



Landsstyreområdet for boliger, infrastruktur og råstoffer

Aatsitassanut Ikummatissanullu Pisortaqaarfik

Råstofdirektoratet

Esmar Bergstrøm

IA

24. september 2007
Sags nr.: 01.27-00108
Dok.nr.: 273185

Postboks 930
3900 Nuuk
Oq/tlf.: +299 34 68 00
Fax: +299 32 43 02
bmp@gh.gl
www.nanoq.gl
www.bmp.gl

Svar vedrørende spørgsmål til Landsstyret i henhold til §36, stk. 1 i Landsingets forretningsorden. Nr. 2007-126

1. Hvis et udenlandsk selskab, der har en efterforskningsstilladelse, opdager at tredjeparter foretager råstofaktiviteter eller andre aktiviteter inden for selskabets eksklusive licensområde, har selskabet ret til at kontakte Råstofdirektoratet og informere om aktiviteterne, som selskabet mener, er foregået på området. Råstofdirektoratet kan herefter foretage de nødvendige foranstaltninger, som aktiviteterne måtte give anledning til, jf. bl.a. råstoflovens § 25 stk. 2 og 3.

Idet der ofte foretages større borearbejde, sprængningsarbejde og andre farlige aktiviteter i forbindelse med efterforskning efter mineraler i Grønland, kan det ofte, ud fra en sikkerhedsmæssig vurdering, være nødvendigt at afsikre et område for at undgå unødvendige uheld og fare derfor. I denne forbindelse kan det være nødvendigt at sikre, at udefrakommende har ikke adgang til området, for på denne måde at undgå unødvendige sikkerhedsfarer.

Det fremgår i den forbindelse af § 501 i Landsstyrets regelsæt "Standardvilkår for efterforskningsstilladelser vedrørende mineralske råstoffer (Excl. Kulbrinter) i Grønland" (1998), at rettighedshaveren, i fornødent omfang, kan foretage afspærring af begrænsede arealer med henblik på at sikre gennemførelsen af konkrete efterforskningsaktiviteter, forudsat dette forinden er godkendt af Råstofdirektoratet.

2. I forbindelse med efterforskning efter mineraler er det almindelig praksis, at prøveudtagninger på 50-100 ton bliver gennemført for at foretage en analyse og vurdering af lødigheden i forekomsten. Det sker ofte, at store prøver fra flere forskellige lokaliteter på tilladelsesområdet bliver udtaget i et forløb over flere år. Større prøveudtagninger skal dog godkendes af Råstofdirektoratet, som fører kontrol med prøverne.

Efterforskningselskaber foretager ofte store investeringer i forbindelse med efterforskning og udnyttelse af mineraler. Der skal derfor være et sikkert grundlag med hensyn til dokumentation for lødighed i forekomsten, før forekomsten kan erklæres kommerciel og der kan opstartes egentlig minedrift. Derfor er store prøveudtagninger ofte nødvendige. Selskaberne har ikke lov til at sælge mineraler udtaget under efterforskningsarbejdet, medmindre der specifikt søges og meddeles en tilladelse til dette fra Råstofdirektoratet.

3. Såfremt en i Grønland fastboende persons indsamling eller brydning af mineralske råstoffer ikke kan ske inden for rammerne af råstoflovens § 32, vil udnyttelsesaktiviteten være i strid med råstoflovens § 2. Ifølge denne sidstnævnte bestemmelse, må udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland kun finde sted i henhold til en tilladelse meddelt efter lovens regler. Råstofdirektoratet (Landsstyret) kan derfor som tilsynsmyndighed gribe ind efter bestemmelserne i råstofloven.

I medfør af råstoflovens § 25, stk. 2 kan Råstofdirektoratet endvidere meddele påbud om overholdelse af loven og forskrifter udstedt i medfør af loven.

Råstofdirektoratet kan dermed meddele en borger, der overtræder råstoflovens § 2 sammenholdt med § 32, et påbud om, at denne skal bringe overtrædelsen til ophør. Såfremt forholdet derefter ikke bringes til ophør, kan der idømmes foranstaltninger efter kriminalloven for Grønland, jf. råstoflovens § 33.

Råstofdirektoratet iagttager det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip ved sit valg af sanktion for overtrædelse af reglerne i råstoflovens §§ 2 og 32. Det følger af proportionalitetsprincippet, at en forvaltningsmyndighed, når den kan vælge mellem flere typer af indgreb for at opnå et ønsket resultat, skal vælge det mindst indgribende, som er tilstrækkeligt og egnet til at opnå det ønskede resultat.

Råstofdirektoratet kan i første omgang rette henvendelse til en borger, der overtræder råstoflovens §§ 2 og 32, med en uformel og retligt uforbindende henstilling, hvor der informeres om retsstillingen efter råstoflovens §§ 2 og 32 og opfordres til overholdelse af bestemmelserne. En anden mulighed er, at Råstofdirektoratet i en skriftlig meddelelse (et konstaterende påbud) indskærper over for den pågældende borger, at denne skal bringe overtrædelsen af loven til ophør. I forlængelse deraf kan Råstofdirektoratet eventuelt opfordre borgeren til at ansøge om tilladelse efter råstofloven til at foretage udnyttelse mv. af de mineralske råstoffer.

Det følger af råstoflovens § 25, stk. 3, at rettighedshavere skal meddele alle oplysninger, der er fornødne for myndighedsbehandlingen af deres virksomhed omfattet af loven, og at Råstofdirektoratet til gennemførelse af myndighedsbehandlingen kan pålægge en rettighedshaver at indsende de fornødne oplysninger. Disse regler eller deres principper finder tilsvarende anvendelse på de i Grønland fastboende personers aktiviteter i henhold til § 32.

Råstofdirektoratet kan således anmode en borger, der påberåber sig ret til at indsamle eller bryde råstoffer i henhold til råstoflovens § 32, om at fremkomme med yderligere oplysninger til brug for Råstofdirektoratets vurdering af, om bestemmelserne i §§ 2 og 32 er overholdt.

Dette kan eksempelvis være oplysninger om, hvordan, hvornår og i hvilket område råstofferne er indsamlet eller brudt, samt hvordan råstofferne er eller vil blive anvendt, og hvilke typer og mængde råstoffer, som er indsamlet eller brudt og solgt eller planlægges solgt.

Den i Grønland fastboende befolknings indsamlings- og brydningsret efter § 32 bortfalder, når der for det pågældende geografiske område udstedes en eneretstilladelse til udnyttelse af det pågældende råstof inden for området, jf. råstoflovens § 32, stk. 2.

Der kan derfor være behov for at afkræve en borger, der har indsamlet eller brudt mineralske råstoffer efter råstoflovens § 32, nærmere dokumentation for, hvor og hvornår de mineralske råstoffer er indsamlet eller brudt. Desuden kan Råstofdirektoratet give den pågældende borger særskilt meddelelse, hvis der gives en eneretstilladelse til udnyttelse af råstofferne inden for det pågældende område. Dette kan bl.a. ske med henblik på at sikre, at borgeren ophører med at indsamle og bryde mineralske råstoffer inden for området.

4. Efter råstoflovens § 2, stk.1, kan forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer alene ske i henhold til en tilladelse meddelt efter reglerne i råstofloven, jf. dog § 32.

Efter råstoflovens § 32 kan den i Grønland fastboende befolkning som hidtil foretage indsamling og brydning af mineralske råstoffer, uden at der kræves tilladelse efter råstofloven. Denne ret kan dog ikke udøves i områder, hvor der er meddelt tilladelse med eneret til udnyttelse af råstoffer.

I det følgende redegøres nærmere for indholdet og fortolkningen af råstoflovens § 32.

Ministeriet for Grønland nedsatte 7. januar 1960 Minelovskommissionen for Grønland. Den havde til opgave at komme med et forslag til en minelov for Grønland.

Det fremgik af kommissionens forslag (§ 1, stk. 1, samt §§ 2, 8 og 15), at alle mineralske råstoffer i Grønland tilhørte staten, at efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer var forbeholdt staten, og at efterforskning og udnyttelse kun måtte ske i henhold til tilladelser meddelt af ministeren for Grønland.

Forslagets § 1, stk. 2, fastslog dog, at den i Grønland bosiddende befolkning som hidtil kunne forsyne sig med kul, tørv, vejsten, grus, sten og lignende.

Det fremgår af betænkning nr. 340 fra 1963 afgivet af Minelovskommissionen for Grønland, at formålet med bestemmelsen i § 1, stk. 2, var følgende:

"Det er fundet hensigtsmæssigt udtrykkeligt at fastslå, at den grønlandske befolknings adgang til at forsyne sig med kul, tørv, vejsten, grus, sten og lignende til eget forbrug (og til videresalg i det omfang det hidtil har været praktiseret), består uændret".

Det følger således af lovbestemmelsen og bemærkningerne dertil, at bestemmelsen primært har til formål at lade den grønlandske befolkning fortsætte den begrænsede udnyttelse af de mineralske råstoffer, som de gennem generationer har anvendt i husholdningen eller indsamlet eller brudt med henblik på videresalg lokalt i begrænset omfang.

Ved lov nr. 585 af 29. november 1978 om mineralske råstoffer i Grønland blev reglen videreført i lovens § 30. Det fremgår af forarbejderne til loven, at bestemmelsen tager sigte

på at opretholde den praksis, der havde udviklet sig på baggrund af princippet i § 1, stk. 2, i mineloven fra 1965. Det anføres således i de specielle bemærkninger til § 30:

"Forslagets § 30 tilsigter at opretholde den praksis, der har udviklet sig på grundlag af princippet i den gældende lovs § 1, stk. 2, om, at visse former for indsamling og brydning af råstoffer ikke kræver særlig tilladelse eller koncession. Den foreslåede bestemmelse vil som hidtil omfatte smykkesten (halvædelsten) og lignende som grundlag for fremstilling af husflid samt råstoffer til forbrug lokalt til byggematerialer eller til opvarmningsformål og lignende. Indsamling vil som hidtil være begrænset til aktiviteter, der ikke har industrielt præg med dertil forbundne større investeringer, jfr. herved bemærkningerne til § 1."

I lighed med den nugældende lovs § 2 fastslog § 1, stk. 1, i 1978-loven, at forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer skulle ske i henhold til lovens regler. Desuden fulgte det af lovens §§ 6, 7, 11 og 18, at sådanne råstofaktiviteter kun måtte ske i henhold til tilladelser dertil. I de specielle bemærkninger til 1978-lovens § 1 blev det bl.a. anført:

"Bestemmelsen i forslagets § 1 sigter på virksomhed, der på fagligt, professionelt grundlag og ved hjælp af specialudstyr, borer og lignende er udtryk for målrettet forundersøgelse eller efterforskning med henblik på udnyttelse af kommerciel/industriel karakter, eller som består i en sådan udnyttelse. Anden form for indsamling og brydning i begrænset omfang af mineralske råstoffer vil efter bestemmelsen i § 30 fortsat kunne foretages af den i Grønland fastboende befolkning."

Det følger af bemærkningerne til 1978-loven, at lovens § 30 gav den grønlandske befolkning adgang til at indsamle og bryde mindre værdifulde smykkesten (halvædelsten) til brug for fremstilling af husflid samt byggematerialer og opvarmningsmaterialer.

Det fremgår af de specielle bemærkninger til den nugældende § 32, at bestemmelsen skal forstås på samme måde som § 30 i 1978-loven.

Den gældende retsstilling i henhold til den nuværende lovs § 32 indebærer således, at den i Grønland fastboende befolkning bl.a. kan indsamle mindre værdifulde smykkesten (halvædelsten) til brug for fremstilling af husflid. Der kan således f.eks. ikke lovligt foretages indsamling eller brydning af mere værdifulde smykkesten, herunder rubiner og andre ædelstene. Desuden må der ikke foretages indsamling og brydning af mindre værdifulde smykkesten (halvædelsten) til brug for andet end husflid.

Adgangen til indsamling og brydning af smykkesten til brug for fremstilling af "husflid" giver ikke ret til kommerciel eller industriel indsamling og brydning af smykkesten til brug for salg eller fremstilling af produkter med henblik på salg. Mindre værdifulde smykkesten (halvædelsten) kan dog indsamles og brydes til brug for salg eller forarbejdning med henblik på salg, hvis - og i det omfang - dette ikke har karakter af kommerciel eller industriel råstofudnyttelse.

Der må således ikke foretages indsamling eller brydning af mere værdifulde smykkesten, herunder rubiner og andre ædelstene, til brug for salg eller fremstilling af produkter med henblik på salg.

En yderligere begrænsning i adgangen til indsamling og brydning af mineralske råstoffer efter § 32 er, at sådanne aktiviteter kun må ske med henblik på salg af råstofferne, i det omfang der var tradition for dette før vedtagelsen af mineloven fra 1965. Dengang var der stort set kun tradition for indsamling eller brydning og salg af råstoffer til befolkningen i lokalområdet. Desuden var det først og fremmest kul, der blev indvundet og solgt til den lokale befolkning.

Derudover har den i Grønland fastboende befolkning adgang til at indsamle og bryde mineralske råstoffer til brug for husholdningen, herunder byggematerialer og brændsel.

5. Pågribelsen i Kangerlussuaq lufthavn af en person som forsøgte at medbringe rubiner ud af Grønland er ikke den første af sin art. Råstofdirektoratet har af flere omgange, herunder i 2003 og 2004, haft lignende sager i Sydgrønland med beslaglæggelse af forskellige mineraler.

6. Landsstyret har ikke overblik over alle de ture der foretages eller annonceres af turistselskaber i Grønland. Råstofdirektoratet kan i den sammenhæng derfor kun svare ud fra de konkrete henvendelser, der har været fra turistselskaberne til Grønlands Hjemmestyre, i dette tilfælde til Råstofdirektoratet. Råstofdirektoratet er tidligere blevet kontaktet af et lokalt rejseselskab vedrørende reglerne for indsamling af mineraler, samt oplysninger om eventuelle tilladelser i forbindelse med arrangering af ture til Fiskeresset. Råstofdirektoratet har i denne sammenhæng ikke givet tilladelse til at turene må foregå, men har blot orienteret om reglerne indenfor råstofområdet.

7. Turister har som udgangspunkt ikke lov til at udføre sten fra Grønland. Råstofdirektoratet har i begrænset omfang tilladt, at turister i Grønland kunne medbringe sten (dog ikke værdifulde ædelstene som eksempelvis rubiner), som svarer til et håndstykke, uden særskilt tilladelse. Der er dog ikke tale om en praksis, der er retligt bindende eller i sig selv medfører, at turister har en uigenkaldelig ret til at udføre sten. Råstofdirektoratet kan således ændre eller helt ophæve tilladelsen. Råstofdirektoratet kan i øvrigt oplyse, at direktoratet for tiden vurderer, om tilladelsen til udførsel af et håndstykke bør ophæves, således at turister ikke længere må udføre sten fra Grønland. Udenlandske statsborgere, herunder turister, kan ikke meddeles tilladelse til eksport af mineralske råstoffer.

8. Råstofdirektoratet har ikke fastsat en øvre grænse for, hvor meget fastboende personer må tjene på sten indsamlet med håndværktøj. Som omtalt ovenfor følger det af råstoflovens §§ 2 og 32 med forarbejder, at fastboende personer ikke må foretage industriel eller kommerciel (erhvervsmæssig) indsamling og brydning af mineralske råstoffer, medmindre de pågældende personer har en udnyttelsestilladelse meddelt af Råstofdirektoratet. Dette gælder, uanset om indsamlingen og brydningen sker med håndredskaber eller helt uden anvendelse af redskaber. Indsamling og brydning af mineralske råstoffer i henhold til § 32 må i øvrigt kun ske i det begrænsede omfang og på den måde, det hidtil har været praktiseret.

Som omtalt ovenfor må der ikke foretages indsamling eller brydning af mere værdifulde smykkesten, herunder rubiner og andre ædelstene. Desuden må der ikke foretages indsamling og brydning af mindre værdifulde smykkesten (halvædelsten) til brug for andet end husflid. Adgangen til indsamling og brydning af smykkesten til brug for fremstilling af "husflid" giver som nævnt ikke ret til kommerciel eller industriel (erhvervsmæssig) indsamling og brydning af smykkesten til brug for salg eller fremstilling af produkter med henblik på salg. Mindre værdifulde smykkesten (halvædelsten) kan dog indsamles og brydes til brug for salg eller forarbejdning med henblik på salg, hvis - og i det omfang - dette ikke har karakter af kommerciel eller industriel råstofudnyttelse.

9. Råstoflovens §§ 2 og 32 og forarbejderne dertil må fortolkes således, at råstoflovens § 32 giver den i Grønland fastboende befolkning adgang til at indsamle og bryde mineralske råstoffer, hvis - og i det omfang - dette alene har karakter af private eller lignende traditionelle (ikke-erhvervsmæssige) råstofaktiviteter - i modsætning til industrielle eller kommercielle (erhvervsmæssige) råstofaktiviteter.

Fortolkningen af §§ 2 og 32 er nærmere omtalt ovenfor.

Det følger endvidere af bestemmelserne og deres forarbejder, at salg af indsamlede og brudte råstoffer kun må ske i et begrænset omfang, som ikke har karakter af egentlig erhvervsvirksomhed, idet bestemmelsens forarbejder omtaler anvendelse af de indsamlede råstoffer til fremstilling af husflid, samt råstoffer til forbrug lokalt til byggematerialer eller til opvarmningsformål og lignende.

Det fremgår endvidere udtrykkeligt af forarbejderne, at der ikke inden for rammerne af § 32 kan foretages indsamling eller brydning af råstoffer som led i eller med henblik på kommerciel (professionel) eller industriel råstofudnyttelse. Desuden giver § 32 ikke adgang til indsamling eller brydning af råstoffer ved anvendelse af professionelle redskaber eller maskiner, specialudstyr, borer eller lignende eller i forbindelse med afholdelse af betydelige udgifter eller foretagelse af større investeringer. Aktiviteter, der har karakter af målrettet kommerciel eller industriel efterforskning eller udnyttelse af mineralske råstoffer, vil kun kunne udføres i henhold til en tilladelse dertil efter råstofloven.

Når det skal afgøres, om indsamling eller brydning kan ske inden for rammerne af råstoflovens § 32, har det således væsentlig betydning, hvordan de mineralske råstoffer er indsamlet eller brudt, med hvilket formål dette er sket, hvordan råstofferne anvendes eller skal anvendes (f.eks. til eget brug, lokalt brug eller kommercielt eller industrielt brug). Det har også væsentlig betydning, i hvilket omfang der er sket eller vil ske indsamling eller brydning. Endelig har værdien af de mineralske råstoffer, der indsamles eller brydes, også betydning. Grunden til dette er bl.a., at indsamling eller brydning af mere værdifulde mineralske råstoffer vil have karakter af kommerciel eller industriel (erhvervsmæssig) udnyttelse af de mineralske råstoffer og dermed ikke vil kunne udføres inden for rammerne af § 32.

Ifølge råstoflovens § 32 og dens forarbejder, må der således bl.a. lægges vægt på følgende forhold, når det skal vurderes, hvorvidt en aktivitet udført af en i Grønland fastboende person ligger inden for rammerne af § 32:

- Er der tale om traditionelle aktiviteter, som lokalbefolkningen altid har foretaget, såsom indsamling af mindre værdifulde råstoffer til brug for fremstilling af husflid, herunder smykker af halvædelsten, til eget brug eller som bygge- eller anlægsmaterialer, brændsel eller lignende i lokalområdet? Sådanne aktiviteter vil kunne udføres inden for rammerne af § 32.
- Er der tale om kommerciel (professionel) eller industriel indsamling eller brydning og udnyttelse af råstofferne? Eller er der tale om anvendelse af professionelle redskaber eller maskiner eller andet specialudstyr til målrettet indsamling eller brydning af mineralske råstoffer i større omfang? Sådanne aktiviteter vil ikke kunne udføres inden for rammerne af § 32.

Det fremgår af Råstofdirektoratets notat af 30. april 2007 til Narsap Kommunua, at der må antages at foreligge en retssædvane i Grønland vedrørende lokalbefolkningens adgang til at indsamle og bryde mineralske råstoffer.

I notatet anføres bl.a. følgende om denne retssædvane:

"... brugsretten for den enkelte bruger er begrænset til den pågældende brugers behov, idet sædvanerettens reglers samfundsmæssige funktion var at garantere fordelingen og udnyttelsen af samtlige ressourcer på en måde, der på den ene side kunne tilfredsstille den enkelte families behov og initiativer til lokalisering og udnyttelse af nye forekomster, og på den anden side tilgodese samfundets kollektive udnyttelse af stedets eksistentielt nødvendige ressourcer. Det erindres herved, at retssædvanerne i det omfang de ikke er fortrængt af den danske lovgivning består fortsat."

Dette støtter tillige den ovennævnte fortolkning af § 32 og dens forarbejder, hvorefter indsamling og brydning af råstoffer til privat forbrug og begrænset videresalg, i det omfang dette traditionelt har fundet sted, vil kunne ske inden for rammerne af § 32, mens industriel eller kommerciel (erhvervsmæssig) indsamling eller brydning og videresalg ikke vil kunne ske efter § 32.

Det bemærkes i den forbindelse, at kommunalbestyrelsen ifølge råstoflovens § 32, stk. 3, kan fastsætte nærmere regler om udøvelsen af adgangen efter stk. 1 til at indsamle og bryde mineralske råstoffer inden for kommunens område. Derfor må sådanne regler også tages i betragtning, når der tages stilling til spørgsmål vedrørende anvendelsen og rækkevidden af råstoflovens § 32.

Råstofdirektoratet foretager i hvert enkelt tilfælde en konkret vurdering, når det skal afgøres, om en i Grønland fastboende persons indsamling eller brydning af mineralske råstoffer kan ske inden for rammerne af råstoflovens § 32. Blandt andet forholdene nævnt ovenfor tages i betragtning i forbindelse med Råstofdirektoratets konkrete vurdering.

Der kan nævnes nogle få typiske tilfælde, der kan yde en vis vejledning, når det skal vurderes, om en konkret udnyttelsesaktivitet er omfattet af råstoflovens § 32.

Såfremt en i Grønland fastboende person finder en mindre værdifuld smykkesten (halvædelsten) i sit nærområde, vil indsamling heraf til brug for personlig udsmykning af den

pågældende eller en anden lokal, fastboende person være i overensstemmelse med § 32.

Indsamling af mindre værdifulde smykkesten (halvædelsten) til brug for fremstilling og salg af husflid i form af smykker i begrænset omfang, må tillige antages at kunne ske inden for rammerne af § 32, hvis - og i det omfang - salget ikke har karakter af kommercielt eller industrielt (erhvervsmæssigt) salg.

Såfremt en i Grønland fastboende person foretager målrettet indsamling eller brydning af mineralske råstoffer i større omfang eller ved anvendelse af professionelle redskaber eller maskiner eller andet specialudstyr, kan dette som udgangspunkt ikke ske inden for rammerne af råstoflovens § 32. Dette er særligt tilfældet, hvis indsamlingen eller brydningen sker til brug for salg eller forarbejdning med henblik på salg.

10. Intet at oplyse.

Med venlig hilsen

Kim Kielsen
Landsstyremedlem for boliger, infrastruktur og råstoffer