

Notat vedrørende kompetence- og klagereglerne i Forslaget om ændring af inatsisartutloven om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor (råstoflov)

I. Myndighedskompetencerne er uklare – og uklarheden har konsekvenser for klagereglerne

Det skal indledningsvis fremhæves, at det fremgår af det forvaltningsretlige legalitetsprincip, at kompetencer til at træffe forvaltningsafgørelser – dvs. afgørelser der skaber konkrete retsvirkninger for dem, der ansøger om tilladelser – skal fremgå af lovtæksten. Derfor kan Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen kun træffe afgørelser, hvis der er hjemmel til det i inatsisartutloven – enten direkte i loven eller som en kompetence for Naalakkersuit til at bemyndige styrelserne til at træffe afgørelser.

Det er derfor ordlyden af lovforslagets §'er, der er det helt afgørende ved en vurdering af kompetencerne. Det skal indledningsvis fremhæves, at som ordlyden af forslaget er formuleret, fastlægges myndighedskompetencen ikke i § 3a, men derimod fortsat i den gældende lovs §§ 15-16, der angiver Naalakkersuit som den kompetente myndighed.

Kompetenceforholdene synes imidlertid ved forslaget at være forudsat fastlagt ved § 3a. Men lovtæksten sikrer ikke en sådan kompetence.

Der sondres i øvrigt i forslaget mellem sagernes væsentlighed (storskala- hhv. småskalasager):

A) Storskala-sager: Det fremgår af forslagens § 3 a, stk. 5, at aktiviteter, der kan få væsentlig indvirkning på samfundet eller miljøet, skal godkendes af Naalakkersuit. Ansøgerne har derfor ikke fået fastlagt deres reststilling, før der foreligger en godkendelse – og godkendelsen er derfor afgørende for at der overhovedet foreligger en forvaltningsafgørelse. Da Naalakkersuit også efter den gældende lovs §§ 15-16 har kompetencen til at træffe afgørelserne, er bestemmelsen blot udtryk for en understregning af dette.

Det vil ikke være egentlige forvaltningsafgørelser, der træffes af Råstofstyrelsen, når den fungerer som "administrativ myndighed" efter § 3 a, stk. 2 – og heller ikke afgørelser, der træffes af Miljøstyrelsen, når den fungerer som "administrativ myndighed" efter § 3 a, stk. 3. De er ikke ved bestemmelserne tillagt en afgørelseskompetence. De forbereder afgørelser, der træffes af Naalakkersuit

Det er derfor ikke ift. storskalasager korrekt i klagebestemmelsen, § 3 b, at forudsætte, at der er tale om afgørelser, der er truffet af de to styrelser.

Da det er Naalakkersuit, der træffer afgørelserne, og som er klagemyndigheden efter § 3 b, stk. 1, er der tale om "remonstration". Dvs. en klage til den

myndighed, der har truffet afgørelsen. De efterfølgende bestemmelser om indsendelse af klagen og suspensiv virkning skal ses i lyset af, at der er tale om en remonstration – og de bør formuleres ud fra den forudsætning.

B) Småskala-sager: I sådanne sager er det forudsat, at Råstofstyrelsen er den administrative myndighed efter § 3 a, stk. 2 – og at Miljøstyrelsen er den administrative myndighed efter § 3 a, stk. 3. Men lovteksten er uklar også i den sammenhæng:

1) Der mangler en klar tilkendegivelse af styrelsernes myndighedskompetencer i lovteksten. Der står ikke eksplicit, at de har kompetencen til at træffe afgørelser. Det er som nævnt indledningsvis lovens §§ 15-16, der angiver, at det er Naalakkersuit, der træffer afgørelserne. Loven skal enten udtrykkelig i § 3 a angive, at de kompetencer, der fremgår af §§ 15-16, overføres til de to styrelser i småskalasager, eller det skal angives i forbindelse med kompetencefastlæggelsen, at Naalakkersuit kan bemyndige styrelserne til at træffe afgørelserne.

2) Efter forslagets § 3 a, stk. 7 tillægges Råstofstyrelsen rollen som "den koordinerende forvaltningsmyndighed", og stk. 6 tillægger denne styrelse rollen som den, der meddeler afgørelsen til adressaten. Det fremgår hverken af lovteksten eller af forarbejderne, hvordan man forestiller sig, at Miljøstyrelsen både kan træffe afgørelse og være afhængig af Råstofstyrelsen koordinerende beslutninger. I forarbejderne oplyses det, at der er tale om *'en forankring af de miljømæssige kompetencer inden for råstofmyndighedens område i et fagligt fællesskab med den almindelige miljømyndighed'*. Resultatet af forvaltningsretlige kompetencer, der som forudsat koordineres af én myndighed, og som kommunikerer af samme myndighed til ansøgeren (adressaten for afgørelsen), vil være at betragte som én afgørelse, der er truffet af denne myndighed. Dvs. at det alene er Råstofstyrelsen, der træffer afgørelserne. Miljøstyrelsen bidrager til Råstofstyrelsens beslutningsgrundlag – (er alene indstillende).

De nævnte uklarheder har også betydning i forhold til klager reglerne. Det giver kun mening i § 3 b, at tale om afgørelser, der træffes af styrelserne, hvis de har klare kompetencer til at træffe afgørelser. Som det foreligger nu, er der ikke tiltrækkeligt klart lovgrundlag for det .

Vedrørende bemærkningerne til de nævnte lovbestemmelser

Det, der oplyses i forarbejderne om nye regler om organisering af råstofmyndigheden, indebærer ikke, at der er ændringer i forhold til det, der fremgår af selve lovteksten. Den organisatoriske ændring vedrører derfor kun forberedelsen af sagerne til afgørelse og ikke selv afgørelsen.

Der mangler også en klar retlig stillingtagen til kriteriet *"sager, der kan få væsentlig indvirkning på samfundet eller miljøet"*. Det er uheldigt, så længe sondringen forudsættes at være afgørende for kompetencefordelingen.

II. Retten til at klage

Lovforslaget indeholder ingen oplysninger om, hvem der kan klage. Det vil betyde, at kredsen af de klageberettigede vil være afgrænset ud fra kriteriet "individuel væsentlig interesse". Dette retlige kriterium anvendes i Danmark og i de fleste andre restsystemer i situationer, hvor lovteksten er tavs. Kriteriet betyder, at det kun er dem, der bliver berørt i deres retsstilling (eller i deres konkrete situation i øvrigt) af den trufne afgørelse, som kan klage. De klageberettigede vil herefter primært være adressaten (ansøgeren) og de naboer, der bliver berørt på en ganske særlig måde – f.eks. fordi de bor meget tæt ved indvindingsstedet og derfor påføres støj og andre særlige gener. Er det aktiviteter på havet, der gives tilladelse til, er der næppe andre end adressaten, der er klageberettiget.

Der vil ikke være en klageberettigelse for lokale foreninger eller landsdækkende foreninger. I Danmark har man siden begyndelsen af 1980'erne udtrykkeligt sikret klageberettigelse i miljølovene til miljøorganisationer og foreninger – herunder i en vis udstrækning også til lokale foreninger.

Inuit vil heller ikke være klageberettiget efter kriteriet "individuel væsentlig interesse", medmindre det udtrykkeligt fremgår af lovteksten. Da FN's konvention om oprindelige folks rettigheder bør have indflydelse på udformningen af lovgivning i Grønland, er der i konventionen et argumentationsgrundlag for, at Inuit bør sikres en udtrykkelig klageberettigelse.

Aarhus den 27.9.2012

Ellen Margrethe Basse,
Professor, dr.jur.