

Sendt pr. e-mail til: asn@nunoq.gl

Grønlands Selvstyre
Departementet for Råstoffer

J.nr. 210746/HK
Nuuk, den 2. august 2021

Forslag til Inatsisartutlov om forbud mod forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af uran

Departementet for Råstoffer har sendt ovennævnte udkast i høring, hvortil Nuna Advokater meddeler følgende bemærkninger:

Indledningsvist bemærkes det, at klare juridiske rammebetingelser har været efterspurgt fra råstofindustrien i en årrække. Uanset, at det formodes at være hensigten med denne lov at give klare rammer for råstofaktiviteter, som omfatter eller berører radioaktive grundstoffer, er det imidlertid vores opfattelse, at forslaget i betydelig grad skaber usikkerhed om de juridiske rammebetingelser på dette område.

Dette rammer ikke bare fremtidige tilladelser, men i høj grad også eksisterende forundersøgelser- og efterforskningstilladelser, hvor rettighedshaverne de facto efterlades i stor usikkerhed om, hvorvidt de nuværende projekter aldrig vil kunne realiseres som følge af nye bestemmelser fastsat ifølge loven.

Vedr. § 1, stk. 2

Ifølge bestemmelsen gælder forbuddet mod råstofaktiviteter omfattende uran ikke, hvis aktiviteterne er rettet mod andet end uran, og det gennemsnitlige indhold af uran er under 100 ppm.

Som anført i bemærkningerne vil det ofte først være i løbet af efterforskningsfasen, at det konstateres, om grænseværdien er overholdt. Desuden fremgår det af bemærkningerne, at

„..fortsatte råstofaktiviteter vil dog ikke være tilladte, hvis det på andre måder står klart eller burde stå klart for rettighedshaveren, at aktiviteterne ikke kan ske i overensstemmelse med § 1.

...

Det understreges, at råstoflovens bestemmelser finder tilsvarende anvendelse, og rettighedshaveren har derfor eksempelvis en oplysningspligt over for Naalakkersuisut. Der henvises endvidere til forslaget § 3, hvorefter Naalakkersuisut kan indskrænke eller tilbagekalde en tilladelse, hvis det konstateres, at der ikke kan ske udnyttelse i overensstemmelse med § 1. Rettighedshavere vil således også have pligt til at orientere Naalakkersuisut om forhold, der kan have relevans, for vurderingen af om en tilladelse bør indskrænkes eller tilbagekaldes.”
(vores understregning)

Det formodes, at hensigten med indsættelse af en grænseværdi ifølge § 1, stk. 2 er at fastsætte en objektiv konstaterbar grænseværdi. I bemærkningerne henvises imidlertid tillige til rettighedshaverens subjektive vurderinger om andre forhold, hvorefter råstofaktiviteterne ikke er tilladte, hvis det står klart eller burde stå klart for rettighedshaveren. Dette giver efter vores opfattelse en betydelig usikkerhed om, under hvilke omstændigheder Naalakkersuisut kan indskrænke eller tilbagekalde en tilladelse i medfør af § 3, og rettighedshaveren idømmes bøde, jf. § 4.

Ifølge bemærkningerne har rettighedshaveren i den forbindelse en oplysningspligt, som i øvrigt ikke fremgår af loven, men alene i lovbemærkningerne. Som bemærkningerne er formulerede, er det ikke fuldstændigt entydigt konstaterbart, hvornår oplysningspligten indtræder, jf. ”*står eller burde stå klart*”. Det bevirker tillige betydelig usikkerhed om rækkevidden af forbuddet og grundlaget for tilbagekaldelse eller indskrænkning af tilladelser i medfør af § 3 og bøde ifølge § 4, som altså bl.a. beror på rettighedshaverens egen vurdering og oplysning til myndighederne.

Vedr. § 2, stk. 1 og 2

Bestemmelsen bemyndiger Naalakkersuisut til ved bekendtgørelse at udvide forbuddet i § 1 i relation til andre radioaktive grundstoffer end uran, herunder individuelt at fastsætte den relevante grænseværdi i relation hertil.

Det nævnes specifikt, at der iværksættes en undersøgelse med henblik på at indføre et muligt forbud mod råstofaktiviteter rettet mod thorium, og det må således forventes, at forbuddet i § 1 vil blive udstrakt til også at gælde andre radioaktive grundstoffer.

Det er i sig selv betænkeligt, at tilsvarende indgribende foranstaltninger kan fastsættes for andre radioaktive grundstoffer ved udstedelse af bekendtgørelse ifølge loven fra Naalakkersuisuts side - og således uden parlamentarisk behandling i Inatsisartut. Det skal fremhæves, at der ikke er tale om almindelig implementerende lovgivning, men at der fast regles om andre radioaktive grundstoffer og helt nye grænseværdier for disse uafhængigt af forbuddet i § 1 og

grænseværdien fastsat heri. Også under hensyn til de indgribende virkninger af sådanne regler, bør de alene kunne indføres ved lovændring.

Bemyndigelsen skaber også stor usikkerhed om de juridiske rammebetingelser i relation til såvel eksisterende som fremtidige råstofprojekter, som er rettet mod andre råstoffer end radioaktive elementer. Det må formodes at bidrage til, at råstofindustrien generelt vil trække sig fra råstofaktiviteter i Grønland, ligesom det må formodes at gøre det langt vanskeligere at tiltrække fornøden finansiering. Mineindustrien er finansielt krævende, og mange af mineselskaberne er mindre selskaber, som er afhængige af løbende at kunne skaffe finansiering, bl.a. ved børsnoteringer i typisk Toronto, London og i Australien.

Sådanne nye regler rammer således ikke bare fremtidige tilladelser omfattet af de nye regler, men i høj grad også eksisterende forundersørgelses- og efterforskningstilladelser, hvor rettighedshaverne de facto efterlades i stor usikkerhed om, hvorvidt de nuværende projekter som følge af nye bestemmelser fastsat ifølge loven aldrig vil kunne realiseres, såfremt der indføres yderligere forbud, som gør, at en udnyttelsestilladelse ikke kan udstedes. Dette skal yderligere sammenholdes med den omstændighed, at rettighedshaverne ifølge efterforskningstilladelser er *forpligtede* til at afholde efterforskningsomkostninger og et årligt licensgebyr (sidstnævnte fra og med år 6) i henhold til Selvstyrets betalingstakster (<https://govmin.gl/wp-content/uploads/2021/02/gebyr-2021-eng.pdf>).

Der henvises ligeledes til vores bemærkninger nedenfor i relation til § 3, herunder om erstatning og kompensation, og § 5.

Vedr. § 3

Ifølge bestemmelsen kan Naalakkersuisut træffe afgørelse om ændring af en tilladelse eller om tilbagekaldelse af en tilladelse i dens helhed, hvis det vurderes, at der ikke senere vil kunne ske udnyttelse af mineralske råstoffer uden samtidig brydning af uran over den tilladte grænseværdi.

Det fremgår af bemærkningerne, at

”Rettighedshavere, der i forbindelse med disses virksomhed og ved mistanke om eller konstatering af forekomster af uran, måtte blive i tvivl om, hvorvidt råstofaktiviteterne lovligt kan fortsætte, kan henvende sig til myndighederne med henblik på afklaring heraf.”

Det foreslås, at denne adgang til afklaring tydeliggøres og indskrives i selve lovteksten.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne, at

"Der fastsættes ikke bestemmelser om erstatning til rettighedshavere for tilbagekaldte eller indskrænkede tilladelser. Der er således ikke hjemmel i forslaget til at give rettighedshavere erstatning for mistede eller indskrænkede tilladelser."

Det bemærkes som nævnt ovenfor, at der til efterforskningsstilladelser er knyttet en forpligtelse til at bruge et af Nalakkersuisut fastsat minimumsbeløb hvert år til efterforskning som betingelse for at opretholde tilladelsen ifølge råstofloven. Endvidere skal der fra og med år 6 betales et årligt fast gebyr. Ved tilbagekaldelse og/eller indskrænkning af tilladelser vil der være tale om tabte investeringer, som er foretaget i henhold til og på foranledning af offentlige forskrifter. Dette harmonerer dårligt med, at myndighederne uden erstatning kan tilbagekalde og indskrænke tilladelser, og bør overvejes.

Uanset, at der ifølge denne lov ikke fastsættes hjemmel om erstatning til rettighedshaveren, kan en rettighedshaver under hensyn til de konkrete omstændigheder være berettiget til ekspropriationserstatning ifølge grundlovens § 73. Der opfordres til, at betydningen af denne mulige økonomiske konsekvens for Selvstyret og rettighedshaveren overvejes nærmere, herunder en kompensationsordning for efterforskningsomkostninger og årlige licensgebyrer, som er afholdt og betalt i henhold til Selvstyrets takster (<https://govmin.gl/wp-content/uploads/2021/02/gebyr-2021-eng.pdf>). Dette bør som minimum omtales i bemærkningerne.

Som nævnt ovenfor vedrørende § 2 er samme problemstilling relevant for eksisterende tilladelser, der – uanset at de ifølge ikrafttrædelsesbestemmelsen i § 5 *ikke* er omfattet af den nye lov – kan rammes lige så hårdt med retrospektiv virkning, da udnyttelsestilladelse aldrig vil kunne blive udstedt ifølge evt. nye regler, hvilket må sidestilles med indskrænkning eller tilbagekaldelse ifølge loven.

Vedr. § 4, stk. 1 og stk. 4.

Bestemmelsen giver hjemmel til, at der kan idømmes bøde for overtrædelse af § 1. Sanktionsbestemmelsen skal ses i sammenhæng med den beregning af mængden af uran, der foretages efter § 1. Det bemærkes endvidere:

"Det bemærkes dertil, at rettighedshavere efter råstofloven er underlagt en oplysningspligt, og at denne forudsættes iagttaget ved konstatering af forekomster af uran. Rettighedshavere, der i forbindelse med disses virksomhed og ved mistanke om eller konstatering af forekomster af uran, måtte blive i tvivl om, hvorvidt råstofaktiviteterne lovligt kan fortsætte, kan og bør således henvende sig til myndighederne med henblik på afklaring heraf." (vores understregning)

Som anført i relation til § 1, stk. 2 er rækkevidden af oplysningsforpligtelsen forbundet med betydelig usikkerhed, ligesom det fremgår af bemærkningerne, at råstofaktiviteter ikke vil være tilladte, hvis det på andre måder end ved konstatering af overskridelse af grænseværdien står klart eller burde stå klart for rettighedshaveren, at aktiviteterne ikke kan ske i overensstemmelse med § 1. Desuagtet er de forbundet med bøderisiko. Det findes bekymrende ud fra et retssikkerhedssynspunkt, at strafferetlige sanktioner kobles sammen med subjektive vurderinger.

Vedr. § 5, stk. 2

Loven skal finde anvendelse på tilladelser, som meddeles efter lovens ikrafttræden.

Ifølge bemærkningerne betyder det, at allerede meddelte tilladelser, standardvilkår m.v. ikke påvirkes af forslaget – men dog, at der ikke vil kunne meddeles udnyttelsestilladelser i forlængelse af en eksisterende efterforskningstilladelse. Det fremgår endvidere, at

”Dette gælder, uagtet at rettighedshaverne almindeligvis ville have en betinget ret til at opnå en udnyttelsestilladelse til konstaterede forekomster af uran efter den nuværende råstoflovs § 29, stk. 2.”

Det må således lægges til grund, at loven kan få retrospektiv virkning for eksisterende tilladelser. Det gælder også tilladelser, der er rettet mod andre mineraler end radioaktive elementer. I den forbindelse henvises der til bemærkningerne til §§ 2 og 3 ovenfor, herunder de mulige økonomiske konsekvenser for Selvstyret og rettighedshavere, som bør overvejes også i forhold til eksisterende tilladelser. Der bør derfor også ske en nærmere overvejelse om lovens konsekvenser for eksisterende tilladelser og med en evt. overgangsordning.

Med venlig hilsen

Peter Schriver
Advokat

Helen Kibsgaard
Advokat