

Nefnd um stefnumörkun í auðlindamálum ríkisins

Minnisblað um stöðu verkefnis

20. janúar 2012

Efnisyfirlit

Efnisyfirlit.....	1
1. Inngangur	2
2. Verkefni nefndarinnar	2
3. Forsendur í erindisbréfi	2
4. Skilgreiningar hugtaka	3
4.1. Auðlindarenta/auðlindaarður:	3
4.2. Auðlind:	3
4.3. Sjálfbær þróun:.....	4
5. Auðlindir sem falla undir verk svið nefndarinnar.....	4
5.1. Afmörkun út frá stöðu auðlinda gagnvart ríkisvaldinu.....	4
5.1.1. Úthlutun nýtingarréttar	4
5.1.2. Auðlindarenta.....	5
5.1.3. Umsýsla	5
5.2. Afmörkun út frá nýtingu auðlinda og arði af þeim.....	5
5.2.1. Almenn atriði.....	5
5.2.2. Auðlindagreinar þar sem auðlindarenta myndast.....	6
5.2.2.1. Útblástursheimildir	6
5.2.2.2. Kolvetnisauðlindir.....	6
5.2.2.3. Orkuauðlindir – fallvötn og jarðhiti	6
5.2.2.4. Fiskistofnar	7
5.2.3. Aðrar auðlindir, hlunnindi og gæði.....	7
5.2.3.1. Sérleyfi til nýtingar	7
5.2.3.2. Hefðbundin landnýting og almannaréttur	7
6. Leiðarljós – þrjú þættir sjálfbærrar þróunar	8
7. Markmið heildstæðrar auðlindastefnu	9
8. Auðlindasjóður og umsýsla	10
9. Verkefnið framundan	11

1. Inngangur

Hér á eftir verður fyrst gerð almenn grein fyrir verkefninu og forsendum þess samkvæmt erindisbréfi. Að því loknu verður fjallað um niðurstöður nefndarinnar varðandi helstu grundvallaratriði starfsins, nánar tiltekið skilgreiningar hugtaka, afmörkun, leiðarljós og markmið. Hugmyndum nefndarinnar um einstakar útfærslur er lýst að því marki sem þær liggja fyrir á þessu stigi. Loks er lögð fram áætlun um skipulag áframhaldandi vinnu.

2. Verkefni nefndarinnar

Í erindisbréfi nefndarinnar frá 8. júlí 2011 segir svo:

Samkvæmt samþykkt ríkisstjórnar er nefnd um auðlindastefnu ætlað að taka á þeim þáttum sem varða ráðstöfun nýtingarréttar sameiginlegra auðlinda og ýmissa réttinda sem ríkið ræður yfir, umsýslu þessara réttinda og meðferð tekna sem hún skapar samanber samþykktir um stofnun Auðlindasjóðs í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar og áætluninni Ísland 2020.

Tekið er fram í erindisbréfinu að ákvarðanir um verndun og nýtingu auðlinda ásamt áherslum í atvinnuuppbyggingu og samfélagsþróun séu utan verksviðs nefndarinnar nema að því marki sem aðferð við ráðstöfun nýtingarréttar eða annarra réttinda og ráðstöfun auðlindarentunnar hefur bein áhrif á þá. Sá hluti almennrar auðlindastefnu Íslands er settur fram í öðrum stefnumótandi áætlunum og lögum. Þeirra á meðal eru Ísland 2020, Orkustefna, Rammaáætlun um vernd og nýtingu náttúrusvæða með áherslu á vatnsafl og jarðhitasvæði, lög um stjórn fiskveiða, umhverfisverndarlög, auðlinda- og orkulög auk áætlana sveitarfélaga og vísindalegrar ráðgjafar stofnana.

Það verkefni nefndarinnar að móta auðlindastefnu ber því fyrst og fremst að skilja þannig að vísað sé til heildstæðrar eða samræmdrar nálgunar hvað varðar eftirfarandi þrjá meginþætti:

- Nýtingarrétt auðlinda og úthlutun annarra takmarkaðra gæða.
- Ráðstöfun arðs af auðlindum og takmörkuðum gæðum.
- Umsýslu réttinda og arðs.

Hér á eftir verður nánar fjallað um þessa þrjá þætti og þeir skilgreindir.

3. Forsendur í erindisbréfi

Erindisbréf forsætisráðherra leggur niður eftirfarandi þrjár meginforsendur fyrir starfi nefndarinnar:

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

Taka skal mið af þeim skýrslum og þeirri stefnumörkun sem unnin hefur verið á þessu sviði á undanförunum árum.

4. Skilgreiningar hugtaka

Mikilvægt er að skilgreina notkun lykilhugtaka í vinnu nefndarinnar. Sum hugtakanna, á borð við „auðlind“, geta haft mismunandi merkingu frá sjónarhóli mismunandi fræðigreina. Í ljósi þess hve rík áhersla er á auðlindarentu eða auðlindaarð og meðferð nýtingarheimilda tekur umfjöllun nefndarinnar mjög mið af hagfræðilegum skilgreiningum. Hér er á eftir er gerð stutt grein fyrir helstu hugtökum:

4.1. Auðlindarenta/auðlindaarður:

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

Eitt af því sem viðheldur og ýtir undir auðlindarentu eru aðgangsréttir eða magntakmarkanir þar sem verið er að úthluta sérleyfum eða takmörkuðum nýtingarrétti. Við fullkominn markað getur auðlindarentan horfið vegna þess að hún laðar nýja aðila inn í viðkomandi grein.

Tilkall eiganda auðlindar til hluta auðlindarentunnar er almennt talin hafa mun minni neikvæð áhrif á viðkomandi atvinnugrein en önnur skattheimta eða gjaldtaka.

Skilaleið auðlindarentu eða auðlindaarðs til eiganda getur verið margs konar og má þar nefna útboð á nýtingarrétti eða auðlindarentuskatt sem lagður er á útreiknaðan stofn auðlindarentu. Ýmsar samsetningar eru einnig til.

4.2. Auðlind:

Íslenska hugtakið auðlind er ekki bein hliðstæða hugtakanna „resource“ í ensku eða „resurser“ í Norðurlandamálunum en er nokkuð gagnsætt. Í starfi nefndarinnar er það notað í hagfræðilegum skilningi, líkt og í skýrslu Auðlindanefndar frá árinu 2000. Auðlind er þannig þau gæði sem efnahagslegur hagur er af að nýta þannig að nýting skili meiri arði (auði) en sem nemur kostnaði við nýtinguna. Þau náttúrugæði sem efnahagslega er hagkvæmt að nýta teljast þá til náttúruauðlinda. Breytilegt er frá einum tíma til annars hvaða telst til auðlinda. Í skýrslu Auðlindanefndar frá árinu 2000 segir orðrétt á bls. 15 um náttúruauðlindir:

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

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

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

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

4.3. Sjálfbær þróun:

Í starfi sínu styðst nefndin, líkt og stýrihópur um mótun heildstæðrar orkustefnu, við þá víðu skilgreiningu á sjálfbærri þróun sem sett var fram í Brundtlandskýrslunni svonefndu „Okkar sameiginlega framtíð“ (Our Common Future), sem samin var árið 1987 undir forystu Gro Harlem Brundtland, fyrrum forsætisráðherra Noregs: Sjálfbær þróun er þróun sem fullnægir þörfum samtíðarinnar án þess að skerða möguleika komandi kynslóða til að fullnægja sínum þörfum.

Í samstarfi Norðurlandanna í umhverfismálum er stuðst við þrjár víddir sjálfbærrar þróunar sem háðar eru hver annarri: hina efnahagslegu, félagslegu og vistfræðilegu. Ein þessara vídda má ekki eyðileggja forsendur þróunar hinna tveggja. „Hagvöxtur, góð lýðheilsa og öruggt og lifandi umhverfi eru grundvallarforsendur sjálfbærrar þróunar“, segir á vef Norðurlandaráðs, www.norden.org, um sjálfbæra þróun. Sama skilgreining á þremur víddum sjálfbærrar þróunar er sett fram í kafla 9.2.1 um sjálfbæra þróun í lokaskýrslu í niðurstöðum 2. áfanga rammaáætlunar í júní 2011. Síðar í þessu minnisblaði verður vikið að því hvernig nefndin notar þessar þrjár víddir sem ákveðið greiningartæki eða sniðmát fyrir stefnumótun varðandi einstakar auðlindir.

5. Auðlindir sem falla undir verksvið nefndarinnar

Eins og fram kemur í skilgreiningu hugtaksins „auðlind“ er það bæði víðtækt og breytilegt frá einum tíma til annars. Til að ná árangri er mikilvægt að afmarka verkefnið miðað við núverandi aðstæður. Sú afmörkun tekur mið af þrjúþættu verkefni nefndarinnar; nýtingarrétti auðlinda og úthlutun annarra takmarkaðra gæða, ráðstöfun arðs af auðlindum og takmörkuðum gæðum og umsýslu réttinda og arðs. Af þessu leiðir að litið er til auðlindagreina þar sem eftirspurn eftir sérleyfum til nýtingar takmarkaðra gæða er svo mikil að líklegt er að auðlindarenta eða auðlindaarður myndist. Afmörkunin snýst einnig um eignarhald eða stöðu viðkomandi auðlinda gagnvart ríkisvaldinu. Hún hefur ólíka efnislega þýðingu eftir því hver hinna þriggja meginþátta í starfi nefndarinnar er skoðaður.

5.1. Afmörkun út frá stöðu auðlinda gagnvart ríkisvaldinu

5.1.1. Úthlutun nýtingarréttar

Augljóst er að þegar kemur að fyrsta þættinum í starfi nefndarinnar, þ.e. úthlutun á nýtingarrétti auðlinda og annarra takmarkaðra gæða, er fyrst og fremst um að ræða auðlindir og gæði í eigu ríkisins. En stefnumótunin gæti einnig náð til auðlinda í eigu sveitarfélaga, enda hefur löggjafinn þegar sett verulegar efnislegar takmarkanir á yfirráðarétti þeirra yfir auðlindum, bæði með banni við varanlegu framsali þeirra til einkaaðila og einnig með takmörkunum á leigutíma nýtingarréttar sbr. lög nr. 58/2008. Í þeim lögum á auðlindasviði sem breytt var með lögum 58/2008 er gerður greinarmunur á auðlindum í opinberri eigu (ríkis, sveitarfélaga og fyrirtækja í eigu þessara aðila) og einkaeigu. Því er ekki útilokað að meginreglur um úthlutun nýtingarréttar taki einnig til auðlinda í eigu sveitarfélaga, þ.e. allra þeirra auðlinda sem nú falla undir bann við beinu eða óbeinu varanlegu framsali til einkaaðila. Nýting á auðlindum í eigu einkaaðila byggir á samningsfrelsi aðila en það takmarkast eftir atvikum af almennum lögum um auðlindanýtingu, svo sem umhverfismat, útgáfu rannsóknar- og nýtingarleyfa og eftirliti. Þeir þættir eru því ekki viðfangsefni þessarar nefndar.

5.1.2. Auðlindarenta

Þegar nefndin fjallar um annan þáttinn í verkefni sínu, þ.e. skilaleiðir og ráðstöfun auðlindarentu af auðlindum, þá geta auðlindir í eigu einkaaðila einnig verið þar undir, sbr. eftirfarandi málsgrein í erindisbréfi: „*Samspil gjaldtöku á grundvelli einkarréttarlegra heimilda ríkisins, lögbundinna valdheimilda og skattlagningarheimilda verði einnig skoðað til að tryggja samræmi, jafnræði og meðalhóf í gjaldtöku.*“ Verði sú skilaleið auðlindarentu farin í einhverjum auðlindagreinum að beita skattlagningarheimildum þá leiðir af því að slíkur auðlindarentuskattur getur lagst á allar auðlindir, óháð eignarhaldi. Slík leið er til dæmis farin í orkugeiranum í Noregi. Þar er talið eðlilegt að auðlindarentunni, sem nýting á orku fallvatna skapar, sé skipt milli þjóðarinnar allrar, viðkomandi svæða svo og eiganda landsins þar sem nýting auðlindarinnar fer fram.

5.1.3. Umsýsla

Þegar kemur að þriðja þættinum í verkefninu, þ.e. umfjöllun um umsýslu auðlinda, snýr það að auðlindum og takmörkuðum gæðum undir yfirráðum ríkisins.

Verði sú leið farin að koma á fót stofnun eða skrifstofu sem sinnir umsýslu auðlinda í umsjón ríkisins mun verða til sérþekking á auðlindamálum, nýtingarsamningum og mati á auðlindarentu. Ráðgjöf slíks aðila og tillögur um regluverk, svo sem um auðlindarentuskatt, gætu tekið til auðlinda í eigu einkaaðila.

5.2. Afmörkun út frá nýtingu auðlinda og arði af þeim

5.2.1. Almenn atriði

Í ljósi þess að viðfangsefnið varðar bæði úthlutun nýtingarréttar eða sérleyfa vegna takmarkaðra gæða og skilaleið auðlindarentu til þjóðarinnar er mikilvægt að skipta verkefninu upp og forgangsraða viðfangsefnum. Í erindisbréfi nefndarinnar eru nefnd dæmi um svið sem nefndinni ber að skoða í þessu samhengi:

Æskilegt er að slík stefnumörkun sé í senn almenn og heildstæð, og geti t.a.m. náð til nýtingarréttar á þjóðlendum, vatnsafli, jarðvarma, ferskvatni, fiskistofnum, fjarskiptatíðnum, námum og kolvetnum í jörðu, auk losunarheimilda, en hún þarf jafnframt að vera þannig að hægt sé að útfæra hana með sértækari hætti fyrir einstök málefnasvið.

Fyrsta og veigamesta verkefnið sem við blasir eru þær auðlindir eða takmörkuðu gæði sem þegar eru nýtt í atvinnuskyni eða til stendur að bjóða út í þágu atvinnurekstrar og þar sem líkur eru á umtalsverðri auðlindarentu. Þetta eru jafnframt þau svið þar sem brýnast er að ná samfélagslegri sátt, sbr. umfjöllun um sjálfbæra þróun síðar í þessu minnisblaði.

Þegar útlínur almennrar auðlindastefnu liggja fyrir í samræmi við þær forsendur sem nefndin starfar út frá er hægt að yfirfæra hana á önnur svið þar sem auðlindarenta er ekki að myndast, a.m.k. enn sem komið er. Í flestum tilfellum er aðeins um að ræða viðmið um aðferðir við úthlutun gæða og leiðbeiningar um gjaldtöku fyrir aðstöðu og nýtingarrétt sem stendur undir umsýslu- og umhverfiskostnaði ríkisins. Loks þarf að skýra hvernig þessi mörk þróast í framtíðinni, t.d. þegar eftirspurn eftir tilteknum gæðum eða hlunnindum vex og nýtingarheimildir fara að mynda auðlindarentu.

5.2.2. Auðlindagreinar þar sem auðlindarenta myndast

Nýting nokkurra af auðlindum Íslands er í þann mund að mynda auðlindarentu eða hefur nú þegar gert það. Því liggur mikið við að um meðferð þeirra ríki sátt í samfélaginu og heildstæð stefna verði mótuð um fyrirkomulag nýtingar. Sé það ekki gert áður en auðlindarenta myndast í viðkomandi atvinnugrein er hætt við því að hagsmunatogstreita valdi miklum þjóðfélagsdeilum. Óhætt er að fullyrða að sú sé raunin nú þegar með fiskveiðar.

Almennt er talið að kalt vatn til neyslu muni áður en langt um líður teljast til verðmætustu auðlinda þjóðarinnar. Hér rennur til sjávar mun meira af hreinu vatni en þarf til að mæta öllum þörfum þjóðarinnar og íslensks atvinnulífs. Nýting þess í atvinnuskyni eða umfram tiltekið magn, til dæmis til útflutnings til neyslu í löndum þar sem skortur er á hreinu vatni, er háð nýtingarleyfum og eftirliti skv. lögum. Eftirspurn eftir slíkum nýtingarleyfum er enn sem komið er mjög takmörkuð og því vart um að ræða auðlindarentu í þessari grein meðan framboð nýtingarleyfa er nægt. Hins vegar er mikilvægt að varðveita þessa auðlind, vernda vatnsból og búa í haginn fyrir nýtingu í þágu almannahags eins og gert hefur verið með innleiðingu vatnatilskipunar ESB og breytingum á vatnalögum. Ljóst er að á næstu árum þarf að vanda til verka við úthlutun nýtingarleyfa vatns í atvinnuskyni og skapa þar fordæmi sem byggja má á til framtíðar. Þá eru líkur til að ekki líði á löngu áður en þjóðin nýtur að auki auðlindarentu eða auðlindaarðs af þessari lykilauðlind um leið og hreina vatnið nýtist til að mæta þörfum annarra.

Þær fjórar auðlindir sem fjallað er sérstaklega um hér á eftir eru nú þegar nýttar eða áformað að nýta í atvinnutilgangi á Íslandi og hafa annað hvort þegar myndað auðlindarentu eða eru líklegar til að gera það á næstu árum.

5.2.2.1. Útblástursheimildir

Þó útblástursheimildir séu ekki auðlind í hefðbundnum skilningi þá hafa þær marga eiginleika náttúruauðlinda og nýting þeirra myndar auðlindarentu í þeim EES löndum sem nota kolvetnishráefni til orkuvinnslu. Þegar svokallaður „þriðji fasi“ viðskiptakerfis með útblástursheimildir hefst árið 2013 mun almenna reglan verða sú að heimildirnar verða boðnar upp og tekjurnar (auðlindarentan) renna í ríkissjóð aðildarríkja EES landanna. Jafnframt mun ýmis þjónusta og iðnaður, s.s. flug, ál- og kísilmálmstöðnaður, verða tekin inn í kerfið og mynda tekjur sem renna í ríkissjóð Íslands.

5.2.2.2. Kolvetnisauðlindir

Kolvetnisauðlindir Íslands eru enn sem komið er meira í orði en á borði, en það getur breyst á fáeinum árum. Ljóst er að olíuvinnsla, verði hún raunin, myndar að öllum líkindum mikla auðlindarentu. Með sérleyfisútboði sem nú fer fram hefur hið opinbera í raun mótað stefnu um hvernig auðlindinni skuli úthlutað og farið með auðlindarentuna í þeirri grein.

5.2.2.3. Orkuauðlindir – fallvötn og jarðhiti

Líklegt má telja að elstu virkjanir landsins myndi nú þegar auðlindarentu en hennar gætir ekki sérgreint í bókhaldi raforkufyrirtækjanna þar sem þau hafa öll haldið áfram að fjárfesta. Ef vel tekst til við sölu raforku á næstu árum mun auðlindarenta myndast fyrr en ella. Þar sem raforkufyrirtækin hafa að mestu verið í opinberri eigu hefur lítill þrýstingur verið á um að skilgreina skilaleið auðlindarentunnar í orkuvinnslu. En með þátttöku einkaaðila í þessari grein er að verða breyting þar á.

5.2.2.4. Fiskistofnar

Vegna takmörkunar á aðgangi að fiskistofnum landsins myndast auðlindarenta hjá þeim fyrirtækjum sem nýtingaleyfin hafa. Ýmsir aðilar hafa áætlað umfang auðlindarentu í sjávarútvegi með ýmsum aðferðum og talið hana verulega. Svo dæmi sé tekið þá hefur Hagstofa Íslands beitt svokallaðri árgreiðsluáðferð og mat hennar var að árið 2009 hafi rentan verið um 20 ma.kr. miðað við 6% árgreiðslu. Sé litið til batnandi rekstrarafkomu sjávarútvegsins má reikna með umtalsverðri auðlindarentu undanfarin ár.

5.2.3. Aðrar auðlindir, hlunnindi og gæði

Þær auðlindir og þau takmörkuðu sameiginlegu gæði sem eru í forgangi við mótun heildstæðrar auðlindastefnu eiga það sameiginlegt að ákvarðanir um verndun og nýtingu eru teknar á grundvelli sérstakrar löggjafar og viðkomandi auðlind þannig komin undir sameiginlega umsjón. Eftirspurnin eftir nýtingu er talin svo mikil að án aðgangstakmarkana og miðlægrar úthlutun sérleyfa væri hætt á að nýtingin væri ekki á forsendum sjálfbærrar þróunar. Við slíkar aðstæður eru meiri líkur á myndun auðlindarentu í viðkomandi greinum.

Hér á eftir er fjallað um aðrar auðlindir, hlunnindi og gæði sem falla aðeins að hluta undir heildstæða auðlindastefnu, þ.e. að því leyti sem ríkið sjálft úthlutar sérleyfum til nýtingar í samræmi við almenna stefnumótun í auðlindamálum. Margvísleg önnur gæði og hlunnindi, bæði í eigu ríkis, sveitarfélaga og einkaaðila gætu í framtíðinni talist til auðlinda en eru ekki í forgrunni hér þar sem framboð nýtingarheimilda er slíkt að almennt er ekki um að ræða sérstaka auðlindarentu vegna þeirra. Sem dæmi um þetta má nefna kalt vatn til neyslu sbr. umfjöllun hér að framan auk jarðefna, bæði á landi og af hafsbotni.

5.2.3.1. Sérleyfi til nýtingar

Þar sem eftirspurn og úthlutun sérleyfa til nýtingar hefur ekki náð þeim mörkum að líkur séu á myndun auðlindarentu fellur slík úthlutun á takmörkuðum gæðum og auðlindum í eigu eða umsjón þjóðarinnar aðeins undir hinn almenna hluta heildstæðrar auðlindastefnu, þ.e. að aðeins sé úthlutað tímabundið, gegn gjaldi og á grundvelli jafnræðis. Í öllum tilfellum er eðlilegt að handhafar sérleyfa til nýtingar greiði gjald sem mætir rannsókn-, umsýslu- og umhverfiskostnaði.

5.2.3.2. Hefðbundin landnýting og almannaréttur

Stefnumörkun löggjafans á sviði hefðbundinnar landnýtingar á sér langa sögu og svigrúm til almennra lagabreytinga er sérstakt athugunarefni hverju sinni. Á því sviði er fyrir hendi margvísleg löggjöf, svo sem auðlindalög, vatnalög og veiðilög, auk ákvæðis stjórnarskrár um vernd eignarréttar.

Í lögum er einnig mælt fyrir um rétt almennings til ákveðinna nytja í bæði þjóðlendum og eignarlöndum, svokallaðan almannarétt. Í því efni ber að geta sérstaklega um veiðirétt samkvæmt lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum og ákvæði náttúruverndalaga um rétt til tínslu berja, sveppa, fjallagrasa, jurta og fjörugróðurs. Um almannarétt er fjallað í samstarfsýfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstrihreyfingarinnar græns framboðs, þar sem segir svo í kaflanum Umhverfi og auðlindir: „Náttúruverndarlög verði endurskoðuð, verndarákvæði treyst og almannaréttur tryggður.“

Á sviði hefðbundinnar landnýtingar og almannaréttar er almennt ekki um auðlindarentu eða auðlindaarð að ræða og því fjallar nefndin ekki sérstaklega um einstaka þætti þessarar nýtingar. Mikilvægt er þó að gera ráð fyrir því að einhver hluti slíkra náttúrugæða gæti síðar fallið undir

almenna auðlindastefnu. Slíkt veltur ekki síst á eftirspurn eftir nýtingu og umfangi hennar. Fari það saman í framtíðinni að stjórn á nýtingu verði í sameiginlegri þjóðarumsjón til að tryggja almannahag og hagsmuni komandi kynslóða og að líkur séu á myndun auðlindarentu félli viðkomandi svið undir heildstæða auðlindastefnu.

Þar sem verkefni nefndarinnar lýtur hins vegar skýrlega að öllum auðlindum í þjóðlendum og eignarlöndum í eigu ríkisins, hvað sem auðlindarentu líður, kemur einnig til skoðunar að því leyti almenn stefnumótun í auðlindamálum, þar á meðal á sviði hefðbundinnar landnýtingar.

Forsætisráðherra, sem nýtur ráðgjafar samstarfsnefndar um málefni þjóðlendna, sem starfar á grundvelli laga nr. 58/1998, hefur veitt ýmis nýtingarleyfi á grundvelli umsókna þar að lútandi, með fyrirvara um að til gjaldtöku kunni að koma. Í sömu lögum er að finna ákvæði um bæði umsýslu með þjóðlendum og ráðstöfun arðs af þeim og hugsanlegt að leggja þurfti til breytingar þar á. Að öðru leyti vísast til umfjöllunar í kaflanum „Auðlindir sem falla undir verksvið nefndarinnar“.

6. Leiðarljós – þrjú þættir sjálfbærrar þróunar

Rétt eins og í Orkustefnu, Rammaáætlun, Íslandi 2020 og skýrslu Auðlindanefndar frá árinu 2000 hefur nefnd um stefnumörkun í auðlindamálum ríkisins sjálfbæra þróun sem leiðarljós. Nefndin vill að auki líta á hina þrjú víddir sjálfbærrar þróunar sem ákveðið sniðmát eða mælikvarða á heildstæða auðlindastefnu.

Hinar þrjú víddir sjálfbærrar þróunar eru:

- Umhverfisvídd eða vistfræðileg vídd – snýst um umgengni við auðlindir og umhverfi og rétt komandi kynslóða.
- Efnahagsleg vídd – snýst um jákvæð efnahagsleg áhrif og rekstrarhæfi til framtíðar.
- Samfélagsleg eða félagsleg vídd – snýst um sátt í samfélaginu og tengist þáttum á borð við lýðræðisleg yfirráð auðlinda, aðferðir við úthlutun nýtingarréttar, skilaleið og ráðstöfun auðlindarentu.

Til að hægt sé að tala um sjálfbæra þróun þurfa þessar þrjú víddir að fara saman. Í ljósi umræðna síðustu ára og áratuga um skilaleið auðlindarentu, úthlutun nýtingarréttar og varanleg yfirráð þjóðar yfir auðlindum sínum er það niðurstaða nefndarinnar að markmið heildstæðrar auðlindastefnu sé ekki síst að ná utan um hina samfélagslegu vídd, þ.e. skapa sem víðtækasta sátt í samfélaginu um auðlindamál þjóðarinnar, án þess að ganga á rétt komandi kynslóða eða rekstrarhæfi og vaxtarmöguleika þeirra greina sem byggja beint á auðlindanýtingu. Þannig næst ásættanlegur stöðugleiki.

Heildstæð auðlindastefna með auðskiljanlegum grundvallarreglum um úthlutun nýtingarréttar á forsendum jafnræðis, skilaleiðir og ráðstöfun auðlindarentunnar og skýran, varanlegan eignar- og yfirráðarétt þjóðarinnar yfir auðlindum sínum er að mati nefndarinnar besta leiðin til að skapa slíka sátt í samfélaginu. Auðlindasjóður er mikilvægt verkfæri til að ná þessu markmiði.

7. Markmið heildstæðrar auðlindastefnu

Af erindisbréfi nefndarinnar, fyrirbyggjandi skýrslum um auðlindamál, samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar og umræðum nefndarinnar má draga saman eftirfarandi yfirmarkmið heildstæðrar auðlindastefnu og stofnunar Auðlindasjóðs:

- Varanlegur eignar- og yfirráðaréttur þjóðarinnar yfir sameiginlegum auðlindum sínum verði tryggður.
- Þjóðin njóti arðsins af sjálfbærri nýtingu auðlinda sinna, í formi auðlindarentu eða auðlindaarðs og endurgjalds fyrir nýtingarheimildir.

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

Fyrri markmiðið verður vart frekar tryggt nema með stjórnarskrárbreytingu þar sem almenn lög taka gjarnan breytingum í takt við pólitískar áherslur hverju sinni. Með löggjöf í samræmi við heildstæða auðlindastefnu má samt sem áður stíga mikilvæg skref í þá átt að tryggja yfirráðarétt þjóðarinnar yfir sameiginlegum auðlindum sínum.

Að því er síðara markmiðið varðar telur nefndin mikilvægt að auðlindarentan og ráðstöfun hennar í þágu samfélagsins verði sýnileg. Þegar vitund þjóðarinnar um umfang auðlindaarðsins og ráðstöfun hans er orðin útbreidd er það afdrifarík og áberandi ákvörðun að láta hann renna annað að hluta eða í heild.

Stofnun Auðlindasjóðs er e.t.v. mikilvægust sem liður í þessum sýnileika þótt hann lúti ekki sjálfstæðri stjórn hvað ráðstöfun teknanna varðar. Samkvæmt erindisbréfi er nefndinni ætlað að leggja mat á það „hvort og þá að hvaða marki greina eigi tekjur af auðlindum og ráðstöfun tekna Auðlindasjóðs frá öðrum ríkistekjum, sem renna í ríkissjóð og háðar eru fjárstjórnarvaldi Alþingis“. Mat nefndarinnar er að slík aðgreining sé æskileg til að ná fram þeim sýnileika sem er ein af þeim forsendum sem lagðar eru til grundvallar stefnumótun nefndarinnar.

Annað mikilvægt atriði er að aðgreina formlega annars vegar sjálfar auðlindirnar, varanleg yfirráð yfir þeim og skilaleið auðlindarentu sem til verður vegna nýtingar þeirra, og hins vegar þau fyrirtæki sem fá tímabundnar nýtingarheimildir gegn gjaldi. Þetta skiptir miklu máli af tveimur ástæðum:

Í fyrsta lagi yrðu t.d. ekki opinber fyrirtæki undanskilin því að skila auðlindarentu í sameiginlega sjóði eftir sömu leiðum og einkafyrirtæki. Slík niðurstaða er í góðu samræmi við þá grundvallarreglu að öll auðlindanýting, hvort sem er einkaaðila eða opinberra aðila, á að lúta sömu kröfum og skilyrðum á sviði umhverfismála og hvað varðar eftirlit með starfsemi í þágu almannahagsmuna. Ráðist skilaleið auðlindarentu til þjóðarinnar eða form nýtingarréttar/yfirráðaréttar af eignarhaldi nýtingarfyrirtækis gæti einföld pólitísk ákvörðun um breytt eignarhald þess reynst afdrifarík. Í öðru lagi þarf að greina á milli varanlegs eignarhalds eða yfirráðaréttar yfir auðlindum annars vegar og tímabundins nýtingarréttar hins vegar. Mikil umræða hefur spunnist um nýtingartímamann enda skiptir hann miklu máli og eðlilegur leigutími nýtingarréttar getur verið mismunandi eftir eðli viðkomandi auðlindar. Í raun er verið að leita jafnvægis á milli tveggja sjónarmiða sem bæði eru afar mikilvæg: Annars vegar er sú sjálfsagða lýðræðislega krafa að næstu kynslóðir geti tekið ákvarðanir um samninga um nýtingu auðlinda sinna en séu ekki bundnar af mjög löngum nýtingarsamningum. Hins vegar er bæði eðlilegt

og sjálfsagt að hámarka auðlindarentuna sem eigandi auðlindarinnar fær af nýtingu hennar. Of langur tími skerðir valkosti eiganda auðlindarinnar varðandi endurnýjun samninga, samninga við aðra nýtingaraðila eða ákvarðanir um að nýta í eigin nafni. Of skammur tími getur dregið úr auðlindaarðinum sem eigandinn fær auk þess að skapa þrýsting á verð afurða auðlindarinnar og sjálft nýtingarmynstrið sem myndi vinna gegn markmiðinu um sjálfbæra þróun. Þetta gerist ef umsaminn nýtingartími er langt undir áætluðum endurgreiðslutíma fjárfestingar til nýtingar á viðkomandi auðlind en slíkt eykur áhættuna við nýtinguna.

Verkefni eiganda auðlindar er því að skilgreina vel hvað felst í nýtingarréttarsamningum þannig að hagsmunir hans séu tryggðir og auðlindaarðurinn hámarkaður. Fyrir nýtingarréttarhafa nýtur samningur þar um verndar að lögum. Í tilfalli auðlindanýtingar er rétturinn til hennar í flestum tilfellum grundvöllur viðkomandi rekstrar svo form og inntak nýtingarréttarsamninga hefur afgerandi áhrif á mat fjárfesta og lánveitenda á arðsemi og greiðsluhæfi nýtingarréttarhafa.

Þegar litið er til umræðu um auðlindamál er ljóst að það er mikilvægt markmið í sjálfu sér að ná sátt um auðlindanýtingu og þær atvinnugreinar sem á henni byggja. Líkt og á við um sýnileika auðlindarentunnar er almennt fyrirkomulag sem víðtæk sátt næst um mun stöðugra og líklegra til að standa til frambúðar en fyrirkomulag sem veldur viðvarandi deilum. Til að meta líkurnar á því að fyrirkomulag auðlindamála dugi í raun til frambúðar, sé sjálfbært, styðst nefndin við þrjár víddir sjálfbærrar þróunar eins og að framan greinir og leggur áherslur á að allar ráðstafanir í auðlindamálum taki mið af þeim.

8. Auðlindasjóður og umsýsla

Í erindisbréfinu er eins og að framan greinir vísað í samþykktir um stofnun Auðlindasjóðs í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar og áætluninni Ísland 2020, í samhengi við ráðstöfun auðlindarentunnar. Stofnun Auðlindasjóðs er þannig hluti af verkefni nefndarinnar en útfærsla hans eftirlátin nefndinni, þó með því skilyrði að ráðstöfun auðlindarentunnar verði sýnileg.

Mikilvægt er að hafa í huga að til viðbótar því sem hér er kallað auðlindarenta eða auðlindaarður er líklegt að í flestum tilfellum verði innheimt nýtingargjald eða umhverfisgjald sem standa verður undir öllum kostnaði við umsýslu, rannsóknir og eftirlit sem tengjast auðlindanýtingu. Í þeim tilfellum þar sem rannsóknir, umsýsla og eftirlit er umfangsmikil starfsemi þarf að reikna með að hluti auðlindaarðsins sem ríkið á tilkall til renni til viðkomandi rannsóknarstofnana.

Enda þótt heitið sé Auðlindasjóður er ekki þar með sagt að ætíð verði um sjóðssöfnun að ræða. Slíkt ætti einkum við í þeim tilfellum þar sem tekjur stafa af nýtingu auðlinda sem augljóslega eru ekki endurnýjanlegar og þá til að búa í haginn til framtíðar og fyrir þær kynslóðir sem ekki munu búa að þeim auðlindum vegna núverandi nýtingar. Eðlilegt er að leita fordæma erlendis að lögum og reglum um starfsemi slíkra sjóða og í því sambandi er nærtækt að líta til norska olúsjóðsins.

Til skemmri tíma er áherslan á sýnileika auðlindarentunnar eins og fyrr segir. Þar sem um talsverðar fjárhæðir getur orðið að ræða er eðlilegt að þótt mörkuð verði almenn stefna um ráðstöfun auðlindarentu þjóðarinnar til tiltekinna mikilvægra málaflokka, svo sem uppbyggingar innviða, menntunar og fjölbreyttara atvinnulífs um land allt, þá verði ákvörðun um ráðstöfunina í höndum Alþingis við gerð fjárlaga eins og á við um aðrar tekjur og verkefni ríkisins.

Eðlilegt er að líta til hlutverks Auðlindasjóðs þegar tekist er á við eftirfarandi verkefni skv. erindisbréfi:

Meðal þess sem nauðsynlegt er að greina og leggja mat á er hvort færa eigi á eina hendi innan stjórnarsýslunnar, og þá eftir atvikum í ráðuneyti eða stofnun, forræði yfir og ráðstöfun þeirra auðlinda og réttinda sem hér um ræðir og fallið gætu undir Auðlindasjóð.

Í skýrslu nefndar um fyrirkomulag leigu á vatns- og jarðhitaréttindum í eigu ríkisins frá 2010 er því velt upp hvort ekki væri ákjósanlegast að forræði náttúruauðlinda ríkisins almennt yrði á einni hendi. Lagt er til að öll vatnsréttindi undir umsjón ríkisins verði hjá einhverju tilteknu ráðuneyti eða stofnun og þar verði allar efnislegar ákvarðanir um ráðstöfun tiltekins auðlindakosts teknar, grunngjald ákveðið og aðrir efnislegir þættir.

Í tillögu að Orkustefnu fyrir Ísland 2011 er enn lagt til að orkuauðlindum sem eru beint eða óbeint á forræði ríkisins verði safnað saman í sérstakan sjóð eða stofnun sem sjái um umsýslu og útleigu þeirra með samræmdum hætti. Áherslan varðandi Auðlindasjóð er því tvíþætt; annars vegar sýnileiki auðlindarentunnar og ráðstöfun hennar og hins vegar er mögulegt að hjá Auðlindasjóði verði einnig umsýsla, samningsgerð á forsendum eiganda og sérþekking á auðlindamálum. Mikilvægi þess að fylgjast með þróun mála, aðferðum við úthlutun sérleyfa, umfangi nýtingar, lagaumgjörð um sérleyfi og nýtingarheimildir og fleiri þáttum felur í sér sterk rök fyrir því að koma á þeirri sérhæfðu stofnun eða skrifstofu um auðlindamál sem svo víða hefur verið kallað eftir og færi með þann þátt auðlindamála ríkisins þar sem ríkið er eigandi eða umsjónaraðili og samningsaðili við handhafa nýtingarréttar. Aðrir þættir á borð við rannsóknir, ráðgjöf um verndun og nýtingu og eftirlit yrðu áfram í höndum viðkomandi stofnana, enda eðlilegt að skilja þarna á milli.

9. Verkefnið framundan

Nefndin stefnir að verklokum fyrir 1. júní 2012 og mun þá skila skýrslu með tillögum að stefnumótun í auðlindamálum þar sem tekið er á þeim þáttum sem fram koma í erindisbréfi og lýst er hér að framan. Auk erindisbréfs nefndarinnar er grundvöllur undir starf nefndarinnar einkum samstarfsyfirlýsing ríkisstjórnarinnar og áætlunin Ísland 2020, skýrsla Auðlindanefndar frá 2000, skýrsla nefndar um fyrirkomulag leigu á vatns- og jarðhitaréttindum í eigu ríkisins frá 2010 og Orkustefna fyrir Ísland frá 2011.

Verklagið fram undan er að haldinn verður einn fundur um hvert hinna fjögurra sviða sem falla undir stefnumótunarvinnu nefndarinnar, sbr. umfjöllun þessa minnisblaðs. Þá verður fundað um Auðlindasjóð, ráðstöfun auðlindarentu og umsýslu. Loks er fyrirhugaður sérstakur fundur um leyfisveitingar í þjóðlendum. Fyrir hvern fund verða send út gögn og drög til undirbúnings. Á fundum verður farið stuttlega yfir stöðu og möguleika með aðstoð sérfræðings á viðkomandi sviði. Þá verða send út drög að greinargerð með umfjöllun, stutt markmiðslýsing og leiðir ræddar og afgreiddar efnislega. Við framsetningu efnisins verður höfð hliðsjón af skýrslunni Orkustefna fyrir Ísland.

Röð efnisatriða og funda verður svo sem hér segir:

1. Útblástursheimildir
2. Kolvetni í jörðu og undir hafsbotni (olía, gas ofl.)
3. Orka (vatnsauðlindir, fallvötn og jarðhiti)

4. Fiskistofnar
5. Auðlindasjóður
6. Þjóðlendur og leyfisveitingar

Ljóst er að vinnu ráðherranefndar og starfshópa um útfærslu á nýju frumvarpi um stjórn fiskveiða mun ljúka áður en lokaskýrsla nefndar um heildstæða auðlindastefnu liggur fyrir. Formaður nefndar um stefnumörkun í auðlindamálum ríkisins átti fund með ráðherranefndinni og gerði grein fyrir starfinu. Þar var m.a. farið yfir hinar þrjár víddir sjálfbærrar þróunar sem ná þarf utan um til að tryggja stöðugleika til frambúðar: Skilaleið auðlindarentunnar til þjóðarinnar, arðsemi þessarar mikilvægu útflutningsgreinar og vernd og uppbygging fiskistofna eru þeir þrír þættir sem ráðherranefndinni er ætlað að leysa.