

Reykjavík, 27. júní 2019  
ÍLS/ 5.14Forsætisráðuneytið  
Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg  
101 Reykjavík

## Efni: Umsögn um frumvarp til stjórnarskipunarlaga

Vísað er til frumvarps til stjórnarskipunarlaga um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands um auðlindir í náttúru Íslands, sbr. mál nr. S-128/2019 í samráðsgátt stjórnarráðsins. Eftirfarandi eru athugasemdir samstæðu Orkuveitu Reykjavíkur vegna málsins en þær eru settar fram í nafni fyrirtækisins og dótturfélaga þess. Þar sem vísað er til OR í umsögn þessari er því átt við samstæðu OR í heild sinni og afstöðu hennar.

### 1. Hlutverk OR og dótturfélaga – Grunnur að lífsgæðum

Orkuveita Reykjavíkur er sameignarfyrirtæki í eigu þriggja sveitarfélaga, Reykjavíkurborgar, Akraneskaupstaðar og Borgarbyggðar. Fyrirtækið á fjögur dótturfélög, Veitur ohf., Orkuveitu Reykjavíkur vatns- og fráveitu sf., Orku náttúrunnar ohf. og Gagnaveitu Reykjavíkur. Í kjarnastarfsemi þessara fyrirtækja felst vinnsla, framleiðsla og sala raforku og heits vatns og gufu og rekstur grunnkerfa, svo sem dreifiveitu rafmagns, hitaveitu, vatnsveitu, fráveitu og gagnaveitu. Þá sinnir OR rannsóknar- og nýsköpunarstarfi sem nýtist kjarnastarfsemi fyrirtækisins.

Af framangreindu leiðir að grundvöllur starfsemi OR tryggir grunnþarfir fólks og fyrirtækja í samfélaginu og byggist á nýtingu tiltekinna auðlinda í íslenskri náttúru.

### 2. Skýra hugtakið sjálfbær þróun

OR fagnar fyrirliggjandi frumvarpi til stjórnarskipunarlaga um auðlindir í náttúru Íslands. Nýting auðlinda í náttúru Íslands er undirstaða hagsældar og velmegunar hér á landi og því mikilvægt að farið sé með þær þannig að hagsmunir komandi kynslóða til nýtingar þeirra verði ekki skertir. Að því leyti skiptir miklu máli að í auðlindaákvæði sé kveðið á um þá grundvallarreglu umhverfisréttar að nýting auðlinda grundvallist á sjálfbærri þróun. Þannig er það mikið hagsmunamál að 1. mgr. fyrirliggjandi frumvarps nái fram að ganga. Íslenskt samfélag hefur alla burði til að vinna eftir hugmyndafræði sjálfbærrar þróunar og vera leiðandi í umhverfis- og loftslagsmálum.

Að þessu sögðu telur OR hins vegar að í frumvarpsdrögum mætti skýra betur hvað felist í hugtakinu *sjálfbær þróun* sem komi til með að leggja línurnar fyrir nýtingu auðlinda nái frumvarpið fram að ganga. Í sjálfbærri þróun felst það grundvallaratriði að komandi kynslóðir búi við sömu tækifæri og núlifandi kynslóðir til að nýta auðlindir og þarf það að koma skýrar fram. Mætti t.d. horfa til norsku stjórnarskrárinnar<sup>1</sup> í því sambandi. Með hliðsjón af þessu getur komið til greina að 2. ml. 1. mgr. verði svohljóðandi: „*Nýting auðlinda*

<sup>1</sup> 1. mgr. 112. gr. norsku stjórnarskrárinnar segir að nýta eigi náttúruauðlindir út frá langtíma- og heildarhagsmunum þannig að ekki sé gengið á rétt komandi kynslóða.

skal grundvallast á sjálfbærri þróun þannig að tækifæri komandi kynslóða til að nýta þær séu ekki skert.“

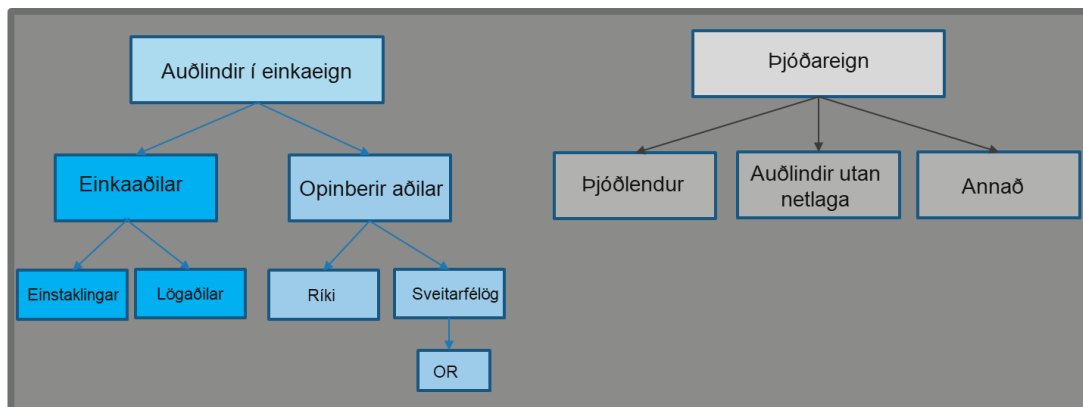
### 3. Hugað er að almannahagsmunum og tækifærum til nýtingar

OR finnst sanngjarnt að gjald sé tekið fyrir afnota- eða nýtingarheimildir þegar um nýtingu í hagnaðarskyni er að ræða. Því ber að fagna að í frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir að gjald verði tekið af nýtingu auðlinda þegar um samfélagsleg þjónustuverkefni er að ræða sem rekin eru af opinberum aðilum sbr. athugasemdir í greinargerð með því. eru þar sérstaklega nefnd verkefni sem OR og dótturfélög sinna, þ.e. vatns- og hitaveitur. Þar er um að ræða grunnstoðir í íslensku samfélagi og brýnt að opinber álög vegna nýtingar þeirra í þágu almannahagsmuna séu sem minnst.

### 4. Skýra inntak hugtaksins þjóðareign (einkaeign vs. opinber eign)

Sem fyrr segir er samstæða OR í eigu þriggja sveitarfélaga, m.ö.o. er um að ræða fyrirtæki í opinberri eigu. Í starfsemi OR felst að fyrirtækið nýtir auðlindir í íslenskri náttúru. Eðli málsins samkvæmt mun auðlindaákvæði í stjórnarskrá Íslands því hafa bein áhrif á starfsemi fyrirtækisins og dótturfélaga þess. Um nýtingu auðlinda af þeirra hálfu gilda lög á viðkomandi sviði, nýtingarleyfi og er nýtingin háð eftirliti opinberra aðila.

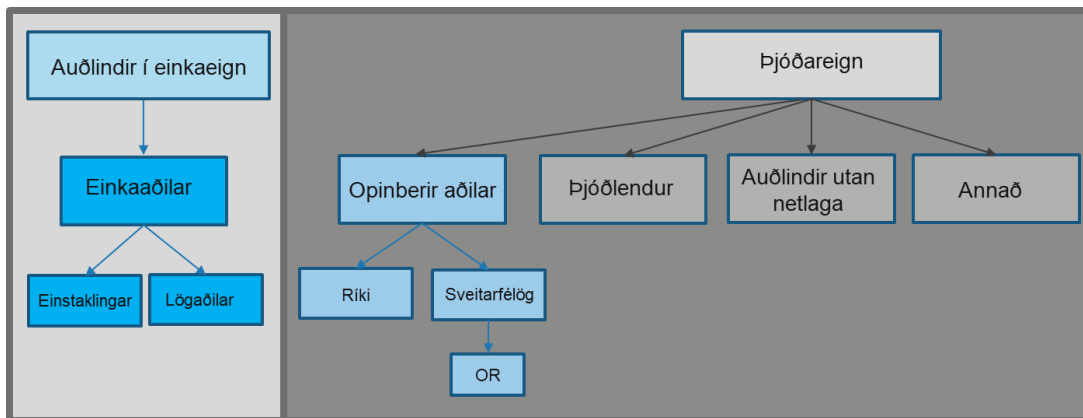
OR nýtir auðlindir m.a. á jörðum í eigu fyrirtækisins en einnig í eigu einkaaðila auk þess að nýta auðlindir á þjóðlendum. OR telur það nokkuð skýrt af lestri frumvarpsins og greinargerðar með því að auðlindir á landi í eigu OR teljist samkvæmt því vera undirorpnar einkaeignar-réttarhugtakinu. Hið sama myndi gildi um nýtingu auðlinda á landi í eigu einkaaðila. Þetta er skýrt ef lesin er greinargerð með frumvarpinu (sjá mynd 1).



Mynd 1 - Auðlindir í einkaeign og auðlindir í þjóðareign skv. einkaréttarhugtakinu.

Hins vegar er ekki víst að skilningur allra væri sá sami ef greinargerðin væri ekki lesin. Byggist það á því að almennur málskilningur hugtaksins „einkaeign“ er mjög líklega í takti við skýringu hugtaksins eins og það er skilgreint í orðabók: „eign einstaklinga en ekki ríkis, sveitar- eða samvinnufélaga.“<sup>2</sup> Af þessu leiðir að líklegt sé að hinn almenni leikmaður myndi telja að eignir ríkis eða sveitarfélaga (og fyrirtækja / stofnana í þeirra eigu) teldust vera eignir í opinberri eigu og þar af leiðandi þjóðareign skv. skv. 2. mgr. (sjá mynd 2).

<sup>2</sup> Sjá bls. 4 í greinargerð með frumvarpinu, sbr. einnig Íslenska orðabók, útgefin af Eddu í Reykjavík árið 2002



Mynd 2 - Auðlindir í einkaeign skv. orðabók og þar af leiðandi möguleg túlkun leikmanns á auðlindum í þjóðareign.

OR er í opinberri eigu og því hefur fyrirtækið mikla hagsmuni af því að hugtakið þjóðareign sé skýrt og að enginn vafi leiki á því hvar skipa beri auðlindum og landsréttindum í opinberri eigu sess. Ákvæði 2. mgr. ákvæðisins er kjarni fyrirliggjandi frumvarps og brýnt er að mjög skýrt sé hvernig skilja eigi hugtakið *þjóðareign* sem þar er afmarkað. Hugsanlega mætti skýra það betur með því að orða nákvæmlega hvað felist í hugtakinu t.d. með svohljóðandi hætti: „Náttúruauðlindir og landsréttindi sem hvorki eru í beinni eigu einkaaðila né opinberra aðila eru þjóðareign.“ Það er lykilatriði, bæði fyrir almenning og alla þá aðila sem nýta auðlindir í íslensku náttúru, að réttarstaða þeirra vegna nýtingarinnar sé skýr og að ákvæðið orki ekki tvímælis.

Virðingarfyllst,



Hildigunnur Thorsteinsson  
Framkvæmdastjóri Próunar



Íris Lind Sæmundsdóttir  
Lögfræðingur

Afrit: Samorka