

148. löggjafarþing 2017–2018.
Þingskjal x — x. mál.

Frumvarp til stjórnarskipunarlaga

um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944,
með síðari breytingum (auðlindir náttúru Íslands).

Flm.:

1. gr.

Við lög in bætist ný grein, svohljóðandi:

Auðlindir náttúru Íslands tilheyra íslensku þjóðinni. Nýting auðlinda skal grundvallast á sjálfbærri þróun.

Náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti eru þjóðareign. Enginn getur fengið þessi gæði eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota. Handhafar löggjafarvalds og framkvæmdarvalds fara með forræði og ráðstöfunarrétt þeirra í umboði þjóðarinnar.

Veiting heimilda til nýtingar á náttúruauðlindum og landsréttindum sem eru í þjóðareign eða eigu íslenska ríkisins skal grundvallast á lögum og gæta skal jafnræðis og gagnsæis. Með lögum skal kveða á um gjaldtöku fyrir heimildir til nýtingar í ábataskyni.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er afrakstur af umræðum í hópi formanna þeirra stjórn málaflókka sem sæti eiga á Alþingi. Byggt er á frumvarpi sem stjórnarskrárnefnd skilaði til forsætisráðherra í júlí 2016 (sbr. frumvarp Sigurðar Inga Jóhannssonar, þskj. 1577 á 145. löggjafarþingi, 2015–2016). Frumvarpstextinn hefur þó verið yfirfarinn og einfaldaður með það að markmiði að koma í veg fyrir endurtekningar. Þá hefur orðalagi um gjaldtöku vegna nýtingarheimilda verið breytt þannig að gjaldtaka miðist fyrst og fremst við nýtingu í ábataskyni.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Hugmyndir um sérstakt auðlindaákvæði í stjórnarskrá lýðveldisins Íslands eiga sér langa forstögu. Fyrstu hugmyndir í þessu efni komu fram árið 1962 en segja má að málið hafi verið á dagskrá allt frá því að stjórnarskrárnefnd undir formennsku dr. Gunnars Thoroddsen gerði tillögu að slíku ákvæði í frumvarpi til stjórnarskipunarlaga árið 1983. Orsakir þess liggja í einstöku umfangi auðlinda á Íslandi og efnahagslegu mikilvægi þeirra. Flestar grunnstoðir íslenskra útflutningsatvinnuvega byggjast á þessum auðlindum; í sjávarútvegi, orkufrekum iðnaði og á síðustu árum einnig í ferðaþjónustu. Fyrirkomulag auðlindanýtingar skiptir því miklu máli fyrir framtíð efnahagsþróunar á Íslandi og miklir hagsmunir eru í húfi, enda hafa mjög skiptar skoðanir verið um stjórn auðlindamála og meðferð auðlinda í eigu og forsjá

ríkisins. Í ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu 20. október 2012 lýstu 74% þátttakenda, miðað við gild atkvæði (83% ef ekki er tekið tillit til auðra og ógildra svara, sjá Hagtíðindi 2013:1), sig fylgjandi því að náttúruauðlindir sem ekki væru í einkaeigu yrðu lýstar þjóðareign.

Í stjórnarskrám víða er að finna ákvæði um náttúruauðlindir. Það er þó algengara í þróunarríkjum heldur en á Vesturlöndum. Hvað varðar stjórnarskrár nágrannaríkja má helst vísa til 1. mgr. 112. gr. norsku stjórnarskrárinnar þar sem segir að nýta eigi náttúruauðlindir út frá langtíma- og heildarhagsmunum þannig að ekki sé gengið á rétt komandi kynslóða.

Almennt er stjórn auðlindanýtingar vandmeðfarin. Fjölmörg dæmi eru um neikvæðar afleiðingar ófullnægjandi auðlindastjórnar. Nægir í því samhengi að vísa til þeirrar óstjórnar sem til skamms tíma einkenndi nýtingu fiskistofna, með tilheyrandi tapi fyrir samfélög heimsins (sjá t.d. skýrslu Alþjóðabankans (e. World Bank) og Matvæla- og landbúnaðarstofnunar Sameinuðu þjóðanna (FAO), „The Sunken Billions“, frá 2009). Ísland var í þessu samhengi engin undantekning. Mikilvægt er að ríki axli þá ábyrgð að tryggja nauðsynlega stjórn á nýtingu auðlinda til að koma í veg fyrir neikvæðar afleiðingar af ófullnægjandi auðlindastjórn.

Ekki eru allir á eitt sáttir um hvað teljist góð auðlindastjórn. Frá sjónarhóli samfélagsins skiptir máli að langtímahagsmunir samfélagsins og skammtímahagsmunir þeirra sem nýta auðlindirnar fari saman. Koma þarf í veg fyrir ofnýtingu og taka verður tillit til ólíkra hagsmuna þannig að meiri hagsmunum sé ekki fórnað fyrir minni við nýtingu auðlinda sem gegna fjölbættu hlutverki eða nýta má með ólíkum hætti. Einnig þarf að taka tillit til hagsmuna komandi kynslóða og tryggja sjálfbæra nýtingu auðlindanna. Það tengist bæði því hvernig auðlindir eru nýttar í samtímanum en einnig virkum yferráðum yfir þeim til lengri tíma.

Jafnframt þarf að taka afstöðu til hlutdeildar eiganda auðlindanna í þeim arði sem góð auðlindastjórn skapar. Þar koma við sögu hagsmunir samfélagsins í heild gagnvart þeim auðlindum sem ríkið fer með forræði yfir, jafnræði milli nýtingar ólíkra auðlinda, sem og almenn sjónarmið um hagkvæmasta fyrirkomulag til að fjármagna sameiginleg verkefni samfélagsins (sjá t.d. umfjöllun Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, IMF, um skattlagningu auðlinda-arðs (www.imf.org)).

Við undirbúning frumvarpsins hefur verið lagt til grundvallar að markmið auðlinda-ákvæðis yrði að setja löggjafanum skýr mörk varðandi nýtingu og ráðstöfun á náttúruauðlindum og réttindum til þeirra. Lögð skyldi áhersla á sjálfbæra nýtingu, að gjaldtaka yrði meginreglan, að sala eða varanlegt framsal náttúruauðlinda yrði óheimil og að nýtingarheimildir gætu ekki leitt til eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir auðlindum.

Í áfangaskýrslu stjórnarskrárnefndar árið 2014 eru tilgreindir eftirfarandi valkostir við útfærslu á ákvæði um auðlindir:

1) *Hvernig á að afmarka hugtakið þjóðareign? Á að miða það við eignarrétt ríkisins eða vísa til sameiginlegra hagsmuna þjóðarinnar, án þess að með því sé átt við eignarrétt í lagalegum skilningi?*

Í frumvarpinu er lagt til að þjóðareignarhugtakið sé notað í lagalegri merkingu varðandi auðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti. Jafnframt sé kveðið á um að auðlindir almennt í náttúru Íslands tilheyri þjóðinni sem er þá fremur stefnuýfirlýsing án ákveðins lagalegs inntaks.

2) *Á ákvæði um auðlindir að ná til allra auðlinda eða einungis þeirra sem ekki eru í einkaeigu?*

Í frumvarpinu er ákvæði sem nær til allra auðlinda og segir þar að þær beri að nýta á grundvelli sjálfbærrar þróunar. Meginefni greinarinnar lýtur aftur á móti að þeim auðlindum sem ekki eru háðar einkaeignarrétti.

3) Á að veita löggjafanum, í breyttri stjórnarskrá, ríkara svigrúm til breytinga á auðlindastýringu, þannig að úthlutunarheimildir kunni að verða skertar?

Í frumvarpinu er gengið eins langt og talið er unnt að hnykkja á svigrúmi löggjafans varðandi auðlindastýringu og koma í veg fyrir væntingar um að afnotaheimildir sem ríkið veitir einkaaðilum leiði til varanlegra eignarheimilda. Það leiðir á hinn bóginn ekki sjálfkrafa til breytinga á gildandi nýtingarheimildum, enda verður það verkefni löggjafans og stjórnvalda að úthluta þeim og endurnýja innan þess ramma sem nýtt ákvæði veitir.

3. Meginefni frumvarpsins.

A. Almenn ákvæði um nýtingu náttúruauðlinda.

Í 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins er fjallað almennt um auðlindir í náttúru Íslands. Ákvæðið nær til auðlinda sem íslenska ríkið hefur fullveldisrétt til að nýta og stjórna á landi, innan landhelgi, efnahagslögsögu og á landgrunninu. Samkvæmt ákvæðinu tilheyra auðlindirnar íslensku þjóðinni en það orðalag vísar ekki til eignarréttar heldur þeirrar hugmyndar að náttúruauðlindir Íslands séu gæði sem þjóðin öll hefur ríkulega hagsmuni af og séu í þeim skilningi sameiginleg verðmæti landsmanna. Að auki kemur í 1. málsl. 1. mgr. fram það meginsjónarmið að auðlindir Íslands séu á forræði Íslendinga en ekki erlendra aðila. Það er síðan löggjafans að útfæra hvernig því stefnumiði verður best náð fram. Viss tengsl eru við 2. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar þar sem segir að með lögum megi takmarka rétt erlendra aðila til að eiga fasteignarréttindi eða hlut í atvinnufyrirtæki hér á landi.

Auðlindaákvæðið í heild, eins og lagt er til hér, gerir ráð fyrir að auðlindir náttúru Íslands geti ýmist verið í eigu einkaaðila, ríkisins eða sveitarfélaga eða verið þjóðareign, sbr. 2. mgr. greinarinnar og nánari umfjöllun hér á eftir í kafla B. Í 1. mgr. er sett fram það meginsjónarmið sem liggja á til grundvallar allri auðlindanýtingu óháð eignarhaldi að nýtingin sé sjálfbær. Krafa um að nýting náttúruauðlinda sé sjálfbær er þáttur í vernd náttúrunnar og í samræmi við grundvallarsjónarmið umhverfis- og náttúruverndar, sbr. frumvarp til stjórnarskipunarlaganna um umhverfisvernd sem lagt er fram samhliða þessu frumvarpi. Hugtakið sjálfbær þróun var skilgreint í Brundtland-skýrslunni svonefndu frá 1987 sem þróun sem fullnægir þörfum samtíðarinnar án þess að skerða möguleika komandi kynslóða til að fullnægja sínum þörfum. Í þessu felst m.a. að ekki skuli gengið óhóflega á forða náttúrunnar eða einstakra náttúruauðlinda og að endurnýjanlegar auðlindir séu nýttar á þann hátt að þær nái að endurnýja sig. Ákvæði 1. mgr. felur í sér að auðlindanýting skuli vera sjálfbær í þeim skilningi sem hér er lýst.

Kjarni málsins er sá að í 1. mgr. felist sá áskilnaður að almennt skuli haga nýtingu auðlinda með þeim hætti ekki sé gengið með óásættanlegum hætti á einstakar auðlindir í náttúru Íslands. Af ákvæðinu má leiða skyldu löggjafans til að grípa til lagasetningar ef þess er þörf til að tryggja að nýting auðlinda sé sjálfbær. Ekki hafa verið sett lög um allar auðlindir sem undir ákvæðið kunna að falla og ekki hefur hingað til verið talin þörf á að stýra nýtingu allra auðlinda með sérstökum reglum.

B. Auðlindir í þjóðareign.

Í 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins er kveðið á um þjóðareign á auðlindum og landsréttindum sem ekki eru háð einkaeignarrétti og jafnframt er inntak þjóðareignarréttarins skilgreint. Hugtakið þjóðareign hefur eignarréttarlega merkingu og er því í ákvæðinu gert ráð fyrir að festa í sessi sérstakt form eignarréttar til hliðar við hinn hefðbundna einkaeignarrétt einstaklinga og lögaðila sem nýtur verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar. Auðlindir sem ekki eru undirorpnar einkaeignarrétti eru hér lýstar þjóðareign.

Bæði einstaklingar og lögaðilar geta verið handhafar einkaeignarréttar. Ríki og sveitarfélög geta þannig verið handhafar einkaeignarréttar. Sem dæmi um eignir sem undirorpnar eru einkaeignarrétti og ríkið er eigandi að má nefna ríkisjarðir. Eignarheimildir ríkisins gagnvart ríkisjörðum eru þær sömu og hvers annars eiganda jarðar, hvort sem um er að ræða einstakling eða lögaðila, nema lög geri þar undantekningar á.

Ýmsar ástæður geta verið fyrir því að auðlindir falla ekki undir einkaeignarrétt. Annars vegar getur það verið vegna þess að enginn skilgreindur eigandi er að þeim, en dæmi um þetta gæti t.a.m. verið sólarljós/sólarorka. Hins vegar getur orsökinni verið sú að viðkomandi auðlindir hafa verið lagðar til ríkisins með sérstökum lögum á þeim grundvelli að þessi gæði hafi áður verið eigendalaus. Dæmi um þetta eru þjóðlendur, sbr. lög um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998, og auðlindir hafsbotsins, sbr. lög um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, nr. 73/1990.

Tekið skal fram að afmörkun auðlinda í þjóðareign er önnur en stuðst var við í frumvarpi stjórnlagaráðs frá 2011. Þar voru auðlindir sem ekki eru í „einkaeign“ lýstar eign þjóðarinnar. Orðið einkaeign þýðir í íslensku máli eign einstaklinga en ekki ríkis, sveitar- eða samvinnufélaga (Íslensk orðabók. Edda, Reykjavík 2002). Orðið er notað í sömu merkingu í íslensku lagamáli. Afmörkun auðlinda í þjóðareign samkvæmt tillögu stjórnlagaráðs byggðist þannig á því hver væri eigandi gæðanna, en ekki á því hvers eðlis réttindin væru sem við gæðin væru bundin. Þessi afmörkun hefði m.a. í för með sér að allar auðlindir á ríkisjörðum og jörðum í eigu sveitarfélaga yrðu lýstar þjóðareignir. Í frumvarpi því sem hér liggur fyrir eru, sem fyrr segir, auðlindir og landsréttindi sem „ekki eru háð einkaeignarrétti“ lýst þjóðareign. Þessi afmörkun er sú sama og auðlindanefnd byggði á í tillögu sinni árið 2000 og meiri hluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar studdist við í frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna sem lagt var fram á 141. lögjafarþingi (2012–2013), sjá nánar kafla um fyrri tillögur hér á eftir.

Í 2. másl. 2. mgr. er lýst inntaki þjóðareignarréttarinnar. Tekið er fram að enginn geti fengið þau gæði sem teljast til þjóðareignar eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota og þar með girt fyrir að aðrir aðilar geti eignast beinan eignarrétt að þeim, t.d. fyrir hefð. Af þessu leiðir að aldrei megi selja auðlindirnar eða landsréttindin eða veðsetja. Jafnframt leiðir af þessu að úthlutun nýtingarheimilda þarf að vera með þeim hætti að ekki geti talist vera um varanleg afnot að ræða eða ígildi þeirra. Hún þarf sem sagt að vera tímabundin eða uppsegjanleg. Nánar er fjallað um þessi atriði síðar í greinargerðinni. Samkvæmt 3. másl. ákvæðisins fara handhafar löggjafar- og framkvæmdarvalds með forræði og ráðstöfunarrétt auðlinda og landsréttinda í þjóðareign í umboði þjóðarinnar.

Helstu auðlindir sem falla undir ákvæði 2. mgr. eru:

Þjóðlendur:

Land og hvers konar landsréttindi og hlunnindi í þjóðlendum sem ekki eru háð einkaeignarrétti, sbr. 2. gr. laga um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998 (þjóðlendulaga). Hér undir heyrir veiðiréttur á spendýrum og fuglum í þjóðlendum samkvæmt lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, nr. 64/1994 (veiðilögum), sbr. þó sérreglu 1. mgr. 8. gr. laganna um rétt almennings til veiða á afréttum og almennungum utan landareigna lögbýla. Einnig í einhverjum tilvikum veiðiréttur á ferskvatnsfiskum sem að jafnaði fylgir þeim fasteignum sem liggja að viðkomandi veiðivatni skv. 2. mgr. 5. gr. laga um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006 (lax- og silungsveiðilaga), sbr. þó sérreglu 7. gr. laganna um veiðirétt á afrétti í þjóðlendu.

Auðlindir í jörðu í þjóðlendum, sbr. 3. gr. laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998 (auðlindalaga).

Réttindi yfir yfirborðsvatni í þjóðlendum, sbr. 2. gr. vatnalaga, nr. 15/1923.

Auðlindir hafsbotsins:

Auðlindir á, í eða undir hafsbotninum utan netlaga og svo langt til hafs sem fullveldisréttur Íslands nær, sbr. 1. gr. laga um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, nr. 73/1990 (hafsbotnslaga).

Kolvetni:

Kolvetni utan netlaga í landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunni Íslands, sbr. 1. mgr. 3. gr. laga um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis, nr. 13/2001 (kolvetnislaga).

Nytjastofnar á Íslandsmiðum, sbr. 1. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006 (fiskveiðistjórnarlaga):

Undir ákvæðið mundu jafnframt falla *hafsvæði og hafið utan netlaga* að því marki sem þau réttindi falla ekki undir auðlindir hafsbotsins í skilningi hafsbotnslaga og kolvetnislaga og auðlindir sjávar í skilningi fiskveiðistjórnarlaga.

Auk þessa verður óhjákvæmilega staðnæmst við fleiri auðlindir. Sumar hverjar lúta sérstökum fyrirmælum í lögum um nýtingu. Sem dæmi má nefna takmarkanir á nýtingu skóga í eigu og umsjá ríkisins, sbr. lög um skógrækt, nr. 3/1955; beitarrétt (upprekstrarétt á afrétti), sbr. nánari fyrirmæli í 7. gr. laga um afréttarmálefni, fjallskil o.fl., nr. 6/1986; tínslu berja, sveppa, fjallagrasa og jurta í þjóðlendum og fjörugróðurs og skeldýra í fjörum þeirra, sbr. 27. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013; fjarskiptatíðnir, sbr. 7. gr. laga um fjarskipti, nr. 81/2003; sjávarföll, vind og sólarljós sem fjallað er um í raforkulögum, nr. 65/2003, sbr. 11. tölul. 3. gr. laganna, en ekki hefur á hinn bóginn verið mótuð stefna í lögum um forræði og tilhögun á nýtingu viðkomandi orkugjafa með sama hætti og á til að mynda við um jarðrænar auðlindir, sbr. auðlindalög. Þá er rétt að geta þess að Ísland er aðili að samningi Sameinuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni en eitt markmið hans er sanngjörn og réttlát skipting hagnaðar af nýtingu erfðaauðlinda. Á grundvelli samningsins var árið 2010 samþykkt sérstök bókun um þetta efni sem og um aðgang að erfðaauðlindum, svonefnd Nagoya-bókun, og tók hún gildi 12. október 2014. Ísland hefur ekki enn gerst aðili að bókuninni en önnur Norðurlönd hafa undirritað hana og Danmörk og Noregur hafa fullgilt bókunina.

Áréttað skal að framangreind upptalning er ekki tæmandi á nokkurn hátt þó svo að þess sé freistað að gera grein fyrir helstu auðlindum og landsréttindum sem falla mundu undir viðkomandi ákvæði yrði það lögfest. Þá er líka rétt að undirstrika þá framsetningu að lögd er neikvæð skilgreining til grundvallar þannig að auðlindir og landsréttindi sem ekki eru sannanlega háð einkaeignarrétti skoðast sem þjóðareign í skilningi þess.

Í þessu sambandi verður að geta þess að sólarljósið, líkt og fleiri náttúruyfyrirbæri, svo sem andrúmsloftið, eru ekki undirorpin yfirráðum einstakra ríkja og þau eru almennt tengd sameiginlegum hagsmunum alls mannkyns. Allir eiga óheftan aðgang að slíkum auðlindum með þeim takmörkunum sem leiða af reglum sem flestar falla undir réttarsvið umhverfisréttarins. Hér er því um að ræða auðlindir sem eru í vissum skilningi ótakmarkaðar og ekki bundnar við Ísland og verður að skýra ákvæðið með hliðsjón af því. Til dæmis er ekki rétt að leiða af 2. og 3. mgr. 1. gr. frumvarpsins takmarkanir á heimildum fasteignareiganda til að nýta sólar- og vindorku til rafmagnsframleiðslu. Löggjöf um nýtingu sólar- og vindorku þarf á hverjum tíma að taka mið af eignarrétti fasteignareiganda, umhverfissjónarmiðum, orkustefnu o.fl. Á meðan um ótakmarkað auðlind er að ræða sem kallar ekki á stýringu aðgangs er vandséð að ákvæði um þjóðareign á náttúruauðlindum hafi bein áhrif.

C. Veiting nýtingarleyfa.

Ákvæði 3. mgr. 1. gr. fjallar um heimildir til nýtingar á auðlindum og landsréttindum sem eru í þjóðareign eða í eigu íslenska ríkisins. Þessi grein frumvarpsins áskilur að veiting nýtingarheimilda grundvallist á lögum sem þýðir að í lögum þurfa að koma fram meginskilyrði fyrir veitingu heimildanna og þau sjónarmið sem ákvörðun skal byggjast á. Það leiðir þegar af jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar að gæta þarf jafnræðis við úthlutun heimilda til nýtingar á sameiginlegum gæðum. Allt að einu er áréttað í ákvæðinu að gæta skuli jafnræðis og gagnsæis við veitingu heimilda.

Það liggur í hlutarins eðli að ýmiss konar minni háttar nýting kallar ekki á leyfisveitingar og hún fellur því ekki undir ákvæðið. Það er mat löggjafans hverju sinni hvenær aðstæður séu þær að áskilja eigi leyfi, einkum vegna þess að takmarka þurfi aðgang. Lítilfjörleg nýting eins og berjatínsla á góðviðrisdegi, söfnun kræklinga í fjöru eða frístundaveiðar einstaklinga til eigin nota falla því ekki undir ákvæðið á meðan engin leyfi eru áskilin lögum samkvæmt.

Þá mælir ákvæðið fyrir um að með lögum skuli kveða á um gjaldtöku fyrir heimildir til nýtingar í ábataskyni á þeim náttúruauðlindum sem ríkið hefur forræði yfir. Löggjafanum er hér gert skylt að setja lög um gjaldtöku fyrir slík afnot. Dæmi um nýtingu í ábataskyni eru fiskveiðar í atvinnuskyni og virkjun vatnsafls og jarðhita til sölu rafmagns í hagnaðarskyni. Eftir sem áður hefði löggjafinn svigrúm til að ákveða fyrirkomulag gjaldtöku og hversu hátt gjaldið væri í þeim tilvikum þegar það er lögákveðið.

Fyrirkomulag gjaldtöku getur verið með ýmsum hætti eftir því sem hentar eðli hverrar auðlindar eins og endurspeglast í gildandi löggjöf og lagaframkvæmd. Með lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum væri hægt að gera ráð fyrir gjaldskrá með föstu gjaldi eða föstu hlutfalli af verðmæti réttinda, t.d. lóðarleigusamningar. Hægt væri að kveða á um tiltekið hlutfall af tekjum afnotahafa, eins og nýlegir samningar ríkisins um nýtingarheimildir vatnsafls bera vott um. Þá væri hægt að áskilja ríkinu tiltekið hlutfall af svonefndri auðlindarentu, þ.e. þeim hagnaði sem nýting viðkomandi auðlindar skapar umfram eðlilega ávöxtun þeirra fjármuna sem bundnir eru við nýtinguna að teknu tilliti til áhættu. Ríkið getur ýmist ákveðið gjald fyrir auðlindanýtingu fyrir fram eða látið það ráðast í samningum, m.a. í kjölfar valferlis eða útboðs, t.d. nýlegir samningar um vikurnám innan þjóðlendu. Sérstakir skattar á tekjur af auðlindanýtingu geta svo verið enn ein leiðin til að fullnægja áskilnaði ákvæðisins um gjaldtöku fyrir heimildir til nýtingar í ábataskyni. Við verðlagningu aðgangs að takmörkuðum auðlindum þarf einnig að taka tillit til sjónarmiða um að ríkið mismuni ekki fyrirtækjum þar sem samkeppni á að vera við lýði. Almenn talað er það verkefni löggjafans og stjórnvalda á hverjum tíma að finna leiðir sem tryggja að þeir sem njóta þess að hafa heimildir til að nýta í hagnaðarskyni takmörkuð sameiginleg gæði þurfi að greiða fyrir þau afnot; að eigandi auðlindarinnar, þjóðin, njóti eðlilegs arðs af eign sinni; að gjald sé á hinn bóginn ekki svo hátt að það hamli nýtingu og eðlilegri arðsemi af henni og loks að jafnræðis og gagnsæis sé gætt.

4. Fyrri tillögur að auðlindaákvæði í stjórnarskrá.

Hugmyndir um að bæta ákvæði um eignarhald á náttúruauðlindum við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands eiga sér talsverða sögu. Á síðustu áratugum hafa komið fram nokkrar tillögur þess efnis en þær hafa ekki náð fram að ganga. Hér í framhaldinu verður gerð nánari grein fyrir þeim helstu.

Í frumvarpi dr. Gunnars Thoroddsen, þáverandi forsætisráðherra og formanns stjórnarskrárnefndar 1978–1983, til stjórnskipunarlags árið 1983 (sjá þskj. 537, 243. mál 105.

löggjafarþings 1982–1983) var gert ráð fyrir nýrri grein um náttúruauðlindir og var hún svohljóðandi:

Náttúruauðlindir landsins skulu vera ævarandi eign Íslendinga.

Auðlindir hafs og hafsbotns innan íslenskrar lögsögu eru þjóðareign. Eignarrétti að öðrum náttúruauðæfum skal skipað með lögum.

Orðalagið „ævarandi eign Íslendinga“ var í grundvallaratriðum sótt í 4. gr. laga um friðun Þingvalla, nr. 59/1928 (nú 1. gr. laga nr. 47/2004), en þar sagði:

Hið friðlýsta land skal vera undir vernd Alþingis og ævinleg eign íslensku þjóðarinnar. Það má aldrei selja eða veðsetja.

Í athugasemdum við frumvarpið sagði m.a.:

Lýst er yfir þjóðareign að auðlindum hafs og hafsbotns við Ísland. Jafnframt að náttúruauðlindir landsins skuli vera ævarandi eign Íslendinga. Afsal þeirra til útlendinga er því lýst óheimilt. Að því er einstakar auðlindir snertir, svo sem vatns- og virkjunarétt, jarðhita- og námuréttindi, er gert ráð fyrir því, að um yfirráðarétt þeirra verði fjallað í lögum. Er í greininni ekki tekin afstaða til þess, hvort eða að hve miklu leyti slík náttúruauðæfi skuli vera ríkiseign. Er það undir ákvörðun Alþingis komið.

Hinn 2. júní 1998 samþykkti Alþingi þingsályktun þess efnis að kosin yrði auðlindanefnd. Nefndin var skipuð níu mönnum og hlutverk hennar var að fjalla um auðlindir sem væru eða kynnu að vera þjóðareign, m.a. öll verðmæti í sjó og á hafsbotni innan efnahagslögsögu, svo og í almenningum, afréttum og öðrum óbyggðum löndum utan heimalanda, námur í jörðu, orku í rennandi vatni og jarðhita. Auðlindanefnd skilaði skýrslu árið 2000 (Auðlindanefnd: Álitsgerð með fylgiskjöllum. Forsætisráðuneytið, sept. 2000) en í henni er að finna eftirfarandi tillögu að stjórnarskrárákvæði um náttúruauðlindir:

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 ráðstöfunarétt 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 hagkvæmastan 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.

Í skýringum við ákvæðið segir m.a.:

Í 1. mgr. er því lýst yfir að þær náttúruauðlindir og réttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti séu þjóðareign sem handhafar löggjafar- og framkvæmdarvalds, þ.e. Alþingi og stjórnvöld, fari með forsjá fyrir, varðveiti og geti jafnframt ráðstafað í umboði þjóðarinnar skv. 2. mgr.

Vegna þess m.a. að aðstæður og viðhorf geta breyst í tímans rás er ekki gert ráð fyrir að náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign verði skilgreind í sjálfri stjórnarskránni heldur verði það gert í almennum lögum. Þó er gengið út frá því að land, landsréttindi, auðlindir og hlunnindi í þjóðlendum, sem ekki hafa verið háð einkaeignarrétti, verði

þjóðareignir, sbr. lög nr. 58/1998 um þjóðlendur og lög nr. 57/1998 um rannsóknir á nýtingu á auðlindum í jörðu. Sömuleiðis nytjastofnar á Íslandsmiðum, sbr. lög nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, og auðlindir sem eru á, í eða undir hafsbotninum, utan netlaga og svo langt til hafs sem fullveldisréttur Íslands nær, sbr. lög nr. 73/1990 um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins [...]

Í 2. mgr. er því lýst að náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign megi ekki selja eða láta varanlega af hendi til annarra aðila. Þó er gert ráð fyrir að stjórnvöld geti veitt öðrum aðilum heimild til afnota eða hagnýtingar á slíkum eignum með tilteknum skilyrðum og að teknu tilliti til þeirra markmiða sem frá greinir í 3. mgr. Með heimild til afnota eða hagnýtingar í 2. mgr. er átt við heimild til afnota eða hagnýtingar sem sérstakt leyfi þarf til þannig að aðrir en leyfishafar geti ekki haft þau sömu not. Þar með fellur almannaréttur, svo sem réttur til umferðar um land, ekki undir þetta hugtak. Kveðið er á um það í niðurlagi 2. mgr., til þess að taka af allan vafa, að heimild til afnota eða hagnýtingar njóti verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar sem óbein eignarréttindi á borð við hefðbundin leigu-, afnota- og ítaksréttindi.

Árið 2007 lögðu formenn þáverandi stjórnarflokka, Geir H. Haarde forsætisráðherra og Jón Sigurðsson iðnaðar- og viðskiptaráðherra, fram frumvarp um eignarhald og nýtingu auðlinda (þskj. 1064, 683. mál 133. löggjafarþings 2006–2007). Í frumvarpinu var gert ráð fyrir nýrri grein í stjórnarskrá, 79. gr., svohljóðandi:

Náttúruauðlindir Íslands skulu vera þjóðareign, þó þannig að gætt sé réttinda einstaklinga og lögaðila skv. 72. gr. Ber að nýta þær til hagsbóta þjóðinni, eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Ekki skal þetta vera því til fyrirstöðu að einkaaðilum séu veittar heimildir til afnota eða hagnýtingar á þessum auðlindum samkvæmt lögum.

Í athugasemdum með frumvarpinu sagði m.a.:

Í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar sækir frumvarpið að nokkru leyti fyrirmynd sína til 1. másl. 1. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, en þar segir „Nytjastofnar á Íslandsmiðum eru sameign íslensku þjóðarinnar.“ [...]

Með hugtakinu „þjóðareign“ er lögð áhersla á þá ríku sameiginlegu hagsmuni sem allir Íslendingar hafa af því að nýting auðlinda til lands og sjávar fari fram með skynsamlegum hætti. [...] Orðalagið „þjóðareign“ vísar hins vegar ekki til einhvers konar einkaeignarréttar íslenska ríkisins eða þjóðarinnar. [...]

Í 2. másl. greinarinnar er enn fremur fólgin stefnuyfirlýsing um að nýta beri auðlindir til hagsbóta fyrir þjóðina. Það er svo eftirlátið löggjafanum að útfæra nánar hvernig þetta verði gert á sem hagkvæmasta og skynsamlegasta hátt.

Í 3. másl. greinarinnar er tekið fram að stefnuyfirlýsingar 1. og 2. másl. séu ekki því til fyrirstöðu að einkaaðilum séu veittar heimildir til afnota eða hagnýtingar á auðlindum. [...] Eins og fram kemur í almennum athugasemdum leiða slíkar heimildir ekki til óafturkallanlegs forræðis einstakra aðila yfir þeim [...] þótt þær kunni að njóta verndar sem óbein eignarréttindi.

Í frumvarpi Jóhönnu Sigurðardóttur forsætisráðherra, Steingríms J. Sigfússonar fjármálaráðherra og fleiri flutningsmanna frá árinu 2009 (þskj. 648, 385. mál 136. löggjafarþings 2008–2009,) var gert ráð fyrir nýju stjórnarskrárákvæði, 79. gr., um náttúruauðlindir og var það svohljóðandi:

Náttúruauðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti eru þjóðareign. Ríkið fer með forsjá þeirra, vörslu og ráðstöfunarrétt og hefur eftirlit með nýtingu þeirra í umboði þjóðarinnar eftir því sem nánar er ákveðið í lögum.

Allar náttúruauðlindir ber að nýta á sem hagkvæmasta hátt á grundvelli sjálfbærrar þróunar til hagsældar fyrir þjóðina og komandi kynslóðir. Náttúruauðlindir í þjóðareign má ekki selja eða láta varanlega af hendi.

Allir eiga rétt til umhverfis sem stuðlar að heilbrigði og þar sem líffræðilegi fjölbreytni er viðhaldið eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Réttur almennings til upplýsinga um ástand umhverfis og áhrif framkvæmda á það, svo og kostur á þátttöku í undirbúningi ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið, skal tryggður með lögum.

Í athugasemdum við greinina kom fram að með henni væri stefnt að því að festa í sessi skilgreinda tegund á eignarhaldi ríkisins sem hefði ákveðna sérstöðu miðað við aðrar ríkiseignir og m.a. væri tryggt að slíkum náttúruauðlindum yrði aldrei afsalað varanlega. Byggt var á skilgreiningu auðlindanefndar á hugtakinu þjóðareign, þ.e. að um væri að ræða sérstaka tegund eignarhalds til hliðar við hefðbundinn einkaeignarrétt einstaklinga og lögaðila. Í þessu fælist að ríkinu væri samkvæmt lögum fenginn hinn sérstaki eignarréttur á náttúruauðlindum í skjóli þess að enginn annar lögaðili eða einstaklingur gæti sannað eignarrétt sinn að þeim.

Í skýrslu stjórnlaganefndar frá 2011 kemur fram það mat nefndarinnar að skýr krafa hefði komið fram á þjóðfundi, sem haldinn var nokkrum mánuðum áður, um að fjallað yrði um auðlindir í náttúru Íslands í stjórnarskrá. Náttúruauðlindir, hvort heldur í lofti, á láði eða legi, skyldi skilgreina sem „eign þjóðarinnar“. Nefndin lagði því til að í stjórnarskrá yrði sett sérstakt ákvæði um auðlindir í náttúru Íslands, eignarhald og nýtingu þeirra og var tillaga nefndarinnar svohljóðandi:

Auðlindir í náttúru Íslands eru þjóðareign sem ber að nýta á sjálfbæran hátt til hagsbóta landsmönnum öllum. Ríkið hefur eftirlit með meðferð og nýtingu auðlinda í umboði þjóðarinnar og getur heimt gjald fyrir heimildir sem veittar eru til hagnýtingar. Heimildir til að nýta náttúruauðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti skulu aldrei leiða til eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis einkaaðila yfir þeim.

Í skýringum við tillöguna kemur m.a. fram:

Hugtakið „náttúruauðlind“ er hér notað í rúmri merkingu og látið ná til hvers kyns gæða sem felast í jörð, lífríki, vatni, lofti, sólarljósi, o.s.frv. [...] Með „þjóðareign“ er hvorki vísað til ríkiseignar né sérstaks eignarforms heldur til þeirrar hugmyndar að náttúruauðlindir Íslands eru gæði sem þjóðin öll hefur ríkulega hagsmuni af og eru því sameign Íslendinga eða eign þjóðarinnar. Auðlindir í þjóðareign geta verið háðar eignarrétti einkaaðila, eign ríkisins eða eigendalausar. Þjóðareignin sjálf er hins vegar ófram-seljanleg og óskiptanleg hvað sem líður réttindum einkaaðila sem þegar eru fyrir hendi eða stofnað er til á grundvelli laga. [...]

Í frumvarpi stjórnlagaráðs kom fram eftirfarandi tillaga að ákvæði 34. gr. stjórnarskrárinnar um náttúruauðlindir:

Auðlindir í náttúru Íslands, sem ekki eru í einkaeigu, eru sameiginleg og ævarandi eign þjóðarinnar. Enginn getur fengið auðlindirnar, eða réttindi tengd þeim, til eignar eða varanlegra afnota og aldrei má selja þær eða veðsetja.

Til auðlinda í þjóðareign teljast náttúrugæði, svo sem nytjastofnar, aðrar auðlindir hafs og hafsbots innan íslenskrar lögsögu og uppsprettur vatns- og virkjunarréttinda, jarðhita-

og námaréttinda. Með lögum má kveða á um þjóðareign á auðlindum undir tiltekinni dýpt frá yfirborði jarðar.

Við nýtingu auðlindanna skal hafa sjálfbæra þróun og almannahag að leiðarljósi.

Stjórnvöld bera, ásamt þeim sem nýta auðlindirnar, ábyrgð á vernd þeirra. Stjórnvöld geta á grundvelli laga veitt leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda eða annarra takmarkaðra almannagæða, gegn fullu gjaldi og til tiltekins hóflegs tíma í senn. Slík leyfi skal veita á jafnræðisgrundvelli og þau leiða aldrei til eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir auðlindunum.

Í skýringum við 34. gr. kom fram að fylgt væri langri hefð við notkun hugtaksins þjóðareign og notast væri við orðalag Þingvallalaganna frá 1928, í anda dr. Gunnars Thoroddsen, sbr. tillögu hans sem fyrir var nefnd, til að skýra að þjóðareign væri eign sem aldrei mætti afhenda til eignar eða varanlegra afnota og mætti því aldrei selja eða veðsetja.

Í framhaldsnefndarálitu meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um frumvarp til stjórnarskipunarlaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands var að finna endurbætta tillögu að ákvæði um náttúruauðlindir (þskj. 1111, 415. mál, 141. löggjafarþings 2012–2013):

Náttúruauðlindir.

Auðlindir í náttúru Íslands sem ekki eru háðar einkaeignarrétti eru sameiginleg og ævarandi eign þjóðarinnar. Enginn getur fengið þær eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota og aldrei má selja þær eða veðsetja. Handhafar löggjafar- og framkvæmdarvalds fara með forsjá, vörslu og ráðstöfunarrétt auðlindanna og réttindanna í umboði þjóðarinnar.

Óheimilt er að framselja beint eða óbeint með varanlegum hætti til annarra aðila réttindi yfir jarðhita, vatni með virkjanlegu afli og grunnvatni, sem og námaréttindi, í eigu ríkisins eða féлага sem alfarið eru í eigu þess. Sama gildir um réttindi yfir vatni, jarðhita og jarðefnum á ríkisjörðum umfram lágmarksréttindi vegna heimilis- og búsparfa.

Til þjóðareignar skv. 1. mgr. teljast nytjastofnar og aðrar auðlindir hafsins innan íslenskrar lögsögu, auðlindir á, í eða undir hafsbotninum utan netlaga svo langt sem fullveldisréttur ríkisins nær, vatn, þó að gættum lögbundnum réttindum annarra til hagnýtingar og ráðstöfunar þess, og auðlindir og náttúrugæði í þjóðlendum. Löggjafinn getur ákveðið að lýsa fleiri auðlindir og náttúrugæði þjóðareign, enda séu þau ekki háð einkaeignarrétti. Í eignarlöndum takmarkast réttur eigenda til auðlinda undir yfirborði jarðar við venjulega hagnýtingu fasteignar. Með lögum má kveða á um þjóðareign á auðlindum undir tiltekinni dýpt frá yfirborði jarðar.

Við nýtingu auðlindanna skal hafa sjálfbæra þróun og almannahag að leiðarljósi.

Stjórnvöld bera, ásamt þeim sem nýta auðlindirnar, ábyrgð á vernd þeirra. Stjórnvöld geta á grundvelli laga veitt leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda, sem og annarra takmarkaðra almannagæða, gegn eðlilegu gjaldi og til tiltekins hóflegs tíma í senn. Slík leyfi skal veita á jafnræðisgrundvelli og þau leiða aldrei til eignar eða óafturkallanlegs forræðis.

Í kafla framhaldsnefndarálitsins um markmið greinarinnar sagði:

Í 1. mgr. er kveðið á um þjóðareign að náttúruauðlindum sem ekki eru háðar einkaeignarrétti og jafnframt er inntak þjóðareignarréttarins skilgreint. Með ákvæðinu er stefnt að því að festa í sessi sérstaka tegund eignarréttar til hliðar við hefðbundinn einkaeignarrétt einstaklinga og lögaðila. Markmiðið með því að setja í stjórnarskrá ákvæði um þjóðareign á auðlindum er að skapa þessum sérstaka eignarrétti stjórnskipulega vernd

og girða fyrir að réttur þjóðarinnar til sameiginlegra auðlinda sinna fari halloka fyrir réttindavernd einkaeignarréttarins. [...] Taka ber fram að með ákvæðinu er ekki raskað þeim óbeinu eignarréttindum sem kunna að felast í afnota- eða hagnýtingarrétti sem þegar kann að hafa verið stofnað til gagnvart auðlindum í þjóðareign.

Í skýringum við 1. mgr. kom fram að hugtakið þjóðareign væri notað í sömu merkingu og það hefði verið notað í skýrslu auðlindanefndar frá árinu 2000. Þjóðareignarréttur fæli í sér eignarrétt til hliðar við hinn hefðbundna séreignarrétt einstaklinga og lögaðila, þ.e. eignarrétt íslensku þjóðarinnar á þeim náttúruauðlindum sem ekki væru þegar háðar einkaeignarrétti. Hugtakið fæli þannig í sér nýja tegund eignarréttar til aðgreiningar frá hefðbundnum einkaeignarrétti. Þessu nýja formi eignarréttar fylgdu að meginstefnu til sömu heimildir og talið hefði verið að fælust í fullveldisrétti ríkisins, en þó væri sá munur á að með því að lýsa tilteknar náttúruauðlindir eign þjóðarinnar væri girt fyrir að aðrir aðilar gætu eignast beinan eignarrétt að þeim, t.d. fyrir hefð. Í ákvæðinu væri áréttáð að enginn gæti fengið auðlindirnar eða réttindi þeim tengd til eignar eða varanlegra afnota og aldrei mætti selja þær eða veðsetja.

Sigurður Ingi Jóhannsson þáverandi forsætisráðherra flutti frumvarp haustið 2016 sem var afrakstur af starfi stjórnarskrárnefndar sem skipuð var á árinu 2013 (þskj. 1577, á 145. löggjafarþingi 2015–2016). Þar var m.a. lagt til að svohljóðandi auðlindaákvæði kæmi í stjórnarskrá:

Auðlindir náttúru Íslands tilheyra íslensku þjóðinni. Þær ber að nýta á sjálfbæran hátt og til hagsbóta landsmönnum öllum. Ríkið hefur eftirlit og umsjón með meðferð og nýtingu auðlindanna í umboði þjóðarinnar.

Náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti eru þjóðareign. Enginn getur fengið þessi gæði eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota og aldrei má selja gæðin eða veðsetja. Handhafar löggjafarvalds og framkvæmdarvalds fara með forræði og ráðstöfunarrétt þeirra í umboði þjóðarinnar.

Að jafnaði skal taka eðlilegt gjald fyrir heimildir til nýtingar náttúruauðlinda og landsréttinda sem eru í eigu íslenska ríkisins eða þjóðareign. Veiting nýtingarheimilda skal grundvallast á lögum og gætt skal jafnræðis og gagnsæis. Slíkar heimildir leiða aldrei til varanlegs eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir náttúruauðlindum eða landsréttindum í þjóðareign.

5. Mat á áhrifum.

Meginforsendur auðlindanýtingar.

Eins og áður segir er í 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins fjallað um meginforsendur auðlindanýtingar. Samkvæmt gildandi rétti fer íslenska ríkið með almennar valdheimildir (fullveldisrétt) gagnvart auðlindum Íslands og hafa verið sett lög um nýtingu og meðferð helstu auðlinda sem nýttar eru nú. Í sumum þessara laga er vikið að megin sjónarmiðum sem leggja ber til grundvallar nýtingunni. Ýmist koma þessi sjónarmið fram í ákvæðum um markmið laganna eða þeirra er getið sérstaklega í ákvæðum um veitingu nýtingarleyfa.

Sem dæmi má nefna að til grundvallar íslenska fiskveiðistjórnarkerfinu liggja tiltekin sjónarmið sem sett eru fram í markmiðsákvæðum helstu löggjafar á sviðinu. Í 1. gr. fiskveiðistjórnarlaga segir að markmið laganna sé að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu nytjastofnanna og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Sambærilegt ákvæði er í 1. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997. Samkvæmt 1. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar, nr. 57/1996, er lögunum ætlað að stuðla að því að

nytjastofnar verði nýttir með sjálfbærum hætti sem tryggi til langs tíma hámarksafrakstur fyrir íslensku þjóðina.

Í 17. gr. auðlindalaga er sérstaklega fjallað um meginsjónarmið sem leggja ber til grundvallar við veitingu á nýtingarleyfum. Þar segir að þess skuli gætt að nýtingin sé með þeim hætti að tekið sé tillit til umhverfissjónarmiða, að hún sé hagkvæm frá þjóðhagslegu sjónarmiði og að tekið sé tillit til nýtingar sem þegar er hafin í næsta nágrenni. Ekki er þó nánar útfært í lögnum eða lögskýringargögnum hvað skilyrðið felur í sér og er framkvæmdarvaldinu því ætlað rúmt svigrúm til mats í þessu sambandi.

Í 21. gr. kolvetnislaga er ákvæði sama efnis.

Ekki er fjallað um meginsjónarmið varðandi nýtingu þjóðlendna í þjóðlendulögum. Þess ber þó að geta að til nýtingar auðlinda í þjóðlendum þarf í ýmsum tilvikum, auk leyfis samkvæmt þjóðlendulögum, einnig leyfi samkvæmt þeim lögum sem um viðkomandi auðlind gilda.

Í hafsbotnslögum er ekki heldur að finna ákvæði um þau meginsjónarmið sem nýting auðlindarinnar skuli byggjast á.

Í 1. gr. lax- og silungsveiðilaga er á hinn bóginn mælt fyrir um það að markmið laganna sé að kveða á um veiðirétt í ferskvatni og skynsamlega, hagkvæma og sjálfbæra nýtingu fiskstofna í ferskvatni og verndun þeirra. Þá er í 2. gr. veiðilaga að finna markmið laganna sem er að tryggja viðgang og náttúrulega fjölbreytni villtra dýrastofna, skipulag á veiðum og annarri nýtingu dýra, svo og aðgerðir til þess að koma í veg fyrir tjón sem villt dýr kunna að valda.

Í lögum um landgræðslu, nr. 155/2018, er í 1. gr. gerð grein fyrir því markmiði þeirra að vernda, endurheimta og bæta þær auðlindir þjóðarinnar sem fólgnar eru í gróðri og jarðvegi og tryggja sjálfbæra nýtingu lands. Í lögum um skógrækt, nr. 3/1955, segir að Skógræktin skuli rekin með því markmiði að vernda, friða og rækta skóga og skógarleifar, græða upp nýja skóga, þar sem henta þykir, og að leiðbeina um meðferð skóga og kjarris og annað það, sem að skógrækt lýtur.

Af þessum tilgreindu dæmum verður ráðið að mismunandi er hvort eða hvernig vikið er að þeim sjónarmiðum sem leggja ber til grundvallar auðlindanýtingu í hverju tilviki. Verði frumvarpið lögfest má því ætla að yfirfara þurfi helstu lagabálka sem um auðlindanýtingu fjalla og leggja mat á hvort ástæða sé til að tilgreina með skýrari hætti hverjar meginforsendur nýtingarinnar skuli vera.

Bann við varanlegu framsali auðlinda í þjóðareign.

Þótt segja megi að sú hugsun að eignarhald á auðlindum, sem ekki lúta einkaeignarrétti, skuli vera í höndum ríkisins feli í sér það meginsjónarmið að þessi gæði skuli ekki framselja varanlega er þetta ekki endilega tekið fram í lögum sem um þessi gæði fjalla. Verði frumvarpið lögfest verður það á hinn bóginn skýrt að varanlegt framsal þessara réttinda er óheimilt.

Sem dæmi er það ekki tekið fram í þjóðlendulögum, hafsbotnslögum, kolvetnislögum eða fiskveiðistjórnarlögum að þau landsréttindi og þær auðlindir sem þar er fjallað um megi ekki framselja varanlega. Í 3. másl. 1. gr. síðastnefndu laganna er aftur á móti tekið fram að úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögnum myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum.

Sérstök ákvæði um bann við framsali réttinda opinberra aðila yfir jarðhita og grunnvatni er að finna í 1. mgr. 3. gr. a auðlindalaga, sbr. 6. gr. laga nr. 58/2008, og sams konar ákvæði er í 1. mgr. 16. gr. vatnalaga. Samkvæmt fyrrnefnda ákvæðinu er ríki, sveitarfélögum og

fyrirtækjum, sem alfarið eru í eigu þeirra, 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. auðlindalaga. Samkvæmt 1. mgr. 16. gr. vatnalaga er þessum aðilum óheimilt að framselja beint eða óbeint rétt til umráða og hagnýtingar á því vatni sem hefur að geyma virkjanlegt afl umfram 10 MW. Samkvæmt 2. mgr. beggja greina er þó 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. Ákvæðin uppfylla skilyrði frumvarpsgreinarinnar um bann við framsali auðlinda í þjóðareign en þau ganga hins vegar lengra því bannið við framsali nær einnig til réttinda yfir þessum auðlindum á ríkisjörðum og réttinda í eigu opinberra aðila sem skilin hafa verið frá jörðum og gerð að sjálfstæðum fasteignarréttindum. Um jarðefni er þess síðan sérstaklega að gæta að leyfi ráðherra þarf til að undanskilja rétt til jarðefna í eignarlöndum, sbr. 9. gr. auðlindalaga. Sú grein á samkvæmt hljóðan sinni ekki við um þjóðlendur, sbr. skilgreiningu hugtaksins eignarland í lögnum. Þetta þýðir þá að ekki er í lögnum ótvírætt bann við að skilja rétt til jarðefna frá þjóðlendu. Verði frumvarp þetta lögfest er rétt að mæla sérstaklega fyrir um slíkt bann í auðlindalögum.

Um veiðirétt, hvort sem er á ferskvatnsfiskum, sbr. lax- og silungsveiðilög, eða spendýrum og fuglum, sbr. veiðilög, er þess síðan sérstaklega að gæta að slík réttindi verða ekki aðskilin varanlega frá þeim fasteignum sem þau fylgja og seld sérstaklega. Er annars vegar mælt fyrir um slíkt bann í 1. mgr. 9. gr. lax- og silungsveiðilaga og hins vegar í 3. mgr. 8. gr. veiðilaga. Í fyrrnefnda tilvikinu er þó gert ráð fyrir því að ráðherra geti heimilað undanþágu frá banninu. Í því síðarnefnda er þess jafnframt að gæta að aðskilnaðarbannið miðast við landareign. Í orðskýringum 1. gr. veiðilaga er það hugtak skýrt sem jörð eða annað landsvæði sem er háð beinum eignarrétti einstaklings eða lögaðila, þar með talið sveitarfélags eða ríkis. Bann við aðskilnaði veiðiréttar frá landi skv. 3. mgr. 8. gr. veiðilaga nær þannig strangt til tekið ekki til þjóðlendna. Þess ber á hinn bóginn að geta að um fugla og spendýr gildir sú almannaréttarregla að öllum íslenskum ríkisborgurum og erlendum ríkisborgurum, sem hér eiga lögheimili, eru slíkar veiðar heimilar í almenningum og afréttum utan landareigna lögbyla og í efnahagslögsögunni utan netlaga landareigna, sbr. 1. mgr. 8. gr. veiðilaga. Verður sú regla án vafa túlkuð með þeim hætti, með hliðsjón af þjóðlendulögum, að sá réttur taki til alls þess lands sem telst, og teljast mun, þjóðlenda. Bæði í tilviki veiðiréttar ferskvatnsfiska og fugla og spendýra er jafnframt heimilað að ráðstafa umræddum réttindum tímabundið eða til 10 ára að hámarki, sbr. 2. mgr. 9. gr. lax- og silungsveiðilaga og fyrrnefnda 3. mgr. 8. gr. veiðilaga. Framangreindar eldri reglur íslensks réttar um fortakslaust bann við aðskilnaði umræddra réttinda frá viðkomandi fasteign ganga þannig að ákveðnu marki lengra en frumvarpsgreinin ráðgerir og staða þeirra kemur undir þeim kringumstæðum aðeins til skoðunar í tengslum við ráðstöfun þeirra fasteigna sem þau tilheyra. Þess ber jafnframt að gæta að tilheyrsla umræddra réttinda utan lands sem lýtur einkaeignarráðum er með sérstökum hætti. Þegar er getið þeirrar almannaréttarreglu sem gildir um veiði fugla og spendýra utan eignarlanda, sbr. 1. mgr. 8. gr. veiðilaga, og í tilviki veiðiréttar á ferskvatnsfiskum er hann hluti af svokallaðri afréttareign á þeim þjóðlendum þar sem hún er til staðar, sbr. 2. mgr. 5. gr., sbr. 7. gr., lax- og silungsveiðilaga.

Bann 2. mgr. 1. gr. við framsali auðlinda og landsréttinda í þjóðareign á ekki við um heimildir til nýtingar þessara gæða sem ríkið úthlutar einstaklingum eða lögaðilum. Í gildandi löggjöf er bann við framsali og veðsetningu slíkra afnotaréttinda ekki fortakslaust enda þótt í mörgum lögum sé það meginreglan. Þessi lög gera gjarnan ráð fyrir að hægt sé að fá sérstaka heimild til framsals eða veðsetningar réttinda sem þar er fjallað um. Nefna má sem dæmi 32. gr. auðlindalaga, 35. gr. raforkulaga, 30. gr. kolvetnislaga og 17. gr. laga um fiskeldi, nr.

71/2008. Einnig má sjá í þessu sambandi 6. mgr. 12. gr. fiskveiðistjórnarlaga um framsal aflahlutdeildar skips. Enda þótt frumvarpsgreinin feli ekki í sér bann við framsali nýtingarheimilda er löggjafinn eftir sem áður frjálst að því að mæla fyrir um slíkt bann í einstökum lögum.

Gjaldtaka fyrir veitingu nýtingarleyfa.

Ákvæði gildandi laga um gjaldtöku fyrir nýtingarheimildir eru með ýmsu móti. Í sumum lögum er um að ræða heimildarákvæði, þ.e. heimild fyrir stjórnvöld að ákvarða eða semja um endurgjald fyrir nýtingu þeirra réttinda eða auðlinda sem viðkomandi lög taka til. Verði frumvarpið lögfest mun þurfa að endurskoða slík ákvæði þannig að skylt sé að taka gjald fyrir nýtingu í ábataskyni. Hér má einkum nefna 4. mgr. 3. gr. Þjóðlendulaga þar sem segir að ráðherra sé heimilt að ákvarða eða semja um endurgjald (leigu) fyrir nýtingu réttinda sem hann heimilar og sambærileg heimild er fyrir sveitarstjórn. Heimildarákvæði um endurgjald er einnig að finna í 2. mgr. 3. gr. hafsbotnslaga þar sem kveðið er á um að Orkustofnun sé heimilt að ákvarða eða semja um endurgjald (leigu) fyrir töku eða nýtingu sem hún heimilar skv. 1. mgr. sömu greinar.

Í sérákvæðum 3. gr. a auðlindalaga og 16. gr. vatnalaga, sem áður hefur verið fjallað um, er mælt fyrir um að sá ráðherra sem fer með samningagerð á því sviði sem ákvæðin taka til skuli semja um endurgjald (leigu) fyrir afnotarétt. Í greinunum er jafnframt tekið fram að um ráðstöfun og endurgjald fyrir nýtingu réttinda í Þjóðlendum fari samkvæmt ákvæðum laga þar að lútandi. Eins og áður kom fram hafa Þjóðlendulög aðeins að geyma heimildarákvæði um endurgjald. Þetta þýðir að skyldan til að semja um endurgjald á einungis við um réttindi yfir jarðhita, grunnvatni og virkjanlegu vatni umfram 10MW á ríkisjörðum svo og slík réttindi sem skilin hafa verið frá jörðum og standa sem sjálfstæð fasteignarréttindi.

Um aðrar jarðrænar auðlindir en þær sem 3. gr. a auðlindalaga tekur til gildir ákvæði 1. mgr. 31. gr. laganna Þar segir að ráðherra hafi heimild til að semja við nýtingarleyfishafa um endurgjald fyrir auðlindir í eignarlöndum ríkisins að höfðu samráði við þann aðila sem fer með forræði eignarinnar. Í 2. mgr. 31. gr. er áréttað að um samninga um endurgjald fyrir nýtingu auðlinda í Þjóðlendum fari eftir Þjóðlendulögum.

Í 3. mgr. 4. gr. raforkulaga er áskilið að leyfishafi virkjanaleyfis sem tekur til eignarlands hafi náð samkomulagi við landeigendur og eigendur orkulinda um endurgjald áður en hann hefur framkvæmdir. Í lokamálslið ákvæðisins segir að það gildi einnig um nýtingu auðlinda í Þjóðlendum eftir því sem við eigi. Líklega verður að skilja ákvæðið svo að það feli ekki í sér beinan áskilnað um gjaldtöku því hugsanlegt er að samkomulag náist um endurgjaldslaus afnot.

Í 38. gr. raforkulaga er sérstaklega fjallað um framkvæmdir á landsvæðum í ríkiseign. Kveðið er á um heimild ráðherra til að semja við flutningsfyrirtækið, og þá aðila sem fá leyfi samkvæmt lögum til framkvæmda á eignarlöndum ríkisins, um endurgjald fyrir land og landgæði þau er um ræðir hverju sinni. Í 2. mgr. greinarinnar segir að um framkvæmdir á Þjóðlendum fari samkvæmt ákvæðum Þjóðlendulaga.

Að því er varðar endurgjald fyrir rannsóknir og vinnslu kolvetnis er í 7. mgr. 7. gr. kolvetnislaga kveðið á um að leyfishafi greiði árlega til ríkissjóðs gjald fyrir afnot af rannsóknarsvæði. Er upphæð gjaldsins ákveðin í lögum. Sérstök lög gilda um skattlagningu á kolvetnisvinnslu, lög nr. 109/2011. Skv. 4. gr. þeirra skulu handhafar rannsóknar- og nýtingarleyfa greiða sérstakt framleiðslugjald sem reiknast af verðmæti þess magns í tunnum talið sem þeir vinna árlega af kolvetni á grundvelli hinnar leyfisskyldu starfsemi.

Samkvæmt 20. gr. fiskveiðistjórnarlaga skulu allir sem fá úthlutað aflaheimildum samkvæmt lögnum, eða landa afla fari stjórn veiða fram með öðrum hætti en með úthlutun aflamarks, greiða veiðigjöld samkvæmt lögum þar um. Skv. 1. gr. laga um veiðigjöld, nr. 145/2018, er gjöldunum bæði ætlað að mæta kostnaði ríkisins við rannsóknir, stjórn, eftirlit og umsjón með fiskveiðum og fiskvinnslu og að tryggja þjóðinni í heild beina og sýnilega hlutdeild í afkomu við veiðar á nytjastofnum sjávar. Veiðigjaldið er tiltekin fjárhæð fyrir hvert kg af lönduðum óslægðum afla, mishátt eftir tegundum.

Ætla má að breyta verði ýmsum lögum með hliðsjón af gjaldtökuákvæðinu, verði frumvarpið lögfest. Þar kemur fram að það sé í verkahring löggjafans að mæla fyrir um gjaldtöku fyrir afnota- eða nýtingarheimildir, sbr. nánari umfjöllun um 3. mgr. 1. gr. Tekið er fram að mæla skuli fyrir um gjaldtöku þegar nýting er í ábataskyni. Af því má ráða að löggjafanum sé í sjálfs vald sett að krefjast ekki gjalds ef forsendur gjaldtöku eru að hans mati ekki fyrir hendi, t.d. þegar um er að ræða samfélagsleg verkefni þar sem arður rennur til samfélagsins í formi þjónustu sem rekin eru af opinberum aðilum, svo sem vatns- og hitaveitur. Í slíku tilviki er nýting ekki í ábataskyni og því ekki skylt að haga löggjöf þannig að gjaldtaka þurfi að eiga sér stað. Þá er ekki útilokað að löggjafinn ákveði við sérstakar kringumstæður að gjaldið skuli vera mjög lágt eða jafnvel ekkert. Það gæti til dæmis átt við þegar nýting er þjóðhagslega mikilvæg en arðsemi fyrir handhafa nýtingarheimilda lítil sem engin.

Rétt er að víkja aðeins að því hvernig frumvarpsákvæðið horfir við aðgangi ferðamanna og nýtingu landsvæða í ferðaþjónustu. Í frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna um umhverfi og náttúru, sem lagt er fram samhliða þessu frumvarpi, segir að tryggja skuli með lögum að almenningi sé heimil för um landið og dvöl þar í lögmætum tilgangi. Nánar er fjallað um almennaréttinn í greinargerð við framangreint frumvarp. Í gildandi lögum er ekki gerður grundvallarmunur á rétti einstaklinga til að fara um landið eftir því hvort þeir ferðast í hópferðum sem skipulagðar eru í atvinnuskyni eða á eigin vegum, sjá 24. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013.

Ekki er lítið svo á að almennarétturinn komi í veg fyrir að settar verði reglur t.d. um nýtingu ferðaþjónustuaðila í ábataskyni á þjóðlendum eða öðru landi ríkisins sem fellur undir frumvarpsgreininna. Slíkar reglur gætu til dæmis falið í sér að afla þyrfti heimildar til nýtingarinnar. Við veitingu heimildanna þyrfti þá að gæta ákvæða 3. mgr. frumvarpsgreinarnnar um gjaldtöku og 2. mgr. um að afnotin séu ekki varanleg, en af því leiðir að þau þurfa að vera tímabundin eða uppsegjanleg. Verði frumvarpið að lögum þarf sem sagt mögulega að endurskoða löggjöf þannig að ferðaþjónustufyrirtæki sem rekin eru í hagnaðarskyni greiði fyrir að fara með ferðamenn um þjóðlendur eða ríkisjarðir, að minnsta kosti að því marki sem þar er að finna náttúruperlur sem ferðaþjónustan „gerir út á“. Það er þó háð því að tekin séu upp leyfi til slíkra ferða og aðgangur þannig takmarkaður.

Ýmis dæmi eru um það í íslenski löggjöf að gerður sé greinarmunur á heimildum almennings til að nýta náttúrugæði til eigin nota og heimildum til að nýta slík gæði í atvinnuskyni. Segja má að fiskveiðistjórnarkerfið byggist á þessari aðgreiningu. Fiskveiðar í atvinnuskyni eru háðar veiðileyfi og eftir atvikum úthlutun aflaheimilda, sbr. 4. og 8. gr. fiskveiðistjórnarlaga. Skv. 6. gr. laganna, sbr. 2. gr. laga nr. 66/2009, er almenningi heimilt án sérstaks leyfis að stunda fiskveiðar í frístundum til eigin neyslu. Hér má bæta því við að samkvæmt sömu grein þurfa ferðaþjónustuaðilar aftur á móti sérstakt leyfi til að reka bát til frístundaveiða og lúta veiðarnar tilteknum skilyrðum. Í 27. gr. náttúruverndarlaga, nr. 60/2013, er sérstakt ákvæði um tínslu jarðar- og fjörugróðurs í atvinnuskyni. Þar segir að ráðherra sé heimilt að setja í reglugerð ákvæði um tínslu berja, sveppa, fjallagraða, jurta og

fjörugróðurs í atvinnuskyni, m.a. reglur um sjálfbæra nýtingu, og að tilkynna skuli Náttúrufræðistofnun Íslands um magn og tegund þess sem tínt er og tínslustað. Umhverfisstofnun er heimilt að banna eða takmarka tínslu einstakra tegunda eða tínslu á afmörkuðum svæðum ef það er nauðsynlegt vegna verndunar einstakra tegunda eða til að koma í veg fyrir ofnýtingu svæða.

Tímabinding heimilda.

Frumvarpið mælir fyrir um það í 2. másl. 2. mgr. 1. gr. að enginn geti fengið náttúruauðlindir eða landsréttindi í þjóðareign til eignar eða varanlegra afnota. Þetta felur í sér að nýtingarheimildir þurfa að vera tímabundnar eða uppsegjanlegar. Ekki er unnt að setja fram almenna reglu um það hvað teljist eðlileg tímamörk þegar nýtingarleyfi eru veitt eða nýtingarsamningar gerðir. Fer það eftir eðli þeirrar auðlindar sem um er að ræða og þeirri atvinnugrein sem á nýtingunni byggir, m.a. með tilliti til eðlilegs afskriftartíma þeirrar fjárfestingar sem auðlindanýtingin krefst. Verður að fela löggjafanum mat á þessu en ljóst er að frumvarpsgreinin setur ákveðin takmörk fyrir því hversu langur gildistími nýtingarheimilda getur orðið. Í gildandi lögum má finna dæmi um afar mislangan nýtingartíma.

Eins og áður er getið eru í 3. gr. a auðlindalaga og 16. gr. vatnalaga sérstök ákvæði um réttindi opinberra aðila yfir jarðhita, grunnvatni og vatni með virkjanlegu afli umfram 10 MW. Skv. 3. mgr. beggja greina er ríki, sveitarfélögum og félögum í þeirra eigu, sem sérstaklega eru stofnuð til að fara með eignarhald þessara réttinda, heimilt að veita tímabundið afnotarétt að þeim til allt að 65 ára í senn. Jafnframt er kveðið á um að afnotahafi eigi rétt á viðræðum um framlengingu þegar helmingur umsamins afnotatíma er liðinn. Hér er um að ræða afnota- eða nýtingarsamninga. Þess má geta að þetta ákvæði hefur verið til endurskoðunar vegna athugasemda Eftirlitsstofnunar EFTA í þá veru að tímalengdin eigi ráðast af þörf leigutaka til að fá fjárfestingu til baka með eðlilegri ávöxtun og að hann eigi ekki að njóta forgangs við endurnýjun samnings.

Nýting margra auðlinda er leyfis skyld samkvæmt íslenskum lögum og á það jafnt við um auðlindir sem falla undir 3. mgr., þ.e. auðlindir í eigu íslenska ríkisins eða þjóðareign, og auðlindir sem eru undirorpnar eignarrétti annarra aðila. Oft eru það lægra sett stjórnvöld sem annast veitingu leyfa og ákvörðun um veitingu eða synjun leyfis því kæránleg til æðra stjórnvalds. Þetta á þó ekki við um leyfi til nýtingar auðlinda og lands í þjóðlendum þar sem leyfisveiting er að meginstefnu í höndum ráðherra.

Í tilvikum sumra auðlinda áskilja lög að nýtingarleyfi séu tímabundin. Nefna má sem dæmi að leyfi til nýtingar auðlinda hafsbotnsins og leyfi til vinnslu kolvetnis eru veitt til 30 ára að hámarki, sbr. 1. mgr. 4. gr. hafsbotnslaga og 10. gr. kolvetnislaga. Þar takast á hagsmunir nýtingaraðila og eigenda auðlindanna. Svigrúm verður því að vera fyrir stjórnvöld að ákvarða hámarkstímalengd. Í þessu sambandi má vísa til umfjöllunar um mat eðlilegrar tímalengdar hvað varðar vatns- og jarðhitaréttindi í skýrslu nefndar forsætisráðherra um afleiðingar banns við varanlegu framsali slíkra réttinda. (Fyrirkomulag varðandi leigu á vatns- og jarðhitaréttindum í eigu íslenska ríkisins, Skýrsla nefndar forsætisráðherra sem skipuð var samkvæmt III. bráðabirgðaákvæði laga nr. 58/2008. Mars 2010).

Ekki er í öllum tilvikum kveðið á um tímabindingu leyfis. Í þjóðlendulögum er til dæmis ekki getið um að leyfi skuli tímabundin og engar endurskoðunarheimildir eða ákvæði um afturköllun eru í lögnum. Eins og áður kom fram þarf í ýmsum tilvikum einnig leyfi samkvæmt öðrum lögum þegar um nýtingu auðlinda í þjóðlendum er að ræða. Í raforkulögum er ekkert ákvæði um tímabindingu virkjunarleyfis en skv. 2. mgr. 6. gr. er heimilt að kveða á um að leyfið skuli endurskoðað að tilteknum tíma liðnum, enda hafi forsendur fyrir skilyrðum

Þess breyst verulega. Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga að umtalsverður hluti virkjunarréttinda í eigu eða á forræði íslenska ríkisins lýtur sérákvæði 16. gr. vatnalaga þar sem kveðið er á um tímabindingu afnotasamninga. Samkvæmt auðlindalögum er gert ráð fyrir að í nýtingaleyfi sé tímallengd þess tilgreind, sbr. 2. tölul. 18. gr., og heimilt er að setja þar endurskoðunarákvæði, sbr. 1. mgr. 17. gr. Afturköllunarheimild er í 20. gr. laganna.

Verði frumvarp þetta lögfest er líklegt að breyta þurfi einstökum lögum til að tryggja að þau uppfylli áskilnað ákvæðisins um tímabindingu, þ.e. ákvæðum sem lúta að heimildum til nýtingar auðlinda í þjóðareign.

Áhrif frumvarpsins á skipulag auðlindanýtingar.

Hér að framan hefur verið fjallað um áhrif frumvarpsins á gildandi lög, verði það lögfest. Vert er að víkja að áhrifum frumvarpsins á skipulag og þróun auðlindanýtingar hér á landi á komandi áratugum. Vart finnast nokkur dæmi um hagkerfi sem er eins háð auðlindanýtingu og hið íslenska. Að mörgu er því að hyggja um afleiðingar breytinga á grunnreglum auðlindanýtingar á Íslandi. Til að varpa ljósi á þetta má líta til þess þegar lögfest var bann við framsali vatns- og jarðhitaréttinda í eigu íslenska ríkisins með lögum nr. 58/2008, en þau fólu m.a. í sér breytingu á vatnalögum og auðlindalögum. Kveðið var á um það að ríki, sveitarfélögum og fyrirtækjum í þeirra eigu sé óheimilt að framselja varanlega vatnsréttindi sem falla undir vatnalög, þ.e. rétt til umráða og hagnýtingar á því vatni sem hefur að geyma virkjanlegt afl umfram 10 MW. Á sama hátt er sömu aðilum óheimilt að ráðstafa varanlega þeim vatnsréttindum sem undir auðlindalög falla, þ.e. jarðhita- og grunnvatnsréttindum, umfram heimilis- og búsparfir. Þó er heimilt að ráðstafa slíkum réttindum tímabundið, að hámarki til 65 ára. Markmiðið með breytingunum var m.a. að setja reglur um eignarhald auðlinda í opinberri eigu til að tryggja að mikilsverðustu vatns- og jarðhitaréttindi sem væru í eigu ríkis eða sveitarfélaga, beint eða óbeint, héldust áfram í eigu þessara aðila (sjá þskj. 688, 432. mál 135. löggjafarþings 2007–2008).

Í kjölfar lagasetningarinnar var skipuð nefnd í samræmi við fyrirmæli ákvæðis til bráðabirgða í lögnum til að fjalla um fyrirkomulag varðandi leigu á vatns- og jarðhitaréttindum í eigu ríkisins. Skyldi nefndin fjalla um leigugjald, leigutíma, endurnýjun leigusamninga og önnur atriði er lúta að réttindum og skyldum aðila og meta hvaða aðgerða væri þörf til að tryggja sjálfbæra og hagkvæma nýtingu auðlindanna. Nefndin skilaði skýrslu sinni í mars 2010 (Fyrirkomulag varðandi leigu á vatns- og jarðhitaréttindum í eigu íslenska ríkisins. Skýrsla nefndar forsætisráðherra sem skipuð var samkvæmt III. bráðabirgðaákvæði laga nr. 58/2008. Mars 2010).

Enda þótt skýrslan fjalli aðeins um vatns- og jarðhitaréttindi hefur hún að geyma margvíslegt efni og umfjöllun sem nýst getur við mat á því til hvaða ráðstafana þyrfti að grípa í kjölfar setningar auðlindaákvæðis í stjórnarskrá sem felur í sér bann við varanlegu framsali réttinda yfir auðlindum í þjóðareign.

Í 4. kafla skýrslunnar er fjallað um gildandi samninga um vatns- og jarðhitaréttindi í eigu ríkisins og/eða nýtingu þeirra en úttektin er ekki tæmandi. Hún sýnir þó að eignarréttarleg staða vatns- og jarðhitaréttinda er ekki alltaf skýr og nýtingarheimildir eru með ýmsu móti. Meðal annars er fjallað um tilvik þar sem orkufyrirtæki nýta vatnsréttindi á grundvelli sérstakra heimilda án þess að varanlegar heimildir að eignarrétti hafi verið yfirfærðar frá ríkinu til þeirra. Er á það bent að ákveðin óvissa sé um heimildir orkufyrirtækjanna undir slíkum kringumstæðum, meðal annars um tímallengd og þar með varanleika heimildanna, ýmsar gagnkvæmar skyldur o.s.frv. (Fyrirkomulag varðandi leigu, bls. 136).

Í skýrslunni er á það bent að ekki sé samkvæmt gildandi lögum samræmi í því hvaða handhafar ríkisvalds fari með forræði þessara auðlinda og fasteignaréttinda sem þeim tengjast. Þannig skiptist málefni sem þau varða milli margra ráðuneyta. Segir í skýrslunni að til framtíðar litið hljóti það að teljast ákjósanlegt að forræði þeirra auðlinda sem um er fjallað sé á einni hendi og í víðara samhengi megi velta því upp hvort sama ætti ekki að gilda um náttúruauðlindir ríkisins yfirleitt (Fyrirkomulag varðandi leigu, bls. 135).

Umfangsmikla umfjöllun um afleiðingar breytinga á fiskveiðistjórnarkerfinu má finna í skýrslum sem skrifaðar hafa verið í tengslum við frumvörp að nýjum lögum um stjórn fiskveiða á undanförunum árum. Má þar nefna skýrslu starfshóps sem sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra skipaði 2009 um endurskoðun laga um fiskveiðistjórn (Skýrsla starfshóps um endurskoðun á lögum um stjórn fiskveiða. Álitamál, greiningar, skýrslur og valkostir við breytingar á stjórn fiskveiða. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið. September 2010). Í þeirri skýrslu er fjallað um ólíkar lausnir við stjórn fiskveiða og afleiðingar þeirra fyrir útgerð og samfélag. Í henni er jafnframt að finna álit sérfræðinga og hagsmunaaðila á breytingum á tilhögun fiskveiðistjórnar og mat á afleiðingum þeirra. Einnig má nefna greinargerð sérfræðihóps sem var skipaður af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra 2011 til að meta hagræn áhrif frumvarps um breytingar á stjórn fiskveiða (Greinargerð um hagræn áhrif af frumvarpi til nýrra laga um stjórn fiskveiða samkvæmt þingskjali 1475. Sérfræðihópur skipaður af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið. Júní 2011). Þar er sérstaklega fjallað um áhrif á rekstur sjávarútvegsfyrirtækja, þjóðhagslegar afleiðingar og byggðaáhrif. Þessar heimildir, sem og fjölmargar aðrar um sama efni, undirstrika mikilvægi regluverks um stjórn fiskveiða og umfang þeirra afleiðinga sem breytingar á því geta kallað fram.

Ljóst má vera af framansögðu að setning auðlindaákvæðis í stjórnarskrá kallar á breytingar á fyrirkomulagi auðlindastjórnar á Íslandi. Afleiðingar þess, umfram það sem nefnt hefur verið í þessu yfirliti um áhrif á gildandi lög, geta verið umtalsverðar og eðlilegt að áhrif þeirra breytinga sem kunna að verða gerðar á almennum lögum í kjölfar gildistöku þess verði könnuð rækilega.

Áhrif á nýtingarheimildir sem stofnað hefur verið til á grundvelli gildandi laga.

Tekið skal fram að verði frumvarpið að stjórnarskipunarlögum mun ákvæðið ekki sjálfkrafa raska réttindum sem kunna að felast í nýtingarheimildum sem þegar hefur verið stofnað til gagnvart auðlindum og landsréttindum í eigu ríkisins eða í þjóðareign. Þess má þó vænta að einhverjir gildandi samningar um nýtingu auðlinda í eigu eða á forræði ríkisins eða nýtingarleyfi verði ekki talin samrýmast ákvæðinu að því er varðar tímabindingu og/eða gjaldtöku. Við þessu þyrfti að bregðast og yrði það í verkahring löggjafans að mæla fyrir um leiðir til þess. Við setningu slíkrar löggjafar verður að gæta almennra sjónarmiða um afturvirkni laga.

Litið hefur verið svo á að löggjafinn hafi almennt mjög takmarkað svigrúm til að grípa inn í gildandi samninga þannig að raski réttarstöðu samningsaðila. Sama sjónarmið á við þegar um er að ræða stjórnarskrárvarin réttindi og viðurkennt að svigrúm löggjafans til að setja lög sem skerða slík réttindi sé takmarkað. Þó getur löggjafinn kveðið á um almennar bótalausar skerðingar slíkra réttinda enda sé nauðsyn á slíkri lagasetningu og mikilvægir almannahagsmunir undir. Verður þá jafnframt að gæta meðalhófs og jafnræðis.

Nýtingarréttur eða afnotaréttur er jafnan talinn til eignaréttinda. Eignaréttindi geta verið af ýmsum toga og vert að áréttu að bæði við túlkun 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. 1. samningsviðauka við mannréttindasáttmála Evrópu um vernd eignarréttar er afar rúmur

skilningur lagður til grundvallar. Það er nefndur beinn eignarréttur þegar eigandi eignar hefur á hendi allar þær heimildir sem taldar eru felast í eignarréttinum, hvort sem þær lúta að nýtingu eignar, ráðstöfun hennar, t.d. sölu eða veðsetningu, eða öðrum þáttum. Hann hefur þá einkarétt til að ráða yfir eigninni með þeim takmörkunum einum sem þeim rétti eru settar með lögum eða leiðir af takmörkuðum réttindum annarra gagnvart sömu eign. Eigandi eignar getur veitt öðrum aðila afmarkaðan rétt yfir eign sinni, t.d. afnotarétt, og eignast þá viðkomandi hlutdeild í rétti eigandans en réttur hans er að sönnu mun takmarkaðri og yfirleitt tímabundinn og getur verið fyrirvörum háður. Slíkur réttur er nefndur óbein eða takmörkuð eignarréttindi. Nýtingarheimildir sem stjórnvöld hafa veitt, þ.e. nýtingarleyfi, geta falið í sér slík eignarréttindi. Óbein eignarréttindi njóta almennt verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar á meðan þau vara enda þótt réttarverndin kunni að vera takmarkaðri en vernd beins eignarréttar. Sem mjög einfalt en þó skýrt dæmi til útskýringar á þessu má benda á aðila sem á hefðbundinn og beinan eignarrétt að húsi. Sá réttur hans nýtur verndar 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar. En það gerir jafnframt réttur leigjandans sem tekið hefur framangreint hús á leigu í einn mánuð. Þau óbeinu eignarréttindi hans njóta þannig verndar 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar á meðan þau vara og leigjandinn verður ekki sviptur þeim takmarkaða og tímabundna leigurétti bótalaut. Að liðnum umsömdum leigutíma er sá réttur hans hins vegar fyrir bí og hann sækir enga frekari vernd í tilvitnað ákvæði stjórnarskrárinnar. Vernd 72. gr. stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmála Evrópu er svo ekki bundin við framangreind og hefðbundin eignarréttindi heldur er hugtakið eign túlkað rúmt og nær auk annars yfir höfundar- og hugverkaréttindi ýmiss konar, kröfuréttindi o.s.frv.

Í dómi Hæstaréttar Íslands frá 27. september 2007 í máli nr. 182/2007 reyndi á hvort löggjöf, sem m.a. fól í sér að 30 ára nýtingarleyfi fyrirtækis til efnisvinnslu af hafsbotni var fellt niður fimmtán árum fyrr en ella hefði orðið, bryti í bága við 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar um eignarrétt og atvinnufrelsi. Í niðurstöðu Hæstaréttar sagði m.a. að löggjafinn hefði metið það svo að almannþörf krefðist þeirra breytinga sem fólust í lögnum en dómstólar hefðu úrskurðarvald um hvort við það mat hafi verið gætt réttra og lögmætra sjónarmiða. Svo segir í dóminum:

Ríkir og augljósir almannahagsmunir eru bundnir við verndun og hagkvæma nýtingu á auðlindum hafsbotsins. Krefjast almannahagsmunir þess að frelsi manna til að nýta þessar auðlindir í atvinnuskyni séu settar skorður. Ljóst er af því sem rakið hefur verið hér að framan að þær breytingar sem gerðar voru með lögum nr. 101/2000 helguðust af auknum skuldbindingum íslenska ríkisins á alþjóðavettvangi og breyttum viðhorfum til verndar umhverfisins. Breytingarnar voru almennar og málefnalegar og er ekki sýnt fram á að þær hafi ekki stuðst við haldbær rök eða viðurkennd löggjafarsjónarmið. Standa ákvæði 72. gr. og 75. gr. stjórnarskrárinnar samkvæmt þessu því ekki í vegi að mælt sé fyrir um stjórn á nýtingu auðlinda á hafsbotni eins og gert var með lögum nr. 101/2000.

Af þessum dómi má ráða að almannahagsmunir sem snúa að umhverfisvernd og hagkvæmri og sjálfbærri nýtingu sameiginlegra auðlinda vegi þungt sem grundvöllur fyrir skerðingu stjórnarskrárvarinna réttinda með löggjöf sem hefur afturvirk áhrif.

Að því er varðar fiskveiðistjórnarkerfið felur frumvarpið í sér áréttingu þess fyrirvara sem 3. másl. 1. mgr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, hefur að geyma og felur því ekki í sér sjálfkrafa breytingu á stöðu úthlutaðra veiðiheimilda. Hæstiréttur hefur í allnokkrum dómum fjallað um þýðingu fyrirvarans fyrir varanleika og réttarvernd úthlutaðra veiðiheimilda. Í dómi Hæstaréttar frá 26. mars 2013 í máli nr. 652/2012 segir m.a.:

„[...] samkvæmt 3. málslíð 1. gr. laga nr. 116/2006 myndar úthlutun veiðiheimilda ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir þeim eins og áður segir. Aflaheimildir eru þannig aðeins varanlegar í þeim skilningi að þær verða hvorki felldar niður né þeim breytt nema með lögum. Í skjóli valdheimilda sinna getur Alþingi því ákveðið að úthlutaðar veiðiheimildir skuli innkallaðar á hæfilegum aðlögunartíma og eftir atvikum endurúthlutað, kveðið nánar á um réttinn til fiskveiða, bundið hann skilyrðum eða innheimt fyrir hann féggjald vegna breyttra sjónarmiða um ráðstöfun þeirrar sameignar íslensku þjóðarinnar sem nytjastofnar á Íslandsmiðum eru.“

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Um 1. mgr.

Í frumvarpinu er hugtakið náttúruauðlind og auðlindir náttúru Íslands notað í rúmri merkingu og nær til hvers kyns gæða sem felast í jörð, lífríki, vatni, lofti, sólarljósi, o.s.frv. Gildir þá einu hvort þau hafa eða kunna að hafa fjárhagslega þýðingu eða fela í sér önnur verðmæti, t.d. fagurfræðileg. Hugtakið náttúruauðlind eða „auðlindir náttúru Íslands“ vísar til allra auðlinda sem Ísland hefur fullveldisrétt til að nýta og stjórna á landi, innan landhelgi og efnahagslögsögunnar og á landgrunninu. Þessi yfirráðaréttur ríkisins takmarkast af þjóðarétti, sbr. t.d. hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna.

Í ákvæði 1. másl. 1. mgr. eru sett fram meginskilyrði auðlindanýtingar, þ.e. að hún sé á grundvelli sjálfbærrar þróunar. Sjálfbær þróun vísar í þessu samhengi til þess að nýting þjóni langtímahagsmunum samfélagsins þar sem leitast er við að tryggja jafnvægi sjónarmiða um umhverfisvernd, efnahagsþróun og samfélagssátt. Í því sambandi er vert að hafa hugfast að sjálfbærnihugtakið rúmar kröfuna um hagkvæmni, þ.e. ekki er nein mótsögn fólgin í því að styðjast við bæði hugtökin við beitingu ákvæðisins. Ákvæðið felur þannig í sér matskennd skilyrði sem veitir löggjafanum á hverjum tíma talsvert svigrúm til mats. Til dæmis ber ekki að skýra ákvæðið þannig að nýting á námum sé óheimil þótt þar sé um óafturkræfa röskun á auðlindum að ræða. Aðgangur að byggingarefni og efni til vegalagningar er augljóslega ákveðin forsenda þess að byggð geti þróast áfram hér á landi.

Í 1. másl. 1. mgr. er vísað til þess að auðlindir „tilheyri íslensku þjóðinni“. Með þessu orðalagi er ekki vísað til hefðbundins eignarréttar heldur til þeirrar hugmyndar að náttúruauðlindir Íslands séu gæði sem þjóðin öll hefur ríkulega hagsmuni af og séu í þeim skilningi sameiginleg verðmæti landsmanna. Í þessum skilningi tilheyra auðlindir þjóðinni án tillits til þess hvort þær eru háðar eignarrétti einkaaðila, eru eign ríkisins, sveitarfélaga eða eru í þjóðareign, sbr. 2. mgr. ákvæðisins. Í málslíðnum kemur einnig fram það meginsjónarmið að auðlindir Íslands skuli vera á forræði Íslendinga. Það er síðan hlutverk löggjafans að meta með hvaða hætti það sé best tryggt og að hvaða marki eigi að heimila erlendum aðilum að eiga hér jarðir og tilheyrandi auðlindir.

Þegar um er að ræða auðlindir í einkaeigu gefur yfirlýsing 1. másl. vísbendingu um ýmsar almennar takmarkanir við hagnýtingu auðlinda, t.d. kröfur um leyfi, opinbert eftirlit o.s.frv. Sú tilhögun felur hins vegar ekki í sér breytingu á núverandi réttarumhverfi enda er hinum almenna löggjafa ætlað rúmt svigrúm til þess að setja meðferð og nýtingu auðlinda skorður og slíkt talið standast eignarréttarvernd á grundvelli 72. gr. stjórnarskrárinnar. Hins vegar kann ríkið að fara með umráð yfir auðlindum á grundvelli einkaeignarréttar sem og þjóðareignar, sbr. 2. mgr. greinarinnar. Yfirlýsingin er ekki ósamrýmanleg því að stofnað sé til réttinda einstaklinga eða lögaðila, t.d. sérreittinda til nýtingar og afnota, enda sé það talið þjóna

markmiðum um sjálfbæra þróun og almannahagsmuni. Í 2. og 3. mgr. greinarinnar eru hins vegar gerðir fyrirvarar um hvernig slíkum sérréttindum einkaaðila skuli skipað.

Um 2. mgr.

Í 1. málsl. 2. mgr. er að finna kjarna nýs auðlindaákvæðis. Náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háðar einkaeignarrétti eru lýstar þjóðareign. Hugtakið þjóðareign hefur eignarréttarlega merkingu, sbr. það sem auðlindanefnd lagði til árið 2000. Þjóðareignarréttur felur þannig í sér eignarrétt til hliðar við hinn hefðbundna einkaeignarrétt einstaklinga, lögaðila og ríkisins. Hefðbundin einkaeignarréttindi njóta verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar og eru hvað ráðstöfunarrétt og vernd varðar þau sömu hvort sem þau eru á hendi einstaklings eða ríkisins eins og háttar t.d. til um eignarhald á hefðbundinni fasteign. Afmörkun auðlinda og landsréttinda í þjóðareign byggist líka á eignarréttarlegum grunni, þ.e. aðeins auðlindir sem ekki lúta einkaeignarrétti teljast til þjóðareignar. Nánar tiltekið eru það auðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti og teljast annaðhvort eigendalausar eða hafa verið lagðar til ríkisins með lögum vegna fyrra eigendaleyysis. Má í því sambandi nefna þjóðlendur á grundvelli þjóðlendulaga og auðlindir hafsbotsins samkvæmt hafsbotslögum. Með þessu er áréttuð stofnun hins sérstaka forms eignarréttar sem felst í ákvæðinu.

Landsréttindi hafa komið fyrir í eldri tillögum um stjórnarskrárákvæði um þjóðareign, sbr. tillögu auðlindanefndar frá árinu 2000. Með hugtakinu landsréttindi er ætlunin að ná til alls þess lands sem ekki er háð einkaeignarrétti, þá fyrst og fremst þjóðlendna. Því er einnig ætlað að ná til réttinda á hafsvæðum og hafi utan netlaga að því marki sem þau réttindi falla ekki undir skilgreiningar á auðlindum í skilningi hafsbotslaga, kolvetnislaga og fiskveiði-stjórnarlaga. Dæmi um nýtingu slíkra réttinda er fiskeldi sem fram fer á framangreindum hafsvæðum. Það leiðir jafnframt af hinni neikvæðu skilgreiningu 2. mgr. á þjóðareign að nauðsynlegt er að taka af öll tvímæli um það að allt land og annað yfirráðasvæði íslenska ríkisins sem ekki er undirorpið einkaeignarrétti, eins og hann er útlistaður hér að framan, fellur undir þjóðareign óháð því hvort sérstök auðlindaþýting er því tengd núna. Venjuleg ríkisjörð er þannig háð einkaeignarrétti ríkisins, með afbrigðum þeim sem leiðir af 7. kafla jarðalaga, nr. 81/2004, en hálandissvæði sem úrskurðað hefur verið sem þjóðlenda á grundvelli þjóðlendulaga fellur undir þjóðareign samkvæmt frumvarpsgreininni. Hugtakið landsréttindi felur í sér víðtækari skírskotun en hugtökin land eða fasteign sem einnig hefði komið til álita að nota.

Í ákvæðinu er ekki talið upp hvaða auðlindir og landsréttindi teljist þjóðareign heldur ræðst það af afmörkuninni sem felst í orðunum „sem ekki eru háð einkaeignarrétti“. Um nánari umfjöllun um gildissvið ákvæðisins vísast til greinargerðar hér að framan.

Í 2. málsl. 2. mgr. er áréttuð að enginn geti fengið þessi gæði eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota. Með tengdum réttindum er vísað til hvers kyns nýtingar- og nýtingarmöguleika sem gætu skapað rétt ef slíku stjórnarskrárákvæði væri ekki til að dreifa. Taka skal fram að með ákvæðinu er ekki raskað þeim óbeinu eignarréttindum sem kunna að felast í afnota- eða hagnýtingarrétti sem þegar hefur verið stofnað til gagnvart auðlindum í þjóðareign fyrir gildistöku stjórnarskrárákvæðis. Sem dæmi um slíkt má nefna beitarrétt sem falist getur í afréttareign einstaklinga eða lögaðila á þjóðlendu, sbr. 5. gr. þjóðlendulaga. Í 2. málsl. felst að úthlutun nýtingarheimilda getur aldrei leitt til eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis þeirra sem heimilda njóta. Jafnframt verður úthlutun afnotaheimilda í hvaða formi sem er að vera tímabundin eða uppsegjanleg.

Í 3. málsl. 2. mgr. er svo sérstaklega áréttuð að handhafar löggjafar- og framkvæmdarvalds fara með forræði og ráðstöfunarrétt auðlinda og landsréttinda í þjóðareign í umboði

þjóðarinnar. Forræði og ráðstöfunarréttur ríkisins takmarkast eingöngu af þjóðarétti. Það hefur þýðingu til dæmis varðandi auðlindir hafsbots og sjávar utan landhelgi. Hugtakið forræði hér er ekki notað í sömu merkingu og þegar talað er um fullveldisrétt ríkisins enda væri þá óþarfi að nefna það sérstaklega í ákvæðinu. Hér er vísað til þess að handhafar löggjafar- og framkvæmdarvalds hafa umsjón með auðlindum í þjóðareign og koma fram fyrir hönd þjóðarinnar sem eigendur. Það nær því lengra en fullveldisrétturinn. Til dæmis myndi það ekki samræmast ákvæðinu að fela einkaaðilum umsýslu þjóðareignar umfram það sem felst í tímabundnum nýtingarheimildum.

Um 3. mgr.

Rétt er að áréttu að gildissvið 3. mgr. 1. gr. er rýmra en 2. mgr. að því leyti að ákvæðið tekur til allra auðlinda og landsréttinda í eigu og á forræði ríkisins, hvort sem um er að ræða auðlindir í hefðbundnum einkaeignarráðum ríkisins (t.d. auðlindanýtingu á ríkisjörðum) eða auðlindir í þjóðareign skv. 2. mgr. (t.d. sambærilega auðlindanýtingu í þjóðlendu). Samkvæmt orðanna hljóðan er ákvæðið einskorðað við auðlindir og landsréttindi í þjóðareign eða í ríkiseigu. Sambærileg sjónarmið og koma fram í 3. mgr. 1. gr. hafa verið talin eiga við um sveitarfélög til dæmis varðandi gagnsæi og jafnræði við veitingu nýtingarheimilda.

Við afmörkun á gildissviði 3. mgr. er nauðsynlegt að áréttu að reglunni er ekki ætlað að standa því í vegi að auðlindum í hefðbundnum einkaeignarráðum ríkisins verði ráðstafað með varanlegum hætti, þær veðsettar o.s.frv., öndvert því sem við á um auðlindir og landsréttindi í þjóðareign, sbr. 2. mgr. Svo dæmi sé tekið verða ríkisjarðir áfram seldar að meðtöldum þeim náttúruauðlindum sem þar finnast með þeim takmörkunum sem lög og stjórnarskrá setja slíkum ráðstöfunum á hverjum tíma.

Ákvæði 3. mgr. er fyrst og fremst ætlað að ná til afnota- eða nýtingarheimilda að þeim auðlindum sem þar falla undir en til slíkra heimilda er hægt að stofna hvort sem er með leyfum eða samningum. Hér skal áréttu að ákvæðið tekur til afnota- eða nýtingarheimilda án tillits til þess hvernig til þeirra er stofnað. Svo nokkur dæmi séu nefnd þá mundu falla undir gildissvið reglunnar veiðiheimildir úr nytjastofnum sjávar, leyfi til rannsókna og nýtingar kolvetnis á hafsbotni utan netlaga, leyfi til nýtingar annarra auðlinda hafsbotsins utan netlaga, samningar um vatnsréttindi til orkuframleiðslu hvort sem um væri að ræða eignarland ríkis eða í þjóðlendu, og á sama hátt ráðstöfun jarðhitaréttinda. Ástæða er til að áréttu að fyrirmæli 3. mgr. um gjaldtöku eiga aðeins við um þau tilvik þegar nýting náttúruauðlinda er háð því að sérstakra heimilda sé aflað. Hafa ber í huga að margvísleg nýting auðlinda sem ekki eru háðar einkaeignarrétti á sér stað án þess að leyfis sé krafist. Oft er þar þó um að ræða minni háttar afnot. Til dæmis má nefna heimildir almennings, á grundvelli reglna um almennarétt, til að tína ber og annan jarðargróður sem og fjörugróður í þjóðlendum. Einnig má nefna heimildir almennings til vatnstöku samkvæmt vatnalögum. Stundum kann það jafnvel þykja leiða af eðli máls að ekki sé þörf sérstakra leyfa. Í tilvikum sem þessum er ekki um að ræða „veitingu heimilda“ í skilningi ákvæðisins og gerir þá ákvæðið enga kröfu um gjaldtöku.

1. málsl. 3. mgr. felur í sér lagaáskilnaðarreglu, þ.e. áskilnað um að það sé löggjafans að taka afstöðu til þess hvort og hvernig veitingu heimilda til auðlindanýtingar sé háttuð, þ.m.t. hvort slíkt gerist með leyfi eða samningi. Þessi áskilnaður er í samræmi við þá almennu lagastefnu stjórnarskrárinnar að forræði á ráðstöfun mikilvægra hagsmuna sé almennt hjá lýðræðislega kjörnum fulltrúum. Í samræmi við almenn viðhorf felur reglan einnig í sér takmörk á því í hvaða mæli löggjafinn getur framselt handhöfum framkvæmdarvalds ákvörðunarvald um þessa hagsmuni. Hér væri með öðrum orðum lagt bann við því að Alþingi veitti handhöfum framkvæmdarvalds óheft mat við úthlutun heimilda til nýtingar og afnota

auðlinda. Veiting heimilda til nýtingar auðlinda felur í flestum tilvikum í sér úthlutun takmarkaðra gæða. Af jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar leiðir að við lagasetningu um það efni þarf að gæta að því að þeir sem til greina koma og sækjast eftir hlutdeild í viðkomandi gæðum standi sem jafnast að vígi gagnvart úthlutuninni. Með sérstakri tilvísun til jafnræðissjónarmiða í ákvæðinu er þetta áréttað. Jafnframt skal það stjórnvald sem annast úthlutun takmarkaðra gæða gæta jafnræðis. Í því felst m.a. að val á milli þeirra sem sækjast eftir nýtingarheimildum þarf að byggja á málefnalegum sjónarmiðum. Í ákvæðinu er jafnframt áréttað að gagnsæi þarf að ríkja um úthlutun nýtingarheimilda. Sú krafa er samofin jafnræðissjónarmiðum. Þannig þurfa skilmálar úthlutunar að vera fyrirfram ljósir og allt ferlið upp frá því að vera opið og upplýsingar aðgengilegar.

Með fyrirmælum 2. málsl. 3. mgr. verður gjaldtaka fyrir nýtingarheimildir auðlinda sem eru í eigu íslenska ríkisins eða þjóðareign skilyrðislaus þegar nýting fer fram í ábataskyni. Er þar vísað til nýtingar sem rekin er í atvinnuskyni með hagnað og arðsemi að leiðarljósi. Hugsunin sem býr að baki er sú að þeir sem njóta þess að hafa heimildir til að nýta í hagnaðarskyni takmörkuð sameiginleg gæði, sem allir geta ekki fengið aðgang að, þurfi að greiða fyrir þau afnot. Að meginstofni til myndu slík gjöld renna í ríkissjóð en þó má nefna að sveitarfélög geta einnig notið góðs af, sbr. ákvæði þjóðlendulaga varðandi tiltekna nýtingu. Ákvörðun um fyrirkomulag gjaldtöku er falin löggjafanum. Koma þar ýmsar leiðir til greina eins og áður var rakið. Ekki er nauðsynlegt að fjárhæð gjalds komi fram í lögum enda kann gjaldið að vera ákveðið með valferli eða útboði þar sem verð og aðrir skilmálar eru ekki fyrirfram ákveðin.

Þegar nýting er ekki í ábataskyni er löggjafanum frjálst að ákveða hvort gjald skuli tekið eða ekki. Sem dæmi mætti taka samfélagsleg verkefni þar sem arður rennur til samfélagsins í formi þjónustu sem rekin eru af opinberum aðilum, svo sem vatns- og hitaveitur. Sum ferðaþjónusta á hálendinu, eins og á vegum útivistarfélaga sem ekki eru rekin í ábataskyni, getur einnig talist þjónusta við samfélagið. Stjórnarskrárákvæðið sem lagt er til er hlutlaust gagnvart því hvort ákveðið sé með lögum að taka gjald af slíkri starfsemi eður ei.

Gjaldtaka sú sem hér er áformuð getur grundvallast á leyfum og/eða samningum. Um getur verið að ræða auðlind sem er þjóðareign skv. 2. mgr. (sbr. t.d. vinnslu jarðefna í hafsbotni eða orkunýtingu vatns í þjóðlendu). Einnig getur verið um að ræða auðlind sem er í hefðbundinni eigu opinberra aðila (sbr. t.d. nýtingu auðlinda á ríkisjörð).

Ákvæði 3. mgr. miðar ekki við gjaldtöku vegna leyfa til nýtingar auðlinda í einkaeigu. Með hliðsjón af yfirlýsingu 1. mgr. getur slík gjaldtaka hins vegar komið til greina þótt hún verði einnig að samræmast ákvæðum stjórnarskrárinnar um friðhelgi eignarréttar og kröfum til skattlagningar. Á slík gjaldtaka sér nú þegar að nokkru marki stað að lögum og er í því sambandi nærtækt í dæmaskyni að vísa til þeirra leyfa sem gefin eru út til rannsókna og nýtingar jarðrænna auðlinda, m.a. í eignarlöndum, á grundvelli auðlindalaga. Slík gjaldtaka er fyrst og fremst hugsuð sem gjald fyrir umsýslu ríkisins en er ekki endurgjald fyrir aðgang að auðlind. Þá ber að hafa í huga að ýmis nýting auðlinda í einkaeigu fer fram án nokkurra leyfa.

Um 2. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.