



Greenland Minerals A/S

## **Afgørelse vedrørende ansøgning om tilladelse til udnyttelse på grundlag af efterforskningstilladelse 2010-02**

01-06-2023  
case no. 2023 - 4265  
doc. no. 23011166

### **INDLEDNING**

Naalakkersuisut har som anført i brev af 5. maj 2022 vurderet, at der foreligger tilstrækkelige oplysninger til at træffe afgørelse i sagen om Greenland Minerals A/S' (herefter "GM") ansøgning af 17. juni 2019 om udnyttelsestilladelse ved Kuannersuit i Sydgrønland.

PO Box 930  
3900 Nuuk  
phone (+299) 34 68 00  
E-mail: asn@nanoq.gl  
www.govmin.gl

Naalakkersuisut kan herved meddele, at ansøgningen af 17. juni 2019 er færdigbehandlet. Naalakkersuisut har ved denne afgørelse ikke taget stilling til GM's alternative ansøgning om udnyttelsestilladelse af 16. december 2022. Naalakkersuisut træffer særskilt afgørelse herom efter endt sagsoplysning og forudgående høring.

### **AFSLAG PÅ ANSØGNING OM UDNYTTTELSESTILLADELSE**

Naalakkersuisut meddeler afslag på ansøgning af 17. juni 2019 om udnyttelsestilladelse til Kuannersuit-projektet.

Afgørelsen er endelig og kan ikke påklages til anden administrativ myndighed. Afgørelsen kan indbringes for Retten i Grønland som 1. instans inden for 1 år fra dags dato, jf. råstoflovens § 3 d, stk. 1 og 4.

Nedenfor følger en redegørelse for sagens væsentligste oplysninger samt en begrundelse for afslaget.

### **SAGSFREMSTILLING**

Selskabet Rimbal Pty Ltd. i 2005 fik en efterforskningstilladelse, tilladelse nr. 2005/17, med eneret til efterforskning for områder ved Nakkaalaaq i

Vestgrønland. Tilladelsens § 1 henviser til pkt. 101 i standardvilkår for efterforsknings- og forundersøgelsestilladelser for mineraler i Grønland, som gjaldt for tilladelsen. Pkt. 101 i standardvilkårene har følgende ordlyd:

*”101. Tilladelsen omfatter efterforskning af alle mineralske råstoffer med undtagelse af kulbrinter, radioaktive grundstoffer og vandkraftressourcer, medmindre andet er angivet i tilladelsen, jf. råstoflovens kapitel 3.”*

Tilladelse 2005/17 blev efterfølgende opdelt i to nye efterforskningstilladelser, henholdsvis tilladelse nr. 2005/28 og 2005/29. Efterforskningstilladelsen 2005/28 blev i 2008 overdraget til GM. I april 2010 blev denne tilladelse efter beslutning i Naalakkersuisut forlænget til år 6-10 med tilladelse nr. 2010/02. Tilladelsen gjaldt således fra Naalakkersuisuts underskrift den 21. april 2010 og indtil 31. december 2014. I tilladelse nr. 2010/02 lyder pkt. 101 som følger:

*”Tilladelsen omfatter de mineralske råstoffer, som er angivet i punkt 101 i standardvilkårene, som lyder; tilladelsen omfatter efterforskning af alle mineralske råstoffer med undtagelse af kulbrinter, radioaktive grundstoffer og vandkraftsressourcer, medmindre andet er angivet i tilladelsen.”*

Undtagelsen af radioaktive grundstoffer i standardvilkårene var en udmøntning af den på tidspunktet gældende ”nultolerancepolitik”, som indebar, at der ikke kunne meddeles tilladelse til efterforskning og udnyttelse af mineraler fra forekomster med et indhold af radioaktive grundstoffer over naturlige baggrundsværdier. I forelæggelsesnotatet til Inatsisartut den 8. oktober 2013 i forbindelse med førstebehandlingen af forslag til Inatsisartutbeslutning om ophør af nultolerancepolitikken er den dagældende nultolerancepolitik beskrevet således:

*”I 2009 overtog Grønlands Selvstyre sagsområdet mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor. Meget symbolsk var det første område som Grønlands Selvstyre hjemtog efter indførelsen af Grønlands Selvstyre i 2009. Råstofområdet omfatter alle mineraler, for der er ikke noget i det lovgivningsmæssige grundlag, der adskiller brydning af malm med radioaktive mineraler fra brydning af malm med ikke radioaktive mineraler.*

*Af historiske grunde blev der truffet en politisk beslutning om indførelsen af en "nultolerance" overfor brydning af uran og andre radioaktive mineraler. Nul-tolerancen har betydet, at det fremgår af alle efterforskningsstilladelser, at selskaberne må efterforske alle mineraler undtagen radioaktive mineraler."*

Råstofdirektoratet anmodede den 6. juni 2008 GM om at bekræfte, at efterforskningen skete i overensstemmelse med gældende regler og vilkår, herunder at der ikke skete efterforskning af uran.

Ved skrivelse af 8. juni 2008 bekræftede GM, at alle aktiviteter blev udført i overensstemmelse med råstoflovgivningen og den meddelte efterforskningsstilladelse.

De til efterforskningsstilladelsen gældende standardvilkår blev – efter forudgående dialog med GM – revideret den 9. september 2010, hvor følgende punkter blev tilføjet:

*"709. Med henblik på at kunne udarbejde dækkende lønsomhedsstudier med vurderinger af virkning på miljø og samfundsmæssig bæredygtighed inden for de rammer som er angivet i punkt 101, kan [Råstofdirektoratet] efter ansøgning godkende, at der til brug for feasibility undersøgelse af en forekomst indgår undersøgelser af mineraler, med et indhold af radioaktive grundstoffer over almindelige baggrundsstråling. Disse undersøgelser og rapporter skal særligt lægge vægt på de udvindingstekniske, miljømæssige og sikkerheds- og sundhedsmæssige aspekter, som er forbundet med forekomster, med et muligt indhold af radioaktive grundstoffer. En ansøgning skal indeholde en beskrivelse af de planlagte undersøgelser i perioden, som angivet i punkt 710.*

*710. En godkendelse af den i punkt 709 angivne undersøgelse er gældende for en periode på 1 år fra godkendelsens meddelelse. Perioden kan efter ansøgning fra rettighedshaveren forlænges for en periode af 1 år ad gangen forudsat at [Råstofdirektoratet] har modtaget rapportering i henhold til punkt 1001-1002 indeholdende en beskrivelse af de særlige undersøgelser, som er foretaget i*

*overensstemmelse med punkt 709 og forudsat at de for tilladelsen gældende vilkår i øvrigt er overholdt.*

*711. En godkendelse efter punkt 709-710 giver ikke ret til at få meddelt tilladelse til efterforskning og udnyttelse af radioaktive grundstoffer.* (Fremhævet her)

Baggrunden for ændringen af standardvilkårene var, at GM ønskede at kunne udarbejde lønsomhedsstudier samt VVM-, VSB- og sundhedsstudier af en forekomst, som indeholdt radioaktive mineraler over de almindelige baggrunds niveauer. Dette er også baggrunden for, at standardvilkårene blev ændret i dialog med GM.

Den 18. oktober 2010 besvarede den daværende Naalakkersuisoq for Erhverv og Råstoffer, Ove Karl Berthelsen, § 36-spørgsmål nr. 2010-201 vedrørende uran med blandt andet følgende:

*"Der er pr. 1. oktober 2010 meddelt 113 aktive tilladelser til mineralske råstoffer i Grønland (forundersøgelser, efterforskningstilladelser, udnyttelsestilladelser og småskalatilladelser til sammen). Der er registreret oplysninger om uranværdier fra 19 af disse tilladelser.*

*Når man foretager mineralefterforskning vil man aldrig kunne være sikker på, ikke at ville støde på områder indeholdende enheder med forhøjede uranværdier. I disse tilfælde vil det være muligt at få en udnyttelsestilladelse, såfremt det er påvist, at forekomsten kan brydes udenom uranen.*

*I andre områder vil det med nuværende teknologi ikke være muligt at bryde en forekomst uden at medtage uranen, hvorfor der i disse tilfælde ikke vil kunne meddeles en udnyttelsestilladelse. Et eksempel på et sådant område er Kvanefjeldet.* (fremhævet her)

Vedlagt besvarelsen af § 36-spørgsmål nr. 2010-201 var en pressemeddelelse af 12. september 2010 udsendt af Naalakkersuisoq for Erhverv og Råstoffer, Ove Karl Berthelsen, til mineindustrien under overskriften "Nul-tolerance politikken vedrørende uran er uændret". Med henvisning til de førnævnte ændringer af standardvilkårenes pkt. 709-711 anførtes bl.a. følgende i pressemeddelelsen:

*”Naalakkersuisut har med de nye tilføjelser til Standardvilkårene ønsket, at der bliver tilvejebragt mere viden om de sikkerheds- og sundhedsmæssige spørgsmål angående radioaktive grundstoffer i forekomster, hvor målet er andre metaller end de radioaktive. Denne tilføjelse er i tråd med Naalakkersuisuts ønske om at få mere viden om konsekvenserne af efterforskning og udnyttelse af radioaktive grundstoffer.*

*Det er eksplicit fremhævet i tilføjelsen til regelsættet, at en tilladelse til at færdiggøre sådanne miljøvurderinger m.m. ikke giver ret til at få meddelt en tilladelse til efterforskning og udnyttelse af radioaktive grundstoffer.*

*Uran politikken i Grønland er således fortsat uændret, og der eksisterer således fortsat en nul tolerance for efterforskning og udnyttelse af radioaktive grundstoffer.”*

Den 22. december 2011 udsendte GM en børsmeddelelse, hvoraf bl.a. følgende fremgår:

*“Greenland Minerals and Energy Limited (GMEL; ASX: GGG) recently announced that the government of Greenland has amended GMEL’s current exploration license, EL 2010/02 covering the Kvanefjeld Project (GGG 61%), to include uranium. What is the significance of this to the Kvanefjeld Project feasibility modelling? Is this decision likely to impact the current project schedule?*

*[...]*

*This is one of the most significant developments in the history of the Kvanefjeld Project. The project’s licensing conditions are now inclusive of uranium and we have the legal right to apply to exploit it. It represents the first exploration license issued in Greenland to incorporate uranium, and demonstrates that there is now clear political support for the project to advance. We now have the backing of the government which is committed to establishing a strong minerals sector and this is one of the headline projects.”*

*(fremhævet her)*

Et tillæg til GM's efterforskningstilladelse nr. 2010/02 blev i foråret 2012 underskrevet af Naalakkersuisut og GM og trådte i kraft den 3. april 2012. Af tillægget fremgår bl.a. følgende:

***"1. Mineraler omfattet af tilladelsen***

*101. Tilladelsen omfatter de mineralske råstoffer, der er angivet i standardvilkårenes punkt 101. Det er alle mineralske råstoffer med undtagelse af kulbrinter, radioaktive grundstoffer og vandkraftressourcer, medmindre andet er angivet i tilladelsen.*

*102. I tilladelsesperioden for denne efterforskningstilladelse omfatter tilladelsen også radioaktive grundstoffer, jf. dog punkt 201-202.*

***2. Ingen ret til udnyttelse af radioaktive grundstoffer eller til udnyttelsestilladelse dertil***

*201. Rettighedshaveren har ikke ret til, og må ikke foretage, udnyttelse af radioaktive grundstoffer. Rettighedshaveren har heller ikke nogen anden rettighed vedrørende udnyttelse af radioaktive grundstoffer.*

*202. Rettighedshaveren har ikke ret til at få meddelt en tilladelse til udnyttelse af radioaktive grundstoffer. Det gælder, selv om rettighedshaveren har påvist og afgrænset kommercielt udnyttelige forekomster af radioaktive grundstoffer og i øvrigt har opfyldt vilkårene anført i denne efterforskningstilladelse.*

***3. Ansøgning om meddelelse af tilladelse til udnyttelse af radioaktive grundstoffer***

*301. Hvis rettighedshaveren ansøger om meddelelse af en udnyttelsestilladelse på grundlag af denne efterforskningstilladelse, jf. standardvilkårenes punkt 1401-1408, kan rettighedshaveren endvidere ansøge om meddelelse af tilladelse til udnyttelse af radioaktive grundstoffer efter udnyttelsestilladelsen.*

*302. Hvis rettighedshaveren ansøger om meddelelse af tilladelse til udnyttelse af radioaktive grundstoffer, jf. punkt 301, kan Naalakkersuisut frit og uden nogen grund eller af enhver grund afvise ansøgningen. Ansøgningen kan blandt andet afvises på grund af en politisk eller forvaltningsmæssig beslutning om ikke at meddele tilladelse til udnyttelse af radioaktive grundstoffer. En afvisning af*

ansøgningen medfører ingen forpligtelser og ikke noget ansvar, herunder ikke noget erstatningsansvar, for Grønlands Selvstyre, Naalakkersuisut eller Råstofdirektoratet

303. Hvis rettighedshaveren ansøger om meddelelse af tilladelse til udnyttelse af radioaktive grundstoffer, jf. punkt 301, kan Naalakkersuisut frit og uden nogen begrænsning fastsætte ethvert vilkår for meddelelse af tilladelse til udnyttelse af radioaktive grundstoffer. Naalakkersuisut kan blandt andet fastsætte vilkår om udnyttelsesaktiviteter, sikkerhed, sundhed, miljø, ressourceudnyttelse og samfundsmæssig bæredygtighed samt om rettighedshaverens betaling af vederlag til Grønlands Selvstyre. [...]

304. Punkt 301-303 gælder ikke, i det omfang andet følger af punkt 201-202. Punkt 301-303 medfører ikke, at rettighedshaveren har ret til at få meddelt tilladelse til udnyttelse af radioaktive grundstoffer.”

(Understreget her)

Den 7. maj 2012 bad GM Råstofdirektoratet om at præcisere en række forhold vedrørende GM's tilladelser mv. , hvortil Råstofdirektoratet den 1. juni 2012 bl.a. svarede, at GM's efterforskningsstilladelse nr. 2010/02 i januar 2012 blev revideret sådan, at tilladelsen omfattede radioaktive grundstoffer. Råstofdirektoratet understregede i den forbindelse, at den omtalte revision ikke gav GM en ret til at udnytte radioaktive grundstoffer, ligesom den ikke gav ret til for fremtiden at blive meddelt en udnyttelsestilladelse.

Ved skrivelse af 28. juni 2012 henvendte NUNA Advokater sig på vegne af GM til Råstofdirektoratet , idet advokatfirmaet skulle udarbejde en 'legal opinion' for GM til brug for GM's bestræbelser på at rejse kapital til projektet. Advokatfirmaet anmodede Råstofdirektoratet om at besvare en række spørgsmål vedrørende GM's tilladelser. Ved svar af 4. juli 2012 redegjorde Råstofdirektoratet nærmere for GM's tilladelser mv. . Det anførtes bl.a., at GM's efterforskningsstilladelse ikke samtidig berettigede GM til at udnytte eller modtage en udnyttelsestilladelse vedrørende radioaktive grundstoffer.

Ved skrivelse af 19. oktober 2012 fra GM til Råstofdirektoratet anførte GM, at der ikke ville blive indgivet ansøgning om udnyttelsestilladelse, før spørgsmålet om evt. ophævelse af nultolerancepolitikken var afklaret. GM anførte således i den forbindelse, at selskabets aktionærer ikke ønskede at anvende flere midler på projektet, før problemstillingen var afklaret. GM anførte samtidig, at man på 6 år

havde anvendt 450 mio. kr. på projektet, og at projektets fremtid måtte afklares, før finansiering af yderligere aktiviteter kunne finde sted. GM anførte ligeledes, at man var bevidst om, at ophævelse af nultolerancepolitikken ikke ændrede på, at Naalakkersuisut og Råstofdirektoratet kunne afvise en evt. ansøgning om udnyttelsestilladelse, hvis ansøgningen ikke var i overensstemmelse med krav, som myndighederne måtte have til projektet.

Ændring eller ophævelse af nultolerancepolitikken blev flere gange drøftet i Inatsisartut. I forbindelse med andenbehandlingen den 21. november 2012 om et beslutningsforslag for Inatsisartut om at pålægge Naalakkersuisut at arbejde for indførelse af en øvre grænse for det tilladte indhold af uran på 0,1% ved udvinding af mineraler, udtalte daværende Naalakkersuisoq for Erhverv og Råstoffer følgende om tillæg 1 til GM's efterforskningstilladelse:

*"Naalakkersuisut har i den mellemliggende periode gennemført en række aktiviteter og borgermøder i relation til yderligere afklaring af uran spørgsmålet.*

*Vi har givet godkendelse til, at Greenland Minerals and Energy kan gennemføre VVM og VSB undersøgelser af forekomsten ved Kvanefeldet inklusiv uranholdige mineraler. Formålet med denne godkendelse er at fremskaffe konkret viden om konsekvenserne ved uran minedrift, i stedet for at fortsætte de politiske drøftelser på et mere principielt niveau. Disse undersøgelser er endnu ikke afsluttet."*

Forud for behandlingen af et beslutningsforslag for Inatsisartut om ophør af nultolerancepolitikken afgav daværende Naalakkersuisoq for Erhverv og Råstoffer, Jens-Erik Kirkegaard, den 17. september 2013 svar på spørgsmål nr. 167 i relation til en mulig ophævelse af nultolerancen. Med henvisning til GM's tilladelse svarede den daværende Naalakkersuisoq bl.a. følgende:

*"Der er ikke meddelt nogen rettighedshaver tilladelse til efterforskning af uran, der giver rettighedshaver ret til at få meddelt en udnyttelsestilladelse til uran. Naalakkersuisut har i medfør af råstofloven meddelt en række råstof tilladelser, herunder en tilladelse til efterforskning efter blandt andet uran og andre radioaktive mineraler, men disse tilladelser giver heller ikke*



rettighedshaver ret til at få meddelt tilladelse til udnyttelse, hvis indholdet af radioaktive stoffer overstiger naturlige baggrundsværdier.” (fremhævet her)

I forbindelse med behandlingen af førnævnte forslag den 8. oktober 2013 til Inatsisartutbeslutning om ophør af nultolerancepolitikken, afgav den daværende Naalakkersuisoq for Erhverv og Råstoffer, Jens-Erik Kirkegaard, den 16. oktober 2013 svar på en række spørgsmål fra Råstofudvalget. Heraf fremgik det blandt andet, at nultolerancepolitikken gjaldt for efterforsknings- og udnyttelsesaktiviteter og -tilladelser dertil vedrørende mineraler, hvis indhold af radioaktive stoffer oversteg naturlige baggrundsniveau, som blev angivet til at være på 4-60 ppm uran i granitiske bjergarter.

Naalakkersuisoq begrundede herefter Naalakkersuisuts ønske om at ophæve nultolerancepolitikken sådan, at det ville bane vejen for, at Grønland kunne udnytte f.eks. sjældne jordarter, der bl.a. blev omtalt som værende tilstede i Sydvestgrønland, men hvor også radioaktive grundstoffer forekom i koncentrationer over de naturlige baggrundsniveauer. Beslutningsforslaget om nultolerancepolitikens ophør blev herefter vedtaget i Inatsisartut.

Den 6. november 2014 anmodede Råstofstyrelsen GM om at fremkomme med en tidsplan for indgivelse af en såkaldt ”white book” til brug for forhøring af projektet. Samme dag svarede direktøren for GM, at selskabet grundet det forestående valg og tvivlen om evt. genindførelse af nultolerancepolitikken ikke ville indgive noget på daværende tidspunkt.

I marts 2015 blev GM meddelt en forlængelse af efterforskningstilladelse 2010/02. Forlængelsen gjaldt fra Naalakkersuisuts underskrift (8. april 2015) og frem til 31. december 2017. I dokumentet var der henvisning til de yderligere dokumenter, der gjaldt for tilladelse 2010/02, herunder tillæg 1 indeholdende vilkåret om, at GM ikke havde ret til en udnyttelsestilladelse af radioaktive grundstoffer.

I et svar af 13. maj 2016 på § 37-spørgsmål nr. 2016-115 stillet af medlem af Inatsisartut, Múte B. Egede (IA) udtalte daværende Naalakkersuisoq for Råstoffer, Randi Vestergaard Evaldsen, at GM’s tilladelsesvilkår om, at GM ikke havde ret til en udnyttelsestilladelse og ikke kunne gøre et erstatningskrav gældende mod Selvstyret, fortsat var gældende. Naalakkersuisoq Randi

Vestergaard Evaldsen udtalte i den forbindelse, at GM ikke ville kunne gøre et erstatningskrav gældende, hvis Naalakkersuisut ”f.eks. på baggrund af en folkeafstemning om radioaktive grundstoffer afviser en ansøgning om meddelelse af tilladelse til udnyttelse af radioaktive grundstoffer”.

I et nyhedsbrev fra oktober 2016, Minex, er der anført bl.a. følgende om Kuannersuit-projektet:

*”The project has progressed significantly on a number of fronts in 2016. GMEL has completed draft documentation of the maritime study and social impact assessment (SIA), with updates nearing completion. Sections of the Environmental Impact Assessment (EIA) have been sent to independent expert groups for review and this process is nearing completion. Following this, it is expected that GMEL will submit a full exploitation licence application in the near future, which will be followed by a public hearing process. An important step in 2016 has been the passing of legislation in both Greenland and Denmark to regulate the production and export of uranium from Greenland, in accordance with best practice. Greenland’s parliament passed four bills that will ensure that uranium mining and export meets the Kingdom of Denmark’s international non-proliferation commitments. This is a key step that allows GMEL to work toward establishing an off-take agreement for uranium, in close dialogue with the respective governments.”*

I november 2016 spurgte medlem af Inatsisartut, Kalistat Lund, ved et § 37-spørgsmål til Naalakkersuisoq for Råstoffer, om GM var parate til at indgive en ansøgning om udnyttelsestilladelse. Naalakkersuisoq besvarede den 30. november 2016 spørgsmålet med en nærmere angivelse af status for Kuannersuit-projektet. Det blev i den forbindelse bl.a. anført, at GM i august 2014 havde indsendt en projektbeskrivelse indeholdende et førsteudkast til VVM- og VSB-redegørelse, som var sendt i obligatorisk forhøring. Det fremgår af Naalakkersuisuts hjemmeside, at forhøringen foregik i perioden fra den 29. august 2014 til den 6. oktober 2014.

Den 7. april 2017 meddelte Miljøstyrelsen for Råstofområdet (”Miljøstyrelsen”) GM afslag på at sende udkastet til VVM-redegørelse af 2. december 2015 i

offentlig høring, jf. råstoflovens kapitel 18 a. Miljøstyrelsen henviste ved afgørelsen endvidere til standardvilkårenes pkt. 1409 a og b, som er del af standardvilkårenes § 14 om overgangen fra efterforskning til udnyttelse.

Af afgørelsen fremgik bl.a., at formålet med VVM-processen var at identificere potentielle risici ved overgangen fra efterforsknings- til udnyttelsesaktiviteter, ligesom der skulle ske en beskrivelse af de foranstaltninger, der påregnedes iværksat for at mitigere disse risici. Det blev understreget i afgørelsen, at de miljømæssige risikoanalyser og valg af mitigerende foranstaltninger skulle være i overensstemmelse med bl.a. international 'best practice'. Det fremgik af afgørelsen, at Miljøstyrelsen ved afgørelsen lagde vægt på vurderinger og udkast til afgørelser fra dets tekniske rådgivere, Nationalt Center for Miljø og Energi ved Aarhus Universitet (DCE) og Grønlands Naturinstitut (GINR).

En ny forlængelse af GM's efterforskningstilladelse blev meddelt i juni 2018. Forlængelsen blev givet ved tillæg nr. 4 til efterforskningstilladelse 2010/02, som havde virkning fra Naalakkersuisuts underskrift (31. juli 2018) og frem til 31. december 2020. I tillæg 4 var der henvisning til de yderligere dokumenter, der gjaldt for tilladelse 2010/02, herunder tillæg 1, der som ovenfor nævnt indeholdt vilkåret om, at GM ikke havde ret til en udnyttelsestilladelse af radioaktive grundstoffer.

Den 17. juni 2019 ansøgte GM om en udnyttelsestilladelse til projektet med henvisning til efterforskningstilladelse 2010/02. Det fremgår af eksempelvis VVM-redegørelsens ikke-tekniske sammenfatning, at projektet omfatter udnyttelse af REE-produkter (sjældne jordarters metaller), uran, zinkkoncentrat og flussspat. Om indholdet af uran i tilladelsesområdet fremgår det af VVM-redegørelsens projektoversigt, at malmen indeholder omtrent 300 ppm uran. GM erklærede til støtte for ansøgningen bl.a., at den af efterforskningstilladelsen omfattede forekomst var kommercielt udnyttelig, og at GM påtænkte at udnytte forekomsten. Af ansøgningen fremgik, at GM vedlagde en VVM- samt VSB-redegørelse og et "navigational safety investigation study".

Den 18. februar 2020 traf Miljøstyrelsen afgørelse vedrørende GM's udkast til VVM-redegørelse af juni 2019. Det fremgår af afgørelsen, at GM havde fremsendt supplerende materiale til VVM-redegørelsen i juli 2019. Det fremgår også, at den fremsendte redegørelse udgjorde GM's 4. udkast til VVM-

redegørelse. Ved afgørelsen bestemte Miljøstyrelsen, at udkastet skulle ændres og opdateres, før VVM-redegørelsen kunne sendes i offentlig høring.

Ved e-mail af 21. april 2020 til GM oplyste råstofmyndighederne, at myndighederne nu havde færdiggjort vurderingen af GM's dokumentation for fund af mineraler under efterforskningsstilladelse nr. 2010/02. Af e-mailen fremgår bl.a. følgende:

*“The Ministry of Mineral Resources (the ministry) has finalised its assessment of the documentation of mineral resources provided by Greenland Minerals A/S (GM) to the ministry under GM’s exclusive licence No 2010/02 for exploration for minerals.*

*Under section 29(2) of the Mineral Resources Act, one of the main requirements for the granting of a mineral exploitation licence to GM is that GM has documented (substantiated) a deposit of exploitable minerals in the licence area and that this has been approved by the Greenland Government.*

*The ministry has now approved that GM has documented mineral resources comprising 16 oxides and one metal in the licence area of GM’s exclusive licence No 2010/02 for exploration for minerals.*

*A table showing the 16 oxides and the one metal is stated on page 7, in the section 'Updated Conclusion - April 2020', of the attached memorandum from the ministry's consultant Auralia Mining Consulting.*

*The ministry’s approval of the documentation of the 16 oxides and the one metal is subject to the Greenland Government's final approval which will be made if and then when the Greenland Government grants an exploitation licence to GM under sections 16 and 29 of the Mineral Resources Act.”*

De råstoffer, der ifølge rapporten var dokumentation for forekomsten af, er opdelt i tre kategorier; ”light rare earth oxides” (LREO), ”heavy rare earth oxides” (HREO) og ”others”, som dækker over yttrium, uran og zink.

I august 2020 fremkom GM med et nyt udkast til VVM-redegørelse. Myndighedernes rådgivere, DCE og GINR, afgav den 17. september 2020 en vurdering, hvori det blev anført, at GM's udkast til VVM-redegørelse overholdt minimumskravene til VVM-redegørelser og dermed kunne danne grundlag for en offentlig høring. Det fremgik samtidig af vurderingen, at der i VVM-redegørelsen fortsat var miljømæssige tvivlsspørgsmål mv., der måtte mitigeres eller løses, førend en eventuel godkendelsesproces i forbindelse med ansøgning om udnyttelsestilladelse ville kunne påbegyndes. Af vurderingens pkt. C1.1 kan udledes, at de omtalte tvivlsspørgsmål og usikkerheder ikke på dette tidspunkt var mitigeret eller løst på en sådan måde, at det kunne danne grundlag for en godkendelsesproces i forbindelse med en eventuel ansøgning om udnyttelsestilladelse. Kapitel 2 indeholdt en række specifikke anbefalinger om yderligere undersøgelser, og kapitel 3 indeholdt anbefalede afklaringer: R1-R22.

Myndighedernes rådgivere, DCE og GINR, udfærdigede et notat af 9. oktober 2020 om centrale miljømner ved Kuannersuit-projektet.

Den 13. december 2020 forelå et nyt udkast til VVM-rapport. Den 18. december 2020 offentliggjorde Naalackersuisut høringsmaterialet vedrørende Kuannersuit-projektet. I den forbindelse blev VVM-redegørelsen, VSB-redegørelsen og andet projektmateriale sendt i offentlig høring.

Ifølge redegørelsens projektbeskrivelse (afsnit 3.4) skulle malmbrudningen ske i et åbent brud med sprængning af fjeldet og knusning af malmen. Derefter skulle malmen bearbejdes i en koncentrator og i et raffinaderi.

I koncentratoren skulle produceres to salgbare produkter, zinkkoncentrat og flussspat. Restaffaldsproduktet er flotation tailings (F-tailings), som ifølge Miljøstyrelsens tekniske rådgivere udgør ca. 90 % af den oprindelige mængde malm, og som indeholder ca. halvdelen af malmens oprindelige indhold af uran. Tailings vil have en rest urankoncentration på ca. 0,015 %.

I raffinaderiet behandles flotationkoncentratet med forskellige typer syre, hvorved udskilles koncentratet af sjældne jordarters metaller og uranoxid (yellow cake). Affaldet herfra er chemical residue tailings (K-tailings). Ifølge Miljøstyrelsens tekniske rådgivere vil de salgbare mineralkoncentratet udgøre ca. 1 % af den samlede mængde brudte malm. De resterende ca. 99 % vil skulle

deponeres som F- eller K-tailings, der begge ifølge Det Internationale Atomenergiagentur klassificeres som lavradioaktivt affald. F- og K-tailings skulle ifølge redegørelsen deponeres i Taseq sø i to reservoirer til henholdsvis F-tailings og K-tailings. Der forventes i minens driftstid at blive deponeret ca. 100 mio. tons F-tailings og ca. 10 mio. tons K-tailings. Der ville skulle opføres to store dæmninger ved udløbet af søen, som skulle tilbageholde søvandet med indholdet af tailings.

Projektet ville i forbindelse med brydning af malmen også producere gråbjerg. Der ville blive dannet ca. 100 mio. tons gråbjerg i minens driftstid. Gråbjerget ville blive deponeret i store bunker på fjeldet. Gråbjerget indeholder ligesom malmen forhøjede koncentrationer af grundstoffer som fluor, sjældne jordarters metaller og radioaktive stoffer som uran/thorium.

VVM-rapporten indeholdt redegørelse for projektets forventede påvirkninger af det omgivende miljø, og en vurdering af miljørisici for økologi, luftkvalitet, overfladevand, grundvand, jord og jordoverflade, landskab og visuel påvirkning og folkesundhed. Vurderingen beskrev 10 former for fare med 35 forskellige konsekvenser, hvoraf 27 blev vurderet at indebære en lav restrisiko efter afbødende foranstaltninger, og 8 blev vurderet at indebære en mellemstor restrisiko.

Fare for tab af supernatant og faste stoffer fra FTSF efter nedlukning med konsekvens for tab af ferskvandsflora og -fauna og påvirkning af ferskvandshabitater og tilsvarende tab af havets flora og fauna og påvirkning af det marine habitat på grund af vandkvalitet, vandstrøm eller radiologisk påvirkning blev kategoriseret med en mellemstor risiko, anset for usandsynlig, men med stor konsekvens.

Fare for brud på FTSF-dæmning efter nedlukning med konsekvens for tab af terrestrisk flora og fauna, ferskvandsflora og fauna og havets flora og fauna blev ligeledes vurderet med mellemstor risiko, anset for usandsynlig, men med stor konsekvens. Samme fare med konsekvens for påvirkninger på vandkvaliteten og potentielt tab af liv på grund af brud på dæmning blev også kategoriseret med en mellemstor risiko, anset for meget usandsynlig, men med meget stor konsekvens.

Fare for brud på dæmning i FTSF og CSRF i fasen efter nedlukning med konsekvens i form af fysiske påvirkninger på arter på land, i havet og i ferskvand

som følge af kombinerede tailingstrøm blev ligeledes vurderet med mellemstor risiko, anset for usandsynlig, men med stor konsekvens.

Fare for utilsigtet udslip af tailings-slam med konsekvens i form af påvirkninger af vandkvaliteten blev ligeledes vurderet med mellemstor risiko, anset for usandsynlig, men med stor konsekvens.

Miljøstyrelsens tekniske rådgivere, DCE og GINR, fremkom den 26. januar 2021 med et notat indeholdende overordnede kommentarer til den seneste udgave af projektbeskrivelsen og VVM-redegørelsen. Af rådgivernes notat, afsnit 1, fremgik bl.a., at det var vurderingen, at VVM-redegørelsen var udarbejdet i overensstemmelse med retningslinjerne for udarbejdelse af en VVM og var retvisende og fyldestgørende i forhold til projektbeskrivelsen. Rådgiverne angav dertil, at projektet med stor sandsynlighed ville kunne gennemføres uden mere omfattende miljøeffekter end de, der var beskrevet i VVM-redegørelsen. Dette forudsatte, at der i planlægning og gennemførelse af projektet fokuseres på 1) minimering af udledning af forurenende stoffer, 2) overvågning af miljøtilstanden og 3) tilstrækkelig kontrolkapacitet hos myndighederne.

Rådgiverne fremhævede i notatets afsnit 2 som særlige miljøforhold ved projektet, at der i mineprojektets anlægs- og driftsperiode vil blive bortsprængt ca. 100 mio. tons gråbjerg, som ville skulle oplagres i deponier på fjeldet, og som ville indeholde forskellige mineraler og grundstoffer, som kunne påvirke miljøet, hvis de blev frigivet. Deponierne ville blive påvirket af vind og vejr, som over tid vil kunne udvaske forurenende stoffer til miljøet. Dette ville medføre et behov for særlig opmærksomhed på at forebygge spredning af denne forurening gennem vand og støv.

Rådgiverne fremhævede tillige, at malmen ville indeholde zink, fluor, uran og thorium, som ville kunne påvirke miljøet. Der ville i driftsperioden blive forarbejdet ca. 110 mio. tons malm, og dette ville producere støv, som ville kunne sprede forurening til det omgivende miljø. Der ville være behov for særlig opmærksomhed for at nedbringe denne støvforurening til et minimum ved anvendelse af støvdæmpende teknologi.

Rådgiverne fremhævede endelig, at 98 % af den malm, som ville blive brudt, vil ende som affaldsprodukt (tailings), som ville blive oplagret i deponier i og omkring Taseq sø. Tailings ville indeholde restkoncentrationer af både

radioaktive og ikke radioaktive grundstoffer samt kemikalier, og der ville være behov for særlig opmærksomhed på at forebygge spredning af forurening fra tailingsdepoterne.

Rådgiverne vurderede i notatets afsnit 3, at de undersøgelser, som var anbefalet i notatet af 17. september 2020 (henvisning i bilag 1) stadig var aktuelle at gennemføre, før projektets anlægsfase ville skulle påbegyndes. Det drejer sig om, at der burde gennemføres yderligere feltundersøgelser, som kunne bekræfte en række af antagelserne i redegørelsen, og der burde gennemføres yderligere undersøgelser af koncentrationerne af radioaktive og ikke-radioaktive grundstoffer i områder med følsom arealanvendelse. Der burde tillige fremskaffes supplerende dokumentation for tekniske løsninger og deres anvendelse til at nedbringe forurening fra projektet. I bilaget til notatet er anført, at de faglige anbefalinger R1-R22 vurderes at være tilstrækkeligt adresseret.

I januar 2021 blev GM meddelt endnu en forlængelse af efterforskningsstilladelse nr. 2010/02. Denne blev meddelt ved tillæg nr. 7 til tilladelsen, som fik virkning fra Naalakkersuisuts underskrift den 1. februar 2021 og frem til 31. december 2022.

Ved møde den 15. december 2021 vejledte Departementet GM om, at GM måtte forvente et afslag på ansøgningen om udnyttelsestilladelse, såfremt ansøgningen blev opretholdt, idet GM i projektbeskrivelsen angav at ville udføre råstofaktiviteter målrettet uran.

Departementet vejledte igen GM om dette ved møde den 8. februar 2022.

Departementet vejledte i begge tilfælde GM om, at GM i stedet for at opretholde ansøgningen i dens nuværende form havde mulighed for at tilbagekalde ansøgningen om udnyttelsestilladelse og ansøge på ny. Departementet anførte i den forbindelse, at en ny ansøgning ville skulle indeholde en projektbeskrivelse, der tog højde for bestemmelserne i uranloven.

GM har ved skrivelse af 15. februar 2022 protesteret over Departementets standpunkt på møderne og anførte i den forbindelse bl.a. følgende:

*"As foreshadowed in the meetings, GM finds the position that Naalakkersuisut has taken to be at odds with the plain wording of the*



*Act and the Preparatory Works. The wording of the Act and the Preparatory Works shows that the Act is not intended to apply (i) to licenses already issued, and (ii) in circumstances where its application would have the effect of an expropriation. When we put this interpretation of the Act to you in the meeting on 8 February 2022, your external counsel, Mr Fruerlund, agreed.*

*As you know, GM's exploration license (the Exploration License) was issued many years before the Act entered into force. Given that the Exploration License embodied a clear entitlement for GM to be granted an exploitation license under Section 14 of the Standard Terms, any deprivation of this entitlement would constitute an expropriation under the applicable laws. It follows that, in GM's case, both conditions for the non-application of the Act are satisfied.*

[...]

*Finally, GM confirms, for the record, that it declines your invitation to withdraw the Application. GM maintains the Application and expects Naalakkersuisut to progress with the outstanding tasks on the White Paper process and the Impact Benefit Agreement, with all due expedition.”*

Naalakkersuisut meddelte ved brev af 5. maj 2022 til GM, at der foreligger tilstrækkelige oplysninger i sagen til at kunne træffe afgørelse om ansøgningen om udnyttelsestilladelse. Tilsvarende blev meddelt offentligheden ved pressemeddelelse af 6. maj 2022.

Ved pressemeddelelse af 10. maj 2022 har GM bl.a. anført, at:

*“The Company is assessing the implications of the Greenland Government's notification (and press release), including in the context of the Company's ongoing arbitration proceedings against the Government of Greenland and the Government of Denmark. The Company intends to write to the Greenland Government to formally protest the approach outlined in the notification and press release.”*

Ved brev af 3. juni 2022 til Departementet for Råstoffer og Justitsområdet protesterede GM mod, at ministeriet havde meddelt, at der forelå tilstrækkelige oplysninger til at træffe afgørelse om ansøgningen om udnyttelsestilladelse. GM anførte endvidere en række andre indsigelser mod departementets behandling af GM's ansøgning om en udnyttelsestilladelse.

GM anførte i breve af henholdsvis 17. august og 19. august 2022 bl.a. at forbeholde sig retten til at indgive alternative ansøgninger om udnyttelsestilladelse. Den 16. december 2022 indgav GM formelt et tillæg til ansøgningen af 17. juni 2019 om udnyttelsestilladelse ved Kuannersuit. Om tillægget til ansøgningen fremgår bl.a. følgende i brevet af 16. december 2022:

*“The alternative licence solution contained in this documentation is one in which only rare earths (fluorspar and zinc) are exploited, and uranium is not exploited but is, instead, removed as an impurity and placed in the TSF. As described above, we can confirm that the documentation (for which external technical consultants were engaged) demonstrates that the treatment of uranium in the alternative licence solution will not materially alter any radiological impact of the Kvanefjeld Project.”*

I februar 2023 blev GM meddelt en forlængelse af efterforskningsstilladelse 2010/02. Forlængelsen gjaldt fra Naalakkersuisuts underskrift (10. februar 2023) og frem til 31. december 2025. I dokumentet var der henvisning til de yderligere dokumenter, der gjaldt for tilladelse 2010/02, herunder tillæg 1 indeholdende vilkåret om, at GM ikke havde ret til en udnyttelsestilladelse af radioaktive grundstoffer.

## **HØRINGSPROCES**

Ved brev af 22. juli 2022 fremsendte Departementet for Råstoffer og Justitsområdet et udkast til afgørelse vedrørende GM's ansøgning af 17. juni 2019 om udnyttelsestilladelse ved Kuannersuit. Naalakkersuisut anmodede om at modtage GM's evt. bemærkninger inden for fire uger fra den 22. juli 2022.

GM anmodede herefter den 17. august 2022 Departementet for Råstoffer og Justitsområdet om aktindsigt i alle dokumenter og information i relation til

behandlingen af Greenland Minerals ansøgning om udnyttelsestilladelse. GM anmodede i den forbindelse om, at behandlingen af selskabets ansøgning af 17. juni 2019 om udnyttelsestilladelse blev udsat, indtil Departementet for Råstoffer og Justitsområdet havde færdigbehandlet GM's anmodning om aktindsigt.

Departementet for Råstoffer og Justitsområdet imødekom ved afgørelse af 28. december 2022 delvist GM's anmodning om aktindsigt. Afgørelsen angik aktindsigt i sag 2015 – 441 201244 MEL Greenland Minerals A/S Udnyttelsesansøgning samt sag 2022 – 5057 Greenland Minerals afgørelse mv. Departementet anførte samtidig i afgørelsen, at departementet skulle bruge mere tid på at vurdere, hvorvidt der kunne gives aktindsigt i dokumenterne i sag 2021 – Lov om nul-tolerance (herefter lovsagen).

Ved afgørelsen af 28. december 2022 anmodede departementet endelig GM om at fremsende sine evt. bemærkninger til udkast til afgørelse vedrørende GM's ansøgning af 17. juni 2019 om udnyttelsestilladelse inden for fire uger fra den 28. december 2022.

Greenland Minerals anmodede ved brev af 10. januar 2023 på ny om udsættelse af fristen til at afgive bemærkninger til Naalakkersuisuts udkast til afgørelse af 22. juli 2022 om udnyttelsestilladelse.

Ved afgørelse af 16. januar 2023 traf Departementet for Råstoffer og Justitsområdet afgørelse om aktindsigt vedrørende GM's anmodning om aktindsigt af 17. august 2022 og gav fuld aktindsigt i en række akter omfattet af lovsagen. I den forbindelse imødekom Departementet for Råstoffer og Justitsområdet delvist GM's udsættelsesansøgning og forlængede fristen for GM til at afgive sine evt. bemærkning til den 10. februar 2023.

GM anmodede herefter ved breve af 19. januar og 24. januar 2023 Departementet for Råstoffer og Justitsområdet om yderligere udsættelse af fristen til at afgive bemærkninger til udkast til afgørelse vedrørende GM's ansøgning af 17. juni 2019.

Ved afgørelse af 3. februar 2023 færdigbehandlede Departementet for Råstoffer og Justitsområdet GM's anmodning om aktindsigt af 17. august 2022 og forlængede samtidig fristen for GM til at afgive sine evt. bemærkninger til den 17. februar 2023.

GM anmodede herefter ved brev 10. februar 2023 Departementet for Råstoffer og Justitsområdet på ny om yderligere udsættelse af fristen til at afgive bemærkninger til afgørelsesudkastet af 22. juli 2022. Departementet afslog ved brev af 16. februar 2023 at foretage yderligere udsættelse af fristen for GM til at afgive sine evt. bemærkninger.

Ved brev af 17. februar 2023 afgav GM sine foreløbige bemærkninger til afgørelsesudkastet af 22. juli 2022.

Den 29. marts 2023 anmodede GM igen om yderligere udsættelse til at afgive flere bemærkninger til afgørelsesudkastet af 22. juli 2022.

## **RETSGRUNDLAG**

### **Råstofloven**

#### ***Efterforsknings- og udnyttelsestilladelser***

Efter råstoflovens § 16 kan Naalakkersuisut for et nærmere afgrænset område på nærmere fastsatte vilkår meddele tilladelse med eneret til efterforskning og udnyttelse af et eller flere mineralske råstoffer. Efter bestemmelsen kan tilladelse til henholdsvis efterforskning og udnyttelse meddeles særskilt.

Efter råstoflovens § 29, stk. 1, gælder, at der for mineraler meddeles tilladelser efter § 16 for en periode på indtil 10 år eller under særlige omstændigheder indtil 16 år.

Bestemmelsens stk. 2 foreskriver, at en rettighedshaver, som under en tilladelse efter stk. 1 har påvist og afgrænset forekomster, som denne agter at udnytte, og som i øvrigt har opfyldt de i tilladelsen anførte vilkår, ligeledes har ret til at få meddelt en tilladelse til udnyttelse.

#### ***Miljøbeskyttelse, klimabeskyttelse og naturbeskyttelse***

Det fremgår af råstoflovens § 1, at aktiviteter omfattet af loven skal udføres forsvarligt med hensyn til sikkerhed, sundhed, miljø, ressourceudnyttelse og samfundsmæssig bæredygtighed.

Råstoflovens kapitel 13 indeholder regler om miljøbeskyttelse, klimabeskyttelse og naturbeskyttelse. Det følger af § 51, at reglerne om miljøbeskyttelse skal medvirke til at værne om natur og miljø, og efter stk. 2 gælder, at miljøbeskyttelsesreglerne tilsigter at forebygge, begrænse og bekæmpe forurening og anden påvirkning af natur og miljø fra aktiviteter, der kan:

- 1) Bringe menneskets sundhed i fare
- 2) Skade dyre- eller plantelivet eller natur- eller kulturværdier på eller i jorden eller havet eller i undergrunden
- 3) Være til gene for den retmæssige udnyttelse af jorden, havet, undergrunden eller naturressourcer.
- 4) Forringe rekreative værdier eller aktiviteter.

Det fremgår endvidere af bestemmelsens stk. 3, at det med ovenstående særligt tilsigtes bl.a. at forebygge, begrænse og bekæmpe forurening af jord, hav mv., ligesom det særligt tilsigtes at begrænse anvendelse og spild af råstoffer og andre ressourcer.

Dertil følger det af § 52, at der ved administration af lovens regler om miljøbeskyttelse skal lægges vægt på, hvad der er opnåeligt ved bl.a. den bedste tilgængelige teknik. Og det følger af § 53, at en virksomhed skal vælge et sted at udøve virksomhed fra, så faren for forurening begrænses mest muligt. Der skal tages hensyn til områdets beskaffenhed, herunder den nuværende og planlagte fremtidige udnyttelse, samt mulighederne for hensigtsmæssig bortskaffelse af spildevand, affald og andre forurenende stoffer og materialer.

Reglerne om klimabeskyttelse skal ifølge § 55 forebygge, begrænse og bekæmpe forurening og anden påvirkning af klimatiske forhold fra aktiviteter, der kan bringe menneskers sundhed i fare eller skade dyre- eller plantelivet eller natur- eller kulturværdier på eller i jorden eller havet eller i undergrunden.

Reglerne om naturbeskyttelse skal ifølge § 59 medvirke til at værne om natur og miljø. I afgørelser efter loven skal Naalakkersuisut lægge vægt på hensynet til at undgå forringelse af naturen samt naturtyperne og levestederne for arterne i udpegede nationale og internationale naturbeskyttelsesområder og forstyrrelse af de arter, for hvilke områderne er udpeget.

### ***VVM- og VSB-redegørelser***

Efter råstoflovens § 73, stk. 1, nr. 2, gælder, at der alene må ske udnyttelse af mineraler, når en vurdering af virkningerne på miljøet ved udførelse af aktiviteten er foretaget, og en redegørelse derfor (VVM-redegørelse) er godkendt af Naalakkersuisut. Reglerne er udformet med de danske og europæiske VVM-regler som udgangspunkt.

Det følger af § 74, at ansøgeren skal foretage miljøvurderingen, udarbejde VVM-redegørelse og fremsende denne til Naalakkersuisut. Der henvises til ”Retningslinjer for udarbejdelse af VVM-redegørelse (Vurderinger af Virkning på Miljøet) for mineraludnyttelse i Grønland”<sup>1</sup>, der opstiller de nærmere retningslinjer for VVM-processen og udarbejdelse af redegørelsen.

Efter lovens § 74, stk. 2, kan Naalakkersuisut bestemme, at yderligere materiale til brug for vurdering af virkningerne på miljøet (VVM) skal tilvejebringes, eller at den VVM-forpligtede skal foretage yderligere undersøgelser eller vurderinger af nærmere bestemte forhold, som har betydning for vurderingen af virkningerne på miljøet. Efter § 75 skal Naalakkersuisut bekendtgøre indgivelsen af en VVM-redegørelse for offentligheden.

Efter råstoflovens § 76 gælder derudover, at der kun kan opnås tilladelse til og godkendelse af en aktivitet, der må antages at kunne få væsentlig indvirkning på samfundsmæssige forhold, når en vurdering af den samfundsmæssige bæredygtighed ved udførelse af aktiviteten er foretaget, og en redegørelse derfor (VSB-redegørelse) er godkendt af Naalakkersuisut.

For VSB-redegørelsen gælder tilsvarende regler som for VVM-redegørelsen, hvorefter Naalakkersuisut kan kræve, at der tilvejebringes yderligere oplysninger mv., ligesom oplysning om indgivelse af en VSB-redegørelse skal bekendtgøres for offentligheden.

### **Uranloven**

Inatsisartutlov nr. 20 af 1. december 2021 om forbud mod forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af uran mv. (herefter ”uranloven”) blev vedtaget på efterårssamlingen 2021 og blev kundgjort den 1. december 2021. Inatsisartutloven supplerer råstoflovens bestemmelser og gælder således for

---

<sup>1</sup> Råstofmyndigheden, 2015.

tilladelser til forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse, som meddelelse efter råstofloven.

Efter uranlovens § 1, stk. 1, er forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af uran ikke tilladt. Med lovens § 1, stk. 2, er det samtidig bestemt, at forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse rettet mod andre mineraler end uran alene er tilladt, hvis det gennemsnitlige indhold af uran i den samlede ressource er under 100 ppm baseret på vægt.

Det fremgår af lovforslaget, der ligger til grund for uranloven, at uran kan spredes i det omgivende miljø, og at sådanne udslip af uran potentielt kan have kritiske påvirkninger på miljøet. Ved råstofaktiviteter målrettet uran kan der ligeledes i forbindelse med produktionen ske risikable udslip af uran, eksempelvis fra spild af ”yellow cake”, i forbindelse med transport, ved spild af procesvand mv. Ved at forbyde aktiviteter målrettet uran, elimineres flere af disse risici.

Baggrunden for den fastsatte grænseværdi i uranlovens § 1, stk. 2, er begrundet således i lovforslaget, der ligger til grund for uranloven:

*”Der foreslås fastsat en grænseværdi for uran baseret på vægt på 100 ppm (parts per million) vægt, hvilket svarer til 0,01 pct. Denne grænseværdi svarer til, hvad der gælder i Nova Scotia, Canada, som i 2009 har indført et tilsvarende uranforbud.*

*Grænseværdien er derudover fastsat på baggrund af, at de naturlige baggrundsværdier for uran afhænger af bjergarten eller bjergarterne og derfor varierer meget i Grønland. For granitiske bjergarter vil baggrundsværdien (dvs. den naturligt forekommende mængde) typisk udgøre 4-60 ppm vægt. Den naturlige baggrundsværdi for uran vurderes således at være under 100 ppm vægt. Ved fastsættelse af den tilladte grænseværdi på 100 ppm vægt sikres det, at dette forslag ikke begrænser muligheden for at realisere projekter, hvor indholdet af uran ikke overstiger naturlige baggrundsværdier. Derved sikres det også, at dette forslag ikke begrænser muligheden for at realisere projekter, der kunne realiseres under den tidligere gældende nultolerancepolitik. Omvendt er det vurderingen, at en grænseværdi på 100 ppm vægt er tilpas lav til at sikre lovens formål.”*

Om sammenhængen mellem uranlovens § 1, stk. 1 og 2, er bl.a. anført følgende i de specielle bemærkninger til bestemmelsen:

*”Uran findes naturligt i bjergarter og sedimenter, og der vil derfor altid være et vist indhold af uran i ethvert tilladelsesområde eller muligt tilladelsesområde. En reel multolerance over for enhver brydning af uran vil derfor forhindre realiseringen af mineprojekter, selv hvor indholdet af uran er så lavt, at det må antages, at realiseringen af projektet kan ske uden væsentlig stråling eller risiko for anden påvirkning med konsekvenser for sundhed, natur, miljø mv.*

*Forbudsordningen i stk. 1 skal derfor læses i sammenhæng med forslagens stk. 2, hvorefter mineprojekter ikke er omfattet forbudsordningen, hvis det er nødvendigt at bryde uran under den tilladte grænseværdi med henblik på realisering af projekter, der er rettet mod andet end uran.”*

Om forholdet til reglerne i råstofloven er der bl.a. anført følgende i lovforslaget, der ligger til grund for uranloven (jf. de almindelige bemærkninger, pkt.3.3):

*”De aktiviteter, der omfattes af dette forslag, vil i øvrigt fortsat være reguleret af råstofloven. Dette forslag ophæver dermed ikke bestemmelser i råstofloven. Det er således også alene efter råstofloven, der kan opnås tilladelse til aktiviteter, der er omfattet af dette forslag. Af samme grund kan der eksempelvis meddeles afslag på ansøgning om en tilladelse efter råstoflovens bestemmelser, selvom et givent projekt ikke er i strid med dette forslag.*

*Forslaget kan i konkrete tilfælde føre til afvigelse fra råstoflovens udgangspunkt. Efter råstoflovens § 29, stk. 2, gælder, at en rettighedshaver efter en efterforskningstilladelse, som har påvist og afgrænset forekomster, som denne agter at udnytte, og som i øvrigt har opfyldt tilladelsens vilkår, har ret til at få meddelt en tilladelse til udnyttelse. En rettighedshaver efter en efterforskningstilladelse, der omfatter uran, har ikke ret til at få meddelt en udnyttelsestilladelse til uran efter dette forslags ikrafttræden, uagtet at rettighedshaveren har påvist og afgrænset en uranforekomst. Det samme gælder for*



*meddelelse af udnyttelsestilladelse til øvrige påviste forekomster, som i øvrigt måtte være i strid med forbuddet i § 1. Dette gælder ligeledes for forekomster af radioaktive grundstoffer, som Naalakkersuisut måtte have fastsat bestemmelser om, jf. forslaget § 2.”*

Uranloven indeholder ikke hjemmel til, at der kan meddeles dispensation fra forbuddet i § 1, stk. 1. Da uranloven imidlertid ikke er en ekspropriationslov og derfor ikke giver hjemmel til ekspropriation af beskyttede ejendomsrettigheder, gælder forbuddet i uranlovens § 1, stk. 1 og 2, ikke, i det omfang forbuddet måtte være at anse som et ekspropriativt indgreb, jf. pkt. 3.3 i lovforslag af 17. september 2021.

Bestemmelsens forbudsordning omfatter ifølge forarbejderne endvidere ikke småskalaprojekter og indsamling og brydning af mineraler uden tilladelse, jf. råstoflovens kapitler 8 og 11. Radioaktive mineraler, herunder uran, er allerede undtaget for disse aktiviteter i råstofloven. Bestemmelsens forbudsordning gælder endelig ikke for videnskabelige undersøgelser omfattet af råstoflovens § 2, stk. 3 og 4, samt kapitel 12.

Uranloven trådte i kraft dagen efter dens kundgørelse, jf. § 5, stk. 1, dvs. den 2. december 2021. Loven finder herefter anvendelse for alle tilladelser, der meddeles *efter* lovens ikrafttræden, jf. lovens § 5, stk. 2.

Det følger af bemærkningerne til § 5, at dette gælder, selvom udnyttelsestilladelsen meddeles ”i forlængelse” af en efterforskningsstilladelse, og efterforskningsstilladelsen er meddelt *inden* lovens ikrafttræden. Efterforskningsstilladelser og udnyttelsestilladelser anses således som særskilte tilladelser i uranloven, hvilket er i overensstemmelse med princippet i råstofloven, jf. dennes § 16, stk. 1, 2. pkt.

## **Grundloven**

Efter grundlovens § 73, stk. 1, kan ingen tilpligtes at afstå sin ejendom, medmindre almenvellet kræver det. Det kan endvidere kun ske ved lov og mod fuld erstatning.

Det er en betingelse for at anse et forhold for omfattet af § 73, at der er tale om afståelse af ejendom i bestemmelsens forstand. Ejendomsbegrebet omfatter

foruden fast ejendom, løsøre, fordringsrettigheder mv., bl.a. næringsrettigheder, og tilladelser i henhold til lov, jf. eksempelvis U 1981.394 H (Mælkekoncessions-dommen), hvor Højesteret lagde til grund, at to mejeriers tilladelse til eneforhandling af mælk i et bestemt område var en beskyttet ret omfattet af § 73.

Vurderingen af, om en given regulering indebærer indgreb i en beskyttet ejendomsret, afhænger i høj grad af, om reguleringen griber ind i en eksisterende rettighed, eller om reguleringen kun griber ind i en mere abstrakt eller uvis forventning om en rettighed.

En abstrakt eller uvis forventning om en rettighed vil kunne være en generel mulighed for at ansøge om en tilladelse efter lovgivningen, som endnu ikke er udnyttet eller tilkendegivet over for myndigheden. Som udgangspunkt vil en abstrakt eller mere uvis forventning om en rettighed ikke være beskyttet af grundlovens § 73.

Hvis der er tale om et indgreb i en rettighed, der nyder beskyttelse efter grundlovens § 73, er dette dog ikke ensbetydende med, at der er tale om ekspropriation. Det kræves herudover, at indgrebet har karakter af afståelse i bestemmelsens forstand. Hvorvidt et bestemt indgreb i en ejendomsret udgør afståelse, beror på en samlet vurdering. Der henvises nærmere herom til den statsretlige litteratur, jf. bl.a. Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 3. udgave, 2020, side 349 ff.

## **BEGRUNDELSE**

### **Ansøgningen om udnyttelsestilladelse er omfattet af uranloven**

Efter uranlovens § 1, stk. 1, er forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af uran ikke tilladt, medmindre aktiviteten er rettet mod andre mineraler end uran, og det gennemsnitlige indhold af uran i den samlede ressource er under 100 ppm baseret på vægt, jf. bestemmelsens stk. 2.

Det fremgår af lovforslaget, der ligger til grund for uranloven, at der med det indførte forbud ønskes en eliminering af risikoen for, at uran bliver spredt i det omgivende miljø. Råstofaktiviteter, der er rettet mod andet end uran, tillades

dog, hvis ressourcen alene indeholder uran i meget begrænset omfang, dvs. en grænseværdi for uran baseret på vægt på 100 ppm (parts per million) vægt, hvilket svarer til 0,01 pct. Lovgiver har vurderet, at en grænseværdi på 100 ppm vægt er tilpas lav til at sikre lovens formål, samtidig med at projekter, hvor indholdet af uran ikke overstiger de naturlige baggrundsværdier, fortsat kan realiseres.

Uranlovens forbud mod udnyttelse af uran er således begrundet i beslutningen om at eliminere risici forbundet med minedrift, hvor der kan ske udslip af uran. Det henhører under Inatsisartuts kompetence som lovgiver på råstofområdet at vedtage et forbud mod udnyttelse af uran ud fra et princip om ikke alene at reducere risici men også at eliminere risici forbundet med udnyttelse af uran.

Uranloven trådte i kraft dagen efter dens kundgørelse, jf. § 5, stk. 1, dvs. den 2. december 2021. Loven finder herefter anvendelse for alle tilladelser, der meddeles efter lovens ikrafttræden, jf. lovens § 5, stk. 2.

Det følger af bemærkningerne til § 5, at dette gælder, selvom udnyttelsestilladelsen meddeles i forlængelse af en efterforskningstilladelse, og efterforskningstilladelsen er meddelt inden lovens ikrafttræden. Efterforskningstilladelser og udnyttelsestilladelser anses således som særskilte tilladelser i uranloven, hvilket er i overensstemmelse med princippet i råstofloven, jf. dennes § 16, stk. 1, 2. pkt.

Ansøgningen om en udnyttelsestilladelse af den 17. juni 2019 til Kuannersuit-projektet baserer sig på et projekt, der tilsvarende det projekt, der er beskrevet i efterforskningstilladelse nr. 2010/02. Efterforskningstilladelsen vedrører et tilladelsesområde, der er placeret i Kommune Kujalleq, nær byen Narsaq, og er på i alt 80 km<sup>2</sup>, som er nærmere afgrænset af hjørnekoordinater, jf. pkt. 201 i efterforskningstilladelse 2010/02.

I projektbeskrivelsen i VVM-redegørelsen til ansøgningen af 17. juni 2019 er det anført, at der påtænkes at udvinde sjældne jordarters metaller (REE-produkter), ligesom projektet vil producere biprodukterne uran, zinkkoncentrater og flussspat. Om indholdet af uran i tilladelsesområdet fremgår det af VVM-redegørelsens projektoversigt, at malmen indeholder omtrent 300 ppm uran. Det anføres om biprodukterne, at der vil blive produceret "*små men kommercielt værdifulde mængder uran, zinkkoncentrater og flussspat*". Det fremgår endvidere af VVM-

redegørelsen, at der i gennemsnit vil blive produceret ca. 500 tons uranoxid pr. år., og at den i projektet producerede uranoxid vil blive solgt til elektricitetsværker til brug som brændsel i atomkraftværker.

Det følger heraf, at projektet indebærer udnyttelse af uran, således som dette er defineret i uranlovens § 1, stk. 1. Herudover er det gennemsnitlige indhold af uran i den samlede ressource vurderet til at være 300 ppm baseret på vægt. Selvfølgelig hvis aktiviteten i uranlovens forstand var rettet mod andre mineraler end uran, falder udnyttelsen ikke under grænseværdien i uranlovens § 1, stk. 2.

Ansøgning af 17. juni 2019 om udnyttelsestilladelse til Kuannersuit-projektet omfattes derved af uranlovens forbud mod forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af uran i § 1, stk. 1. Det gælder, selvom efterforskningstilladelse 2010/02 til Kuannersuit-projektet blev meddelt inden uranlovens ikrafttræden. Uranloven indeholder ikke muligheder for at meddele dispensation til forbuddet i lovens § 1.

### **Afslag på udnyttelsestilladelse er ikke ekspropriativt**

Det fremgår af uranlovens forarbejder, at loven ikke har karakter af en ekspropriationslov og derfor ikke giver hjemmel til ekspropriation af beskyttede ejendomsrettigheder. Det er på denne baggrund anført, at der således ikke kan meddeles afslag på en tilladelse eller ske indskrænkning eller tilbagekaldelse af en tilladelse, såfremt dette konkret vurderes at udgøre et ekspropriativt indgreb i en af grundlovens § 73 beskyttet ejendom.

Afslag på ansøgningen om udnyttelsestilladelse er imidlertid ikke et udtryk for et indgreb i en ejendomsret beskyttet efter grundlovens § 73, stk. 1. Dette skyldes, at der ikke er tale om indgreb i en eksisterende rettighed. Der foreligger endvidere ikke en berettiget forventning om, at ansøgningen af 17. juni 2019 ville blive imødekommet.

Det bemærkes herved, at det i tillæg nr. 1, pkt. 201-202, til efterforskningstilladelsen er bestemt, at udvidelsen af tilladelsen til også at omfatte radioaktive grundstoffer ikke samtidig giver GM ret til en udnyttelsestilladelse af radioaktive grundstoffer. Dette er gentaget i tillæggets pkt. 304. Det er samtidig bestemt i tillæggets pkt. 302, at Naalakkersuisut frit og

uden begrundelse kan meddele afslag på en ansøgning om udnyttelsestilladelse af radioaktive grundstoffer.

Tillægget fastslår derved udtrykkeligt, at det forhold, at der meddeles tilladelse til efterforskning af radioaktive grundstoffer, ikke giver ret til meddelelse af en udnyttelsestilladelse af radioaktive grundstoffer. GM fik derved ikke i kraft af tillægget til efterforskningstilladelsen en efter grundlovens § 73 beskyttet ejendomsrettighed.

Det efterfølgende sagsforløb giver endvidere ikke grundlag for, at der foreligger en berettiget forventning om meddelelse af en udnyttelsestilladelse af radioaktive grundstoffer.

Det bemærkes herved særligt, at Råstofdirektoratet den 1. juni 2012 og den 4. juli 2012 over for GM bekræftede, at tillægget til efterforskningstilladelsen ikke indebar en ret til at udnytte radioaktive grundstoffer, ligesom tillægget ikke gav ret til at blive meddelt en udnyttelsestilladelse af radioaktive grundstoffer. GM har på den baggrund den 19. oktober 2012 bekræftet over for Råstofdirektoratet, at indgivelse af ansøgning om udnyttelsestilladelse forudsatte ophævelse af multolerancepolitikken. I den forbindelse henvises også til, at Naalakkersuisoq for Erhverv og Råstoffer, Jens-Erik Kirkegaard, den 17. september 2013 som svar på spørgsmål nr. 167 forud for ophævelsen af nuletolerancepolitikken anførte, at de gældende efterforskningstilladelser, der omfattede uran, var givet på vilkår, som ikke samtidig gav ret til en udnyttelsestilladelse, hvis indholdet af radioaktive grundstoffer oversteg naturlige baggrundsværdier.

GM har således videreført projektet vel vidende, at der hverken forelå eller foreligger et retskrav på at opnå tilladelse til udnyttelse af radioaktive grundstoffer, hvilket også er anerkendt i GM's skrivelser af 19. oktober 2012 og 6. november 2014.

Departementet har endvidere på møder af 15. december 2021 og 8. februar 2022 vejledt GM om, at GM måtte forvente et afslag på ansøgningen om udnyttelsestilladelse, såfremt ansøgningen i dens nuværende form blev opretholdt.


På ovenstående baggrund kan det således konkluderes, at GM heller ikke i kraft af det efterfølgende sagsforløb har fået en efter grundlovens § 73 beskyttet


ejendomsrettighed. Det anførte i GM's foreløbige høringssvar af 17. februar 2023 kan ikke føre til et andet resultat.

Naalakkersuisut meddeler på denne baggrund afslag på ansøgningen af 17. juni 2019, idet meddelelse af tilladelse strider mod uranlovens § 1, stk. 1.

Naalakkersuisut har herved ikke taget stilling til, om ansøgningen ville kunne imødekommes på baggrund af reglerne i råstofloven om miljøbeskyttelse, klimabeskyttelse og naturbeskyttelse samt GM's VVM-redegørelse og VSB-redegørelse med indkomne høringssvar.

Inussiarnersumik inuulluaqqusillunga  
Kind regards

  
Aqqaluq B. Egede  
Naalakkersuisoq  
Departementet for Råstoffer  
og Justitsområdet

  
Jørgen T. Hammeken-Holm  
Departementschef  
Departementet for Råstoffer  
og Justitsområdet