vissra verðmæta eða víðtækra umráða verða ekki talin eign. Þetta þýðir að almenningur, þjóðin eða þjóðarheildin, getur ekki verið eigandi í eignarréttarlegum skilningi, enda hefur þjóðin sem slík ekki þær almennu heimildir sem einstaklingseignarrétti fylgja.⁴ Ríkið getur hins vegar verið aðili eignarréttinda.⁵ Af þessu má ráða að eignarréttur náttúruauðlinda hér á landi sé í meginatriðum tvenns konar að íslenskum rétti:

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

Það sem skilur að framangreindan rétt ríkisins og einkaeignarrétt sem ríkið getur verið aðili að eins og hver annar lögaðili, er að ríkinu hefur verið falinn hinn sérstaki eignarréttur í skjóli þess að engir einstaklingar eða lögaðilar geti sannað eignarrétt sinn að þeim náttúruauðlindum sem um er að ræða.⁶

V. Auðlindir án eiginlegs eignarréttar.

Fyrir utan náttúruauðlindir sem falla undir eignarrétt eru fyrir hendi margvísleg náttúrugæði sem telja má til náttúruauðlinda í víðtækustu merkingu þess orðs. Flest svæði á jarðarkringlunni lúta einhvers konar yfirráðum ríkja og nú er lítið sem ekkert eftir af ónumdum svæðum (lat. *res nullius*).⁷ Latneska hugtakið *res communes* merkir það sem er öllum sameiginlegt og í eignarrétti hefur það verið notað um ákveðin gæði og/eða eftir atvikum svæði sem eru utan lögsögu einstakra ríkja og öllum er frjáls til umferðar og nota. Ekki er hægt að viðurkenna neinn eignarrétt í hefðbundnum skilningi, hvorki einkaeignarrétt né eignarrétt ríkja yfir gæðum þessum eða svæðum. Má hér nefna til útskýringar dæmi um *res communes*:

⁴ Þorgeir Örlygsson: „Hver á kvótann?“, bls. 39–40, og Þorgeir Örlygsson: Kaflar úr eignarétti I, bls. 6.

⁵ Þorgeir Örlygsson: Kaflar úr eignarétti I, bls. 6.

⁶ Auðlindanefnd: Auðlindaskýrsla 2000 – Álitsgerð auðlindanefndar um stjórn auðlinda Íslands, bls. 24.

⁷ Björg Thorarensen og Pétur Leifsson: Kaflar úr þjóðarétti, 2. útgáfa, Reykjavík 2005 (handrit við kennslu), bls. 57.

Hafsvæði sem er utan lögsögu ríkja, oft kallað úthaf, geimurinn sem er utan lofthelgi einstakra ríkja, andrúmsloftið og sólarljósið. Þessi gæði geta verið takmörkunum háð varðandi ráðstöfun, nýtingu og meðferð. Ríki heims hafa í gegnum árin gert með sér alþjóðlega sáttmála og gengist undir þjóðréttarlegar skuldbindingar til þess að vernda óheft og óspillt not af þessum auðlindum. Einstök ríki hafa í krafti fullveldisréttar síns síðan sett sérstakar og nánari reglur innan lögsögu sinnar.⁸

VI. Leiðir til auðlindastjórnar.

Verulega hefur gengið á fjölmargar náttúruauðlindir undanfarna áratugi og svo mikið að nú er tilfinnanlegur skortur á mörgum mikilvægum auðlindum, eins og vatni og öðrum umhverfisgæðum af ýmsu tagi. Því hafa þjóðir heims kappkostað að finna og þróa leiðir til að nýta náttúruauðlindir með hagkvæmum hætti og beinist athyglin aðallega að hagrænum stjórnækjum sem takmarka ekki nýtingu á náttúruauðlindum, heldur haga nýtingu þannig að hún sé ábatasöm fyrir viðkomandi og heildarhag allra.⁹ Bent hefur verið á að erfiðara sé að stjórna auðlindum sem frjáls aðgangur er að af því að þá er ekki um að ræða umráðarétt einstakra aðila yfir þeim. Margir hagfræðingar hafa haldið því fram að í mörgum tilvikum sé hægt að leysa þennan vanda með því að breyta sameign í einkaeign, eða með því að úthluta afnotarétti/kvótum til tiltekinn einstaklinga eða fyrirtækja. Þá hafa verið sett fram sjónarmið um að afnotarétturinn sé bæði framseljanlegur og varanlegur.¹⁰

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

1. Eignarréttarskipan.
2. Leiðréttandi gjöld og uppbætur, svokallaðir grænir skattar.
3. Magntakmarkanir.
4. Tæknileg skilyrði.¹¹

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

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

⁸ Auðlindanefnd: Auðlindaskýrsla 2000 – Álitsgerð auðlindanefndar um stjórn auðlinda Íslands, bls. 25–26.

⁹ Auðlindanefnd: Auðlindaskýrsla 2000 – Álitsgerð auðlindanefndar um stjórn auðlinda Íslands, bls. 18.

¹⁰ Auðlindanefnd: Auðlindaskýrsla 2000 – Álitsgerð auðlindanefndar um stjórn auðlinda Íslands, bls. 19.

¹¹ Ragnar Árnason: „Náttúruauðlindir, hagvöxtur og velferð“, bls. 26.

VII. Hagfræðileg álitafni.

Markaðskerfi er ráðandi skipulag í efnahagsstarfsemi ríkja heims og fer nýting náttúruauðlinda fram innan ramma þess kerfis. Viðskipti eru flutningur eignarréttar frá einum aðila til annars og því krefjast viðskipti þess að hann sé til staðar. Án eignarréttar geta engin viðskipti átt sér stað. Sumir eru þeirrar skoðunar að náttúruauðlindir gegni lykilhlutverki í allri framleiðslu sem síðan skapar hagsæld samfélagsins. Færa má fyrir því rök að flestir þættir náttúrunnar, eins og til dæmis jörðin, vatnið, loftið, sólarljósið og lífríkið, geti talist til náttúruauðlinda. Þær verða ekki verðmætari í efnahagslegum skilningi fyrr en eftirspurn myndast og framboðið hættir að verða ótakmarkað. Náttúran gegnir tvíþættu hlutverki í framleiðslustarfsemi. Annars vegar er hún uppspretta þeirrar orku og hráefna sem framleiðslan þarfnast og hins vegar verður hún að taka við þeim úrgangi sem af framleiðslunni stafar. Af þessu leiðir að andrúmsloftið verður að náttúruauðlind fyrir efnahagsstarfsemina, því að það tekur við útstreymi gróðurhúsalofttegunda og er því nokkurs konar viðtaki fyrir þær. Því má segja með nokkurri einföldun að auðlindahugtakið nái til hvers konar gæða sem eru takmörkuð.¹²

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

Hlýnun andrúmslofts, minnkun á líffræðilegri fjölbreytni og eyðingu ósonlagsins má rekja til nýrrar tegundar neyslumynsturs mannkynsins sem byggist á síaukinni eftirspurn eftir efnislegum gæðum sem eru framleidd í iðnaði sem þarfnast náttúrulegra auðlinda og veldur ójafnvægi í náttúrunni. Þetta getur stofnað lífríki jarðarinnar í hættu. Gríðarlegur efnahagsvöxtur og ör fólksfjölgun hefur valdið því að nýting auðlinda og umhverfismál hafa orðið eitt helsta viðfangsefni ríkja heims á undanförunum árum.¹³ Á síðustu hundrað árum hefur fólksfjöldi í heiminum vaxið úr 1,65 milljörðum manna í rúmlega 6,7 milljarða og 80% af þessari fjölgun hefur átt sér stað eftir 1950.¹⁴ Mannfjöldaspá gerir ráð fyrir að árið 2025 verði mannkynið 8 milljarðar og 9,2 milljarðar árið 2050.¹⁵ Maðurinn hefur nú gríðarleg og víðtæk áhrif á helstu undirstöður lífríkisins í orku- og efnahringrás jarðarinnar.¹⁶

¹² Karl Axelsson, Hreinn Hrafnkelsson og Dýrleif Kristjánsdóttir: „Um jarðrænar auðlindir og framtíðar-nýtingu þeirra“, bls. 115.

¹³ Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Stefnumörkun til 2020, bls. 9.

¹⁴ Guruswamy, Lakshman D: International environmental law in a nutshell, bls. 121.

¹⁵ Guruswamy, Lakshman D: International environmental law in a nutshell, bls. 122.

¹⁶ Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Stefnumörkun til 2020, bls. 9.

Það er vísindalega sannað að hinir efnameiri eyða meiru en hinir fátækari og því gengur hraðar á náttúruauðlindir heimsins í þeim ríkjum sem búa við meiri hagsæld.¹⁷

VIII. Gjaldtaka náttúruauðlinda hér á landi.

Bent hefur verið á að í sumum tilvikum er mögulegt að verðleggja náttúruauðlindir og þá sérstaklega réttinn til að nota þær. Löggjafinn getur ákveðið að láta þá sem nýta auðlind greiða með einum eða öðrum hætti gjald til samfélagsins fyrir afnot hennar, hvort sem um er að ræða gjaldtöku í formi skatta eða þjónustugjalda. Slík gjaldtaka þarf að vera almenn og við framkvæmd hennar skal gæta málefnalegra sjónarmiða og jafnræðis.¹⁸ Leiðsögn markaðshagkerfisins, eða „ósýnilega höndin“ svonefnda, nær aðeins til þeirra gæða sem unnt er að kaupa og selja á markaði og til þess að úrræði eins og gjaldtaka verði tekin upp í einhverri mynd verða pólitískar og efnahagslegar forsendur að vera til staðar.

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

¹⁷ The use of emissions trading in relation to other means of reducing emissions: A Nordic comparative study. Nordic Council Ministers, Thema Nord 2006:539, Kaupmannahöfn 2006, bls. 57.

¹⁸ Þorgeir Örlygsson: „Hver á kvótann?“, bls. 53.