

Um þjóðareign á auðlindum

Ekki kemur vel fram í greinargerðinni af hverju allar náttúruauðlindir ættu að vera í þjóðareign. Mörg dæmi eru um að auðlindir í einkaeigu séu nýttar af framsýni og gætni, jafnvel meiri en sams konar auðlindir sem ríkið á. Skoðum þetta nánar.

Lax- og silungsveiði hér á landi er dæmi um farsæla nýtingu á auðlind í einkaeign. Á Íslandi eiga landeigendur laxveiðiár en lög kveða á um að þeir, sem eiga veiðirétt við sömu á eða vatn, stofni félag um veiðina. Þetta fyrirkomulag hefur heppnast vel. Stangveiði á Íslandi er eftirsótt bæði hér heima og erlendis. Fyrir nokkrum árum var rætt um að einn veiddur lax á sumri þýddi eina milljón í verði veiðjarðar. Nýleg athugun bendir til þess að verðmætið sé jafnvel enn meira. Samkvæmt henni er virði íslenskra lax- og silungsveiða fyrir landeigendur rúmir 70 milljarðar króna. Ábati innlendra veiðimanna umfram kostnað við veiðina er um 100 milljarðar að núvirði samkvæmt sömu heimild.¹ Til samanburðar má nefna að fyrir fáum árum var slegið máli á verðmæti nokkurra annarra auðlinda landsmanna:

- *Fiskimið: 1.100-1.200 milljarðar króna.*
- *Jarðhiti til upphitunar: 200-500 milljarðar (hér vantar ábata af sundlaugum, hita í götum o.fl.).*
- *Fallvötn og jarðhiti til rafmagnsframleiðslu: 20-100 milljarðar (aðeins það sem þegar hefur verið virkjað, hér vantar auk þess ábata neytenda af lágu rafmagnsverði).²*

Þetta eru allt verðmæti umfram kostnað, en stundum er verðmæti auðlinda ruglað saman við áhrif hvers kyns atvinnustarfsemi á veltu í þjóðfélaginu. Af tölunum má ráða að verðmæti lax- og silungsveiða sé af svipaðri stærðargráðu og virði jarðhita til upphitunar og virði fallvatna og jarðhita til rafmagnsframleiðslu. Veiðimenn borga meira fyrir rétt til þess að veiða í íslenskum laxveiðiám en í veiðiám í grannlöndunum, sem eru ýmist í almenningseign eða í einkaeign. Fyrir nokkrum árum var talið að þrem sinnum dýrara væri að jafnaði að veiða í einn dag í íslenskri laxveiðiá en í skoskri á. Ágóði landeiganda á Íslandi af sölu eins veiðileyfis var talinn vera meiri en öll útgjöld laxveiðimanns í skoskri á. Þetta á sér sjálfsgagt fleiri en eina skýringu, en fræðimenn þakka þetta meðal annars lögum sem gilda um veiðar í ám og vötnum á Íslandi.³

Þegar frumgerð botnvörpunnar kom til sögunnar voru eigendur fjarða og annarra afmarkaðra hafsvæða við Bretland varkárari en yfirvöld sem fóru með völd á hafsvæðum í almenningseign. Botnvörpuveiðar hafa tíðkast lengi og álíka gamlar eru áhyggjur manna af því að þær spilli fiskigengd til langframa. Árið 1377 var Englandskonungi afhent áskorun um að banna veiðar með eins konar botnvörpu við landið, en hann sinnti beiðninni ekki. Náttúran fékk aðeins að njóta vafans „þar sem einkaaðilar áttu yfir að segja veiðisvæðunum.“⁴ Nú er vitað að botnvarpa getur farið illa hafsbötn þar sem hann er viðkvæmur. Þetta dæmi sýnir að fólk fer stundum varlegar með eigin eign en annarra. Sjaldnast fer samt vel á því að eigendur

¹ Hagfræðistofnun, 2018, Virði lax- og silungsveiða. Sótt af http://www.hhi.is/sites/hhi.is/files/sjz/virdi_lax-_og_silungsveidi_16.11.2018_0.pdf

² Sigurður Jóhannesson, 2015, Verðmæti auðlinda í almannaeigu. *Þjóðareign 2015. Erindi á málþingi um nýtingu auðlinda Íslands, eignarhald og skiptingu auðlindaarðs, á vegum Landverndar, Alþýðusambandsins og B.S.R.B.*

³ Sveinn Agnarsson, Alan Ruthford, G. Riddington, 2008, „Economic Impact of Angling in Scotland and Iceland,“ bókarkafli í *Global Challenges í Recreational Fisheries*, bls. 199. Sótt af https://www.researchgate.net/publication/230215615_Economic_Impact_of_Angling_in_Scotland_and_Iceland.

⁴ Ásgeir Jakobsson, 2005, Kastað í Flóanum, bls. 15.

auðlinda á landi og sjó geti ráðstafað þeim að vild. Nýting þeirra snertir oftast fleiri en eigendurna og viðskiptavinum þeirra. Þess vegna er skynsamlegt að reglur gildi um meðferð á auðlindum í einkaeigu og að hún sé háð opinberum leyfum. En ekki er þar með sagt að eignarréttur á auðlindum – sem sjaldan er nema takmarkaður nýtingarréttur – sé alltaf best kominn hjá hinu opinbera.

Við þetta má bæta að stefna íslenskra stjórnvalda í nýtingu lands er um margt óljós og jafnvel mótsagnakennd. Fyrir fáum árum kom sú skoðun fram á fundi, sem ég átti með ráðuneytisstarfsmönnum, að sumar jarðir hér á landi þyrfti ríkið sennilega að eiga til þess að vernda kjarr og lyng fyrir skógrækt – sem ríkið borgar fyrir.⁵ Það er ekkert einsdæmi að eitt rekist á annað í stefnu hins opinbera um landnýtingu. Ríkisstofnanir sem vinna að gróðurvernd hafa komist upp með að reka hver sína stefnu. Afstaða Skógræktarinnar og Náttúrufræðistofnunar til skógræktar er gjörólík, eins og sjá má með því að skoða heimasíður stofnananna. Gott dæmi um andstæða stefnu ríkisstofnana í þessum efnum má sjá þegar ekið er að þjóðgarðinum í Ásbyrgi. Þegar þjóðgarðurinn var stofnaður stóðu vonir til að hann næði yfir Sandinn norður af Byrginu, enda hafði hann tilheyrt jörðinni Ási, sem Náttúruverndarráð átti. En í ljós kom að fyrri landeigendur höfðu afhent Landgræðslunni Sandinn án endurgjalds og hún vildi ekki láta hann af hendi undir þjóðgarð.⁶ Landgræðslan og Náttúruverndarráð vildu bæði græða landið en aðferðin var ólík. Landgræðslan ræktaði Sandinn með nýjum tegundum, en í þjóðgarðinum var stefnan sú að hlúa að þeim gróðri sem fyrir var. Bæði Landgræðslan og Náttúruverndarráð voru ríkisstofnanir. Hvor ætli hafi verið fulltrúi „íslensku þjóðarinnar“? Varla báðar, því að hér var stefnt í gagnstæðar áttir. Hinn raunverulegi eigandi virðist hér ekki vera þjóðin, heldur stofnanir ríkisins, eða öllu heldur starfsmenn þeirra. Ekki þarf að hafa mörg orð um það að það nær ekki nokkurri átt að skattpeningum sé varið til að halda uppi stofnunum sem vinna á sama sviði en hafa andstæða stefnu. En sennilega þjónar það ekki skammtímahagsmunum stjórnámálanna að höggva á hnútinn og móta eina stefnu í þessum málum. Það mundi þýða að einhverjir embættismenn biðu lægri hlut og líkast til mundi heyrast mest í þeim í framhaldinu.

Ísland hefur verið aðili að samningi Sameinuðu þjóðanna um verndun líffræðilegrar fjölbreytni frá 1994, en í umhverfisendurskoðun Ríkisendurskoðunar frá 2006 kemur fram að aðildin hafi til þessa haft mjög takmörkuð áhrif á íslenska löggjöf og opinbera stefnu. Lykilhugtök eins og sjálfbær landnýting og líffræðileg fjölbreytni komi nokkrum sinnum fyrir í lögum en þau séu hvergi skilgreind nákvæmlega og það skapi óvissu um túlkun og framkvæmd.⁷ Rúmur áratugur er síðan þetta var ritað og ýmislegt kann að hafa breyst á þeim tíma, en ekki verður séð að stofnanir ríkisins leggi sama skilning í lykilhugtök á þessu sviði.⁸

⁵ Hagfræðistofnun, 2017, Ábúðarjarðir í ríkiseigu, bls. 31-32.

⁶ Sigrún Helgadóttir, Jökulsárgljúfur, Dettifoss, Ásbyrgi og allt þar á milli, bls. 102.

⁷ Ríkisendurskoðun, 2006, Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni. Umhverfisendurskoðun. Sótt af: <https://rikisendurskodun.is/samningurinn-um-liffraedilega-fjolebreytni-umhverfisendurskodun/>

⁸ Sjá til dæmis Umhverfisráðuneytið, 2011, Náttúruvernd. Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands, sótt af: https://www.stjornarradid.is/media/umhverfisraduneyti-media/media/PDF_skrar/Hvitbok_natturuvernd.pdf og Umsögn Skógræktar ríkisins um skýrslu nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga, 2011, sótt af <https://www.skogur.is/static/files/umsagnir/Umsogn-Sr-um-hvitbok.pdf>

Sjónarmið um atvinnu vega stundum þyngra hjá hinu opinbera en varkárni í meðferð náttúrugæða. Kringilsárrani var friðlýstur árið 1975,⁹ en friðlýsingunni var breytt árið 2003 til þess að koma fyrir virkjunarlóni vagna Kárahnjúkavirkjunar. En ofan við efsta borð Háslóns er Raninn áfram friðaður fyrir öllu raski, að viðlagðri refsingu.¹⁰ Í september 2018 felldi úrskurðarnefnd auðlinda- og umhverfismála úr gildi ákvörðun Matvælastofnunar frá 2017 um að veita tveim fyrirtækjum rekstrarleyfi fyrir 17.500 tonna ársframleiðslu af laxi í opnum sjókvíum í Patreksfirði og Tálknafirði. Norskur lax er notaður í eldinu og hætta er á að hann blandist íslenskum laxi og smiti hann af lús og annarri óværu. Taldi úrskurðarnefndin að aðrir valkostir en opið sjókvíaeldi hefðu ekki verið skoðaðir nægilega.¹¹ En hér greip alþingi inn í og samþykkti lög sem beindust sérstaklega að úrskurðinum: „Sé rekstrarleyfi fellt úr gildi getur ráðherra, að fenginni umsögn Matvælastofnunar, enda mæli ríkar ástæður með því, gefið út rekstrarleyfi til bráðabirgða til allt að tíu mánaða... [S]kal Matvælastofnun ekki stöðva rekstur fiskeldisstöðvar fyrr en fyrir liggur hvort sótt verði um rekstrarleyfi til bráðabirgða.“ Samþykkir voru 45, 6 greiddu ekki atkvæði, en 12 voru fjarstaddir.¹²

Þetta má taka þannig saman:

- Opinbert eignarhald er ekki skilyrði fyrir farsælli nýtingu náttúruauðlinda.
- Stefna ríkisins í nýtingu lands er oft og tíðum óljós og mótsagnakennd.
- Ríkið fylgir ekki eftir alþjóðasamningum um náttúruvernd sem það hefur gengist undir.
- Ríkið virðir ekki eigin friðanir eða lög, sem eiga að tryggja varkárni í meðferð náttúruauðlinda, þegar það rekst á sjónarmið um atvinnu.

Í þessu ljósi virðist brýnna að ríkið skýri stefnu sína um nýtingu og varðveislu náttúruauðlinda en að það lýsi ævarandi eignarhaldi sínu á þeim.

Reykjavík, júní 2019,
Sigurður Jóhannesson,
Víðihlíð 20, 105 Reykjavík,
sjz@hi.is .

⁹ Stjórnartíðindi B, nr. 524/1975.

¹⁰ Stjórnartíðindi B, nr. 181/2003.

¹¹ Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, 2018, 5/2018 Fjarðalax, sótt af <https://uua.is/urleits/5-2018-fjardalax/>, 3/2018 Arctic Sea Farm, sótt af: <https://uua.is/urleits/3-2018-arctic-sea-farm/>.

¹² Lög um breytingu á lögum um fiskeldi, nr. 71/2008 með síðari breytingum (rekstrarleyfi til bráðabirgða), vefur alþingis.