



Reykjavík, 30. júní 2019

Efni: Umsögn SAF – Samtaka ferðaþjónustunnar um drög að stjórnarskrárákvæðum um auðlindir náttúru Íslands og um umhverfisvernd.

Almennt

Hinn 10. maí sl. birti forsætisráðuneytið drög að stjórnarskrárákvæði um auðlindir náttúru Íslands og ákvæði um umhverfisvernd á samráðsgátt stjórnvalda, Ísland.is. SAF – Samtök ferðaþjónustunnar hafa yfirfarið drögin og vilja koma nokkrum hugleiðingum á framfæri við ráðuneytið. Í stuttu máli telja SAF ekki tilefni til að gera grundvallarathugasemdir við umhverfisverndarákvæðið. Hins vegar skarast auðlindaákvæðið og umhverfisverndarákvæðið óhjákvæmilega á vettvangi ferðaþjónustunnar. Þær athugasemdir sem settar verða fram í umsögn þessari ber því að skoða m.t.t. beggja ákvæða eftir því sem við kann að eiga.

Þjóðareign

Samhengis vegna og þar sem orðanotkun og orðalag stjórnarskrárákvæða er jafnan þrungið merkingu og til þess bært að hafa veruleg áhrif á fyrirtæki og íbúa landsins er við hæfi að hefja umfjöllunina á því að taka efnisákvæðið upp í heild sinni.

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.

Þau markmið sem voru lögð til grundvallar við samningu ákvæðisins eru tíunduð á bls. 2 í greinargerð frumvarpsdraganna. Þar kemur fram að tryggja beri að langtímahagsmunir samfélagsins og skammtímahagsmunir nýtingaraðila fari saman. Þá segir jafnframt:

Við undirbúning frumvarpsins hefur verið lagt til grundvallar að markmið auðlindaákvæðis 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.

Framangreind umfjöllun er ágæt en miðað við aðra umfjöllum í greinargerðinni mætti einnig taka markmiðin saman þannig að löggjafanum verði sett mörk er snúa að:

1. nýtingu auðlinda
 - a. hún byggist á sjálfbærri nýtingu
 - b. gjald verði tekið
2. ráðstöfun náttúruauðlinda
 - a. verði tímabundin/ekki varanleg
3. ráðstöfun réttinda yfir náttúruauðlindum
 - a. verði tímabundin/ekki varanleg

Nú er það svo að Ísland er frjálst og fullvalda ríki. Af fullveldisréttinum og ríkjandi stjórnarskipulagi leiðir að löggjafinn nýtur ríkra heimilda til íhlutunar í málefni einstaklinga og fyrirtækja. Þær heimildir takmarkast hins vegar m.a. af eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar og í því ljósi eru löggjafanum sett mörk þegar kemur að reglusetningu sem takmarkar ýmsa þætti eignarréttar, s.s. umráð, ráðstöfun, hagnýtingu o.fl. Auðlindaákvæðinu er augljóslega ætlað að veita löggjafanum ríkari möguleika til að ganga á eignarrétt og takmarka möguleika þess að eignarréttindi geti myndast. Ákvæðið er hins vegar þrengra en eignarréttarákvæðið þar sem það á í meginatriðum einungis að ná til auðlinda og landsréttinda sem ekki eru háð einkaeignarrétti. Af framangreindu leiðir að mörkin sem auðlindaákvæðið setur löggjafanum verða rýmri en mörkin sem eignarréttarákvæðið setur. Hins vegar inniheldur ákvæðið viðmið sem takmarka forræða- og ráðstöfunarmöguleika löggjafans þar sem honum ber að tryggja að nýting auðlinda grundvallist á sjálfbærri þróun,

framsal gæða og réttinda verður að vera tímabundið og löggjafanum verður skylt að kveða á um gjaldtöku vegna nýtingar í ábataskyni.

Ef tekið er mið af þeim markmiðum sem legið hafa til grundvallar við gerð ákvæðisins er eðlilegt að spurt sé að hvaða leyti ákvæðið endurspegli markmiðin sem lágu til grundvallar og hvort í einhverju tilliti sé hugsanlega gengið lengra en þau gefa tilefni til? Að mati SAF er í þessu samhengi lítið við ákvæði 1. mgr. að athuga. Hins vegar vakna spurningar þegar að 2. mgr. kemur. Skilningur samtakanna er að ákvæðum 2. mgr. sé ætlað að tryggja þjóðinni eignarétt yfir náttúruauðlindum og landsréttindum. Hér verða álitamál sem tengjast möguleikum þjóðar til að vera eignaraðili látin liggja milli hluta. Hitt er annað mál að hugsunin virðist vera sú að í heilu lagi verði allir þættir eignarréttar eða möguleikar á að slá eign á náttúruyfyrirbæri færðir frá einstaklingum og lögaðilum. Forræðis- og ráðstöfunarréttur verður hins vegar framseldur í hendur Alþingis og til framkvæmdarvaldsins en aðrir mögulegir eignarréttarþættir skyldir eftir hjá þjóðinni að því er virðist. Að mati SAF endurspeglar þeir þættir sem verða framseldir Alþingi og framkvæmdarvaldi nokkuð vel ytri mörk þeirra markmiða sem frumvarpshöfundar hafa unnið samkvæmt, þ.e. mörk heimilda löggjafans til að skilgreina nýtingu og ráðstöfun auðlinda og réttinda yfir auðlindum. Í því ljósi er að mati SAF eðlilegt að velja því upp hvort heildstæð færsla eignarréttar yfir auðlindum og landsréttindum til þjóðarinnar sé í raun ekki óþörf, þ.e. hvort ekki hefði verið nóg að framselja forræðis- og ráðstöfunarrétt yfir auðlindum utan einkaeignarréttar til Alþingis og framkvæmdarvalds með þeim takmörkunum sem leiða af markmiðum um sjálfbæra þróun, tímabindingu nýtingarréttar og sanngjarna hlutdeild í nýtingarábata. Væri sú leið farin verður ekki séð að nein þörf sé á skilgreiningu „þjóðareignarréttar“ þar sem stefnuyfirlýsing 1. mgr. gæti í raun gengt því hlutverki að endurspeglar hugmyndina um að tryggja að skammtímahagsmunir nýtingaraðila samræmist langtímahagsmunum samfélagsins sem að mati samtakanna endurspeglar vel grunnhugmyndir manna um tilgang þjóðareignar.

Með þjóðareignarfyrirbærinu er verið að draga skurðpunkt þar sem eftir gildistöku frumvarpsins getur ekki orðið til „nýr“ einkaeignarréttur yfir auðlindum. Þeir sem njóta einkaeignarréttar yfir auðlindum við gildistöku munu verða í nokkurri forréttindastöðu líkt og handhafar aflahlutdeilda í fiskveiðistjórnkerfinu fyrir og eftir upptöku kvótakerfisins. Þeir sem hyggjast nýta auðlindir eftir gildistöku verða hins vegar annars vegar háðir eigendum auðlinda eða nýtingarheimildum hins opinbera sem aðeins mega hafa gildi í takmarkaðan tíma. Hætt er við að með þessu verði staða manna ójöfn og eigendur auðlinda geti innleyst auðlindarentu. Þar fyrir utan getur tímabinding nýtingarheimilda skapað hvata fyrir handhafa tímabundinna nýtingarleyfa til þess að „fullnýta“ auðlind á gildistíma nýtingarleyfis.

Auðlindanýting í ferðaþjónustu

Eðlilega er hugtakið *auðlind* allt um lykjandi í ákvæðinu og greinargerð frumvarpsdraganna. Af greinargerðinni verður ráðið að auðlindarhugtakinu sé ætlað að ná til allra náttúruauðlinda þó svo að meginefnið snúi að auðlindum sem ekki eru háðar einkaeignarrétti. Með öllum náttúruauðlindum er þannig átt við þær auðlindir sem íslenska ríkið hefur fullveldisrétt til að nýta og stjórna á landi, innan landhelgi, efnahagslögsögu og á landgrunninu. Samkvæmt íslenskri orðabók merkir hugtakið *auðlind* náttúruauðæfi eða uppsprettu auðs og af umfjöllun greinargerðarinnar verður ráðið að auðlindahugtakinu er ætlað að vera afar víðtækt og ná m.a. til sólarljóss eða sólarorku og annarra auðlinda þó svo að ekki sé í hefðbundnum skilningi hægt að segja að einhver geti átt þær. Í 3. kafla greinargerðarinnar eru tekin dæmi um helstu auðlindir sem munu teljast til náttúruauðlinda og landsréttinda, þ.e. þjóðlendur, þ.m.t. veiðiréttur, auðlindir í jörðu og réttindi yfir yfirborðsvatni, auðlindir hafsbotsins, kolvetni í landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunni Íslands, nytjastofnar á Íslandsmiðum, réttur til nýtingar skóga, beitiréttur, réttindi til tínslu ýmiskonar gróðurs, fjarskiptatíðnir, sjávarföll, vindur, ljós og jafnvel sk. erfðauðlindir. Ytri mörk auðlindahugtaksins afmarkast annars vegar af tengingunni við náttúruna og hins vegar af takmörkum fullveldisréttar, þ.e. auðlind getur ekki talist falla undir ákvæðið nema ríkið hafi tök á að hafa áhrif á nýtingu þeirra. Auðlindir sem falla undir ákvæðið munu með öðrum orðum verða skilgreindar af hinu opinbera t.d. með setningu reglna um nýtingu og því munu geta og vilji þess til að fanga nýtingu með reglusetningu að miklu leyti ráða því hvort náttúrfyrirbærið auðlind geti fallið undir ákvæðið. Í þessu samhengi verður ekki komist hjá því að vekja athygli á að hinn 20. júní sl. samþykkti Alþingi ályktun um skilgreiningu auðlinda (þskj. 55 í 55. máli á 149. löggjafarþingi). Samkvæmt ályktuninni hefur umhverfis- og auðlindaráðherra verið falið að fá sérfræðinga á sviði auðlindaréttar, umhverfisfræða og umhverfisréttar til að semja frumvarp til laga sem skilgreini hvað flokkast til auðlinda hér á landi og hverjar auðlindir Íslands eru. Athyglivert verður að sjá hvernig til tekst enda má gera ráð fyrir að frumvarpið muni innihalda skilgreiningu á auðlindum sem löggjafinn telur rétt að stjórna nýtingu á, a.m.k. á þegar frumvarpið verður lagt fram. Þegar horft er til athugasemda við 1. gr. frumvarpsdraganna verður hins vegar ráðið að auðlindarhugtakið virðist eiga að ráðast af gildi sem ekki er aðeins fjárhagslegt heldur t.d. fagurfræðilegt. Með því virðist gengið lengra en hefðbundin merking hugtaksins *auðlind* gefur tilefni til. Í framangreindu samhengi má segja að auðlindahugtakið verði nokkuð afsleppt og að einhverju leyti bjóða upp á að vafamál skapist um hvort nýting náttúrfyrirbæra teljist auðlindanýting og eigi því að grundvallast á sjálfbærri þróun og að hvaða leyti. Þá kann að vera að einhver álitamál kunni að skapast þegar nýting tveggja eða fleiri náttúrfyrirbæra skarast og að því kemur að ákvarða hvað er nýtt og eftir atvikum í hvaða mæli.

Í 2. og 3. mgr. frumvarpsdraganna er gildissviðið útvíkkað umfram auðlindaskilgreiningu 1. mgr., þ.e. það nær til náttúruauðlinda og landsréttinda sem jafnframt eru sameiginlega nefnd *gæði*. Hugtakið *gæði* hefur almennt þá merkingu að vera hnoss eða hlunnindi, þ.e. dýrgripir eða dýrmæti eða tiltekin réttindi eða hagræði (sem aðrir hafa ekki). Í málsgreinunum er fjallað um eignarrétt og hann tengdur

verðmæti (e. value) sem eðlilega endurspeglar auðlindahugtakið en er þó þrengra en auðlindaákvæði 1. mgr. að því leyti að gildi auðlindarinnar virðist eingöngu eiga að vera fjárhagslegt. Með ákvæðunum er eignarréttur náttúruauðlinda og landsréttinda skilgreindur í grundvallaratriðum. Þar sem ákvæði 1. másl. 1. mgr. virðist ætlað að gegna hlutverki stefnuýfirlýsingar, þ.e. þeirrar hugmyndar að náttúruauðlindir Íslands séu gæði sem þjóðin öll hefur ríkulega hagsmuni af og séu í þeim skilningi sameiginleg verðmæti landsmanna, þarf væntanlega einkum að líta til ákvæða 2. og 3. mgr. í því skyni að átta sig á lagalegum áhrifum á möguleika til nýtingar gæða.

Óhætt er að segja að í greinargerð frumvarpsdraganna er nokkuð greinilega gert ráð fyrir því að ferðaþjónustuaðilar nýti auðlindir sem auðlindaákvæðinu er ætlað að ná til. Þannig er í upphafi 2. kafla vísað til þess að ferðaþjónusta byggist á auðlindum og á bls. 15 er fjallað um aðgang ferðamanna og nýtingu landsvæða í ferðaþjónustu m.t.t. almannaréttar og umhverfisverndarákvæðisins. Þá segir:

Ekki er litið svo á að almannarétturinn komi í veg fyrir að settar verði reglur t.d. um nýtingu ferðaþjónustuaðila í ábataskyni á þjóðlendum eða öðru landi ríkisins sem fellur undir frumvarpsgreinina. Slíkar reglur gætu til dæmis falið í sér að afla þyrfti heimildar til nýtingarinnar. Við veitingu heimildanna þyrfti þá að gæta ákvæða 3. mgr. frumvarpsgreinarinnar 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.

Af framangreindum orðum leiðir að réttur almennings til farar á og yfir land og láð, mögulega þegar með fylgir áhorf, myndataka, upplifun o.fl. sem einkennir ferðamannahegðun, geri það að verkum að náttúrufrýrbæri geti talist í nýtingu sem auðlind. Í framhaldinu segir einnig:

Ýmis dæmi eru um það í íslenskri 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, fjallagrasa, 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.

Af framangreindu leiðir að ferðamennska geti aðeins talist til auðlindanýtingar að hún eigi sér stað í atvinnuskyni, þ.e. að hún sé ekki starfrækt „til einkaferðanota“ heldur til í þágu annarra ferðamanna. Þannig verður almannaréttur að auðlind þegar hann er nýttur í atvinnuskyni. Af umfjölluninni verður einnig ráðið að undir þeim kringumstæðum eigi auðlindaákvæðið að virkjast og löggjafanum verði skylt að tryggja að nýtingin verði í samræmi við sjónarmið um sjálfbæra þróun, reisa umgjörð um nýtingarheimildir og tryggja gjaldtöku.

Rétt er að taka fram að SAF gera engar athugasemdir við ákvæði 2. másl. 1. mgr. um sjálfbæra þróun enda rímar sú áhersla mjög vel við áherslur í starfi samtakanna. Í því ljósi kann m.a. að reynast nauðsynlegt að takmarka aðgang að náttúrufrýrbærum eða setja um hann nýtingarreglur í nýtingarheimildum í ljósi umhverfisverndarsjónarmiða. Nánari afmörkun auðlindarnýtingarinnar sjálfrar gæti hins vegar orðið erfitt viðfangsefni þar sem afurð hennar er bæði haldlítill og erfið í mælingu.

Gjaldtaka

Þegar að gjaldtöku vegna auðlindanýtingar í ferðaþjónustu kemur vandast málið nokkuð. Á bls. 23 í greinargerð frumvarpsdraganna segir:

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.

Af framangreindu leiðir að löggjafanum verður skylt að taka gjald af auðlindanýtingu í ferðaþjónustu sem á sér stað í ábataskyni en verði frjálst að taka gjald í ferðaþjónustu sem er rekinn á grundvelli annarskonar hagsmuna. Þar með er ekki gert ráð fyrir að taka auðlindagjalds eigi að stjórna eða takmarka t.d. umferð um náttúrufrýrbæri heldur eigi sú stýring aðeins að koma fram í nýtingarheimildum. Í ljósi þess að gildi auðlinda á bæði að vera fjárhagslegt og fagurfræðilegt má velta fyrir sér hversu málefnalegt það getur talist að veita löggjafanum fullt frelsi til gjaldtöku af ferðaþjónustu sem ekki er rekin í hagnaðarskyni og jafnframt hvort því megi ekki mæta með því að tryggja ferðaþjónustufyrirtækjum forgang til nýtingar.

Á bls. 6 segir:

Fyrirkomulag gjaldtöku getur verið með ýmsum hætti eftir því sem hentar eðli hvernar 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, sbr. 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 gjalddöku 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. Almennt 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.

Að mati SAF er rétt að fagna sérstaklega þeirri áherslu sem þarna er lögð á að gjaldtaka megi ekki hamla nýtingu og eðlilegri arðsemi. Af fenginni reynslu má þó gera ráð fyrir að miklar umræður muni eiga sér stað um hver *eðlileg arðsemi* geti verið, þ.e. um skilgreiningu hennar. Að mati SAF er afar mikilvægt að slík skilgreining taki ekki einungis mið af efnahagssveiflum í greininni og íslensku hagkerfi, þ.e. að mikil arðsemi á tilteknu tímabili verði ekki tekin af fyrirtækjum í greininni og hún látin sitja uppi með slaka, enga eða neikvæða arðsemi á öðrum tímabilum.

SAF benda á að umtalsverð gjaldtaka á sér stað um þessar mundir í þjóðgörðum í formi þjónustugjalda og er hún orðin umtalsvert íþyngjandi fyrir ferðapjónustuaðila. Það verður að vera tryggt að mat á eðlilegri arðsemi taki fullt tillit til áhrifa slíkrar gjalddöku á rekstur.

Samtökin áskilja sér rétt að koma með frekari ábendingar eða athugasemdir á síðari stigum

Virðingarfyllt,

f.h. SAF – Samtaka ferðapjónustunnar



Benedikt S. Benediktsson, lögfræðingur