



Departementet for Råstoffer
Att.: Jørgen T. Hammeken-Holm

Sendt pr. e-mail asn@nanoq.gl

Nuuk, den 16. november 2023
Brev nr. D23-12516
Sagsnr. S23-184

Høringssvar til forslag til Inatsisartutlov om lokale mineaktiviteter, small scale.

Grønlands Erhverv (GE) fremsender hermed høringssvar til ovennævnte lovforslag. Det understreges, at lovforslagets betydning for råstofbranchens rettighedshavere er vurderet som værende omfattende og især kan udgøre en direkte eller indirekte risiko i forhold til at kunne rejse kapital for råstofsektoren.

GE ser positivt på, at der med loven tilvejebringes den relevante lovgivning til gavn for en lang række grønlandske virksomheder, der siden ændringen af råstofloven har afventet et paradigme. Men dette rejse bekymringer hertil i forhold til forholdet mellem stråmandsvirksomhed og legal ejer.

Både GE og mineralbranchens rettighedshavere støtter op om, at små skala aktiviteter skal udvikles og være til gavn for samfundet. Høringssvaret afgives med henblik på at sikre, at dette formål kan realiseres men ikke på bekostning af licens-/rettighedshaverne og andre, der støtter ret på grønlandsk lovgivning og licenser – efterforsknings- som udnyttelseslicenser.

Der er store investeringer forbundet med licensbaseret efterforskning, og Grønland har behov for at beskytte dels licensernes eksklusivitet og dels Grønlands rolle og attraktivitet som investeringsland.

Med lovforslaget åbnes der op for, at der kan etableres aktivitet i et licensområde uden hensyntagen til den erhvervede rettighed, som en licens er. Dette vækker i overskriftform følgende bekymringer:

1. Tab af eksklusivitet for licenshavere.
2. Brud på IFC- standarder og lavere ESG-standarder.
3. Sikkerhedsmæssige udfordringer, og dermed forsikringsmæssige konsekvenser
4. Risiko for tab af attraktiviteten ved at engagere lokale medarbejdere til at arbejde i licensområder.
5. Tab af attraktivitet for investorer.
6. Udfordringer med at opnå udnyttelseslicenser for et efterforskningsområde, hvor der har udviklet sig lokale aktiviteter, omfattet af lovforslaget.
7. Risiko for hvidvaskning.

Ad 1 – tab af eksklusivitet for efterforskningslicenser.

Lovforslagets § 6 fjerner de facto eksklusiviteten i en licenseret efterforskningsområde, idet små skala operatører uden tilladelse (og licens) kan foretage aktiviteter indenfor efterforskningsområdet, som er tildelt i licens til en anden. Konsekvensen heraf er som nævnt, at der tabes eksklusivitet, også selvom der ikke i praksis udstedes en licens til små skalaoperatøren. Dette har betydning for bl.a. mulighederne for at sikre finansiering, da både eksklusiviteten og hensynet til lokalbefolkningens rettigheder er vigtige komponenter, når finansieringsaftaler skal indgås.

Der er ingen tilskyndelse for en indehaver af en efterforskningslicens med eksklusivitet til at udforske, finde en ressource og derefter lade en lokal små skala efterforsker udvinde den pågældende eller anden mineralressource i samme område men udne de samme restriktioner.

Lovforslaget udvidet ret til efterforskning for lokale kan statuere ekspropriation i forhold til de allerede eksisterende, eksklusive og tildelte efterforskningslicenser, jf. lovforslagets § 16, stk. 1. Når man i lovforslaget har medtaget en bestemmelse om netop ekspropriation og muligheden herfor, efterlyser GE en holdning til fra departementets side, hvorfor følgende ikke kan sidestilles med ekspropriation:

Licenshaverens eksklusive efterforskningsret risikerer at miste værdi grundet den lokale udvinding af mineraler eller andet, som nu vil være et delt projekt, som selvsagt ikke indgik i oplysningerne, givet i forbindelse med, at rettighedshaverens licens blev givet.

Dette vil igen give nye udfordringer i forhold til at fremskaffe finansiering/investorer.

Dette begrundes i sig selv, at indsamling og efterforskning i henhold til forslagets §§ 6 & 7 ikke bør foregå i noget område, hvortil der er knyttet en eksklusiv efterforskningslicens, hvis loven bliver sat i kraft i sin nuværende form.

Der bør endvidere indføres en ordning, hvorefter en efterforsknings licenshaver kan forhandle med de lokale, hvis én eller flere ønsker at opstarte en små skala (håndværksmæssigt) minedrift med accept fra såvel licenshaveren som fra MLSA. Denne fremgangsmåde vil også have fuldstændig åbenhed omkring, hvad de forretningsmæssigt bevæger sig ind i.

Ad 2 – Brud på IFC-standarder og lavere ESG-standarder.

IFC-standarderne sætter principper for, hvordan selskaberne skal håndtere miljømæssige og sociale risici, forbundet med deres projekter med henblik på at kunne forebygge og begrænse risici.

Når rettighedshaverne taber deres eksklusivitet og kontrol med deres licensområder, indføres nye risici. Dette vil have betydning for adgangen til finansiering, fordi man ikke kan – eller får sværere ved at – efterleve de ønskede standarder, som oftest vil være et krav for finansiering.

I henhold til § 6 i lovforslaget kan et ubestemt antal lokale borgere uden særlig tilladelse opsamle og efterforske med håndholdte redskaber ethvert mineral – kommercielt eller ikke-kommercielt i områder, dækket af en licens.

Undtagelsen hertil er, at områder, hvortil der er givet udnyttelseslicens ikke er omfattet af denne bestemmelse, § 8.

GE foreslår, at en bestemmelse om, at mineselskaber, der er fremme i processen om at opnå udnyttelsestilladelse, og som har fået godkendelse til et kommissorium og har afholdt præhøring i henhold til § 87a i den nuværende Råstoflov, bliver behandlet efter reglen i forslagets § 43, som om de havde fået en udnyttelsestilladelse, hvorved lokale borgere ikke kan indsamle og eftersøge mineraler i det pågældende område.

Som et minimum foreslås det, at der indsættes en bestemmelse om, at indsamling og efterforskning i henhold til §§ 6 & 7 i forslaget ikke kan udøves i områder, hvor licens-/rettighedshaveren har fået en projektbeskrivelse godkendt af en præ-høring i henhold til § 87a i den gældende Råstoflov og til § 44 i forslaget, der er sendt i høring.

Dette vil være i overensstemmelse med forslaget i relation til, at licenshaver har fået en projektbeskrivelse godkendt i henhold til § 87a med henblik på at søge om udnyttelsestilladelse.

Områderne, hvori fremskredne projekter er i færd med at opnå udnyttelsestilladelse, er så små, at en succesfyldt udnyttelse i disse områder vil være til gavn for Grønland og bør derfor ikke hindres eller besværliggøres.

Ad. 3 – Sikkerhedsmæssige udfordringer og forsikringsmæssige konsekvenser.

Med flere personer og aktiviteter indenfor et givent område øges risikoen for ulykker, bl.a. når der er sprængstoffer og tungt maskineri involveret. At man ikke kan påvise at en licens i praksis er eksklusiv, rejser spørgsmål om omkostninger, relateret til ansvar og dermed forsikring. Men den grundlæggende risiko for ulykker bør iagttages.

Herunder er der bekymring for, hvad grundlaget for reguleringer i loven, det er.

Det noteres, at der ikke synes at være samme krav til små skala operationerne, som til de licenserede aktiviteter. Det forudsættes, at man har overvejet dette aspekt i forbindelse med udarbejdelse af forslaget.

Der stilles godt nok i § 1, stk. 2, krav om, at aktiviteter, der udøves i henhold til loven, skal udføres efter en international standard. Der stilles endvidere krav om anvendelse af "best praksis", men hvad, der ligger i disse krav, vurderes at være ganske uklart for små skalasegmentet.

Love mangler afgrænsning af det ansvar, som kan pålægges små skala efterforskning.

Ad. 4 – Risiko for tab af attraktiviteten ved at engagere lokal arbejdskraft.

GE understreger, at der kun er god vilje til og ønske om at kunne engagere lokal arbejdskraft hos rettighedshaverne og hos grønlandske virksomheder generelt. Dette stimuleres og opfordres der til, som forholdene er i dag. Lovforslaget udfordrer denne attraktivitet, da man ikke kan sikre sig alle medarbejderes loyalitet igennem kontrakter.

Dermed er der risiko for, at de medarbejdere, der engageres, og som får adgang til et licenseret område, udnytter muligheden til konkurrerende aktivitet, eller opnår en mulighed via deres ansættelsesforhold, som skaber nogle af de udfordringer, som forsøges belyst i høringssvaret. Ikke alle af disse risici kan afdækkes via klausuler (slet ikke konkurrenceklausuler) og/l kontrakter.

Ad. 5 & 6 – Tab af attraktivitet for investeringer og sværere adgang til udnyttelseslicens.

Summen af tabet af eksklusivitet, øget risici, lavere standarder og tab af kontrol vil formentlig medføre, at det bliver sværere at tilvejebringe investeringer og finansiering.

Hvis man vælger at ville løse dette lovgivningsmæssigt, er det helt essentielt, at reglerne sætter rammer og struktur for småskala og ikke lader små skala operationer udvikle sig til større og i konkurrencemæssig henseende relevante virksomheder.

Dette vil for det første stride imod de grundlæggende efterforsknings- og udvindingsbetingelser, hvilket kunne få en negativ virkning på Grønlands ry og rygte som et land, hvor givne licenser ikke sikre rettighedshaverne i henhold til disse i tilstrækkelig grad i forhold til deres investeringer.

En konsekvens af, at der tildes udnyttelseslicens, er, at små skalaoperatøren mister sin adgang til at drive det pågældende erhverv i området. På trods heraf kan det ikke afvises, at investorer ikke ønsker at medvirke til finansiering af aktiviteter, der har negativ påvirkning på lokalbefolkningen.

Jo flere/større usikkerheder et projekt behæftes med af forskellig karakter, jo sværere bliver det at opnå finansiering.

Alternative løsninger til at opnå lovens hensigt.

Som omtalt er der blandt rettighedshaverne interesse i, at små skalasegmentet udvikles, og at dialogen mellem enerettighedshavere og små skalaoperatører styrkes. Dette understøtter eksisterende lovgivning allerede, og det synes at være et uproportionalt skridt at tage at fjerne behovet for en forudgående tilladelse/aftale om adgang til et licenseret efterforskningsområde.

Det er ikke oplevelsen, at forslaget fremme dialog – tværtimod:

1. Da alle licenser er underlagt en høringsperiode før tildeling, kan en små skalaoperatør give sin interesse til kende i denne proces, hvorefter et område kan udtages til den ønskede aktivitet.
2. En adgang til aktivitet i små skalasegmentet, der relaterer sig til en rettighedshavers efterforskningslicensområde, bør basere sig på en aftale mellem parterne. Dette er der flere gode eksempler på i Grønland. Det kan evt. indføres, at hvis der ikke kan opnås enighed til en sådan aftale mellem parterne, kan man indføre en appelmulighed, hvorved en interesseret små skalaoperatør vil kunne få sig sag hørt og behandlet hos myndighederne.

Denne aftalemodel vil tage højde for, at forhold, geografi m.v. vil variere mellem områderne. En aftale vil kunne tilpasses de faktiske omstændigheder, herunder vilkår for færden i området, brug af infrastrukturen, sprængningsprogrammer m.v.

Den risiko, der er for, at loven vil ramme skævt, vil med den foreslåede model blive begrænset, hvis man også stiller en appelmulighed for små skalasegmentet til rådighed i det omfang, at der ikke kan opnås enighed mellem parterne. Grænserne for, hvad sådan en appelinstans kan tage stilling til og hjemmelsgrundlaget herfor, skal fastlægges.

3. Der kan gives adgang til små skalaoperationer i ikke-eksklusive prospecting-områder.
4. Igennem indgåelse af en "social contract" kan der udvikles en mineaktivitet til gavn for lokalområdet i et samarbejde med det selskab, der har licensen for området.
5. Alternativt vil en ansøgning fra små skalaoperatøren til Naalakkersuisut om adgang til et område, dækket af en efterforskningslicens kunne tildeles på betingelse af, at licens rettighedshaveren får adgang til at komme med betragtninger og restriktioner, relateret til igangværende aktiviteter (boringer, sprængninger m.v.). En tilladelse vil så kunne være tidsbegrænset.

Øvrige kommentarer.

Målet med forslaget til bestemmelserne om eneret i kapitel 3 er, at man søger at skabe arbejdsopgaver og arbejdspladser indenfor mineralområdet.

Forslagets § 30 stiller – udover krav om CVR-registrering – tillige krav om, at rettighedshaveren efter en materialegodkendelse skal være registreret som én af fire forskellige virksomhedsformer i Grønland.

Det forudsættes, at bestemmelsen skal sikre arbejdspladser og opgaver til Grønland. I så fald bør man skærpe bestemmelsen i § 30, således at den ikke blot fungerer som stråmandsbestemmelse, hvor registrering af et selskab/firma i Grønland honorerer bestemmelsens krav om den nødvendige tilknytning men ikke nødvendigvis sikrer f.eks. anvendelsen af grønlandske underentreprenører og/eller mandskab.

Med det potentiale, mineralforskningen i bred forstand har for Grønland, er det vigtigt, at loven sikrer, at kravene til registrering af virksomhederne/selskaberne også kommer til at omfatte krav om anvendelse af lokal/regional arbejdskraft i det omfang, at den er til stede. Med andre ord skal loven sikre, at indtægterne i mere konkret henseende bliver i Grønland.

Der er i denne henseende såvel et beskæftigelses- som et skattespørgsmål, der skal adresseres.

Der sættes spørgsmålstejn ved, om beløbsgrænsen på kr. 250.000,-, i nedlukningsomkostninger, der definerer, hvorvidt et tilfælde er omfattet af loven, er lagt på rette niveau.

I relation til en aktivitet i det nordlige eller østlige Grønland, ligger den nærmeste 3. part 500 km eller længere væk. I et sådan vil sagen næppe kunne kaldes et små skala tilfælde, alene grundet transportomkostningerne, og vil derfor ikke kunne gennemføres efter loven, selvom entreprisen i sig selv er egnet til det.

Man bør derfor overveje at hæve grænsen på de 250.000 kr. eller gøre den variabel.

Umiddelbart forekommer **dokumentationskravet i §§ 22 & 23** at være sagligt nok. Dog forekommer kravene at være ganske omfattende, når man tager størrelsen af de entrepriser, der forventes at blive omfattet af loven, i betragtning.

Miljøkravene i §§ 35 ff forekommer at være ganske omfattende i forhold til den aktivitet, der udøves i disse sager. Dermed ikke sagt, at GE mener, at der skal lettes unødigt på miljøkravene generelt i forhold til andre efterforsknings- og udnyttelsessager – dette selvfølgelig afmålt forholdsmæssigt. Man skal i denne forbindelse være opmærksom på, at en domstol i en mulig erstatningssag i en små skalasag i miljømæssig henseende formentlig vil blive vurderet i forhold til, hvor stor sagen er for små skala foretaget.

Et andet aspekt i denne forbindelse er, at miljøkrav risikerer at hæve omkostningerne til små skala efterforskning og -udnyttelse betragteligt, således at formålet med hele småskalainitiativet tilsidesættes, idet disse enten aldrig kommer i gang eller risikerer at vise sig at være for omkostningsfulde, at man risikerer at ødelægger et mulig fornuftigt initiativ.

I sikkerhedsmæssig henseende skal man fra lovgivers side være opmærksom på, at den risiko/de risici, der består i at give lægfolk adgang til licensområderne. Det er ikke en ufarligt industri at færdes i for lægfolk.

Har man i øvrigt i departementet overvejet, om der består en risiko for, at man kan bruge loven og virksomhedskonstruktionerne til at hvidvaske penge go i fald, hvordan har man tænkt sig at tage højde for en sådan risiko.

Afslutningsvis

Hvis man fastholder lovens gennemførelse, bør det som udgangspunkt af loven klart fremgå:

- at ændringerne ikke påvirker eksisterende licenser og at loven ikke indføres med tilbagevirkende kraft
- at hvis en små skala virksomhed ønskes placeret i umiddelbar tilknytning til en større rettighedshavers område, bør dette kun ske på basis af en aftale, indgået mellem rettighedshaveren og små-skala operatøren.
- at man ikke begrænser motivationen til at udvikle/uddanne og anvende grønlandsk arbejdskraft,
- at man risikoafdækker og sikrer sig, at den lov, man beslutter sig for at vedtage, ikke skaber usikkerhed om rettighedshavernes mulighed for konformitet med IFC-standarderne eller hensigten med ESG.
- at de krav, der stilles til efterforskningen, beskrives på en mere præcis måde end "international standard" og "best praksis", og hvor der heri tages højde for disse krav i forhold til efterforskningens størrelse,
- at man skal være klar over, at jo større usikkerhed, man skaber for eneretten til rettighedshaverens område, jo større risiko er der for, at investorernes interesse i at investere i mineralområdet, falder, hvilket især skal læses i lyset af, at investorer og finansieringsinstitutter ikke ønsker at investere i og finansiere projekter, hvor der kan være lokale og sikkerhedsmæssige hensyn, som ikke tilgodeses eller klart nok beskrives.
- at små skala projekter i bred forstand vil være et oplagt område at hvidvaske penge igennem.

Modtagelsen af dette høringssvar bedes venligst anerkendt.

Med venlig hilsen

Lars Krogsgaard-Jensen
Juridisk Konsulent

