

Til Departementet for Erhverv, Handel, Råstoffer, Justitsområdet og Ligestilling
asn@nanoq.gl
pan@nanoq.gl
bosd@nanoq.gl
eamra@nanoq.gl

J.nr. 231044/HK
Helen Kibsgaard
hk@nuna-law.gl
Nuuk, den 17. november 2023

Høringssvar – Inatsisartutlov om lokale mineralaktiviteter

Vi skal hermed afgive høringssvar i relation til lovforslaget om lokale mineralaktiviteter.

1 INDLEDENDE GENERELLE BEMÆRKNINGER

Ifølge lovforslagets almindelige bemærkninger ønskes det fortsat at udvikle råstofområdet, således at det i endnu større omfang bliver et væsentligt aktivitetsområde i Grønland, hvor der kan skabes flere arbejdspladser og arbejdsopgaver for virksomheder inden for mineralområdet og indtægter til samfundet.

Det fremgår endvidere, at formålet med lovforslaget er at fastholde og videreudvikle lokale mineralaktiviteter og at sikre befolkningens rettigheder til at udnytte egne naturressourcer, både i forhold til traditionel udnyttelse af mineraler og kommerciel udnyttelse.

Formålet med forslaget er i den forbindelse at skabe en opdateret og mere enkel, klar, hensigtsmæssig og brugervenlig regulering.

Lovforslaget indeholder i visse henseender en forenkling af rammevilkårene for lokales mineralaktiviteter - særligt den udvidede adgang til at drive kommerciel mineralaktivitet uden tilladelse, jf. lovforslagets § 6. Men medfører i andre henseender og i forhold til loven om mineralske aktiviteter ("mineloven") stor grad af regelkompleksitet, usikkerhed og uklarhed om rammebetingelserne på mineralområdet, som i sig selv vil kunne være ødelæggende for hele råstofindustriens udvikling på grund af følgende svigtende investeringer og manglende finansiering. Det vil ramme arbejdspladser og udvikling i mineindustrien såvel som følgeindustrien af lokale grønlandske virksomheder.

Det er afgørende for fortsat at kunne tiltrække investeringer til mineindustrien i Grønland, at der er klare juridiske rammebetingelser for mineralaktiviteter, der naturligvis både skal tilgodese råstofindustrien og de lokales mineralaktiviteter.

Afsluttende bemærkes indledningsvist, at ifølge lovforslagets forarbejder er der ingen økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet. Der ses imidlertid at kunne være store økonomiske konsekvenser forbundet med lovforslagets gennemførelse for rettighedshavere med allerede eksisterende efterforskningstilladelser udstedt iht. råstofloven såvel som fremtidige rettighedshavere, jf. nedenfor.

2 BEMÆRKNINGER TIL DE ENKELTE BESTEMMELSER

Ad § 1, stk. 3 - myndighed

Det er noteret, at forslaget ikke indeholder bestemmelser om en råstofstyrelse, og at den organisatoriske placering sker efter Naalakkersuisuts nærmere bestemmelse. Vi har ligeledes noteret, at myndighedsbehandlingen skal organiseres som en samlet og integreret myndighedsbehandling.

Vi skal opfordre til, at myndighedsbehandlingen placeres hos eller i tilknytning til Råstofstyrelsen på linje med myndighedsbehandlingen for det øvrige mineralområde, da tilsvarende hensyn til myndighedsgodkendelser og fagkundskab i forhold til mineralaktiviteter er nødvendig for i sagsbehandlingen i forhold til lokale mineralaktiviteter.

Ad § 5, stk. 2 - definition af "lokale mineralaktiviteter"

Med bestemmelsen defineres begrebet "*lokale mineralaktiviteter*" som en beløbsgrænse bestående af den estimerede udgift til, at tredjemand udfører nedlukningsplanen.

Denne definition ses alene at være møntet på lokale mineralaktiviteter iht. tilladelse, jf. også referencen i § 5 stk. 2 til § 24, og ses således ikke at omfatte lokale mineralaktiviteter *uden* tilladelse, jf. § 6.

Ad § 6, stk. 1 - fastboendes brydning af mineraler uden tilladelse m.v.

Bestemmelsen fastsætter en ny udvidet adgang for lokale til uden tilladelse at foretage brydning af mineraler til kommercielle formål i områder, hvortil der i forvejen er tildelt en mineral efterforskningstilladelse til en rettighedshaver ifølge råstoflovens § 16 med eneret til efterforskning af alle mineralske råstoffer i området, bortset fra kulbrinter og radioaktive elementer.

Ifølge den gældende råstoflov må der i andres licensområder alene indsamles og brydes mineraler med ikke-mekaniske håndholdte midler til ikke-kommercielle formål med en årlig 100.000 kroners-grænse. Ifølge lovforslaget er der ingen

begrænsning i omfanget for og ingen begrænsning i hvilke type mineraler, lokale kommercielle aktiviteter må omfatte inden for efterforskningstilladelsens område. Den eneste begrænsning er, at det alene må ske med håndholdte mekaniske hjælpemidler.

Indgreb i enerettigheder

Det er i sig selv skadeligt for en rettighedshaver af en mineral efterforskningstilladelse, at der hermed sker et formelt indgreb i eneretten ved uidentificerede unavngivne tredjeparters ret til at udøve kommercielle mineralaktiviteter i eneretsområdet og eksport i et uafgrænset og ubegrænset omfang - som i øvrigt hverken ses underlagt tilsyn eller rapporteringspligt. Der skabes hermed både juridisk og reel usikkerhed om enerettens række og dermed værdi, hvilket er problematisk i forhold til investorer og finansiering til projekter.

Det er i den forbindelse særdeles vigtigt at notere sig, at fordi de lokales mineralaktiviteter måtte være af et begrænset omfang (eller ikke-eksisterende) i et givent licensområde, er det ikke ensbetydende med, at rettighedshaveren ifølge en efterforskningstilladelse ikke lider nogen tab. Det er således skadeseffekten i kraft af den med lovforslaget usikre retstilstand omkring enerettighederne, der skabes med de nye regler, som er det væsentlige problem. Derfor vil skadevirkningen være stor og den vil gælde både eksisterende og fremtidige efterforskningstilladelser.

Lovforslaget indebærer dermed et indgreb i enerettigheder meddelt iht. mineral efterforskningstilladelser ifølge råstofloven og kan dermed udgøre delvis ekspropriation af allerede eksisterende mineral efterforskningstilladelser ifølge grundlovens § 73. Ekspropriation kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning.

Vi skal derfor opfordre til, at lovforslagets model for lokales mineralaktiviteter uden tilladelse i områder dækket af mineral efterforskningstilladelser genovervejes og justeres.

Overgangsbestemmelser

For at undgå rettighedstab for eksisterende rettighedshavere af efterforskningstilladelser foreslås det, at der i lovforslaget laves overgangsbestemmelser, hvorefter eksisterende mineral efterforskningstilladelser undtages fra § 6's anvendelsesområde i lovforslaget, men at den nugældende adgang for lokales mineralaktiviteter ifølge råstoflovens § 45 evt. videreføres for disse. Dermed kan også undgås problematikker i forhold til indgreb i eksisterende rettigheder (og skadeseffekt i forhold til svigtende investeringer og finansiering), om ekspropriation og deraf følgende potentielle erstatningssager mod Selvstyret.

Som minimum bør de efterforskningstilladelser, for hvilke der allerede er gennemført offentlig forhøring af projektbeskrivelsen ifølge råstoflovens § 87a, undtages fra § 6's anvendelsesområde ved overgangsbestemmelser.

Det skal ses i sammenhæng med, at ifølge mineloven har en rettighedshaver af en mineral efterforskningstilladelse krav på at få meddelt udnyttelsestilladelse, når rettighedshaveren har påvist og afgrænset en udnyttelig forekomst af mineraler, som rettighedshaveren vil udnytte, og har opfyldt alle forpligtelser vedrørende efterforskningstilladelsen og aktiviteter efter tilladelsen. Dette alene forudsat, at projektbeskrivelsen har været i offentlig forhøring (35 dage), sml. tillige overgangsbestemmelsen i § 143 i mineloven.

"Konkurrerende rettigheder"

Vi er bekymrede for, at den foreslåede model kan give anledning til tvister om eksempelvis "konkurrerende" rettigheder til identificerede forekomster og udførelse af aktiviteter i samme dele af licensområdet, hvilket ikke er reguleret i loven eller omtalt i lovbemærkningerne. Problemet med "konkurrerende" rettigheder er naturligvis størst, når rettighedshaveren og den lokale går efter samme targetminerale i et givent område. Men efterforskningstilladelsen gælder alle mineraler, bortset fra kulbrinter og radioaktive elementer.

Ansvarsproblematikker

Vi er bekymrede for ansvarsproblematikker i forhold til sikkerhed for mennesker og miljøskader - og deraf følgende tvister om erstatningsansvar.

Vi foreslår, at der fastsættes klare regler om sikkerhedsafstand mellem mineselskabers og lokales mineralaktiviteter, lokales pligt til at følge mineselskabets sikkerhedsinstruktioner i tilknytning til dennes aktiviteter, oprydningsforpligtelser, m.v.

I den forbindelse er det i sig selv et problem, at de lokales mineralaktiviteter (primært de kommercielle, hvor aktiviteterne må formodes at være størst) sker uden tilladelse, hvorfor der er tale om uidentificerede/unavngivne personer, dvs. rettighedshaveren har heller ikke mulighed for at kontakte vedkommende og foretage varsling af sprængninger m.v.

Aftalemodel som juridisk ramme for lokales aktiviteter

Vi kan tilslutte os, som der er fremført fra flere sider i høringsperioden, at der i stedet via en aftalemodel kan skabes gode og klare rammebetingelser, som kan facilitere udviklingen af lokales mineralaktiviteter, og som er i tråd med anerkendte internationale standarder, som der bl.a. opereres med i "IFC performance standards" udviklet i Verdensbankens regi. Vi skal opfordre til, at der undersøges og overvejes en sådan model som et godt alternativ. Der henvises i den forbindelse også til § 8, stk. 2 i lovforslaget vedrørende en aftalemodel, som evt. kan indtænkes og videreudvikles.

En aftalemodel kan tillige bidrage til at skabe den fornødne forudsigelighed og sikkerhed omkring rækkevidden af de lokales mineralaktiviteter i gensidig interesse.

Såfremt den nuværende model i lovforslaget ønskes fastholdt, bør den som minimum justeres med afgrænsning i forhold til mineraltyper, afstandskrav i forhold til rettighedshaverens mineralaktiviteter, jf. ovenfor, samt en værdigrænse lignende den nugældende 100.000 kroners grænse. Det foreslås også, at der kunne være en form for registreringspligt/meddelelsespligt (evt. til rettighedshaveren) af, hvem der driver lokale mineralaktiviteter i et givent licensområde.

Ad § 13, stk.4 – antal tilladelser pr. rettighedshaver

Ifølge lovbemærkningerne kan samme rettighedshaver ikke være meddelt flere end 5 tilladelser i samme kalenderår. Det bedes præciseret, om der med ”meddelt” menes, at der ikke kan *udstedes* mere end 5 tilladelser i samme kalenderår (hvilket ville betyde, at man kan få 5 nye tilladelser hvert år og derved akkumulere et stort antal tilladelser).

Ad § 14, stk. 3 – forlængelse af tilladelse til lokale mineralaktiviteter

Ifølge lovbemærkningerne fremgår det, at hvis rettighedshaveren har opfyldt alle forpligtelser vedrørende tilladelsen og aktiviteter efter tilladelsen i den oprindelige tilladelsesperiode og har ”påbegyndt” udførelse af aktiviteter vedrørende udnyttelse af mineraler eller andre kommercielle aktiviteter, har rettighedshaveren ret til en forlængelse af tilladelsesperioden. Andre kommercielle aktiviteter kan for eksempel være aktiviteter vedrørende geoturisme. Kravet om påbegyndt aktivitet er meget vagt kvalificeret i bestemmelsen, herunder hvor den nedre grænse går for, hvad der kræves til at opfylde bestemmelsen, og dermed er der risiko for ”arealreservationer” stor, hvor der spærres for andres (også andre lokales) mineralaktiviteter i området.

Til sammenligning er der til efterforskningstilladelser ifølge råstofloven/mineloven knyttet årlige efterforskningsforpligtelser (beløbsmæssigt fastsat).

Ad § 26, stk. 1 – Rettighedshaveres forpligtelse til oprydning og genopretning

Bestemmelsen omhandler ”rettighedshaveres” forpligtelse til oprydning og genopretning. Dermed ses bestemmelsen alene at gælde for lokale, der udfører mineralaktiviteter iht. tilladelse - og derimod ikke de lokale, som iht. lovforslagets § 6 udfører mineralaktiviteter uden tilladelse. Sidstnævnte bør underlægges tilsvarende forpligtelser for at sikre, at aktiviteter udføres forsvarligt med hensyn til miljøet, jf. også § 1, stk. 2.

Ad § 57, stk. 1 – overdragelser

Idet en rettighedshaver af en tilladelse ifølge loven både kan være en person eller et selskab, foreslås det på linje med råstofloven/mineloven at præcisere, at kravet om Naalakkersuisuts godkendelser gælder både direkte og indirekte overdragelse eller overførsel af en tilladelse, sml. også reglerne i råstoflovens § 88.

Ad § 59, stk. 1 – ekspropriation

I § 59 er det anført, at der *"i nødvendigt omfang"* kan tillades ekspropriation af *"ejendom"* for at kunne udføre aktiviteter ifølge den nye lov om lokale mineralaktiviteter. Ifølge ordlyden og lovbemærkningerne er det imidlertid helt åbent, hvad der forstås ved *"ejendom"* og dermed rækkevidden af denne adgang. Det medfører derfor stor usikkerhed for mineselskaber om rammebetingelserne, som kan skade muligheden for at tiltrække investeringer og opnå finansiering. Det bør præciseres nærmere, hvad formålet er med bestemmelsen og hvad *"ejendom"* kan bestå i, herunder om det kan være alt fra lige bygninger til andre rettighedshaveres efterforsknings- og udnyttelsestilladelser - og i givet fald til hvilke formål ekspropriation kan ske.

Ad § 61, stk. 1 og 3 – erstatningsansvar og forsikringspligt/sikkerhedsstillelse

Bestemmelsen regulerer alene ansvar for *"en rettighedshaver efter en tilladelse eller en godkendelse"*, men derimod ikke lokale, der driver mineralaktiviteter uden tilladelse, jf. lovforslagets § 6. Alle lokale, som driver lokale mineralaktiviteter (i særdeleshed til kommercielle formål), bør tillige være omfattet af bestemmelsen om objektivt ansvar og forsikringspligt/sikkerhedsstillelse.

Ad § 64, stk. 1 – ansvarlige for miljøskader

Bestemmelsen forekommer bygget op omkring miljøansvarsbestemmelse for rettighedshavere og deres medkontrahenter, men derimod ikke lokale, der driver mineralaktiviteter uden tilladelse, jf. lovforslagets § 6. Det bør præciseres, at sådanne lokale tillige er ansvarlige ifølge bestemmelsen - i særdeleshed ifølge lovforslagets nuværende formulering, hvor man uden tilladelse kan drive kommerciel virksomhed med mineralaktiviteter i områder dækket af en andens mineral efterforskningstilladelse, hvor der således er særlig risiko for ansvarsproblematikker, herunder tvister om miljøansvar.

Ad kapitel 15 - overgangsbestemmelser

Der henvises til vores bemærkninger ovenfor vedrørende § 6 og overgangsbestemmelser hertil.

Med venlig hilsen

Peter Schriver

Helen Kibsgaard