



Erhvervs-og Råstofudvalget

Svar til Erhvervs- og Råstofudvalget 15-05-2023

Erhvervs og Råstofudvalget har i forbindelse med behandlingen af forslag til Inatsisartutlov om mineralaktiviteter stillet en række spørgsmål.

Dato: 14-05-2023
Sags nr. 2023 - 4949

Spørgsmål 1:

Med udgangspunkt i drøftelser vedrørende emnet, har vi bemærket at der bliver snakket om, at begrænsninger for erhvervslivet forlænges, hvis vi udsætter behandlingen. Hvad er disse og hvad handler det om?

Postboks 930
3900 Nuuk
Tlf. (+299) 34 68 00
Fax (+299) 32 43 02
E-mail: asn@nanoq.gl
www.naalakkersuisut.gl

Svar til spørgsmål 1:

Der er ikke som sådan tale om begrænsninger for erhvervslivet, hvis behandlingen af forslaget udsættes. For industriens vedkommende, er det et spørgsmål om at få den nye lov på plads, så de kan indrette sig og planlægge efter den. Loven er sat til at skulle træde i kraft d. 1. januar 2024, hvortil der planlægges i mellemtiden at skulle udarbejdes relevante opdateringer af standardvilkår og udarbejdes relevante bekendtgørelser.

I forhold til industrien er det således først og fremmest et spørgsmål om politisk troværdighed. Naalakkersuisut har lovet en ny lov, og den er ventet af industrien.

Derudover er der en forpligtelse over for Inatsisartut. Naalakkersuisut blev pålagt at fremsætte forslaget på Efterårssamlingen 2022, forslaget er således allerede et halvt år forsinket. Men såfremt Inatsisartut har ændret holdning, er det naturligvis Inatsisartuts beslutning, som lovgiver, hvornår forslaget skal fremmes.

Spørgsmål 2:

Naalakkersuisuts udmelding ved førstebehandling; "Der skabes hjemmel for Naalakkersuisut til at frede områder af særlig geologisk interesse." - det vil være ønskeligt at vide, hvad dette skal betyde, og om det vides hvilke ting og hvilke steder der er tale om?

Svar til spørgsmål 2:

Der er på nuværende tidspunkt ikke hjemmel til at frede områder, alene med henvisning til områdets særegne geologi. Grønland har nogle af verdens mest unikke og bevaringsværdige geologiske forekomster. Fredningsbestemmelsen er foreslået for at skabe en mulighed for at beskytte disse forekomster.

Hensigten er at benytte bestemmelsen til at frede meget begrænsede områder af forskningsmæssig interesse. Naalakkersuisut har ikke på nuværende tidspunkt tilstrækkelig viden til at kunne vurdere om konkrete områder er af en så sjælden og særlig beskaffenhed, at det kan begrunde en fredning med henvisning til "særlig geologisk interesse". Der kunne dog overvejes fredning af område ved "verdens ældste sten" ved Isua i Nuuk. Et andet eksempel er Akilia, hvor der er fundet tegn på det første liv på jorden. Et tredje eksempel er Siriuspasset i Nordgrønland, hvor der er nogle meget enestående fossiler.

Såfremt man ønsker at begrænse mineralaktiviteter i et større område, bør det ske ved indførelse af en zone efter forslaget § 128, stk. 2, se nedenfor.

Spørgsmål 3:

Har Naalakkersuisut planer om at imødekomme bekymringerne i salen, og lave ændringsforslag og eventuelt lade fredningsparagraffen udgå, og hvad vil dette betyde for den overordnede lov?

Svar til spørgsmål 3:

Som nævnt oven for vil decideret fredning kun komme på tale i meget begrænset omfang.

Bekymringerne i salen, om fredning af større områder, relaterer sig formentlig mere til den foreslåede bestemmelse om muligheden for at indføre zoner med begrænsninger af mineralaktiviteter.

Bestemmelsen er indsat for, at man eksempelvis kan indføre begrænsninger i bynære områder eller områder, hvor der i forvejen udføres erhvervsaktiviteter, der er uforenelige med mineralaktiviteter. Sådanne begrænsninger vil typisk blive indført i samarbejde med aktører fra de relevante områder, eksempelvis kommuner og erhvervs- og interesseorganisationer. Bestemmelsen har således også et borgerinddragelses-formål. Man håber dermed at kunne imødegå konflikter, der kan opstå, når der meddeles forskellige rettigheder til forskellige aktører i samme områder.

Såfremt man ønsker at begrænse rettighedshaveres aktiviteter, er det vigtigt at begrænsningerne er kendt på tidspunktet for meddelelse af en tilladelse, for at undgå senere konflikter og eventuelle erstatningskrav.

Konsekvensen af at lade bestemmelsen udgå vil være, at der kan blive meddelt flere tilladelser i områder, hvor mineprojekter eller visse typer af mineprojekter generelt ikke er ønskede.

Det bemærkes, at indførelse af zoner ikke nødvendigvis forbyder mineaktiviteter i de omfattede områder. Der kan også blive tale om at begrænse de typer af mineralaktiviteter, der kan udføres i et eller flere områder, eksempelvis særlig forurenende aktiviteter.

Spørgsmål 4:

Har Naalakkersuisut andre ændringsforslag til at imødekomme bekymringerne i salen?

Svar til spørgsmål 4:

Under førstebehandlingen af forslaget blev der bl.a. udtrykt bekymringer vedrørende varigheden af forundersøgelsestilladelser.

En forundersøgelsestilladelse giver ikke rettighedshaveren eneret, der kan meddeles flere tilladelser inden for samme område, og der følger ingen forpligtelse med tilladelsen. Naalakkersuisut anser derfor ikke tilladelsesperioden for at være problematisk.

Der blev også udtrykt bekymringer vedrørende varigheden af efterforskningstilladelser, da den maksimale varighed af efterforskningstilladelser (22 år) sammen med den maksimale varighed af en forundersøgelsestilladelse (15 år) i alt 37 år, anses for at være for lang tid, og der blev foreslået et maksimum på 25 år.

Der er ikke nødvendigvis sammenhæng mellem en forundersøgelsestilladelse og en efterforskningstilladelse. Den maksimale periode en rettighedshaver kan reservere et område efter forslaget, er derfor 22 år, altså tre år kortere end det i salen foreslåede maksimum.

Endvidere blev fortroligheden af data nævnt.

Det bemærkes, at de data der søges beskyttet af forslagets fortrolighedsbestemmelser, er data af forretningsmæssig værdi for rettighedshaverne. Det er altså geologiske data, der indikerer, om der er udnyttelige mineralforekomster til stede. Med forslaget indføres der en mulighed for, at miljømæssige data kan offentliggøres løbende. Miljømæssige data vurderes, modsat geologiske data at være relevante for den brede offentlighed.

Et andet spørgsmål, der blev drøftet i salen, handlede om varigheden af den nye høring forud for meddelelse af efterforskningstilladelser. Perioden på 21 dage blev anset for at være for kort.

Efter bestemmelsen om høringer forud for meddelelse af efterforskningstilladelser, skal høringsperioden være mindst 21 dage. Det vil således være muligt at forlænge høringsperioden, hvis det findes relevant. Det kan være i tilfælde af tekniske problemer, eller hvis særlige forhold i det ansøgte område giver anledning til det.

Der blev også efterspurgt et fokus på at sikre samfundet det største udbytte af råstofaktiviteter.

Forslaget forbedrer Naalakkersuisuts muligheder for at sikre Selvstyrets udbytte af mineralaktiviteter. Der er bl.a. en ny bestemmelse, med indeholdte sanktionsmuligheder, vedrørende skatterapporteringer og skattebetalinger. Og forslaget giver også Naalakkersuisut mulighed for at pålægge sanktioner i andre tilfælde, hvor der er risiko for at Selvstyrets udbytte formindskes.

Naalakkersuisut mener således ikke, at debatten i salen giver anledning til at fremsætte ændringsforslag.

Spørgsmål 5:

Har Naalakkersuisut ændringsforslag der sikrer oprindelige folks rettigheder, i henhold til ILO-169?

Svar til spørgsmål 5:

Det er Naalakkersuisuts opfattelse, at forslagets bestemmelser om befolkningens rettigheder går adskilligt videre end ILO-konventionens bestemmelser om oprindelige folks rettigheder.

For at få en ligevægtig lovgivning, må der foretages en afvejning mellem, på den ene side rettighedshavernes rettigheder, og på den anden side befolkningens rettigheder. Men Naalakkersuisut har stor fokus på, at hensynet til rettighedshavere og investorer, ikke skal overskygge hensynet til befolkningen.

Og såfremt udvalget ikke mener, at befolkningens interesser ikke varetages tilstrækkeligt i det fremlagte forslag, er Naalakkersuisut lydhøre over for konkrete forslag til forbedringer.

Spørgsmål 6:

Naalakkersuisut bedes uddybe i følgende bestemmelser § 18, 32, 35, 45, 52, 53, 68 samt 140 og om, hvorvidt Naalakkersuisut har foretaget en vurdering af, hvilke negative konsekvenser forslaget vil have for mineselskaber.

Svar til spørgsmål 6:

§ 18:

Bestemmelsen definerer hvad der skal forstås ved "offshoreanlæg". Naalakkersuisut er ikke bekendt med nogen kritik af bestemmelsen, og den ses ikke at have negative konsekvenser for selskaberne.

§ 32:

I samtlige bestemmelser i loven vedrørende rapporteringer, både for forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse, er udgangspunktet, at indleverede rapporteringer er fortrolige i en periode. Uanset fortroligheden kan Naalakkersuisut dog offentliggøre generelle oplysninger, efter at have hørt rettighedshaveren, hvis det er i Naalakkersuisuts interesse. Derudover er der indsat en bestemmelse om, at miljødata altid kan offentliggøres, hvis de har almen samfundsmæssig interesse.

Industrien frygter, at miljødata kan offentliggøres inden rettighedshaveren har haft mulighed for at forholde sig til dem, og før de har haft mulighed for at informere deres aktionærer.

Formålet med bestemmelsen er, at man kan kategorisere en type data, som per definition værende af almen samfundsmæssig interesse. Og på forhånd informere rettighedshaverne om, at denne type data vil blive offentliggjort, enten ved udstedelse af en bekendtgørelse eller som vilkår i tilladelserne. Disse bestemmelser i

bekendtgørelser eller tilladelser vil blive udformet efter en høring af industrien. Hvis det findes rimeligt og hensigtsmæssigt, kan der indsættes bestemmelser om, at rettighedshaverne bliver underrettet forud for offentliggørelsen eller at data vil blive offentliggjort efter en bestemt periode. Således kan rettighedshaverne på forhånd blive bekendt med både hvilke data, der bliver offentliggjort og på hvilket tidspunkt, så de har mulighed for at indrette sig efter det.

Der ses heller ikke nogen rimelig grund til at tilbageholde viden om miljøet fra befolkningen, som vel kan siges at have rimelig interesse i at blive informeret om landets miljøtilstand og udviklingen heri, uanset om eventuelle påvirkninger af miljøet stammer fra mineprojekter eller andre kilder.

Bestemmelserne er også i tråd med Naalakkersuisuts generelle politik om større åbenhed og tranparens, hvilket også er indarbejdet som et fælles politisk mål i koalitionsaftalen.

§ 35:

Bestemmelsen indfører en høring forud for meddelelse af efterforskningstilladelser.

Industriens bekymring er, at høringsperioden kan forlænges ud over de 21 dage, hvilket forlænger ansøgningsperioden og skaber usikkerhed.

Der kan være gode grunde til at forlænge høringsperioden. Hvis man for eksempel bliver opmærksom på forhold, der kræver yderligere undersøgelser, eller hvis den lokale befolkning ønsker, og har en rimelig grund til at indhente ekspertvurderinger.

Endvidere vil en forlængelse af høringsperioden have en begrænset indflydelse på ansøgningsperioden. Den ekstra offentlige høring vil i sig selv ikke forlænge ansøgningsperioden, da den kan foretages sideløbende med den interne høring, der foretages i dag, og en eventuel forlængelse af høringsperioden vil kunne foregå sideløbende med anden sagsbehandling.

§ 45:

Bestemmelsen om, at rettighedshaverselskaber efter udnyttelsestilladelser skal have deres reelle hovedkontor i Grønland, er en nyskabelse. Hidtil har det alene været et krav, at rettighedshaverselskabet skal være et aktieselskab med hjemsted i Grønland.

Industrien kritiserer, at bestemmelsen er uklar om, hvad skal der forstås ved ”reelle hovedkontor”? Spørgsmålet blev stillet i forbindelse med høringen af lovforslaget, og i den forbindelse blev det klargjort at vurderingen af, hvorvidt man lever op til bestemmelsen, vil være den samme, som man benytter i skatteretten, når man skal bestemme et personselskabs hjemsted. Denne definition blev valgt, fordi der foreligger en praksis på det område, som man kan forholde sig til, både som administration og rettighedshaver.

Bestemmelsen kan være til ulempe for rettighedshavere, der ønsker at styre et mineprojekt fra udlandet. Men Naalakkersuisut mener, at det er vigtigt, at rettighedshavere efter udnyttelsestilladelser har en stærk tilknytning til Grønland. Dette er vigtigt, både i forhold til forholdet til lokalbefolkningen, og i forhold til at sikre at

krav, der stilles til bl.a. sikkerhed og sundhed, bliver overholdt på tilfredsstillende vis.

§ 52:

Reglerne om anvendelse af lokal arbejdskraft og underleverandører er ændret en smule i forhold til råstofloven. Industrien har kritiseret reglerne i råstofloven for at være for stramme i forhold til, hvad der er nødvendigt, og at det kræver unødigt meget administration. Hvilket i den nuværende situation med mangel på kvalificeret arbejdskraft er en rimelig kritik. Strenge krav til at forsøge at rekruttere lokal arbejdskraft virker unødvendige i situationer, hvor man har viden om, at det ikke er muligt.

Man har derfor gjort bestemmelserne i forslaget mere fleksible, så kravene til benyttelse af lokal arbejdskraft og lokale underleverandører kan tilpasses udbuddet, og justeres i løbet af tilladelsesperioden. Der er lagt op til, at kravene om brug af lokal arbejdskraft og lokale underleverandører reguleres i IBA'en.

Efter de nye regler, skal der stadig fastsættes vilkår om rettighedshaverens pligt til at benytte grønlandsk arbejdskraft, og udgangspunktet vil stadig være, at rettighedshaveren skal benytte grønlandsk arbejdskraft og underleverandører i videst muligt omfang. men der er ikke en lovfæstet undtagelse til dette udgangspunkt. Det vil være muligt, at lave andre undtagelser, således at der stilles lempeligere krav i perioder med mangel på arbejdskraft, og skærpede krav i perioder med arbejdsløshed. Man vil i tilladelsen kunne fastsætte vilkår om, at den nærmere regulering foretages i IBA'en. Fordelen ved dette er, dels at IBA'en kan ændres løbende, og dels at kommunen, som har et nærmere kendskab til lokale behov end Naalakkersuisut, får indflydelse på denne regulering. Kommunen kan (sammen med Naalakkersuisut) bedre vurdere behovene på kort sigt, end Naalakkersuisut (alene) på lang sigt.

Industrien frygter, at de nye bestemmelser kan føre til skærpede krav om at benytte grønlandsk arbejdskraft og underleverandører, da man ikke har en lovfæstet undtagelse til udgangspunktet. Frygten er således, at der vil blive stillet krav om at benytte grønlandsk arbejdskraft og underleverandører, der ikke er til rådighed.

Dels har Naalakkersuisu (og kommunerne) ingen interesse i at stille sådanne krav, og dels vil sådanne krav ikke være sagligt begrundede og således i strid med forvaltningsretten.

Industrien siger, at retstilstanden bliver mere uklar, hvilket udgør en risiko for investorer. Og Naalakkersuisut anerkender, at selvom den oplevede risiko måske skyldes et manglende kendskab til grønlandsk forvaltningsret hos udenlandske investorer, kan den mindre klare retstilstand gøre Grønland mindre attraktiv for investorer.

§ 53:

Der er ikke i forslaget ændret på udgangspunktet om, at mineraler skal forarbejdes i Grønland i videst muligt omfang. Der er heller ikke ændret på, hvilke forhold hos rettighedshaverne, der kan begrunde en undtagelse til udgangspunktet (væsentligt større omkostninger eller ulemper). Der er lavet en tilføjelse om, at man også kan tage hensyn til konsekvenser for samfundet.

Tilføjjelsen i forslaget skal sikre, at der ikke flyttes så meget af produktionen til udlandet, at der ikke skabes værdier til landskassen og samfundet.

Ifølge råstofloven skal der alene tages hensyn til rettighedshavers forhold ved vurderingen af, om der kan foretages forarbejdning i udlandet. Det vil sige, at Naalakkersuisut efter omstændighederne har pligt til at godkende forarbejdning i udlandet. Hvilket i yderste konsekvens kan føre til, at Selvstyret ikke tjener noget på projektet, eller måske endda får underskud, da man risikerer at ende med oprydningsforpligtelser eller andre fordringer i rettighedshaverselskabet, der ikke kan fyldestgøres. Derudover vil der være de miljømæssige påvirkninger, som man ikke bliver kompenseret for.

Med den nye formulering kan der også tages hensyn til, om fordelene for samfundet forringes. Der kan således sættes en grænse for, hvor meget af forarbejdningen, der må foretages i udlandet.

Industriens bekymring er, at forarbejdning i udlandet altid kan forringe fordelene for samfundet, og at Naalakkersuisut med bestemmelsen får et carte blanche til at nægte godkendelse af enhver undtagelse til udgangspunktet om, at forarbejdning skal foretages i Grønland.

Man kan omvendt sige, at forarbejdning i Grønland altid vil medføre større omkostninger, det kan være højere skatter eller højere energipriser, så rettighedshaverne, med den nuværende retsstilling, altid vil have krav på at foretage forarbejdning i udlandet.

Endvidere bør de forvaltningsretlige principper om saglighed og proportionalitet forhindre misbrug fra Naalakkersuisuts side. Bestemmelsen vil således kun finde anvendelse i tilfælde, hvor samfundets indtægter er så små, at de ikke står mål med risikoen for økonomiske tab og negative påvirkninger af miljø og samfund.

§ 68:

Forslaget ændrer den måde rettighedshaveres underleverandører skal rapportere skatter på. Efter den nuværende råstoflov skal rettighedshavere indhente skatteoplysninger fra deres underleverandører, med forslaget i mineloven får Naalakkersuisut mulighed for at indhente skatteoplysninger direkte hos underleverandørerne.

Ændringen er lavet, fordi det er problematisk, at private parter skal udlevere følsomme oplysninger til andre private parter, særligt i dette tilfælde, hvor den anden private part er deres medkontrahent.

Det, der problematiseres af industrien, er ikke Naalakkersuisuts mulighed for at indhente oplysninger hos medkontrahenterne, men de nye bestemmelser om sanktioner i tilfælde, hvor medkontrahenter ikke overholder skattelovgivning.

Naalakkersuisut kan efter bestemmelsen forbyde rettighedshavere at benytte sig af medkontrahenter, der ikke overholder skattelovgivningen. Argumentet mod denne sanktionsmulighed er, at man pludselig kan miste en underleverandør, som man er afhængig af for at videreføre projektet.

For det første vil en sådan sanktion ikke komme pludseligt, der vil blive gjort opmærksomt på forholdet og foretaget høring vedrørende en påtænkt afgørelse om at anvende sanktionsmuligheden. For det andet er sanktionen mindre indgribende end hvad Naalakkersuisut kan gøre efter råstofloven, hvor de eneste sanktioner er at stoppe alle aktiviteter efter tilladelsen eller at tilbagekalde tilladelsen.

Naalakkersuisut må have mulighed for at skride ind over for rettighedshavere og andre virksomheder, der ikke betaler, den skat de har pligt til. Dette er den eneste måde at sikre, at det grønlandske samfund får tilstrækkeligt udbytte af udnyttelse af landets råstoffer. Og de nye sanktionsmuligheder er, som beskrevet ovenfor, mindre indgribende end de eksisterende.

§ 140:

Forslaget giver Naalakkersuisut mulighed for at pålægge tvangsbøder for at gennemtvinge rapporteringer, overholdelse af påbud og sikkerhedsstillelse.

Industrien frygter, at der vil blive pålagt uforholdsmæssigt store bøder.

Bøderne vil efter det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip skulle stå i rimelig forhold til den lovovertrædelse, der sanktioneres. Det vil således være ulovligt for Naalakkersuisut at pålægge uforholdsmæssigt store bøder, og bødernes størrelse vil kunne prøves ved domstolene.

Endvidere er tvangsbøder et rimeligt middel til at gennemføre en handlepligt i de omfattede tilfælde. Og tvangsbøder er mindre indgribende end de sanktionsmuligheder, der findes i råstofloven, hvor man kun kan udstede påbud om at stoppe alle aktiviteter eller tilbagekalde tilladelsen.

Spørgsmål 7:

Er Naalakkersuisut villig til at ændre deres forslag vedr. § 18, 32, 35, 45, 52, 53, 68 samt 140?

Svar til spørgsmål 7:

Naalakkersuisut finder, jf. det oven for beskrevne, de nævnte bestemmelser hensigtsmæssige, og har ikke planer om at fremsætte ændringsforslag. Naalakkersuisut er villig til at drøfte disse forhold med udvalget og i samarbejde hermed drøfte eventuelle ændringer.

Med venlig hilsen



Aqqaluaq B. Egede