



Rapport om udvinding og eksport af uran

Arbejdsgruppen
om konsekvenserne
af ophævelse af
nul-tolerancepolitikken





Rapport om udvinding og eksport af uran

Arbejdsgruppen
om konsekvenserne
af ophævelse af
nul-tolerancepolitikken



Indhold

Kapitel 1	Resumé.....	6
Kapitel 2	Indledning	9
Kapitel 3	Uran og minedrift.....	10
	3.1 Urans anvendelsesformer	10
	3.2 Forskellige faser af uranudvinding fra efterforskning til lukning af minen.....	11
	3.3 Uranforekomster i Grønland.....	12
	3.4 Fra uranmalm til yellow-cake – gennemgang af hovedprincipper	14
	3.5 Udvinding af uran ved Kvanefjeld.....	16
Kapitel 4	Udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitiske implikationer af udvinding og eksport af uran	17
Kapitel 5	Regulering vedrørende udenrigsanliggender	20
Kapitel 6	Internationale retningslinjer vedr. uranudvinding og eksport.....	24
	6.1 Ikke-spredning og eksportkontrol	27
	6.2 Safeguards.....	28
	6.3 Eksportkontrol.....	30
	6.4 Sikkerhed (Safety) – strålebeskyttelse og miljø ift. radioaktivitet.....	34
	6.5 Sikring	39
	6.6 Transport.....	42
Kapitel 7	Andre landes erfaringer	44
	7.1 Overordnet regulering (IAEA, EURATOM)	45
	7.2 IAEA safeguards og eksportkontrollsystemer	47
	7.3 Sikkerhed (Safety) – Miljø, Strålingssikkerhed og Transport	51
	7.4 Opsummering af nødvendige foranstaltninger og lovgivning om uranminedrift og uranudvinding	54
Kapitel 8	Lovgivning og regulering	56
	8.1 Ikke-spredning og eksportkontrol	56
	8.2 Safeguards.....	59
	8.3 Sikkerhed (Safety) – strålebeskyttelse, nuklear sikkerhed og beredskab.....	61
	8.4 Transport.....	66
	8.5 Miljø	70
	8.6 Opsummering.....	76

Kapitel 9	Myndighedsopgaver og ressourceindikationer	77
9.1	Andre landes erfaringer.....	77
9.2	Samarbejdet mellem grønlandske og danske myndigheder.....	78
9.3	Ikke-spredning og eksportkontrol	79
9.4	Safeguards.....	81
9.5	Sikkerhed (Safety) – strålebeskyttelse, nuklear sikkerhed og beredskab.....	83
9.6	Fysisk sikring.....	84
9.7	Transport.....	85
9.8	Miljø.....	87
9.9	Opsummering.....	88
Kapitel 10	Konklusion.....	91
Bilag 1	Kommissorium for arbejdsgruppen vedr. konsekvenserne af en evt. beslutning om ophævelse af nul-tolerancepolitikken og muligheden for udvinding og eksport af uran og andre radioaktive stoffer.....	96
Bilag 2	Fra uranmalm via yellowcake til civilt eller militært brug ad "plutonium- eller uransporet"	99
Bilag 3	Eksempler på grønlandske forekomster af uran og thorium.....	100
Bilag 4	De generelle processer ved fremstilling af yellow-cake fra uran malm	101
Bilag 5	Rapport om forhold vedrørende en eventuel ophævelse eller ændring af nultolerancepolitikken for udnyttelse af uran og andre radioaktive mineraler, april 2013.....	103
Bilag 6	Notat om Naalakkersuisuts udenrigspolitiske beføjelser i lyset af en mulig ophævelse eller ændring af nul-tolerancepolitikken for udnyttelse af uran og andre radioaktive mineraler af 21. august 2013.....	128
Bilag 7	Notat om Naalakkersuisuts kompetencer i udenrigsforhold vedrørende udnyttelse og eksport af uran og andre radioaktive mineraler af 13. september 2013.....	135
Bilag 8	Supplerende notat om Naalakkersuisuts udenrigspolitiske beføjelser i lyset af en mulig ophævelse eller ændring af nultolerancepolitikken for udnyttelse af uran og andre radioaktive mineraler af 27. september 2013	173
Bilag 9	Medlemskab af de internationale eksportkontrolregimer	178
Bilag 10	Udkast til aftale i henhold til selvstyrelovens § 4 om dele af kompetence på området nuklear sikkerhed af 13. august 2013.....	180

Kapitel 1

Resumé

Regeringen nedsatte i foråret 2013 uranarbejdsgruppen til belysning af konsekvenserne af udvinding og eksport af uran ved en eventuel ophævelse af den såkaldte nul-tolerancepolitik. Behovet for en redegørelse er bl.a. begrundet i, at Grønlands Selvstyre med virkning fra den 1. januar 2010 overtog råstofområdet og dermed har den lovgivende og udøvende magt inden for området, samt at udvinding og eksport af uran har udenrigs-, forsvars- og sikkerheds-politiske implikationer.

Uran adskiller sig fra andre grundstoffer ved at være radioaktivt med de sundhedsmæssige og miljømæssige implikationer, der følger heraf, og ved ud over civilt brug bl.a. at kunne anvendes til fremstilling af kernevåben. Der er opbygget et omfattende internationalt system med både juridisk bindende forpligtelser og mindre forpligtende retningslinjer for at sikre gennemsigtighed og kontrol med alle faser af uranudvinding og -eksport.

Rapporten fokuserer på de internationale forpligtelser, der gælder for udvinding og eksport af uran, og gennemgår – efter en skitsering af faktuelle forhold vedrørende uran og minedrift – de internationale retningslinjer vedr. udvinding og eksport af uran, andre landes erfaringer, eksisterende dansk og grønlandsk lovgivning og regulering samt indeholder en vurdering af de myndighedsopgaver og ressourcetræk, der kan forventes at følge med udvinding og eksport af uran.

Rapporten viser, at der er flere relevante, internationale konventioner, som Grønland ikke i øjeblikket er omfattet af. Rapporten peger videre på, at der er et særligt behov for vurdering af yderligere lovgivningsmæssig og anden regulering og etablering af administrative systemer for at sikre efterlevelse af det Internationale Atomenergiagenturs (IAEA) safeguards-system (Comprehensive Safeguards Agreements and Additional Protocol) i forhold til Grønland, samt etablering af et eksportkontrollsystem, der kan omfatte eksport af uran fra Grønland.

For området strålingssikkerhed, der omfatter strålebeskyttelse, nuklear sikkerhed og beredskab, foreslås det i rapporten, at regeringen og selvstyret for delområdet nuklear sikkerhed indgår en aftale i henhold til selvstyrelovens § 4 om, at selvstyret har kompetencen på området nuklear sikkerhed i Grønland, for så vidt angår minedrift vedrørende uran eller thoriummalme med tilknyttede aktiviteter. For delområdet strålebeskyttelse, der i Danmark hører under Sundhedsministeriets ressort, samarbejder de danske og grønlandske sundhedsmyndigheder om, hvordan reguleringen og administrationen af delområdet i Grønland vil kunne tilrettelægges fremover. Det nukleare beredskab er et rigsansliggende, hvilket indebærer, at det overordnede nukleare beredskab i Grønland i princippet er dækket af dansk lovgivning. For så vidt angår andre og tilknyttede aspekter af beredskab udgør råstofloven den generelle ramme.

Der er ganske stor usikkerhed om det konkrete omfang af de myndighedsopgaver og det deraf afledte ressourcetræk, der vil være forbundet med udvinding og eksport af uran. Det vil bl.a. afhænge af, hvilke pligter der praktisk og folkeretligt kan pålægges rettighedshaver. Der vurderes dog at være (stats)finansielle konsekvenser, som imidlertid bør afklares nærmere. Det har været en gennemgående linje i arbejdet, at udvinding og eksport af uran skal leve op til de højeste internationale standarder. Den foreliggende rapport er en foreløbig redegørelse, som peger på en række områder, der skal behandles i den videre proces.

I forhold til den retlige vurdering af Naalakkersuisuts udenrigspolitiske beføjelser i lyset af en mulig ophævelse eller ændring af nul-tolerancepolitikken konstateres det, at der på visse punkter er uenighed mellem regeringen og Naalakkersuisut, jf. kapitel 4 og 5. Uenigheden gælder særligt spørgsmålet om udenrigskompetencen på råstofområdet. Uanset dette er der enighed om, at der bør udarbejdes en aftale mellem regeringen og Naalakkersuisut om det fremtidige samarbejde på området.

Kapitel 2

Indledning

Det såkaldte nul-toleranceprincip har været gældende i Grønland i en årrække. Den praktiske udmøntning heraf har indebåret et generelt forbud mod efterforskning og udvinding af uran og andre radioaktive stoffer¹, og der har i rigsfællesskabet derfor ikke hidtil været behov for en egentlig politik i forhold til håndtering af uran.

Inden for det seneste år er spørgsmålet om evt. udvinding af uran i Grønland imidlertid blevet aktualiseret med debatten om en eventuel ophævelse af nul-tolerancepolitikken bl.a. for at sikre rentabiliteten af minedrift på visse lokaliteter. I koalitionsgrundlaget for det landsstyre, der blev dannet i Grønland den 26. marts 2013, fremgår det således, at nul-toleranceprincippet ophæves. Dette skal ske med hensyn til sundheden, naturen og miljøet.

Med henblik på at sikre den bedst mulige belysning af konsekvenserne ved eventuel igangsættelse af udvinding og eksport af uran fra Grønland blev en interministeriel arbejdsgruppe med deltagelse af Grønland nedsat, jf. kommissorium i bilag 1. Arbejdsgruppens formål er at afdække og analysere de relevante problemstillinger i relation til udvinding og eksport af uran - såvel i forhold til den udenrigs- og sikkerhedspolitiske dimension som i forhold til de (stats)finansielle, juridiske og eventuelle opgavemæssige konsekvenser internt i Riget af bl.a. behovet for øgede kontrolforanstaltninger.

Rapporten tager udgangspunkt i de forhold, der gør uran til et produkt med særlige karakteristika, som kræver en håndtering, der adskiller sig fra andre produkter. Fokus i rapporten ligger på en faktuel kortlægning af, hvilke *internationale* forpligtelser der gælder indenfor området og herunder hvilke regelsæt, som allerede finder anvendelse i Danmark og i Grønland. Desuden ser rapporten på erfaringerne med håndteringen af disse problemstillinger i andre lande, som Danmark og Grønland normalt orienterer sig efter. Herefter gennemgås den lovgivning, der på nuværende tidspunkt er gældende for hhv. Danmark og Grønland. Denne gennemgang danner samtidig udgangspunkt for en vurdering vedrørende myndighedsopgaver og ressourcetræk, der kan forventes at være forbundet med at påbegynde udvinding og eksport af uran. Det gælder i særlig grad de opgaver, der følger af internationale forpligtelser.

Nærværende rapport omtaler således en række forhold af betydning for en nærmere vurdering af navnlig konsekvenserne i forhold til de internationale forpligtelser og ikke mindst de udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitiske implikationer af udvinding og eksport af uran, men peger også på mulige behov i forhold til national dansk og grønlandsk lovgivning og regulering.

1 I det følgende anvendes "uran" som samlebetegnelse for "uran og andre radioaktive stoffer".

Kapitel 3

Uran og minedrift

3.1 Urans anvendelsesformer

Mange mineraler indeholder de radioaktive grundstoffer uran og thorium. Uran findes i små mængder mange steder i naturen, både i jord, bjergarter og vand. Nogle af de uranholdige mineraler danner grundlag for kommerciel udvinding.

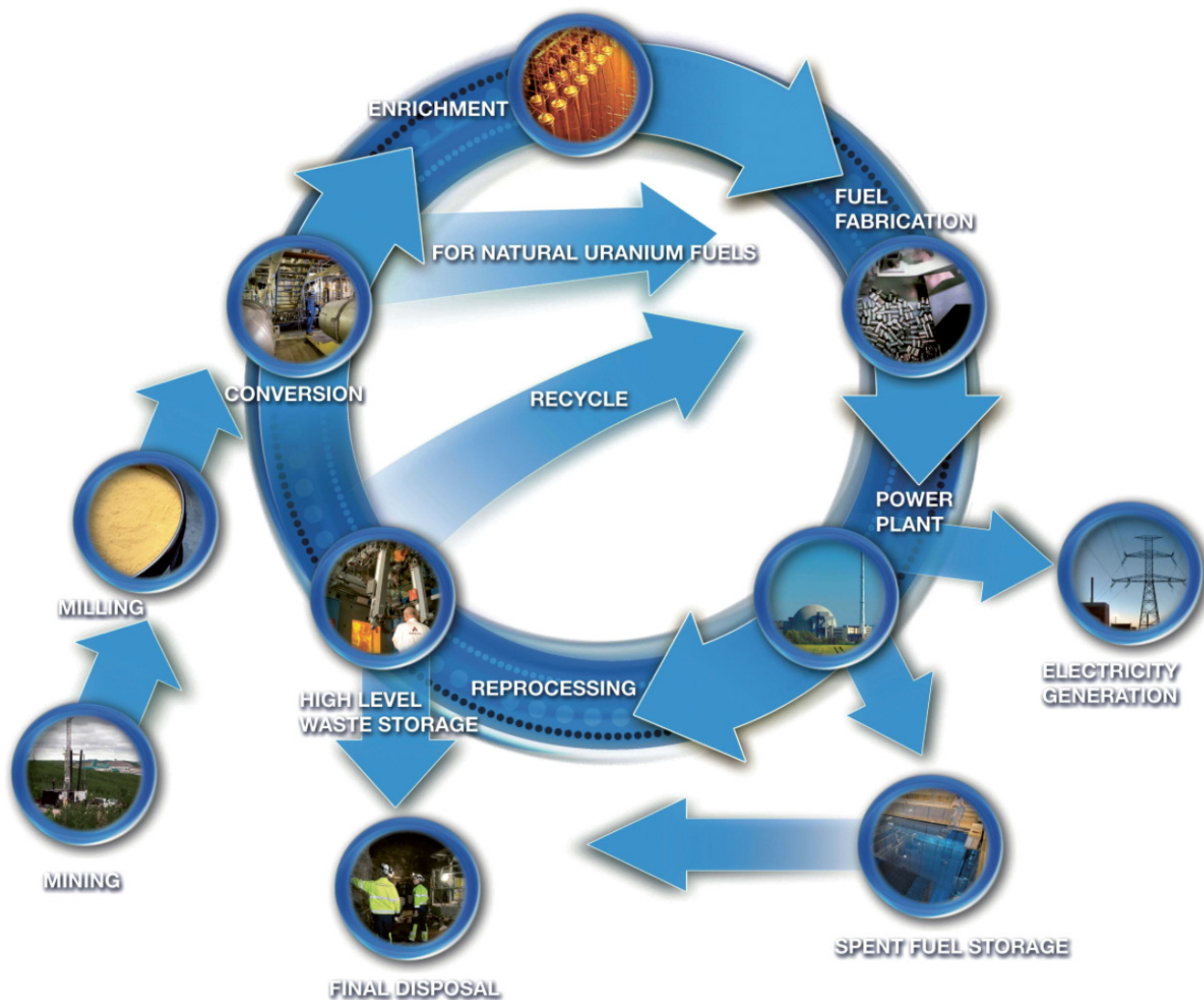
Uran og uranmalm adskiller sig ikke principielt fra andre grundstoffer for så vidt angår de anvendte brydningsmetoder. Tilsvarende er de metoder, der anvendes til at få koncentreret de uranholdige mineraler fra malmen, også de samme, der anvendes ved udvinding af andre malmmineraler.

Derimod adskiller uran sig fra andre grundstoffer ved at være radioaktivt. Dette har potentielle implikationer for miljø, sundhed og sikkerhed, og det betyder, at brydning af uranmalm kræver specifikke forholdsregler i alle stadier af processen.

Hertil kommer, at uran kan indgå i en nuklear (atomar) brændselscyklus², der ud over civil anvendelse også kan have forskellige former for militær anvendelse. Størstedelen af verdens udvundne uran anvendes i kernekraftværker til produktion af elektrisk energi. Men samme uran kan i højt beriget form anvendes militært i kernevåben, som drivmiddel til atomubåde, ligesom forarmet uran kan bruges til eksempelvis projektiler i våbenammunition og til fremstilling af panserskjold til kampvogne, hvor det lægges mellem stålplader som øget armering.

² Den nukleare (atomare) brændselscyklus er betegnelse for alle aktiviteter i forbindelse med produktion af atomenergi fra og med brydning af uranmalm over etablering og drift til og med nedlæggelse af kernekraftværker og slutdeponering af det radioaktive affald.

3.2 Forskellige faser af uranudvinding fra efterforskning til lukning af minen



Kilde: Courtesy of the IAEA; Photos from AREVA, Cameco, Fortum, Posiva, TVO, and WNA.

I forhold til at sikre mod utilsigtet brug af uran er det en udfordring, at processerne, der indgår i civil brug af uran, i mange henseender er identiske med processerne, der kan lede til militær brug (jf. model indsat i bilag 2). Derfor gælder der også for så vidt angår den civile anvendelse særlige krav til håndtering og kontrol på alle stadier af udvindingsprocessen.

3.3 Uranforekomster i Grønland

Danske statslige forskningsinstitutioner har i perioden fra midten af 50'erne og frem til 1984 foretaget uranefterforskning, som har ført til fund af en række grønlandske forekomster. Yderligere områder med potentiale for uranforekomster er efterfølgende identificeret gennem kortlægningsprojekter udført af De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS).

I Grønland er der fundet en række uranholdige mineraler, som evt. vil kunne udnyttes kommercielt enten alene eller som biprodukt til produktion af andre råstoffer (for eksempel sjældne jordarters metaller). Både i Øst-, Syd- og Vestgrønland findes der uran knyttet til forskellige geologiske miljøer, men udover de i bilag 3 nævnte forekomster, vurderer GEUS, at der er et stort potentiale for uranforekomster i eksempelvis Thule-området.

I Grønland har der i forhold til uran især været fokus på Kvanefjeld, hvor Greenland Minerals and Energy (GME) har licens til efterforskning. GME har ikke ansøgt om brydningstilladelse (udnyttelsestilladelse), men kan forventes at gøre det såfremt nul-tolerancen ophæves.

De kendte uranholdige mineralforekomster i Grønland



3.4 Fra uranmalm til yellow-cake – gennemgang af hovedprincipper

Naturligt uran består af mere end 99 % af uran med atomvægt 238, kaldet uran-238 og lidt under 1 % af uran med atomvægt 235, kaldet uran-235. Det er det sjældne uran-235, som bruges i kernekraftreaktorer og i kernevåben. Det uran, der udvindes fra uranminer, indeholder for lidt uran-235 til de fleste formål.

For at kunne benytte uran skal naturligt uran som regel først gennemgå en berigningsproces, der øger indholdet af uran-235. Uran, der benyttes til kernekraft, vil som regel indeholde mindst 3 % uran-235, og til kernevåben skal det indeholde mere end 85 % uran-235.

IAEA inddeler uranforekomster i 15 forskellige geologiske typer. I de fleste forekomsttyper er de mest almindelige uranminerale uraninit og begblende, der hovedsagelig består af blandinger af uranoxider. Herudover findes der en lang række mindre udbredte uranminerale.

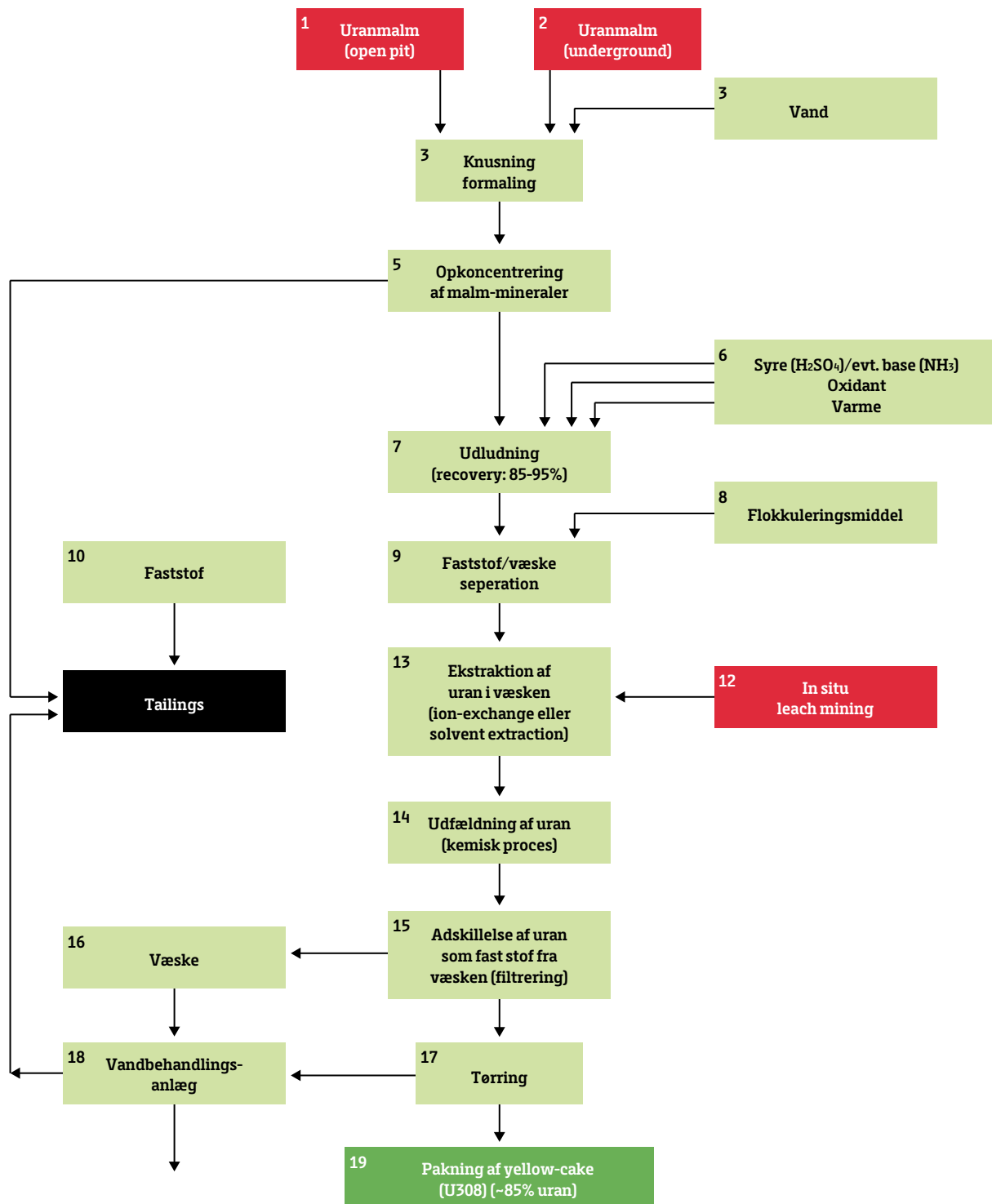
De forskellige typer af uranforekomst findes i forskellige geologiske miljøer og har almindeligvis forskellig fremtrædelsesform, og der anvendes derfor 3 forskellige brydningsmetoder:

- a. Open-pit (åbent brud, svarende til f.eks. et stenbrud),
- b. underjordisk minedrift, og
- c. underjordisk in-situ udludning³ (ubemandet).

Malmstørrelse, dybde fra overfladen, urankoncentration og malmens mineralsammensætning varierer fra forekomst til forekomst og har afgørende betydning for den teknologi, der kan anvendes til at bryde malmen, og for hvor meget uran der kan udtrækkes, hvilket samlet set har betydning for en given uranforekomsts rentabilitet. Derfor skræddersys alle trin i oparbejdningen fra malm til yellow-cake til den enkelte forekomst. F.eks. fremstiller man ved nogle miner kun et koncentrat af uranminerale, som efterfølgende transporteres til et yellow-cake (relativt rent uranoxid pulver) produktionsanlæg.

Nedenstående flow-diagram viser de *generelle* processer, som er involveret i fremstilling af yellow-cake fra uran malm (jf. bilag 4 for en mere detaljeret gennemgang):

³ Ved in-situ udludning er der ikke nogen egentlig mine, men væske (sur eller basisk) pumpes ned i undergrunden til uranholdige lag og en stor del af denne uran opløses i væsken. Væsken pumpes op igen, og der kan fremstilles yellow cake direkte fra opløsningen. Denne udvindingsform er kun mulig ved bestemte typer af uranforekomster (sandstenstyper). Metoden er ikke relevant for de kendte forekomster i Grønland.



3.5 Udvinding af uran ved Kvanefjeld

Greenland Minerals and Energy (GME) har oplyst, at selskabet undersøger to mulige koncepter, hvoraf man anser nedenstående koncept 1 for det mest sandsynlige. Fælles for begge koncepter er, at den opnåede uranoxid sælges til tredjepart til brug for fremstilling af uran hexafluorid (UF₆), som er halvfabrikata til fremstilling af brændselsstave til atomreaktorer.

Koncept 1 bygger på, at fremstilling af sjældne jordarters metaller og uranoxid (yellow-cake⁴) sker uden for Grønland, mens brydning, opkoncentrering og fremstilling af et mineralkoncentrat (steenstrupin) sker i Grønland. Mineralkoncentratet eksporteres til tredjeland for efterfølgende udludning af uran – samt af sjældne jordarters metaller. (Omfatter trin 1, 3, 4, 5, 11 og 18 af flow diagrammet ovenfor og i bilag 2)

Koncept 2 bygger udover trinene i koncept 1 på, at udludning samt fremstilling af sjældne jordarters metaller på kloridform samt uranoxid (yellow-cake) også finder sted i Grønland: (Omfatter trin 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18 og 19 af flow diagrammet ovenfor og i bilag 2)

⁴ Yellow-cake er noget andet i teknisk-merkantile sammenhænge, men er den almindeligt brugte betegnelse.

Kapitel 4

Udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitiske implikationer af udvinding og eksport af uran

Det bemærkes, at dette kapitel, herunder navnlig afsnittet vedrørende urans særlige karakteristika, ikke præjudicerer det spørgsmål om kompetenceforhold, som behandles i bilag 5-8, jf. kapitel 5, eller angiver fortolkningsbidrag hertil.

Uran adskiller sig fra andre grundstoffer ved at være radioaktivt med potentielle implikationer for strålingssikkerhed og ved at kunne indgå i en nuklear brændselscyklus, der ud over civil anvendelse også kan have forskellige former for militær anvendelse, herunder til kernevåben.

De mulige udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitiske aspekter knytter sig navnlig til risikoen for, at uran kan indgå i illegitime våbenprogrammer, eller at uran – selvom risikoen herfor i øjeblikket forekommer begrænset – kan udnyttes i forbindelse med nuklear terrorisme. Det er en central udenrigspolitisk målsætning at imødegå dette uanset målet med sådanne aktiviteter, men naturligvis i helt særlig grad at undgå sikkerhedsmæssige trusler, der retter sig mod selve Kongeriget, rigets interesser eller vore internationale samarbejdspartnere eller deres interesser. Der er opbygget et meget omfattende internationalt regelsæt og system til at sikre monitorering og kontrol med alle faser af uranudvinding og eksport samt internationale retningslinjer for håndtering af strålings-sikkerhedsmæssige problemstillinger. Helt overordnet er de internationale kontrolregimer samt IAEA's safeguards-system forankret i FN-pagtens centrale formål om bevarelse af den internationale fred og sikkerhed.

På det nukleare område er den globale nedrustnings- og ikke-spredningsindsats funderet i Traktaten om ikke-spredning af Atomvåben (Treaty on Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT)). NPT administreres af det Internationale Atomenergiagentur (IAEA), der arbejder for at fremme den civile anvendelse af nuklear teknologi samt verificerer, om der er tale om fredelig anvendelse, og at landene overholder deres ikke-spredningsforpligtelser. Hovedhjørnestenen heri er IAEA's safeguards-system. Områdets følsomhed illustreres af de verserende sager i IAEA i forhold til bl.a. Irans og Nordkoreas atomprogrammer. Som statspart til NPT og medlem af IAEA er Danmark herunder Grønland således underlagt en

række internationale forpligtelser, der skal sikre en forsvarlig håndtering af nukleart materiale.

Det gælder for alle de eksisterende kontrolregimer, herunder IAEA's safeguardssystem, at de grundlæggende har et sikkerhedspolitisk sigte i form af at forebygge krig, konflikter eller andre trusler mod freden som fx terrorhandlinger, og at tilslutning hertil og efterlevelse heraf følgelig er en del af rigets udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitik. De sikkerhedspolitiske implikationer knytter sig således navnlig til behovet for at sikre, at de internationale forpligtelser efterleves ved at opbygge de nødvendige kontrolmekanismer.

De centrale mekanismer til kontrol med produkter som uran med dobbelt anvendelse (civil og militær anvendelse) er et lands eksportkontrollsystem samt de systemer, der er opbygget til at efterleve IAEA's safeguards-system. Både eksportkontrol og systemer til implementering af IAEA's safeguards-system er således instrumenter til implementering af centrale internationale forpligtelser og har ultimativt til formål at sikre, at eksport ikke medvirker til udvikling eller spredning af masseødelæggelsesvåben og dermed udgør en risiko for den internationale sikkerhed og stabilitet. Det drejer sig således navnlig om at undgå de trusler mod Kongeriget eller andre lande, der kan opstå, såfremt uran havner i de forkerte hænder.

Danmark har som en del af rigets fælles udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitik aktivt støttet det globale nedrustnings- og ikke-spredningsarbejde, herunder indsatsen for at forhindre, at eksempelvis Iran udvikler et atomvåbenprogram. Det er vigtigt for rigets udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitik, at en evt. uranudvinding/-eksport lever op til de internationale regler og kontrolforanstaltninger på området og således vil være konsistent med rigets mangeårige udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitiske indsats for at sikre, at alle lande efterlever disse foranstaltninger. Det indgår eksplicit som en del af den danske regerings regeringsgrundlag at styrke det internationale nedrustnings- og ikke-spredningsarbejde.

Begrundet mistanke om eller risiko for, at et lands uran kan indgå i illegitime våbenprogrammer eller kan blive udnyttet i forbindelse med nuklear terrorisme kan – ud over et lands egen sikkerhed – potentielt have betydning for et lands udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitiske interesser.

Det vil således også i forbindelse med håndtering og eksport af uran som udgangspunkt være naturligt for rigsfællesskabet at orientere sig efter de højeste internationale standarder på området.

Mere end 30 lande på verdensplan udvinder uran, og erfaringerne fra andre lande viser, at udvinding og eksport af uran kan ske i fuld overensstemmelse med internationale regler og med et lands overordnede udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitiske interesser.

Urans særlige karakteristika som en strategisk vigtig ressource, der også kan anvendes til militære formål, betyder, at udvinding og eksport af uran potentielt også mere generelt kan have indflydelse på rigets udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitiske grundvilkår. Der er traditionelt stormagtsinteresser knyttet til strategiske råstoffer, hvilket ikke mindst gælder uran, og en udvinding og eksport af uran fra Grønland kan derfor forventes at blive genstand for nye aktørers og herunder også stormagts-bevågenhed. Det kan i den forbindelse ikke ganske udelukkes, at der ud over de åbenbare kommercielle interesser også kan ligge mere overordnede strategiske politiske og økonomiske overvejelser af betydning for hele riget bag en sådan bevågenhed. Det kan potentielt give anledning til

et nyt kompliceret samspil af strategiske interesser og interessemodsætninger på flere planer, som rigets udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitik skal indstilles i forhold til.

Naalakkersuisut bemærker, at analyser af den type, som foretages i forrige afsnit er nyttige. Naalakkersuisut bemærker desuden, at afsnittet kan signalere en særlig kompetencefordelingsmodel, som Naalakkersuisut ikke er enig i. Naalakkersuisut er endvidere ikke enig i alle afsnittets angivelser af faktorer, der kan give anledning til en justering af rammerne for udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitikken.

Andre implikationer kan følge af, at der i de internationale fora, der beskæftiger sig direkte med ikke-spredning, men også i de bredere FN-fora kan forventes øget fokus på de holdninger, Danmark herunder Grønland vil indtage i ikke-spredningsanliggender, herunder i forhold til spørgsmål af mulig mere vidtrækkende udenrigs-, forsvars- eller sikkerhedspolitisk betydning. Der kan også generelt opstå forventninger om, at Danmark herunder Grønland spiller en mere aktiv rolle end hidtil i forhold til disse internationale fora. Der kan derfor også i forhold til de internationale organisationer være behov for at kalibrere rigets udenrigspolitik for at tage højde for, at uranudvinding og eksport finder sted fra Grønland.

Der kan således blive tale om ikke uvæsentlige ændringer i den rolle, Danmark herunder Grønland spiller i forhold til det internationale samarbejde om nedrustning, ikke-spredning og sikring af fredelig civil udnyttelse af atomenergi. Der kan dog ikke uden yderligere analyse siges noget entydigt om de konkrete effekter og den mulige rækkevidde heraf.

Kapitel 5

Regulering vedrørende udenrigsanliggender

I forhold til den retlige vurdering af Naalackersuisuts udenrigspolitiske beføjelser i lyset af en mulig ophævelse eller ændring af nul-tolerancepolitikken konstateres det, at der på visse punkter er uenighed.

Kapitel 2 i Rapport om forhold vedrørende en eventuel ophævelse eller ændring af nul-tolerancepolitikken for udnyttelse af uran og andre radioaktive mineraler, jf. bilag 5, der er udarbejdet af et advokatfirma, indeholder bl.a. en retlig vurdering af Naalackersuisuts udenrigspolitiske beføjelser i lyset af en mulig ophævelse eller ændring af nul-tolerancepolitikken for udnyttelse af uran og andre radioaktive mineraler. Regeringen er på visse punkter uenig i advokatfirmaets vurdering. Der henvises i den forbindelse til Udenrigsministeriets og Justitsministeriets notat af 21. august 2013, jf. bilag 6. Naalackersuisut er på en række punkter uenig i regeringens vurderinger i Udenrigsministeriets og Justitsministeriets notat. Der henvises til Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked og Udenrigsdirektoratets notat af 13. september 2013 om Naalackersuisuts kompetencer i udenrigsforhold vedrørende udnyttelse og eksport af uran og andre radioaktive mineraler, jf. bilag 7. Det fremgår heraf bl.a., at Naalackersuisut har udenrigskompetencen vedrørende råstofområdet (bortset fra forsvars- og sikkerhedsforhold), samt at rigsmyndighederne har udenrigskompetencen vedrørende forsvars- og sikkerhedsforhold. Når denne rapport anvender termen udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitik, bemærker Naalackersuisut, at der for henholdsvis udenrigspolitik og sikkerhedspolitik og forsvarspolitik gælder forskellige kompetenceforhold. Regeringen deler ikke den opfattelse, idet udenrigspolitik, herunder på råstofområdet, er et rigsanliggende, jf. bilag 8.

Medlemmerne af arbejdsgruppen finder imidlertid, at parterne bør fastholde den hidtidige politiske forståelse om – uanset den underliggende retlige uenighed – at arbejde videre med en samarbejdsaftale, der fastlægger et konkret og praktisk samarbejde, bl.a. for at sikre efterlevelse af alle internationale forpligtelser vedrørende håndtering og eksport af uran.

Generelle regler om traktatindgåelse

Efter folkerettens almindelige grundsætninger er en traktat bindende for hver enkelt deltagerstat for hele dennes territorium, medmindre andet fremgår af traktaten eller er fastslået på anden måde, jf. traktatretskonventionens artikel 29.

For så vidt angår undtagelsen ”medmindre andet fremgår af traktaten” kan der bl.a. være tale om, at der i traktaten er hjemmel til en begrænset territorial anvendelse, eller det kan af teksten udtrykkeligt fremgå, at traktaten kun gælder for nærmere angivne geografiske områder. Endelig kan traktatens materielle indhold indebære, at den faktisk ikke kan finde anvendelse på visse dele af territoriet, idet den vedrører genstande eller forhold, der ikke forekommer disse steder.

For så vidt angår undtagelsen ”fastslået på anden måde” kan der bl.a. være tale om, at staten afgiver en erklæring om, at traktaten (eventuelt indtil videre) ikke skal gælde for en del af statens territorium⁵.

Samarbejdet mellem regeringen og selvstyret om indgåelse af folkeretlige aftaler, der er omfattet af reglerne i selvstyrelovens § 13 og ikke er omfattet af reglerne i § 12

Selvstyrelovens § 13, stk. 1, indeholder en bestemmelse om, at regeringen underretter Naalakkersuisut forud for indledning af forhandlinger om folkeretlige aftaler, som har særlig betydning for Grønland og som er omfattet af reglerne i § 13 og ikke er omfattet af reglerne i § 12. Bestemmelsen er ny i forhold til hjemmestyreloven, men princippet om en forudgående underretning, inden internationale forhandlinger påbegyndes, har dog i praksis været fulgt i vidt omfang før selvstyreloven.

Grønlands Selvstyre har overtaget råstofområdet efter selvstyrelovens regler om overtagelse af sagsområder i §§ 2-4.

Det følger af selvstyreloven, at Grønlands Selvstyre efter overtagelsen af råstofområdet har den lovgivende og udøvende magt på råstofområdet, at Inatsisartut dermed kan fastsætte love på råstofområdet, og at Naalakkersuisut blandt andet kan fastsætte bekendtgørelser på råstofområdet og meddele tilladelser til forundersøgelser, efterforskning og udnyttelse af råstoffer.

Grønlands Selvstyres kompetencer på råstofområdet omfatter alle kulbrinter og hårde mineraler, herunder også radioaktive mineraler, og Naalakkersuisut kan meddele tilladelser til efterforskning og udnyttelse af uran og andre radioaktive mineraler.

Det følger endvidere af selvstyreloven § 12:

”§12 Naalakkersuisut kan med fremmede stater og internationale organisationer forhandle og indgå folkeretlige aftaler på rigets vegne, herunder forvaltningsaftaler, som alene vedrører Grønland og fuldt ud angår overtagne sagsområder.

Stk. 4. Folkeretlige aftaler, som berører forsvars- og sikkerhedspolitikken, samt folkeretlige aftaler, som skal gælde for Danmark, eller som forhandles inden for en international organisation, hvoraf Kongeriget Danmark er medlem, forhandles og indgås efter reglerne i § 13.”

Selvstyreloven indeholder i kapitel 4 (§§ 11-16) en række regler om Naalakkersuisuts og regeringens kompetencer og samarbejde i forbindelse med indgåelse af folkeretlige aftaler og andre udenrigsforhold.

Det fremgår af bemærkningerne til selvstyreloven under afsnit 7.5., at hvor Naalakkersuisut i kraft af underretningen fra rigsmyndighederne tilkendegiver synspunkter, som ønskes inddraget i forhandlingerne, vil disse synspunkter skulle indgå i forberedelserne til forhandlingerne.

Som nævnt indeholder bestemmelsen i § 13, stk. 4, en regel om, at folkeretlige aftaler, som har særlig betydning for Grønland, inden indgåelse eller opsigelse skal forelægges

⁵ Nærværende rapport præjudicerer ikke den aktuelle debat mellem regeringen og Naalakkersuisut om ILO-ratifikationer.

Naalakkersuisut til udtalelse. Bestemmelsen er væsentligt udvidet i forhold til hjemmestyrelsen, der alene fastsatte høring for visse aftaler, der kræver Folketingets samtykke. Bestemmelsen i § 13, stk. 4, svarer dog i det væsentlige til den praksis, der allerede var gældende før selvstyrelsen.

Bestemmelsen i § 13, stk. 4, fastsætter endvidere, at hvis regeringen finder det nødvendigt at indgå aftalen uden Naalakkersuisuts tilslutning, sker dette i videst muligt omfang uden virkning for Grønland.

Det fremgår i tilknytning hertil af bemærkningerne til selvstyrelsen, at regeringen i praksis ikke sjældent ønsker hurtigt at ratificere givne traktater, mens Naalakkersuisut enten ikke ønsker, at traktaten skal gælde for Grønland, eller ikke har mulighed for at tage stilling til spørgsmålet inden for den givne tidsfrist.

Regeringen afgiver i sådanne tilfælde en erklæring i forbindelse med tiltrædelsen om, at traktaten ikke gælder for Grønland, med mindre der senere afgives en særskilt notifikation herom. Denne fremgangsmåde giver øget mulighed for at tilgodese selvstyrets ønsker om traktaters anvendelse for Grønland. I visse typer af internationale aftaler – f.eks. vedrørende menneskerettigheder eller terrorismebekæmpelse – er det dog ikke muligt eller ønskeligt at tage forbehold eller begrænse en aftales territoriale anvendelsesområde.

Regeringens afgivelse af en særskilt notifikation om, at en folkeretlig aftale skal finde anvendelse for Grønland, sker således, efter at selvstyret har taget stilling til spørgsmålet og i et samarbejde med den relevante danske myndighed.

Samarbejde mellem regeringen og selvstyret inden for rammerne af selvstyrelovens § 13, herunder om rapporteringer i forhold til internationale aftaler

§ 13, stk. 1, indeholder endvidere en bestemmelse, der åbner mulighed for, at der inden for de enkelte ministerområder kan indgås konkrete aftaler mellem vedkommende minister og Naalakkersuisut om de nærmere samarbejdsregler inden for rammerne af § 13, herunder en nærmere fastlæggelse af kriterier for, hvornår aftaler skal anses for at have særlig betydning for Grønland.

Det fremgår af Statsministeriets vejledning nr. 58 af 2. juli 2012, at det ofte vil være hensigtsmæssigt, at ministeriet etablerer et *samarbejde* med selvstyret om *internationale forhold*, herunder vedrørende kriterier for, hvornår en aftale skal anses for at have særlig betydning for Grønland, samt mere generelt vedrørende forhandlinger om internationale konventioner og rapporteringer under konventioner, der omfatter Grønland, samt møder i internationale fora, hvor der sker behandling af sager, der berører Grønland.

Klima-, energi- og bygningsministeren og det daværende landsstyremedlem for boliger, infrastruktur og trafik indgik den 15. august 2012 en samarbejdsaftale om de internationale klimaforhandlinger under FN's klimakonvention i medfør af bestemmelsen i § 13, stk. 1.

I forbindelse med rigets rapporteringer under konventioner varetager det pågældende danske ministerium det koordinerende arbejde i forhold til Grønlands Selvstyre, der således sender sit bidrag til rigets samlede rapportering vedrørende de områder under aftalen, som er overtaget af selvstyret, til det danske ministerium. Det er det pågældende danske ministerium, der forestår den formelle kontakt til den pågældende internationale organisation.

Selvstyrets deltagelse i rigets delegationer i forbindelse med eksaminationer af rapporteringerne afhænger af den betydning, som selvstyret tillægger den pågældende konvention. Selvstyret deltager således efter fast praksis fx i forbindelse med eksaminationer af riget vedrørende rapporteringen under konventioner om menneskerettighederne.

Samarbejde mellem danske og grønlandske myndigheder efter overtagelse af sagsområder

Samarbejdet mellem danske og grønlandske myndigheder efter selvstyrets overtagelse af sagsområder er beskrevet i Grønlandsk-dansk selvstyrekommissions betænkning (nr. 1497) i kapitel V, afsnit 6.

Det fremgår således af betænkningen, at det i forbindelse med selvstyrets overtagelse af nye sagsområder kan være hensigtsmæssigt med et fortsat samarbejde mellem grønlandske og danske myndigheder og institutioner, i hvert fald i en overgangsperiode. Det kan fx være i relation til overtagelse af komplicerede sagsområder, der understøttes af en særlig teknologi, eller hvor det ikke er muligt i en periode at besætte området med den nødvendige arbejdskraft.

I betænkningen anføres endvidere, at erfaringerne i øvrigt viser, at der efter hjemmestyrets indførelse er etableret en række samarbejdsrelationer mellem grønlandske og danske myndigheder, herunder både samarbejdsfora med mere formelle mødestrukturer (fx på socialområdet og sundhedsområdet) og på mere uformelt, ad hoc-præget grundlag.

Kommissionen gik ikke ind i generelle overvejelser om, hvilke samarbejdsrelationer man kan forestille sig efter overtagelse af sagsområder efter selvstyreloven, bortset fra samarbejde mellem regeringen og selvstyret efter overtagelse af råstofområdet, der er omtalt i afsnit 9.2.

Det er i øvrigt i bemærkningerne til selvstyreloven i afsnit 4.2. forudsat, at selvstyrets overtagelse af sagsområder forberedes i fællesskab mellem de grønlandske myndigheder og rigsmyndighederne med henblik på at afklare administrative og praktiske spørgsmål i forbindelse med overtagelsen. Det anføres i den forbindelse, at det bl.a. vil kunne overvejes, om der på enkelte områder er spørgsmål, som bør gøres til genstand for samarbejdsaftaler eller anden form for koordination mellem de grønlandske myndigheder og rigsmyndighederne. Det gælder f.eks. med hensyn til praktisk samarbejde mellem myndighederne.

Kapitel 6

Internationale retningslinjer vedr. uranudvinding og eksport

Håndtering af og kontrol med radioaktive materialer er reguleret internationalt, dels som en del af ikke-spredningsindsatsen, dels fordi radioaktiviteten potentielt kan påvirke sundheden for de personer, der kommer i kontakt med uran, og endelig for at beskytte naturen og miljøet for skadelige virkninger.

I det følgende beskrives den internationale regulering, som er blevet aftalt for at sikre, at udvinding og håndtering af uran foregår på forsvarlig vis. De tilknyttede nedrustnings- og ikke-spredningsaspekter vil blive gennemgået med særlig vægt på den nødvendige eksportkontrol, safeguards, sikringsforanstaltninger og rapportering samt transport. Derudover gennemgås de aftaler og sikkerhedsstandarder, som er udarbejdet med hensyn til strålebeskyttelse for at beskytte mennesker, natur og miljø.

Den internationale regulering har forskellig karakter og spænder fra juridiske forpligtelser til politisk bindende retningslinjer. Samarbejdet om Safeguards er f.eks. baseret på juridisk bindende aftaler, ligesom en række internationale konventioner på området, der retter sig mod uranudvinding. Nuklear sikkerhed (Safety) og sikring (Security)⁶ samt nuklear teknologi er til gengæld baseret på normsættende vejledninger og standarder. Hertil kommer det omfattende system med internationale eksportkontrolregimer, hvor de deltagende lande har forpligtet sig til at føre kontrol med eksport af produkter med dobbelt anvendelse, dvs. produkter med civil anvendelse, som også kan bruges militært eller i forbindelse med masseødelæggelsesvåben (dual-use produkter).

Det Internationale Atomenergiagentur (IAEA) er den vigtigste norm- og standardsættende organisation inden for det nukleare område. Organisationen fungerer som depositar og som udøvende myndighed i forhold til de væsentligste internationale konventioner og andre juridiske aftaler. IAEA er ansvarlig for safeguardssystemet og er helt central i forhold til monitorering og kontrol i alle led i forbindelse med udvinding og eksport af uran samt i forhold til bl.a. strålingssikkerhed, herunder transport i henhold til sikkerhedsstandarder herfor.

I forhold til udvinding og eksport af uran for lande inden for EU udgør EURATOM et centralt omdrejningspunkt. Ikke-spredningstraktaten (NPT) fordrer efterlevelse af IAEA-safeguards

6 Begreberne sikkerhed og sikring forklares nærmere i afsnit 6.4.

for alle ikke-nukleare NPT medlemslande, men åbner samtidig mulighed for, at tilslutning og efterlevelse heraf kan ske individuelt eller sammen med andre lande. Der er i den forbindelse indgået en aftale mellem EURATOM og IAEA, der har været i kraft siden 1977, om gennemførelse af IAEA's safeguardssystem inden for EU.

EURATOM-traktaten og Traktaten om det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EØF) – tilsammen betegnet "Rom-traktaterne" – blev undertegnet den 25. marts 1957 og trådte i kraft den 1. april 1958. Traktaterne blev undertegnet af medlemmerne af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab (EKSF). I 1965 undertegnedes Fusionstraktaten, og dermed foretog de tre fællesskaber en fuldstændig fusion af deres institutioner. I dag er det EU's institutioner, der driver EURATOM, og medlemmerne af EURATOM udgøres af EU's medlemsstater. Ligesom EU er EURATOM en selvstændig juridisk person.

Grønland blev medlem af de tre fællesskaber, EURATOM, EØF og EKSF, i forbindelse med Danmarks medlemskab pr. 1. januar 1973. Grønland var således omfattet af EURATOM-traktaten i 12 år frem til 1. februar 1985, hvor Grønland efter en vejledende folkeafstemning trådte ud af de tre fællesskaber.

Aftalen mellem IAEA og EURATOM indebærer, at EURATOM på baggrund af rapporter fra de enkelte EU-lande udfylder den rolle i forhold til at føre regnskab og lave kontrol med uran og andre radioaktive stoffer, som normalt tilfalder nationale systemer på grundlag af national indrapportering til IAEA. Samtidig samarbejder EURATOM med IAEA om gennemførelsen af inspektioner. EURATOM har en række funktioner, hvor en helt central er ansvaret for at sikre, at malme, udgangsmaterialer og specielle fissile materialer ikke anvendes til andre formål end de af brugerne angivne. De danske rapporteringsforpligtelser til IAEA sker således via EURATOM, der ligeledes varetager kontrolopgaver internt i EU.

Da Grønland ikke er medlem af EURATOM, vil der være behov for, at rigsfællesskabet etablerer et system, der sikrer den rapportering til IAEA, som i øjeblikket foregår gennem EURATOM for Danmarks vedkommende. Såfremt det måtte blive aktuelt med en grønlandsk tilslutning til EURATOM, vil det forudsætte overvejelse af en række både retlige og politiske forhold.

Retlige forhold: En grønlandsk genindtræden i EURATOM kan ikke ske på det nuværende traktatgrundlag, men ville forudsætte en ændring af EURATOM-traktaten. Grønland ville således ikke kunne tiltræde EURATOM ved en ensidig dansk/grønlandsk handling. Udgangspunktet for traktater er, at de kan ændres, hvis alle deltagerstater er enige om det. Dette udgangspunkt gælder også for EURATOM, idet den nærmere procedure ville skulle afklares i dialog med EU's medlemslande og institutioner.

Rent teknisk ville EURATOM-traktatens *artikel 198* skulle ændres. Bestemmelsen slår blandt andet følgende fast:

"For så vidt intet andet er bestemt, anvendes denne traktats bestemmelser på medlemsstaternes europæiske områder og på de ikke-europæiske områder, der er undergivet deres myndighed.

De finder ligeledes anvendelse på europæiske områder, hvis udenrigsanliggender varetages af en medlemsstat.

Uanset de foregående stykker gælder følgende:

*a. Denne traktat finder ikke anvendelse for Færøerne
Denne traktat finder ikke anvendelse for Grønland. ..."*

Politiske forhold: Et eventuelt ønske om at forfølge spørgsmålet om grønlandsk medlemskab af EURATOM ville også forudsætte grønlandsk interesse i at blive en del af et samarbejde og underkaste sig de institutionelle strukturer indenfor det europæiske samarbejde. Det vil endvidere skulle afklares, om der fra de øvrige EU-partners side er vilje til at indlemme Grønland i EURATOM samarbejdet på den præmis, at Grønland ikke samtidig melder sig ind i den øvrige del af det europæiske samarbejde.

Andre relevante internationale organisationer er OECD's "Nuclear Energy Agency" og "International Commission on Radiological Protection" (ICRP). ICRP er en uafhængig institution, der siden 1928 har udarbejdet anbefalinger og vejledninger vedrørende de grundlæggende videnskabelige og tekniske forhold for beskyttelse af personer mod ioniserende stråling (røntgen- og radioaktiv stråling). ICRP's anbefalinger og vejledninger danner udgangspunkt for udarbejdelsen af IAEA's sikkerhedsstandarder og EU-direktiver på strålebeskyttelsesområdet og dermed også for den danske lovgivning på området. Derudover har en række internationale organisationer fastsat bindende regler baseret på retningslinjer fra IAEA.

Dette gælder fx reglerne for transport af radioaktive stoffer til søs, som fastsat af FN's International Maritime Organization (IMO). For transport i luften gælder FN's International Civil Aviation Organization's (ICAO) regelsæt, og transport ad vej samt jernbane er fastsat af henholdsvis Alternative Dispute Resolution-konventionen (ADR) og Regulations concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Rail (RID).

Endelig er der processen om Nuclear Security Summit (NSS), som er en international politisk proces, der blev indledt i Washington D.C. i 2010 med afholdelsen af det første internationale topmøde om nuklear sikring. Hovedformålet er primært at imødegå truslen fra nuklear terrorisme.

6.1 Ikke-spredning og eksportkontrol

Den globale nedrustnings- og ikke-spredningsindsats på det nukleare område er funderet i "Traktaten om ikke-spredning af Atomvåben" (NPT), som afspejler et omhyggeligt kompromis mellem dem, der har, og dem, der ikke har atomvåben. Traktaten hviler på tre søjler, som er 1) atomvåbenmagternes⁷ forpligtelse til nuklear nedrustning, 2) alles forpligtelse til at undgå spredning af atomvåben, samt 3) alles ret til fredelig anvendelse af nuklear teknologi. NPT er underskrevet af alle lande med undtagelse af Pakistan, Indien, Israel og Nordkorea.

NPT administreres af IAEA, der arbejder for at fremme den civile anvendelse af nuklear teknologi, samt verificerer, om der er tale om fredelig anvendelse, og at landene overholder deres ikke-spredningsforpligtelser. I tvivlstilfælde indbringes sager for IAEA's styrelsesråd og evt. FN's sikkerhedsråd. Som statspart til NPT og medlem af IAEA er Danmark, herunder Grønland således underlagt en række internationale forpligtelser, der skal sikre en forsvarlig håndtering af radioaktivt materiale.

Hertil kommer CTBT-traktaten (Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty), som indebærer et altomfattende forbud mod atomprøvesprængninger. Traktaten blev åbnet for underskrift i 1996 og er endnu ikke trådt i kraft.

Traktaten forpligter de deltagende stater til ikke at gennemføre prøvesprængninger af nukleare våben eller enhver anden form for nukleare sprængninger, samt at afstå fra medvirken eller opmuntring til sådanne sprængninger. Traktaten indebærer oprettelse af et globalt verifikationssystem, der indeholder et internationalt overvågningssystem, en konsultationsmekanisme, inspektioner på stedet samt tillidsskabende foranstaltninger.

I tilknytning til traktaten oprettedes en organisation, Comprehensive Test-Ban Treaty Organisation (CTBTO), der forestår forvaltningen af traktatens bestemmelser, herunder opbygningen af et globalt verifikationssystem. To CTBTO målestationer befinder sig i Grønland.

Ikke-spredningskonventioner og deres gyldighed for Danmark og Grønland

Navn på konvention	Gælder for DK	Gælder for Grønland
Non-proliferation Treaty (NPT)	Ja	Ja
Comprehensive Test Ban Treaty	Ja	Ja
Partial Test Ban Treaty 1963	Ja	Ja

7 De anerkendte atomvåbenmagter er jf. NPT: USA, Rusland, Kina, UK og Frankrig.

6.2 Safeguards

Safeguards-regimet omhandler informationsdeling med IAEA om nukleart materiale og andre forhold af betydning for udvikling af den nukleare brændselscyklus. Inden for safeguardsområdet er fokus på forpligtigelser vedr. rapportering og myndighedsansvar. Det indebærer juridisk bindende krav om rapportering og oprettelse af en ansvarlig myndighed.

IAEA's "Comprehensive Safeguards Agreement" er et system af aftaler indgået mellem IAEA og enkeltstater eller en gruppe af lande, som i tilfældet med EURATOM. (Agreement of 5 April 1973 between the non-nuclear-weapon States of EURATOM, EURATOM and the IAEA (INFCIRC/193)).

Alle kontraherende stater har pligt til at indgå safeguardsaftaler med IAEA, for så vidt angår deres civile atomprogrammer, og IAEA har opbygget et omfattende verifikations- og monitoreringssystem. Medlemslandene kan herudover tildele IAEA en væsentlig udvidet inspektionsadgang gennem en såkaldt tillægsprotokolaftale. Tillægsprotokolaftalen (Protocol Additional to the Agreement between the Government of the Kingdom of Denmark and the International Atomic Energy Agency for the Application of Safeguards in Connection with the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons) blev den 22. marts 2013 udvidet til også at omfatte Grønland.

Ikke-atomvåbenlande, som har undertegnet IAEA's aftalesystem, er forpligtede til at informere IAEA om og at give adgang for IAEA's inspektører til alle dele af det pågældende lands fysiske anlæg, der understøtter den nukleare brændselscyklus. Dette inkluderer miner og anlæg for forarbejdning af brændsel og berigning. For at gøre det muligt for IAEA at sikre, at der ikke sker omdirigering af nukleart materiale, skal IAEA også underrettes om forventet produktion.

Når tillægsprotokollen udvides til et nyt område, er staten forpligtet til inden 180 dage fra underskrivelsen og efterfølgende løbende fortage rapportering i henhold hertil, der skal indeholde en række specifikke informationer i forhold til Artikel 2.a.(i), (iii), (iv), (v), (vi)(a), (vii) og (x), samt Artikel 2.b.(i)⁸.

8 Det drejer sig om en generel beskrivelse af: Forsknings- og udviklingsaktiviteter i forbindelse med den nukleare brændselscyklus, hvortil der ikke benyttes nukleare materialer, af de enkelte bygninger på hvert anlægsområde, herunder deres brug og indhold, vedlagt kortmateriale og af aktiviteterens omfang på hver lokalitet, som beskæftiger sig med aktiviteter i protokollens Annex I. Oplysninger om uranminers, uranoparbejdningsanlægs og thoriumoparbejdningsanlægs placering, deres driftsstatus og anslåede årlige produktionskapacitet, samt om disse miners og oparbejdningsanlægs nuværende årlige produktion. Disse oplysninger kræver ikke detaljeret regnskab over nukleart materiale. Oplysning om mængde, kemisk sammensætning og anvendelse eller påtænkt anvendelse af udgangsmateriale, der endnu ikke har nået en sådan sammensætning og renhed, at det kan benyttes til brændselsfremstilling eller beriges isotopisk. Oplysning om mængde, anvendelse og lokalitet af nukleart materiale, som er fritaget for kontrol i henhold til kontrolaftalens Artikel 37. Oplysning om godkendte planer for udvikling af den nukleare brændselscyklus for den næste 10-årsperiode. Beskrivelse af lokaliteter, hvor der udføres forsknings- og udviklingsaktiviteter i ikke-statsligt regi i forbindelse med den nukleare brændselscyklus uden brug af nukleart materiale.

Forpligtelserne for stater, som har tiltrådt de samlede IAEA-safeguardsaftaler, er at:

- Informere IAEA om nukleart materiale, anlæg og aktiviteter
- Give adgang til IAEA for inspektionsformål og mulighed for at verificere information om design af anlæg
- Samarbejde med IAEA ved implementering af safeguardsaftaler
- Etablere og vedligeholde et nationalt system af regnskab over og kontrol med nukleart materiale
- Acceptere adgang for designerede inspektører og give visa hvis nødvendigt
- Foretage indberetninger til IAEA om forsknings- og udviklingsaktiviteter i forbindelse med den nukleare brændselscyklus, hvortil der ikke benyttes nukleare materialer
- Foretage kvartalsmæssige indberetninger vedr. eksport af ikke-nukleart materiale af relevans for den nukleare brændselscyklus og besvare spørgsmål om eventuel import af sådanne materialer
- Give tilladelser til besiddelse af nukleart materiale

Safeguardskonventioner og deres gyldighed for Danmark og Grønland

Navn på konvention	Gælder for DK	Gælder for Grønland
Danmarks overenskomst med IAEA mhp. at forhindre, at nukleart materiale anvendes til fremstilling af kernevåben eller andre nukleare sprænglegemer (Comprehensive Safeguards Agreement (CSA) (INF-CIRC/176))	Nej Erstattet af aftale ml. IAEA og EURATOM	Ja
Overenskomst mellem IAEA og EURATOMs ikke-atomvåbenstater mhp. at forhindre, at nukleart materiale anvendes til fremstilling af kernevåben eller andre nukleare sprænglegemer (INFCIRC/193)	Ja	Nej
Tillægsprotokolaftale vedr. Safeguards mellem Danmark og IAEA (for Grønland)	Nej Erstattet af aftale ml. IAEA og EURATOM	Ja
Tillægsprotokolaftale vedr. Safeguards mellem IAEA og EURATOMs ikke-atomvåben stater (for Danmark)	Ja	Nej

6.3 Eksportkontrol

Eksportkontrol er et internationalt samarbejde, der har til formål at sikre, at sensitive produkter og teknologi ikke falder i de forkerte hænder og dermed medvirker til udvikling eller spredning af masseødelæggelsesvåben eller eksporteres til lande, der udgør en risiko for den internationale sikkerhed og stabilitet. Der findes fire eksportkontrolregimer, der hver især forhandler og udarbejder lister over, hvilke produkter og teknologier der skal være omfattet af eksportkontrol, og som dermed kræver tilladelse til at eksportere. De fire eksportkontrolregimer er følgende: Nuclear Suppliers' Group (NSG), Australien Gruppen, Wassenaar og Missile Technology Control Regime (MTCR). Endelig er Zangger Komiteen en relevant aktør i det internationale samarbejde om eksport af nukleare produkter. Oversigt over medlemskab af de internationale eksportkontrolregimer fremgår af bilag 9.

Af særlig betydning er de eksportkontrolordninger, der skal sikre, at eksport af uran sker til lovlige formål og ikke anvendes til opbygning af fordækte atomprogrammer. Nedenfor redegøres for forpligtelser i henhold til FN's Sikkerhedsresolution 1540 vedr. eksportkontrol med masseødelæggelsesvåben, fremføringsmidler og relaterede materialer. Desuden redegøres nærmere for samarbejdet og forpligtelserne i hhv. Nuclear Suppliers Group, NSG (se afsnit 2.3.3.), og Zangger Komiteen, som vurderes at være af særlig relevans i håndteringen af eksportkontrol i relation til uran. Australien Gruppen, Wassenaar og MTCR vurderes af mere begrænset direkte betydning og beskrives ikke nærmere i det følgende.

Den danske implementering foregår gennem en EU-forordning, som er beskrevet i afsnit 6.3.5. Det, at Grønland ikke er omfattet af dansk eller EU-lovgivning, ændrer ikke på det forhold, at Grønland er omfattet af de internationale forpligtelser under eksportkontrolregimerne, hvor der ikke er taget forbehold for Grønland.

6.3.1 FN-sanktioner og våbenembargoer

FN-pagten indeholder bestemmelser om forholdsregler over for trusler mod freden, fredsbrud og angrebshandlinger (FN-pagtens kapitel VII). I tilfælde, hvor der foreligger en trussel mod freden, kan Sikkerhedsrådet beslutte, hvilke forholdsregler der skal træffes, og opfordre FN's medlemsstater til at iværksætte disse forholdsregler.

Sikkerhedsrådet kan således gennem vedtagelsen af en resolution indføre en våbenembargo over for et land, som truer den mellemfolkelige fred og sikkerhed. Sådanne resolutioner er juridisk bindende for FN's medlemsstater, dvs. at de er folkeretligt forpligtet til at gennemføre og håndhæve våbenembargoerne i deres nationale retssystemer.

Sikkerhedsrådet har med sine forbud mod leverancer af teknologi til atomvåbenprogrammer og missiler til Nordkorea (resolution 1695 og 1718) og Iran (resolution 1696, 1737, 1747, 1803 og 1929) forpligtet medlemsstaterne til at håndhæve forbuddet under anvendelse af NSG's og Missile Technology Control Regimes retningslinjer, hvilket styrker eksportkontrolregimernes autoritet.

FN-sanktioner og våbenembargoer, truffet af FN's Sikkerhedsråd, gælder for Danmark og Grønland.

6.3.2 Sikkerhedsrådsresolution 1540 (2004)

FN's Sikkerhedsråds resolution 1540 forpligter alle stater til at gennemføre og håndhæve kontrolforanstaltninger med masseødelæggelsesvåben, fremføringsmidler og relaterede materialer samt at kontrollere overførsler til andre lande, herunder gennem eksportkontrol samt kontrol med transit og mæglervirksomhed. Disse bestemmelser er som nævnt ovenfor i afsnit 6.2.1 folkeretligt forpligtende.

Medlemsstaterne har ifølge resolutionen pligt til at rapportere om den nationale indsats mod spredning af masseødelæggelsesvåben til en – i medfør af resolutionen – oprettet komité under Sikkerhedsrådet: "1540-komitéen", hvori samtlige 15 sikkerhedsråds-medlemmer deltager. Et vigtigt instrument hertil er 1540-komitéens gennemgang af de enkelte landes nationale rapporter om efterlevelsen af resolutionen.

Sikkerhedsrådsresolution 1540 gælder for Danmark og Grønland.

6.3.3 Nuclear Suppliers Group (NSG)

Nuclear Suppliers' Group (NSG) er en sammenslutning af 48 lande, der har til formål at sikre, at eksport af nukleart materiale og relevant teknologi og udstyr ikke fører til spredning af atomvåben til ikke-ankendte atomvåbenlande, samtidig med at international handel og samarbejde ikke indskrænkes uhensigtsmæssigt. Til dette formål har gruppen etableret to sæt af kontrollister og retningslinjer for hhv. eksport af nukleare produkter (NSG part 1) og nukleart-relaterede dual-use produkter (NSG part 2). Retningslinjerne implementeres af medlemslandene via national lovgivning og opdateres med jævne mellemrum.

Uranmalm er ikke opført på nogen af NSG's lister. Derimod er bl.a. naturligt uran og yellowcake opført på NSG part 1 – den såkaldte triggerlist, der vedrører de mest sensitive NSG-produkter. Vælger et land således at eksportere yderligere forarbejdet uranmalm som fx yellowcake, udløser dette en række særlige forpligtelser i henhold til NSG's retningslinjer og IAEA.

For produkter på triggerlisten er der således en række særlige betingelser, der skal iagttages, for at der kan gives tilladelse til eksporten. Der skal bl.a. foreligge formelle garantier på regeringsniveau (government assurances) om, at produkterne ikke vil bidrage til spredning af masseødelæggelsesvåben, iagttagelse af at den modtagende stat, hvis denne ikke er en af de fem anerkendte atomvåbenmagter, skal have indgået en aftale med IAEA om, at de radioaktive materialer alene skal anvendes til fredelige formål, og endelig skal der foreligge aftaler og garantier fra modtagerlandet om fysisk beskyttelse af produktionen/produkterne baseret på anerkendte standarder.

NSG's part 2 indeholder en liste over dual-use udstyr, materialer og teknologi, som alene må eksporteres, hvis modtagerlandet har udstedt garanti for, at disse ikke vil blive brugt til militære formål, og at deres anvendelse vil være underlagt IAEA's kontrolforanstaltninger (comprehensive safeguards) eller, hvis IAEA ikke længere kan varetage dette ansvar, såkaldte tilbagefaldsafeguards. Retningslinjerne stiller også krav om, at det eksporterende land sikrer sig mod re-eksport af det pågældende materiale/teknologi/udstyr uden oprindelseslandets tilladelse, og at der i modtagerlandet implementeres effektive fysiske beskyttelsesforanstaltninger mod tyveri og ulovlig handel.

NSG's retningslinjer indeholder også det overordnede ikke-spredningsprincip, som blev vedtaget af gruppen i 1994. Det er den såkaldte catch-all klausul, som supplerer kontrollisten over udstyr, materialer og teknologi. Catch-all princippet indebærer, at der skal søges om tilladelse til eksport af ikke-listede nukleare produkter, hvis der er viden eller mistanke om, at produkterne skal anvendes i forbindelse med udvikling af en kerne-våbensprængning. I sådanne tilfælde er eksportkontrolmyndighederne forpligtet til at afvise eksporten.

Med henblik på at sikre systemets effektivitet rapporterer NSG-lande til hinanden om eksportafslag, således at andre lande kan tage dette i betragtning, når de skal afgøre om tilsvarende eksport kan tillades.

Reguleringen gennem NSG gælder for Danmark og Grønland.

6.3.4 Zangger komiteen

Zangger Komiteen blev oprettet i 1971 som et uformelt forum for nukleare leverandører med henblik på at drøfte fortolkningsspørgsmål i relation til ikke-spredningstraktatens bestemmelser om eksportkontrol og om anvendelse af IAEA's safeguards til eksport af nukleare produkter. Konkret fokuseres på at bistå NPT-statsparter i at identificere udstyr og materiel, der skal underlægges eksportkontrol.

Zangger Komiteen etablerede i 1974 en liste over nukleare produkter, som kun kan eksporteres under særlige kontrolforanstaltninger til lande, der ikke har tiltrådt ikke-spredningstraktaten. Listen er identisk med NSG's triggerlist.

Eksempler på kontrollerede produkter er plutonium, uran samt materiel og delkomponenter til reaktorer og berigningsudstyr. Nedenfor er angivet de deltagende landes forpligtelser over for komiteen ift. eksport af udstyr på kontrollisten. Det eksporterende land skal kontrollere,

- At udstyret ikke må anvendes i et militært atomprogram
- At den modtagende ikke-atommagt er underlagt kontrol af IAEA gennem safeguards systemet
- At udstyret ikke reeksporteres til lande, der ikke er underlagt IAEA-safeguards

Zangger komiteens regulering gælder for Danmark og Grønland.

6.3.5 EU-regulering

I Danmark reguleres de internationale forpligtelser ift. eksportkontrol af dual-use produkter af EU's dual-use forordning nr. 428/2009. Forordningen har direkte retlig bindende virkning for Danmark, men ikke for Grønland. Forordningens formål er bl.a. at sætte medlemsstaterne i stand til at opfylde de internationale forpligtelser, som landene har påtaget sig ved ratifikation af internationale traktater eller som deltagere i ikke-sprednings- og eksportkontrolregimerne, jf. ovenfor. EU's kontrolliste, der indgår som bilag til forordningen, indeholder således en samling af de fire eksportkontrolregimers kontrollister. Radioaktive stoffer (naturligt uran, depleteret (forarmet) uran, thorium, yellowcake m.v.), der stammer fra NSG's kontrolliste, er således opført i kontrollisten og kræver dermed forudgående tilladelse til eksport. Herudover indebærer forordningens såkaldte "catch-all"

bestemmelser, at der skal søges om tilladelse til eksport af dual-use produkter, der ikke er nævnt i kontrollisten, hvis der er viden om eller kendskab til, at produkterne enten skal bruges i forbindelse med udvikling eller produktion af masseødelæggelsesvåben eller missiler hertil, eller hvis de er beregnet til militær anvendelse i et land, der er underlagt en international våbenembargo.

Forordningen indeholder endvidere bestemmelser om kontrol med mæglervirksomhed og transit for at opfylde forpligtelser herom i FN's Sikkerhedsrådsresolution 1540 (2004).

EU vedtog i 2000 en Fælles Aktion om kontrol med teknisk bistand i forbindelse med visse former for militær endelig anvendelse. EU's Fælles Aktion indebærer forbud eller krav om tilladelse til at yde teknisk bistand uden for EU, hvis der er kendskab til eller begrundet mistanke om, at den tekniske bistand skal anvendes i forbindelse med udvikling af masseødelæggelsesvåben. Den Fælles Aktion er i Danmark implementeret i den danske bemyndigelseslov⁹, som et forbud mod teknisk bistand.

Derudover er der i EU vedtaget særlige restriktive foranstaltninger i forbindelse med eksport til Iran, Syrien og Nordkorea. Der er tale om forordninger, som er umiddelbart gældende i dansk ret. I forhold til Iran gælder, at det er forbudt at eksportere stort set alle produkter på dual-use kontrollisten. Det indebærer også radioaktive stoffer. Herudover er en række yderligere produkter til Iran (både dual-use og ikke dual-use produkter) forbudte at eksportere til Iran.

EU-reguleringen gælder for Danmark, men ikke for Grønland.

Eksportkontrolregimer og deres gyldighed for Danmark og Grønland

Navn på konvention	Gælder for DK	Gælder for Grønland
FN-sanktioner	Ja	Ja
Sikkerhedsrådsresolution 1540	Ja	Ja
NSG (1993 Revision of NSG London Guidelines)	Ja	Ja
Wassenaar Arrangementet, MTCR, Australien Gruppen	Ja	Ja
Zanggerkomitéen	Ja	Ja
EU- Forordning nr. 428/2009 vedr. dual-use	Ja	Nej
EU-sanktioner	Ja	Nej

⁹ Lovbekendtgørelse nr. 635 af 9. juni 2011 om anvendelsen af visse af Den Europæiske Unions retsakter om økonomiske forbindelser til tredjelande m.v.

6.4 Sikkerhed (Safety) – strålebeskyttelse og miljø ift. radioaktivitet

Sikkerhed omhandler alle aspekter af beskyttelse af mennesker, dyr og planter mod skadelige effekter af stråling fra radioaktive stoffer i forbindelse med brydning, forarbejdning mv. af uranmalm jf. i øvrigt afsnit 8.3. Foranstaltninger med henblik på at forebygge og forhindre uautoriseret adgang til og ondsindet brug af radioaktive stoffer og nukleare materialer benævnes sikring og er omtalt i afsnit 6.5

I forbindelse med brydning og opkoncentrering af uranmalm, kemisk separation af uran fra malm og efterfølgende håndtering af det opståede radioaktive affald findes der internationale anbefalinger og forpligtigelser.

IAEA anbefaler, at der anlægges en "life cycle" tilgang (dvs. hele processen fra brydning af uran til endelig håndtering af radioaktivt affald). På strålebeskyttelsesområdet drejer det sig primært om Affaldskonventionen og IAEA's sikkerhedsstandarder, men UNECE's ESPOO- og Århuskonventioner kan også være relevante.

Det er vurderingen fra IAEA, at strålingssikkerhedsspørgsmål er blandt de første, der skal adresseres ved opstart af uranudvinding. Det drejer sig bl.a. om udvinding, opbevaring, transport og senere afvikling af miner. Det anbefales generelt fra IAEA-side, at et land forud for påbegyndelse af uranudvinding foretager et baseline-studie¹⁰ af miljø- og strålingsforhold m.v.

6.4.1 IAEA's sikkerhedsstandarder

IAEA's sikkerhedsstandarder (Fundamental Safety Principles, Safety Requirements og Safety Guides) er ikke bindende, men de udgør i dag grundstammen for, hvad der internationalt betragtes som "bedste praksis". Sikkerhedsstandarderne danner basis for benchmarking¹¹ og internationale peer reviews¹² af et lands lovgivnings- og myndigheds-mæssige infrastruktur på områderne strålebeskyttelse og nuklear sikkerhed.

Sikkerhedsstandarderne dækker alle aspekter af et nationalt strålebeskyttelsessystem og indeholder eksempelvis krav til lovgivning, myndigheder, ansvarlige for strålekilder, dosisgrænser og dosisovervågning, beskyttelse af arbejdstagere, befolkning og miljø.

10 Et baseline-studie er et studie af f.eks. al relevant geologisk og biologisk data, som går forud for et industrielt projekt.

11 Benchmarking betyder, at lande kan anvende IAEA's sikkerhedsstandarder til at fremsætte en målestok med konkrete målsætninger, som det enkelte lands myndigheder kan bruge til at formulere nationale ambitioner på strålings- og miljø sikkerhedsområdet. Dette giver endvidere mulighed for bedre at kunne sammenligne fremskridt blandt landene.

12 Internationale peer reviews dækker over, når evalueringen af et lands sikkerhedsstandarder (herunder vurderingen af infrastrukturelle og myndighedsmæssige policies) arrangeres af IAEA eller andre internationale organisationer og udføres af et review-team med eksperter fra andre lande.

Ved sammenligning med anden minedrift gælder der typisk særligt skærpede regler for uranminer fsva. strålingssikkerhed og -overvågning. Staterne anvender typisk IAEA's sikkerhedsstandarder som grundlag for deres nationale lovgivning.

6.4.2 EU-regulering

I henhold til Artikel 30 i EURATOM-traktaten skal der indføres grundlæggende normer til beskyttelse af befolkningens og arbejdstagernes sundhed mod de farer, som er forbundet med ioniserende stråling. Dette er sket med Rådets direktiv nr. 96/29/EURATOM af 13. maj 1996 om fastsættelse af grundlæggende sikkerhedsnormer til beskyttelse af befolkningens og arbejdstagernes sundhed mod de farer, der er forbundet med ioniserende stråling, også benævnt EU's strålebeskyttelsesdirektiv. Strålebeskyttelsesdirektivet er suppleret med direktiver om medicinsk bestråling (97/43/EURATOM), om oplysning af befolkningen i tilfælde af strålingsfarer (89/618/EURATOM), om eksterne arbejdstagere (90/641/EURATOM), om højaktive strålekilder (2003/122/EURATOM)¹³ samt en forordning om overførsel af radioaktive stoffer mellem medlemslandene (93/1493/EURATOM). I tillæg hertil er der gennemført et direktiv om nuklear sikkerhed (2009/71/EURATOM), om radioaktivt affald (2011/70/EURATOM) og om overførsel af radioaktivt affald (2006/117/EURATOM).

EU-reguleringerne gælder for Danmark, men ikke for Grønland.

6.4.3 International fælles konvention om sikker håndtering af brugt brændsel og radioaktivt affald (Affaldskonventionen)

International fælles konvention om sikker håndtering af brugt brændsel og radioaktivt affald (Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management af 1997).

Konventionen, der er en såkaldt "incitaments"-konvention, har til formål at nå og bevare et højt sikkerhedsniveau i hele verden inden for håndtering af brugt brændsel og radioaktivt affald. Dette skal ske ved at styrke nationale foranstaltninger og internationalt samarbejde gennem udarbejdelse af nationale statusrapporter og afholdelse af Review-møder hvert 3. år, hvor de nationale rapporter drøftes, og udfordringer og styrker i de enkelte landes håndtering af brugt brændsel og radioaktivt affald identificeres.

Danmark underskrev konventionen den 9. februar 1998 og deponerede sin godkendelses-skrivelse hos depositaren, IAEA's generalsekretær, den 3. september 1999.

Danmarks tiltrædelse til Affaldskonvention omfatter ikke Grønland, men vil kunne udvides til også at omfatte Grønland. Det fremgår af affaldskonventionen, at den som udgangspunkt ikke dækker affald, der kun indeholder naturligt forekommende radioaktive stoffer, med mindre affaldet stammer fra den nukleare brændselscyklus¹⁴.

¹³ EU's strålebeskyttelsesdirektiv og de 4 supplerende direktiver er blevet konsolideret i ét nyt strålebeskyttelsesdirektiv, der forventes vedtaget af Rådet i efteråret 2013, og som herefter skal være gennemført i de nationale lovgivninger senest 4 år efter ikrafttrædelsen.

¹⁴ Den nukleare (atomare) brændselscyklus er betegnelsen for alle aktiviteter i forbindelse med produktion af atomenergi fra og med brydning af uranmalm over etablering og drift til og med nedlæggelse af kernekraftværker og slutdeponering af det radioaktive affald.

Konventionen trådte i kraft den 18. juni 2001 efter at være blevet ratificeret, accepteret eller godkendt af 25 lande.

6.4.4 ILO-konvention nr. 115 om beskyttelse af arbejdere mod ioniserende stråling

I henhold til konventionens artikel 3 skal der ud fra den til enhver tid foreliggende viden tages alle fornødne skridt til at sikre en effektiv beskyttelse af arbejderes sikkerhed og sundhed imod ioniserende stråling.

ILO-konventionen gælder for Danmark, men finder ikke anvendelse for Færøerne og Grønland.

6.4.5 Konventionen om bistand i tilfælde af nukleare ulykker eller radiologisk nødstilfælde

Konvention om bistand i tilfælde af nukleare ulykker eller radiologiske nødstilfælde (Lov om Danmarks tiltrædelse af Det Internationale Atomenergiagenturs konvention om bistand i tilfælde af nukleare ulykker eller radiologiske nødstilfælde (lov nr. 464 af 17/06/2008)). Formålet med konventionen er at skabe rammer for hurtigt at kunne etablere et velkoordineret internationalt samarbejde i tilfælde af en nuklear ulykke eller et radiologisk nødstilfælde. De kontraherende stater "indmelder" til IAEA, som er vært for konventionen, de ressourcer, der vil kunne stilles til rådighed i forbindelse med en situation, som fordrer bistand. Bistand ydes til anmodende kontraherende stater under nærmere angivne (ramme)betingelser.

Danmark underskrev konventionen i september 1986 og afleverede ratifikationsinstrument til IAEA, i september 2008, hvorefter konventionen trådte i kraft for Danmark i oktober 2008. Det fremgår af ratifikationsinstrumentet, at konventionen ikke skal være gældende for Grønland eller Færøerne.

6.4.6 Konvention om nuklear sikkerhed

Formålet med konventionen er at fremme sikkerheden i forbindelse med drift og opførelse af kernekraftværker gennem at opnå og fastholde et højt nukleart sikkerhedsniveau, at sørge for at etablere og opretholde effektiv beskyttelse i nukleare anlæg (kernekraftværker) mod eventuelle radiologiske uheld og at modvirke uheld, som måtte få radiologiske konsekvenser og at lempe sådanne konsekvenser, såfremt de skulle forekomme.

Uanset om en kontraherende stat selv har nukleare anlæg (kernekraftværker) eller ej, skal staten have et nukleart beredskab, der er tilpasset de risici, som staten er udsat for i forbindelse med nukleare anlæg i andre lande, og dette nukleare beredskab skal testes regelmæssigt.

Danmark underskrev konventionen i september 1994 og afleverede "tilslutningsinstrument" ("acceptance") til IAEA, som er vært for konventionen, i november 1998, hvorefter konventionen trådte i kraft for Danmark i februar 1999. (Tilslutningsinstrumentet udgør angivelig en administrativ "ratifikation".)

Det fremgår af tilslutningsinstrumentet, at konventionen ikke skal være gældende for Grønland (og Færøerne).

6.4.7 Espoo-Konventionen

Konventionen om vurdering af virkningerne på miljøet på tværs af landegrænserne (The Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (EIA Convention), UNECE, 1991) (Espoo-konventionen) forpligter deltagerne til at vurdere virkningerne på miljøet af visse aktiviteter på et tidligt tidspunkt i planlægningsstadiet. Konventionen fastsætter herudover en generel forpligtelse for de deltagende lande til at konsultere hinanden om alle større projekter, som er under overvejelse, såfremt projektet må antages at have en mærkbar skadevirkning på miljøet på tværs af landegrænser.

Konventionen, der trådte i kraft den 10. september 1997, blev underskrevet af Danmark den 26. februar 1991 og ratificeret den 14. marts 1997. Konventionen gælder for Grønland.

6.4.8 Aarhus-Konventionen

Konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsafgørelser på miljøområdet (The UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, (1998)). Konventionen har til formål at sikre borgernes rettigheder på miljøområdet. Konventionen, der blev underskrevet af 35 lande den 25. juni 1998, trådte i kraft den 30. oktober 2001. Konventionen gælder ikke for Grønland.

6.4.9 London Protokollen

London-Konventionen (konventionen om forhindring af havforurening ved dumping af affald og andre stoffer) fastslår, at dumping af en række stoffer og materialer er forbudt, herunder radioaktivt materiale defineret som: "High-level radio-active wastes or other high-level radio-active matter, defined on public health, biological or other grounds, by competent international body in this field – at present the International Atomic energy agency - as unsuitable for dumping at sea".

London-Protokollen (1996-protokollen) træder i stedet for London-Konventionen for de lande, som tiltræder protokollen. Danmark tiltrådte protokollen 17. april 1997, og protokollen trådte i kraft 24. marts 2006. Ved Danmark tiltrædelse tog man forbehold, således at protokollen ikke finder anvendelse for Grønland eller Færøerne. Forbeholdet for Grønland blev dog ophævet den 29. oktober 1997.

London-Protokollen er således gældende for Danmark og Grønland.

6.4.10 OSPAR-Konventionen

Af konventionens annex 2, artikel 3, fremgår, at dumping af lav og mellem radioaktive stoffer, inklusiv affald, er forbudt. Af konventionens annex 1, artikel 1, fremgår endvidere, at ved godkendelse af programmer og indsatser i relation til radioaktive stoffer, inklusiv affald, skal medlemslandene også tage hensyn til:

- a. anbefalinger fra andre relevante internationale organisationer og styrelser,
- b. overvågnings procedure, der anbefales af disse internationale organisationer og styrelser.

Konventionen om beskyttelse af havmiljøet i det nordøstlige Atlanterhav (OSPAR-konventionen, som erstatter Paris-konventionen fra 1974 og Oslo-konventionen fra 1972), trådte i kraft den 25. marts 1998.

I forbindelse med Danmarks underskrivelse af OSPAR-konventionen blev der taget forbehold for Færøerne og Grønland. Dette forbehold blev ophævet i forbindelse med den danske ratifikation af OSPAR konventionen, hvilket fremgår af konventionsteksten tilrettet pr. 24. juli 1998.

Strålingssikkerheds- og miljøkonventioner og deres gyldighed for Danmark og Grønland

Navn på konvention	Gælder for DK	Gælder for Grønland
Konvention om nuklear sikkerhed	Ja	Nej
Affaldskonventionen	Ja	Nej
ILO-konvention nr. 115 om beskyttelse af arbejdere mod ioniserende stråling	Ja	Nej
Konventionen om bistand i tilfælde af nukleare ulykker eller radiologisk nødstilfælde	Ja	Nej
Espookonventionen	Ja	Ja
Århuskonventionen	Ja	Nej
London-Protokollen	Ja	Ja
OSPAR-konventionen	Ja	Ja

Strålsikkerhedskontrolregimer og deres gyldighed for Danmark og Grønland

Navn på regime	Gælder for DK	Gælder for Grønland
EURATOM-direktiver om strålebeskyttelse	Ja	Nej
EURATOM-direktiv om nukleart sikkerhed	Ja	Nej
EURATOM-direktiv om radioaktivt affald	Ja	Nej
IAEA Fundamental Safety Principles	Ja, beskriver "best practise" og er ikke bindende	Ja, beskriver "best practise" og er ikke bindende
IAEA Safety Requirements	Ja, beskriver "best practise" og er ikke bindende	Ja, beskriver "best practise" og er ikke bindende
IAEA Safety Guides	Ja, beskriver "best practise" og er ikke bindende	Ja, beskriver "best practise" og er ikke bindende

6.5 Sikring

Sikring gælder navnlig aspekter vedrørende risiko for nuklear terrorisme og trusler herom, bl.a. i forbindelse med opbevaring, transport og håndtering af uranmateriale. Der vurderes generelt at være begrænsede risici i de første faser: undersøgelser, minedrift og maling af malm, hvorfor spørgsmålet er særligt relevant fra og med "yellow cake" stadiet.

6.5.1 FN's konvention om nuklear terrorisme

Konventionen har til overordnet formål at sikre kriminalisering af nuklear terrorisme samt at fremme samarbejde mellem politi og retlige myndigheder for at imødegå nuklear terrorisme. Et væsentligt punkt er, at medlemslandene skal kriminalisere handlinger, der involverer radioaktive stoffer, når dette sker med henblik på at volde skade på personer, ejendom eller miljø.

Danmark underskrev konventionen den 14. september 2005 med forbehold for Grønland og Færøerne, og den blev ratificeret den 20. marts 2007. Konventionen gælder således ikke for Grønland.

6.5.2 FN's Sikkerhedsrådsresolution 1540 om ikke-spredning af masseødelæggelsesvåben til særligt ikke-statslige aktører

International regulering af sikringsaspekter ved uranudvinding/-industri er et relativt nyt område. FN's Sikkerhedsråd vedtog den 28. april 2004 enstemmigt resolution 1540 om ikke-spredning af masseødelæggelsesvåben til særligt ikke-statslige aktører. Resolutionen, som er folkeretligt bindende, fastslår bl.a., at spredning af masseødelæggelsesvåben (nukleare, kemiske og biologiske våben) til ikke-statslige aktører udgør en trussel mod international fred og sikkerhed. Sikkerhedsrådet besluttede den 20. april 2011 at forlænge komitéens mandat for en tiårig periode frem til 2021.

Ifølge resolutionen skal alle stater af samme grund vedtage og håndhæve national lovgivning, der forbyder ikke-statslige aktørers, herunder terroristers, adgang til masseødelæggelsesvåben, bl.a. gennem sikring af den fysiske sikkerhed for nukleare materialer.

Desuden pålægger resolutionen alle stater at gennemføre og håndhæve nationale kontrolforanstaltninger med henblik på at forhindre ulovlig spredning af sådanne våben. Se ovenfor afsnittet om Eksportkontrol.

Sikkerhedsrådsresolution 1540 gælder for Danmark og Grønland.

6.5.3 Konvention om fysisk beskyttelse af nukleart materiale og dens ændringskonvention

Konvention om fysisk beskyttelse af nukleart materiale (The Convention on the Physical Protection of Nuclear Material (1980)) har til formål at sikre, at nukleart materiale, som kan anvendes i forbindelse med fremstilling af våben/sprænglegemer, beskyttes mod at falde i hænderne på "uvedkommende". I henhold til konventionen skal de kontraherende stater bl.a. sikre, at der sker fysisk beskyttelse af sådanne materialer under (international) transport.

Danmark underskrev konventionen i juni 1980 og afleverede ratifikationsinstrument til IAEA, som er vært for konventionen, i september 1991, hvorefter konventionen trådte i kraft for Danmark og Grønland den 6. oktober 1991.

Udover konventionen med dens ændring har arbejdet med fysisk beskyttelse af nukleare materialer inden for IAEA afsæt i IAEA's anbefalinger fra 2005 i form af "Nuclear Security Recommendations on Physical Protection of Nuclear Material and Nuclear Facilities".

Anbefalingerne er vejledninger om beskyttelsesforanstaltninger angående hindring af eksempelvis tyveri, smugleri og sabotage, som IAEA udsender løbende ved siden af konventionen om fysisk beskyttelse.

Den over tid udviklede diskrepans mellem konventionen og de udsendte anbefalinger udgjorde baggrunden for en diplomatisk konference i juli 2005 om at adoptere en ændringskonvention – den såkaldte "amendment". Ændringskonventionen udgør dermed i vidt omfang en retliggørelse af dagældende vejledning/anbefalinger.

Ændring af konventionen angår især en udvidelse af anvendelsesområdet til i højere grad også at omfatte brug, oplagring og transport af nukleare materialer i hjemlandet og beskyttelse af nukleare materialer og anlæg mod sabotage.

Den ændrede konvention har derudover yderligere tilføjet 12 grundprincipper for fysisk beskyttelse af nukleare materialer og nukleare anlæg, men den grundlæggende kategorisering med hensyn til behovet for fysisk beskyttelse er fuldstændig som tidligere baseret på de nukleare materials egnethed til fremstilling af bomber. Herudover skal der i kategoriseringen tages hensyn til de nukleare materials radiologiske egenskaber med henblik på at yde beskyttelse mod sabotage.

Det bemærkes, at ændringen af konventionen ikke er trådt i kraft, idet ikke tilstrækkeligt mange medlemsstater under konventionen har ratificeret ændringen. "Ændringskonventionen" er tiltrådt af Danmark med forbehold for Grønland, og Danmark har afleveret godkendelsesinstrument.

Sikringskonventioner og deres gyldighed for Danmark og Grønland

Navn på konvention	Gælder for DK	Nej, forbehold for Grønland
Konvention om nuklear terrorisme	Ja	Nej, forbehold for Grønland
Sikkerhedsrådsresolution 1540	Ja	Ja
Konvention om fysisk beskyttelse af nukleart materiale	Ja	Ja
Ændring til konvention om fysisk beskyttelse af nukleart materiale	Ja (ikke trådt i kraft)	Nej

Efterfølgende udgaver af IAEA-anbefalingerne tager udgangspunkt i de principper, som blev kodificeret i ændringskonventionen i 2005. Den senest reviderede udgave af vejledningen benævnes "Nuclear Security Recommendations on Physical Protection of Nuclear Material and Nuclear Facilities (INFCIRC/225/Revision 5)", og den er dateret 2011. Indholdsmæssigt lægger denne sig tæt op ad ændringskonventionen fra 2005 (amendment).

Der er i øvrigt et igangværende arbejde med "Program on Prudent Management Practices for the Uranium Industry", der baserer sig på publikationen "Nuclear Security in the Uranium Industry". Formålet er at lave detaljerede "nuclear security guidelines" for industri, der arbejder med naturligt uran (uranmineindustri).

6.6 Transport

Der er en række særlige krav til transport af uran. Transport af radioaktive materialer omfatter både elementer inden for sikkerhed og sikring.

De overordnede retningslinjer på området er fastlagt i IAEA's "Regulations for the Safe Transport of Radioactive Material", og de nationale retningslinjer er typisk udarbejdet af det enkelte lands transportmyndigheder i samarbejde med de særlige nationale myndigheder, som er ansvarlige for strålingssikkerhed.

6.6.1 Vejtransport

Den europæiske konvention om international transport af farligt gods ad vej, "The European Agreement concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Road" (ADR-konventionen) fra 1957, opdateres hvert andet år, senest i 2012 med virkning fra 1. januar 2013. ADR-konventionen opstiller nærmere betingelser for international vejtransport af farligt gods, herunder regler om emballage og mærkning samt regler om konstruktion, udstyr og drift af de køretøjer, der transporterer godset.

ARD-konventionen gælder for Danmark og Grønland, idet der ikke ses være taget et territorialt forbehold for Grønland.

6.6.2 Søtransport

Konvention om sikkerhed for menneskeliv på søen, "International Convention for the Safety of Life at Sea" (SOLAS-konventionen), 1974. SOLAS-konventionen regulerer skibstransport og indeholder en række særlige regler, der gælder ved skibstransport af farligt gods, herunder uran. Både uforarbejdet uranmalm, let forarbejdet eller yderligere forarbejdet uranmalm klassificeres som radioaktivt materiale.

SOLAS gælder for Danmark og for Grønland.

6.6.3 Lufttransport

Der er internationale bestemmelser om flytransport af "farligt gods" (ICAO (International Civil Aviation Organization) Annex 18 og tilhørende manual TI: (Technical Instructions)). Det omfatter bl.a. radioaktive stoffer og våben/eksplosiver. I forbindelse med forundersøgelser, anlæg af mine, minedrift og urantransport vil der næsten uundgåeligt skulle transporteres denne type gods med fly, og her skal transportøren overholde ICAO's bestemmelser.

ICAO-TI gælder for Danmark og for Grønland.

6.6.4 Jernbanetransport

Jernbanetransport, reguleres af RID 2011 rev 1, som er den danske udgave af nationale og internationale regler for jernbanetransport af farligt gods (Reglement for national og international befordring af farligt gods med jernbane – Règlement concernant le transport international ferroviaire des marchandises dangereuses).

Regelsættet gælder i Danmark og i Grønland for national og international trafik, herunder bro- og tunnelforbindelser, men finder ikke anvendelse for Grønland, da der ingen jernbaner er i Grønland. Såfremt der vil blive bygget en jernbane i Grønland, vil spørgsmålet om et tilsvarende regelsæt for Grønland blive aktuelt.

Transportregulering og deres gyldighed for Danmark og Grønland

Navn på konvention	Gælder for DK	Dækker for Grønland
ADR-konventionen	Ja	Ja
SOLAS	Ja	Ja
ICAO-TI	Ja	Ja
RID 2011 rev1	Ja	Ja

Kapitel 7

Andre landes erfaringer

Udvinding og eksport af uran har været foretaget i mange år og foregår i øjeblikket i flere end 30 lande. Over halvdelen af verdens produktion kommer dog fra kun 10 miner fordelt på 6 lande. Hovedparten af verdens produktion sker i Kasakhstan, Canada og Australien.

Dette kapitel vil gennemgå erfaringerne fra lande, som har erfaring med udvinding og/eller eksport af uran, og som er lande, hvis regler og erfaringer ofte anvendes af Grønland og Danmark ved diskussion af nationalt gældende regler mv. i Grønland og Danmark. Der er tale om Australien, Canada, Finland, Frankrig, Sverige og USA.

På trods af, at udvinding og eksport har fundet sted i mange år, er der på verdensplan ikke-ubetydelige forskelle mht. graden og udformningen af regulering i de enkelte lande. Samtidig har en række af de centrale aktører som Canada, Australien, USA og EURATOM udviklet regulering og kontrol, der grundlæggende har det samme overordnede formål og kan siges at danne en "bedste praksis", selvom den konkrete udformning naturligvis varierer alt efter nationale traditioner og politiske forhold. Når man ser på de lande, som Danmark og Grønland normalt orienterer sig efter, har de alle opbygget omfattende systemer til håndtering af sikkerheds- og sikringsmæssige (safety & security) og miljø-mæssige aspekter af uranudvinding og eksport. Endelig har alle landene opbygget meget omfattende eksportkontrollsystemer.

I det følgende gennemgås de væsentligste elementer i de enkelte landes systemer ud fra en tematisk gennemgang af følgende punkter:

- 1) Overordnet regulering (IAEA sikkerhedsstandarder, EURATOM),
- 2) IAEA safeguards og eksportkontrollsystemer,
- 3) Sikkerhed, sundhed og miljø samt transport og lagring.

I forhold til sikkerhed, sundhed, miljø og transport lægges vægten i gennemgangen på Canada og Australien, idet de øvrige lande enten ikke har en produktion af betydning (Frankrig og Sverige har ikke længere uranbrydning nationalt, men fortsat eksport) eller – som USA – har et system af en størrelsesorden og kompleksitet, der umiddelbart kan gøre det vanskeligt at overføre erfaringerne til andre lande. I Canada, Australien og USA spiller også landenes føderale struktur en rolle for, hvordan man har valgt at indrette de nationale systemer. Der består ikke en tilsvarende føderal struktur i forholdet mellem de danske og de grønlandske myndigheder. Endelig spiller det ind, om landene nationalt har en civil og/eller militær udnyttelse af uran (som Canada, USA, Frankrig, Sverige og Finland, men ikke Australien), idet det fordrer mere udbyggede systemer.

Udgangspunktet for gennemgangen vil være de overordnede IAEA sikkerhedsstandarder for, hvad der skal være på plads for at efterleve internationale forpligtelser samt EURATOM's rolle i forbindelse med EU-landene.

7.1 Overordnet regulering (IAEA, EURATOM)

7.1.1 IAEA

Helt overordnet peger IAEA på behovet for specifik national lovgivning og regulering. Et hovedelement i den forbindelse skal være etableringen af en ansvarlig national myndighed (opgaverne kan også være fordelt på flere myndigheder). Denne myndighed skal have de nødvendige beføjelser i forhold til regulering, udstedelse af licenser samt til at give eventuelle nødvendige pålæg. Der skal være opbygget et samarbejde med andre nationale myndigheder, herunder lovhåndhævende myndigheder samt internationale institutioner (IAEA). Myndigheden skal have de nødvendige personalemæssige og finansielle ressourcer. Denne myndighed skal være omdrejningspunktet for, hvad IAEA benævner et statsligt system til at føre regnskab med og kontrollere nukleart materiale (State System of accounting for and control of nuclear material, forkortet SSAC). Ud over etableringen af SSAC skal den ansvarlige myndighed have beføjelse til på ethvert tidspunkt at følge nukleart materiale i alle faser samt opretholde kontakten til IAEA i forhold til at afgive nødvendig information i henhold til safeguards-aftalerne og tillægsprotokollen, give støtte til IAEA-inspektioner i forbindelse med gennemførelse af verifikationsaktiviteter under safeguards-aftalerne samt at ledsage inspektørerne under inspektionerne. Ud over fastlæggelse af specifikke retningslinjer for navnlig licenser og inspektioner skal der etableres/designeres en eksportkontrolmyndighed.

IAEA peger ud over etablering af en national myndighed på, at elementer i konkret, national lovgivning kan omfatte licenser, inspektion, muligheden for at give pålæg, kriminalisering, import- og eksportkontrol samt uddannelse.

IAEA anbefaler overordnet, at de fleste beføjelser samles hos én regulerende myndighed. I praksis kan systemer dog indrettes på flere måder, og beføjelser fordeles på flere myndigheder, så længe de krævede opgaver løses.

7.1.2 EURATOM

I forhold til udvinding og eksport af uran for lande inden for EU udgør EURATOM et centralt omdrejningspunkt, herunder for Finland, Frankrig og Sverige. Ikke-spredningstraktaten (NPT) fordrer efterlevelse af IAEA-safeguards for alle ikke-nukleare NPT-medlemslande, men åbner samtidig mulighed for, at tilslutning og efterlevelse heraf kan ske individuelt eller sammen med andre lande. Der er i den forbindelse indgået en aftale mellem EURATOM og IAEA, der har været i kraft siden 1977, om gennemførelse af IAEA's safeguardssystem inden for EU. Aftalen indebærer, at EURATOM på baggrund af rapporter fra de enkelte EU-lande udfylder den rolle i forhold til at føre regnskab og lave kontrol med uran og andre radioaktive stoffer, som normalt varetages af nationale systemer på grundlag af national indrapportering til IAEA. Samtidig samarbejder EURATOM med IAEA om gennemførelsen af inspektioner. EURATOM har en række funktioner, hvor en helt central del er ansvaret

for at sikre, at malm, udgangsmaterialer og specielle fissile materialer¹⁵ ikke anvendes til andre formål end de af brugerne angivne. De danske rapporteringsforpligtelser til IAEA sker således via EURATOM, der ligeledes varetager kontrolopgaver internt i EU. Grønland er ikke medlem af EURATOM.

7.1.3 Overordnet administrativ indretning

Der er i alle de nævnte lande (samt i regi af EURATOM) opbygget ganske komplicerede, administrative systemer, der opfylder IAEA standardretningslinjerne for efterlevelse af internationale forpligtelser. Typisk er der en række myndigheder involveret i forhold til de forskellige stadier af udvinding, forarbejdning og eksport af uran, idet de centrale beføjelser de fleste steder dog er samlet hos én myndighed. I de føderale stater er der desuden en arbejdsdeling mellem det centrale og det regionale niveau. Konkret i forbindelse med efterlevelse af IAEA-safeguards og herunder eksportkontrol anvendes typisk de almindelige eksportkontrollsystemer og det nationale udenrigsministerium spiller typisk en rolle.

7.1.4 Overordnet regulering i Canada, Australien, USA, Frankrig, Sverige og Finland

I *Canada* er den ansvarlige, føderale canadiske myndighed på området Canadian Nuclear Safety Commission (CNSC). Udvinning af uran hører under føderal jurisdiktion, men provinser og territorier vil også kunne gøre sig gældende i det omfang provinsiel lovgivning er berørt. For Canada gælder det særligt provinsen Saskatchewan, der er den eneste provins i Canada, hvor der pt. udvindes uran. Kontrollen med eksport af nukleare og ikke-nukleare produkter med dobbelt anvendelse er delt kompetence mellem det canadiske udenrigsministerium og CNSC. Det er det canadiske udenrigsministerium, der med input fra CNSC, forhandler bilaterale nukleare samarbejdsaftaler.

I *Australien* er kompetencerne umiddelbart mere opdelt på forskellige myndigheder. Australiens Department of Resources, Energy and Tourism har den centrale rolle i forhold til udvikling af politik og administration af lovgivning, men også Department of Sustainability, Environment, Water, Population and Communities (SEWPaC), Australian Maritime Safety Authority, Attorney General's department (AGD), Australian Radiation Protection and Nuclear Safety Agency (ARPANSA) og Australian Nuclear Science and Technology Organisation, har væsentlige opgaver. I forhold til ikke-spredning og eksportkontrol spiller Australian Safeguards and Non-Proliferation Office (ASNO) hovedrollen.

Den centrale myndighed i *USA* er Nuclear Regulatory Commission (NRC). Op til 1954 var der hverken regulativer, myndigheder eller infrastruktur på plads til at regulere uranproduktionen i USA. Resultatet blev bl.a. store miljømæssige og sundhedsmæssige konsekvenser. Før oprettelsen af United States Nuclear Regulatory Commission (NRC), havde Atomic Energy Commission det samlede ansvar for både at fremme den nukleare industri og samtidig at beskytte befolkningen mod de farer, der var forbundet med udvinding af uran. I 1975 blev de amerikanske myndigheder for alvor bevidste om denne interessekonflikt. Dette førte til oprettelsen af NRC, som derfor er etableret som en uafhængig kontrolmyndighed. NRC har ansvaret for regulering af de civile anlæg, som

15 Ved fissilt materiale forstås materiale, der kan undergå en kernespløtning.

producerer og/eller bruger biprodukter og særlige nukleare materialer. Endvidere yder NRC rådgivning til implementering af den pågældende lovregulering. NRC har også hovedrollen i forhold til eksportkontrol.

USA aflægger besøg i lande, der modtager amerikansk uran. Det sker bl.a. for at sikre, at der er den nødvendige fysiske beskyttelse af materialet i modtagerlandet. USA har i den forbindelse gennemført besøg i mere end 45 lande.

I EU-landene *Frankrig, Sverige og Finland* er den centrale del af reguleringen fsva efterlevelse af IAEA safeguards-systemet på plads i form af EU-forordninger og EURATOMs aktive rolle. Overførsler af uran inden for EU behøver som regel ikke nogen eksporttilladelse.

I *Sverige* har Strålsäkerhetsmyndigheten under det svenske miljøministerium en hovedrolle og ansvarsområdet omfatter nuklear sikkerhed, strålingsbeskyttelse og nuklear ikke-spredning, herunder eksportkontrol. Strålsäkerhetsmyndigheten har et tæt samarbejde med Inspektionen för Strategiska Produkter, som er ansvarlig for eksportkontrol ift. andre produkter og militært udstyr med dobbelt anvendelse, og der er desuden et tæt samarbejde med det svenske toldvæsen. I de bilaterale aftaler med tredjelande om eksport af uran, hvor EURATOM er part, er der ikke nogen selvstændig national håndtering, udover at man kan bidrage til undersøgelsesgrundlaget. De bilaterale aftaler kan dog indebære behov for en vis administrativ håndtering i form af møder og korrespondance forud for eksport (lignende gælder for *Frankrig* og *Finland*).

Da *Frankrig* stadig havde udvinding af uran, blev de generelle retningslinjer og betingelse for udvinding fastlagt af de lokale myndigheder under overordnet ansvar af det Regionale Direktorat for Industri, Forskning og Miljø. I forhold til ikke-spredning og eksportkontrol har Ministeriet for Industri- og konkurrenceevne den centrale rolle, idet mere følsomme anmodninger og sager behandles af "Commission Interministérielle des biens à double usage" under ledelse af det franske udenrigsministerium.

Tilladelse til uranudvinding gives i *Finland* af Statsrådet. I marts 2012 fik minen Talvivaara Sotkamo Oy således tilladelse til at udvide uran. Strålingssikkerhedscentralen (STUK) er herudover den centrale myndighed. Det finske udenrigsministerium giver eventuelle eksporttilladelser.

7.2 IAEA safeguards og eksportkontrollsystemer

Canada, Australien, USA og EURATOM (dvs. også *Frankrig, Finland* og *Sverige*) har udarbejdet en forståelse om efterlevelsen af IAEA's safeguards-system, der særligt tager sigte på de forholdsregler, der skal være på plads i forbindelse med eksport af uran. Denne forståelse opfylder IAEA-forpligtelserne, men går på nogle områder videre. Alle former for uran er omfattet, herunder også uranmalm, som ellers ikke er omfattet af NSG-listerne over materiale, der skal kontrolleres.

Kernen i systemet er indgåelsen af statslige, bilaterale, nukleare aftaler med modtagerlandet (Nuclear Cooperation Agreements), der skal indeholde juridisk bindende forpligtelser i forhold til håndteringen af det modtagne materiale. Såfremt der skal indgås

bilaterale aftaler på dette område, kan der forventes at skulle aftales et samarbejde mellem Grønland og Danmark om dette, baseret på den gældende myndigheds- og kompetencefordeling mellem Grønland og Danmark. Det gælder bl.a. i forhold til slutbrug, fysisk beskyttelse og reeksport for at undgå misbrug. Indgåelsen af disse aftaler er en forudsætning for eksport. Disse rammeaftaler suppleres altid med såkaldte administrative arrangementer (Administrative Arrangements), der indeholder bestemmelser om den nødvendige notifikation og rapportering til sikring af, at forpligtelserne under den nukleare samarbejdsaftale efterleves.

De administrative arrangementer er fortrolige, men indeholder typisk mere detaljerede afsnit om regnskab, obligatorisk kontrol og rapportering, information vedrørende overførsler af nukleart materiale, fysisk beskyttelse af materialet samt om sikring af information. Der er samlet tale om ganske omfattende og komplicerede aftalekomplekser.

7.2.1 IAEA safeguards og eksportkontrol i Canada, Australien, USA, og EU-lande

I *Canada* er det det canadiske udenrigsministerium, der forhandler selve de overordnede aftaler, mens Canadian Nuclear Security Commission (CNSC) har ansvaret for forhandlingen af de konkrete administrative arrangementer. Overordnet er der med hensyn til reguleringen af eksporten af uran i øvrigt delt kompetence mellem Udenrigsministeriet og CNSC på grundlag af den respektive lovgivning. I forhold til udenrigsministeriets kompetence drejer det sig om the Export and Import Permits Act og for CNSC the Nuclear Safety and Control Act, der administrerer et eksporttilladelsessystem.

I *Australien* er Australian Safeguards and Non-Proliferation Office (ASNO) hovedansvarlig for de bilaterale aftaler og eksport af nukleart materiale, og ASNO har også ansvaret for Australiens uraneksportpolitik, som enhver eksport skal være i overensstemmelse med. Eksporttilladelser udstedes af Department of Resources, Energy and Tourism i konsultation med ASNO. Australien eksporterer alene yellow-cake. De konkrete betingelser, der er knyttet til eksport fra Australien af uran omfatter, at uran alene kan eksporteres til medlemmer af NPT (Indien undtaget) og i henhold til en indgået bilateral aftale, at modtagerlandet er omfattet af IAEA safeguards og Tillægsprotokollen, og at alternative safeguards er på plads (gennem bilaterale aftaler) i tilfælde af, at IAEA safeguards af den ene eller den anden grund skulle bortfalde. Der kræves desuden sikkerhed for, at Australien giver sit samtykke, hvis der sker reeksport eller genoparbejdning af det leverede materiale, at kommercielle kontrakter vedrørende materialet skal indeholde en klausul om, at kontrakten er med forbehold for den indgåede bilaterale statslige aftale, og at modtagerlandet har ansvaret for affaldet.

I forbindelse med eksport gælder i Australien følgende krav:

- At uran kun må eksporteres til lande, der har ratificeret NPT (med undtagelse af Indien) og som har en bilateral samarbejdsaftale med Australien. Dette skal sikre, at nukleart materiale udelukkende anvendes til fredelige, ikke-eksplosive og ikke-militærmæssige formål.
- At det nukleare materiale er underlagt IAEA's safeguards, og at det importerende land i tillæg hertil har tiltrådt IAEA's Tillægsprotokol.
- At der eksisterer yderligere safeguards i tilfælde, hvor IAEA's ikke måtte gælde.
- At der skal være en forudgående tilladelse til overførsel af australsk nukleart materiale til en tredjepart, overførsel af uran-235 der er beriget over 20 %, samt for genforarbejdning (reprocessing) af australsk nukleart materiale.
- At internationale standarder for fysisk beskyttelse gælder for alt australsk nukleart materiale.
- At handelskontrakter for eksport af australsk uran skal indeholde en klausul om, at kontrakten er betinget af en bilateral nuklear samarbejdsaftale.
- At importerende lande er ansvarlige for håndtering af affald og andre produkter, som opstår ved brug af australsk uran i de pågældende landes atomreaktorer.

I USA har NRC ansvaret for eksport af nukleart materiale og det bilaterale aftalesystem. Fra amerikansk side er det vigtigste kriterium for eksport af uran, at køber har underskrevet NPT. De amerikanske myndigheder registrerer enhver transport af nukleart materiale, og beholdninger monitoreres. Endvidere verificerer IAEA, at materialet skal benyttes til fredelige formål, samt hvilke anlæg der skal forarbejde materialet. USA eksporterer primært beriget uran. I det amerikanske system anvendes både generelle og specifikke tilladelser. I forbindelse med "ikke-sensitive" overførsler til større samhandelspartnere med undtagelse af Kina, Rusland og Indien anvendes en generel tilladelse. I forbindelse med generelle tilladelser er der ikke behov for godkendelse af hver enkelt transaktion, men der er stadig bl.a. rapporteringsforpligtelser. Derimod kræver visse overførsler altid en specifik tilladelse. Det gælder eksempelvis, hvis modtagerlandet er på en embargo-liste (f.eks. p.t. Cuba, Iran, Sudan, Syrien, Nordkorea m.fl.), ikke er medlem af NPT eller i tilfælde af, at der kan være nationale sikkerhedsovervejelser knyttet til overførslen.

For EU-lande gælder, at eksportkontrol med varer og teknologier med dobbelt anvendelse, dvs. produkter med både civil og militær anvendelse, skal ske i overensstemmelse med EU's Rådskonvention 428/2009 af 5. maj 2009. Med denne forordning gøres de fire eksportkontrolregimers kontrollister juridisk bindende. EU-forordningen er vedtaget efter traktatens artikel 207, der vedrører EU's fælles handelspolitik. Radioaktive stoffer (naturligt uran, depleteret uran, thorium, yellowcake m.v.), indgår i Nuclear Suppliers Groups kontrol-liste. Radioaktive stoffer må derfor kun eksporteres med særlige kontrolforanstaltninger.

I nogle lande rettes anmodning om eksportlicenser til den myndighed, der generelt behandler spørgsmål vedrørende dobbelt anvendelse (f.eks. Frankrig), mens det i andre lande (f.eks. Sverige) sker til en specialiseret myndighed.

I eksempelvis *Finland* skal radioaktive stoffer omfattet af NGS's trigger list¹⁶ have eksporttilladelse fra det fiske udenrigsministerium. Før Udenrigsministeriet kan give tilladelse, konsulteres Arbejds- og Næringsministeriet og Strålingssikkerhedscentralen.

¹⁶ Liste med materiale og produkter, der kun kan eksporteres, hvis der tages særlige forholdsregler

I overensstemmelse med NSG's retningslinjer sender Udenrigsministeriet også skriftlig forespørgsel til modtagerlandet.

EURATOM varetager rapporteringsforpligtelserne over for IAEA i henhold til safeguards-aftalen og Tillægsprotokollen på vegne af de enkelte EU-medlemmer, hvilket indebærer, at det enkelte medlemsland informerer EURATOM med henblik på videre information af IAEA. Konkret informerer EURATOM IAEA om planlagte overførsler af nukleart materiale. Det skal ske ved indgåelse af kontrakt og mindst to uger, før transporten finder sted. Notifikationen skal omfatte den formodede mængde og sammensætning af materialet samt detaljerede oplysninger om transporten samt overgivelse af ansvaret til den modtagende part. Det skal sikre, at IAEA kan kontrollere materialet før afskibning.

Oversigt over eksportkontrollovgivning og –myndigheder:

	Eksport kontrol	Myndighed
Australien	National lovgivning Netværk af bilaterale aftaler	Australian Safeguards and Non-Proliferation Office, Dep. of Foreign Affairs and Trade
Canada	National lovgivning Netværk af bilaterale aftaler	Dep. of Foreign Affairs and Int. Trade; Canadian Nuclear Safety Commission
Finland		Strålingssikkerhedscentralen
Frankrig	EU-forordning vedr. dobbelt anvendelse Bilaterale aftaler gennem EURATOM	Ministeriet for industri- og konkurrenceevne CIBDU ¹⁸ ledet af det franske udenrigsministerium
Sverige		Strålsikkerhedsmyndigheten under det svenske miljøministerium
USA	National lovgivning Netværk af bil. aftaler	NRC

17 (Commission interministérielle des biens à double usage)

7.3 Sikkerhed (Safety) – Miljø, Strålingssikkerhed og Transport

For både Canada og Australien gælder, at denne lovgivning i en vis grad fastlægges på regionalt niveau og derfor kan variere fra region til region. Det gælder både for sikkerhed, sundhed og miljø.

7.3.1 Miljø

Fsva. miljø har *Canada* føderal lovgivning, der generelt regulerer mineområdet. Af særlig relevans er Metal Mining Effluent Regulations, der indebærer, at et selskab for at få tilladelse til minedrift skal lade det konkrete projekt gennemgå en miljøvurdering; Canadian Environmental Protection Act, der regulerer grænserne for udledning af giftstoffer samt Canadian Environmental Assessment Act, der er central i regeringsplanen Responsible Resource Development. Loven omhandler miljøvurderinger i forbindelse med nye naturressourceprojekter, der kan have potentielle negative miljøvirkninger på de naturområder, som hører under føderal jurisdiktion. Særligt af relevans i forhold til uran findes Nuclear Safety and Control Act, der fastsætter regler for miljømæssig sikkerhed og kontrol i forbindelse med udvinding, produktion, anvendelse og deponering af radioaktive materialer. På provinsniveau i Saskatchewan provinsen i Canada, der pt. er den eneste i Canada, hvor der udvindes uran, fastlægger "The Environmental Management and Protection Act, 2002" en beskyttelse af luft, vand og land gennem regulering og kontrol af potentielt skadevirkende aktiviteter både før, under og ved lukning af mineprojekter. Canada gennemfører årligt vurderinger af alle uranminer og relaterede faciliteter med henblik på bl.a. miljøvurdering¹⁸, og der foretages en sammenligning med andre mineprojekter. Programmet omfatter et system, der identificerer og monitorerer alle "udslip" af radioaktivt og farligt materiale og deres effekt på miljøet. Konklusionen var for 2011, at miljøbeskyttelsen var tilfredsstillende.

Australien har også på miljøområdet både relevant føderal og regional lovgivning. Overordnet reguleres området af Environmental Protection and Biodiversity Conservation Act, der giver hjemmel til en miljøvurdering af en uranmine og til på den baggrund at godkende eller afvise et projekt og fastlægge evt. betingelser. Heri indgår også bedømmelse af affaldshåndtering, genetablering, luft, støv, opmagasinering af restproduktet (eng. *tailings*), der skilles fra under oparbejdningen af malmen, og deponeres i bunker på jordoverfladen eller i de dele af minerne, som er tømt for malm samt gråbjerg¹⁹. Denne føderale lovgivning er suppleret af ganske omfattende regulering i hver af regionerne Northern Territory, South Australia, Western Australia og Queensland. I forbindelse med det omfattende studie vedr. en mulig genoptagelse af uranminedrift i Queensland peges der på, at de miljømæssige overvejelser i forbindelse med en uranmine i vid udstrækning svarer til de overvejelser, der knytter sig til andre mineprojekter, og at de forskellige faser i en mines livscyklus kan give anledning til forskellige miljømæssige overvejelser. Det vurderes, at uranudvinding kan have betydelig indflydelse på miljøet, men at den rigtige regulering kan begrænse risiciene.

18 CNSV Staff Report on the Performance of Canadian Uranium Fuel Cycle and Processing Facilities: 2011

19 Materiale, der bliver brudt for at få adgang til malm. Gråbjerg indeholder som regel en mindre del af de stoffer, der findes i malmen. Gråbjerg regnes som affald.

Hovedproblemer er rydning af land og betydningen heraf for dyre- og planteliv, gråbjerg og afløb af syre efter behandling af malmen, potentielle lækager fra områder med tailings, samt betydning for grund- og overfladevand.

Hvad angår *USA* var der op til 1954 hverken regulativer, myndigheder eller infrastruktur på plads til at regulere uranproduktionen. Resultatet blev bl.a. store miljømæssige og sundhedsmæssige konsekvenser og et omfattende oprydningsarbejde, som stadig pågår. Arbejdet har været bekosteligt – både økonomisk og miljømæssigt. Særligt i Colorado har der været behov for et gennemgribende oprydningsarbejde – både af selve minerne og af de nærliggende områder. Beboere tæt på de forladte miner hentede gennem flere år materiale fra minerne til privat brug, herunder opførelse af boliger, hvilket gjorde både omfanget af oprydningsarbejdet og de helbredsmæssige konsekvenser alvorlige. Vedtagelsen af Uranium Mill Tailings Radiation Control Act fra 1954 gav Environmental Protection Agency (EPA) bemyndigelse til at indføre helbreds- og miljømæssige standarder for stabilisering, oprydning og bortskaffelse af uranaffald. Rensningen af jordoverfladerne i de berørte områder blev tilendebragt i slutningen af 1990'erne. Rensningen af undergrundsvandet i det kontaminerede område i Cheney County, Colorado, pågår fortsat og forventes afsluttet i 2025.

I *Frankrig* og *Sverige* er der i øjeblikket ikke udvinding. I *Finland* blev der i 2012 givet tilladelse til åbning af minen Talvivaara Sotkamo Oy. Minen har primo 2013 været udsat for miljøproblemer pga. udslip af tungmetaller fra et spildevandsbassin, og for tiden bliver der ikke brudt malm. Der er over for den lokale forvaltning rejst krav om at nedlægge virksomheden i Talvivaara pga. miljøproblemerne.

7.3.2 Strålingssikkerhed (Strålingsbeskyttelse)

For de strålingssikkerhedsmæssige aspekter ved brydning af uran og brug af radioaktive stoffer er der udarbejdet internationalt accepterede anbefalinger af the International Commission on Radiological Protection (ICRP) og IAEA sikkerhedsstandarder i form af IAEA's Safety Fundamentals med tilhørende Safety Requirements og Safety Guides.

I *Canada* har man indført skærpede regler for sikkerhed i uranminer. Det betyder, at alle miner skal have detaljerede strålebeskyttelsesprogrammer på plads, der inkluderer tiltag med henblik på at kontrollere og overvåge strålingsniveau samt måle, hvor meget stråling medarbejderne udsættes for. Den centrale lovgivning er Nuclear Safety and Control Act, der giver hjemmel til at stille skærpede krav til sundhed og sikkerhed til de ansatte og Radiation Protection Regulations, der fastsætter krav til håndteringen af stråling ved uranprojekter samt Saskatchewan Uranium Mines and Mills Exclusion Regulations, der specifikt undtager minearbejdere, der er tilknyttede uranminer og uranmøller fra Canadian Labour Code og Non-Smokers Health Act. Der er tale om strammere lovgivning end ved ikke-uranrelaterede mineprojekter. Der gennemføres en årlig vurdering af sikkerheds- og sundhedsmæssige risici ved alle uranminer og relaterede faciliteter. Det gælder både risiko forbundet med radioaktivitet og andre sundhedsmæssige risici (almindelige arbejdsmiljøregler). Specifikt vedrørende radioaktivitet undersøges for radioaktivitet fra gamma-stråling, radioaktivt støv og radongas. Ved alle miner og anlæg er de omfattende strålingsbeskyttelsesprogrammer baseret på ALARA-princippet (radiation doses are kept as low as reasonably achievable). I 2011 var vurderingen, at situationen var tilfredsstillende.

Australien har ikke arbejdssikkerheds- og sundhedslovgivning, der specifikt dækker, men området vil falde ind under den generelle Work Health and Safety Act, ligesom der i regioner er mere generel lovgivning, der dækker. I forhold til kontrol med stråling reguleres området af den føderale Australian Radiation Protection and Nuclear Safety Act, der bl.a. fastlægger retningslinjer for beskyttelse mod radioaktivitet og affaldshåndtering, anbefalinger vedr. begrænsning af udsættelse for radioaktivitet og nationale grænser for udsættelse for radioaktivitet på arbejdet m.m. Vurderingen i Queenslandrapporten er, at udvinding og forarbejdning af uranmalm må betragtes som potentielt sundhedsfarlig pga. strålingsfaren. Samtidig findes strålingsfaren at være sammenlignelig med faren i andre mineudvindingsprojekter og eksempelvis mindre farlig end ved udvinding af sjældne jordarter. Grundlæggende vurderes det således, at faren er håndterbar.

I EU er der fastsat bindende EURATOM-direktiver, der på et mere overordnet niveau svarer til de nævnte IAEA sikkerhedsstandarder. Ligeledes svarer EU's strålebeskyttelsesdirektiv i detaljeringsgraden nøje til IAEA General Safety Requirement No. GSR Part 3 (Interim), Radiation Protection and Safety of Radiation Sources: International Basic Standards.

7.3.3 Transport

Den internationale standard specifikt fsva. transport er fastlagt af IAEA i Regulations for the Safe Transport of Radioactive Material (2012 edition).

I *Canada* påhviler ansvaret for sikker transport af radioaktivt materiale i fællesskab Canadian Nuclear Safety Commission (CNSC) og transportmyndigheden Transport Canada. De centrale retsakter er Transport Canada's Transportation of Dangerous Goods Regulation, der dækker transport af alle typer farlige varer, mens CNSC's "Packaging and Transport of Nuclear Substances Regulations" fortrinsvis sigter på beskyttelse af offentligheden og miljøet i forbindelse med transport af radioaktivt materiale. Reglerne gælder for alle, der transporterer eller modtager radioaktive materialer.

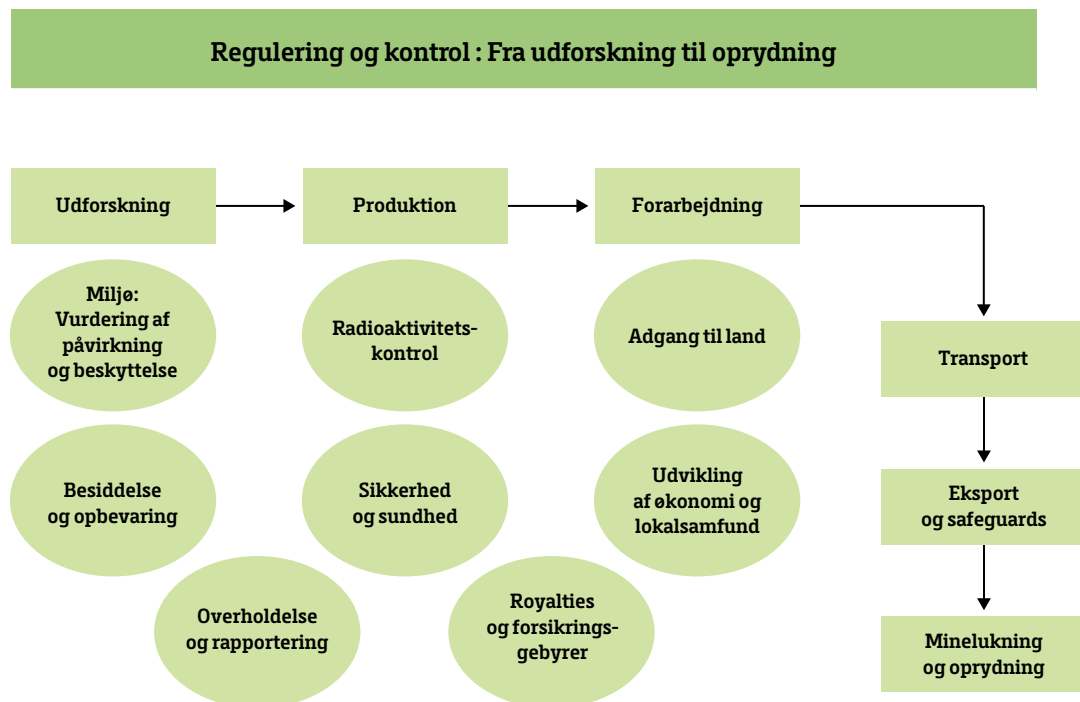
I *Australien* sker transport af malm og malmprøver i henhold til de standardregler, der gælder for miner, medmindre grænsen for radioaktivitet, som er fastlagt i IAEA standard TS-R-1 er nået. En tilladelse til transport skal indhentes hos Australian Safeguards and Non-Proliferation Office (ASNO) og Australian Radiation Protection and Nuclear Safety Agency (ARPANSA) i henhold til Nuclear Non-Proliferation (Safeguards) Act. Uran-koncentrat transporteres i overensstemmelse med IAEAs Regulation for the Safe Transport of Radioactive Material i forseglede 205 litertønder i 20 fods containere ved en kombination af lastbil og togtransport. ASNO er ansvarlig for transporttilladelser, hvortil der er udformet særlige standardansøgningskemaer.

Både i *Australien* og *Canada* er der etableret et inspektionssystem til sikring af, at licenser lever op til de angivne standarder, samt at transportørerne følger disse standarder.

Opbevaring af uranmateriale kræver typisk tilladelse. I *Australien* kræver det tilladelse fra ASNO under Nuclear Non-Proliferation Act, der også indeholder bestemmelser om sikkerhedsregler for opbevaring. ASNO står i den forbindelse også for at holde tal på og kontrollere opbevaret nukleart materiale.

7.4 Opsummering af nødvendige foranstaltninger og lovgivning om uranminedrift og uranudvinding

Som det fremgår af gennemgangen af andre landes erfaringer, er der i alle sammenlignelige lande etableret omfattende lovgivning og administrative systemer. Nedenstående giver opsummerende en generisk oversigt over nødvendige foranstaltninger og lovgivning i forskellige faser af uranudvinding og eksport.



Case: Genoptagelse af uranudvinding i Queensland, Australien

I Australien har der de seneste år været overvejelser om at genoptage udvinding og eksport af uran fra miner i Queensland. Der er i den forbindelse gennemført et meget omfattende forarbejde²⁰. Hovedkonklusionerne er, at mange af problemerne forbundet med miljø og sikkerhed også forekommer i andre udvindingsprojekter (håndtering af restprodukter, vand og planlægning vedr. nedlukning og genetablering af områder). Men yellow-cake (uranoxid) er let radioaktivt og adskiller sig således fra de fleste andre mineralressourcer. Yellow-cake er stabilt under alle former for opbevaring, håndtering og transport, og der er følgelig alene en begrænset risiko, hvis forskrifterne følges. På trods af de relativt lave niveauer for radioaktivitet er der behov for at beskytte mennesker og miljø. Håndtering af radioaktiviteten i forbindelse med udvinding, formaling og forarbejdning knytter sig navnlig til vandkvalitet og håndtering af støv (i lighed med udvinding af andre mineraler), og det vil altid være afgørende at begrænse udsættelse for radioaktivitet mest muligt. Henset til den relativt lave radioaktivitet konkluderes, at foranstaltninger vedr. udvinding og transport er identisk med de sikkerheds- og reguleringsbehov, der gælder for andet radioaktivt materiale såsom medicinske isotoper på hospitaler. På den baggrund vurderer de relevante australske myndigheder, at den eksisterende ramme for strålingsbeskyttelse er tilstrækkelig med visse tilpasninger.

Kapitel 8

Lovgivning og regulering

I det følgende beskrives de nationale (knyttet til eksisterende lovgivning for Danmark og lovgivning for Grønland) regelsæt og nødvendige tiltag og kontrolforanstaltninger, der flyder heraf. Visse dele sigter mod implementering i national ret af de internationale forpligtelser, mens andet er selvstændig national lovgivning uden direkte forbindelse til internationale forpligtelser – dog i visse tilfælde til implementering af ikke-bindende internationale retningslinjer såsom IAEA-sikkerhedsstandarder. De nationale regler af særlig relevans drejer sig om områderne ikke-spredning og eksportkontrol, safeguards, sikkerhed (opdelt i strålebeskyttelse (sundhed og generelt arbejdsmiljø), nuklear sikkerhed og beredskab), samt transport og miljø.

I forhold til lovgivning for Grønland udgøres den lovgivningsmæssige ramme af den grønlandske råstoflov (Inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009 om Mineralske Råstoffer og Aktiviteter af betydning herfor), som regulerer de fleste væsentlige forhold vedrørende råstoffer og råstofaktiviteter, herunder efterforskning og udnyttelse af råstoffer samt sikkerhed, sundhed og miljø i forbindelse dermed. Forvaltningen af reglerne og disse forhold varetages af en enkelt myndighed – Råstofmyndigheden under Naalakkersuisut (landsstyret) – som en samlet og integreret myndighedsforvaltning. Råstofloven er en rammelov, der fastsætter de væsentligste principper for forvaltningen af råstofaktiviteter. Loven tilstræber en hensigtsmæssig regulering af alle væsentlige forhold vedrørende aktiviteter omfattet af råstof tilladelser. Loven skal bl.a. sikre, at råstofaktiviteter udføres hensigtsmæssigt med hensyn til sikkerhed, sundhed, miljø, ressourceudnyttelse og samfundsmæssig bæredygtighed. Inden for disse rammer er Naalakkersuisut bemyndiget til at fastsætte de relevante bestemmelser.

8.1 Ikke-spredning og eksportkontrol

Det internationale samfunds indsats for ikke-spredning er forankret i en lang række internationale traktater, aftaler og samarbejder. Den afgørende hovedhjørnesten udgøres af Ikke-Spredningstraktaten (Non Proliferation Treaty - NPT), der danner rammen for det internationale samfunds bestræbelser på at hindre spredning af atomvåben og i sidste ende at afskaffe disse våben.

I praksis udmøntes NPT-traktatens bestemmelser via samarbejdet i de fire internationale eksportkontrolregimer, hvori Danmark deltager. Eksportkontrol har således til formål at sikre, at eksport af sensitive produkter og teknologi ikke medvirker til udvikling eller spredning af masseødelæggelsesvåben eller eksporteres til lande, der udgør en risiko for international sikkerhed og stabilitet, eller udføres i strid med internationale aftaler eller rigets udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitiske interesser.

Kompetence

Spørgsmålene om ikke-spredning og eksportkontrol berører rigets udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitik. Den nærmere opgavefordeling mellem regeringen og Naalakkersuisut forudsættes aftalt i forbindelse med indgåelse af en samarbejdsaftale.

Lovgivning gældende for Danmark

I Danmark reguleres de internationale regimeforpligtelser ift. eksportkontrol af EU's dual-use forordning nr. 428/2009. Forordningen har direkte retlig bindende virkning for Danmark, men gælder ikke for Grønland. De underliggende fire regimer er dog fortsat bindende for Grønland, idet de er indgået med gyldighed for hele riget.

Dual-use forordningen implementerer de internationale forpligtelser, som EU's medlemslande har påtaget sig ved ratifikation af internationale traktater eller som deltagere i ikke-sprednings- og eksportkontrolregimerne, jf. ovenfor. Bl.a. indeholder forordningen den såkaldte kontrolliste, der er en samling af de fire eksportkontrolregimers kontrollister. Radioaktive stoffer (naturligt uran, depleteret (forarmet) uran, thorium, yellowcake m.v.), der stammer fra NSG's kontrolliste, er opført på EU's dual-use kontrolliste og kræver således forudgående tilladelse til eksport fra Erhvervsstyrelsen.

Forordningen indeholder endvidere de såkaldte "catch-all" bestemmelser, der indebærer, at der ligeledes kræves tilladelse til eksport af dual-use produkter, som ikke er nævnt i kontrollisten, hvis der er viden eller mistanke om, at produkterne skal anvendes i forbindelse med udvikling eller produktion af masseødelæggelsesvåben eller missiler, eller hvis de er beregnet til militær anvendelse i lande, der er underlagt en international våbenembargo.

Dual-use forordningen indeholder endelig regler om mæglervirksomhed og transit af dual-use produkter for at opfylde forpligtelser herom i FN's Sikkerhedsrådsresolution 1540 (2004).

Dual-use forordningen er i Danmark suppleret med nationale regler gennem henholdsvis lovbekendtgørelse nr. 635 af 9. juni 2011 om anvendelsen af visse af Den Europæiske Unions retsakter om økonomiske forbindelser til tredjelande m.v. (bemyndigelsesloven) og bekendtgørelse nr. 475 af 14. juni 2005 om kontrol med udførslen af produkter og teknologi med dobbelt anvendelse ("dual-use") og kontrol med ydelse af teknisk bistand. Bemyndigelsesloven indeholder en generel bemyndigelse for erhvervs- og vækstministeren til at fastsætte bestemmelser om gennemførelse af EU's fælles handelspolitik. Der er bl.a. tale om administrative bestemmelser og bestemmelser om gebyrer i forbindelse med sanktioner og straffebestemmelser. Desuden indeholder loven et forbud mod at yde teknisk bistand uden for EU, hvis den tekniske bistand er bestemt til anvendelse i forbindelse med udvikling af masseødelæggelsesvåben eller missiler til fremføring af sådanne våben. Ligeledes indeholder loven en forbudsbestemmelse, der gør det muligt at straffe transportører, der forsætligt transporterer dual-use produkter, der skal anvendes i forbindelse med masseødelæggelsesvåben. Forbuddet mod teknisk bistand udmønter EU's fælles aktion fra 2000 om kontrol med teknisk bistand i forbindelse med visse former for militær endelig anvendelse, mens forbuddet mod transport af dual-use produkter, implementerer bestemmelser i forhold til FN's Sikkerhedsrådsresolution 1540 (2004) samt den internationale søfartskonvention Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the safety of Maritime Navigation (SUA).

Bemyndigelsesloven gælder ikke for Grønland.

Derudover er der i EU vedtaget særlige restriktive foranstaltninger i forbindelse med eksport til Iran, Syrien og Nordkorea. Der er tale om forordninger, som er umiddelbart gældende i dansk ret. I forhold til Iran gælder, at det er forbudt at eksportere stort set alle produkter på kontrollisten. Det gælder også radioaktive stoffer. Herudover er en række yderligere produkter til Iran (både dual-use og ikke dual-use produkter) forbudte at eksportere til Iran.

Lovgivning gældende for Grønland

Området er ikke reguleret i særlig lovgivning for Grønland, Råstofloven indeholder generelle regler vedrørende udvinding og eksport af mineraler, herunder uran. Tilladelser i henhold til råstofloven indeholder bestemmelser vedrørende udvinding og eksport af mineraler. Desuden er Grønland omfattet af den danske bekendtgørelse nr. 315 af 27. juni 1972 (se nærmere under pkt. 8.2.).

Delkonklusion

EU's dual-use forordning, som danner grundlaget for Danmarks eksportkontrol, omfatter ikke Grønland. Derfor er det i henhold til rigsfællesskabets internationale eksportkontrolforpligtigelser på eksportkontrolområdet nødvendigt at tage stilling til, hvordan forpligtelserne implementeres i Grønland. Det gælder både for så vidt angår eksport, mæglervirksomhed, transit, teknisk bistand og transportområdet.

Der er således behov for at tage lovgivningsmæssige, administrative og håndhævelsesmæssige tiltag for at sikre den nødvendige efterlevelse af de internationale forpligtelser i Grønland. Forskellige modeller, der skal være forenelige med kompetencefordelingen mellem Danmark og Grønland, kan komme i betragtning. Det kan i den forbindelse også tages i betragtning, i hvilket omfang fastsættelse af vilkår i de relevante, konkrete udnyttelsestilladelser kan være en del af en sådan model. Omfanget af de nødvendige lovgivningsmæssige, administrative og håndhævelsesmæssige tiltag for at sikre den nødvendige efterlevelse af de internationale forpligtelser i Grønland kan således ses i et samspil med de bestemmelser om eksport, der indsættes som vilkår i udnyttelsestilladelsen.

Eksport af uforarbejdet uranmalm og/eller let forarbejdet uranmalm til videre forarbejdning i udlandet er ikke reguleret i de fire eksportkontrolregimer. En række uraneksporterende lande, herunder bl.a. USA, Australien og Canada, har imidlertid indført nationale krav på området, jf. afsnit 7 vedr. andre landes erfaringer. Såfremt Grønland vælger at eksportere den uforarbejdede eller let forarbejdede uranmalm, skal der fastsættes yderligere regler, herunder i råstofloven for dette specifikke område og/eller i bekendtgørelser og tilladelsesvilkår efter råstofloven.

Mulig anvendelse af vilkår i udnyttelsestilladelse fsva. Grønland

Det kan nærmere undersøges, om der i en udnyttelsestilladelse og inden for den overordnede, lovgivningsmæssige ramme vil kunne fastsættes bestemmelser om eksport, herunder til hvilke lande og gennem hvilke kanaler. Det kan eventuelt indgå som et væsentligt hensyn ved fastsættelse af vilkår i udnyttelsestilladelsen, at eksportkontrol skal kunne ske så effektivt og omkostningsbevidst som muligt. I den forbindelse kan der fastsættes særlige vilkår, som kan bidrage til forståelsen samt til at lette myndighedernes behandling af tilladelser. Vilkårene og fastsættelsen heraf skal være i overensstemmelse med kompetencefordelingen mellem Danmark og Grønland, hvorefter staten skal sikre overholdelse af folkeretlige forpligtelser gennem etablering af et tilstrækkeligt myndighedssystem.

8.1.1 Våben- og straffelovgivning

Lovgivning gældende for Danmark

For så vidt angår Danmark indeholder § 5, stk. 1, i våbenloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1005 af 22. oktober 2012, regler om bl.a. radiologiske og nukleare våben, som bl.a. har til formål at gennemføre FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1540. Endvidere indeholder §§ 192 b, 114 og 114 a i straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1007 af 24. oktober 2012, regler om bl.a. radioaktive stoffer. Bestemmelserne i straffeloven har bl.a. til formål at gennemføre FN's konvention om nuklear terrorisme og IAEA-konventionen om fysisk beskyttelse af nukleare materialer.

Lovgivning gældende for Grønland

For så vidt angår Grønland findes de tilsvarende regler i henholdsvis § 1 i bekendtgørelse nr. 1010 af 28. oktober 2009 [titel på bekendtgørelsen] (udstedt i medfør af våbenlov for Grønland) og i §§ 68, 28 og 29 i den grønlandske kriminallov, jf. lov nr. 306 af 30. april 2008.

8.2 Safeguards

Kompetence

IAEA's safeguards-system berører rigets udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitik,. Den nærmere opgavefordeling mellem regeringen og Naalakkersuisut forudsættes aftalt i forbindelse med indgåelse af en samarbejdsaftale.

Lovgivning gældende for Danmark

Danmark indgik en aftale med IAEA, der trådte i kraft den 1. marts 1972, om IAEA's safeguards – en såkaldt Comprehensive Safeguards Agreement. Denne aftale blev med virkning fra den 21. februar 1977 erstattet af safeguardsaftalen mellem EURATOM og IAEA. Den oprindelige bilaterale samt den efterfølgende aftale mellem EURATOM og IAEA havde også gyldighed for Grønland. I forbindelse med Grønlands udtræden af EU og samtidig

EURATOM blev Grønland med virkning fra den 31. januar 1985 igen omfattet af den oprindelige bilaterale aftale.

Denne aftale er gennemført i Danmark med bekendtgørelse nr. 315 af 27. juni 1972 om kontrol med den fredelige udnyttelse af nukleare materialer. Bekendtgørelsen har hjemmel i atomanlægsloven fra 1962. Bekendtgørelsen har indtil for nylig i praksis været administreret af Klima-, Energi- og Bygningsministeriet. Det formelle ansvar blev dog allerede i 1996 overført til Udenrigsministeriet, hvilket betyder, at Udenrigsministeriet i dag har ansvaret for bekendtgørelsen.

Ved bekendtgørelsen gennemføres de forpligtelser, som følger af Danmarks overenskomst med IAEA. Formålet med overenskomsten med IAEA er på baggrund af traktaten om ikke-spredning af kernevåben at forhindre, at "nukleart materiale" anvendes til fremstilling af kernevåben eller andre nukleare sprænglegemer. I bekendtgørelsen forstås ved "nukleart materiale": uran, plutonium og thorium, uforarbejdet – bortset fra malme – eller forarbejdet, i metallisk form, i legering eller kemisk forbindelse.", jf. § 1.

Tillægsprotokollen til Traktat om ikke-spredning af kernevåben blev underskrevet den 22. marts 2013 med henblik på Grønland. Den omhandler viden om nukleart materiale og andre forhold af betydning for udvikling af den nukleare brændselscyklus. Alle tillægsprotokollens rapporteringsforpligtelser for så vidt angår Danmark sker via EURATOM, og i de formater, som er fastlagt af EURATOM.

Lovgivning gældende for Grønland

Grønland er omfattet af den danske bekendtgørelse nr. 315 af 27. juni 1972 om kontrol med den fredelige udnyttelse af nukleare materialer.

Delkonklusion

Det følger af de internationale forpligtelser, at der på safeguards-området er juridisk bindende krav om rapportering og myndighedsansvar. Der er på nuværende tidspunkt ikke et administrativt system for Grønland inden for safeguards. Der er således behov for en samarbejdsmodel, der kan tilrettelægge etableringen af et safeguardssystem, der gælder Grønland med fastlæggelse af, dels en ansvarlig enhed og dels en administrativ praksis for implementering af safeguards og Tillægsprotokollen. På samme måde som i tilfældet med eksportkontrol kan det undersøges, i hvilket omfang en model for den effektive efterlevelse af safeguards med hjemmel i lov, kan involvere fastsættelsen af vilkår i udnyttelses-tilladelser og gennem godkendelse og tilsyn med rettighedshavers planer for rapportering og kontrol af den udvundne uran efter de mere detaljerede bestemmelser i råstofloven, og i samarbejde med det statslige system.

8.3 Sikkerhed (Safety) – strålebeskyttelse, nuklear sikkerhed og beredskab

IAEA's terminologi safety, i Danmark ("sikkerhed eller strålingssikkerhed"), omfatter alle aktiviteter og eksponeringssituationer, hvor mennesker, dyr og planter er eller kan blive udsat for ioniserende stråling, dvs. udsættelse for intern og ekstern bestråling fra radioaktive stoffer, herunder uran og thorium og deres radioaktive henfaldsprodukter.

Området sikkerhed omfatter regulering, kontrol og overvågning af aktiviteter og virksomheder, der kan give anledning til eksponering af mennesker, herunder transport af radioaktive stoffer samt beredskabsmæssige foranstaltninger. Eksponering af dyr og planter indgår ligeledes, hvor det findes relevant. Området sikkerhed omfatter derfor også miljøbeskyttelse for så vidt angår radioaktive stoffer. Miljøbeskyttelse for andre farlige eller forurenede stoffer er beskrevet i afsnit 8.5.

I Danmark behandles sikkerhed ressortmæssigt i delområderne strålebeskyttelse (sundhed) og nuklear sikkerhed. I det følgende er bestemmelserne for sikkerhed derfor gennemgået/beskrevet i to underafsnit for disse delområder ligesom beredskabsmæssige foranstaltninger er beskrevet i et særskilt underafsnit. Samtidig er sikkerhed for transport af radioaktive stoffer beskrevet særskilt i afsnit 8.4 da dette delområde udover de generelle bestemmelser indenfor strålebeskyttelsesområdet ressortmæssigt er delt over flere ministerier afhængig af transportmåden.

8.3.1 Strålebeskyttelse

Kompetence

Sagsområdet hører i Danmark under Sundhedsministeriets ressort, hvor den faglige kompetence ligger hos Sundhedsstyrelsen (Statens Institut for Strålebeskyttelse). De danske og grønlandske sundhedsmyndigheder samarbejder om, hvordan reguleringen og administrationen af området i Grønland vil kunne tilrettelægges fremover for arbejdstagere, befolkningen i almindelighed og patienter.

Lovgivning gældende for Danmark

Sagsområdet er i Danmark reguleret af lov nr. 94 af 31. marts 1953 om brug m.v. af radioaktive stoffer (radioaktivitetsloven) med ændringer og lovbekendtgørelse nr. 1170 af 29. november 2011 af lov nr. 147 af 15. april 1930 om brugen af røntgenstråler m.v. (røntgenloven) samt de i medfør af lovene udstedte bekendtgørelser.

Sagsområdet dækker reguleringen af alle strålekilder til medicinsk, industrielt og forskningsmæssig brug, herunder krav om tilladelse til brug eller godkendelse af idriftsættelse fra Sundhedsstyrelsen. Desuden omfatter sagsområdet fastsættelse af dosisgrænser og dosisovervågning, beskyttelse af arbejdstagere, befolkning og miljø. En central bekendtgørelse i denne sammenhæng er Sundhedsstyrelsens bekendtgørelse

nr. 823 af 31. oktober 1997 om dosisgrænser for ioniserende stråling, men området er dækket af mere end 20 bekendtgørelser. Sundhedsstyrelsen (Statens Institut for Strålebeskyttelse) fungerer som tilsynsmyndighed på området.

Den danske arbejdsmiljølov omhandler også beskyttelse mod stråling, og beskyttelsen af arbejdstagere mod stråling er således dækket af to parallelle regelsæt. I Danmark varetages beskyttelse af arbejdstagere på strålebeskyttelsesområdet af Sundhedsstyrelsen efter gensidig aftale mellem Sundhedsstyrelsen og Arbejdstilsynet og de tilhørende ressortministerier, mens øvrig beskyttelse af arbejdstagere varetages af Arbejdstilsynet.

Det samlede regelsæt på området udgør desuden Danmarks implementering af alle strålebeskyttelsesdirektiver under EURATOM-traktaten samt forpligtelserne i medfør af ILO-konventionen, ligesom regelsættet og myndighedsudøvelsen i det væsentligste lever op til IAEA's sikkerhedsstandarder på området.

Lovgivning gældende for Grønland

Der er ikke en specifik strålebeskyttelseslovgivning i Grønland. Beskyttelsen af arbejdstagerne er fastlagt i lov nr. 295 af 4. juni 1986 om arbejdsmiljø i Grønland. Den grønlandske arbejdsmiljøregulering svarer til, men er ikke så detaljeret som den danske, og det lægges til grund, at strålebeskyttelsesområdet også er indeholdt i loven.

Samarbejdsaftale mellem Arbejdstilsynet og Råstofmyndigheden i Grønland

I forbindelse med arbejdsmiljø på råstofområdet på landjorden er der indgået en samarbejdsaftale mellem Arbejdstilsynet og Råstofmyndigheden i Grønland vedrørende tilsyn. Arbejdstilsynet administrerer således lovgivningen og fører tilsyn med at loven overholdes. Denne aftale er en videreførelse af praksis fra før Grønlands overtagelse af råstofområdet i 2010. For så vidt angår råstofaktiviteter offshore er arbejdsmiljøområdet overtaget af selvstyret. Råstofmyndigheden fastsætter i tilladelser og godkendelser supplerende krav til virksomheden til imødegåelse af de særlige sundhedsskadelige påvirkninger, der kan være en følge af arbejde i miner. Det er videre aftalt imellem Arbejdstilsynet og Råstofmyndigheden at udvide samarbejdet til at omfatte formulering af særlige godkendelsesvilkår og bestemmelser i forbindelse med store mineprojekter.

Arbejdstilsynet har den 8. august 2013 sendt et udkast i høring til bekendtgørelse om arbejde med udvinding af mineralske materialer i Grønland. Udkastet i den nuværende form er ikke tænkt som værende dækkende for strålebeskyttelsen ved arbejde i en evt. uranmine i Grønland. Dette vil blive præciseret i den endelige udgave.

Delkonklusion:

Den danske strålebeskyttelseslovgivning ligger under Sundhedsministeriets ressort i tillæg til anden generel sundheds- og beskyttelseslovgivning. Landsstyret (Departementet for Sundhed og Infrastruktur) og den danske regering (Sundhedsministeriet) samarbejder om den fremtidige regulering og administration af området i Grønland.

8.3.2 Nuklear sikkerhed

Kompetence

Der er en uklarhed om, hvorvidt området nuklear sikkerhed i forbindelse med minedrift er overtaget af selvstyret i forbindelse med overtagelsen af råstofområdet den 1. januar 2010. For at skabe klarhed over kompetenceforholdene foreslås det, at regeringen og selvstyret indgår en aftale i henhold til selvstyrelovens § 4 om, at selvstyret har kompetencen på området nuklear sikkerhed i Grønland, for så vidt angår minedrift vedrørende uran eller thoriummalme og forarbejdning af produkter herfra, herunder opbevaring og transport af produkter samt håndtering og ansvar for al radioaktivt affald, der opstår i denne forbindelse, jf. udkast til aftale i bilag 10.

Lovgivning gældende for Danmark

Sagsområdet er i Danmark reguleret af lov nr. 170 af 16. maj 1962 om nukleare anlæg (atomanlægsloven) med tilhørende bekendtgørelse nr. 278 af 27. juni 1963 om beskyttelsesforanstaltninger mod uheld i nukleare anlæg (atomanlæg), som ændret ved bekendtgørelse nr. 502 af 10. oktober 1974. Lov nr. 244 af 12. maj 1976 om sikkerhedsmæssige og miljømæssige forhold ved atomanlæg m.v. (atomanlægssikkerhedsloven) er kun sat i kraft for så vidt angår Beredskabsstyrelsens generelle opgaver på området. Sundhedsstyrelsen og Beredskabsstyrelsen udgør sammen de danske nukleare tilsynsmyndigheder.

Ifølge lovgivningen gælder bl.a., at nukleare anlæg ikke må drives uden tilladelse fra sundhedsministeren, samt at den der søger om tilladelse til bygning af et nukleart anlæg på landjorden eller i et skib, skal forelægge en sikkerhedsrapport, herunder en anlægsbeskrivelse, og en beskrivelse af anlægsområde/omgivelser for bl.a. de nukleare tilsynsmyndigheder.

I Danmark er det udelukkende afviklingen af de nukleare anlæg på Risø-området, der er omfattet af regelsættet for nuklear sikkerhed. Lovene og tilhørende bekendtgørelser udgør sammen med de opstillede Betingelser for Drift og Afvikling, der gælder for den ansvarlige anlægsindehaver (Dansk Dekommissionering), den samlede pakke, der regulerer og fastsætter krav til anlæggenes drift m.m. med henblik på at sikre beskyttelsen af arbejdstagere på anlæggene, arbejdstagere på nærliggende arbejdspladser, den omkringboende befolkning samt miljøet mod uacceptabel udsættelse for stråling fra radioaktive stoffer stammende fra anlæggene.

Lovgivning gældende for Grønland

Der er ingen særskilt lovgivning for Grønland om nuklear sikkerhed. Den primære regulering af nuklear sikkerhed vil være råstofloven, der finder anvendelse på al virksomhed omfattet af en tilladelse. Atomanlægsloven fra 1962 gælder for Grønland,

men minedrift af uran eller thoriummalme og dertil knyttede aktiviteter vil med indgåelse af den ovenfor foreslåede aftale være underlagt grønlandsk kompetence²¹.

Delkonklusion

For at skabe klarhed over kompetenceforholdene foreslås det, at regeringen og selvstyret indgår en aftale om, at selvstyret har kompetencen på området nuklear sikkerhed i Grønland, for så vidt angår minedrift vedrørende uran eller thoriummalme og forarbejdning af produkter herfra, herunder opbevaring og transport af produkter samt håndtering og ansvar for al radioaktivt affald, der opstår i denne forbindelse. En sådan aftale vil ikke berøre kompetencen på de øvrige dele af området nuklear sikkerhed, fx berigning af uran, produktion af nukleare brændselselementer og bygning og drift af reaktorer.

8.3.3 Beredskab

Området er opdelt i henholdsvis beredskab for nukleare uheld og beredskab for radiologiske uheld. Nukleare uheld omfatter uheld på nukleare anlæg, og radiologiske uheld omfatter bestrålingssituationer fra uheld med strålekilder.

Kompetence vedr. beredskab for nukleare uheld

Beredskabsloven og bekendtgørelse om beskyttelsesforanstaltninger mod uheld i nukleare anlæg gælder ikke i Grønland. Dog er det nukleare beredskab i Grønland et rigsansliggende, hvorfor Beredskabsstyrelsen bl.a. har ansvaret for, at der sker rettidig varsling af myndigheder og befolkning, hvis et uheld i nukleare anlæg kan berøre Grønland, se afsnit 9.7.1 om myndighedsopgaver.

Kompetence vedr. beredskab for radiologiske uheld

Det danske radiologiske ekspertberedskab hører under sundhedsområdet, jf. afsnit 9.5.

Lovgivning gældende for Danmark

Beredskab for nukleare uheld er i Danmark reguleret af lovbekendtgørelse nr. 660 af 10. juni 2009 om beredskabsloven og bekendtgørelse nr. 278 af 27. juni 1963 om beskyttelsesforanstaltninger mod uheld i nukleare anlæg (atomanlæg) som ændret ved bekendtgørelse nr. 502 af 1. oktober 1974. Efter bekendtgørelsen gælder, at der for ethvert nukleart anlæg i Danmark skal udarbejdes en beredskabsplan.

Beredskabsstyrelsen varetager den overordnede planlægning af det nationale nukleare beredskab i tilfælde af uheld i nukleare anlæg. Dette omfatter bl.a. udarbejdelse af delplan til NOST'ens (National Operativ Stab) hovedplan for stabens virke i forhold til nukleare

²¹ Dansk lovgivning er dog gældende, indtil den fsva. Grønland ophæves eller ændres af Grønland, jf. selvstyreloven, men gældende lovgivning vil blive fortolket i overensstemmelse med den aktuelle kompetencefordeling. Atomanlægslovens vil under alle omstændigheder fortsat gælde i Grønland for de øvrige områder af nuklear sikkerhed, som er omfattet af loven.

hændelser, der kan påvirke Danmark og/eller Grønland. I det nukleare beredskab indgår bl.a. en lang række myndigheder, hvis deltagelse i beredskabet bygger på sektoransvarsprincippet. I den forbindelse inddrages således også de grønlandske myndigheder, der udfører sektoropgaver inden for hjemtagne områder, når disse har forbindelse til det nukleare beredskab. I henhold til sektoransvarsprincippet har den myndighed eller organisation, der til daglig har ansvaret for et område, også ansvaret for dette ved en større ulykke eller katastrofe.

Beredskabsstyrelsen har døgnvagtordning i det nukleare beredskab og kan herved bl.a. erkende og modtage alarmering i forbindelse med overvågning af strålingsniveau mhp. at kunne registrere og identificere forhøjet niveau. Systemet er knyttet til de internationale overvågningssystemer. Det nukleare beredskab indebærer for Grønlands vedkommende således, at Beredskabsstyrelsen varetager overvågning af strålingsniveau.

Sundhedsstyrelsen har en døgnvagtordning på Statens Institut for Strålebeskyttelse, det såkaldte radiologiske ekspertberedskab, der indgår som en kapacitet i det samlede danske beredskab på linje med de øvrige CBRNE-ekspertberedskaber²².

Ekspertberedskaberne vil som udgangspunkt kunne bistå det kommunale redningsberedskab, politiet eller relevante sektoransvarlige myndigheder med rådgivning og indsatskapacitet for at minimere en trussel eller følgerne af en CBRNE-hændelse.

Lovgivning for Grønland

Råstofloven er den overordnede ramme. Inden en rettighedshaver kan iværksætte udnyttelse skal denne udarbejde og have godkendt sundheds-, sikkerheds-, beredskabs- og miljøplaner. I planerne skal indgå opstilling af et beredskab med de myndigheder, der udfører beredskabsmæssige opgaver, hvilket omfatter råstofmyndigheden, sundhedsmyndighederne, kommune og politi med respekt for de kompetencer, der ligger hos Danmark på enkelte delområder.

Delkonklusion

Nukleart beredskab er et rigsansliggende, og deraf flyder, at det overordnede nukleare beredskab i Grønland i princippet er dækket af dansk lovgivning. For så vidt angår andre og tilknyttede aspekter af beredskab udgør råstofloven den generelle ramme.

22 C: Kemiske, B: biologiske, R: Radiologiske, N: Nukleare, E: Ammunitionsrydning.

Praktisk håndtering af beredskabsområdet i Grønland:

I en beredskabssituation forudses en af de væsentligste opgaver for beredskab- myndighederne at være at føre tilsyn med, at rettighedshaver forholder sig til den godkendte beredskabsplan, inkluderet en løbende vurdering af de tiltag som iværksættes for at få kontrol over en situation. En anden væsentlig opgave i en beredskabssituation er at sørge for løbende at holde operative beredskabsinstanser ajourført med de ressourcer, der samlet set kan være til rådighed for at få kontrol med situationen.

Omdrejningspunktet i en ulykkes- eller katastrofesituation ved alle råstofaktiviteter forudses at være rettighedshavers beredskabsplaner, og de beredskaber rettighedshaveren selv råder over. Beredskabsmyndighedernes overordnede ansvar, arbejde og mulighed for at løse dets opgaver i en ulykkes- eller katastrofesituation er derfor tæt forbundet med rettighedshavers kapaciteter og ligger i umiddelbar forlængelse af Råstofmyndighedens myndighedsopgaver med godkendelse og tilsyn med operatørens beredskabsplaner efter råstofloven. Råstofmyndigheden er efter råstofloven tillagt beføjelser til at meddele påbud til rettighedshaver. Ligeledes skal enhver, der er pålagt pligter efter råstofloven give Råstofmyndigheden og dermed beredskabsmyndighederne alle oplysninger, som måtte anses for påkrævet.

8.4 Transport

De overordnede retningslinjer for sikkerhed ved transport af radioaktive stoffer, der danner basis for det tekniske indhold i konventioner og de internationale organisationers regler for den enkelte transportform, der igen indgår i de nationale regler, er givet i IAEA's "Regulations for the Safe Transport of Radioactive Material, Safety Requirements No. TS-R-1". Dette betyder, at det tekniske indhold med hensyn til krav til emballager og det radioaktive indhold, fareafmærkning af forsendelser samt indhold i transportdokumenter i al væsentlighed er harmoniseret på verdensplan.

Kompetence

Kompetencen på transportområdet ligger hos de respektive danske myndigheder.

Sundhedsstyrelsen bidrager som dansk kompetent teknisk myndighed til sagsbehandlingen i Trafikstyrelsen og Søfartsstyrelsen i forbindelse med alle godkendelser og tilladelser ved luft- og søtransport af radioaktive stoffer i Grønland i henhold til de specifikke transportbestemmelser.

8.4.1 Generelle bestemmelser.

Lovgivning gældende for Danmark

Sundhedsstyrelsens bekendtgørelse nr. 993 af 5. december 2001 om transport af radioaktive stoffer giver de generelle bestemmelser for området og er udstedt efter aftale med de respektive ansvarlige myndigheder for de enkelte transportmåder (Vejtransport (ADR): Justitsministeriet, jernbanetransport (RID) og lufttransport (ICAO): Trafikstyrelsen, søtransport (IMDG-koden): Søfartsstyrelsen). Sundhedsstyrelsen er overfor IAEA udpeget

som dansk kompetent myndighed for transport af radioaktive stoffer og bidrager uanset transportmåden til sagsbehandlingen i forbindelse med alle godkendelser og tilladelser i henhold til de specifikke transportbestemmelser.

Lovgivning for Grønland

Sundhedsstyrelsens bekendtgørelse nr. 993 af 5. december 2001 om transport af radioaktive stoffer er ikke gældende i Grønland, da bekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i radioaktivitetsloven, der ikke er sat i kraft for Grønland.

8.4.2 Lufttransport

Lovgivning gældende for Danmark

De internationale bestemmelser om flytransport af "farligt gods" (ICAO Annex 18 og tilhørende Doc 9284, Technical Instructions for the Safe Transport of Dangerous Goods by Air – ICAO-TI), er begge implementeret i Kommissionens forordning (EF) nr. 859/2008 af 20. august 2008 om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 3922/91 om harmonisering af tekniske krav og administrative procedurer inden for civil luftfart, subpart R (EU-OPS) og i dansk ret i bekendtgørelse nr. 763 af 11. juni 2008 om lufttransport af farligt gods²³. Reglerne fastsætter detaljerede bestemmelser om klassificering, emballering, mærkning, pakning m.v. af farligt gods, herunder bl.a. for radioaktive stoffer og våben/eksplosiver. Herudover indeholder reglerne bestemmelser for afsenders forpligtelser samt for luftfartsselskabets transport af farligt gods.

I forbindelse med forundersøgelser, anlæg af mine, minedrift og urantransport vil der næsten uundgåeligt skulle transporteres farligt gods med fly, og her skal transportøren overholde ICAO's bestemmelser, herunder bl.a. om modtagelse af farligt gods, lastning og stuvning af godset samt for eventuel indhentelse af tilladelser til transporten, idet der skal søges om tilladelse til transport af våben, radioaktive stoffer samt for farligt gods, der – selvom det er klassificeret som forbudt at transportere – i nogle tilfælde alligevel kan få tilladelse.

Lufttransport af fissilt radioaktivt materiale er omfattet af særlige ekstra krav til emballering m.m. på grund af de fissile egenskaber²⁴.

Lovgivning gældende for Grønland

Lov om luftfart gælder for Grønland, ifølge lovens § 158 med de lempelser, der følger af den særlige grønlandske lovgivning. Bekendtgørelse nr. 763 af 11. juni 2008 om lufttransport af farligt gods gælder ligeledes for Grønland.

²³ Farligt gods i forbindelse med lufttransport er i henhold til § 1, nr. 9 i bekendtgørelse nr. 763 af 11. juni 2008 defineret som: "Genstande eller stoffer, der kan medføre betydelig risiko for helbred, sikkerhed eller ejendom, når de transporteres med luftfartøj".

²⁴ Uranbrydning mm forventes ikke at medføre transport af fissile stoffer i transportbestemmelsernes forstand.

8.4.3 Vejtransport

Lovgivning gældende for Danmark

For så vidt angår Danmark gælder færdselsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1055 af 9. november 2012. I henhold til loven har Justitsministeriet udstedt bekendtgørelse nr. 788 af 27. juni 2013 om vejtransport af farligt gods.

Bekendtgørelsen om vejtransport af farligt gods indebærer bl.a., at transport af farligt gods ad vej skal ske i overensstemmelse med reglerne herom i den europæiske konvention om international transport af farligt gods ad vej (ADR-konventionen). Bekendtgørelsen gennemfører samtidig dele af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/68/EF af 24. september 2008 om indlandstransport af farligt gods. Begrebet "farligt gods" omfatter en lang række genstande og stoffer, herunder radioaktive stoffer.

Efter bekendtgørelsen kræver vejtransport af farligt gods som udgangspunkt ikke tilladelse, hvis reglerne i ADR-konventionen og bekendtgørelsen er overholdt. Bekendtgørelsen indeholder – på baggrund af reglerne i ADR-konventionen – bl.a. bestemmelser om transportdokumenter, godkendelse af emballage og køretøjer mv., uddannelse af chauffører og kontrol med transport af farligt gods.

Lovgivning gældende for Grønland

For så vidt angår Grønland gælder færdselslov for Grønland, jf. lovbekendtgørelse nr. 995 af 26. oktober 2009 med senere ændringer. Området hører under de danske myndigheder.

I § 43 i færdselslov for Grønland er der en bemyndigelse for justitsministeren til at fastsætte yderligere færdselsregler, herunder om transport af genstande, der frembyder en særlig fare for den offentlige sikkerhed. Bemyndigelsen er ikke udnyttet.

Den ovennævnte bekendtgørelse nr. 818 af 28. juni 2011 om vejtransport af farligt gods gælder ikke for Grønland, idet den er udstedt med hjemmel i den danske færdselslov.

8.4.4 Søtransport

Lovgivning gældende for Danmark

Uranudvinding betyder, at der er en række særlige krav til søtransport, som skal indgå i Søfartsstyrelsens havnestatskontrol i Grønland som følge af Konvention om sikkerhed for menneskeliv på søen, SOLAS-konventionen. SOLAS-konventionen regulerer skibstransport og indeholder en række særlige regler, der gælder ved skibstransport af farligt gods, herunder uran.

Med en stigning af den kommercielle maritime trafik på Grønland, herunder med henblik på udskibning af radioaktive stoffer, vil der tillige ske en skærpet kontrol af de skibe der anløber området. Dette vil dels ske i form af procedurekrav om anvendelse af egnede skibe, til de virksomheder som planlægger udskibningen, dels ved fysiske myndighedskontroller af de anløbende udenlandske skibe, den såkaldte havnestatskontrol.

SOLAS-konventionen er implementeret i dansk ret via bekendtgørelse nr. 386 af 27. april 2012; Meddelelser fra Søfartsstyrelsen B, teknisk forskrift om skibes bygning og udstyr m.v. (Gennemførelse af "The International Convention for the Safety of life at Sea (SOLAS), 1974 as amended") og omfatter danske og grønlandske skibe samt udenlandske skibe, der anløber havne i Danmark og Grønland. Bekendtgørelsen finder således anvendelse for Grønland. Tillige omfattes under afgrænsning af den Internationale Havretskonvention tillige tredjelandes skibe under deres transitpassager af danske og grønlandske farvande.

Teksten i SOLAS gennemføres som bilag til bekendtgørelsen, afsnit I til X. I afsnit VII fastlægges reglerne for transport af farligt gods, herunder gods med radioaktive egenskaber.

I oversigtsform kan der være tale om regulering for søtransport af 3 typer radioaktive materialer:

- Emballeret gods med begrænsede radioaktive egenskaber (ikke fissilt), som skal emballeres og transporteres efter den internationale kode for transport af farligt gods, (International Maritime Dangerous Goods Code - IMDG-Code)
- Uemballeret fast gods i bulk med begrænsede radioaktive egenskaber (ikke fissilt), som skal transporteres efter den internationale kode for transport af farligt gods i fast form i bulk (dvs. lastes direkte i lastrum ligesom fx korn) (International Maritime Solid Bulk Cargoes Code - IMSBC-Code), samt
- Emballeret bestrålet nukleart brændsel, plutonium og højradoaktivt affald (fissilt), som i tillæg til regelsættet for emballeret farligt gods, som fastlagt i IMDG-Code, skal transporteres efter den internationale kode for sikker transport af emballeret bestrålet nukleart brændsel, plutonium og højradoaktivt affald om bord i skibe (International Code for the Safe Carriage of Packaged Irradiated Nuclear Fuel, Plutonium and High-Level Radioactive Wastes on board Ships - INF-Code).

Lovgivning gældende for Grønland

Dansk lovgivning om søtransport gælder for Grønland.

Samarbejdsaftale mellem Søfartsstyrelsen og Råstofmyndigheden i Grønland

Der er indgået en samarbejdsaftale mellem Søfartsstyrelsen og Råstofmyndigheden om udarbejdelse af en sejlads- og søsikkerhedsmæssig undersøgelse i forbindelse med mineprojekter og på den baggrund opstilling af specifikke krav til sejlads.

Delkonklusion

For sø-, vej- og lufttransport er kompetencen ikke overtaget af Grønland. For så vidt angår søtransport gælder internationale regler i konventionen om sikkerhed for menneskeliv på søen, der regulerer international transport af farligt gods, herunder uran. Disse er implementeret i dansk lovgivning og gælder for også skibe, der anløber grønlandsk havn. De nødvendige regler vedrørende søtransport er på plads, herunder i forhold til havnestatskontrol, der sikres af Søfartsstyrelsen.

8.5 Miljø

Grønland har overtaget miljøkompetencen på land og på havmiljøområdet i grønlandsk territorialfarvand, dvs. ud til tre sømil fra basislinien. På de nævnte områder foregår miljøregulering af råstofaktiviteter i henhold til den grønlandske råstoflovgivning. Havmiljøområdet uden for Grønlands søterritorium er dansk kompetence. Havmiljøanordningen for Grønland fastsætter imidlertid, at myndighedsbeføjelserne og –opgaverne for virksomhed omfattet af tilladelser til forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland varetages af Naalakkersuisut som led i den samlede myndighedsbehandling af råstofaktiviteter i Grønland i henhold til råstofloven, jf. nærmere nedenfor i afsnit 8.5.1.

Miljøstyrelsen for råstofområdet er myndighed for beskyttelse af miljø og natur i forbindelse med råstofaktiviteter og forvaltningen af området finder sted på grundlag af råstofloven og regler udstedt i medfør af denne. I forvaltningen trækkes der på uafhængig videnskabelig rådgivning, blandt andet ved DCE under Aarhus Universitet (tidligere DMU) og Pinngortitaleriffik (Grønlands Naturinstitut), jf. råstoflovens § 3a og selvstyrelovens § 9.

Råstoflovens regler om miljø og naturforvaltning af råstofaktiviteter i Grønland bygger i vid udstrækning på samme principper som i de almindeligt gældende miljø- og naturbeskyttelsesregler, dog med de afvigelser og skærpselser af miljøkravene, der følger af, at der er tale om råstofaktiviteter, herunder at der kan stilles økonomiske krav til en rettighedshaver om sikkerhedsstillelse.

Råstofloven pålægger objektivt ansvar for skader, der forvoldes ved virksomhed eller aktiviteter omfattet af råstofloven, jf. § 92, stk. 1 og stk. 4. Kapitel 14 i råstofloven pålægger objektivt ansvar og oprydningforpligtigelser for miljøskader, der defineres bredt og således også dækker forurening og skader på klima og natur. Objektivt ansvar medfører, at den ansvarlige er forpligtiget til at foretage oprydning og er ansvarlig for skader, uanset hvad der er årsag hertil.

Grønlands overtagelse af den almindelige miljøkompetence omfattede ikke særlovgivning på det nukleare område, som forblev et dansk kompetenceområde²⁵.

Regulering af efterforskning og udnyttelse af radioaktive grundstoffer er hverken omfattet af den almindelige miljølovgivning i Grønland eller undtagelsesbestemmelsen i loven om overdragelse af miljøkompetencen til Grønland. Den henhører under den gældende råstoflovgivning i Grønland.

²⁵ En implementering af internationale aftaler som London-protokollen og OSPAR m.fl. kan forventes at ske i henhold til selvstyrets miljølov og havmiljølov, jf. Grønlands almindelige miljøkompetence.

8.5.1 Beskyttelse af havmiljøet

Lovgivning gældende for Danmark

Beskyttelse af havmiljøet reguleres ved havmiljøloven, lovbekendtgørelse nr. 963 af 3. juli 2013 med senere ændringer. Havmiljøloven omfatter det danske søterritorium og de eksklusive økonomiske zoner. Loven gælder for alle danske skibe, lige meget om de befinder sig på dansk søterritorium eller ej. For udenlandske skibe, som befinder sig i de eksklusive økonomiske zoner, skal man være opmærksom på, at loven kun finder anvendelse i det omfang det er foreneligt med internationalt ret.

Havmiljøloven regulerer skibe, fly, platforme og rørledninger på havet. Loven er bl.a. en dansk implementering af MARPOL-konventionen (konventionen til forebyggelse af forurening fra skibe). I lovens bilag 2 er nævnt en række stoffer, der kun må findes i uvæsentlige mængder og koncentrationer ved dumpning af optaget havbundsmateriale, og bilagets pkt. 19 nævner "Radioaktivt affald eller andre radioaktive stoffer."

Bekendtgørelse nr. 1349 af 15. december 2011 om indberetning af oplysninger om farligt eller forurenende gods om bord på skibe er udstedt med hjemmel i havmiljøloven. I bekendtgørelsen er anført, at stoffer er omfattet af INF-koden²⁶ (Den internationale kode for sikker transport af bestrålet nukleart brændsel, plutonium og højradioaktivt affald i beholdere om bord i skibe) skal indberettes.

Bekendtgørelse nr. 1355 af 20. december 2011 om indberetning af oplysninger om farligt gods via skibsmeldesystemet SOUNDREP indeholder særlige indberetningsregler om farligt gods ved passage af Øresund.

Bekendtgørelse nr. 573 af 18. juni 2008 om indberetning i henhold til lov om beskyttelse af havmiljøet foreskriver indberetning til Søværnets Operative Kommando af udtømning eller dumpning i strid med loven. Dette inkluderer radioaktive stoffer. Efter havmiljøloven skal kommunalbestyrelsen udarbejde beredskabsplaner for sanering af kyststrækninger.

Lovgivning gældende for Grønland

Den danske havmiljølov er ved kgl. anordning nr. 1035 af 22. april 2004 sat i kraft for Grønland med de afvigelser som de særlige grønlandske forhold tilsiger og dækker området uden for Grønlands søterritorium. F.eks. finder havmiljølovens bilag 2 ikke anvendelse for Grønland, men det vurderes generelt, at de forskelle, der er mellem den danske havmiljølov og anordningen for Grønland, ikke begrænser muligheden for relevant regulering af forhold som direkte eller indirekte har relation til radioaktive stoffer.

Ifølge anordningens § 2, stk. 1 gælder, at "for virksomhed omfattet af tilladelser til forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland, herunder kulbrinter, varetages myndighedsbeføjelserne og opgaverne i henhold til loven, bortset fra beføjelser til at fastsætte regler i henhold til loven af Grønlands landsstyre som led i den samlede myndighedsbehandling af råstofaktiviteter i Grønland i henhold til lov om mineralske råstoffer i Grønland (råstofloven) og lov om kontinentalsoklen". I stk. 2 anføres

26 "Irradiated Nuclear Fuel"

dog, at Grønlands landsstyre kan fravige bestemmelserne i loven eller regler udstedt i medfør heraf, hvor dette ikke strider mod internationale aftaler.

I henhold til råstofloven (§ 9, stk. 3) udøver Råstofmyndigheden på vegne af Naalakkersuisut de beføjelser, som er fastlagt i den danske havmiljølov, jf. beskrivelsen ovenfor. Råstofmyndigheden har oplyst, at Naalakkersuisut kræver meget store finansielle garantier og forsikringer fra rettighedshaver vedrørende oprydningssforpligtigelser m.v. for at sikre, at udgifterne betales.

Bekendtgørelse nr. 573 af 18. juni 2008 finder ikke anvendelse for Grønland, da den ikke er blevet sat i kraft for Grønland, jf. bekendtgørelsens § 16, stk. 3. Det fremgår samtidig af § 16, stk. 3, at "bekendtgørelse nr. 29 af 9. januar 1999 om ikrafttræden for Grønland af bekendtgørelse om indberetning i henhold til lov om beskyttelse af havmiljøet", som sætter bekendtgørelse nr. 771 af 24. oktober 1998 i kraft for Grønland, forbliver i kraft, indtil miljøministeren sætter bekendtgørelse nr. 573 af 18. juni 2008 i kraft for Grønland.

Således gælder bekendtgørelse nr. 771 af 24. oktober 1998 om indberetning i henhold til lov om beskyttelse af havmiljøet fortsat for Grønland. Bekendtgørelsen foreskriver for Grønlands fiskeriterritorium - uden for Grønlands søterritorium - indberetning fra skibsføreren eller chefen for havanlægget til Rigsombudsmanden i Grønland. Indberetning skal bl.a. ske ved udtømning eller ved fare for udtømning, dumpning eller spild af skadelige stoffer, herunder stoffer, som er identificerede som havforurenende i den internationale kode for transport af farligt gods udgivet af IMO.

Bekendtgørelse nr. 1349 af 15. december 2011 om indberetning af oplysninger om farligt eller forurenende gods om bord på skibe gælder ikke for Grønland, men har dog betydning i det omfang, der fx skal transporteres uran fra Grønland til Danmark med skib, idet der så skal ske indberetning via det såkaldte Safe Sea Net. De andre EU-lande har tilsvarende regler, hvorfor der derfor ligeledes skal ske indberetning ved sejlads med uran fra f.eks. Grønland til Frankrig.

For Grønlands søterritorium (inden for 3 sømil) gælder landstingsforordning nr. 4 af 3. november 1994 om beskyttelse af havmiljøet med senere ændringer.

Ifølge forordningens § 6 gælder, svarende til bestemmelsen i havmiljøanordningen, at "fastsættelse af regler om miljømæssig beskyttelse af det grønlandske søterritorium samt regulering af og tilsyn med forhold af miljømæssig betydning i forbindelse med forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af ikke-levende ressourcer, herunder minerealske råstoffer, omfattes ikke af landstingsforordningen, men foretages fortsat på grundlag af den lovgivning, der ligger til grund for meddelelse af bemyndigelse eller bevilling til sådanne aktiviteter, samt som et led i den samlede myndighedsbehandling af disse".

Der er ikke udstedt bekendtgørelser i henhold til landstingsforordningen.

8.5.2 Kemikalieloven

Lovgivning gældende for Danmark

Den danske kemikalielov har til formål at forebygge sundhedsfare, unødvendig miljøbelastning og miljøskade i forbindelse med fremstilling, opbevaring, anvendelse og

bortskaffelse af stoffer og blandinger, jf. lovens § 1. Det må ligeledes lægges til grund, at radioaktive stoffer er stoffer i kemikalielovens forstand, jf. lovens § 3.

Kemikalieloven regulerer særligt kemiske stoffer og produkter, og som det fremgår af formålet, så lægges der vægt på at forebygge sundhedsfare og miljøskade i forbindelse med alle faser af det kredsløb, som kemiske stoffer og produkter gennemløber: fra fremstilling af disse stoffer og produkter, over opbevaring og anvendelse i virksomheder og husholdninger til den endelige bortskaffelse som affald.

Lov om brug m.v. af radioaktive stoffer fra 1953 har i vidt omfang samme anvendelsesområde som kemikalieloven. Denne lovs § 1 kræver forudgående tilladelse ved fremstilling, indførsel eller besiddelse, og samme lovs § 2 lyder: "*Indenrigs- og boligministeren bemyndiges til at udfærdige bestemmelser vedrørende de nødvendige sikkerhedsforanstaltninger i forbindelse med indførsel, fremstilling, anvendelse, opbevaring, transport og bortskaffelse m.v. af radioaktive stoffer*".

Ud fra retsanvendelsesprincippet *lex specialis*, dvs. at en lov, der angår en speciel situation, går forud for en generel lov vedrørende samme område, så er det Miljøministeriets opfattelse, at lov om brug m.v. af radioaktive stoffer (radioaktivitetsloven) med tilhørende bekendtgørelser vil gå forud for andre love, herunder også kemikalieloven. Det er svært at finde eksempler, hvor der ikke vil være sammenfald mellem radioaktivitetsloven og kemikalieloven, hvorfor kemikalieloven normalt skal fraviges.

Efter kemikalielovens § 7 gælder det, at bestemmelser, der efter anden lovgivning, gælder for stoffer og blandinger og for varer, der indeholder eller afgiver stoffer eller blandinger, finder anvendelse frem for kemikalieloven. Dette betyder, at de generelle regler efter kemikalieloven finder anvendelse, hvor anden lovgivning inden for et konkret stof-, produkt- eller vareområde ikke kan siges at have taget stilling til behovet for regulering med henblik på almen forebyggelse af sundhedsfare eller miljøskade af kemisk betinget karakter.

Lovgivning gældende for Grønland

I Grønland reguleres området blandt andet af Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 29 af 17. september 1993 om olie- og kemikalieaffald, samt Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 11 af 20. august 2004 om miljøgodkendelse af særligt forurenende virksomheder m.v.²⁷.

Råstofaktiviteter relateret til radioaktive stoffer reguleres gennem råstofloven. For aktiviteter omfattet af en tilladelse meddelt efter råstofloven kan der fastsættes bestemmelser og vilkår med henblik på at forebygge sundhedsfare, unødvendig miljøbelastning og miljøskade. Der kan således efter råstofloven træffes afgørelse vedrørende nødvendige særligt restriktive sikkerhedsforanstaltninger i forbindelse med indførsel, fremstilling, anvendelse, opbevaring, transport og bortskaffelse m.v. af radioaktive stoffer. Bestemmelser og vilkår herom kan fastsættets i tilladelser og godkendelser af aktiviteter meddelt efter råstofloven.

²⁷ Bekendtgørelserne er hjemlet i Landstingsforordning nr., 12 af 22. december 1988 om beskyttelse af miljøet, som ændret ved landstingsforordning nr. 7 af 13. maj 1993.

8.5.3 Miljøkvalitetskrav til vandområder og krav til udledning af forurenende stoffer til vandløb, søer eller havet

Lovgivning gældende for Danmark

Miljøkvalitetskrav for vandområder og krav til udledning af forurenende stoffer til vandløb, søer eller havet er reguleret i bekendtgørelse nr. 1022 af 25/08/2010 og er udstedt i medfør af miljøbeskyttelsesloven. Bekendtgørelsen fastsætter regler for tilladelse til udledning af forurenende stoffer til vandløb, søer eller havet og for godkendelse af forhold, der direkte eller indirekte medfører tilførsel af forurenende stoffer til vandløb, søer eller havet.

Bekendtgørelsen fastsætter endvidere miljøkvalitetskrav for vandområder og krav til udledning af forurenende stoffer²⁸ til vandløb, søer eller havet.

Miljømyndighederne skal ved fastsættelse af vilkår i tilladelser og godkendelser sikre, at miljøkvalitetskravene for vandområder overholdes.

Lovgivning gældende for Grønland

I forbindelse med råstofaktiviteter nær vandområder er det råstofmyndigheden i Grønland, der afgør hvilke særlig restriktive krav, der skal stilles. Ved aktiviteter omfattet af en tilladelse meddelt efter råstofloven skal der ved fastsættelse af vilkår i tilladelser og godkendelser sikres anvendelse af den på det aktuelle tidspunkt bedst tilgængelige teknik og praksis til forebyggelse af udledning af stoffer, som kan forurene salt- og ferskvand, herunder radioaktive stoffer.

I vid udstrækning følges de grønlandske natur- og miljøbeskyttelsesbestemmelser, blandt andet Inatsisartutlov nr. 9 af 22. november 2011 om beskyttelse af miljøet med tilhørende bekendtgørelser. Loven regulerer udledning af stoffer, som kan forurene salt- og ferskvand. Som udgangspunkt må forurenende stoffer ikke udledes. Naalakkersuisut kan dog give udledningstilladelser og fastsætte vilkår herfor. Der er i miljølovgivningen ikke fastsat specielle miljøkvalitetskrav i relation til radioaktive stoffer, idet det nukleare område ikke er overtaget med miljøområdet i 1988.

Ifølge § 4 i Inatsisartutloven nr. 9/2011 gælder, "at fastsættelse af regler om miljømæssig beskyttelse i forbindelse med aktiviteter, der er omfattet af Inatsisartutlov om mineralske råstoffer og aktiviteter direkte af betydning herfor, omfattes ikke af Inatsisartutloven".

²⁸ Forurenende stoffer omfatter bl.a. stoffer og præparater eller nedbrydningsprodukter heraf, som har vist sig at have kræftfremkaldende eller mutagene (egenskab som ændrer generne) egenskaber eller egenskaber, som kan påvirke steroidogene, thyroide eller reproduktions- eller andre endokrine (et system af kirtler, der ved brug af hormoner sender beskeder til andre organer) funktioner i eller via vandmiljøet, jf. bekendtgørelsens § 3, stk. 2, og bilag 1, del A, nr. 4. Visse radioaktive stoffer hører herindunder.

8.5.4 Vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg

Lovgivning gældende for Danmark

I bekendtgørelse om drikkevandskvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg (bekendtgørelse nr. 1024 af 31. oktober 2011 udstedt i henhold til Vandforsyningsloven) er der fastsat krav til "tritium" og "total indikativ dosis", som er målinger for radioaktivitet i drikkevand. Der foretages dog generelt ikke målinger for disse parametre, da der i 2006 blev lavet en undersøgelse af radioaktivitet i drikkevand (Radioactive isotopes in Danish drinking water, MST arbejdsrapport nr. 11 2006), der viste, at radioaktivitetsniveauet var så lavt, at det ikke er relevant at undersøge for de nævnte parametre i drikkevand i Danmark.

Lovgivning gældende for Grønland

I Grønlands Hjemmestyres bekendtgørelse nr. 7 af 17. marts 2008²⁹ om drikkevandskvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg er der fastsat krav til "tritium" og "total indikativ dosis", som er målinger for radioaktivitet i drikkevand. Som hovedregel analyseres der kun for disse parametre ved risiko for forurening. Dog skal der som minimum hvert 8.-10. år udtages kontrolprøver, som analyseres for disse parametre. Det er kun almene vandværker, der leverer til byer og bygder samt levnedsmiddelvirksomheder, der er omfattet af disse regler. I en godkendelse af et vandværk, der leverer drikkevand til en mine med tilknyttet beboelse vil der kunne blive stillet krav om efterlevelse af almindelige gældende regler til sikring af drikkevandskvalitet.

Delkonklusion

Grønland har overtaget miljøområdet på land og i havet ud til 3-sømilegrænsen og dansk lovgivning gælder ikke for disse områder. Havmiljøet udenfor 3-sømilegrænsen er dansk kompetenceområde. På grundlag af bestemmelse i den danske havmiljølovgivning varetages myndighedsbeføjelser og -opgaver for virksomhed omfattet af tilladelser til forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland dog af Naalakkersuisut, som et led i den samlede myndighedsbehandling i henhold til råstofloven. Under hensyntagen til de mulige miljø- og sundhedsmæssige effekter af en udvinding af uran bør det overvejes, om der kan være behov for yderligere regulerings- eller lovgivningsmæssige tiltag i Grønland.

Regulering af efterforskning og udnyttelse af radioaktive grundstoffer er ikke omfattet af den almindeligt gældende miljølovgivning i Grønland, idet dette hører under den gældende råstoflovgivning i Grønland.

Særlige regler og reguleringstiltag vedrørende miljøbeskyttelse i forbindelse med udnyttelse af radioaktive grundstoffer vil på områder under selvstyrets kompetence blive udfærdiget og udstedt på grundlag af råstofloven i Grønland. Råstofloven er en rammelov efter hvilken, der i tilladelser og godkendelser kan fastsættes de nærmere bestemmelser

²⁹ Bekendtgørelsen er hjemlet i Landstingsforordning nr. 12 af 22. december 1988 om beskyttelse af miljøet som senest ændret ved landstingsforordning nr. 8 af 15. november 2007 og § 3 a, § 4 a, § 6, § 9 a, § 11 a, § 15, stk. 2, i landstingsforordning nr. 17 af 28. oktober 1993 om kontrol med levnedsmidler og zoonoser, som senest ændret ved landstingsforordning nr. 9 af 31. maj 2001

om udførelse af råstofaktiviteter omfattende radioaktive grundstoffer efter bedste internationale praksis. Fastsættelse af sådanne vilkår skal dog være i overensstemmelse med kompetencefordelingen mellem Danmark og Grønland, hvorefter staten skal sikre overholdelse af folkeretlige forpligtelser gennem f.eks. etablering af et tilstrækkeligt myndighedssystem.

8.6 Opsummering

Der er på områderne ikke-spredning og eksportkontrol, safeguards, sikkerhed (opdelt i strålebeskyttelse (sundhed og generelt arbejdsmiljø), nuklear sikkerhed, og nukleart beredskab), samt transport og miljø en ganske omfattende lovgivning og regulering for så vidt angår Danmark enten i kraft af, at EU-lovgivning er direkte gældende i Danmark eller i form af international og national dansk lovgivning. Denne lovgivning er kun i mindre omfang gældende også for Grønland, dels som følge af, at EU-lovgivning ikke er gældende for Grønland, dels fordi Grønland har overtaget en række af områderne. Den centrale lovgivning er for Grønlands vedkommende råstofloven, der ikke i detaljer regulerer de enkelte områder. Der er kun i mindre omfang relevant særskilt grønlandsk lovgivning.

I forhold til *ikke-spredning og eksportkontrol* er der i Danmark etableret et meget omfattende administrativt system, der bygger både på EU- og dansk regulering. Grønland er ikke omfattet af EU- og dansk regulering på området, men af de internationale forpligtelser på området, der gælder for Grønland. Der er derfor behov for at overveje, hvordan de internationale forpligtelser implementeres i forhold til Grønland. I forhold til *IAEA's safeguards-system* gælder det tilsvarende, at der ikke i øjeblikket er et administrativt system for Grønland. *Der ses derfor et behov for at overveje, hvordan dette kan etableres.*

For området *strålebeskyttelse* (sundhed) er der ikke på nuværende tidspunkt en specifik strålebeskyttelseslovgivning i Grønland eller et administrativt system til håndtering heraf. *Nuklear sikkerhed* fsva. minedrift og tilknyttede aktiviteter vil være grønlandsk kompetence i henhold til den foreslåede aftale, jf. afsnit 8.3.2, og området vil derfor kunne reguleres gennem råstofloven. For så vidt angår *beredskab* er det nukleare beredskab et rigs-anliggende. Andre beredskabsopgaver er underlagt sektormyndigheder i Grønland og visse relevante beredskabsaspekter forudses desuden indarbejdet i beredskabsplaner af rettighedsindehaver i samarbejde med relevante grønlandske myndigheder.

For så vidt angår transportområdet er kompetencen ikke overtaget af Grønland. Den nødvendige regulering ses at være på plads, herunder i forhold til havnestatskontrol.

For *miljøområdet* har Grønland overtaget kompetencen på land og på havmiljøområdet i grønlandsk territorialfarvand, dvs. ud til tre sømil fra basislinien. På de nævnte områder foregår miljøregulering af råstofaktiviteter i henhold til den grønlandske råstoflovgivning. Havmiljøområdet uden for Grønlands søterritorium er dansk kompetence. Havmiljøanordningen for Grønland fastsætter imidlertid, at myndighedsbeføjelserne og -opgaverne for virksomhed omfattet af tilladelser til forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland varetages af Naalakkersuisut som led i den samlede myndighedsbehandling af råstofaktiviteter i Grønland i henhold til råstofloven.

Kapitel 9

Myndighedsopgaver og ressourceindikationer

Hverken danske eller grønlandske myndigheder har erfaringer med udvinding og eksport af uran, der kan anvendes som baggrund for en konkret vurdering af, hvilke opgaver og dermed hvilket ressourcetræk der kan følge med en egentlig udvinding og *eksport af uran fra Grønland. Alle skøn vil derfor være behæftet med betydelig usikkerhed. Udgangspunktet for vurderingen i forhold til myndighedsopgaver og ressourceforbrug er, hvor det er relevant, lavet ud fra en teoretisk betragtning om, at en uranforekomst ligger et vilkårligt sted inden for rigsfællesskabet, der også kunne være Danmark.* Det er gjort for at få de relevante danske myndigheders bedste vurdering i forhold til de samlede myndighedsopgaver og ressourceforbrug og ud fra en teoretisk betragtning om, at opgaverne og ressourceforbruget som udgangspunkt er det samme uanset, hvordan arbejdsfordelingen er mellem danske og grønlandske myndigheder.

Det er langt fra sikkert, at opgaver og ressourcetræk som vurderet af de danske myndigheder, kan overføres direkte i forhold til Grønland. For de områder, hvor kompetencen ligger i Danmark, vil opgaverne og ressourcetræk også være forankret her, med mindre andet kan aftales konkret mellem Danmark og Grønland. På de områder, hvor Grønland har overtaget kompetencen, vil opgaverne og ressourcetrækket på tilsvarende vis være forankret i Grønland, med mindre der laves særskilte aftaler med relevante danske myndigheder.

9.1 Andre landes erfaringer

Andre landes erfaringer for så vidt angår myndighedsopgaver og omkostninger i forbindelse med regulering, administration og kontrol ved udvinding og eksport af uran kan ikke direkte overføres. Ser man alene på de ressourcemæssige implikationer af de egentlige safeguard-forpligtelser knyttet til varetagelse af den centrale rolle som State System of Accounting and Control, og ser man på lande med relativt basale faciliteter, anslås det fra IAEA-side, at det sædvanlige administrationsapparat til varetagelse af safeguard-forpligtelserne vil være på 1-3 personer. Ud over udgifterne til egentlige safeguard-forpligtelser vil der være udgifter forbundet med administrativ kontrol og regulering i forhold til et eksportkontrollsystem, samt sikkerheds- sikrings-, miljø- og strålebeskyttelses-spørgsmål. Udgifterne hertil kan ikke anslås generelt, men der er mulighed for at få en nærmere IAEA-vurdering også heraf på grundlag af en række meget specifikke oplysninger om bl.a. produktionssted, de forventede faciliteter, de konkrete lovgivningsmæssige krav og angivelse af muligheden for at anvende eksisterende infrastruktur og administrative systemer.

Lande som Australien og ikke mindst Canada kan kun med betydelige forbehold anvendes som målestok for andre lande i den forbindelse på grund af disse landes store udvinding og eksport, landenes avancerede faciliteter med høje safeguardskrav, de generelt meget høje standarder, der følges, og de føderale strukturer.

Som et helt overordnet estimat for Australien kan det nævnes, at de personalemæssige ressourcer på statsligt niveau angives til: Transport: 1-3 personer, miljø: 1-3 personer og til forhandlinger af alene de bilaterale aftaler: 2-3 personer. Hertil kommer et antal personer i forhold til eksportkontrol. De bilaterale aftaler forhandles af Australien Safeguards and Non-Proliferation Office under det australske udenrigsministerium, og det anslås, at hver aftale tager 1-2 år at forhandle.

I forhold til Canada er det ikke muligt at sondre mellem udgifterne knyttet til udvinding og håndteringen af uran i Canadas uranreaktorer og tallene, der er betydelige, er derfor ikke overførbare.

9.2 Samarbejdet mellem grønlandske og danske myndigheder

Et væsentligt forhold i den grønlandske selvstyreordning er at sikre selvstyrets fortsatte adgang til rådgivning og bistand til myndighedsvaretagelse på råstofområdet fra danske forskningsinstitutioner. Det blev således fastsat i selvstyrelovens § 9, at regeringen ved Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet sikrer, at der mod betaling ydes rådgivning og anden opgavevaretagelse til brug for selvstyrets varetagelse af råstofområdet. Det er forudsat i loven, at regeringen og selvstyret indgår aftale herom, og at regeringen, når der er indgået sådan(ne) aftale(r) vederlagsfrit stiller forskning af særlig relevans for råstofefterforskningen i Grønland til rådighed for Naalakkersuisut.

I de almindelige bemærkninger til lov om Grønlands Selvstyre (afsnit 5.3.6) anføres følgende vedrørende samarbejdet mellem grønlandske og danske myndigheder på råstofområdet:

”Indtil Selvstyret overtager råstofområdet efter bestemmelserne i dette lovforslag, er råstofområdet reguleret i hjemmestyreløven, råstofloven samt i de aftaler som, baseret på denne lovgivning, er eller måtte blive indgået mellem landsstyret og regeringen, herunder ”aftalen mellem Grønlands landsstyre og regeringen om forvaltningen vedrørende mineralske råstoffer i Grønland fra 1. juli 1998”.

I forbindelse med selvstyrets overtagelse af råstofområdet er der indgået en femårig aftale mellem råstofmyndigheden og Danmark Miljøundersøgelser (DMU) – nu DCE – om fortsat ydelse af miljørådgivning på råstofområdet. Tilsvarende er der indgået en femårig aftale mellem Råstofmyndigheden og GEUS om ydelse af basale institutions- og forskningsopgaver, GEUS hidtil har udført af relevans for råstofefterforskningen i Grønland.

Herudover har selvstyret indgået samarbejdsaftaler med Arbejdstilsynet og Søfartsstyrelsen, som dog ligger uden for reguleringen i selvstyrelovens § 9.

9.3 Ikke-spredning og eksportkontrol

Eksportkontrol omfatter de nødvendige beføjelser i forhold til regulering, udstedelse af eksporttilladelser og – afslag, kontrol og håndhævelse samt til at give eventuelle nødvendige pålæg. Den daglige sagsbehandling indebærer høring af samarbejdspartnere og sagsbehandlermøder, søgning i de internationale eksportkontrolregimers afslagsdatabaser og konsultationer af andre lande for at forhindre spredning af masseødelæggelsesvåben og sikre fair konkurrencevilkår, tekniske vurderinger af produkter, meddelelse af tilladelse/afslag samt samarbejde med toldmyndighederne. Dertil kommer kontrol og håndhævelse, herunder kontrolbesøg hos eksportører med henblik på at sikre, at vilkår for tilladelser er overholdt, kontrol for toldmyndighederne samt overvejelse om politianmeldelse med henblik på eventuel retsforfølgelse ved domstole ved mistanke om brud på gældende regler.

Der er således en række myndighedsforpligtelser forbundet med eksportkontrolområdet. I Danmark er Erhvervsstyrelsen under Erhvervs- og Vækstministeriet kompetent myndighed i forhold til eksportkontrol med dual-use produkter. Styrelsen samarbejder med en række myndigheder på området, herunder Udenrigsministeriet, der er ansvarlig i forhold til rigets deltagelse i de internationale eksportkontrolregimer samt rigets udenrigs- og sikkerhedspolitik, de to efterretningstjenester, SKAT, Forsvarets Materieltjeneste samt Center for Biosikring og Beredskab.

Uanset hvilken form for uran, der bliver tale om at eksportere fra Grønland, er der i henhold til rigsfællesskabets internationale forpligtelser krav om at etablere og implementere et eksportkontrolsystem til at håndtere eksport af uran og andre radioaktive stoffer samt eventuelt også andre dual-use produkter fra Grønland, der vil skulle indgå i udvindingen af uran – fx visse pumper og kværnemaskiner.

Som beskrevet i afsnit 8.1 om national lovgivning vedrørende eksportkontrol, er den nuværende regulering af eksportkontrol i Danmark forankret i EU-regler, der ikke gælder for Grønland. Der er derfor behov for et etablere et nyt og omfattende eksportkontrol set-up, der omfatter tilvejebringelse af ny lovgivning for Grønland samt opbygning af nødvendige personalemæssige kompetencer og administrative systemer samt samarbejdsprocedurer i forbindelse med håndtering af den løbende drift af konkrete ansøgninger om tilladelse til eksport af uran m.m.

Etablering af selve lovgrundlaget vurderes at være en kompleks og kompliceret opgave, også henset til de særlige internationale forpligtelser og omfattende administrative arrangementer, der gælder i forbindelse med eksport af uran. Der er ikke et erfaringsgrundlag i Danmark i forhold til administration af disse forpligtelser, der gælder særligt for eksport af uran, og der vil derfor være behov for at foretage forundersøgelser med henblik på afklaring af indholdet i den kommende lovgivning.

Endvidere skal der tages stilling til, om der skal fastsættes særregler for kontrol af uforarbejdet eller let forarbejdet uranmalm, i lighed med de regler, der gælder herfor i Canada, Australien og USA, ligesom det bl.a. skal afklares, hvorledes de særlige sanktioner, der gælder i EU på dual-use området overfor Iran og Nordkorea samt Syrien skal implementeres i lovgivningen.

Parallelt med etablering af selve lovgrundlaget er der behov for at opbygge administrative systemer, som fx it-systemer til den elektroniske sagsbehandling af eksportansøgninger, herunder søgesystemer i forhold til afdækning af de afslag, der notificeres i de

internationale eksportkontrolregimer og i EU, ligesom samarbejdsrelationer med relevante myndigheder og nye relevante aktører, såsom IAEA, skal afklares nærmere.

Et centralt element er at sikre den nødvendige tværministerielle koordination i Danmark samt koordination og samarbejde mellem Danmark og Grønland med henblik på at sikre, at eksport af uran sker i overensstemmelse med rigets internationale forpligtelser og udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitiske interesser. Der vil således være behov for øget koordination i Danmark samt tæt koordination mellem de danske og grønlandske myndigheder samt varetagelse af samarbejde med de internationale institutioner, som eksempelvis IAEA.

Der kan være forskellige modeller for indretningen af et sådant system, men eksport af uran kan formodes at ville indebære et udbygget administrativt system, der kan være ressourcekrævende. I det omfang opgaver kan decentraliseres til rettighedshaver i de vilkår, der fastlægges, vil det eventuelt kunne nedbringe omfanget af opgaver og ressourcetræk. Det er dog stater, der forpligtes af de internationale forpligtelser, og en uddelegering af visse opgaver kan ikke erstatte behovet for lovgivning og et statsligt system.

Som følge af opfyldelsen af NSG-forpligtelserne og IAEA-safeguards er det, såfremt bedste internationale praksis følges, en forudsætning for, at der kan gives tilladelse til en uraneksport, at der er indgået såkaldt "government to government" aftaler på regeringsniveau om eksporten. Således har uraneksporterende lande som Canada og Australien via de pågældende landes udenrigsministerier indgået juridisk bindende bilaterale aftaler med modtagerlandet om de specifikke krav for uraneksport, herunder bl.a. i forhold til slutbrug, fysisk beskyttelse og reeksport for at undgå misbrug.

Aftalerne indeholder ligeledes bestemmelser om den nødvendige notifikation og rapportering til sikring af, at forpligtelserne under den nukleare samarbejdsaftale efterleves.

Dertil kommer yderligere afrapporteringsforpligtelser til bl.a. eksportkontrolregimerne (Zangger-komiteen) samt IAEA (jf. afsnit 9.4.1 om myndighedsopgaver i relation til safeguards), som med udvinding og mulig eksport af uran kan være ganske omfattende og ressourcekrævende.

Endelig vil udvinding og eksport af uran tilsige et øget engagement i de uranrelevante eksportkontrolregimer, særligt Nuclear Suppliers Group, hvilket bl.a. vil indebære øget mødeaktivitet, herunder også deltagelse i de tekniske arbejdsgrupper. Udenrigsministeriet har det overordnede ansvar for rigsfællesskabets deltagelse i regimerne, og der vil således være behov for ganske tæt koordination og samarbejde med Grønland og de øvrige danske myndigheder om varetagelse af regimeforpligtelser og deltagelse.

9.3.1 Ressourcetræk

Implementering af eksportkontrol for Grønlands eksport af uran og andre radioaktive stoffer mv., samt gennemførelse og kontrol efter yderligere nationale regler for eksport af uforarbejdet eller let forarbejdet uranmalm til videre forarbejdning vil – uanset udformningen af systemet – være ressourcekrævende og forventes at have statsfinansielle konsekvenser. På administrationssiden forsigtigt estimeret til i størrelsesordenen 2-3 årsværk. I det omfang, det er praktisk og juridisk muligt, vil en uddelegering af opgaver og ressourcetræk til rettighedshaver dog formentlig kunne nedbringe omfanget af såvel

opgaver som ressourcetræk. Den danske myndighedsudøvelse på området er i dag delvist gebyrfinansieret.

Vedr. indgåelse af bilaterale "government-to-government" aftaler, viser erfaringerne fra andre lande, at der kan være tale om ganske omfattende og komplicerede aftalekomplekser, som kan indebære en indsats for så vidt angår det nødvendige forarbejde, forhandling og indgåelse af aftalerne. Dertil kommer kontrol med, at aftalerne overholdes samt håndtering af eventuelle uoverensstemmelser og tvister i relation til aftalerne. Omfanget af opgaverne vil afhænge af, hvor mange lande sådanne aftaler skal indgås med. Erfaringerne fra andre lande viser også, at navnlig den første aftale er den mest ressourcekrævende, mens efterfølgende aftaler kan bygge på de erhvervede erfaringer.

9.4 Safeguards

I forhold til IAEA's krav indenfor Safeguards, skal der etableres et (statsligt) system til at føre regnskab med og kontrollere nukleart materiale (State System of accounting for and control of nuclear material, forkortet SSAC).

Den ansvarlige myndighed skal have beføjelse til på ethvert tidspunkt at følge nukleart materiale i alle faser samt opretholde kontakten til IAEA.³⁰ Opgaverne for stater, som har tiltrådt de samlede IAEA safeguardsaftaler, indebærer, at:

- Informere IAEA om nukleart materiale, anlæg og aktiviteter
- Give adgang til IAEA for inspektionsformål og mulighed for at verificere information om design af anlæg
- Samarbejde med IAEA ved implementering af safeguardsaftaler
- Etablere og vedligeholde et nationalt system af regnskab over og kontrol med nukleart materiale
- Acceptere adgang for designerede inspektører og give visa hvis nødvendigt
- Foretage indberetninger til IAEA om forsknings- og udviklingsaktiviteter i forbindelse med den nukleare brændselscyklus, hvortil der ikke benyttes nukleare materialer
- Foretage kvartalsmæssige indberetninger vedr. eksport af ikke-nukleart materiale og besvare spørgsmål om evt. import af sådanne materialer
- Give tilladelser til besiddelse af nukleart materiale
 - I Danmark sker det i henhold til Bekendtgørelse nr. 315 af 27. juni 1972 om kontrol med den fredelige udnyttelse af nukleare materialer. Bekendtgørelsen gælder også for Grønland.

De internationale forpligtelser i forhold til Danmark er, som følge af det danske EU medlemskab, hovedsagligt blevet varetaget gennem EURATOM Supply Agency. Forpligtelser i forhold til Grønland varetages direkte overfor IAEA. Derfor vil der være

³⁰ I henhold til råstofloven har råstofmyndigheden allerede til enhver tid beføjelse til at følge efterforskningen, udvindingen, bearbejdningen og eksporten af et råstof i Grønland.

forskelle i forhold til frekvens og detaljeringsniveau for de opgaver, som udføres nu alene for Danmark og de opgaver, som vil skulle varetages for Grønland.

Det tidligere Risø, nu Dansk Dekommissionering (DD), foretager månedlige indrapporteringer til EURATOM for så vidt angår det nukleare materiale, som Dansk Dekommissionering selv har ansvaret for og for så vidt angår det nukleare materiale, som andre har ansvaret for. For sidst nævnte afregnes arbejdet med et gebyr efter de anvendte timer.

Arbejdet består konkret i at føre regnskab over mængder, placering og anvendelse af det nukleare materiale, samt øvrigt papirarbejde relateret til safeguards systemet. Desuden deltager Dansk Dekommissionerings safeguardsmedarbejdere i eventuelle safeguards-inspektioner hos danske firmaer med nukleart materiale.

Udenrigsministeriet har, siden 1996, været ansvarligt for varetagelse af Danmarks interesser under EURATOM-samarbejdet for så vidt angår EURATOM Supply Agency, hvor arbejdet med safeguards indgår.

For så vidt angår Danmark har Energistyrelsen dog indtil foråret 2013 (herefter overtaget af Udenrigsministeriet) i praksis varetaget de årlige indberetninger vedrørende nukleare aktiviteter. Erhvervsstyrelsen varetager indberetningen vedrørende eksport og besvarer eventuelle henvendelser vedrørende import af varer. Alle indberetninger sker via EURATOM og i de formater, som er fastlagt af EURATOM.

Indberetninger for så vidt angår de danske oplysninger går via EURATOM til IAEA, mens informationerne fra Grønland skal gå til IAEA direkte, idet Grønland ikke er medlem af EURATOM. Som udgangspunkt vil rapportering til IAEA ske ved Udenrigsministeriets mellemkomst. Uanset model forudses der behov for en øget administrativ indsats både i Danmark og i Grønland.

9.4.1 Ressourcetræk

Uanset model for safeguardsrapportering til IAEA forudses der behov for en øget administrativ indsats både i Danmark og i Grønland, ikke mindst i forbindelse med etablering af en ansvarlig myndighed (SSAC). IAEA har forsigtigt anslået, at lande med "basale" faciliteter typisk har 1-3 personer til varetagelse af SSAC-forpligtelserne.

Dansk Dekommissionering har i dag to medarbejdere (en tekniker og en AC'er) tilknyttet området. Fremadrettet vil de danske opgaver knyttet til safeguards ligge i Udenrigsministeriet. Ved ophævelse af nul-tolerancepolitikken må forventes yderligere ressourcetræk.

9.5 Sikkerhed (Safety) – strålebeskyttelse, nuklear sikkerhed og beredskab

Myndighedernes opgaver i relation til de strålingsmæssige aspekter ved udvinding af uran vil dække såvel anlægstekniske forhold som strålebeskyttelsesmæssige myndigheds-, tilsyns- og overvågningsopgaver, herunder behandling af ansøgning fra og udstedelse af tilladelser til den ansvarlige anlægsindehaver (mineoperatør) og udførelse af tilsyn og kontrol i forhold til tilladelse og vilkår for drift med henblik på at sikre:

- Strålebeskyttelsen af arbejdstagere, herunder sikre overvågning af arbejdsmiljøet og dosisovervågning for alle eksponeringsveje (radon, støv, ekstern stråling).
- Strålebeskyttelsen af den omkringboende befolkning.
- Strålebeskyttelsen af miljøet.

Dette arbejde må forventes at kunne blive omfattende og vil udgøre et særligt "uran-supplement" til de øvrige myndighedsopgaver, der normalt er forbundet med minevirksomhed.

Indgår regeringen og selvstyret en aftale, som nævnt i afsnit 8.3.2, om, at selvstyret har kompetencen på området nuklear sikkerhed i Grønland for så vidt angår minedrift vedrørende uran eller thoriummalme og forarbejdning af produkter herfra, vil denne myndighedsopgave skulle varetages af grønlandske myndigheder. Dette ville også omfatte myndighedsopgaver med henblik på opfyldelsen af forpligtigelser i henhold til affaldskonvention, såfremt rigsfælleskabets tiltrædelse til konventionen med henblik på efterlevelse af de højeste internationale standarder skulle blive udvidet til også at omfatte Grønland. Det vil dog i givet fald fortsat være Danmark, som er konventionspart, hvorfor relationer til andre konventionspartere og IAEA, som er vært for konventionen, ligesom på andre områder, herefter skal ske i samarbejde mellem grønlandske og danske myndigheder.

Det kan i denne sammenhæng anføres, at de danske myndigheder i dag besidder en generel myndigheds- og tilsynsekspertise på strålebeskyttelsesområdet dækkende reguleringen af alle danske strålekilder (medicinsk, industrielt og forskningsmæssig brug), dosisgrænser og dosisovervågning, beskyttelse af arbejdstagere, befolkning og miljø. De danske myndigheder besidder i dag også generel myndigheds- og tilsynsekspertise på området angående nuklear sikkerhed, idet de nukleare tilsynsmyndigheder fastsætter betingelser for drift for de nukleare anlæg på Risø-området til den ansvarlige operatør (Dansk Dekommissionering) og fører tilsyn og kontrol hermed. Såfremt de danske myndigheder skulle varetage myndigheds- og tilsynsopgaver angående et uranbrydningsprojekt ville i givet fald blive mere omfattende end i dag såvel i omfang som i faglig rækkevidde og kræve en tilsvarende specifik kompetence på de strålingsmæssige aspekter af uranbrydning. Der ville derfor afhængig af den valgte myndighedsløsning i givet fald være behov for en opgradering af de danske myndigheder i denne henseende. Hvis de grønlandske myndigheder skal opbygge en tilsvarende kompetence, vil det skulle ske "fra grunden", idet man ikke i forvejen har erfaring og ekspertise på strålebeskyttelsesområdet og det nukleare område.

Arbejdstilsynet er tilsynsmyndighed på grønlandske arbejdspladser på landjorden fsva. overholdelse af reglerne i lov om arbejdsmiljø i Grønland. Arbejdstilsynet arbejder sammen med Råstofmyndigheden om tilsyn med råstofaktiviteter i Grønland. Arbejdstilsynet har indgået en samarbejdsaftale med Råstofmyndigheden, som har til formål at effektivisere samarbejdet om tilsyn med råstofudvinding. Aftalen vedrører særligt koordinering og samarbejde om tilrettelæggelse af tilsynsbesøg og udveksling af oplysninger.

Det nukleare beredskab er som anført et rigsansliggende og herved varetages bl.a. den overordnede planlægning af Beredskabsstyrelsen. Det er Beredskabsstyrelsens umiddelbare vurdering, at opgaverne som følge af uranudvinding vil være af relativ uændret karakter, såfremt en eventuel styrkelse af den strålingsovervågning i Grønland, som i dag er en del af det nukleare beredskab, etableres som anlægsspecifik strålingsovervågning (ved anlægsindehaverens foranstaltning).

9.5.1 Ressourcetræk

Såfremt de danske nukleare tilsynsmyndigheder (Sundhedsstyrelsen (Statens Institut for Strålebeskyttelse) og Beredskabsstyrelsen) skulle varetage opgaver i henhold til atom-anlægsloven fra 1962 i forbindelse med udvinding af uran i Grønland ville dette indebære et øget ressourcetræk hos myndighederne. Størrelsen heraf er vanskelig at vurdere på nuværende tidspunkt, hvor omfanget af de pågældende myndighedsopgaver og samarbejdsrelationerne med de grønlandske myndigheder ikke er afklaret. Et første tentativt skøn heraf vil dog være, at ressourcetrækket vil kunne udgøre 2-6 årsværk med tilhørende driftsmidler på indtil 5 mio. kr. pr. år.

Hvis Arbejdstilsynet skulle opbygge kompetence vedrørende strålebeskyttelse, ville det skulle ske "fra grunden", idet Arbejdstilsynet på grund af den mangeårige samarbejdsaftale med Sundhedsstyrelsen ikke i forvejen har erfaring og ekspertise på strålebeskyttelsesområdet. Et særligt "uran-supplement" til Arbejdstilsynets normale myndighedsopgaver i forbindelse med minevirksomhed, måtte i så fald forventes at blive af et større ressourcemæssigt omfang.

De samlede merudgifter vil afhænge af antallet af projekter, der realiseres, afstand til arbejdsstedet, antal af ulykker og problemernes omfang samt de eventuelle ekstra foranstaltninger, der skal foretages i forbindelse med udvinding af uran.

9.6 Fysisk sikring

Rigsfællesskabet er i medfør af konventionen om fysisk beskyttelse af nukleare materialer forpligtet til at påse, at der træffes særlige foranstaltninger angående fysisk beskyttelse af (visse) nukleare materialer. Beredskabsstyrelsen er dansk myndighed vedrørende fysisk beskyttelse af transportere i henhold til konvention ("national competent authority"). Konventionen har som anført ovenfor været gældende for Danmark og Grønland siden oktober 1991.

Uranmalm er ikke et nukleart materiale i henhold til konventionen om fysisk beskyttelse, mens uranoxidkoncentrat (yellow-cake) derimod er et nukleart materiale i henhold til konventionen. Såfremt der etableres et nukleart anlæg i Grønland, der omfatter, at der skal ske udludning af uran fra malm, vil frembringelsen af "slutproduktet" – yellow-cake

– således medføre, at de opgaver herved, der følger af konventionen, skal varetages af relevant myndighed. "Yellow -cake" er dog ikke et fissilt materiale, hvorfor opgaverne angående fysisk beskyttelse vil være af relativ mindre omfang, idet regulering angående sådanne materialer er meget begrænset i konventionen.

Jævnfør udkast til aftale i bilag 10 indgås aftale mellem regeringen og selvstyret i henhold til selvstyrelovens § 4 om, at selvstyret har kompetencen på området nuklear sikkerhed i Grønland, for så vidt angår minedrift vedrørende uran eller thoriummalme og forarbejdning af produkter herfra, herunder opbevaring og transport af produkter samt håndtering og ansvar for al radioaktivt affald, der opstår i denne forbindelse. Hermed forudsættes det, at de opgaver, som påhviler de nationale myndigheder efter konventionen herefter skal varetages af relevante grønlandske myndigheder, idet "transport af produkter" i relation til konventionen om fysisk beskyttelse – eksempelvis "yellow-cake" – da vil være underlagt selvstyrets kompetence. Det vil dog fortsat være Danmark, som er konventionspart, hvorfor relationer til konventionsparter og IAEA, som er vært for konventionen, lige som på andre områder, herefter skal ske i samarbejde mellem grønlandske og danske myndigheder.

9.7 Transport

Efter Råstofloven er det aftalt imellem Råstofmyndigheden og Søfartsstyrelsen, at før udnyttelsestilladelsen i mineraludvindingsprojekter kan gives, skal ansøgeren have foretaget en sejlads- og søsikkerhedsmæssig undersøgelse af forholdene i anlægs- og driftsfasen i forbindelse med besejling og anløb af havne, anløbsfaciliteter, ankerpladser med videre i udnyttelsesområdet samt de anvendte skibes sikkerhedsniveau. Kravet stilles med hjemmel i råstofloven.

Undersøgelsen har til formål at belyse, at sejladsen kan ske på en sikkerhedsmæssigt forsvarlig måde. Denne undersøgelse er et element i den samlede godkendelsesprocedure fra Råstofmyndigheden. Mineraludnyttelsesprojekter omfatter også udnyttelse af radioaktive grundstoffer.

Sundhedsstyrelsen fungerer som dansk kompetent myndighed og er uanset transportmåden involveret i sagsbehandlingen i forbindelse med alle godkendelser og tilladelser i henhold til de specifikke transportbestemmelser om transport af radioaktive stoffer. Dette indebærer, at Sundhedsstyrelsen vil være involveret i det omfang de specifikke transportbestemmelser for luft- og søtransport også gælder for det grønlandske område, fx er Sundhedsstyrelsen involveret i tilladelser til overflyvning af Grønland med særlige radioaktive stoffer.

Dertil kommer, at en stigning i sejladsaktiviteten i grønlandske farvande forventes at medføre et behov for ny eller ændret afmærkning samt øget overvågning med henblik på at sikre sejladsen.

9.7.1 Havnestatskontrol mv.

Skibstransport til og fra grønlandske miner vil generelt være omfattet af den internationale konvention om sikkerhed for menneskeliv på søen (SOLAS-konventionen). Det er flagstatens ansvar at godkende, at skibene lever op til SOLAS-konventionens krav, herunder at de opfylder de internationale krav til sikker transport af specifikke laster som eksempelvis

uranholdige produkter. Danske og grønlandske skibe kontrolleres af Søfartsstyrelsen. Derudover indgår det i den danske havnestatskontrol, at skibene fortsat lever op til disse regler og flagstatens godkendelse.

Det er Søfartsstyrelsen, der udfører havnestatskontrol i Grønland. De udenlandske skibe, der anløber eller udgår fra grønlandsk havn i forbindelse med anlægsarbejde, vil være omfattet af havnestatskontrol. Ligeledes vil udenlandske skibe, der transporterer råstoffer, herunder uran til og fra grønlandsk havn være omfattet af havnestatskontrollen. Af SOLAS-konventionen følger endvidere en række særlige regler, der gælder ved skibstransport af farligt gods, herunder uran.

Både uforarbejdet uranmalm og let forarbejdet eller yderligere forarbejdet uranmalm klassificeres som radioaktivt materiale. Håndtering og transport af uforarbejdet uranmalm skal ske under hensyn til de personer, som deltager i laste-losseoperationerne, der skal undgå unødige støveksplosioner. Tilsvarende gælder for andre (støvende) malmprodukter. Håndtering af yderligere forarbejdet uranmalm skal af praktiske grunde transporteres i emballeret form, typisk i form af særligt godkendte ståltønder. Selvom oparbejdning af uranmalmen medfører en reduceret stråleintensitet, så får produktet andre skadelige egenskaber, herunder en vis toksicitet. I denne situation vil udskibning finde sted i traditionelle stykgodsskibe. De internationale krav til sikker transport af specifikke laster som eksempelvis uranholdige produkter vil indgå i Søfartsstyrelsens havnestatskontrol i Grønland.

Anlægsarbejder og drift af nye miner, herunder uranminer, i Grønland forventes at føre til en væsentlig og permanent stigning i antallet af sejlads i Grønland. Denne aktivitetsstigning vil kræve et tilsvarende større antal havnestatskontroller samt øget tilsyn med procedurekrav om anvendelse af egnede skibe til de virksomheder mv. og dermed ressourceforbrug for Søfartsstyrelsen.

9.7.2 Kontrol med lufttransport af radioaktive stoffer

Trafikstyrelsen udfører generelle tilsynsopgaver i henhold til bekendtgørelse nr. 763 af 11. juli 2008 om lufttransport af farligt gods. Overflyvning og landing på dansk, grønlandsk eller færøsk område kræver for specielle forsendelser af radioaktive stoffer med et stort aktivitetsindhold en forud indhentet tilladelse fra Trafikstyrelsen. Ansøgning indsendes til Statens Institut for Strålebeskyttelse, som formidler en vurdering til Trafikstyrelsen, der, i fald transporten er i overensstemmelse med de gældende regler, udsteder en tilladelse. Der er sjældent behov for sådanne tilladelser, og Trafikstyrelsen følger som regel anbefalingerne fra Statens Institut for Strålebeskyttelse. En grønlandsk uranmine vurderes ikke at øge behovet for sådanne tilladelser.

9.7.3 Ressourcetræk

Anlæg og drift af miner, herunder uranminer, i Grønland vil medføre merudgifter til havnestatskontrol, der vil dække de tilsyn, som Søfartsstyrelsen skal udføre om skibenes konstruktion, udstyr, arbejdsmiljø, sundhed mm. samt kontrol af koncessionshaverens procedurer/sikkerhedsledelsessystem og tilladelse givet i henhold til råstofloven. Udgiftens størrelse vil afhænge af omfanget af råstofudvindingsaktiviteterne generelt i Grønland,

herunder uran. Et første tentativt skøn heraf vil dog være, at ressourcetrækket vil kunne udgøre minimum 1 ekstra årsværk.

De statsfinansielle konsekvenser ved yderligere krav til havnestatskontrol, tilsyn samt behov for afmærkning og overvågning skal afklares nærmere, herunder hvorvidt en gebyrfinansiering er mulig.

9.8 Miljø

Miljøforhold på råstofområdet er reguleret af råstoflovens regler og ikke den almindelige grønlandske miljølovgivning, hvilket betyder at der sættes specifikke krav i tilladelserne og godkendelserne. Miljøforhold forvaltes af Miljøstyrelsen vedr. Råstoffer og ikke den almindelige grønlandske miljøforvaltning.

I spørgsmål, hvor der kan være en væsentlig miljøpåvirkning ved råstofaktiviteter, bliver DCE's (under Århus Universitet – tidligere DMU) rådgivning forelagt råstofmyndighedens politiske niveau, Naalakkersuisut (landsstyret), der foretager den endelige afvejning og træffer afgørelse.

Ved planer om opstart af egentlig minedrift og produktion af et urankoncentrat, skal det mineselskab, der står for aktiviteten kunne dokumentere, at selskabet kan udføre sin aktivitet på en miljømæssig forsvarlig måde og minimere effekterne på miljøet. Der eksisterer retningslinjer herfor, blandt andet for udarbejdelse af en VVM-redegørelse for de relevante aktiviteter.

Planerne for minedriften skal godkendes af Råstofmyndigheden, og først herefter kan projektet gå i gang.

Forstyrrelsesaspektet omfatter blandt andet anlæg af infrastruktur, kørsel, sejlads og flyvning, arealbehov til tailingsdepot, regulering af vandløb og søer og lignende. Undersøgelser heraf er en vigtig del af VVM-redegørelsen for projektet. Omfanget af mulige forstyrrelser vil være sted- og projektspecifikt, men vil ikke i sin karakter være anderledes for et projekt med radioaktive mineraler i forhold til et projekt uden radioaktive mineraler.

Effektiv miljøregulering på råstofområdet kræver – ud over miljøfaglig ekspertise – også teknisk, metallurgisk og geologisk ekspertise. Dette er afgørende for at sikre, at der bliver stillet de rigtige og teknisk vanskelige krav til sikring af miljøet.

De overordnede miljømæssige og tekniske godkendelser og myndighedsbehandling vedrørende råstofaktiviteter må derfor foretages af personer, der har erfaring med og indsigt i projekter og aktiviteter af denne art.

Det kræver, at der opbygges den fornødne sagkundskab, og at råstofaktiviteter vurderes som en samlet enhed, hvor alle aktiviteter vurderes i forhold til den samlede påvirkning på miljø og samfundet. Dette er også baggrunden for at bestemmelser om miljøbeskyttelse, klimabeskyttelse og naturbeskyttelse samt regler om ansvar herfor er skrevet ind i den grønlandske råstoflovgivning for netop at sikre, at myndighedsbehandling på råstofområdet sker som en integreret myndighedsbehandling.

Regulering svarer i høj grad til de tilsvarende danske miljøregler og EU-miljøregler. Desuden sikrer selvstyrets nuværende samarbejde med DCE, at der foretages en uafhængig og videnskabelig miljø- og naturvurdering af alle råstofprojekter.

Arealanvendelse i forbindelse med råstofaktiviteter reguleres i overensstemmelse med den til enhver tid gældende råstoflovgivning. Dette princip blev videreført i den gældende råstoflov fra den tidligere folketingslov om mineralske råstoffer i Grønland.

Ser man bort fra de særlige forhold, der knytter sig til radioaktive stoffer (behandlet under sikkerhed), er der som udgangspunkt ikke omfattende miljømæssige aspekter, som adskiller sig fra andre udvindingsprojekter. Der er derfor heller ikke myndighedsopgaver, der adskiller sig væsentligt herfra.

9.8.1 Ressourcetræk

Der vil være en række myndighedsopgaver forbundet med opstart af ethvert udvindingsprojekt. Disse vil dog ikke være væsensforskellige fra andre udvindingsprojekter, og der ses derfor ikke at være særlige ressourcemæssige konsekvenser af en uranudvinding i forhold til miljøområdet.

9.9 Opsummering

På grund af urans særlige karakteristika vil der være forbundet en række myndighedsopgaver og tilsvarende ressourcetræk til udvinding og eksport heraf, som vil udgøre et særligt "uran-supplement" til de øvrige myndighedsopgaver, der normalt er forbundet med andre udvindingsprojekter.

Der tegner sig det billede, at de mest omfattende myndighedsopgaver knytter sig til ikke-spredning og eksportkontrol og til efterlevelse af IAEA's safeguardssystem. Sikkerhed (strålebeskyttelse og nuklear sikkerhed) vil også være forbundet med nye opgaver og ressourcetræk, som henset til kompetencefordelingen mellem Danmark og Grønland hovedsageligt vil falde på de grønlandske myndigheder. I forhold til transportområdet er det for så vidt angår søtransport havnestatskontrollen samt tilsynet med procedurekrav om anvendelse af egnede skibe til de virksomheder, som planlægger udskibningen, der vurderes at have umiddelbare opgave- og udgiftsmæssige konsekvenser. Dertil kommer, at en stigning i sejladsaktiviteten i grønlandske farvande forventes at medføre et behov for ny eller ændret afmærkning samt øget overvågning med henblik på at sikre sejladsen. De opgavemæssige og finansielle konsekvenser for så vidt angår miljøområdet og transportområdet ses ikke at være væsensforskellige fra andre udviklingsprojekter og vil som udgangspunkt for miljøområdet udelukkende falde på de grønlandske myndigheder, henset til kompetencefordelingen mellem Danmark og Grønland.

Alle vurderinger for så vidt angår myndighedsopgaver må nødvendigvis være tentative og vurderingen af de dertil knyttede ressourcetræk er på nuværende tidspunkt behæftet med usikkerhed. Samlet set vurderes det, at varetagelse af de særlige opgaver, der knytter sig til udvinding og eksport af uran kan medføre merudgifter. De økonomiske konsekvenser må dog afklares nærmere, hvilket forudsætter klarhed over, hvordan opgavevaretagelsen indrettes, og hvordan den fordeles mellem danske og grønlandske myndigheder.

Et centralt forhold i samarbejdet mellem grønlandske og danske myndigheder er, at regeringen sikrer at der mod betaling ydes rådgivning og anden opgavevaretagelse til brug for selvstyrets varetagelse af råstofområdet, jf. selvstyrelovens § 9. Det vil skulle afklares

nærmere, hvilke af de udvidede opgaver Grønland vurderes at skulle yde betaling for i forbindelse med udvinding og eksport af uran.

I det der tages forbehold for at vurderingen af ressourcetræk er på et tidligt stadie og således behæftet med usikkerhed, herunder særligt i relation til opgavevaretagelsens indretning og fordeling mellem Danmark og Grønland på de forskellige emneområder, estimeres det samlede ressourcetræk på nuværende tidspunkt for så vidt angår et samlet antal ekstra årsværk til at være i størrelsesordenen 6-13 og for så vidt angår driftsudgifter til at være ca. 5 mio. kr., jf. nedenstående tabel. Det skal bemærkes, at der på nuværende tidspunkt kun foreligger et forsigtigt estimat vedrørende ekstra driftsudgifter på området for sikkerhed, men ikke for andre områder³¹. Driftsudgifter forbundet med andre delområder vil blive afklaret nærmere.

	Årsværk	Drift (mio. kr.)
Ikke-spredning og eksportkontrol	2-3	
Safeguards	1-3	
Sikkerhed (strålebeskyttelse, nuklear sikkerhed og beredskab)	2-6	5
Transport	1	
Miljø		
I alt	6-13	5

Der må endvidere forventes at være variationer i udgiftsniveauet afhængig af antallet af miner og minernes størrelse, ligesom der må påtænkes udgifter til ekstra materiel.

I dag er den danske myndighedsudøvelse på eksportkontrol-området delvist gebyrfinansieret. I forbindelse med en nærmere afklaring af de anslåede merudgifter forbundet med udvinding og eksport af uran fra Grønland vil det ligeledes skulle afklares nærmere, hvorvidt gebyrfinansiering eller lignende finansieringsform er mulig på andre emneområder.

På råstofområdet i Grønland er der en mangeårig lovfæstet praksis for opkrævning af betaling af udgifter i forbindelse med råstofmyndighedens myndighedsbehandling fra rettighedshavere.

Adgang til opkrævning og refusion af udgifter til myndighedsbehandling er hjemlet i Råstoflovens § 86, stk. 5 der er en videreførelse af en tilsvarende bestemmelse i § 25, stk. 5, i den tidligere danske råstoflov gældende for Grønland. Betaling kan opkræves enten som gebyrer eller udgiftsrefusion. Når betalingen opkræves som udgiftsrefusion anvendes en

³¹ For området sikkerhed vil det anførte ressourcetræk dog kun blive relevant, såfremt de nukleare myndigheder (Sundhedsstyrelsen og Beredskabsstyrelsen) vil skulle varetage opgaver i henhold til atomanlægsloven fra 1962 i forbindelse med udvinding af uran.

timesats for det aktuelle timeforbrug ved udførte myndighedsopgaver, herunder meddelelse af tilladelser og godkendelser samt tilsyn.

Hjemmelsgrundlaget omfatter alene opkrævning af udgifter, der afholdes af råstofmyndigheden og Naalakkersuisut i forbindelse med sags- og myndighedsbehandling efter råstofloven.

Der kan opkræves for udgifter til sagsbehandling, tilsyn, anden myndighedsbehandling, tjenesterejser og eksterne rådgivere og konsulenter med videre. Der kan således ske opkrævning af udgifter hos en rettighedshaver for den rådgivning og bistand til myndighedsbehandling, der udføres af DCE og GEUS på vegne af råstofmyndigheden. Det vil være selvstyret, der forestår viderefakturering af disse udgifter.

Enhver udgift kan opkræves som gebyr, afgift eller udgiftsrefusion, i det omfang betalingen modsvarer den ydelse, der leveres af råstofmyndigheden. Der kan således ikke opkræves gebyrer, beløb til udgiftsrefusion udover, hvad råstofmyndigheden har afholdt.

Det er således ikke ukendt for råstofsektoren i Grønland at betale for myndighedsopgaver og det vil derfor ikke være fremmed for sektoren om dette princip blev indført i forbindelse med danske myndigheder deltagelse i myndighedsbehandling for eksempel på arbejdsmiljøområdet.

Kapitel 10

Konklusion

Det såkaldte nul-tolerancepolitik har været gældende i Grønland i en årrække. Den praktiske udmøntning heraf har indebåret et generelt forbud mod efterforskning og udvinding af uran og andre radioaktive stoffer. Det grønlandske Landsting indleder den 8. oktober 2013 førstebehandlingen af et beslutningsforslag om ophævelse af nul-tolerancen. Afstemning om forslaget forventes at finde sted den 24. oktober 2013. Arbejdet i uranarbejdsgruppen har taget sigte på udarbejdelse af en rapport, der kan indgå i behandlingen af beslutningsforslaget.

Denne rapport har haft fokus på den del af kommissoriet, der drejer sig om de internationale forpligtelser og på en afdækning af, hvordan relevante lande, der har udvinding og eksport af uran, har indrettet deres respektive regulering og kontrolregimer. Samtidig har den kortlagt eksisterende lovgivning for Danmark og Grønland samt set på, hvilke myndighedsopgaver og dermed hvilket ressourcetræk, der vil være forbundet med udvinding og eksport af uran i Grønland ud over, hvad der ville gælde for andre "almindelige" udvindingsprojekter.

Uranarbejdsgruppen har som udgangspunkt konstateret, at uran adskiller sig fra andre grundstoffer ved at være radioaktivt med potentielle implikationer for strålingssikkerhed og ved at kunne indgå i en nuklear brændselscyklus, der ud over civil anvendelse også kan have forskellige former for militær anvendelse, herunder til kernevåben. Uranarbejdsgruppen *anbefaler* på den baggrund, at udvinding og eksport af uran skal ske i overensstemmelse med de højeste internationale standarder.

Det følger af de internationale forpligtelser, anbefalinger og andre landes erfaringer, at der er behov for en omfattende regulering og opbygning af nationale, administrative systemer med den nødvendige ekspertise i forhold til hver enkelt fase af uranudvinding og -eksport.

I forhold til det *udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitiske* område kan det konstateres:

- At en række relevante internationale forpligtelser i form af konventioner ikke på nuværende tidspunkt gælder for Grønland. En udvinding og eksport af uran aktualiserer spørgsmålet om, at Grønland bliver omfattet af konventioner og ikke-juridisk bindende regulering.
- At der er behov for at etablere de lovgivningsmæssige og administrative rammer for et eksportkontrolsystem samt et system til implementering af IAEA's safeguards-system.

I forhold til den retlige vurdering af Naalakkersuisuts udenrigspolitiske beføjelser i lyset af en mulig ophævelse eller ændring af nul-tolerancepolitikken konstateres det, at der på visse punkter er uenighed. Arbejdsgruppen finder imidlertid ikke, at denne uenighed bør være afgørende, men at det bør være muligt at blive enige om en samarbejdsaftale med henblik på at sikre, at der handles i overensstemmelse med rigets samlede interesser, og herunder udveksle oplysninger, på de områder, hvor dispositioner vedrørende uran mv. har betydning for rigets udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitik. Uranarbejdsgruppen *anbefaler* på den baggrund, at der søges indgået en samarbejdsaftale herom.

Samarbejdsaftalen anbefales bl.a. at omfatte, at danske myndigheder og selvstyret holder hinanden gensidigt underrettet om alle forhold af betydning for at sikre varetagelse af såvel Grønlands interesser som rigsfællesskabets samlede interesser. Det bør bl.a. omfatte selvstyrets videregivelse til danske myndigheder af alle relevante oplysninger med henblik på at sikre iagttagelse af rigets udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitiske interesser.

I forhold til den *udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitiske dimension* anbefales, at navnlig følgende to elementer belyses:

For det første gælder det med udgangspunkt i den gældende kompetencefordeling mellem Danmark og Grønland en nærmere vurdering af i hvilket regi, de påkrævede nye systemer for så vidt angår eksportkontrol og safeguards skal etableres, samt en yderligere kortlægning af de konkrete myndighedsmæssige opgaver og de hermed forbundne ressource-mæssige implikationer.

For det andet gælder det de (stats)finansielle konsekvenser af de nødvendige tiltag til ny regulering og etablering af administrative systemer på de nævnte områder.

Herudover konstateres det, at en udmøntning af ophævelse af nul-tolerancepolitikken kan få betydning for udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitikken. Arbejdsgruppen *anbefaler* derfor, at det beskrives nærmere, hvilke mere præcise tiltag en udmøntning af ophævelse af nul-tolerancepolitikken vil kunne give anledning til for Danmark herunder Grønland i forhold til det internationale samarbejde om nedrustning, ikke-spredning og sikring af fredelig civil udnyttelse af kernekraftenergi.

I henhold til kommissoriet skulle arbejdsgruppen ud over den udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitiske dimension også se på, hvilke *nationale regler og nationale administrative systemer*, der er gældende for Grønland og herunder de (stats)finansielle, juridiske og eventuelle opgavemæssige konsekvenser, der følger af en ophævelse af nul-tolerancepolitikken. I praksis drejer det sig om områderne sikkerhed (strålebeskyttelse og nuklear sikkerhed), miljø og transport og det mulige behov for yderligere regulering og kontrol på disse områder.

Arbejdsgruppen kan på disse områder særligt konstatere:

- At den centrale grønlandske lovgivning er råstofloven, som indeholder særlige kapitler om henholdsvis miljø, natur og klimabeskyttelse. Yderligere regler inden for Grønlands ansvarsområder forudsættes udstedt i medfør af råstofloven.
- At der ikke mindst i forhold til sikkerhedsområdet kan forudses en stigning i myndighedsopgaver i forbindelse med en uranudvinding og -eksport.

Arbejdsgruppen har desuden fundet, at der på visse områder er en uafklaret situation i forhold til *kompetencefordelingen* mellem Danmark og Grønland.

For at skabe klarhed over kompetenceforholdene i forhold til *nuklear sikkerhed* anbefales det, at regeringen og selvstyret indgår en aftale om, at selvstyret har kompetencen på området nuklear sikkerhed i Grønland, for så vidt angår minedrift vedrørende uran eller thoriummalme og forarbejdning af produkter herfra, herunder opbevaring og transport af produkter samt håndtering og ansvar for al radioaktivt affald, der opstår i denne forbindelse.

For så vidt angår *strålingsbeskyttelsesområdet* anbefales det, at de danske og grønlandske sundhedsmyndigheder samarbejder om, hvordan reguleringen og administrationen af

området i Grønland vil kunne tilrettelægges fremover for arbejdstagere, befolkningen i almindelighed og patienter.

I forhold til de samlede mulige (*stats*)finansielle konsekvenser konstaterer arbejdsgruppen, at vurderingen af yderligere ressourcetræk er på et meget tidligt stadie og således behæftet med usikkerhed, herunder særligt i relation til opgavevaretagelsens indretning og fordeling mellem Danmark og Grønland på de forskellige emneområder. På dette meget foreløbige grundlag estimeres det samlede ressourcetræk på nuværende tidspunkt for så vidt angår et samlet antal ekstra årsværk til at være i størrelsesordenen 6-13 samt et ikke nærmere bestemt omfang af øvrige driftsudgifter. Arbejdsgruppen *anbefaler* en yderligere analyse heraf, når opgavevaretagelsens indretning og fordeling i højere grad er på plads.

I den sammenhæng *anbefaler* arbejdsgruppen desuden, at der foretages en yderligere analyse af

- Betydningen af indsættelse af vilkår i forhold til rettighedshaver samt muligheden for gebyrbetaling og refusionsordninger i forhold til myndighedsopgaver og ressourcetræk.
- Muligheden for anvendelse af yderligere samarbejdsaftaler mellem danske og grønlandske myndigheder.

Såvel IAEA som USA har tilbudt at levere *kompetenceopbygning* i forhold til håndtering af udvinding og eksport af uran. Det *anbefales*, at der svares positivt på disse tilbud.

Endelig *anbefaler* arbejdsgruppen i forhold til den videre proces, at arbejdsgruppen fortsætter sit arbejde på grundlag af det eksisterende kommissorium og på baggrund af denne rapportes konklusioner med henblik på, at en supplerende rapport kan afgives.

Bilag

Bilag 1

Kommissorium for arbejdsgruppen vedr. konsekvenserne af en evt. beslutning om ophævelse af nul-tolerancepolitikken og muligheden for udvinding og eksport af uran og andre radioaktive stoffer

Baggrund

Grønland har siden 1988 haft en nul-tolerancepolitik, der har indebåret et forbud mod udvinding af uran og andre radioaktive stoffer¹, og der har i Rigsfællesskabet ikke hidtil været behov for en egentlig politik i forhold til håndtering af uran. Inden for det seneste år er spørgsmålet om evt. udvinding af uran i Grønland imidlertid blevet aktualiseret med debatten om eventuelt at ophæve nul-tolerance politikken for bl.a. at sikre rentabiliteten af minedrift på visse lokaliteter. På nuværende tidspunkt er et enkelt mineralefterforskningsprojekt (Kvanefjeld/Kuannersuit i Sydgrønland) så fremskredet, at det forventes, at der relativt hurtigt kan blive fremsendt en ansøgning om udnyttelsestilladelse til Naalakkersuisut, hvis nul-tolerancen ophæves. Andre projekter med uran eller thorium som biprodukter er knapt så fremskredne, men vil kunne udvikles til samme niveau over en kort årrække, og det forventes yderligere at en ophævelse af nul-tolerancen vil kunne tiltrække nye projekter.

Udvinding af radioaktive stoffer berører meget direkte sikkerhedspolitikken. Siden vedtagelsen af "Traktaten om ikke-spredning af Atomvåben" (Non-Proliferation Treaty, NPT) i 1968 har der været enighed i det internationale samfund om at arbejde for ikke-spredning af masseødelæggelsesvåben samt parallelt hermed at sikre muligheden for fredelig civil udnyttelse af atomenergi via det Internationale Atomenergiagenturs (IAEA's) kontrolregime. Som statspart til NPT og medlem af IAEA er Danmark således underlagt en række internationale forpligtelser. Samtidig har spørgsmålet potentielt vidtgående konsekvenser for en række sektorområder i medfør af bl.a. de kontrolforanstaltninger, som udvinding og eksport af uran vil indebære.

Udvinding af uran kan markant ændre Rigets rolle inden for det internationale samarbejde om nedrustning og sikring af fredelig civil udnyttelse af atomenergi. Mulighederne for udvinding har derfor skabt et behov for overvejelser af de mulige udenrigs- og sikkerhedspolitiske problemstillinger. Det indebærer et behov for en kortlægning af de gældende nationale regler og internationale forpligtelser, herunder i hvilket omfang Riget er omfattet af disse og Grønlands formelle status hertil. I det omfang Riget er omfattet af de internationale regler og konventioner, er der desuden et behov for at vurdere, i hvilket omfang Riget har alle de nødvendige kontrolforanstaltninger og procedurer og hvis ikke vurdere, hvad der vil være behov for i den forbindelse.

1 I det følgende anvendes "uran" som samlebetegnelse for "uran og andre radioaktive stoffer".

Nedsættelse af en arbejdsgruppe til belysning af konsekvenserne af udvinding og eksport af uran

Med henblik på at sikre den bedst mulige belysning af konsekvenserne ved eventuel igangsættelse af uranudvinding og -eksport heraf fra Grønland har K-udvalget besluttet at nedsætte en interministeriel arbejdsgruppe, der skal afdække og analysere de relevante problemstillinger i relation til udvinding og eksport af uran såvel i forhold til den udenrigs- og sikkerhedspolitiske dimension som i forhold til de statsfinansielle, juridiske og eventuelle opgavemæssige konsekvenser internt i Riget af bl.a. behovet for øgede kontrolforanstaltninger. Arbejdsgruppen træder sammen snarest muligt under forsydelse af Udenrigsministeriet.

Arbejdsgruppens opgaver

Arbejdsgruppen skal belyse relevante udenrigs- og sikkerhedspolitiske, statsfinansielle, juridiske og eventuelle opgavemæssige konsekvenser af en ophævelse af nul-tolerancepolitikken og den deraf følgende mulighed for at udvinde og eksportere uran og skal i den forbindelse navnlig:

- Udarbejde en analyse af og oversigt over de henholdsvis internationale forpligtelser og nationale regler, der gælder for Riget i relation til såvel udvinding som eksport og håndtering af uran inden for Rigets grænser. Det skal i den forbindelse også belyses, hvilke nationale regler, der er gældende for Grønland og hvorvidt der er dele af de internationale forpligtelser, der alene gælder for Danmark og ikke for Grønland, samt hvilke skridt der i givet fald skal tages for at sikre, at de internationale forpligtelser kommer til at gælde for hele Riget.
- Afdække hvordan relevante lande, der har udvinding og eksport af uran, har indrettet deres respektive kontrol-regimer, og hvorledes forpligtelserne efterleveres i praksis. Som udgangspunkt vil der være tale om Australien, Canada, Finland, Frankrig, Sverige og USA.
- Afdække i hvilket omfang, Riget allerede kan efterleve de internationale forpligtelser i form af eksportkontrolregimer, andre internationale kontrolregimer og nationale regler samt i det omfang dette ikke er tilfældet, hvilke skridt der skal tages for at etablere de nødvendige systemer, og hvad de statsfinansielle, praktiske og juridiske konsekvenser vil være heraf.

Arbejdsgruppens medlemmer

Udenrigsministeriet er formand for Arbejdsgruppen.

Arbejdsgruppen har i øvrigt deltagelse af Klima- og Energiministeriet, Erhvervs- og Vækstministeriet, Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, Transportministeriet og Forsvarsministeriet samt de under disse ministerier underliggende institutioner. Statsministeriet, Finansministeriet og Justitsministeriet vil blive inviteret til at deltage i møderne. Grønland inviteres ligeledes til at deltage i møderne. Arbejdsgruppen kan efter behov indkalde relevante eksperter.

Proces

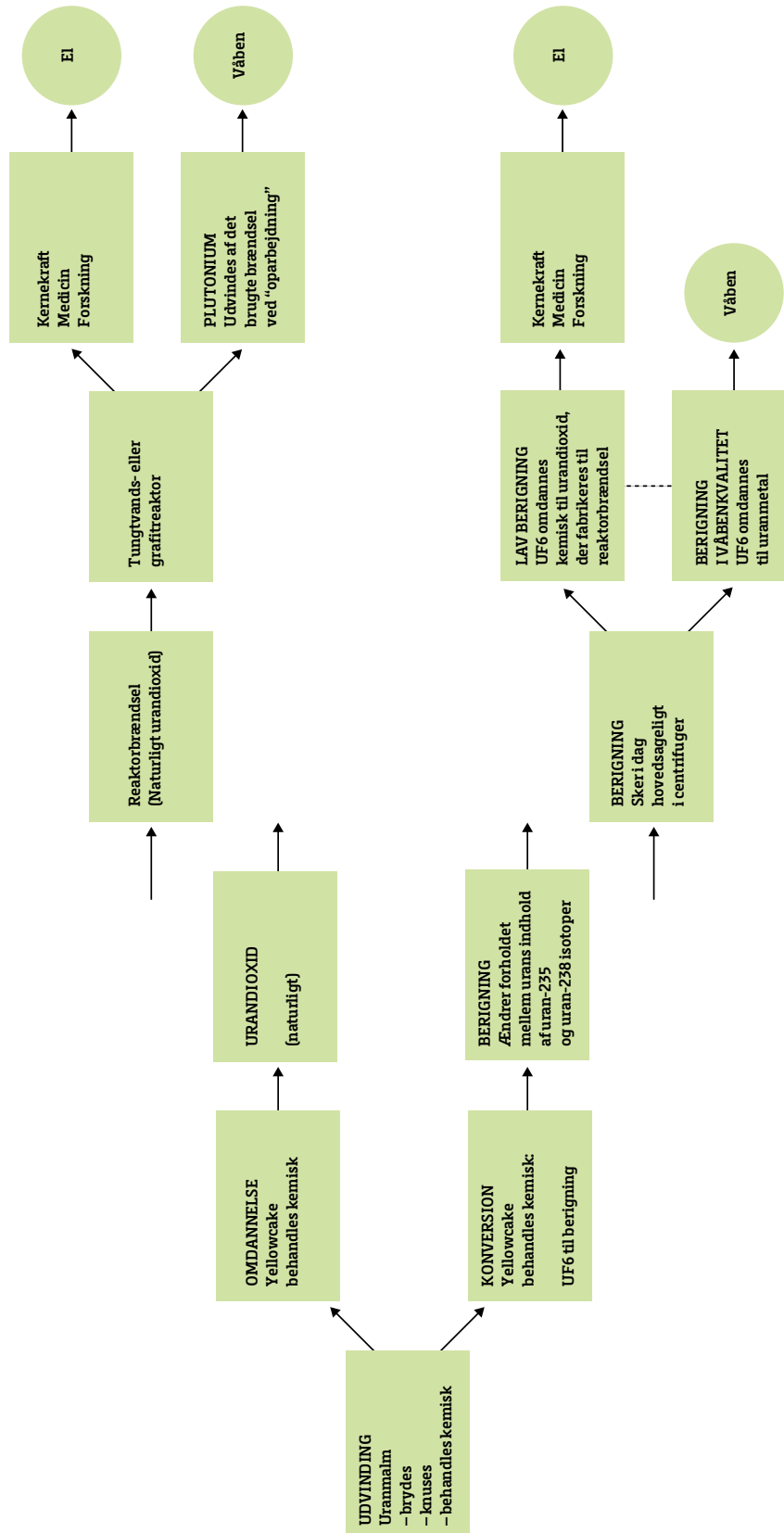
Efter principbeslutning på forberedende K-udvalg har arbejdsgruppen påbegyndt sit arbejde den 6. marts. Arbejdet i arbejdsgruppen forventes at følge den vedlagte arbejdsplan. Udenrigsministeriet koordinerer arbejdet i arbejdsgruppen og indkalder til møder efter behov.

Resultatet af arbejdsgruppens arbejde

Arbejdsgruppen afgiver en første statusrapport til K-udvalget i maj 2013. Der må dog allerede nu forudses behov for yderligere faktisk og teknisk afdækning af forskellige konsekvenser ved eventuel igangsættelse af uranudvinding og eksport heraf fra Grønland.

Bilag 2

Fra uranmalm via yellowcake til civilt eller militært brug ad "plutonium- eller uransporet"



Bilag 3

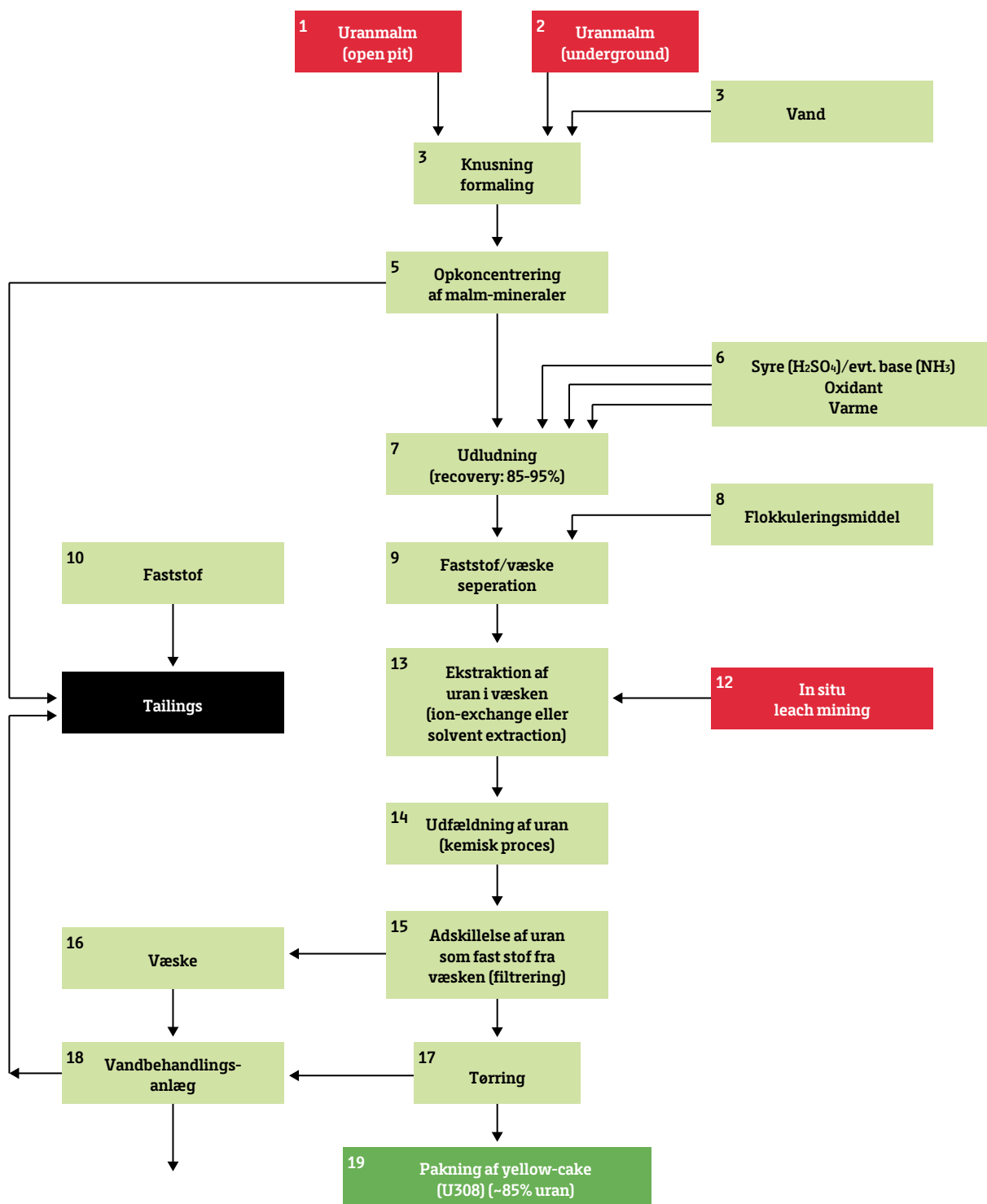
Eksempler på grønlandske forekomster af uran og thorium

Licenshaverne har pga. nul-tolerancen ikke haft fokus på uran men på andre grundstoffer og materialer.

Forekomst	Hovedråstof	Uranmineral	Type	Status
Kvanefjeld	Sjældne jordarter, uran, zink, fluor	Steenstrupin	Uran i syenit (sjælden type)	Licens (GME)
Puissattaq (Vatnahverfi)	Uran	Uraninit	Uran i granit	
Illorsuit	Uran	Uraninit	Uran i sandsten	
Sarfartog	Niobium, thorium, sjældnjordarter, uran	Pyrochlor	Uran i carbonatit	Licens (Hudson Resources Ltd)
Randbøldal	Uran	Carburan	Uranholdig beg	
Nassuttoq	Sjældne jordarter, uran	Monazit	Uran i pegmatit	
Motzfeldt Sø	Niobium, tantal, uran	Pyrochlor	Uran i syenit	Licens (RAM Resources)
Ivituut	Niobium, uran	Columbit	Uran i kryolitpegmatit (sjælden)	Licens (Rimbal Resources)
Qaqaarsuk	Niobium, uran	Pyrochlor	Uran i carbonatit	Licens (NunaMinerals)
Milne Land	Titanium, zirkonium (lidt uran)	Zircon, columbit	Uran i sandsten	Licens (CGRG)
Attu	Sjældne jordarter, thorium	Allanit	Thorium(uran) i pegmatit	

Bilag 4

De generelle processer ved fremstilling af yellow-cake fra uran malm



1 og 2: Uranmalm brydes fra open-pit eller ved underjordisk minedrift. I begge tilfælde skal malmen knuses og formales til "fin-sand" (**4**). Der tilsættes typisk vand (**3**) under formaling af malmen; en del uran vil blive opløst i væsken, og oprensning af procesvæske foretages i et særligt anlæg (**18**) i henhold til internationale standarder.

5: Opkoncentreringen skal adskille uranminerallerne fra de ikke-uranholdige mineraler. I visse miner udelades dette trin. Processen omfatter typisk magnetisk separation eller flotation; sidstnævnte metode forudsætter tilsætning af vand samt kemikalier.

6 og 7: Uranminerallerne skal opløses. Dette kræver enten tilsætning af syre eller af base – afhængigt af malmens kemiske sammensætning.

8, 9 og 10: De dele af malmen eller koncentratet, som ikke kan opløses, bliver adskilt fra væsken ved en flotationsproces, under tilsætning af et flokkuleringsmiddel. Faststoffet fra denne proces bliver efter vask sendt til tailingsdeponi (**11**), hvor materialet kan langtidsopbevares miljømæssigt forsvarligt, i henhold til internationale standarder.

12: Ved situ leach mining (udludning) starter processen med, at væske pumpes direkte igennem en permeabel forekomst, hvorved uran opløses og væsken pumpes op til (**13**), hvor uran ekstraheres. Den væske, der produceres i trin **12** tilsvarende, hvad man har fra traditionel brydning efter trinnene **1-11**.

13 og 14: Væske fra trin **10** eller **12** bliver behandlet i trin **13** hvor uran, som er opløst i væsken bliver ekstraheret og udfældet som uranoxider (**14**).

15: De udskilte uranoxider filtreres fra væskefasen.

16 og 18: Væsken sendes til vandbehandlingsanlæg (**18**), så den enten kan genbruges i processen eller evt. kan opbevares.

17 og 19: Urankoncentratet (**17**) tørres til **19** Uran-oxid (UO_4 eller U_3O_8) - yellow-cake, som pakkes.

Bilag 5

Rapport om forhold vedrørende en eventuel ophævelse eller ændring af nultolerancepolitikken for udnyttelse af uran og andre radioaktive mineraler, april 2013

Retlige forhold ved en ophævelse eller ændring af nultolerancepolitikken for udnyttelse af uran og andre radioaktive mineraler

Advokat Per Vestergaard Pedersen, Lett Advokatfirma

1 Baggrund og oversigt over omtalte emner

Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked (departementet) har bedt os udarbejde et notat om visse retlige forhold ved en ophævelse eller ændring af nultolerancepolitikken vedrørende udnyttelse¹ og eksport af uran og andre radioaktive mineraler.

Nultolerancepolitikken er alene en grønlandsk politisk afgørelse og binding. Den indebærer, at Naalakkersuisut (Grønlands Landsstyre) ikke tillader udnyttelse og eksport af uran, thorium og andre radioaktive mineraler.²

En ændring af nultolerancepolitikken kan fx være en delvis ophævelse vedrørende visse mineraler eller aktiviteter (fx udnyttelse og opbevaring, men ikke eksport) eller en ændring af grænseværdier for mineralers radioaktive stråling.

Kapitlets omtale af uran omfatter generelt alle radioaktive mineraler, medmindre andet anføres eller fremgår af sammenhængen.

I dette kapitel omtales retlige forhold vedrørende en ophævelse af nultolerancepolitikken. Bemærkningerne derom vil generelt være relevante på tilsvarende måde ved en ændring (delvis ophævelse eller anden ændring) af nultolerancepolitikken. I afsnit 6 findes en særlig omtale af forskellige retlige forhold ved en ændring af nultolerancepolitikken.

Departementet har anmodet om en redegørelse for følgende:

- 1 Udnyttelse af råstoffer efter råstoff tilladelser kaldes nogle gange også for "udvinding" eller "indvinding".
- 2 Nultolerancepolitikken gælder for efterforsknings- og udnyttelsesaktiviteter og tilladelser dertil vedrørende mineraler, hvis indhold af radioaktive stoffer overstiger naturlige baggrundsniveauer. Det naturlige indhold af uran ligger typisk mellem 4-60 ppm for granitiske bjergarter, jf. svar af 18. oktober 2010 fra medlem af Naalakkersuisut for Erhverv og Råstoffer Ove Karl Berthelsen på § 36-spørgsmål (nr. 2010-201) fra medlem af Inatsisartut Karl Lyberth (Siumut).

1. Retlige kompetencer og funktioner for henholdsvis Grønland³ og Danmark⁴ med hensyn til udenrigsforhold, herunder forsvars- og sikkerhedsforhold, i forbindelse med udnyttelse og eksport af uran.
2. Danmarks mulighed for at forhindre, at Grønland tillader udnyttelse og eksport af uran, eller for i øvrigt at begrænse dette retligt.
3. Internationale konventioner og aftaler, som Grønland eller Danmark bør tiltræde ved en ophævelse eller ændring af multolerancepolitikken.
4. Mulige behov for ændringer af lovgivningen ved en ophævelse eller ændring af multolerancepolitikken.
5. Forskellige retlige følger ved henholdsvis en ophævelse eller en ændring af multolerancepolitikken.

2 Retlige kompetencer og funktioner for henholdsvis Grønland og Danmark med hensyn til udenrigsforhold, herunder forsvars- og sikkerhedsforhold, i forbindelse med udnyttelse og eksport af uran

2.1 Grundlovens regler om udenrigspolitiske kompetencer og rammer for Grønlands udøvelse af kompetencerne

Det statsretlige grundlag for udøvelse af udenrigspolitiske funktioner og kompetencer følger af grundlovens § 19. Reglen har følgende ordlyd:

”§ 19. Kongen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender. Uden folketingets samtykke kan han dog ikke foretage nogen handling, der forøger eller indskrænker rigets område, eller indgå nogen forpligtelse, til hvis opfyldelse folketingets medvirken er nødvendig, eller som iøvrigt er af større betydning. Ejheller kan kongen uden folketingets samtykke opsige nogen mellemfolkelig overenskomst, som er indgået med folketingets samtykke.

Stk. 2. Bortset fra forsvar mod væbnet angreb på riget eller danske styrker kan kongen ikke uden folketingets samtykke anvende militære magtmidler mod nogen fremmed stat. Foranstaltninger, som kongen måtte træffe i medfør af denne bestemmelse, skal straks forelægges folketinget. Er folketinget ikke samlet, skal det uopholdeligt sammenkaldes til møde.

Stk. 3. Folketinget vælger af sin midte et udenrigspolitisk nævn, med hvilket regeringen rådfører sig forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde. Nærmere regler om det udenrigspolitiske nævn fastsættes ved lov.”

³ I kapitlet anvendes Grønland som betegnelse for Grønlands Selvstyre, Naalakkersuisut (Grønlands Landsstyre) eller den grønlandske del af Kongeriget Danmark. Den nærmere betydning fremgår af sammenhængen.

⁴ I kapitlet anvendes Danmark som betegnelse for staten, regeringen eller den danske del af Kongeriget Danmark. Den nærmere betydning fremgår af sammenhængen.

Efter grundlovens § 19, stk. 1, handler regeringen ("kongen") således på Kongeriget Danmarks vegne i mellemfolkelige anliggender, herunder med hensyn til udenrigsforhold og forsvars- og sikkerhedsforhold.

De almindelige bemærkninger til forslag til lov om Grønlands Selvstyre⁵ ("de almindelige bemærkninger") omtaler muligheden for at overdrage udenrigspolitisk kompetence til Grønland efter grundloven.⁶ Det anføres i bemærkningerne, at grundloven blev anset for at være til hinder for, at enkelte dele af riget kunne tillægges selvstændig kompetence i udenrigspolitiske anliggender. Efter bemærkningerne ville det således forudsætte en grundlovsændring, hvis Grønlands Selvstyre statsretligt skulle have kompetence til at handle på egne vegne i mellemfolkelige anliggender.

Det anføres videre i bemærkningerne, at det som en konsekvens af regeringens udenrigskompetence efter grundlovens § 19 ikke ved regler i selvstyreloven⁷ ville være muligt at overlade regeludstedende kompetence på det udenrigspolitiske område til Grønlands Selvstyre. I de almindelige bemærkninger anføres det dog:

"Det vil imidlertid være muligt inden for grundlovens rammer at bemyndige Naalakkersuisut til at handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender.

Grundloven kan således ikke antages at være til hinder for, at Naalakkersuisut bemyndiges til at handle i mellemfolkelige anliggender, der alene angår Grønland og ikke tillige berører andre dele af riget."⁸

Efter bemærkningerne vil der således ikke være tale om en egentlig overladelse af kompetencer til at handle i mellemfolkelige anliggender. Det følger dermed af de almindelige bemærkninger, at regeringen fortsat ville have udenrigspolitisk kompetence også i de anliggender, der blev omfattet af en bemyndigelse til Naalakkersuisut.

Det følger videre af de almindelige bemærkninger, at hensynet til Kongeriget Danmarks interesser og grundlovens § 19 indebærer, at Grønlands Selvstyre ved udøvelsen af udenrigspolitiske handlinger vil være afskåret fra at handle i strid med Kongeriget Danmarks interesser, herunder den generelle udenrigspolitik.

Efter de almindelige bemærkninger vil Naalakkersuisut således ikke kunne foretage udenrigspolitiske dispositioner, der er i konflikt med de øvrige rigsdeles interesser, herunder ved at indgå folkeretlige aftaler, der strider mod generelle principper for rigets udenrigspolitik på det pågældende sagsområde.

Det fremgår dog af selvstyrelovens forord (præambel), at det grønlandske folk er et folk efter folkeretten med ret til selvbestemmelse, at loven i erkendelse deraf bygger på et ønske om at fremme ligeværdighed og gensidig respekt i partnerskabet mellem Danmark og Grønland, og at loven i overensstemmelse dermed bygger på en overenskomst mellem

5 Forslag til lov om Grønlands Selvstyre, lovforslag nr. L 128, 2008-2009.

6 De almindelige bemærkninger afsnit 7.2. Det anførte i afsnit 7.2 er alene udtryk for regeringens opfattelse og ikke tillige for det daværende Grønlands Landsstyes opfattelse. Det fremgår blandt andet af den første sætning i afsnit 7.2: "Regeringen har følgende bemærkninger vedrørende de statsretlige rammer for fuldmagtsordningen i § 12: ...". Tilsvarende bemærkninger findes som de to første sætninger i de almindelige bemærkninger afsnit 4.5.4 (om udenrigs, forsvars og sikkerhedspolitik): "De udenrigs, sikkerheds og forsvarspolitiske beføjelser er efter grundlovens § 19 tillagt regeringen. Efter regeringens opfattelse kan disse beføjelser ikke overlades til Grønlands Selvstyre."

7 Lov nr. 473 af 12. juni 2009 om Grønlands Selvstyre.

8 De almindelige bemærkninger afsnit 7.2.

Naalakkersuisut og regeringen som ligeværdige parter. Desuden følger det af selvstyrelovens § 11, stk. 2, at Naalakkersuisut og regeringen samarbejder i udenrigspolitiske (mellemfolkelige) anliggender med henblik på at sikre såvel Grønlands interesser som Kongeriget Danmarks samlede interesser.

Det følger således af selvstyrelovens forord og regler om udenrigsanliggender, at Naalakkersuisut og regeringen skal sikre, varetage og fremme både Grønlands interesser og Kongeriget Danmarks samlede interesser.

2.2 Selvstyrelovens regler om Naalakkersuisuts adgang til at handle i udenrigsforhold (udenrigsanliggender)

Selvstyreloven blev vedtaget af Folketinget i 2009 og trådte i kraft den 21. juni 2009.⁹

Efter selvstyreloven kan Naalakkersuisut handle i mellemfolkelige anliggender. Selvstyreloven indeholder i kapitel 4 (§§ 11-16) en række regler om Naalakkersuisuts og regeringens kompetencer og funktioner i forbindelse med indgåelse af folkeretlige aftaler og andre udenrigsforhold (udenrigsanliggender).

Reglerne i selvstyrelovens kapitel 4 må fortolkes og anvendes i sammenhæng med selvstyrelovens forord (præambel). I forordet fremhæves det som nævnt, at det grønlandske folk er et folk i henhold til folkeretten med ret til selvbestemmelse, og at loven i erkendelse deraf bygger på et ønske om at fremme ligeværdighed og gensidig respekt i partnerskabet mellem Grønland og Danmark.

Det indebærer blandt andet, at Naalakkersuisut og regeringen skal samarbejde loyalt inden for en række områder, herunder i udenrigsanliggender, for at sikre, at såvel Grønlands interesser som Kongeriget Danmarks samlede interesser varetages.¹⁰ Regeringen må således ikke hindre eller begrænse Naalakkersuisuts udøvelse af sine kompetencer i sager, der alene vedrører Grønland og overtagne sagsområder,¹¹ herunder sager inden for råstofområdet.

Regeringen må dermed ikke hindre eller begrænse Naalakkersuisuts udøvelse af sine kompetencer i sager om udnyttelse og eksport af uran og andre radioaktive mineraler, i det omfang sagerne alene vedrører forhold omfattet af Naalakkersuisuts kompetencer som udøvende myndighed (landsstyre) inden for råstofområdet.

Hvis sådanne sager om grønlandske råstofforhold også vedrører udenrigsforhold, vil Naalakkersuisut også kunne handle på Kongeriget Danmarks vegne, i det omfang udenrigsforholdene alene vedrører grønlandske råstofforhold, jf. § 12, stk. 1.

Vedrører udenrigsforholdene tillige Kongeriget Danmarks forsvars- eller sikkerhedsforhold, vil Naalakkersuisut kun kunne handle på Kongeriget Danmarks vegne i samarbejde med regeringen efter reglerne i selvstyrelovens § 13, jf. § 12, stk. 4. Det omtales nedenfor i dette afsnit og afsnit 3.

⁹ Lovforslaget blev vedtaget med støtte fra alle folketingets partier med undtagelse af Dansk Folkeparti.

¹⁰ Selvstyrelovens § 11, stk. 2.

¹¹ Overtagne sagsområder er sagsområder, der er overtaget af Grønland efter hjemmestyreloven eller selvstyreloven.

Grønlands Selvstyre er undergivet de forpligtelser, der følger af folkeretlige aftaler og andre internationale regler, som til enhver tid er bindende for Kongeriget Danmark og omfatter Grønland.¹²

Hvis folkeretlige aftaler eller andre internationale regler er bindende for Kongeriget Danmark, men ikke omfatter Grønland, er Grønlands Selvstyre ikke undergivet de forpligtelser, der følger af de folkeretlige aftaler eller andre internationale regler.¹³

Selvstyrelovens kapitel 4 (§§ 11-16) fastlægger to hovedkategorier af regler og procedurer for Grønlands deltagelse i aktiviteter og dispositioner vedrørende udenrigsforhold (udenrigsanliggender).

Efter de almindelige bemærkninger angår begge hovedkategorier:

”... alene forhandling og indgåelse af folkeretlige aftaler og andre bindende internationale forpligtelser. Hermed sigtes til aftaler og forpligtelser, der er retligt bindende efter de folkeretlige regler om indgåelse af traktater eller andre folkeretlige regler. De bærende principper i disse bestemmelser er dog helt generelle principper, som også må komme til udtryk i forbindelse med andre nationale kontakter og forhandlinger end dem, der sigter på indgåelse af folkeretligt bindende forpligtelser.”¹⁴

Efter de almindelige bemærkninger finder principperne i selvstyrelovens kapitel 4 således som udgangspunkt også anvendelse i tilfælde, hvor Grønland handler i udenrigsanliggender, men hvor dette ikke sker med henblik på at indgå folkeretlige aftaler eller andre internationale forpligtelser.

De folkeretlige aftaler, som Naalakkersuisut efter selvstyreloven selv kan forhandle og indgå på Kongeriget Danmarks vegne, fremgår af selvstyrelovens § 12, stk. 1. Efter denne regel kan Naalakkersuisut med fremmede stater og internationale organisationer forhandle og indgå folkeretlige aftaler på rigets vegne, herunder forvaltningsaftaler, som alene vedrører Grønland og fuldt ud angår overtagne sagsområder.

Reglen i § 12, stk. 1, giver Naalakkersuisut ret til at forhandle og indgå folkeretlige aftaler inden for overtagne sagsområder, herunder råstofområdet.

Reglen i § 12 omfatter alle folkeretlige handlinger i forbindelse med forhandling og indgåelse af aftaler, herunder også uformelle forhandlinger, der måtte være led i større forhandlingsforløb.

Naalakkersuisut kan således som udgangspunkt forhandle og indgå folkeretlige aftaler, der alene vedrører Grønland og råstofområdet, herunder efterforskning, udnyttelse og eksport af uran eller andre radioaktive mineraler.

¹² Selvstyrelovens § 16, stk. 1.

¹³ Det følger fx af artikel 35 i statuten for Den Internationale Arbejdsorganisation (International Labour Organization, ILO), at ILO-konventioner ikke omfatter territorier uden for hovedlandet (“non-metropolitan territories”), der har selvstyre eller hjemmestyre og de lovgivende og udøvende kompetencer inden for arbejdsmarkedsområdet. En ILO-konvention omfatter kun et sådant territorium uden for hovedlandet, herunder Grønland eller Færøerne, hvis hovedlandets regering, i samarbejde med territoriets udøvende myndighed (“regering”, fx et landsstyre) og med myndighedens samtykke, har afgivet en særskilt erklæring til ILO om konventionens anvendelse i territoriet.

¹⁴ De almindelige bemærkningers afsnit 7.3.

Efter selvstyrelovens § 12, stk. 4, er visse typer af aftaler ikke omfattet af selvstyrets kompetence efter § 12, stk. 1. Reglen i stk. 4 fastslår, at sådanne aftaler skal indgås efter reglen i § 13. De aftaler, der er omfattet af stk. 4, er folkeretlige aftaler, der berører forsvars- og sikkerhedspolitikken, samt folkeretlige aftaler, der skal gælde for Danmark, eller som forhandles inden for en international organisation, hvoraf Kongeriget Danmark er medlem.

Efter § 13, stk. 1, skal regeringen underrette Naalakkersuisut forud for indledning af forhandlinger om folkeretlige aftaler, der har særlig betydning for Grønland.

Det konstateres i forarbejderne til loven, at dette princip blev lovfæstet for at understrege betydningen af en tidlig inddragelse af Grønlands Selvstyre. Hvis Naalakkersuisut ved underretningen fra regeringen (rigsmyndighederne) tilkendegiver synspunkter, der ønskes inddraget i forhandlingerne, vil disse synspunkter på ligeværdigt grundlag skulle indgå i forberedelserne til forhandlingerne.¹⁵

I sager, der alene vedrører Grønland, kan regeringen bemyndige Naalakkersuisut til at føre forhandlingerne under medvirken af udenrigstjenesten.¹⁶

Aftaler, hvor Danmark og Grønland i fællesskab har været inddraget i forhandlingerne, undertegnes af regeringen, i videst muligt omfang sammen med Naalakkersuisut.¹⁷

En folkeretlig aftale, der har særlig betydning for Grønland, skal inden indgåelsen eller opsigelsen forelægges Naalakkersuisut til udtalelse. Finder regeringen det nødvendigt at indgå aftalen uden tilslutning fra Naalakkersuisut, skal det i videst muligt omfang ske uden virkning for Grønland.¹⁸

Efter vores vurdering gælder denne pligt ikke kun, når regeringen forhandler og indgår nye folkeretlige aftaler med særlig betydning for Grønland. Pligten gælder tilsvarende, hvis regeringen indleder forhandlinger om fortolkning eller ændring af eksisterende folkeretlige aftaler, der har særlig betydning for Grønland.

Naalakkersuisut kan således som udgangspunkt ikke selv forhandle og indgå folkeretlige aftaler, der både vedrører grønlandske råstofforhold – herunder efterforskning, udnyttelse og eksport af uran eller andre radioaktive mineraler – og Kongeriget Danmarks forsvars- eller sikkerhedsforhold. Sådanne folkeretlige aftaler kan Naalakkersuisut som udgangspunkt kun forhandle og indgå i samarbejde med regeringen. Regeringen har som udgangspunkt kompetence til at forhandle og indgå sådanne aftaler.¹⁹ Det skal dog ske i samarbejde med Naalakkersuisut og i videst muligt omfang med Naalakkersuisuts samtykke.²⁰ Desuden kan regeringen bemyndige Naalakkersuisut til at forhandle sådanne aftaler under medvirken af udenrigstjenesten og lade Naalakkersuisut underskrive aftalerne sammen med regeringen.²¹ Det kan fx være relevant i tilfælde, hvor forsvars- og sikkerhedspolitiske forhold er mindre væsentlige og råstofforhold og andre udenrigsforhold er mere væsentlige, eller i tilfælde, hvor regeringen og Naalakkersuisut har afklaret og er enige om Kongeriget Danmarks forsvars- og sikkerhedspolitiske interesser og rigets

15 De almindelige bemærkninger afsnit 7.5.

16 Selvstyrelovens § 13, stk. 2.

17 Selvstyrelovens § 13, stk. 3.

18 Selvstyrelovens § 13, stk. 4.

19 Selvstyrelovens § 12, stk. 4, og § 13.

20 Selvstyrelovens § 12, stk. 4, og § 13, stk. 1, 3 og 4, samt § 11, stk. 2, og bemærkningerne om ret til selvbestemmelse, ligeværdighed og gensidig respekt i forordet til loven.

21 Selvstyrelovens § 12, stk. 4, og § 13, stk. 2 og 3.

holdninger og dispositioner i forbindelse dermed. Regeringen kan da aftale med Naalakkersuisut, hvordan Naalakkersuisut skal sikre og varetage rigets fælles forsvars- og sikkerhedspolitiske interesser i forbindelse med forhandlingen af de folkeretlige aftaler.²²

Selvstyrelovens § 14 omhandler de tilfælde, hvor internationale organisationer åbner adgang for, at Grønland kan opnå medlemskab i eget navn. Regeringen kan da efter anmodning fra Naalakkersuisut beslutte at indgive eller støtte en ansøgning derom fra Grønland, hvor dette er foreneligt med Grønlands forfatningsmæssige status.

Efter lovforslagets almindelige bemærkninger omfatter § 14 som det væsentligste associerede medlemskaber, som typisk gælder for oversøiske områder, hvis udenrigsanliggender som udgangspunkt varetages af en medlemsstat.²³

3 Danmarks mulighed for at forhindre, at Grønland tillader udnyttelse og eksport af uran, eller for i øvrigt at begrænse dette retligt

Grønlands Selvstyre har overtaget råstofområdet efter selvstyrelovens regler om overtagelse af sagsområder i §§ 2-4.

Grønlands Selvstyre har dermed den lovgivende og udøvende (administrative) magt inden for råstofområdet efter selvstyrelovens regler derom i § 1. Den lovgivende magt er hos Inatsisartut (Grønlands Landsting), og den udøvende magt er hos Naalakkersuisut (Grønlands Landsstyre).

I de almindelige bemærkninger til forslaget til selvstyreloven beskrives råstofområdet kort således:²⁴

”Råstofområdet vedrører efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland. Ved mineralske råstoffer forstås ikke-levende ressourcer i form af hårde mineraler og kulbrinter.”

De almindelige bemærkninger indeholder ligeledes en kort beskrivelse af Grønlands Selvstyres ret til råstofferne i Grønland og lovgivende og udøvende magt på råstofområdet efter selvstyrets overtagelse af området:²⁵

”6. Grønlands rettigheder til råstoffer i undergrunden

Efter lovforslaget kan råstofområdet overtages af Grønlands Selvstyre, jf. bilagets liste II, nr. 26). Ved Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet vil selvstyret have den lovgivende og udøvende magt på råstofområdet.

Ved en grønlandsk overtagelse af råstofområdet vil det således være overladt til Grønlands Selvstyre at fastsætte de generelle rammer for virksomhed på råstofområdet og til at disponere bl.a. i form af tilladelser og bevillinger til forundersøgelser, efterforskning og udnyttelse af råstoffer i undergrunden.

²² Selvstyrelovens § 12, stk. 4, og § 13, stk. 1 og 2.

²³ De almindelige bemærkninger afsnit 7.6. Et eksempel på et sådant medlemskab eller en lignende folkeretlig tilknytning er Grønlands status som et af de Oversøiske Lande og Territorier (OLT), der er associeret med EU-medlemslandene, blandt andet efter reglerne derom i EU-traktatens artikel 198.

²⁴ De almindelige bemærkninger afsnit 4.4.31.

²⁵ De almindelige bemærkninger afsnit 6.

Når råstofområdet overtages, vil Grønland herefter have ejendomsretten til at råde over og udnytte råstofferne i den grønlandske undergrund.”

Det følger således af selvstyreloven, at Grønlands Selvstyre efter overtagelsen af råstofområdet har den lovgivende og udøvende (administrative) magt på råstofområdet, at Inatsisartut dermed kan fastsætte love på råstofområdet,²⁶ og at Naalakkersuisut blandt andet kan fastsætte bekendtgørelser på råstofområdet og meddele tilladelser til forundersøgelser, efterforskning og udnyttelse af råstoffer.²⁷

Desuden følger det af selvstyreloven, at Grønlands Selvstyres kompetencer på råstofområdet omfatter alle kulbrinter og hårde mineraler, herunder også uran og andre radioaktive mineraler, og at Naalakkersuisut kan meddele tilladelser til efterforskning og udnyttelse af uran og andre radioaktive mineraler.²⁸

Det følger endvidere af selvstyreloven, at Naalakkersuisuts kompetence til at meddele tilladelse til udnyttelse af råstoffer også omfatter kompetence til at meddele tilladelse til eksport af udnyttede råstoffer, herunder uran og andre radioaktive mineraler.²⁹

Som nævnt ovenfor følger det af selvstyrelovens § 12, stk. 4, sammenholdt med § 13, at Naalakkersuisut som udgangspunkt ikke er bemyndiget til selv at forhandle og indgå folkeretlige aftaler, der vedrører Kongeriget Danmarks forsvars- eller sikkerhedspolitik.

Reglen i § 12, stk. 4, vedrører kun folkeretlige aftaler med stater og internationale organisationer, jf. § 12, stk. 1. Reglen finder således som udgangspunkt ikke anvendelse på aftaler, som Grønland indgår med private virksomheder, herunder privatretlige (kommercielle) aftaler. Reglen finder som udgangspunkt heller ikke anvendelse i tilfælde, hvor Grønland meddeler private eller offentligt ejede virksomheder begunstigende og betingede forvaltningsakter vedrørende deres (kommercielle) erhvervsaktiviteter, herunder råstof tilladelser eller tilladelser vedrørende andre privatretlige erhvervsaktiviteter.

Princippet i selvstyrelovens kapitel 4 finder dog som udgangspunkt tilsvarende anvendelse på andre folkeretlige handlinger end dem, der sigter på indgåelse af folkeretligt bindende forpligtelser.³⁰ Efter vores vurdering må det følge deraf, at andre folkeretlige handlinger, der i væsentligt omfang vedrører rigets forsvarspolitik eller sikkerhedspolitik, alene kan (eller i hvert fald alene bør) foretages af Naalakkersuisut under inddragelse af og i samarbejde med regeringen.

Reglen i § 12, stk. 4, om forsvars- og sikkerhedspolitikken er en undtagelse til hovedreglen i stk. 1 og angiver bestemte undtagne forhold. Reglen i § 12, stk. 4, må derfor som

26 Inatsisartut har blandt andet anvendt kompetencen ved vedtagelse af inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009 om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor (råstofloven) og inatsisartutlov nr. 26 af 18. december 2012 om ændring af inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009 om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor (råstofloven).

27 Naalakkersuisut har i medfør af råstofloven meddelt en række råstof tilladelser, herunder en tilladelse til efterforskning efter blandt andet uran og andre radioaktive mineraler som et biprodukt ved produktion (udnyttelse) af andre mineraler.

28 De almindelige bemærkninger afsnit 4.4.31 og 6. Dele deraf gengives ovenfor i teksten.

29 De almindelige bemærkninger afsnit 4.4.31 og 6. Dele deraf gengives ovenfor i teksten. Naalakkersuisuts kompetence til at meddele tilladelse til eksport af udnyttede råstoffer følger blandt andet af, at Grønlands Selvstyre efter overtagelsen af råstofområdet har "ejendomsretten til at råde over og udnytte råstofferne i den grønlandske undergrund" (afsnit 6), og at Naalakkersuisut har kompetence til at meddele udnyttelsestilladelser (afsnit 4.4.31 og 6).

30 De almindelige bemærkninger afsnit 7.3.

udgangspunkt fortolkes således, at den ikke omfatter andre forhold end de to nævnte i stk. 4, det vil sige forsvarspolitiske og sikkerhedspolitiske forhold. Desuden må reglen i § 12, stk. 4, fortolkes under hensyntagen til den retlige og faktisk sammenhæng, hvori reglen indgår, herunder reglens og selvstyrelovens formål.

Begrebet "forsvars- og sikkerhedspolitikken" i § 12, stk. 4, må derfor som udgangspunkt fortolkes på grundlag af begrebets almindelige (sædvanlige) sproglige betydning og rækkevidde. Undtagelsen for så vidt angår forsvarspolitiske udenrigsanliggender må således omfatte militære foranstaltninger og forhold, mens undtagelsen for så vidt angår sikkerhedspolitiske udenrigsanliggender må omfatte territoriale forhold og andre forhold vedrørende rigets sikkerhed.

Efter vores vurdering omfatter undtagelsesreglen generelt ikke andre udenrigspolitiske områder eller forhold end dem, der er nævnt i reglen. Efter vores vurdering indebærer det, at reglen blandt andet ikke omfatter udenrigspolitik vedrørende økonomiske forhold, handelsmæssige forhold, naturressourcemæssige forhold eller andre samfundsmæssige forhold, herunder miljøforhold eller skatteforhold.

I de specielle bemærkninger til § 12, stk. 4, anføres:

"Ved afgørelsen af, hvorvidt en given forhandling må anses at berøre forsvars- eller sikkerhedspolitikken, vil det være af væsentlig betydning, om aftalen forhandles med det pågældende lands udenrigs- og forsvarsmyndigheder, eller om der alene sigtes mod forhandlinger mellem Naalakkersuisut og andre ressortmyndigheder i en fremmed stat – f. eks. miljømyndigheder eller skattemyndigheder."³¹

Efter vores vurdering vil tilsvarende ressortmyndigheder blandt andet være råstofmyndigheder.

Råstofområdet er således som udgangspunkt ikke omfattet af undtagelsen i § 12, stk. 4.

Grønland kan derfor indgå folkeretligt forpligtende aftaler på råstofområdet, herunder forhandle og indgå sådanne aftaler med råstofmyndighederne i andre stater. Adgangen til at forhandle sådanne aftaler begrænses ikke af, at der i visse tilfælde vil være en sandsynlighed for, at andre ressortmyndigheder end råstofmyndighederne på et tidspunkt vil repræsentere den pågældende stat over for Grønland i forhold til den indgåede aftale.

Selvstyrelovens forord fremhæver, at loven er baseret på en overenskomst mellem Naalakkersuisut og den danske regering som ligeværdige parter. Forordet må være styrende for lovens fortolkning, da forordet er en integreret del af loven.

Undtagelsesreglen i § 12, stk. 4, kan således kun finde anvendelse, hvis det i det konkrete tilfælde er nødvendigt for at varetage væsentlige forsvars- eller sikkerhedspolitiske interesser for Kongeriget Danmark, og hvis Grønlands interesse i at kunne anvende hovedreglen i § 12, stk. 1, i det konkrete tilfælde er mindre betydningsfuld (væsentlig) end Kongeriget Danmarks interesse i at kunne anvende undtagelsesreglen i stk. 4. Denne fortolkning understøttes af det statsretlige krav om i videst muligt omfang at fortolke national ret i overensstemmelse med folkeretlige regler og grundsætninger, herunder retten til selvbestemmelse for folk efter folkeretten, princippet om ligebehandling af folk efter folkeretten samt princippet om proportionalitet.

31 De specielle bemærkninger til § 12.

I lovforslagets specielle bemærkninger til § 12 anføres:

”§ 12 finder ... ikke anvendelse i forhold til aftaler, hvori der også indgår emner, der falder uden for overtagne sagsområder. Spørgsmålet om, hvor detaljeret bedømmelsen af denne betingelse skal være, må fastlægges i praksis, hvor der må udøves et rimeligt skøn i forhold til de konkrete aftaleudkast, der skal forhandles.”

Ved forhandling og indgåelse af folkeretlige aftaler, der berører forsvars- eller sikkerhedspolitikken, vil der således kunne være tilfælde, hvor undtagelsesreglen i § 12, stk. 4, efter et rimeligt skøn ikke finder anvendelse. Det vil blandt andet kunne være tilfældet ved visse folkeretlige handlinger vedrørende råstofområdet i Grønland, da handlingerne angår et fuldt ud overtaget sagsområde og alene vedrører Grønland. I et sådan tilfælde vil Grønlands interesse i at anvende hovedreglen i stk. 1 kunne være større (mere væsentlig) end Kongeriget Danmarks interesse i at anvende undtagelsesreglen i stk. 4.

Folkeretlige aftaler om udnyttelse, eksport og salg af uran kan berøre forsvars- og sikkerhedspolitiske forhold. Når sådanne aftaler omhandler fredelig udnyttelse af uran, vil Kongeriget Danmarks forsvars- eller sikkerhedspolitik som udgangspunkt ikke blive berørt. Kongeriget Danmark vil endvidere ikke have en saglig (lovlig) interesse i at forhindre udnyttelse, eksport og salg af uran til brug for fredelige formål, herunder til energiformål. Efter vores vurdering kan Naalakkersuisut derfor indgå sådanne aftaler uden inddragelse af regeringen. Naalakkersuisut må dog orientere regeringen om forhandlingen og indgåelsen af sådanne aftaler og i øvrigt generelt samarbejde med regeringen i forbindelse dermed.³²

Hvis uran ikke udnyttes og eksporteres med henblik på fredelig udnyttelse, men derimod for eksempel til brug for fremstilling af kernevåben (atomvåben), vil folkeretlige aftaler derom være omfattet af undtagelsesreglen i selvstyrelovens § 12, stk. 4. Det samme gælder for folkeretlige aftaler og handlinger vedrørende begrænsningen af risikoen for, at uran uretmæssigt anvendes til ikke-fredelige formål. Regeringen vil derfor sammen med Naalakkersuisut kunne fastsætte saglige og proportionale vilkår vedrørende udnyttelse, eksport og salg af uran med henblik på at varetage hensynet til at begrænse risikoen for, at uran uretmæssigt anvendes til ikke-fredelige formål.

Kongeriget Danmark er bundet af nogle internationale aftaler, der skal forhindre spredning af kernevåben til andre lande og parter end de nuværende (officielle) kernevåbenlande og skal afværge eller begrænse risikoen for, at uran og andre radioaktive materialer uretmæssigt anvendes til ikke-fredelige formål. I det omfang aftalerne også finder anvendelse i Grønland, skal staten og Grønlands Selvstyre sikre, at aftalerne efterleves og opfyldes i Grønland med hensyn til uran og andre radioaktive mineraler, der udnyttes, opbevares og transporteres i Grønland og eksporteres fra Grønland. Folketinget og Inatsisartut må således sikre, at de internationale aftaler er gennemført ved vedtagelse af nationale love, i det omfang det er nødvendigt. Desuden må regeringen og Naalakkersuisut sikre, at de internationale aftaler overholdes og opfyldes, herunder ved udstedelse af bekendtgørelser, fastsættelse af tilladelsesvilkår, konkrete godkendelser, påbud, andre forvaltningsafgørelser, tilsyn og andre kontrolforanstaltninger.

Efter selvstyrelovens § 12, stk. 4, er Naalakkersuisut endvidere ikke bemyndiget til selv at forhandle folkeretlige aftaler inden for en organisation, hvoraf Kongeriget Danmark er medlem.

³² Selvstyrelovens § 12, stk. 5.

I lovforslagets specielle bemærkninger til § 12 anføres:

”Den særlige begrænsning af fuldmagten i relation til aftaler, der forhandles inden for en international organisation, som Danmark er medlem af, får særlig betydning, hvor EU inden for en international organisation, som Kongeriget Danmark og de øvrige EU-lande er medlemmer af, repræsenterer alle medlemslandene ved udarbejdelse af en international aftale og udøver medlemsstaternes stemmeret. Det bemærkes for fuldstændighedens skyld, at EU-medlemsstater, som har oversøiske territorier, hvis udenrigsrelationer de varetager, og som ikke er omfattet af EU-traktaterne, i en sådan situation i overensstemmelse med erklæring nr. 25 til Maastricht-traktaten selv kan handle til varetagelse af et oversøisk territoriums interesser, uden at dette skader Fællesskabets interesser, i tilfælde af interessekonflikt, som ikke kan løses.”

Grønland har i nogle internationale organisationer, hvoraf Kongeriget Danmark er medlem, i en årrække forhandlet og indgået aftaler på vegne af Kongeriget Danmark. I selvstyrekommissionens betænkning om selvstyre i Grønland anføres det om den tidligere grønlandske fuldmagtslov,³³ som havde en regel svarende til selvstyrelovens § 12, stk. 4:

”I relation til internationale organisationer, hvor EU-medlemsstaterne ikke er selvstændige medlemmer, og hvor EU derfor i disse organisationer kun har én stemme (fx fiskerierorganisationerne NAFO, NEAFC og NASCO), kan fuldmagtsordningen dog anvendes.”^{34 35}

Efter vores vurdering er der således en retssædvane eller retlig praksis, som i nogle tilfælde giver Naalakkersuisut adgang til at forhandle og indgå folkeretlige aftaler på vegne af Kongeriget Danmark inden for internationale organisationer, selvom Danmark er medlem af disse organisationer. Det må afgøres konkret i det enkelte tilfælde, om Naalakkersuisut har adgang til at gøre dette.

4 Internationale konventioner og aftaler, som Grønland eller Danmark bør tiltræde ved en ophævelse eller ændring af nultolerancepolitikken

En række stater og internationale organisationer har indgået folkeretlige aftaler vedrørende udnyttelse og eksport af radioaktive materialer. Visse af disse folkeretlige aftaler er gældende for Grønland, mens andre ikke gælder for Grønland.

Da EU-traktaten ikke er gældende for Grønland, er EU's retsakter ikke gældende for Grønland.

Nedenfor nævnes de regelsæt, der efter vores vurdering er mest relevante ved udnyttelse og eksport af uran og dermed forbundne aktiviteter.

³³ Lov nr. 577 af 24. juni 2005 om Grønlands landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler.

³⁴ Grønlandsk-dansk selvstyrekommissionens betænkning om selvstyre i Grønland, april 2008, side 67, 334 og 596 ff.

³⁵ Den Internationale Hvalfangstkommission (IWC) er et andet eksempel på, at Naalakkersuisut selv handler, hvad angår visse konventioner, som Kongeriget Danmark har tiltrådt. I slutningen af 2012 tilsidesatte Naalakkersuisut således IWC's beslutning om ikke at tillade Grønlands Selvstyre at øge sine kvoter for hvalfangst for kvoteblokken 2012-2018. IWC havde nedstemt et forslag til nye fangstkvoter fremsat af Naalakkersuisut på vegne af Kongeriget Danmark og havde ikke fastsat nye kvoter. Som følge deraf anså Naalakkersuisut sig for nødsaget til selv at fastsætte kvoter for den kommende kvoteblok. Naalakkersuisut fastsatte derefter selv sine hvalfangstkvoter, der svarende til det forslag, som IWC nedstemte.

I afsnit 4.1 nævnes nogle konventioner, som efter vores vurdering allerede gælder for Grønland.

I afsnit 4.2 nævnes nogle konventioner, som Grønlands Selvstyre efter vores vurdering bør overveje at tiltræde, hvis Grønlands Selvstyre ønsker at udnytte og eksportere uran.

I afsnit 4.3 nævnes nogle regler om kontrol med udførsel (eksport) af produkter med dobbelt anvendelse (dual use), det vil sige civile produkter, der også kan anvendes militært. Nogle af dem er EU-regler, der således ikke finder anvendelse i Grønland og som udgangspunkt ikke umiddelbart kan gøres anvendelige i Grønland. Grønlands Selvstyre kan dog selv indføre tilsvarende nationale regler og indgå en aftale med EU om anvendelsen af reglerne i Grønland, hvis EU vil indgå en sådan aftale. Andre eksportkontrolregler følger af internationale aftaler, som også finder anvendelse for Grønland eller ved en erklæring derom også kan gøres anvendelige for Grønland. Efter vores vurdering bør Grønlands Selvstyre overveje at tiltræde relevante regler eller indgå aftale om deres anvendelse for Grønland, hvis Grønlands Selvstyre ønsker at udnytte og eksportere uran.

4.1 Konventioner og aftaler som gælder for Grønland

Konventionerne mv. nævnt nedenfor er efter vores vurdering tiltrådt af Kongeriget Danmark med virkning (også) for Grønland. Konventionerne mv. gælder således folkeretligt for Grønland og skal dermed efterleves og opfyldes af Grønlands Selvstyre og staten for så vidt angår Grønland.

4.1.1 Det Internationale Atomenergiagentur (IAEA)

IAEA er en international organisation under FN, der fungerer som et mellemstatsligt forum for videnskabeligt og teknisk samarbejde på det nukleare område. IAEA's væsentligste arbejdsområder er at sikre en fredelig udnyttelse af kerneenergi, begrænse spredningen af kernevåben og anvendelsen af kerneenergi til militære formål.

4.1.1.1 IAEA's sikkerhedsstandarder

IAEA udarbejder løbende nye sikkerhedsstandarder og opdaterer eksisterende sikkerhedsstandarder. Sikkerhedsstandarderne er opdelt i 3 kategorier: (1) fundamentale sikkerhedsprincipper, (2) sikkerhedskrav og (3) sikkerhedsguider.

De fundamentale sikkerhedsprincipper udgør grundlaget for sikkerhedskravene og vedrører sikkerhed og beskyttelse ved udnyttelse af radioaktive materialer. Sikkerhedskravene er såkaldte "skal-krav", der har til formål at sikre en tilstrækkelig beskyttelse af mennesker og miljø. Sikkerhedsguiderne er udtryk for "best practices" inden for udnyttelse af radioaktive materialer.

Standarderne finder anvendelse på anlæg og aktiviteter, hvor der er risiko for stråling, herunder nukleare anlæg, brug af radioaktive kilder (eksempelvis uran og thorium), transport af radioaktivt materiale samt håndtering af radioaktivt affald fra nukleare og andre anlæg, der anvender eller bryder radioaktive mineraler.

FN's medlemsstater er i vidt omfang bundet af principperne i sikkerhedsstandarderne, da de ofte gengiver forpligtelser fastsat i de konventioner, som IAEA's medlemsstater som regel har tiltrådt.

Sikkerhedsstandardernes formål er at yde medlemsstaterne hjælp til at opfylde internationale forpligtelser (eksempelvis konventioner) og principper for sikkerhed og sundhed

ved anvendelse af radioaktive materialer og ved nukleare aktiviteter. Det er dog i sidste ende den enkelte stats eget ansvar at opfylde sådanne forpligtelser.

4.1.1.2 IAEA-sikkerhedsstandarder af særlig betydning for Grønland

En række af de af IAEA vedtagne sikkerhedsstandarder kan få særlig betydning for Grønland, da de vedrører aktiviteter i forbindelse med udnyttelse (herunder brydning), behandling og transport af radioaktive mineraler.

Safety Requirement No. GS-R-3 (Management System for Facilities and Activities) vedrører transport af radioaktivt materiale samt alle aktiviteter, hvor personer risikerer at blive udsat for stråling. Safety Requirement No. GS-R-3 fastlægger nogle krav i forbindelse med oprettelse, gennemførelse, vurdering og løbende forbedring af styringssystemet. Formålet med kravene er, at sikkerheden omkring aktiviteterne kontinuerligt opretholdes.

Safety Requirement No. TS-R-1 (Regulations for the Safe Transport of Radioactive Material) regulerer sikkerhedsforhold i forbindelse med enhver form for transport af radioaktivt materiale (herunder opbevaring under transporten, håndtering af det radioaktive materiale, mærkning af forsendelser, mv.) som defineret i sikkerhedsstandarden. Hver stat skal fastlægge et program til beskyttelse mod stråling ved transport af radioaktivt materiale. Programmets omfang afhænger blandt andet af sandsynligheden for eksponering mod stråling.

Safety Guide No. WS-G-1.2 (Management of Radioactive Waste from the Mining and Milling of Ores) indeholder anbefalinger og retningslinjer for en sikkerhedsmæssig korrekt behandling af radioaktivt affald fra brydning af radioaktive mineraler, herunder især uran og thorium. Retningslinjerne er primært relevante i forbindelse med anlæg af nye faciliteter.

Safety Guide No. RS-G-1.6 (Occupational Radiation Protection in the Mining and Processing of Raw Materials) har til formål at give praktiske anbefalinger og retningslinjer for opfyldelse af betingelserne for beskyttelse af arbejdere i mineindustrien.

4.1.1.3 IAEA's ikke-bindende vejledninger

IAEA har udstedt en vejledning om sikkerhedsforanstaltninger vedrørende radioaktive kilder, hvorefter stater, der importerer eller eksporterer radioaktive kilder, bør sikre, at transporten sker i overensstemmelse med vejledningen. IAEA har endvidere udstedt en vejledning om import og eksport af radioaktive kilder, som er udarbejdet i tilknytning til vejledningen om sikkerhedsforanstaltninger vedrørende radioaktive kilder. Vejledningerne vil alene have betydning for Grønland, hvis der påtænkes eksport af radioaktive kilder som defineret i vejledningen om sikkerhedsforanstaltninger vedrørende radioaktive kilder.

4.1.2 Konvention om fysisk beskyttelse af nukleare materialer og anlæg

Konventionens formål er at sikre, at der ved transport af nukleare materialer træffes foranstaltninger til fysisk beskyttelse af nukleare materialer mod ulovlig tilegnelse og misbrug, eksempelvis anvendelse til våben. Konventionen har endvidere til formål at sikre den fysiske beskyttelse af nukleare materialer til fredelig benyttelse.

Ved en ændring af konventionen i 2005 skærpedes konventionens bestemmelser for at imødegå nuklear terrorisme (herunder tyveri og anden bortkomst af nukleare materialer) samt sabotage på nukleare materialer og nukleare anlæg på medlemsstaternes områder. Medlemsstaterne er forpligtet til at indføre beskyttelsesforanstaltninger, som effektivt sikrer mod tyveri og sabotage.

I 1991 tiltrådte Danmark som medlem af EURATOM den oprindelige konvention, bortset fra konventionens bestemmelser om strafferetligt ansvar. Danmarks tiltrædelse af konventionen omfattede også Grønland.

Danmarks tiltrædelse af den ændrede konvention i 2005 skete med forbehold om, at Grønland indtil videre ikke var omfattet af den ændrede konvention.

4.1.3 Konvention om hurtig anmeldelse af kernekraftuheld

Efter konventionen skal parterne hurtigt varsle nukleare uheld, der kan føre til grænseoverskridende radioaktive udslip med sikkerhedsmæssige risici til følge. Konventionen gælder for udslip som følge af såvel civile som militære aktiviteter.

Konventionen blev vedtaget i september 1986 og trådte for Danmarks vedkommende i kraft i oktober 1986.³⁶ Da Danmark ikke ved undertegnelsen tog forbehold for konventionens anvendelse for Grønland, gælder konventionen også for Grønland.³⁷

Udnyttelse af uran og thorium i Grønland er dog ikke omfattet af konventionens anvendelsesområde.

4.1.4 Konvention om ansvar over for tredjeparter på den nukleare energis område ("Paris-konventionen")

Konventionens formål er at sikre, at skadelidte ved nukleare ulykker modtager en fyldestgørende og rimelig erstatning, uden at konventionen derved hindrer nødvendige skridt til at sikre udviklingen af produktionen og anvendelsen af nuklear energi til fredelige formål. Desuden sikrer konventionen en ensartethed i de forskellige landes regler om ansvar for nukleare ulykker.

Konventionen gælder for nukleare ulykker, der sker på en kontraherende stats territorium, medmindre andet fremgår af loven i den medlemsstat, hvor det ansvarlige radioaktive anlæg er beliggende.

Et erstatningskrav for skader forvoldt ved nukleare ulykker kan efter konventionen alene rettes mod indehaveren af et nukleart anlæg.

Den oprindelige konvention blev vedtaget i 1960, men i 1963 blev der vedtaget en tillægskonvention,³⁸ der forhøjede erstatningsbeløbene for eventuelle skader.

Danmark tiltrådte begge konventioner i 1974, og konventionerne trådte i kraft samme år. Danmark afgav i denne forbindelse en erklæring om, at konventionerne også skulle være gældende for Grønland.

Konventionerne finder ikke anvendelse på mineanlæg, mineaktiviteter og naturligt uran (uranmalm), men derimod kun på nukleare anlæg, sådanne anlægs aktiviteter og nukleare substanser. Udnyttelse af uran og thorium i Grønland er derfor ikke omfattet af konventionerne.

³⁶ Bekendtgørelse nr. 39 af 6. december 2007 om konventionen af 26. september 1986 om hurtig anmeldelse af kernekraftuheld. I bekendtgørelsen anføres: "Danmark undertegnede den 26. september 1986 i Wien konventionen om hurtig anmeldelse af kernekraftuheld uden ratifikationsforbehold." og "Aftalen ...trådte i medfør af aftalens artikel 12 i kraft den 27. oktober 1986."

³⁷ Efter vores vurdering er det derfor ikke korrekt, når Udenrigsministeriet i sit notat af 28. februar 2013 om "Regelsæt for radioaktive stoffer og disses gyldighed i Danmark og/eller Grønland" anfører følgende på side 3: "Der er angivelig ikke taget stilling til om konventionen skal gælde for Grønland. Danmark tiltrådte (underskrev) konventionen i september 1986, men Danmark har endnu ikke ratificeret konventionen."

³⁸ "Bruxelles-konventionen".

4.1.5 Traktat om ikke-spredning af kernevåben

Traktatens formål er at undgå spredning af kernevåben, fremme nedrustning af kernevåben og sikre retten til civil udnyttelse af atomenergi. Traktaten forpligter stater, der ikke har kernevåben, til ikke at anskaffe kernevåben. Atommagterne forpligter sig til ikke at levere kernevåben til andre stater. Alle stater forpligter sig til at indgå i forhandlinger med henblik på nedrustning.

Hver medlemsstat, der ikke besidder kernevåben, er forpligtet til at indgå overenskomster med IAEA, der fastsætter en række kontrolforanstaltninger, som medlemsstaterne skal efterleve og underlægge sig. Kontrolforanstaltningerne omfatter blandt andet kontrolinspektioner af nukleart materiale, som staterne er i besiddelse af til brug for fredelige aktiviteter.

Overenskomsterne med IAEA finder ikke anvendelse på nukleart materiale udvundet ved minedrift. Medlemsstaterne er dog forpligtet til at oplyse IAEA om transport af nukleart materiale ud af staten, og meddelelsen derom skal gives, når kontrakten med modtagerstaten er indgået (normalt mindst 2 uger før eksporten).

Som udgangspunkt er alt radioaktivt materiale omfattet af overenskomsterne med IAEA. Medlemsstaterne kan dog anmode IAEA om, at radioaktive materialer skal undtages fra overenskomsten, forudsat at mængden af radioaktivt materiale ikke overstiger visse tærskelværdier.

Traktaten om ikke-spredning af kernevåben blev vedtaget i 1968. I 1970 trådte traktaten i kraft for Danmark og Grønland. I 1972 indgik Kongeriget Danmark en overenskomst med IAEA, hvorved riget underlagde sig traktatens bestemmelser om kontrolforanstaltninger.

Da Danmark i 1973 blev medlem af EURATOM (se afsnit 4.2.1) blev overenskomsten med IAEA suspenderet, da Danmark blev omfattet af en overordnet identisk overenskomst mellem EURATOM og IAEA.

Grønlands udtræden af EURATOM-samarbejdet i 1985 medførte, at Grønland igen blev omfattet af den oprindelige overenskomst med IAEA fra 1972.³⁹

Ved en frivillig tillægsprotokol til overenskomsten med IAEA kan medlemsstater lade IAEA's kontrolforanstaltninger udvide til også at omfatte nukleart materiale udvundet ved minedrift.

Danmark ratificerede en sådan tillægsprotokol i 2004. Tillægsprotokollen er dog formentlig ikke trådt i kraft for Grønland.^{40 41}

39 IAEA, "Status List – Conclusion of safeguards agreements, additional protocols and small quantities protocols as of 31 December 2012", fodnote 12, side 6. Dokumentet findes her: http://www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/documents/sir_table.pdf

40 IAEA, "Safeguards Statement for 2011", fodnote 11, side 5. Dokumentet findes her: <http://www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/documents/es2011.pdf>

41 Energistyrelsens direktør, Ib Larsen har om tillægsprotokollen oplyst, at "Der er sket en fejl nede i systemet. Man har ikke ratificeret protokollen..." og "Den tillægsprotokol skal selvfølgelig ratificeres.", jf. artiklen "Fra atomkraft nej tak til uraneksport ja tak", Politiken, den 27. januar 2013.

4.2 Konventioner og aftaler som Grønland bør overveje at tiltræde

Konventionerne mv. nævnt nedenfor er efter vores vurdering ikke tiltrådt af Kongeriget Danmark med virkning (også) for Grønland. Konventionerne mv. gælder således ikke folkeretligt for Grønland og skal dermed ikke efterleves og opfyldes af Grønlands Selvstyre og staten for så vidt angår Grønland.

Efter vores vurdering bør Grønland overveje at tiltræde konventionerne mv. I det omfang konventionerne mv. vedrører eller også vedrører forsvarspolitiske eller sikkerhedspolitiske forhold, bør dette overvejes af Grønland og Danmark i fællesskab.

4.2.1 Det Europæiske Atomenergifællesskab (EURATOM)

Det Europæiske Atomenergifællesskab (EURATOM) er en selvstændig juridisk enhed og ikke en del af EU, men har generelt samme medlemmer som EU og ledes af EU's institutioner. Grønland var oprindeligt medlem af EURATOM, men trådte i 1985 ud af samarbejdet, jf. afsnit 4.1.5.

EURATOM har til formål at etablere og samle medlemsstaternes atomkraftindustri, koordinere medlemsstaternes forskningsprogrammer og sikre fredelig udnyttelse af atomkraft.

EURATOM's beføjelser vedrører kun anvendelse af atomkraft til civile og fredelige formål.

4.2.1.1 Rådets forordning (EURATOM) om overførsel af radioaktive materialer mellem medlemsstaterne

Forordningen, der er gennemført ved bekendtgørelse i Danmark, finder anvendelse ved eksport af radioaktive materialer fra Danmark til andre EURATOM-medlemsstater, når mængden af det radioaktive materiale overstiger bekendtgørelsens tærskelværdier.

Hver medlemsstat er forpligtet til at gennemføre kontrolforanstaltninger på medlemsstatens territorium for derved at sikre fornøden kontrol med eksport af radioaktive materialer inden for EU.

4.2.2 Konvention om fysisk beskyttelse af nukleare materialer og anlæg

Ændringerne til konventionen om fysisk beskyttelse af nukleare materialer og anlæg i 2005 er endnu ikke gældende for Grønland. Konventionen omtales i afsnit 4.1.2.

4.2.3 Konvention om nuklear sikkerhed

Konventionen om nuklear sikkerhed har til formål at sikre et højt nukleart sikkerhedsniveau på verdensplan ved at udbygge og forbedre nationale ordninger og det internationale samarbejde, at sikre en effektiv beskyttelse mod strålingsfare på alle nukleare anlæg samt at forhindre strålingsulykker og afhjælpe følgerne deraf.

Konventionen blev vedtaget i 1994 og trådte for Danmarks vedkommende i kraft i 1999. Konventionen gælder indtil videre ikke for Grønland.

4.2.4 Konventionen om sikker håndtering af brugt brændsel og radioaktivt affald

Konventionens formål er at opnå og efterfølgende bevare et højt sikkerhedsniveau inden for håndtering af brugt brændsel og radioaktivt affald på verdensplan. Dette mål skal opnås ved en styrkelse af nationale foranstaltninger og internationalt samarbejde.

Konventionen blev vedtaget i 1997 og trådte for Danmarks vedkommende i kraft i 2001. Konventionen gælder indtil videre ikke for Grønland.

4.2.5 Konventionen om bistand i tilfælde af nukleare ulykker

Konventionen fastsætter en ramme for det internationale samarbejde vedrørende bistand ved en nuklear ulykke eller et radiologisk nødstilfælde. Konventionens formål er at sikre en hurtig og effektiv reaktion, således at skadevirkningerne mindskes mest muligt.

Konventionen blev vedtaget i 1986 og trådte for Danmarks vedkommende i kraft i 2008. Konventionen gælder indtil videre ikke for Grønland.

4.3 Regler om kontrol med udførsel af produkter med dobbelt anvendelse (dual use)

Danmark har påtaget sig eller er i øvrigt bundet af en række eksportkontrolforpligtelser, herunder om kontrol med udførsel af produkter med dobbelt anvendelse (dual use-produkter), det vil sige civile produkter, der også kan anvendes militært.

Nogle af eksportkontrolforpligtelserne vedrørende produkter med dobbelt anvendelse følger af EU-regler. De finder dermed ikke anvendelse i Grønland og kan som udgangspunkt ikke umiddelbart gøres anvendelige i Grønland. Grønlands Selvstyre kan dog selv indføre tilsvarende nationale regler. Det kan fx ske ved en inatsisartutlov, der henviser til EU-reglerne og bestemmer, at de skal finde tilsvarende anvendelse i Grønland. En anden mulighed er at vedtage en inatsisartutlov, der indeholder tilsvarende regler. I begge tilfælde må Naalakkersuisut indgå en aftale med EU om anvendelsen af reglerne i Grønland og forholdet mellem Grønland og EU-landene med hensyn til reglerne og deres anvendelse.

Andre af eksportkontrolforpligtelserne vedrørende produkter med dobbelt anvendelse følger af internationale aftaler, som også finder anvendelse for Grønland eller ved en erklæring derom også kan gøres anvendelige for Grønland.

Efter vores vurdering bør Grønlands Selvstyre overveje at tiltræde relevante regler eller indgå aftale om deres anvendelse for Grønland, hvis Grønlands Selvstyre ønsker at udnytte og eksportere uran.

4.3.1 Forordningen om kontrol med produkter med dobbelt anvendelse (dual use-forordningen)

Da produkter med dobbelt anvendelse primært anvendes civilt, er de ikke underlagt et principielt udførselsforbud. Hvis produkterne er omfattet af eksportkontrolforpligtelserne, må produkterne dog kun udføres med forudgående tilladelse fra det pågældende lands myndigheder.

Kravet om udførselstilladelse gælder for de produkter, der er opført på de internationale kontrollister. Disse internationale kontrollister forhandles og vedtages i organerne for de internationale eksportkontrolregimer.⁴²

⁴² Eksportkontrolregimerne omfatter Australien Gruppen, Nuclear Suppliers Group, Missilteknologiregimet og Wassenaar Arrangementet. Disse internationale samarbejder omtales i Udenrigsministeriets rapport om "Udførsel af våben og produkter med dobbelt anvendelse fra Danmark", 2011.

Eksportkontrolforpligtelserne er gennemført i Danmark ved Rådets forordning nr. 428/2009 (dual use-forordningen).⁴³ ⁴⁴ Produkter mv. på dual use-forordningens kontrolliste er underlagt eksportkontrol.⁴⁵ Der kræves derfor tilladelse til udførsel af sådanne dual use-produkter til lande uden for EU, uanset hvem den konkrete modtager er, og hvad produktet konkret skal anvendes til.⁴⁶

I Danmark træffer Erhvervsstyrelsen i samarbejde med andre danske myndigheder beslutning om tilladelse til eksport af produkter omfattet af dual use-forordningen.

Da dual use-forordningen er en EU-retsakt, er forordningen ikke gældende for Grønland.

4.3.2 Andre eksportkontrolforpligtelser vedrørende produkter med dobbelt anvendelse (dual use)

Danmark her derudover påtaget sig andre eksportkontrolforpligtelser.

Eksportkontrolforpligtelserne er nærmere beskrevet i Udenrigsministeriets rapport om "Udførsel af våben og produkter med dobbelt anvendelse fra Danmark" fra 2011.

I rapporten anføres på side 9-12:

"Internationalt samarbejde om eksportkontrol

Danmark har påtaget sig en række eksportkontrolforpligtelser gennem ratifikation af internationale konventioner og traktater samt gennem deltagelse i eksportkontrolregimerne og det internationale samarbejde i øvrigt. I kapitel 8 gennemgås de seneste udviklinger og aktuelle spørgsmål i det internationale samarbejde på området.

FN's Sikkerhedsråds resolution 1540 fra april 2004 forpligter medlemsstaterne til at udøve eksportkontrol med masseødelæggelsesvåben, fremføringsmidler og relaterede materialer.

[...]

Traktaten om ikke-spredning af atomvåben (NPT) bestemmer, at spalteligt materiale og udrustning samt materiel til fremstilling af spalteligt materiale kun må overføres til andre lande under kontrol af Det Internationale Atomenergi Agentur i Wien (IAEA).

Zangger-komiteen er et forum for afklaring af fortolkningsspørgsmål om, hvilke produkter der er omfattet af ovennævnte bestemmelse i NPT. Komiteen vedligeholder en fælles liste over sådanne produkter.

Nuclear Suppliers Group (NSG) har til formål at sikre, at eksport af nukleare materialer, udstyr og teknologi ikke medvirker til spredning af kernevåben. Der er udarbejdet fælles retningslinjer for eksport og en liste over produkter, som skal undergives eksportkontrol. Der udveksles information om eksport og andre spørgsmål af fælles interesse.

[...]

⁴³ Rådets forordning nr. 428/2009/EF af 5. maj 2009 om en fællesskabsordning for kontrol med udførsel, overførsel, mæglervirksomhed og transit i forbindelse med produkter med dobbelt anvendelse.

⁴⁴ <http://um.dk/da/politik-og-diplomati/retsorden/nedrustning/eksportkontrol-med-dual-use-produkter/>

⁴⁵ Dual use-forordningens kontrolliste revideres jævnligt og indeholder en samlet kontrolliste for listerne i Konventionen om forbud mod kemiske våben samt listerne vedtaget i Australien Gruppen, Nuclear Suppliers Group, Missilteknologiregimentet og Wassenaar Arrangementet.

⁴⁶ Dual use- forordningens artikel 4 er en opsamlingsbestemmelse om eksportkontrol af ethvert produkt med dobbelt anvendelse, som ikke er nævnt i kontrollisten, men som kan anvendes til udvikling eller produktion af masseødelæggelsesvåben eller missiler, eller som er beregnet til militær anvendelse i lande, som er underlagt en våbenembargo.

Australien Gruppen har til formål at hindre spredning af kemiske og biologiske våben gennem eksportkontrol med komponenter og produktionsudstyr hertil. Der er udarbejdet en fælles liste over produkter, som skal undergives eksportkontrol, og der udveksles information om eksport og andre spørgsmål af fælles interesse.

Missilteknologiregimet (MTCR) har til formål at hindre udbredelse af teknologi og missiler til fremføring af masseødelæggelsesvåben. Der er udarbejdet fælles retningslinjer for eksport og en liste over produkter, som skal undergives eksportkontrol. Der udveksles information om eksport og andre spørgsmål af fælles interesse.

[...]

Wassenaar Arrangementet har til formål at bidrage til regional og international sikkerhed gennem større åbenhed og ansvarlighed i forbindelse med eksport af konventionelle våben samt produkter og teknologi med dobbelt anvendelse. Medlemmerne har udarbejdet fælles lister over produkter, som skal undergives eksportkontrol. De udveksler information om eksport og andre spørgsmål af fælles interesse.

EU's dual-use forordning nr. 428/2009 af 5. maj 2009 (som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1232/2011) er retsgrundlaget for eksportkontrollen med dual-use produkter i Danmark og de øvrige EU-lande og sætter medlemsstaterne i stand til at opfylde de ovennævnte forpligtelser til at kontrollere dual-use udførsler. Forordningen indeholder regler og procedurer for udførsel, overførsel, mæglervirksomhed og transit i forbindelse med produkter med dobbelt anvendelse.

EU's forordning nr. 329/2007 af 27. marts 2007 om restriktive foranstaltninger over for den Demokratiske Folkerepublik Korea indebærer bl.a. forbud mod eksport af varer eller teknologier, der kan bidrage til Nordkoreas programmer for masseødelæggelsesvåben eller ballistiske missiler. Forordningen er ændret ved EU's forordning nr. 1283/2009 af 22. december 2009, og bilag IA til forordningen er opdateret ved EU's forordning nr. 567/2010 af 29. juni 2010.

EU's forordning nr. 961/2010 af 25. oktober 2010 med senere ændringer om restriktive foranstaltninger overfor Iran indebærer bl.a. forbud mod eksport af varer og teknologier, som vil kunne anvendes i Irans atomprogram eller til udvikling af fremføringsmidler for atomvåben.

Forordningen indeholder bl.a. et forbud mod udførsel til Iran af hele bilag I til EU's forordning nr. 428/2009 af 5. maj 2009 med senere ændringer bortset fra kategori 5, del 1 og 2. Derudover indeholder forordningen forbud mod ydelse af teknisk bistand og mæglervirksomhed til varer og teknologi, som er omfattet af udførselsforbuddet, mens der er indført krav om tilladelse ved ydelse af teknisk bistand og mæglervirksomhed til varer og teknologi, som er omfattet af krav om udførselstilladelse."

5 Mulige behov for ændringer af lovgivningen ved en ophævelse eller ændring af nultolerancepolitikken

5.1 Danske regler der kan blive sat i kraft for Grønland

Der er i Danmark vedtaget en række love, som er relevante med hensyn til udnyttelse og eksport af uran, men som endnu ikke gælder for Grønland. Lovene kan ved kongelig anordning sættes i kraft for Grønland med de afvigelser, som de særlige grønlandske forhold tilsiger. Af særlig relevans i denne sammenhæng kan nævnes:

- Beredskabsloven
- Atomanlægsloven og atomanlægssikkerhedsloven
- Radioaktivitetsloven

Hvis disse love sættes i kraft for Grønland, vil en række bekendtgørelser, der er udstedt med hjemmel i lovene, tillige træde i kraft for Grønland.

Efter vores vurdering vedrører disse love i et vist omfang forhold, der er omfattet af Grønlands Selvstyres lovgivende og udøvende (administrative) kompetencer på råstofområdet. I det omfang det er tilfældet, må lovene ændres, så de ikke omfatter de nævnte forhold i Grønland, hvis lovene sættes i kraft for Grønland.

5.1.1 Beredskabsloven⁴⁷

Beredskabsloven skal sikre et redningsberedskab i tilfælde af ulykker og katastrofer (herunder krigshandlinger). Redningsberedskabets opgave består i at forebygge, begrænse og afhjælpe skader på personer, ejendom og miljø ved ulykker og katastrofer, herunder i forbindelse med udnyttelse af nukleare materialer.

Atomberedskabet er indtil videre et rigsanliggende. Beredskabsstyrelsen har det overordnede ansvar for planlægningen og ledelsen af atomberedskabet, herunder på Grønland og Færøerne. Eksport af nukleart materiale skal dermed godkendes af Beredskabsstyrelsen.

5.1.2 Atomanlægsloven⁴⁸ og atomanlægssikkerhedsloven⁴⁹

Atomanlægsloven gennemfører konvention af 29. juli 1960 om civilretligt ansvar på den nukleare energis område. Efter loven skal Beredskabsstyrelsen godkende etablering og drift af atomanlæg. Lovens regulering af nukleare anlæg omfatter ikke anlæg til udnyttelse af uran.

Efter lovens ordlyd og forarbejder er Grønland omfattet af loven.

Atomanlægssikkerhedsloven skulle have erstattet atomanlægsloven, men da Folketinget i 1985 besluttede, at der ikke må anvendes atomkraft i Danmark, er loven – med undtagelse af et par bestemmelser – aldrig trådt i kraft i Danmark.

Atomanlægssikkerhedsloven var tænkt som en rammelov vedrørende nukleare reaktor-anlæg, anlæg til brydning, fremstilling og opbevaring af nukleart brændsel samt transport af nukleart brændsel og radioaktive produkter. Efter loven skulle forsvarsministeren have

47 Lovbekendtgørelse nr. 660 af 10. juni 2009 af beredskabsloven.

48 Lov nr. 170 af 16. maj 1962 om nukleare anlæg (atomanlæg).

49 Lov nr. 244 af 12. maj 1976 om sikkerhedsmæssige og miljømæssige forhold ved atomanlæg mv.

givet tilladelse til drift af anlæg til brydning eller fremstilling af nukleart brændsel. Tilladelsen ville indeholde nødvendige vilkår af hensyn til sikkerheden, beskyttelse af miljøet samt andre almene interesser.

Beredskabsstyrelsen skulle have ført tilsyn med overholdelse af vilkårene, herunder ved at meddele påbud, der af sikkerhedsmæssige grunde blev skønnet nødvendige for vilkårenes og betingelsernes overholdelse.

5.1.3 Radioaktivitetsloven⁵⁰

Efter radioaktivitetsloven må radioaktive stoffer kun fremstilles, indføres eller besiddes, hvis Sundhedsstyrelsen har meddelt tilladelse dertil. Sundhedsstyrelsen fører tilsyn med, at loven overholdes.

Hvis radioaktivitetsloven sættes i kraft for Grønland,⁵¹ vil bekendtgørelse om undtagelsesregler fra radioaktivitetsloven, bekendtgørelse om sikkerhedsforanstaltninger ved brug mv. af radioaktive stoffer, bekendtgørelse om beskyttelsesforanstaltninger mod uheld i nukleare anlæg mv. og bekendtgørelse om transport af radioaktive stoffer også træde i kraft for Grønland.

5.1.3.1 Bekendtgørelse om undtagelsesregler fra radioaktivitetsloven⁵²

Bekendtgørelsen fastsætter regler for tilladelse til brug mv. af radioaktive stoffer. Der kræves ikke tilladelse for naturligt forekommende radioaktive stoffer, hvis den radioaktive stråling er under de tærskelværdier, som er fastsat i bekendtgørelsens bilag.⁵³

5.1.3.2 Bekendtgørelse om sikkerhedsforanstaltninger ved brug mv. af radioaktive stoffer⁵⁴

Bekendtgørelsen indeholder bestemmelser om, hvilke sikkerhedsforanstaltninger der skal iagttages i forbindelse med indførsel, fremstilling, anvendelse, opbevaring, transport og bortskaffelse af radioaktive stoffer.

Sikkerhedsforanstaltningerne skal gennemføres i henhold til de almindelige retningslinjer, som den Internationale Kommission for Radiologisk Beskyttelse (ICRP) anbefaler. Endvidere kræves, at strålingsdoserne ikke overskrider ICRP's anbefalinger, samt at det tilstræbes, at strålingsdoserne ligger væsentligt under anbefalingerne.

Sundhedsstyrelsen er forpligtet til at gøre brugere af radioaktive stoffer bekendt med de retningslinjer, der anbefales af ICRP. Bekendtgørelsen bemyndiger desuden Sundhedsstyrelsen til at fastsætte regler om indførsel af radioaktive stoffer. I samarbejde med de

50 Lov nr. 94 af 31. marts 1953 om brug m.v. af radioaktive stoffer.

51 Udenrigsministeriet anfører i sit notat af 28. februar 2013 om "Regelsæt for radioaktive stoffer og disses gyldighed i Danmark og/eller Grønland" på side 6: "Statsministeriet har i 2008 resolveret, at loven ikke kan sættes i kraft for Grønland, da en sådan ikraftsættelse skulle have fundet sted før selvstyrets overtagelse af sundhedsområdet pr. 1. januar 1992". I radioaktivitetslovens § 9 anføres dog stadig: "Loven kan ved kongelig anordning sættes i kraft for Grønland med de afvigelser, som de særlige grønlandske forhold tilsiger."

52 Bekendtgørelse nr. 192 af 2. april 2002 om undtagelsesregler fra lov om brug m.v. af radioaktive stoffer.

53 Forekomsterne af uran og thorium i Kvanefjeld overstiger tærskelværdierne i bilaget.

54 Bekendtgørelse nr. 574 af 20. november 1975 om sikkerhedsforanstaltninger ved brug m.v. af radioaktive stoffer.

myndigheder, der er ansvarlige for det pågældende transportområde, er Sundhedsstyrelsen endvidere bemyndiget til at fastsætte nærmere regler for transport af radioaktive materialer. Reglerne skal udfærdiges på grundlag af IAEA's retningslinjer med de afvigelser, som danske forhold kræver.

Sundhedsstyrelsen og Arbejdstilsynet fører tilsyn med institutter, laboratorier og virksomheder, som opbevarer eller anvender radioaktive stoffer. Sundhedsstyrelsen og de til styrelsen knyttede sagkyndige har til enhver tid adgang til at foretage besigtigelser og målinger til bedømmelse af sikkerhedsforanstaltningernes tilstrækkelighed.

5.1.3.3 Bekendtgørelse om beskyttelsesforanstaltninger mod uheld i nukleare anlæg (atomanlæg) m.m.⁵⁵

Efter bekendtgørelsen skal Sundhedsstyrelsen fastsætte de strålingsdoser, der af hensyn til befolkningens sikkerhed ikke må overskrides i forbindelse med driften af et nukleart anlæg. Derudover regulerer bekendtgørelsen udarbejdelsen af sikkerhedsrapporter i forbindelse med atomanlæg. Bekendtgørelsen fastsætter endvidere, at der skal udarbejdes en beredskabsplan for hvert nukleart anlæg i riget samt for hver dansk havn, der skal modtage atomskibe.

5.1.3.4 Bekendtgørelse om transport af radioaktive stoffer⁵⁶

Bekendtgørelsen er udarbejdet på grundlag af IAEA's regler for sikker transport af radioaktivt materiale og suppleres i øvrigt af de almindelige regler for vej-, jernbane-, luft- og søtransport af radioaktive stoffer.

Efter bekendtgørelsen er der et generelt forbud mod at sende eller modtage radioaktive stoffer til eller fra udlandet med posten. Der er endvidere begrænsninger på indenlandsk forsendelse af radioaktive stoffer med posten.

Bekendtgørelsen indeholder bestemmelser om særlige godkendelser og meddelelser. Transportører (fragtførere), speditørfirmaer med flere, som transporterer eller transitopbevarer radioaktive stoffer, skal meddele dette til Sundhedsstyrelsen, og der er krav om et særligt transitopbevaringsrum, hvor afskærmningen sikrer, at ingen uden for rummet udsættes for stråling, der overstiger dosisgrænserne. Endvidere skal en transportør, der forestår transporter, der kræver forhåndsmeddelelse, godkendes af Sundhedsstyrelsen.

Ved uheld forpligter bekendtgørelsen alle involverede til at medvirke til at afværge og begrænse faren.

5.1.3.5 Bekendtgørelse om kontrol med den fredelige udnyttelse af nukleare materialer⁵⁷

Bekendtgørelsen gennemfører overenskomsten mellem Danmark og IAEA (se afsnit 4.1.5) og har til formål at forhindre, at nukleart materiale anvendes til fremstilling af kernevåben. Bekendtgørelsen fastslår, at besiddelse af nukleart materiale kræver Beredskabsstyrelsens tilladelse, og at nukleart materiale ikke kan eksporteres uden Beredskabsstyrelsens tilladelse.

Beredskabsstyrelsen kan bemyndige personer til at foretage nødvendige kontrolforanstaltninger, herunder besigtigelser, målinger og udtagning af prøver.

55 Bekendtgørelse nr. 278 af 27. juni 1963 om beskyttelsesforanstaltninger mod uheld i nukleare anlæg (atomanlæg) m.m.

56 Bekendtgørelse nr. 993 af 5. december 2001 om transport af radioaktive stoffer.

57 Bekendtgørelse nr. 315 af 27. juni 1972 om kontrol med den fredelige udnyttelse af nukleare materialer.

Efter vores vurdering gælder bekendtgørelsen for Grønland, da bekendtgørelsen er fastsat i medfør af atomanlægsloven, som gælder for Grønland, og da der ikke i bekendtgørelsen er taget forbehold for Grønland.

Udenrigsministeriet anfører dog i sit notat: "Det er uklart, om bekendtgørelsen gælder for Grønland, og det er uklart, hvilken myndighed, som administrerer bekendtgørelsen."⁵⁸ Det bør derfor afklares, om bekendtgørelsen gælder for Grønland.

5.1.3.6 Bekendtgørelse om overførsel af radioaktive stoffer⁵⁹

Bekendtgørelsen fastslår, at overførsel i Danmark af radioaktive stoffer, der overstiger nogle nærmere fastsatte tærskelværdier, er omfattet af reglerne i Rådets forordning om overførsel af radioaktive materialer mellem medlemsstaterne. Forordningen kræver at dem, der overfører radioaktive materialer, forinden skal have indhentet en erklæring om, at modtagerne overholder reglerne i bestemmelseslandet. Endvidere stilles krav om, at modtagerne skal give en række oplysninger til de relevante myndigheder i bestemmelseslandet. Indførsel af radioaktive materialer fra et land uden for EU kræver desuden Sundhedsstyrelsens tilladelse i hvert enkelt tilfælde.

5.2 Atomskaederstatningsloven⁶⁰

Atomskaederstatningsloven, der gennemfører to OECD-konventioner med tilhørende protokoller i dansk ret, er gældende for Grønland.

Loven fastslår, hvem der er erstatningsansvarlig i tilfælde af, at der ved en ulykke i et nukleart anlæg eller under transport af nukleare materialer forvoldes nuklear skade. Der gælder både en erstatningspligt for anlægsindehaveren og en sekundær erstatningspligt for staten.

Efter lovens definitioner af "nukleart brændsel", "nuklear substans", "nukleart anlæg" og "nuklear skade" omfatter ansvaret for nuklear skade blandt andet ikke skade, som er forårsaget af radioaktive egenskaber ved naturligt uran (eller udarmet uran) uden for et nukleart anlæg, herunder i en mine, på et opbevarings- eller forarbejdningssted ved en mine eller et andet sted, eller under transport fra en mine eller til eller fra et opbevarings- eller forarbejdningssted.

Nukleare skader som følge af udnyttelse af uran i Grønland er således som udgangspunkt ikke omfattet af loven.

I 2008 blev vedtaget en lovændring, der implementerer ændringsprotokollerne fra 2004 i Danmark, og som blandt andet medfører et ubegrænset erstatningsansvar for anlægsindehaveren.

Lovændringen er ikke trådt i kraft endnu. Som udgangspunkt vil lovændringen ikke gælde for Grønland, men loven vil ved kongelig anordning kunne sættes i kraft for Grønland.

58 Udenrigsministeriets notat af 28. februar 2013 om "Regelsæt for radioaktive stoffer og disses gyldighed i Danmark og/eller Grønland", side 14.

59 Bekendtgørelse nr. 546 af 23. juni 1993 om overførsel af radioaktive stoffer.

60 Lov nr. 332 af 19. juni 1974 om erstatning for atomskaeder (nukleare skader).

5.3 Ændring af råstofloven og anden grønlandsk lovgivning

Efter vores vurdering vil råstofloven som udgangspunkt kunne anvendes uden væsentlige ændringer ved en ophævelse af nultolerancepolitikken og meddelelse af tilladelser til udnyttelse og eksport af uran og andre radioaktive mineraler. Det vil dog formentlig være hensigtsmæssigt at foretage enkelte ændringer af loven, særligt for at sikre en klar gennemførelse i grønlandske ret af internationale regler vedrørende udnyttelse og eksport af uran og andre radioaktive mineraler mv.

Desuden må Naalakkersuisut fastsætte nærmere og særlige bestemmelser om udnyttelse og eksport af uran og andre radioaktive mineraler. Bestemmelserne kan fastsættes ved udstedelse af bekendtgørelser og meddelelse af udnyttelsestilladelser med relevante tilladelsesvilkår.

Endvidere vil det formentlig være hensigtsmæssigt at foretage visse andre ændringer af grønlandsk lovgivning, således at den også er tilpasset de særlige forhold vedrørende udnyttelse og eksport af uran og andre radioaktive mineraler.

6 Forskellige retlige følger ved henholdsvis en ophævelse eller en ændring af nultolerancepolitikken

På Inatsisartuts efterårssamling 2012 (EM 2012) stillede Siumut beslutningsforslag om, at Naalakkersuisut blev pålagt at arbejde for indførelse af en øvre grænse for indholdet (koncentrationen) af uran på 0,1 % for alle mineraler, der må udnyttes i Grønland.⁶¹

Ændres nultolerancepolitikken i overensstemmelse med Siumuts forslag, vil det fx være muligt at udnytte uran fra Kvanefjeld, hvor koncentrationen af uran er på ca. 0,0365 %.⁶²

Ved en sådan ændring af nultolerancepolitikken vil konventionerne mv. nævnt ovenfor i afsnit 4.1 ligeledes finde anvendelse.⁶³

Det skyldes særligt, at anvendelsen af konventionerne mv. oftest afhænger af typen af de radioaktive mineraler, der udnyttes, eller af de radioaktive mineralers radioaktivitet.⁶⁴ Derimod er et områdes nærmere koncentration af radioaktive mineraler ikke i sig selv afgørende for, om en konvention mv. finder anvendelse.

Der er således ikke væsentlige retlige forskelle mellem at ophæve nultolerancepolitikken eller at ændre nultolerancepolitikken ved at forhøje den tilladte grad af koncentrationen af de radioaktive mineraler, der må udnyttes.

Der er endvidere områder i Grønland, hvor det ikke er muligt at ændre nultolerancepolitikken på en måde, som retligt adskiller sig fra at ophæve nultolerancepolitikken.

61 Dagsordenspunkt nr. 157 på efterårssamlingen 2012 (EM2012/157).

62 Koncentrationen af uran i Kvanefjeld er ret lav sammenlignet med andre kendte uranforekomster i verden. Se fx Per Kalvig, Karsten Secher og Gert Asmund, Udvinning af uran i Grønland, 2012, side 4-11 og særligt side 22-23. Se også Jesper Otto Edelbo, PwC, "Anvendelse af og markedet for uran samt økonomiske konsekvenser ved udnyttelse af uran i Grønland", 2013, afsnit 2.4.

63 I udenrigsminister Villy Søvnalds talepapir fra et åbent samråd den 7. februar 2013 anføres: "En ændring eller ophævelse af nul-toleranceprincippet vil have implikationer for Kongerigets sikkerhedspolitik, inkl. internationale forpligtelser ...".

64 Radioaktivitet måles sædvanligvis i enheden "Becquerel" (forkortet "Bq").

I området ved Kvanefjeld er radioaktiviteten af uran fx så høj, at relevante konventioner mv. vil finde anvendelse ved enhver form for udnyttelse af uran.

Ud fra et retligt og retsteknisk synspunkt vil en generel ophævelse af nultolerancepolitikken derfor være at foretrække frem for en ændring deraf ved at tillade, at rettighedshavere kan udnytte mineraler med en koncentration af uran på op til 0,1 %.

Nultolerancepolitikken kan dog ændres på den måde, at udnyttelse og opbevaring i Grønland tillades, og at eksport ikke tillades, indtil eksportforbuddet eventuelt måtte blive ændret ved en senere (yderligere) ændring af nultolerancepolitikken. En sådan ændring vil groft sagt medføre, at nationale og internationale regler om udnyttelse og opbevaring af uran i Grønland vil finde anvendelse og skal efterleves, og at nationale og internationale regler om eksport og salg af uran generelt ikke vil finde anvendelse og ikke skal efterleves.

Ved en sådan ændring af nultolerancepolitikken vil der dog også gælde særlige krav til udnyttelse og opbevaring af radioaktive mineraler, både efter nationale og internationale regler. Grønland Selvstyre må derfor sikre, at disse regler overholdes og efterleves, hvis Naalakkersuisut meddeler tilladelser til udnyttelse og opbevaring af uran eller andre radioaktive mineraler. Reglernes krav er særligt fastsat under hensyn til sikkerhed, sundhed og miljø.⁶⁵ Desuden vil Grønlands Selvstyre være forpligtet til at fastsætte og håndhæve regler, der sikrer uran og andre radioaktive mineraler mod tyveri, uretmæssig eksport og lignende.⁶⁶

⁶⁵ Se ovenfor i afsnit 4.1.1 om IAEA og IAEA's sikkerhedsstandarder.

⁶⁶ Konvention om fysisk beskyttelse af nukleare materialer og anlæg.

Bilag 6

Notat om Naalakkersuisuts udenrigspolitiske beføjelser i lyset af en mulig ophævelse eller ændring af nultolerancepolitikken for udnyttelse af uran og andre radioaktive mineraler af 21. august 2013

JUSTITSMINISTERIET
UDENRIGSMINISTERIET

Notat om Naalakkersuisuts udenrigspolitiske beføjelser i lyset af en mulig ophævelse eller ændring af nultolerancepolitikken for udnyttelse af uran og andre radioaktive mineraler

1 De statsretlige rammer for Naalakkersuisuts adgang til at foretage udenrigspolitiske dispositioner

1.1. Efter grundlovens § 19, stk. 1, 1. pkt., handler kongen (regeringen) på rigets vegne i mellem-folkelige anliggender. Med udtrykket "handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender" tænkes på kompetencen til at handle faktisk og retligt på den danske stats vegne umiddelbart i forhold til andre stater og internationale organisationer mv., jf. herom f.eks. Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret (2012), side 192.

De enkelte dele af riget har efter grundloven ikke en selvstændig kompetence til at handle i mellem-folkelige anliggender. Det vil derfor forudsætte en grundlovsændring, hvis Grønland statsretligt skulle have adgang til på egne vegne at handle i mellemfolkelige anliggender (dvs. anliggender, der er omfattet af grundlovens § 19), herunder indgå traktater, som alene er bindende for Grønland og ikke den danske stat som sådan.

Regeringens kompetence efter grundlovens § 19 er en grundlovsumiddelbar kompetence – et såkaldt regeringsprærogativ. Dette antages bl.a. at indebære, at Folketinget ikke kan vedtage love, der begrænser regeringens adgang til at handle på rigets vegne i mellem-folkelige anliggender. Vedtager Folketinget en sådan lov, må det således antages, at regeringen konkret og generelt kan gennembryde loven ved en regeringsbeslutning efter grundlovens § 19, jf. bl.a. Jens Peter Christensen m.fl., *ibid.*, side 191 f., Peter Germer, *Statsforfatningsret* (5. udgave, 2012), side 245, og Alf Ross, *Dansk Statsforfatningsret I* (3. udgave ved Ole Espersen, 1980), side 377. Se også Max Sørensen, *Statsforfatningsret* (2. udgave ved Peter Germer, 1973), side 200 f., og Poul Andersen, *Dansk Statsforfatningsret* (1954), side 482.

Grundloven er imidlertid ikke til hinder for, at Naalakkersuisut – med respekt for regeringens grundlovsumiddelbare kompetence – kan bemyndiges til at handle på rigets vegne i en række mellemfolkelige anliggender, som det er sket ved lov om Grønlands Selvstyre (lov nr. 473 af 12. juni 2009) (selvstyreloven) og den tidligere gældende lov om Grønlands Landstyes indgåelse af folkeretlige aftaler (lov nr. 577 af 24. juni 2005).

1.2. De grundlovs-mæssige rammer for at bemyndige Naalakkersuisut til at handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender er nærmere beskrevet under pkt. 4.5.4 og pkt. 7 (navnlig pkt. 7.2) i de almindelige bemærkninger til forslag til lov om Grønlands Selvstyre (L 128 – 2008-09 (1. samling)) samt i Justitsministeriets notat af 3. november 2004 om adgangen til at overføre yderligere beføjelser til de grønlandske myndigheder, som er optrykt som bilag 2 til det pågældende lovforslag.

Det fremgår således af pkt. 7.2 i de almindelige bemærkninger til forslaget til selvstyrelov, at grundloven ikke kan antages at være til hinder for, at Naalakkersuisut bemyndiges (gives fuldmagt) til at handle i mellemfolkelige anliggender, der *alene* angår Grønland og ikke tillige berører andre dele af riget.

Det anføres endvidere under pkt. 7.2, at det forhold, at bemyndigelsen alene vil kunne omfatte anliggender, der vedrører Grønland, *for det første* må indebære, at bemyndigelsen til at handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender skal være afgrænset til de sagsområder, hvor Grønland har fået overført den lovgivende og administrative kompetence – det vil sige sagsområder, hvor Naalakkersuisut selv kan foretage de nødvendige lovændringer og administrative handlinger mv. i forbindelse med indgåelse af internationale aftaler. *For det andet* anføres det, at de internationale aftaler, som Naalakkersuisut indgår på rigets vegne, i kraft af den nævnte bemyndigelse alene kan udstrækkes til territorialt at gælde for Grønland.

Det fremhæves under pkt. 7.2, at der med en sådan bemyndigelsesordning ikke vil være tale om en egentlig overladelse af beføjelser til at handle i mellemfolkelige anliggender, og at regeringen derfor fortsat vil have udenrigspolitisk kompetence også i de anliggender, der omfattes af en bemyndigelse til Naalakkersuisut.

Selvom den lovgivende og administrative kompetence på et givent sagsområde er overført til de grønlandske myndigheder, kan regeringen således fortsat udøve sin grundlovs-umiddelbare kompetence til at handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender, der berører det pågældende sagsområde. Samtidig vil hele riget være folkeretligt bundet af aftaler indgået af Grønland.

Det anføres desuden under pkt. 7.2, at hensynet til rigsenheden og grundlovens § 19 endvidere indebærer, at Naalakkersuisut ved udøvelsen af udenrigspolitiske handlinger – der bliver folkeretligt bindende for hele riget – vil være afskåret fra at handle i strid med rigets interesser, herunder rigets generelle udenrigspolitik. Naalakkersuisut vil således ikke kunne foretage udenrigspolitiske dispositioner, der er i konflikt med de øvrige rigsdeles interesser, herunder indgå aftaler, der strider mod generelle principper for rigets udenrigspolitik på det pågældende sagsområde.

Det anføres endelig under pkt. 7.2, at det med henblik på at sikre overensstemmelse med rigets generelle udenrigspolitik er en forudsætning for en ordning, hvor Naalakkersuisut får bemyndigelse til at handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender, at etableres en ordning, som sikrer, at regeringen i fornødent omfang underrettes og konsulteres forud for dispositioner på det udenrigspolitiske område.

1.3. Særlig for så vidt angår det forsvars- og sikkerhedspolitiske område bemærkes det, at det i den statsretlige litteratur er gjort gældende, at forsvars- og sikkerhedspolitiske anliggender ikke kan overlades til hjemmestyret, jf. Frederik Harhoff, Rigsfællesskabet (1993), side 491 f. Se hertil også betænkning nr. 837/1978 om hjemmestyre i Grønland, side 18 og 23.

Det anføres i Justitsministeriets notat af 3. november 2004 om adgangen til at overføre yderligere beføjelser til de grønlandske myndigheder, at denne opfattelse må antages at bygge på, at disse anliggender efter deres karakter nødvendigvis vedrører hele riget.

Det anføres endvidere i notatet, at det bl.a. på den nævnte baggrund må antages, at hensynet til rigsenheden og grundlovens § 19 er til hinder for, at det overlades til de grønlandske myndigheder at udøve beføjelser i forsvars- og sikkerhedspolitiske anliggender.

Det forsvars- og sikkerhedspolitiske område vil på den nævnte baggrund ikke kunne være omfattet af en bemyndigelse til Naalakkersuisut til at handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender.

2 Selvstyrelovens rammer for Naalakkersuisuts adgang til at foretage udenrigspolitiske dispositioner

2.1. Inden for de ovenfor under pkt. 2 anførte statsretlige rammer er der i selvstyreloven meddelt Naalakkersuisut bemyndigelse (fuldmagt) til at handle på rigets vegne i en række mellemfolkelige anliggender.

Selvstyreloven bygger på betænkning nr. 1497/2008 afgivet af Grønlandsk-dansk selvstyrekommission (Selvstyrekommissionen). Som det fremgår både af Selvstyrekommissionens betænkning og af bemærkningerne til forslaget til selvstyrelov, er regeringens opfattelse af de statsretlige rammer, der svarer til det ovenfor under pkt. 2 anførte, lagt til grund for fuldmagtsordningen på det udenrigspolitiske område i selvstyreloven, selvom alle medlemmer af Selvstyrekommissionen ikke nødvendigvis tilslutter sig regeringens opfattelse. Selvstyreloven må på den baggrund forstås og fortolkes i lyset af de under pkt. 2 anførte statsretlige rammer.

2.2. Selvstyrelovens kapitel 4 om udenrigsanliggender indeholder de specifikke bestemmelser om selvstyrets deltagelse i det internationale samkvem. Kapitlet indledes med følgende bestemmelse:

”§ 11. Naalakkersuisut kan handle i mellemfolkelige anliggender som fastsat i dette kapitel og i aftaler med regeringen.

Stk. 2. Regeringen og Naalakkersuisut samarbejder i mellemfolkelige anliggender som fastsat i dette kapitel med henblik på at sikre såvel Grønlands interesser som Kongeriget Danmarks samlede interesser.

Stk. 3. De beføjelser, som gives Naalakkersuisut i dette kapitel, begrænser ikke de danske myndigheders forfatningsmæssige ansvar og beføjelser i mellemfolkelige anliggender, idet udenrigs- og sikkerhedspolitik er rigsanliggender.”

Med udgangspunkt i den statsretlige opfattelse, som er anført ovenfor under pkt. 2, fastslås det således i § 11, stk. 3, at udenrigs- og sikkerhedspolitik er rigsanliggender, og at rigsmyndighedernes ansvar og beføjelser efter grundloven bevares. Dette gælder også i relation til spørgsmål, hvor Naalakkersuisut kan forhandle og indgå aftaler uden udenrigstjenestens medvirken (jf. bestemmelserne i § 12 som beskrevet nedenfor).

Herefter fastlægges de nærmere procedurer for Grønlands deltagelse i det internationale samkvem i flg. to hovedkategorier:

I § 12 behandles de tilfælde, hvor Naalakkersuisut selv kan forhandle og indgå folkeretlige aftaler uden udenrigstjenestens medvirken.

I § 13 behandles tilfælde, hvor regeringen handler på rigets vegne og dermed også med virkning for Grønland. Bestemmelsen fastlægger bl.a. de nærmere rammer for inddragelse af Naalakkersuisut i disse tilfælde.

Begge de to hovedkategorier i §§ 12 og 13 angår alene forhandling og indgåelse af folkeretlige aftaler og andre bindende internationale forpligtelser. Hermed sigtes til aftaler og forpligtelser, der er retligt bindende efter de folkeretlige regler om indgåelse af traktater eller andre folkeretlige regler. Ifølge pkt. 7.3 i de almindelige bemærkninger til forslaget til selvstyrelov er de bærende principper i disse bestemmelser dog helt generelle principper, som også må komme til udtryk i forbindelse med "andre internationale kontakter og forhandlinger end dem, der sigter på indgåelse af folkeretligt bindende forpligtelser".

2.2.1. I selvstyrelovens § 12 bemyndiges Naalakkersuisut til selv at indgå visse folkeretlige aftaler uden udenrigstjenestens medvirken, herunder til selv at føre forhandlingerne. Rammerne for bemyndigelsen til Naalakkersuisut til at indgå sådanne aftaler fremgår navnlig af § 12, stk. 1 og 4, der har følgende ordlyd:

"§ 12. Naalakkersuisut kan med fremmede stater og internationale organisationer forhandle og indgå folkeretlige aftaler på rigets vegne, herunder forvaltningsaftaler, som alene vedrører Grønland og fuldt ud angår overtagne sagsområder.

[...]

Stk. 4. Folkeretlige aftaler, som berører forsvars- og sikkerhedspolitikken, samt folkeretlige aftaler, som skal gælde for Danmark, eller som forhandles inden for en international organisation, hvoraf Kongeriget Danmark er medlem, forhandles og indgås efter reglerne i § 13."

Det anføres i bemærkningerne til § 12 i forslaget til selvstyrelov, at bestemmelsen kun angår folkeretlige aftaler, der fuldt ud ligger inden for områder, som er overtaget af Grønlands Selvstyre. Det anføres endvidere, at § 12 således ikke finder anvendelse i forhold til aftaler, hvori der også indgår emner, der falder uden for overtagne sagsområder. Spørgsmålet om, hvor detaljeret bedømmelsen af denne betingelse skal være, må ifølge bemærkningerne fastlægges i praksis, hvor der må udøves rimelige skøn i forhold til de konkrete aftaleudkast, der skal forhandles.

Herudover er det en forudsætning for anvendelse af § 12, at den folkeretlige aftale alene vedrører Grønland.

2.2.2. Det følger af selvstyrelovens § 12, stk. 4, at visse typer af folkeretlige aftaler ikke er omfattet af bemyndigelsen i § 12. Det drejer sig bl.a. om folkeretlige aftaler, som berører forsvars- og sikkerhedspolitikken.

Selvom betingelserne i § 12, stk. 1, herunder at der er tale om et fuldt ud overtaget sagsområde, er opfyldt, vil folkeretlige aftaler, som berører forsvars- og sikkerhedspolitikken, således skulle indgås af regeringen efter proceduren fastlagt i selvstyrelovens § 13, jf. nærmere herom pkt. 3.2.4 nedenfor.

Bemærkningerne til § 12 i selvstyreloven indeholder ikke en udtømmende beskrivelse af begrebet "folkeretlige aftaler, som berører forsvars- og sikkerhedspolitikken". En sådan udtømmende beskrivelse vil i øvrigt næppe være mulig at foretage, da forsvars- og

sikkerhedspolitikken er en ganske bred betegnelse med et dynamisk indhold, og folkeretlige aftaler indholdsmæssigt kan spænde vidt. Der er i forlængelse heraf næppe grundlag for at antage, at begrebet skal forstås snævert, f.eks. til alene at omfatte folkeretlige aftaler om rene militære eller territoriale forhold.

Det må således antages, at der med selvstyrelovens § 12 og bemærkningerne hertil er lagt op til, at der skal foretages en konkret vurdering i det enkelte tilfælde.

Der peges i bemærkningerne på et forhold, som vil kunne indgå i vurderingen af spørgsmålet om fortolkningen af § 12, stk. 4. Det anføres således i bemærkningerne til § 12, at det vil være af "væsentlig betydning", om aftalen forhandles med det pågældende lands udenrigs- og forsvarsmyndigheder, eller om der alene sigtes mod forhandlinger mellem Naalakkersuisut og andre ressortmyndigheder i en fremmed stat – f. eks. miljømyndigheder eller skattemyndigheder.

Bla. i lyset af ovenstående kan det anførte forhold dog ikke stå alene ved vurderingen af, om en folkeretlig aftale berører forsvars- og sikkerhedspolitikken.

Sådan som bestemmelsen i § 12, stk. 4, er formuleret – og under hensyn til den forfatningsretlige ramme, som bestemmelsen ligger indenfor, jf. særligt pkt. 2.3 ovenfor – må det afgørende antages at være, om indholdet af den folkeretlige aftale, der påtænkes indgået, berører rigets forsvars- og sikkerhedspolitik, sådan som disse begreber almindeligvis forstås i dansk og international kontekst på det pågældende tidspunkt.

Det bemærkes i den forbindelse, at der ved fastlæggelsen af ordlyden af § 12, stk. 4, er valgt ordet "berører", der sprogligt indikerer en svagere form for tilknytning til det forsvars- og sikkerhedspolitiske område end fx ordet "vedrører". Det må i lyset heraf antages, at der ikke ved vurderingen skal foretages en afvejning mellem forsvars- og sikkerhedspolitiske hensyn og andre hensyn, idet det vil være tilstrækkeligt for, at § 12, stk. 4, finder anvendelse, at der er forhold, som taler for tilknytning til det forsvars- og sikkerhedspolitiske område.

Dette indebærer selvsagt ikke, at der ved handlen i den pågældende sag ikke vil kunne tages hensyn til andre politikker end forsvars- og sikkerhedspolitikken. Det vil i givet fald blot skulle ske inden for rammerne af § 13.

2.2.3. I tilfælde af, at selvstyrelovens § 12 finder anvendelse – og Naalakkersuisut således er bemyndiget (har fuldmagt) til selv at kunne indgå folkeretlige aftaler mv. – gælder der visse begrænsninger i bemyndigelsens omfang.

Naalakkersuisut vil ved udøvelsen af udenrigspolitiske beføjelser være bundet af rigets folkeretlige forpligtelser og i øvrigt være afskåret fra at handle i strid med rigets interesser, herunder rigets generelle udenrigspolitik.

Naalakkersuisut vil således bl.a. ikke kunne foretage udenrigspolitiske dispositioner, der er i konflikt med de forpligtelser, der følger af folkeretlige aftaler og andre internationale aftaler, som til enhver tid er bindende for riget, jf. selvstyrelovens § 16, stk. 1.

Naalakkersuisut vil endvidere ikke kunne foretage udenrigspolitiske dispositioner, der er i konflikt med de øvrige rigsdeles interesser, herunder rigets til enhver tid gældende udenrigspolitik, sådan som den er fastlagt af rigsmyndighederne, eventuelt efter inddragelse af Naalakkersuisut og Færøernes Landsstyre.

2.2.4. Som anført ovenfor under pkt. 3.2.2 er visse typer af folkeretlige aftaler ikke omfattet af bemyndigelsen i § 12. Det drejer sig bl.a. om folkeretlige aftaler, som berører forsvars- og sikkerhedspolitikken. I disse tilfælde anvendes selvstyreloven § 13, hvorefter regeringen som udgangspunkt fører forhandlingerne og indgår de folkeretlige aftaler.

Det følger af pkt. 7.5 i de almindelige bemærkninger til forslaget til selvstyrelov, at regeringen efter selvstyrelovens § 13, stk. 1, er forpligtet til at underrette Naalakkersuisut forud for forhandling om indgåelse af folkeretlige aftaler, der har særlig betydning for Grønland. Såfremt Naalakkersuisut i kraft af underretningen fra rigsmyndighederne tilkendegiver synspunkter, som ønskes inddraget i forhandlingerne, vil disse synspunkter skulle indgå i forberedelserne til forhandlingerne.

I sager, der alene vedrører Grønland, kan regeringen bemyndige Naalakkersuisut til at føre forhandlinger under medvirken af udenrigstjenesten.

Bestemmelsen i § 13, stk. 3, angår Naalakkersuisuts medundertegnelse af visse aftaler. Bestemmelsen indebærer, at aftaler, hvor Danmark og Grønland i fællesskab har været inddraget i forhandlinger, undertegnes af regeringen "i videst muligt omfang sammen med Naalakkersuisut".

3 Naalakkersuisuts adgang til at indgå folkeretlige aftaler og foretage øvrige udenrigspolitiske dispositioner med henblik på eksport af uran og andre radioaktive mineraler

3.1. Som anført ovenfor under pkt. 3 regulerer selvstyrelovens § 12 Naalakkersuisuts adgang til på egen hånd at indgå folkeretlige aftaler.

Principperne i § 12 antages også at finde anvendelse for andre internationale kontakter og forhandlinger end dem, der sigter på indgåelse af folkeretligt bindende forpligtelser, jf. pkt. 3.2 ovenfor.

Det anførte gælder også for de folkeretlige aftaler og øvrige udenrigspolitiske dispositioner, som en eventuel udvinding og eksport af uran fra Grønland aktualiserer.

Følgende skal derfor navnlig være opfyldt for, at Naalakkersuisut konkret kan agere på egen hånd på området efter selvstyrelovens § 12:

- a) De folkeretlige aftaler mv. skal alene vedrøre Grønland og fuldt ud angå overtagne sagsområder.
- b) De folkeretlige aftaler mv. må ikke berøre forsvars- og sikkerhedspolitikken.
- c) Naalakkersuisut må ikke agere i strid med rigets internationale forpligtelser og rigets generelle udenrigspolitik.

Det følger af selvstyrelovens § 1, at selvstyret har den lovgivende og udøvende magt inden for overtagne sagsområder. Ved Inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009 om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor (råstofloven) overtog Grønlands Selvstyre råstofområdet i henhold til selvstyreloven.

Selvstyret har således den lovgivende og udøvende kompetence på råstofområdet, herunder for så vidt angår efterforskning og udnyttelse af råstoffer i Grønland, hvilket også – selvom det ikke er specifikt nævnt i selvstyreloven eller bemærkningerne hertil – må omfatte uran og andre radioaktive mineraler.

Der kan imidlertid, f.eks. i forbindelse med den konkrete efterforskning og udnyttelse af de nævnte mineraler eller i forbindelse med indgåelse af en folkeretlig aftale derom, opstå spørgsmål i forhold til sagsområder, der ikke er overtaget af Grønlands Selvstyre. F.eks. vil der kunne opstå spørgsmål i forhold til arbejdsmiljø, hvilket er et sagsområde, som - i modsætning til råstofområdet - ikke er overtaget af Grønlands Selvstyre. Om en folkeretlig aftale mv. også angår sådanne øvrige sagsområder vil først og fremmest afhænge af indholdet af den pågældende aftale mv.

Endvidere kan udenrigspolitiske dispositioner med henblik på eksport af uran og andre radioaktive mineraler berøre rigets forsvars- og sikkerhedspolitik, sådan som dette begreb almindeligvis må forstås, jf. nærmere herom pkt. 3.2.2 ovenfor.

Det må således bl.a. antages, at folkeretlige aftaler og andre udenrigspolitiske dispositioner, der helt eller delvist går ud på at opnå sikkerhed for, at eksporteret uran og andre radioaktive mineraler ikke anvendes til ikke-fredelige formål, berører forsvars- og sikkerhedspolitikken, jf. selvstyrelovens § 12, stk. 4. Sådanne folkeretlige aftaler mv. vil på denne baggrund skulle indgås i overensstemmelse med proceduren fastsat i selvstyrelovens § 13.

Det bemærkes i øvrigt i den forbindelse, at en eventuel grønlandsk udvinding og eksport af uran og andre radioaktive mineraler i givet fald ville skulle ske under fuld iagttagelse af de internationale regler og kontrolforanstaltninger, der gælder på området, herunder i regi af Det Internationale Atomenergiagentur (IAEA).

Det bemærkes endvidere, at EURATOM-landene, USA, Canada og Australien, som tilsammen står for størstedelen af uraneksporten på verdens plan, indgår folkeretlige aftaler med de lande, der eksporteres uran til, med henblik på at sikre, at det eksporterede uran ikke anvendes til ikke-fredelige formål, og at uranen ikke beriges, oparbejdes eller vidresælges uden tilladelse fra det eksporterende land.

Bl.a. med henvisning til rigets mangeårige udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitiske indsats i forhold til global nedrustning og ikke-spredningsarbejde samt det forsvars- og sikkerhedspolitiske samarbejde, som Danmark i øvrigt har med de nævnte lande, må det forventes, at en eventuel eksport af uran og andre radioaktive mineraler vil aktualisere indgåelse af tilsvarende bilaterale aftaler.

Bilag 7

Notat om Naalakkersuisuts kompetencer i udenrigsforhold vedrørende udnyttelse og eksport af uran og andre radioaktive mineraler af 13. september 2013

1 Sammenfatning

Efter selvstyreloven kan Naalakkersuisut handle i udenrigsforhold. Selvstyreloven indeholder i kapitel 4 (§§ 11-16) en række regler om Naalakkersuisut og regeringens kompetencer og funktioner i forbindelse med indgåelse af folkeretlige aftaler og andre udenrigsforhold.

Reglerne i kapitel 4 må fortolkes og anvendes i sammenhæng med selvstyrelovens forord. Det fastslår, at det grønlandske folk er et folk i henhold til folkeretten med ret til selvbestemmelse, og at loven i erkendelse deraf bygger på et ønske om at fremme ligestyret og gensidig respekt i partnerskabet mellem Grønland og Danmark.

Det indebærer blandt andet, at regeringen og Naalakkersuisut skal samarbejde loyalt inden for en række områder, herunder i udenrigsforhold, for at sikre, at såvel Grønlands interesser som Kongeriget Danmarks samlede interesser varetages. Regeringen må således ikke hindre eller begrænse Naalakkersuisuts udøvelse af sine kompetencer i sager, der alene vedrører Grønland og overtagne sagsområder, herunder råstofområdet.

Regeringen må dermed ikke hindre eller begrænse Naalakkersuisuts udøvelse af sine kompetencer i sager om udnyttelse og eksport af uran og andre radioaktive mineraler, i det omfang sagerne alene vedrører forhold omfattet af Naalakkersuisuts kompetencer som udøvende myndighed (landsstyre) inden for råstofområdet.

Hvis sådanne sager om grønlandske råstofforhold også vedrører udenrigsforhold, vil Naalakkersuisut også kunne handle på Kongeriget Danmarks vegne, i det omfang udenrigsforholdene alene vedrører grønlandske råstofforhold, jf. § 12, stk. 1.

Vedrører udenrigsforholdene tillige Kongeriget Danmarks forsvars- eller sikkerhedsforhold, vil Naalakkersuisut kun kunne handle på Kongeriget Danmarks vegne i samarbejde med regeringen efter reglerne i selvstyrelovens § 13, jf. § 12, stk. 4.

Grønlands Selvstyre er undergivet de forpligtelser, der følger af folkeretlige aftaler og andre internationale regler, som til enhver tid er bindende for Kongeriget Danmark og omfatter Grønland. Hvis folkeretlige aftaler eller andre internationale regler er bindende for Kongeriget Danmark, men ikke omfatter Grønland, er Grønlands Selvstyre ikke undergivet de forpligtelser, der følger af de folkeretlige aftaler eller andre internationale regler.

Reglen i § 12, stk. 1, giver Naalakkersuisut ret til at forhandle og indgå folkeretlige aftaler inden for overtagne sagsområder, herunder råstofområdet, og dermed blandt andet folkeretlige aftaler vedrørende udnyttelse og eksport af uran og andre radioaktive mineraler.

Efter selvstyrelovens § 12, stk. 4, er visse typer af aftaler ikke omfattet af selvstyrets kompetence efter § 12, stk. 1. Sådanne aftaler skal indgås efter reglen i § 13. Reglen i § 12, stk. 4, omfatter folkeretlige aftaler, der berører forsvars- og sikkerhedspolitikken, samt

folkeretlige aftaler, der skal gælde for Danmark, eller som forhandles inden for en international organisation, hvoraf Kongeriget Danmark er medlem.

Efter § 13, stk. 1, skal regeringen underrette Naalakkersuisut forud for indledning af forhandlinger om folkeretlige aftaler, der har særlig betydning for Grønland. Reglens princip blev lovfæstet for at understrege betydningen af en tidlig inddragelse af Grønlands Selvstyre. Hvis Naalakkersuisut ved underretningen fra regeringen tilkendegiver synspunkter, der ønskes inddraget i forhandlingerne, skal disse synspunkter på ligeværdigt grundlag indgå i forberedelserne til forhandlingerne.

I sager, der alene vedrører Grønland, kan regeringen bemyndige Naalakkersuisut til at føre forhandlingerne under medvirken af udenrigstjenesten.

Aftaler, hvor Danmark og Grønland i fællesskab har været inddraget i forhandlingerne, undertegnes af regeringen, i videst muligt omfang sammen med Naalakkersuisut.

En folkeretlig aftale, der har særlig betydning for Grønland, skal inden indgåelsen eller opsigelsen forelægges Naalakkersuisut til udtalelse. Finder regeringen det nødvendigt at indgå aftalen uden tilslutning fra Naalakkersuisut, skal det i videst muligt omfang ske uden virkning for Grønland. Denne pligt gælder ikke kun, når regeringen forhandler og indgår nye folkeretlige aftaler med særlig betydning for Grønland. Pligten gælder tilsvarende, hvis regeringen indleder forhandlinger om fortolkning eller ændring af eksisterende folkeretlige aftaler, der har særlig betydning for Grønland.

Som nævnt følger det af selvstyrelovens § 12, stk. 4, sammenholdt med § 13, at Naalakkersuisut som udgangspunkt ikke er bemyndiget til selv at forhandle og indgå folkeretlige aftaler, der vedrører Kongeriget Danmarks forsvars- eller sikkerhedspolitik.

Reglen i § 12, stk. 4, vedrører kun folkeretlige aftaler med stater og internationale organisationer, jf. § 12, stk. 1. Reglen finder således som udgangspunkt ikke anvendelse på aftaler, som Grønland indgår med private virksomheder, herunder privatretlige (kommercielle) aftaler. Reglen finder som udgangspunkt heller ikke anvendelse i tilfælde, hvor Grønland meddeler private eller offentligt ejede virksomheder begunstigende og betingede forvaltningsakter vedrørende deres (kommercielle) erhvervsaktiviteter, herunder råstoffilladelser eller tilladelser vedrørende andre privatretlige erhvervsaktiviteter.

Reglen i § 12, stk. 4, om forsvars- og sikkerhedspolitikken er en undtagelse til hovedreglen i stk. 1 og angiver bestemte undtagne forhold. Reglen i § 12, stk. 4, må derfor som udgangspunkt fortolkes således, at den ikke omfatter andre forhold end de to nævnte i stk. 4, det vil sige forsvarspolitiske og sikkerhedspolitiske forhold. Desuden må reglen i § 12, stk. 4, fortolkes under hensyntagen til den retlige og faktisk sammenhæng, hvori reglen indgår, herunder reglens og selvstyrelovens formål.

Begrebet "forsvars- og sikkerhedspolitikken" i § 12, stk. 4, må derfor som udgangspunkt fortolkes på grundlag af begrebets almindelige (sædvanlige) sproglige betydning og rækkevidde. Undtagelsen for så vidt angår forsvarspolitiske udenrigsanliggender må således omfatte militære foranstaltninger og forhold, mens undtagelsen for så vidt angår sikkerhedspolitiske udenrigsanliggender må omfatte territoriale forhold og andre forhold vedrørende rigets sikkerhed. Undtagelsesreglen omfatter generelt ikke andre udenrigspolitiske områder eller forhold end dem, der er nævnt i reglen. Det indebærer, at reglen blandt andet ikke omfatter udenrigspolitik vedrørende økonomiske forhold,

handelsmæssige forhold, naturressourcemæssige forhold eller andre samfundsmæssige forhold, herunder miljøforhold eller skatteforhold.

I de specielle bemærkninger til § 12, stk. 4, anføres:

”Ved afgørelsen af, hvorvidt en given forhandling må anses at berøre forsvars- eller sikkerhedspolitikken, vil det være af væsentlig betydning, om aftalen forhandles med det pågældende lands udenrigs- og forsvarsmyndigheder, eller om der alene sigtes mod forhandlinger mellem Naalakkersuisut og andre ressortmyndigheder i en fremmed stat – f.eks. miljømyndigheder eller skattemyndigheder.”

Tilsvarende ressortmyndigheder vil blandt andet være råstofmyndigheder. Råstofområdet er således som udgangspunkt ikke omfattet af undtagelsen i § 12, stk. 4. Grønland kan derfor indgå folkeretligt forpligtende aftaler på råstofområdet, herunder forhandle og indgå sådanne aftaler med råstofmyndighederne i andre stater.

Selvstyrelovens forord fastslår som nævnt, at loven er baseret på en overenskomst mellem Naalakkersuisut og den danske regering som ligeværdige parter. Forordet må være styrende for lovens fortolkning, da forordet er en integreret del af loven.

Undtagelsesreglen i § 12, stk. 4, kan således kun finde anvendelse, hvis det i det konkrete tilfælde er nødvendigt for at varetage væsentlige forsvars- eller sikkerhedspolitiske interesser for Kongeriget Danmark, og hvis Grønlands interesse i at kunne anvende hovedreglen i § 12, stk. 1, i det konkrete tilfælde er mindre betydningsfuld (væsentlig) end Kongeriget Danmarks interesse i at kunne anvende undtagelsesreglen i stk. 4. Denne fortolkning understøttes af det statsretlige krav om i videst muligt omfang at fortolke national ret i overensstemmelse med folkeretlige regler og grundsætninger, herunder retten til selvbestemmelse for folk efter folkeretten, princippet om ligebehandling af folk efter folkeretten samt princippet om proportionalitet.

Efter selvstyrelovens § 12, stk. 4, er Naalakkersuisut ikke bemyndiget til selv at forhandle folkeretlige aftaler inden for en organisation, hvoraf Kongeriget Danmark er medlem.

Grønland har i nogle internationale organisationer, hvoraf Kongeriget Danmark er medlem, i en årrække forhandlet og indgået aftaler på vegne af Kongeriget Danmark. I selvstyrekommissionens betænkning om selvstyre i Grønland anføres det om den tidligere grønlandske fuldmagtslov, som havde en regel svarende til selvstyrelovens § 12, stk. 4:

”I relation til internationale organisationer, hvor EU-medlemsstaterne ikke er selvstændige medlemmer, og hvor EU derfor i disse organisationer kun har én stemme (fx fiskeriorganisationerne NAFO, NEAFC og NASCO), kan fuldmagtsordningen dog anvendes.”

Der er således en retssædvane eller retlig praksis, som i nogle tilfælde giver Naalakkersuisut adgang til at forhandle og indgå folkeretlige aftaler på vegne af Kongeriget Danmark inden for internationale organisationer, selvom Danmark er medlem af disse organisationer. Det må afgøres konkret i det enkelte tilfælde, om Naalakkersuisut har adgang til at gøre dette.

2 Folkeretlige regler og folkeretlig aftale om Grønlands rettigheder og kompetencer

Lov nr. 473. af 12. juni 2009 om Grønlands Selvstyre (selvstyreloven) indeholder i kapitel 4 (§§ 11-16) regler om Naalakkersuisut og regeringens kompetencer i udenrigsforhold.

Reglerne regulerer blandt andet Naalakkersuisuts kompetencer i udenrigsforhold vedrørende udnyttelse og eksport af uran og andre radioaktive mineraler.

Selvstyrelovens regler må fortolkes og anvendes på grundlag af folkeretlige regler og aftaler om Grønlands rettigheder og kompetencer med hensyn til selvbestemmelse og selvstyre. Nedenfor i dette afsnit omtales enkelte relevante folkeretlige regler og en enkelt folkeretlig aftale. Aftalen er overenskomsten mellem regeringen og Naalakkersuisut om den grønlandske selvstyreordning som fastsat i selvstyreloven.

2.1 Grønlands status som folk efter folkeretten og ret til selvbestemmelse

Det følger af folkeretten, at det grønlandske folk er et folk efter folkeretten, og at det grønlandske folk har ret til selvbestemmelse.

I national ret i rigsfællesskabet lægges det blandt andet til grund i selvstyreloven.

I selvstyrelovens forord fastslås det med følgende indledende ord:

"I erkendelse af, at det grønlandske folk er et folk i henhold til folkeretten med ret til selvbestemmelse ...".

Statsministeren og landsstyreformandens kommissorium for Grønland-dansk selvstyrekommission (selvstyrekommissionen) fastslår ligeledes, at det grønlandske folk har selvbestemmelsesret i henhold til folkeretten. I kommissoriet konstateres det således:

"det grønlandske folks selvbestemmelsesret i henhold til folkeretten"

2.2 Grønlands ret til selvstændighed

Det grønlandske folk har ret til selvstændighed, herunder ret til selv at træffe beslutning om selvstændighed, hvis det grønlandske folk ønsker det. Det følger af selvstyrelovens § 21. I stk. 1 fastslås det, at det grønlandske folk selv træffer beslutning om selvstændighed.

I selvstyrekommissionens kommissorium konstateres det også, at det grønlandske landsstyre og den danske regering er enige om, at det tilkommer det grønlandske folk at afgøre, om Grønland ønsker selvstændighed. Det konstateres videre, at selvstændigheden da skal gennemføres ved indgåelse af en aftale derom efter reglerne i grundlovens § 19 om regeringens kompetence til at indgå folkeretlige aftaler og om kravet om Folketinges samtykke ved regeringens indgåelse af folkeretlige aftaler om blandt andet indskrænkning af rigets område.

Det samme konstateres i de almindelige bemærkninger til forslaget til selvstyreloven.

Det bestemmes i selvstyrelovens § 21, stk. 2, at når det grønlandske folk har truffet beslutning om selvstændighed, skal der indledes forhandlinger mellem regeringen og Naalakkersuisut med henblik på gennemførelse af selvstændighed for Grønland. Det bestemmes videre i stk. 3, at en folkeretlig aftale mellem regeringen og Naalakkersuisut om gennemførelse af selvstændighed for Grønland skal indgås med samtykke fra Inatsisartut og skal godkendes ved en folkeafstemning i Grønland. Aftalen skal endvidere indgås af regeringen med samtykke fra Folketinget efter reglerne derom i grundlovens § 19.

Selvstændighed indebærer blandt andet, at Grønland har højhedsretten over Grønland, herunder det grønlandske landterritorium, søterritorium og luftterritorium. Det følger også af selvstyrelovens § 21, stk. 4, og bemærkningerne til denne regel i forslaget til selvstyreloven.

Selvstændighed indebærer endvidere, at Grønland ikke længere er en del af Kongeriget Danmark. Grønland kan dog have en anden tilknytning til Kongeriget Danmark, hvis Grønland ønsker dette, og det aftales med Danmark.

2.3 Grønlands rettigheder efter den folkeretlige aftale (overenskomsten) mellem regeringen og Naalakkersuisut om selvstyreordningen

I selvstyrelovens forord konstateres det som nævnt, at det grønlandske folk er et folk efter folkeretten, og at det grønlandske folk har ret til selvbestemmelse.

Det konstateres videre, at selvstyreloven i erkendelse deraf bygger på et ønske om at fremme ligeværdighed og gensidig respekt i partnerskabet mellem Danmark og Grønland. Derefter fastslås det, at selvstyreloven i overensstemmelse dermed bygger på en overenskomst (aftale) mellem Naalakkersuisut og den danske regering som ligeværdige parter.

Selvstyrelovens forord har følgende ordlyd:

”I erkendelse af, at det grønlandske folk er et folk i henhold til folkeretten med ret til selvbestemmelse, bygger loven på et ønske om at fremme ligeværdighed og gensidig respekt i partnerskabet mellem Danmark og Grønland. Loven bygger i overensstemmelse hermed på en overenskomst mellem Naalakkersuisut og den danske regering som ligeværdige parter.”

Den nævnte overenskomst (aftale) er således indgået mellem Naalakkersuisut og den danske regering som ligeværdige parter, og den udgør grundlaget for selvstyreloven og dens selvstyreordning.

Overenskomsten udgør dermed en del af det retlige grundlag for fastsættelsen af selvstyrelovens nationale regler om gennemførelse af det grønlandske folks ret til selvbestemmelse efter folkeretlige regler. Overenskomsten er således en folkeretlig aftale mellem Naalakkersuisut, som repræsentant for det grønlandske folk, og regeringen.

En anden del af det retlige grundlag for fastsættelsen af selvstyrelovens nationale regler om selvbestemmelse (selvstyre) er det grønlandske folks ret til selvbestemmelse efter folkeretlige regler.

Det grønlandske folks ret til selvbestemmelse efter folkeretlige regler begrænses ikke af selvstyrelovens regler.

Det grønlandske folk er således et folkeretssubjekt (det har folkeretssubjektivitet) i forhold til blandt andet de folkeretlige regler om folks ret til selvbestemmelse og den folkeretlige aftale (overenskomsten) mellem regeringen og Naalakkersuisut om fastsættelsen af selvstyrelovens nationale regler om gennemførelse af det grønlandske folks ret til selvbestemmelse.

Grønlands Selvstyre er som det grønlandske folks demokratisk valgte parlament/landsting (Inatsisartut) og regering/landsstyre (Naalakkersuisut) berettiget til at udøve det

grønlandske folks folkeretlige rettigheder som folk. Det gælder også for det grønlandske folks rettigheder efter de folkeretlige regler om folks ret til selvbestemmelse og den folkeretlige aftale (overenskomsten) mellem regeringen og Naalakkersuisut om den grønlandske selvstyreordning og fastsættelsen af selvstyrelovens regler derom.

Efter folkeretten kan staten således ikke ensidigt ophæve eller begrænse Grønlands Selvstyres rettigheder efter folkeretten. Rettighederne omfatter blandt andet de folkeretlige regler om folks ret til selvbestemmelse og den folkeretlige aftale ("overenskomsten") mellem regeringen og Naalakkersuisut om den grønlandske selvstyreordning og selvstyrelovens regler derom.

Det gælder, uanset om en sådan ophævelse eller begrænsning gennemføres af Folketinget ved en ændring af selvstyreloven eller vedtagelse af en anden lov eller af regeringen ved en ensidig opsigelse eller ændring af den folkeretlige aftale ("overenskomsten") mellem regeringen og Naalakkersuisut om den grønlandske selvstyreordning eller ved indgåelse af folkeretlige aftaler med andre stater.

Det gælder også, hvis en sådan ophævelse eller begrænsning gennemføres af regeringen ved fortolkning og anvendelse af national ret, herunder grundlovens § 19 og/eller selvstyrelovens kapitel 4 (§§ 11-16) om Naalakkersuisuts kompetencer i udenrigsforhold, og denne fortolkning og anvendelse ikke er i overensstemmelse med gældende ret, herunder folkeretten og national ret.

2.4 Grundlovens § 19 om regeringens kompetence i udenrigsforhold må fortolkes og anvendes i overensstemmelse med Grønlands rettigheder efter den folkeretlige aftale (overenskomsten) mellem regeringen og Naalakkersuisut om selvstyreordningen

Det følger af folkeretten, at folkeretlige aftaler ("traktater") er bindende for partnerne og skal opfyldes af parterne i god tro, og at en part ikke kan påberåbe sig national ret som begrundelse for ikke at opfylde en folkeretlig aftale (traktat).

Det er for eksempel fastslået i Wienerkonvention om traktatretten fra 1969. Konventionens artikel 26 og 27 om opfyldelse af traktater (folkeretlige aftaler) har følgende ordlyd i den engelske version:

"Article 26

"Pacta sunt servanda"

Every treaty in force is binding upon the parties to it and must be performed by them in good faith.

Article 27

Internal law and observance of treaties

A party may not invoke the provisions of its internal law as justification for its failure to perform a treaty. This rule is without prejudice to article 46."

I den danske oversættelse har artikel 26 og 27 følgende ordlyd:

"Artikel 26

Pacta sunt servanda

Enhver ikraftværende traktat er bindende for dens deltagere og skal opfyldes af dem i god tro.

Artikel 27

Intern ret og overholdelse af traktater

En deltager må ikke påberåbe sig bestemmelser i sit interne retssystem til retfærdiggørelse af sin undladelse af at opfylde en traktat. Denne regel begrænser ikke rækkevidden af artikel 46.”

Efter folkeretten kan regeringen således ikke fortolke og anvende den nationale regel i grundlovens § 19 om regeringens kompetencer i udenrigsforhold på en sådan måde, at regeringen dermed ensidigt ophæver eller begrænser Grønlands Selvstyres rettigheder efter folkeretten, herunder efter den folkeretlige aftale (”overenskomsten”) mellem regeringen og Naalakkersuisut om selvstyreordningen.

Hvis regeringen fortolker og anvender grundlovens § 19 på en sådan måde, at Naalakkersuisuts kompetencer i udenrigsforhold efter selvstyrelovens kapitel 4 (§§ 11-16) ophæves eller begrænses, vil det derfor være i strid med Naalakkersuisuts rettigheder efter folkeretten. Det vil desuden være i strid med den folkeretlige aftale (”overenskomsten”) mellem regeringen og Naalakkersuisut om den grønlandske selvstyreordning.

Hvis det måtte blive nødvendigt, vil Naalakkersuisut kunne få fastslået dette ved indbringelse af en sag derom for selvstyrelovens tvisteløsningsnævn for afgørelse af tvister (tvivlsspørgsmål) om selvstyrets kompetencer i forhold til staten.

Reglerne om tvisteløsningsnævnet for afgørelse af kompetencetvister mellem selvstyret og staten findes i selvstyrelovens kapitel 6, § 19. Efter § 19 kan Naalakkersuisut eller regeringen beslutte, at en uenighed (strid) om afgrænsningen af kompetencerne for henholdsvis selvstyret og staten skal indbringes for og afgøres af tvisteløsningsnævnet. Nævnet består af 2 medlemmer, der udpeges af regeringen, 2 medlemmer, der udpeges af Naalakkersuisut, samt 3 højesteretsdommere, der udpeges af Højesterets præsident og af hvilke den ene udpeges som formand. Hvis de 4 medlemmer, der er udpeget af regeringen og Naalakkersuisut, er enige, er sagen endelig afgjort. I modsat fald afgøres sagen af de 3 højesteretsdommere.

Tvisteløsningsnævnets afgørelser er bindende for både staten og selvstyret.

Hvis tvisteløsningsnævnet for eksempel fastslår, at selvstyret har kompetencen i udenrigsforhold vedrørende udnyttelse og eksport af uran og andre radioaktive mineraler, vil staten være bundet af tvisteløsningsnævnets afgørelse.

Statens bundethed vil følge af både de nationale regler i selvstyreloven og den folkeretlige aftale (overenskomsten) mellem regeringen og Naalakkersuisut om den grønlandske selvstyreordning og selvstyrelovens regler derom.

Statens bundethed og forpligtelse efter den folkeretlige aftale (overenskomsten) mellem regeringen og Naalakkersuisut medfører, at staten ikke ensidigt kan ophæve eller begrænse Grønlands Selvstyres rettigheder efter selvstyreloven som fastslået ved tvisteløsningsnævnets afgørelse. Statens bundethed og forpligtelse følger endvidere af de forhold, at selvstyrelovens § 19 indeholder reglerne om tvisteløsningsnævnets afgørelse af kompetencetvister, og at disse regler er aftalt ved den folkeretlige aftale (overenskomsten) mellem regeringen og Naalakkersuisut.

Den lovgivende og udøvende magt og andre kompetencer på overtagne sagsområder er således overført fra staten til Grønlands Selvstyre. Og med hensyn til denne overførsel er staten bundet og forpligtet efter både de nationale regler i selvstyreloven og den folkeretlige aftale (overenskomsten) mellem regeringen og Naalakkersuisut om den grønlandske selvstyreordning og selvstyrelovens regler derom.

Det ovenfor anførte og andre forhold indebærer, at kompetenceoverførslen netop er en egentlig kompetenceoverførsel, og at kompetenceoverførslen ikke i stedet for eksempel er en kompetencedelegation eller en kompetencebemyndigelse eller fuldmagt fra de danske myndigheder til de grønlandske myndigheder.

3 Rigsfællesskabsretlige regler og rigsfællesskabsretlig aftale om de lovgivende og udøvende myndigheders kompetencer

Selvstyrelovens regler må fortolkes og avendes på grundlag af og inden for rammerne af rigsfællesskabsretlige regler og aftaler om Grønlands rettigheder og kompetencer med hensyn til selvbestemmelse og selvstyre. Nedenfor i dette afsnit omtales enkelte relevante rigsfællesskabsretlige regler og en enkelt rigsfællesskabsretlig aftale. Aftalen er overenskomsten mellem regeringen og Naalakkersuisut om den grønlandske selvstyreordning som fastsat i selvstyreloven.

De rigsfællesskabsretlige regler er ligeledes statsretlige regler. De er dog statsretlige regler med særlig betydning for rigsfællesskabet og de enkelte rigsdele - Danmark, Færøerne og Grønlands - kompetencer vedrørende lovgivende og udøvende magt og udenrigsforhold. Desuden regulerer reglerne kompetencefordelingen og delingen mellem de tre rigsdele som ligestillede og ligeværdige parter i rigsfællesskabet. Endvidere følger det af folkeretlige aftaler (overenskomster) mellem regeringen og det færøske landsstyre om Færøernes hjemmestyre og regeringen og Naalakkersuisut om Grønlands Selvstyre, at den enkelte aftale er indgået og skal opfyldes af de to parter - regeringen og henholdsvis det færøske landsstyre eller Naalakkersuisut - som ligeværdige parter.

De rigsfællesskabsretlige regler må fortolkes og anvendes på grundlag af og i overensstemmelse med de nævnte særlige forhold vedrørende reglerne.

3.1 Grundlovens § 1 om lovens anvendelse i alle dele af Kongeriget Danmark

Det fastslås i grundlovens § 1, at loven gælder for alle dele af Kongeriget Danmark:

”§ 1. Denne grundlov gælder for alle dele af Danmarks Rige.”

Grundloven gælder således for alle tre rigsdele: Danmark, Færøerne og Grønland.

Reglen i § 1 blev indsat ved den ændring af grundloven, der skete ved vedtagelsen af den seneste og gældende grundlov i 1953.

Reglen i § 1 blev indsat for at fastslå, at Grønland er en almindelig del af Kongeriget Danmark (og ikke for eksempel en koloni), og at Grønland som rigsdel er ligestillet med Danmark og Færøerne som rigsdele.

Indtil 1953-grundlovens ikrafttræden i 1953 var Grønland en koloni for Kongeriget Danmark.

I forbindelse med udarbejdelsen af forslaget til 1953-grundloven bad statsminister Erik Eriksen i 1952 de to professorer Poul Andersen og Alf Ross udarbejde et responsum om Grønland og Færøernes statsretlige stilling. I responsummet bemærkede de blandt andet:

”Med skrivelse af 11. ds. har hr. statsministeren anmodet os om i fællesskab at ville udarbejde et responsum vedrørende problemer, som rejser sig ved en eventuel ændring af Grønlands statsretlige stilling, hvorefter landet gøres til en integrerende del af riget med repræsentation i rigsdagen, og samtidig et responsum vedrørende de ændringer i grundloven, som måtte være ønskelige efter vedtagelsen af den såkaldte selvstyrelov for Færøerne. I denne anledning skal vi udtale følgende:

Grønland er som dansk koloni undergivet det almindelige statsstyre i henhold til grundloven, herunder lovgivningsmagten, uagtet Grønland ikke er eller efter grundloven kan blive repræsenteret på rigsdagen. Iøvrigt gælder grundlovens bestemmelser, f. eks. § 78 om anholdelse og fængsling og § 80 om ejendomsretten, ikke på Grønland.

Den påtænkte ændring i Grønlands statsretlige stilling vil kunne gennemføres ved en grundlovsbestemmelse om, at grundloven gælder for alle rigets dele, og at Grønland følgelig skal være repræsenteret på rigsdagen. Desuden må der antagelig gøres forbehold om, at visse grundlovsparagraffer for Grønlands vedkommende kan fraviges, for så vidt det efter de stedlige forhold må anses for påkrævet. Således med hensyn til §§ 71, 72 og 78, jfr. lov om rettens pleje i Grønland nr. 271 af 14. juni 1951, hvis indhold på forskellige punkter er uforeneligt med de nævnte paragraffer. Vi savner det fornødne grundlag for at udtale os om, hvorvidt der kan være anledning til at gøre tilsvarende forbehold med hensyn til den kommende grundlovs bestemmelser vedrørende valgret og valgbarhed til rigsdagen. Endelig vil det være naturligt i §§ 18 og 30 at ændre ordet ”landet” til ”riget”, idet efter den påtænkte ordning enhver anledning til at sondre mellem disse begreber er bortfaldet.

De herefter fornødne grundlovsbestemmelser vil kunne affattes således:

§ X.

Bestemmelserne i denne grundlov gælder for alle dele af Danmarks rige. Som følge heraf skal Grønland for fremtiden være repræsenteret på rigsdagen.

Bestemmelserne i §§ ... 71, 72 og 78 kan for Grønlands vedkommende fraviges ved lov, for så vidt dette efter de stedlige forhold må anses for påkrævet.

§ 18 og § 30.

”Landet” ændres til ”riget”.

En grundlovsændring vedrørende Færøerne kan ikke anses for påkrævet som følge af loven om Færøernes hjemmestyre. Denne lov er givet ud fra den forudsætning, at den trufne ordning er forenelig med den gældende grundlov, og der ses ikke at være nogen anledning til at opgive denne forudsætning.

Medundertegnede Poul Andersen skal udover det ovenfor anførte udtale:

En grundlovsbestemmelse, der giver anvisning på et særligt grønlandsk selvstyre, må anses for upåkrævet og uhensigtsmæssig. Spørgsmålet om et sådant selvstyre er formentlig ikke aktuelt, og en selvstyrebestemmelse kan tænkes at få uheldige følger. Både de økonomiske og andre forhold på Grønland vanskeliggør i øvrigt i høj grad indførelsen af et grønlandsk selvstyre udover det kommunale selvstyre, som omhandles i den bestemmelse, der findes i grundlovens § 89.

En grundlovsbestemmelse, som åbner adgang til et færøsk selvstyre, som går ud over loven om Færøernes hjemmestyre eller i øvrigt måtte kunne indføres uden nogen ny grundlovsbestemmelse, må anses for uhensigtsmæssig.

Medundertegnede Alf Ross ønsker som særlig folkeretskyndig at udtale:

For Grønlands vedkommende opstår det spørgsmål, hvorledes en integration må bedømmes i forhold til Danmarks forpligtelse efter de Forenede Nationers Pagt. Som bekendt har Danmark anerkendt, at Grønland udgør et ikke-selvstyrende område, og at vi derfor med hensyn til Grønland er underkastet forpligtelserne i pagtens kapitel XI, specielt forpligtelsen efter art. 73 (b) til "at fremme selvstyre, at tage behørigt hensyn til folkenes politiske ønsker og støtte dem i den fremadskridende udvikling af deres frie politiske institutioner overensstemmende med hvert områdes og dets befolkningers særlige forhold samt disses forskellige udviklingsgrad." (Understreget her.)

Bemærkningerne til forslaget til 1953-grundloven findes i betænkning 1953 nr. 66 afgivet af forfatningskommissionen af 1946 (Forfatningskommissionens betænkning). I bemærkningerne til grundlovens § 1 anføres:

"Denne paragraf, som ikke findes i den gældende grundlov, er foranlediget af den ændring i Grønlands statsretlige stilling, som forfatningsforslaget medfører. Grønland er efter den gældende grundlov såvel som efter tidligere grundlove undergivet det almindelige danske statsstyre, herunder lovgivningsmagten; men iøvrigt gælder grundlovens bestemmelser ikke for Grønland. Grønland er således ikke repræsenteret på rigsdagen, og f. eks. grundlovens § 78 om anholdelse og fængsling og § 80 om ejendomsretten gælder ikke på Grønland.

På baggrund af den omfattende ændring, der i disse år sker i Grønlands økonomiske og sociale struktur, har de grønlandske tilforordnede i rigsdagens Grønlandsudvalg anmodet om, at der i grundloven optages en bestemmelse, hvorefter Grønland anerkendes som en integrerende del af det danske rige og på lige fod med den øvrige befolkning repræsenteres på rigsdagen. Udvalget har i skrivelse af 17. marts 1952 til statsministeren tilsluttet sig dette synspunkt, jfr. bilag 1.

For kommissionen har foreligget et af de tilforordnede professorer Poul Andersen og Alf Ross afgivet responsum (bilag 2) om Grønlands og Færøernes statsretlige stilling.

Efter at der i kommissionen var konstateret enighed om det af rigsdagens Grønlandsudvalg foreslåede, bemyndigede statsministeren i skrivelse af 13. august 1952 (bilag 3) landshøvdingen til at forhandle med landsrådet om Grønlands statsretlige stilling og den grønlandske repræsentation i rigsdagen.

I skrivelse af 29. oktober 1952 (bilag 4) har landshøvdingen meddelt, at landsrådet enstemmigt kunne tilslutte sig den af regeringen og kommissionen foreslåede bestemmelse.

Den foreslåede paragraf vil medføre, at grundloven i sin helhed får gyldighed for Grønland. Som følge heraf vil Grønland blive repræsenteret i rigsdagen.

På grund af Grønlands geografiske og klimatiske forhold har kommissionen dog anset det for nødvendigt at foreslå, at visse af grundlovens bestemmelser for Grønlands vedkommende kan fraviges ved lov." (Understreget her.)

Det følger således af grundlovens § 1 og dens forarbejder, at loven gælder for alle tre rigsdeler - Danmark, Færøerne og Grønland - og dermed for hele riget.

Det følger også af grundlovens § 1 og dens forarbejder, at alle tre rigsdeler er ligestillede i forhold til hinanden og til grundlovens regler, og at alle tre rigsdeler og deres interesser skal behandles lige og være ligeværdige.

3.2 Hjemmestyre- og selvstyrelovenes bemærkninger og regler om færøske og grønlandske myndigheders ligeværdighed i forhold til danske myndigheder

Det netop anførte følger også af forordene til og de første regler i lovene om Færøernes hjemmestyre og Grønlands Selvstyre.

I lov nr. 137 af 23. marts 1948 om Færøernes hjemmestyre (det færøske hjemmestyrelov) konstateres det følgende i forordet og § 1:

"I erkendelse af den særstilling, som Færøerne i national, historisk og geografisk henseende indtager inden for riget, har rigsdagen i overensstemmelse med vedtagelse i Færøernes lagting vedtaget og vi ved vort samtykke stadfæstet følgende lov om Færøernes forfatningsmæssige stilling i riget:

§ 1. Færøerne udgør inden for denne lovs rammer et selvstyrende folkesamfund i det danske rige. I henhold hertil overtager det færøske folk ved sin folkevalgte repræsentation, lagtinget, og en af dette oprettet forvaltning, landsstyret, inden for rigsenheden ordningen og styrelsen af færøske særanliggender som angivet i denne lov."

I lov nr. 578 af 24. juni 2005 om de færøske myndigheders overtagelse af sager og sagsområder (den færøske overtagelseslov) konstateres det i forordet, at loven bygger på en folkeretlig aftale (overenskomst) om lovens hjemmestyreordning mellem Færøernes landsstyre og regeringen som ligeværdige parter:

"Denne lov bygger på en overenskomst mellem Færøernes landsstyre og den danske regering som ligeværdige parter."

I lov nr. 579 af 24. juni 2005 om Færøernes landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler (den færøske udenrigskompetencelov) konstateres det på samme måde i forordet, at loven bygger på en folkeretlig aftale (overenskomst) om lovens udenrigskompetenceordning mellem Færøernes landsstyre og regeringen som ligeværdige parter:

"Denne lov bygger på en overenskomst mellem Færøernes landsstyre og den danske regering som ligeværdige parter."

I lov nr. 473 af 12. juni 2009 om Grønlands Selvstyre (selvstyreloven) konstateres det på tilsvarende måde i forordet, at loven bygger på en folkeretlig aftale (overenskomst) om lovens selvstyreordning og udenrigskompetenceordning mellem Naalakkersuisut og regeringen som ligeværdige parter:

"I erkendelse af, at det grønlandske folk er et folk i henhold til folkeretten med ret til selvbestemmelse, bygger loven på et ønske om at fremme ligeværdighed og gensidig respekt i partnerskabet mellem Danmark og Grønland. Loven bygger i overensstemmelse hermed på en overenskomst mellem Naalakkersuisut og den danske regering som ligeværdige parter."

3.3 Hjemmestyre- og selvstyrelovenes regler om færøske og grønlandske myndigheders kompetencer vedrørende lovgivende og udøvende magt

I den færøske hjemmestyreløvs fra 1948 konstateres det i §§ 1-4, at de færøske myndigheder kan overtage nogle bestemte sagsområder, der vedrører færøske særanliggender og er nævnt på en liste i bilaget til loven, og at lagtinget har den lovgivende magt og landsstyret har den udøvende magt inden for overtagne sagsområder:

”§ 1. Færøerne udgør inden for denne lovs rammer et selvstyrende folkesamfund i det danske rige. I henhold hertil overtager det færøske folk ved sin folkevalgte repræsentation, lagtinget, og en af dette oprettet forvaltning, landsstyret, inden for rigsenheden ordningen og styrelsen af færøske særanliggender som angivet i denne lov.

§ 2. De på den som bilag til denne lov vedføjede liste under A opførte sager og sagområder betragtes principielt som færøske særanliggender. Det færøske hjemmestyre (de i § 1, pkt. 2, nævnte organer) kan bestemme, at alle disse sager og sagområder eller nogle af dem straks skal overgå til hjemmestyret med den følge, at dette overtager de dermed forbundne udgifter. Med den samme følge kan hjemmestyret på et senere tidspunkt bestemme, at sager og sagområder på listen, der ikke straks overtages, skal overgå til hjemmestyret. På tilsvarende måde er hjemmestyret forpligtet til at overtage sager og sagområder, der er opført på listen, når det ønskes af rigsmyndighederne.

§ 3. For de på listen under B opførte sagområders vedkommende afgøres det ved nærmere forhandling, om og i hvilket omfang disse spørgsmål kan henføres til færøske særanliggender.

§ 4. For de områder, der henhører under hjemmestyret, har dette den lovgivende og administrative myndighed. De af lagtinget vedtagne og af landsstyrets formand stadfæstede love benævnes lagtingslove.”

Det følger af §§ 1 og 2 i loven fra 2005 om de færøske myndigheders overtagelse af sager og sagsområder (den færøske overtagelseslov), at loven omfatter samtlige sagsområder, bortset fra nogle enkelte nævnte sagsområder, og at de færøske myndigheder kan overtage alle sagsområder, der er omfattet af loven og ikke allerede er overtaget:

”§ 1. Denne lov omfatter samtlige sager og sagsområder, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Loven omfatter ikke følgende sager og sagsområder:

- 1) Statsforfatningen.
- 2) Statsborgerskab.
- 3) Højesteret.
- 4) Udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik.
- 5) Valuta- og pengepolitik.

§ 2. Sager og sagsområder, som er omfattet af loven, overgår til de færøske myndigheder på tidspunkter, der fastsættes af de færøske myndigheder, jf. dog stk. 2 og 3.

Stk. 2. Sager og sagsområder, der fremgår af den som bilag til loven tilføjede liste I, overgår til de færøske myndigheder på tidspunkter, der fastsættes af de færøske myndigheder efter forhandling med de danske myndigheder.

Stk. 3. I det omfang flere sager og sagsområder er anført under samme nummer på den i stk. 2 nævnte liste I, skal de pågældende sager og sagsområder overgå til de færøske myndigheder på samme tidspunkt.”

I overtagelseslovens §§ 3 og 4 konstateres det, at de færøske myndigheder har den lovgivende og udøvende magt inden for de sager og sagsområder, som overtages efter § 2:

”§ 3. De færøske myndigheder har den lovgivende og udøvende magt inden for de sager og sagsområder, der overgår efter § 2.

Stk. 2. De færøske myndigheder overtager de udgifter og reale aktiver, der er direkte forbundet med en sag eller et sagsområde, som overgår.

§ 4. Domstole, der bliver oprettet af de færøske myndigheder, har den dømmende magt på Færøerne inden for samtlige sager og sagsområder.”

Det følger af §§ 1-4 i lov om Grønlands Selvstyre fra 2009, at Grønlands Selvstyre kan overtage en lang række sagsområder, der er angivet på to lister i bilaget til loven, og at Inatsisartut har den lovgivende magt og Naalakkersuisut har den udøvende magt inden for overtagne sagsområder:

”Kapitel 1. Selvstyrets myndigheder samt domstolene

§ 1. Grønlands Selvstyre har den lovgivende og udøvende magt inden for overtagne sagsområder. Domstole, der bliver oprettet af selvstyret, har den dømmende magt i Grønland inden for samtlige sagsområder. I overensstemmelse hermed er den lovgivende magt hos Inatsisartut, den udøvende magt hos Naalakkersuisut og den dømmende magt hos domstolene.

Kapitel 2. Selvstyrets overtagelse af sagsområder

§ 2. Grønlands Selvstyre kan bestemme, at de sagsområder, der fremgår af lovens bilag, skal overgå til selvstyret.

Stk. 2. I det omfang flere sagsområder er anført under samme litra eller nummer i lovens bilag, skal de pågældende sagsområder overgå til Grønlands Selvstyre på samme tidspunkt, jf. dog stk. 3.

Stk. 3. Grønlands Selvstyre kan bestemme, at en del af de sagsområder, der er anført på liste I, litra b og liste II, nr. 15, 25 og 27 i lovens bilag, skal overgå til selvstyret.

§ 3. Sagsområder, der fremgår af bilagets liste I, overgår til Grønlands Selvstyre på tidspunkter, der fastsættes af selvstyret.

Stk. 2. Sagsområder, der fremgår af bilagets liste II, overgår til Grønlands Selvstyre på tidspunkter, der fastsættes af selvstyret efter forhandling med rigsmyndighederne.

§ 4. Naalakkersuisut og regeringen kan aftale, at sagsområder, der alene vedrører grønlandske anliggender, og som ikke er nævnt i bilaget, kan overtages af Grønlands Selvstyre.”

Hjemmestyre- og selvstyrelovenes regler om overførsel af lovgivende og udøvende magt er som nævnt baseret på en folkeretlig ret til selvbestemmelse og folkeretlige aftaler (overenskomster) om hjemmestyre- og selvstyreordningerne mellem regeringen og henholdsvis Færøernes landsstyre og Naalakkersuisut. Som det også er nævnt ovenfor er hjemmestyre- og selvstyrelovenes regler om kompetenceoverførsel også baseret på

de rigsfællesskabsretlige regler og principper om, at alle tre rigsdele - Danmark, Færøerne og Grønland - er ligestillede i forhold til hinanden og til grundlovens regler, og at alle tre rigsdele og deres interesser skal behandles lige og være ligeværdige.

Det følger deraf, at staten ikke ensidigt kan ophæve eller begrænse hjemmestyre- og selvstyremyndighedernes kompetencer og rettigheder efter hjemmestyre- og selvstyrelovens regler om overførsel af lovgivende, udøvende og dømmende magt.

En sådan ophævelse eller begrænsning kan alene ske på grundlag af en ny folkeretlig aftale (overenskomst) derom mellem regeringen og henholdsvis Færøernes landsstyre eller Naalakkersuisut.

En sådan ophævelse eller begrænsning kan således ikke gennemføres af Folketinget ved en ændring af hjemmestyrelovene eller selvstyreloven eller vedtagelse af en anden lov.

En sådan ophævelse eller begrænsning kan heller ikke gennemføres af regeringen ved en ensidig opsigelse eller ændring af den folkeretlige aftale ("overenskomsten") mellem regeringen og henholdsvis Færøernes landsstyre eller Naalakkersuisut om henholdsvis den færøske hjemmestyreordning eller den grønlandske selvstyreordning.

En sådan ophævelse eller begrænsning kan endvidere ikke gennemføres af regeringen ved fortolkning og anvendelse af national ret, herunder grundloven og/eller selvstyreloven, i det omfang fortolkningen eller anvendelse ikke er i overensstemmelse med gældende ret, herunder folkeretten og national ret.

Regeringen kan således ikke ophæve eller begrænse Naalakkersuisuts udenrigs-kompetencer efter selvstyrelovens kapitel 4 (§§ 11-16) ved regeringens fortolkning og anvendelse af national ret, herunder grundlovens § 19 og/eller selvstyrelovens kapitel 4, i det omfang fortolkningen eller anvendelsen ikke er i overensstemmelse med gældende ret. Det gælder, uanset om regeringens fortolkning og anvendelse er i strid med folkeretlige eller rigsfællesskabsretlige regler eller aftaler (overenskomster) eller rigets statsforfatningsret eller nationale ret i øvrigt.

Som nævnt ovenfor i afsnit 2.4 er den lovgivende og udøvende magt og andre kompetencer på overtagne sagsområder således overført fra staten til Grønlands Selvstyre. Og med hensyn til denne overførsel er staten bundet og forpligtet efter både de nationale regler i selvstyreloven og den folkeretlige aftale (overenskomsten) mellem regeringen og Naalakkersuisut om den grønlandske selvstyreordning og selvstyrelovens regler derom.

Det anførte ovenfor i afsnit 2 og dette afsnit 3 og andre forhold indebærer, at kompetenceoverførslen netop er en egentlig kompetenceoverførsel, og at kompetenceoverførslen ikke i stedet for eksempel er en kompetencedelegation eller en kompetencebemyndigelse eller fuldmagt fra de danske myndigheder til de grønlandske myndigheder.

4 Andre statsretlige regler om de lovgivende og udøvende myndigheders kompetencer og rammer for Grønlands udøvelse af kompetencerne

4.1 Grundlovens § 3 om de lovgivende og udøvende (administrative) myndigheder og deres lovgivende og udøvende magt

Det følger af grundlovens § 3, at den lovgivende magt er hos regeringen (kongen) og Folketinget i forening, og at den udøvende magt er hos regeringen (kongen):

”§ 3. Den lovgivende magt er hos kongen og folketinget i forening. Den udøvende magt er hos kongen. Den dømmende magt er hos domstolene.”

Reglerne i § 3 må fortolkes og anvendes i sammenhæng med reglen i § 1 om, at grundloven gælder for alle dele af Kongeriget Danmark:

”§ 1. Denne grundlov gælder for alle dele af Danmarks Rige.”

Efter § 1 gælder grundloven således for alle tre rigsdelen: Danmark, Færøerne og Grønland.

Når § 3 fortolkes i sammenhæng med § 1 følger det således af § 3, at den lovgivende magt i alle dele af riget er hos regeringen og Folketinget i forening, og at den udøvende magt i alle dele af riget er hos regeringen.

Hvis indholdet og virkningerne af § 3 skulle fastlægges ved en sådan ren ordlydsfortolkning af § 3 i sammenhæng med § 1, ville den lovgivende og udøvende magt for en rigsdel ikke kunne overføres til rigsdelens myndigheder. Dermed ville de færøske myndigheder ikke kunne have den lovgivende og udøvende magt inden for overtagne sagsområder efter reglerne derom i den færøske hjemmestyrelse fra 1948 og den færøske overtagelseslov fra 2005. Desuden ville de grønlandske myndigheder ikke kunne have den lovgivende og udøvende magt efter reglerne derom i lov om Grønlands Selvstyre fra 2009.

Det følger dog klart af hjemmestyre og selvstyrelovene og de danske, færøske og grønlandske myndigheders praksis og sædvaner vedrørende lovene og aftaler (overenskomster) om lovene, at lovene med fuld retsvirkning har overført den lovgivende og udøvende magt på overtagne sagsområder fra de danske myndigheder til henholdsvis de færøske eller grønlandske myndigheder.

Desuden følger det af forarbejderne til § 1 i grundloven fra 1953, at den daværende allerede gældende færøske hjemmestyrelse fra 1948 og den dermed etablerede hjemmestyre-ordning var i overensstemmelse (”forenelig”) med den gældende grundlov fra 1915 og også ville være i overensstemmelse med den kommende nye grundlov fra 1953. Det følger endvidere af forarbejderne til § 1 i grundloven fra 1953, at en fremtidig lov om grønlandsk selvstyre og den dermed etablerede selvstyreordning også ville være i overensstemmelse (”forenelig”) med den kommende nye grundlov fra 1953, og at en grundlovsregel derom eller en ændring af grundloven i øvrigt som følge deraf derfor var unødvendig og uhensigtsmæssig.

Det følger således af gældende ret (rigsfællesskabsret og statsret), at indholdet og virkningerne af § 3 ikke skal fastlægges ved en sådan ren ordlydsfortolkning af § 3 i sammenhæng med reglen om riget (”Danmarks Rige”) i § 1.

Det følger i stedet af gældende ret (rigsfælleskabsret og statsret), at indholdet og virkningerne af § 3 skal fastlægges ved en fortolkning af § 3 i sammenhæng med § 1 samt hjemmestyre og selvstyrelovene og de danske, færøske og grønlandske myndigheders praksis og sædvaner vedrørende lovene og folkeretlige aftaler (overenskomster) om lovene og deres hjemmestyre og selvstyreordninger.

Det følger af det ovenfor anførte og andre forhold, at reglerne i § 3 er regler om magtadskillelse (og blandt andet forfølger retssikkerhedsmæssige formål) og ikke i stedet for eksempel regler om magtfordeling.

Det følger også af det ovenfor anførte og andre forhold, at reglerne i § 3 i forhold til de færøske og grønlandske hjemme- og selvstyremyndigheder (og deres kompetencer efter hjemme- og selvstyrelovene) ligeledes er regler om magtadskillelse (og blandt andet forfølger retssikkerhedsmæssige formål) og ikke i stedet for eksempel regler om magtfordeling.

Hvis reglerne i § 3 i stedet var regler om magtfordeling, ville den lovgivende og udøvende magt således være fordelt til og hos de danske lovgivende og udøvende myndigheder ved en grundlovsregel og dermed ikke kunne overføres til hjemmestyre- og selvstyremyndighederne ved de almindelige hjemmestyre- og selvstyrelove.

4.2 Eksempler på andre regler i grundloven om lovgivende og udøvende myndigheders kompetencer vedrørende bestemte forhold (pålæggelse af skat (§§ 43 og 46), afholdelse af udgifter (§§ 45 og 46) og ekspropriation af ejendom (§ 73))

Grundloven indeholder også en række andre regler om de danske lovgivende og udøvende myndigheders kompetencer vedrørende bestemte forhold.

Kompetencerne fremgår enten direkte af regler om en bestemt myndigheds kompetence eller indirekte af regler om bestemte forholds regulering, afslutning eller foretagelse ved "lov" eller ved en bestemt myndigheds beslutning, handling eller disposition.

Nedenfor i dette og det næste afsnit omtales nogle enkelte eksempler på sådanne regler og deres betydning for færøske og grønlandske myndigheders kompetencer vedrørende de omfattede forhold.

Med hensyn til regulering og opkrævning af skat fremgår det af § 43, at en skat alene kan pålægges, forandres eller ophæves ved en lov, og af § 46, stk. 1, at skatter ikke må opkræves, før finansloven eller en midlertidig finanslov er vedtaget.

Med hensyn til afholdelse af udgifter fremgår det af § 45, at forslag til en finanslov eller i visse tilfælde en midlertidig finanslov skal fremsættes for Folketinget og derefter vedtages af Folketinget, og af § 46, stk. 2, at ingen udgift må afholdes uden hjemmel i en af Folketinget vedtaget finanslov eller midlertidig finanslov.

Med hensyn til ekspropriation fremgår det af § 73, stk. 1, at ejendomsretten er ukrænkelig, at ejendom kun kan kræves afstået (eksproprieres), hvis almenvellet kræver det, og at ekspropriation kun kan ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning. Det anføres videre i stk. 2, at når et lovforslag vedrørende ekspropriation af ejendom er vedtaget, kan en tredjedel af Folketingets medlemmer indenfor en frist af tre søgnedage fra forslagens endelige vedtagelse kræve, at det først indstilles til kongelig stadfæstelse, når nyvalgt til

Folketinget har fundet sted, og forslaget påny er vedtaget af det derefter sammentrædende folketing. Desuden fremgår det af stk. 3, at ethvert spørgsmål om ekspropriationsaktens lovlighed og erstatningens størrelse kan indbringes for domstolene, og at prøvelsen af erstatningens størrelse ved lov kan henlægges til domstole oprettet i dette øjemed.

De nævnte regler i §§ 43, 45, 46 og 73 må fortolkes og anvendes i sammenhæng med § 1. Reglen i § 1 bestemmer som nævnt, at grundloven gælder for alle dele af Kongeriget Danmark og dermed for alle tre rigsdeler: Danmark, Færøerne og Grønland.

Når de nævnte love fortolkes i sammenhæng med § 1 følger det således af reglerne, at kompetencerne efter reglerne med krav om "lov" i alle dele af riget er hos regeringen og Folketinget i forening som lovgivere, og at kompetencer efter de fleste af reglerne i øvrigt i alle dele af riget er hos Folketinget.

Hvis indholdet og virkningerne af §§ 43, 45, 46 og 73 skulle fastlægges ved en sådan ren ordlydsfortolkning af reglerne i sammenhæng med § 1, ville kompetencerne efter §§ 43, 45, 46 og 73 for en rigsdel ikke kunne overføres til rigsdelens lovgivende myndigheder. Dermed ville de færøske myndigheder ikke kunne have kompetencerne efter §§ 43, 45, 46 og 73 for Færøerne, og kompetencerne efter reglerne ville således ikke kunne udøves af det færøske lagting i overensstemmelse med lagtingets lovgivende magt efter den færøske hjemmestyrelov fra 1948 og den færøske overtagelseslov fra 2005. Desuden ville de grønlandske myndigheder ikke kunne have kompetencerne efter §§ 43, 45, 46 og 73 for Grønland, og kompetencerne efter reglerne ville således ikke kunne udøves af Inatsisartut i overensstemmelse med Inatsisartuts lovgivende magt efter lov om Grønlands Selvstyre fra 2009.

Som nævnt ovenfor følger det dog klart af hjemmestyre og selvstyrelovene og de danske, færøske og grønlandske myndigheders praksis og sædvaner vedrørende lovene og aftaler (overenskomster) om lovene, at lovene med fuld retsvirkning har overført den lovgivende og udøvende magt på overtagne sagsområder fra de danske myndigheder til henholdsvis de færøske eller grønlandske myndigheder. Som også nævnt ovenfor følger det af forarbejderne til § 1 i grundloven fra 1953, at hjemmestyre og selvstyrelovene og de dermed skabte hjemmestyre og selvstyreordninger er i overensstemmelse ("forenelige") med grundloven og således har fulde retsvirkninger i overensstemmelse med deres indhold.

Det følger således af gældende ret (rigsfælleskabsret og statsret), at indholdet og virkningerne af §§ 43, 45, 46 og 73 ikke skal fastlægges ved en sådan ren ordlydsfortolkning af reglerne i sammenhæng med reglen om riget ("Danmarks Rige") i § 1.

Det følger i stedet af gældende ret (rigsfælleskabsret og statsret), at indholdet og virkningerne af §§ 43, 45, 46 og 73 skal fastlægges ved en fortolkning af reglerne i sammenhæng med § 1 samt hjemmestyre og selvstyrelovene og de danske, færøske og grønlandske myndigheders praksis og sædvaner vedrørende lovene og folkeretlige aftaler (overenskomster) om lovene og deres hjemmestyre og selvstyreordninger.

Det følger endvidere af gældende ret (rigsfælleskabsret og statsret), at kompetencerne efter §§ 43, 45, 46 og 73 - med hensyn til overtagne sagsområder - for Færøerne er hos den færøske lovgivende myndighed (lagtinget) og for Grønland er hos den grønlandske lovgivende myndighed (Inatsisartut).

4.3 Særligt om grundlovens regler om lovgivende og udøvende myndigheders kompetencer vedrørende udenrigsforhold (§ 19)

Grundlovens § 19 indeholder nogle andre regler om de danske lovgivende og udøvende myndigheders kompetencer vedrørende bestemte forhold. Reglerne i § 19 regulerer blandt andet myndighedernes kompetencer vedrørende udenrigsforhold (udenrigsanliggender), der i § 19 omtales som "mellemfolkelige anliggender".

Grundlovens § 19 har følgende ordlyd:

"§ 19. Kongen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender. Uden folketingets samtykke kan han dog ikke foretage nogen handling, der forøger eller indskrænker rigets område, eller indgå nogen forpligtelse, til hvis opfyldelse folketingets medvirken er nødvendig, eller som iøvrigt er af større betydning. Ej heller kan kongen uden folketingets samtykke opsige nogen mellemfolkelig overenskomst, som er indgået med folketingets samtykke.

Stk. 2. Bortset fra forsvar mod væbnet angreb på riget eller danske styrker kan kongen ikke uden folketingets samtykke anvende militære magtmidler mod nogen fremmed stat. Foranstaltninger, som kongen måtte træffe i medfør af denne bestemmelse, skal straks forelægges folketinget. Er folketinget ikke samlet, skal det uopholdeligt sammenkaldes til møde.

Stk. 3. Folketinget vælger af sin midte et udenrigspolitisk nævn, med hvilket regeringen rådfører sig forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde. Nærmere regler om det udenrigspolitiske nævn fastsættes ved lov." (Understreget her.)

Det fremgår således af § 19, stk. 1, at regeringen (kongen) "handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender" (understreget her). Det anføres videre, at regeringen dog alene med Folketingets samtykke kan foretage en handling, der forøger eller indskrænker rigets område, eller indgå en forpligtelse, til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig, eller som i øvrigt er af større betydning.

De nævnte regler i § 19 må fortolkes og anvendes i sammenhæng med § 1. Reglen i § 1 bestemmer som nævnt, at grundloven gælder for alle dele af Kongeriget Danmark og dermed for alle tre rigsdele: Danmark, Færøerne og Grønland.

Når § 19 fortolkes i sammenhæng med § 1 følger det således for eksempel af § 19, stk. 1, at udenrigskompetencen efter denne regel er hos regeringen (kongen) som den udøvende magt.

Hvis indholdet og virkningerne af § 19, stk. 1, skulle fastlægges ved en sådan ren ordlydsfortolkning af § 19, stk. 1, i sammenhæng med § 1, ville udenrigskompetencen efter § 19, stk. 1, for en rigsdel ikke kunne overføres til rigsdelens udøvende myndighed. Dermed ville de færøske myndigheder ikke kunne have udenrigskompetence efter § 19, stk. 1, for Færøerne. Udenrigskompetencen efter § 19, stk. 1, ville således ikke kunne udøves af det færøske landsstyre i overensstemmelse med landsstyrets udøvende magt og udenrigskompetence efter den færøske hjemmestyrelov fra 1948 og den færøske udenrigskompetencelov fra 2005. Desuden ville de grønlandske myndigheder ikke kunne have udenrigskompetence efter § 19, stk. 1, for Grønland. Udenrigskompetencen efter § 19, stk. 1, ville således ikke kunne udøves af Naalakkersuisut i overensstemmelse med

Naalakkersuisuts udøvende magt og udenrigskompetence efter lov om Grønlands Selvstyre fra 2009.

Som nævnt ovenfor følger det dog klart af hjemmestyre og selvstyrelovene og de danske, færøske og grønlandske myndigheders praksis og sædvaner vedrørende lovene og aftaler (overenskomster) om lovene, at lovene med fuld retsvirkning har overført den lovgivende og udøvende magt på overtagne sagsområder fra de danske myndigheder til henholdsvis de færøske eller grønlandske myndigheder. Som også nævnt ovenfor følger det af forarbejderne til § 1 i grundloven fra 1953, at hjemmestyre og selvstyrelovene og de dermed skabte hjemmestyre og selvstyreordninger er i overensstemmelse ("forenelige") med grundloven og således har fulde retsvirkninger i overensstemmelse med deres indhold.

Det følger således af gældende ret (rigsfælleskabsret og statsret), at indholdet og virkningerne af § 19 ikke skal fastlægges ved en sådan ren ordlydsfortolkning af § 19 i sammenhæng med reglen om riget ("Danmarks Rige") i § 1.

Det følger i stedet af gældende ret (rigsfælleskabsret og statsret), at indholdet og virkningerne af § 19 skal fastlægges ved en fortolkning af § 19 i sammenhæng med § 1 samt hjemmestyre og selvstyrelovene og de danske, færøske og grønlandske myndigheders praksis og sædvaner vedrørende lovene og folkeretlige aftaler (overenskomster) om lovene og deres hjemmestyre og selvstyreordninger.

Det følger endvidere af gældende ret (rigsfælleskabsret og statsret), at udenrigskompetencerne efter § 19 - med hensyn til overtagne sagsområder - for Færøerne er hos de færøske lovgivende og udøvende myndigheder (lagtinget og landsstyret) og for Grønland er hos de grønlandske lovgivende og udøvende myndigheder (Inatsisartut og Naalakkersuisut).

Som nævnt ovenfor i afsnit 2.4 og 3.3 er den lovgivende og udøvende magt og andre kompetencer på overtagne sagsområder således overført fra staten til Grønlands Selvstyre. Og med hensyn til denne overførsel er staten bundet og forpligtet efter både de nationale regler i selvstyreloven og den folkeretlige aftale (overenskomsten) mellem regeringen og Naalakkersuisut om den grønlandske selvstyreordning og selvstyrelovens regler derom.

Det anførte ovenfor i afsnit 2, 3 og dette afsnit 4 og andre forhold indebærer, at udenrigskompetenceoverførslen netop er en egentlig kompetenceoverførsel, og at kompetenceoverførslen ikke i stedet for eksempel er en kompetencedelegation eller en kompetencebemyndigelse eller fuldmagt fra de danske myndigheder til de grønlandske myndigheder.

4.4 Regeringens forskellige, ændrede og modstridende opfattelser vedrørende overførlige sagsområder

De forskellige grundlove fra den første grundlov fra 1849 til og med den gældende grundlov fra 1953 har indeholdt og indeholder stort set enslydende regler om, at den lovgivende magt er hos kongen (regeringen) og den lovgivende forsamling (tidligere Rigsdagen, nu Folketinget) i forening, at den udøvende magt er hos kongen (regeringen), og at den dømmende magt er hos domstolene.

Island, Færøerne og Grønland har været og/eller er omfattet af forskellige hjemmestyre- og selvstyrelove og hjemmestyre- og selvstyreordninger fra 1871 og til og med nu i 2013 (og fremover). Lovene og ordningerne har været og/eller er baseret på aftaler mellem den

danske regering og landsting eller andre repræsentanter for folkene i Island, Færøerne og Grønland. Efter lovene og ordningerne har Island, Færøerne og Grønland i forskelligt omfang overtaget og kunnet overtage den lovgivende og/eller den udøvende magt på bestemte sagsområder.

Det fremgår af de forskellige hjemmestyre- og selvstyrelove samt aftaler og andre dokumenter vedrørende hjemmestyre- og selvstyreordningerne, at den danske regering gennem årene har givet udtryk for forskellige, ændrede og i et vist omfang modstridende opfattelser vedrørende overførlige sagsområder.

Med overførlige sagsområder menes her de sagsområder, der i overensstemmelse med grundloven kan overtages af hjemmestyre- og selvstyremyndighederne, således at de har den lovgivende og udøvende magt og de øvrige kompetencer på sagsområderne.

Nedenfor i dette afsnit omtales nogle få eksempler på regeringens forskellige, ændrede og modstridende opfattelser vedrørende overførlige sagsområder.

Som baggrund for disse eksempler kan det nævnes, at reglen i den nugældende grundlovs § 3 om den lovgivende, udøvende og dømmende magt stort set har haft samme indhold i de forskellige grundlove siden den første grundlov af 5. juni 1849 til og med den gældende grundlov af 5. juni 1953.

I de forskellige grundlove har reglen følgende ordlyd:

Grundloven fra 1849:

"§ 2. Den lovgivende Magt er hos Kongen og Rigsdagen i Forening. Den udøvende Magt er hos Kongen. Den dømmende Magt er hos Domstolene."

Grundloven fra 1866:

"§ 2. Den lovgivende Magt er hos Kongen og Rigsdagen i Forening. Den udøvende Magt er hos Kongen. Den dømmende Magt er hos Domstolene."

Grundloven fra 1915:

"§ 2. Den lovgivende Magt er hos Kongen og Rigsdagen i Forening. Den udøvende Magt er hos Kongen. Den dømmende Magt er hos Domstolene."

Grundloven fra 1953:

"§ 3. Den lovgivende magt er hos kongen og folketinget i forening. Den udøvende magt er hos kongen. Den dømmende magt er hos domstolene."

Som eksempler på regeringens forskellige, ændrede og i et vist omfang modstridende opfattelser vedrørende overførlige sagsområder kan nævnes sagsområderne omfattende formueret, familieret, arveret samt retsplejen. Formue-, familie- og arveret var tidligere omfattet af et bredere retsområde med betegnelsen borgerlig ret.

I forbindelse med omtalen af eksemplerne vil enkelte love for Island også blive nævnt. Indledningsvist skal disse love kort omtales.

Lov nr. 1 af 2. januar 1871 om Islands forfatningsmæssige stilling i riget medførte, at Island fik et vist omfang af selvbestemmelse. Det skete på den måde, at Island overtog en række retsområder som særlige anliggender. Efter Forfatningslov om Islands særlige anliggender af 5. januar 1874 var den lovgivende magt for disse særlige anliggender hos kongen og det Islandske Alting i forening.

Ved forfatningslov af 3. oktober 1903 om forandring i forfatningslov for Islands særlige anliggender af 5. januar 1874 fik Island i et vist omfang også selvbestemmelse i forhold til den udøvende magt vedrørende Islands særlige anliggender. Det følger således af loven, at kongens myndighed skulle udøves gennem en minister for Island. Ministeren for Island måtte ikke varetage andre ministerposter og ministeren skulle skrive og tale islandsk, ligesom ministeren skulle være bosat i Reykjavik. Det følger ligeledes af lovens § 2, at ministeren for Island var ansvarlig for regeringens førelse under ansvar for Altinget.

I lov nr. 1 af 2. januar 1871 om Islands forfatningsmæssige stilling i riget angives følgende områder som Islands særlige anliggender:

- ”1. Den borgerlige Ret, Strafferetten og den hertil hørende Retspleie, dog at en Omordning af Høiesterets Stilling som øverste Instans i islandske Retssager ikke kan ske uden medvirkning af Rigets almindelige Lovgivningsmagt;
2. Politivæsen;
3. Kirke- og Undervisningsvæsen;
4. Læge- og Sundhedsvæsen;
5. Kommunal- og Fattigvæsen;
6. Veivæsen samt det stedlige Postvæsen;
7. Landvæsen, Fiskeri, Handel, Søfart og andet Næringsbrug;
8. det direkte og indirekte Skattevæsen;
9. de offentlige Eiendomme, Stiftelser og Fonds.” (Understeget her)

I bilaget til lov nr. 137 af 23. marts 1948 om Færøernes hjemmestyre angives følgende områder som særanliggender for Færøerne:

”Færøske særanliggender

Liste A

Følgende områder betegnes som særanliggender, således at de straks overgår til det færøske selvstyre eller senere overføres til dette efter begæring fra lagtinget eller regeringen.

- 1) Færøernes egen styrelsesordning inden for de ved nyordningen angivne rammer. (Herunder falder - inden for de nævnte rammer - bestemmelser om lagtinget, lov om valg til dette, det administrative styre, lagtingslovenes tilblivelse, vedtagelse og stadfæstelse og deres bekendtgørelse, egne tjenestemænds ansættelse, afskedigelse, tjenestevilkår, lønning og pensionering).
- 2) Kommunale forhold. (Herunder falder kommunernes styre, tilsynet med dem, kommunale skatter).
- 3) Bygnings- og brandvæsen, byplaner, boligspørgsmål, lejespørgsmål, folkeregister.
- 4) Sundhedsvæsen, lægevæsen, jordmodervæsen, hospitalsvæsen, apotekervæsen. (Herunder falder embedslægerne, kvaksalverlovgivning, bekæmpelse af tuberkulose og andre smitsomme sygdomme, sindssygevesenet, vaccination).

- 5) Den offentlige forsorg. - Særforsorg. - Folkeforsikring. - Lovpligtig ulykkesforsikring. - Arbejdere, arbejdsforhold, lærlinge, medhjælpere, ferie.
- 6) Direkte og indirekte skatter. (Herunder falder også stempelafgift, afgift af totalisatorspil, afgift af særligt færøsk lotteri, medens afgifter for ekspedition, som skifteafgifter, retssportler, tinglysningsafgifter tilfalder den, der bekoster vedkommende institution).
- 7) Bevillingsret og i det hele dispositionsret over alle egne indtægter. - Ordningen af regnskabsføring, revision og decision med hensyn til egne indtægter og udgifter.
- 8) Godkendelse af havneafgifter.
- 9) Skolevæsenet. (Herunder falder både folkeskolen, eksamensskoler og kursus, læreruddannelse, folkehøjskoler, efterskoler, ungdoms- og aftenskoler, husholdningsskoler og fagskoler som handelsskoler, tekniske skoler, navigationsskoler osv.)
- 10) Arkiver, biblioteker, museer. (Herfra undtages statens arkivsager, forbehold tages om pligtaflevering til Det kgl. Bibliotek).
- 11) Bygningsfredning, naturfredning.
- 12) Havne, kystsikring, kanaler, vandkraftanlæg, trafikvæsen, herunder veje, jernbaner, sporveje, færgevæsen, omnibus- og fragtkørsel. Motor- og færdselsforhold. - Stedligt post- og telegraf- og telefonvæsen. - Elektriske anlæg.
- 13) Landbo- og landvæsensforhold. (Herunder almindelig landbolovgivning, fæste, forpagtning, udstykning, udskiftning, husmandsbrug, planteavl, husdyravlen, havebrug, landbrugets bierhverv, grundforbedring, skovvæsen). - Veterinærvæsenet. - Bekæmpelse af skadedyr. Husdyr, voldgift, dyreværn, hundelov. - Jagt og fredning af dyr på territoriet. - Fiskeri og fredning af fisk på territoriet. - Matrikelsvæsen.
- 14) Teater- og biografbevillinger, forlystelser. - Indsamlinger og bortlodninger. - Strandinger. - Hittegods. - Giftstoffer, eksplosive stoffer, våben.
- 15) Forsynings- og produktions- og fordelingsproblemer. - Priskontrol, maksimalpriser. - Rationeringer, rabat- og tilskudsordninger. - Tantième- og udbyttebegrænsning. - Omløben med varer. - Regler om stærke drikke. - Regler om lukketid. - Beværtning og gæstgiveri. - Næringsvæsenet. - Handels- og foreningsregistre. - Skibsregistrering. - Mæglere, translatører, dispachører, vejere, målere. - Revisorer. - Oplagshuse. - Kommission, agentur, handelsrejsende. - Agentur for udenlandske firmaer. - Bogføringsvæsenet. - Kreditforeninger og lign, stedlig forsikringsvirksomhed.
- 16) Stedligt overformynderi. - Tinglysning. - Turistvæsen. - Ekspropriation til særformål. - Bestemmelser om fremstillingen af tryksager. - Specielle bestemmelser om særlig tidsregning.

Liste B

Følgende områder gøres til genstand for yderligere forhandling, før der tages endelig stilling til, om og i hvilket omfang de kan anerkendes som særanliggende:

- 1) Folkekirken. (Herunder falder hele den kirkelige orden, ritualerne, kirkens tjenestemænd, deres løn og pension, kirker, kirkegårde, udtrædelse og indtrædelse i folkekirken, menighedsråd, valgmenigheder, sognebåndsløsning). - De fra folkekirken afvigende trossamfund, helligdagslovgivningen.

- 2) Politiet.
- 3) Råstoffer i undergrunden. - Radio. - Luftfart.
- 4) Jordfonden.
- 5) Import- og eksportkontrol."

Sagsområderne omfattende formueret, familieret, arveret samt retsplejen er ikke nævnt på listen over, hvilke sagsområder der kan overtages. Det betyder, at der ikke ved lov nr. 137 af 23. marts 1948 om Færøernes Hjemmestyre var adgang til at overtage disse sagsområder.

I Statsministeriets skrivelse af 23. december 1975 er det anført, at følgende sagsområder ikke kan overføres som led i en hjemmestyreordning:

- "1. Statsforfatningen, herunder de øverste statsmyndigheder, valgret og valgbarhed til folketinget, rigsdelens repræsentation i folketinget, retsplejen og frihedsrettighederne.
2. Statsborgerbegrebet, pas, visa, statssymboler (hvilket ikke udelukker etablering af lokale ordninger, jfr. hjemmestyrelovens §§ 10-12).
3. Udenrigspolitiske anliggender. En adgang for hjemmestyret til selv at indgå aftaler vedrørende forhold, der udelukkende angår den pågældende rigsdel, bygger på konkrete fuldmagter fra rigets myndigheder, og kun disse kan forpligtes folkeretligt (hjemmestyrelovens § 8, stk. 4).
4. Forsvar.
5. Rigets finanser, Nationalbanken, seddeludstedelse, mønt, mål og vægt, valuta.
6. De almindelige lovsystemer for personret, familieret, arveret samt formueret.
7. Strafferetspleje, fængselsvæsen." (Understreget her)

I lov nr. 577 af 29. november 1978 om Grønlands Hjemmestyre er følgende sagsområder oplyst som de områder, der kan overføres til Grønlands hjemmestyre:

- "1. Grønlands styrelsesordning.
2. Styrelsesordning for kommunerne.
3. Skatter og afgifter.
4. Folkekirken og de fra folkekirken afvigende trossamfund.
5. Fiskeri på territoriet, jagt, landbrug og renavl.
6. Fredning.
7. Landsplanlægning.
8. Nærings- og konkurrencelovgivning, herunder også lovgivning om restaurations- og hotelvirksomhed, regler om alkoholholdige drikke samt regler om lukketid.
9. Sociale forhold.
10. Arbejdsmarkedsforhold.
11. Undervisning og kultur, herunder erhvervsuddannelse.

12. Erhvervsforhold i øvrigt, herunder statens fiskeri- og produktionsvirksomhed, erhvervsstøtte og erhvervsudvikling.
13. Sundhedsvæsen.
14. Lejelovgivning, boligstøtte og boligforvaltning.
15. Vareforsyning.
16. Intern passager- og godsbefordring.
17. Miljøbeskyttelse.”

Sagsområderne omfattende formueret, familieret, arveret samt retsplejen er ikke nævnt på listen over, hvilke sagsområder der kan overtages. Det betyder, at der ikke ved lov nr. 577 af 29. november 1978 om Grønlands hjemmestyre var adgang til at overtage disse sagsområder.

I lov nr. 578 af 24. juni 2005 om de færøske myndigheders overtagelse af sager og sagsområder anføres:

”§ 1. Denne lov omfatter samtlige sager og sagsområder, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Loven omfatter ikke følgende sager og sagsområder:

- 1) Statsforfatningen.
- 2) Statsborgerskab.
- 3) Højesteret.
- 4) Udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik.
- 5) Valuta- og pengepolitik.” (Understreget her)

Loven gav således mulighed for, at sagsområderne omfattende formueret, familieret, arveret samt retsplejen kunne overtages af de færøske myndigheder.

I bilaget til lov nr. 473 af 12. juni 2009 om Grønlands Selvstyre anføres, at følgende sagsområder kan overføres til Grønlands Selvstyre:

”Liste I

- a) Arbejdsskadesikring
- b) Resterende områder under sundhedsområdet
- c) Færdselsområdet
- d) Formueretten
- e) Dykkerområdet

Liste II

- 1) Kriminalforsorgen
- 2) Pas
- 3) Politiet og anklagemyndigheden samt de hertil knyttede dele af kriminalretsplejen

- 4) Retsplejen, herunder oprettelse af domstole
- 5) Kriminalretten
- 6) Udlændingeområdet og grænsekontrollen
- 7) Personretten
- 8) Familieretten
- 9) Arveretten
- 10) Advokatvirksomhed
- 11) Våbenområdet
- 12) Radiobaserede maritime nød- og sikkerhedstjenester
- 13) Radiokommunikationsområdet
- 14) Selskabs-, regnskabs- og revisorområdet
- 15) Fødevarer- og veterinærområdet
- 16) Luftfart
- 17) Immaterialret
- 18) Ophavsret
- 19) Skibsvrag, vraggoods og dybdeforringelser
- 20) Sikkerhed til søs
- 21) Skibsregistrering og søretlige forhold
- 22) Kortlægning
- 23) Farvandsafmærkning, fyrbelysning og lodsområdet
- 24) Havmiljø
- 25) Finansiell regulering og tilsyn
- 26) Råstofområdet
- 27) Arbejdsmiljø
- 28) Meteorologi" (Understregning her)

Loven gav således mulighed for, at sagsområderne omfattende formueret, familieret, arveret samt retsplejen kunne overtages af de grønlandske myndigheder.

Som det fremgår af uddragene ovenfor kunne sagsområderne omfattende formueret, familieret, arveret (samlet under betegnelsen borgerlig ret) samt retsplejen (under betegnelsen strafferetten og den hertil hørende retspleie) overdrages til Islands hjemmestyre under det Danske Rige i 1871.

Da Færøerne fik hjemmestyre i 1948 var disse sagsområder ikke at finde på listen over de sagsområder, som Færøerne kunne overtage. Det samme gjorde sig gældende i 1978 ved etableringen af det grønlandske hjemmestyre. Dette hænger sammen med, at den danske regering på det tidspunkt var af den opfattelse, at disse sagsområder ikke kunne overføres

til et hjemmestyre under det Danske Rige, jf. Statsministeriets skrivelse af 23. december 1975.

Siden 1975 har Færøerne dog ved lov fra 2005 og Grønland ved lov fra 2009 alligevel fået adgang til at overtage de nævnte sagsområder.

Eksemplerne illustrerer, at den danske regering har haft forskellige, ændrede og i et vist omfang modstridende opfattelser af, hvilke sagsområder, der kan overdrages, på trods af at reglen i den nugældende grundlovs § 3 om den lovgivende, udøvende og dømmende magt stort set har haft samme indhold siden den første grundlov af 5. juni 1849.

Dette forhold taler for, at regeringens bemærkninger om grænserne for, hvilke sager og sagsområder, der i overensstemmelse med grundloven kan overføres som led i en hjemme- eller selvstyreordning, reelt ikke har været udtryk for retlige bemærkninger, men i stedet har været udtryk for politiske synspunkter og beslutninger.

Efter grundloven er der således kun enkelte sagsområder og kompetencer, som efter en retlig vurdering næppe kan overføres fra de danske myndigheder til henholdsvis de færøske myndigheder og de grønlandske myndigheder.

Den danske regerings ændrede opfattelser vedrørende overførlige sagsområder antydes i nogle tilfælde i regeringens egne bemærkninger og dokumenter. Som eksempel kan nævnes Justitsministeriets notat af 11. november 1997 om muligheden for at overføre retterne, politiet og kriminalforsorgen i Grønland til det grønlandske hjemmestyre. På side 5 anføres:

”Vurdering

Hverken ordlyden af grundlovens § 1 eller forarbejderne til bestemmelsen giver grundlag for at antage, at bestemmelsen er til hinder for, at retsplejen, herunder reglerne om domstolenes organisation, overføres til Grønlands hjemmestyre. Heller ikke beskrivelsen af bestemmelsens rækkevidde i den statsretlige litteratur giver grundlag for en sådan antagelse.

Uanset det, som er anført i forarbejderne til den gældende hjemmestyrelov, må det på denne baggrund efter Justitsministeriets opfattelse antages, at grundlovens § 1 næppe vil være til hinder for, at Grønlands hjemmestyre får kompetence til at regulere retsplejen i Grønland, herunder til at fastsætte regler om domstolenes organisation i Grønland.”
(Understreget her.)

Regeringens ændrede opfattelse vedrørende mulighed for overførsel af retsplejekompetencen er som antydnet i notatet i strid med forarbejderne til den grønlandske hjemmestyrelov fra 1978.

Den modsatte opfattelse fremgik af betænkning 1978 nr. 837 om Hjemmestyre i Grønland, Bind 1, Hjemmestyreordningen, Betænkning afgivet af Kommissionen om Hjemmestyre i Grønland, April 1978. I kapitel IV anføres:

”Kapitel IV: Hjemmestyrets anliggender

A. Afgrænsning af henholdsvis rigsmyndighedernes og hjemmestyrets kompetenceområder

Der må ved udformningen af hjemmestyreordningen ske en afgrænsning mellem rigsmyndighedernes kompetenceområder og hjemmestyrets kompetenceområder og

herunder tages stilling til, på hvilke områder og på hvilke måder hjemmestyret kan få ansvar og/eller indflydelse. Denne afgrænsning har kommissionen foretaget på følgende måde:

1. Områder, hvor kompetencen ligger hos rigsmyndighederne og ikke kan henlægges til hjemmestyret

Det drejer sig som berørt i kapitel III, afsnit A 1 navnlig om områder som statsforfatningen (herunder bl.a. de øverste statsmyndigheder, valgret og valgbarhed til folketinget, retsplejen, frihedsrettighederne), forholdet til udlandet (herunder bl.a. indgåelse af traktater), rigets finanser (herunder bl.a. Nationalbanken og dens funktioner, finans-, penge- og valutapolitik), forsvar, strafferetspleje og fængselsvæsen(1), samt om de almindelige principper for person-, familie- og arveret samt formueret." (Understreget her.)

På den anden side er opfattelsen vedrørende retsplejen i betænkningen fra 1978 for eksempel i strid med opfattelsen vedrørende retsplejen i lov nr. 1 af 2. januar 1871 om Islands forfatningsmæssige stilling i riget.

I loven fra 1871 nævnes blandt andet de følgende sagsområder som Islands særlige anliggender, der kan overtages af de lovgivende myndigheder i Island (senere de lovgivende og udøvende hjemmestyremyndigheder i Island):

"1. Den borgerlige Ret, Strafferetten og den hertil hørende Retspleie, dog at en Omordning af Høiesterets Stilling som øverste Instans i islandske Retssager ikke kan ske uden medvirkning af Rigets almindelige Lovgivningsmagt; ..." (Understreget her.)

Regeringens forskellige opfattelser vedrørende sagsområdet "råstoffer i undergrunden" i Færøerne er et andet klart eksempel på regeringens ændrede og modstridende opfattelser vedrørende overførlige sagsområder.

Det følger af den færøske hjemmestyrelov fra 1948, at sagsområdet "råstoffer i undergrunden" efter forhandling mellem regeringen og landsstyret kan anerkendes som et færøsk særanliggende og dermed et overførligt sagsområde, og at en overførsel af sagsområdet således vil være i overensstemmelse med grundloven. Liste B i bilaget til loven har følgende ordlyd:

"Liste B

Følgende områder gøres til genstand for yderligere forhandling, før der tages endelig stilling til, om og i hvilket omfang de kan anerkendes som særanliggender:

- 1) Folkekirken. (Herunder falder hele den kirkelige ordning, ritualerne, kirkens tjenestemænd, deres løn og pension, kirker, kirkegårde, udtrædelse og indtrædelse i folkekirken, menighedsråd, valgmenigheder, sognebåndsløsning). - De fra folkekirken afvigende trossamfund, helligdagslovgivningen.
- 2) Politiet.
- 3) Råstoffer i undergrunden. - Radio. - Luftfart.
- 4) Jordfonden.
- 5) Import- og eksportkontrol." (Understreget her)

På trods af det anførte Statsminister Anker Jørgensen det følgende i brev af 18. februar 1982 til landsstyret på Færøerne:

"En fuldstændig og uigenkaldelig overdragelse af statens højhedsret over undergrunden til en enkelt del af riget eller til dennes befolkning eller til en hjemmestyremyndighed er efter danske retsprincipper ikke mulig, og det vil ikke være foreneligt med rigsfællesskabet at overdrage den fastboende befolkning på Færøerne eneretten til råstofferne i undergrunden. Regeringen anser det herefter for udelukket, at sagsområdet "råstoffer i undergrunden" helt eller delvist kan overføres til Færøernes hjemmestyre som særanliggende." (Understreget her.)

Regeringen ændrede således opfattelse i 1982. Regeringen mente da ikke længere, at en overførsel af sagsområdet råstoffer i undergrunden ville være i overensstemmelse med grundloven.

Regeringen ændrede igen opfattelse i 1992. Regeringen mente da ikke længere, at en overførsel af sagsområdet råstoffer i undergrunden ville være i strid med grundloven. Tværtimod mente regeringen da igen, ligesom i 1978, at en overførsel af råstofområdet ville være i overensstemmelse med grundloven.

Ved en aftale af 22. december 1992 mellem statsministeren og landsstyret overførte statsministeren råstofområdet til det færøske hjemmestyre. I aftalen anføres:

1. Med hjemmel i lov nr. 137 af 23. marts 1948 om Færøernes hjemmestyre § 3, jfr. liste B pkt. 3, overføres sagsområdet "råstoffer i undergrunden" til færøsk særanliggende.
2. I medfør af hjemmestyrelovens § 4 overtager hjemmestyret den lovgivende og administrative myndighed på området.
3. I overensstemmelse med hjemmestyrelovens § 2 overtager hjemmestyret de med sagsområdet forbundne udgifter.
4. I overensstemmelse med hjemmestyrelovens § 5 er hjemmestyrets kompetence undergivet de begrænsninger, der følger af rigets internationale forpligtelser.
5. Nærmere aftaler inden for rammerne af nærværende aftale, i forbindelse med at sagsområdet overføres til færøsk særanliggende, træffes mellem Færøernes landsstyre og de pågældende ressortministerier.
6. Eventuelle indtægter fra fremtidig råstofindvinding vil udløse forhandlinger om nedsættelse af statens tilskud til Færøerne." (Understreget her.)

I et notat af 28. februar 2001 konstaterede Justitsministeriet derefter, at der efter Justitsministeriets opfattelse ikke er grundlag for at antage, at den daværende regering med aftalen fra 1992 havde overladt beføjelser til hjemmestyret på Færøerne i videre omfang, end grundloven giver mulighed for. I notatet anføres:

"Aftalen indebærer alene, at rigsmyndighedernes lovgivende og administrative kompetence efter grundloven på dette område er overladt til hjemmestyremyndighederne på Færøerne. Hjemmestyret har hermed opnået adgang til at fastsætte de generelle rammer for virksomheden på området og til at disponere bl.a. i form af tilladelser og bevillinger til forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af råstoffer i den færøske undergrund. Herunder kan hjemmestyret disponere over eventuelle indtægter fra indvinding af råstofferne.

Hjemmestyret har ikke med aftalen af 22. december 1992 opnået andre beføjelser end de nævnte. Aftalen indebærer således ikke en overdragelse af statens højhedsret eller af ejendomsret over undergrunden på Færøerne. Hjemmestyret har f.eks. ikke i medfør

af aftalen fra 1992 ret til at overdrage eller afhænde undergrunden på Færøerne, herunder at afstå den færøske undergrund til en anden stat." (Understreget her.)

5 Selvstyrelovens forarbejders bemærkninger om statsretlige regler om udenrigspolitiske kompetencer og rammer for Grønlands udøvelse af udenrigspolitiske kompetencer

Som nævnt ovenfor er grundlovens § 19 en væsentlig del af det statsretlige grundlag for udøvelse af udenrigspolitiske funktioner og kompetencer. Efter grundlovens § 19, stk. 1, handler regeringen ("kongen") på Kongeriget Danmarks vegne i mellemfolkelige anliggender, herunder med hensyn til udenrigsforhold og forsvars- og sikkerhedsforhold.

De almindelige bemærkninger til forslag til lov om Grønlands Selvstyre ("de almindelige bemærkninger") omtaler muligheden for at overdrage udenrigspolitisk kompetence til Grønland efter grundloven. Det sker særligt i de almindelige bemærkningers afsnit 7.2.

Det anførte i afsnit 7.2 er alene udtryk for regeringens opfattelse og ikke tillige for det daværende grønlandske landsstyres opfattelse.

Det fremgår blandt andet af den første sætning i afsnit 7.2:

"Regeringen har følgende bemærkninger vedrørende de statsretlige rammer for fuldmagtsordningen i § 12: ...". (Understreget her.)

Tilsvarende bemærkninger findes som de to første sætninger i de almindelige bemærkningers afsnit 4.5.4 (om udenrigs, forsvars- og sikkerhedspolitik):

"De udenrigs, sikkerheds- og forsvarspolitiske beføjelser er efter grundlovens § 19 tillagt regeringen. Efter regeringens opfattelse kan disse beføjelser ikke overlades til Grønlands Selvstyre." (Understreget her.)

I de almindelige bemærkningers afsnit 4.5 omtales regeringen og landsstyres forskellige opfattelser ligeledes:

"4.5. Sagsområder, der efter regeringens opfattelse må forblive hos rigsmyndighederne

Som nævnt indeholder forslaget § 4 en bestemmelse om, at regeringen og Naalakkersuisut kan aftale, at sagsområder, som ikke fremgår af bilaget, men som alene vedrører grønlandske anliggender, kan overtages af Grønlands Selvstyre.

Hensynet til rigsfællesskabet samt særlige bestemmelser i grundloven indebærer dog efter regeringens opfattelse, at visse sagsområder må forblive hos rigsmyndighederne. Der henvises til Justitsministeriets notat af 3. november 2004 om adgangen til at overføre yderligere beføjelser til de grønlandske myndigheder, som er medtaget som bilag 2 til lovforslaget.

Det drejer sig efter regeringens opfattelse om statsforfatningen, statsborgerskab, Højesteret, udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik samt valuta- og pengepolitik. Områderne er nærmere beskrevet nedenfor. Selvstyrekommissionen har lagt regeringens opfattelse af de statsretlige rammer til grund, dog med den forståelse, at ikke alle medlemmer af kommissionen nødvendigvis tilslutter sig regeringens opfattelse." (Understreget her.)

De almindelige og særlige lovbemærkningers opfattelser og bemærkninger vedrørende kompetencer i udenrigsforhold er således regeringens opfattelser og bemærkninger og ikke

landsstyrets opfattelser og bemærkninger. Desuden fremgår det som nævnt af lovforslagets bemærkninger, at landsstyret ikke er enig i de anførte opfattelser og bemærkninger.

Som omtalt ovenfor konstateres det i selvstyrelovens forord, at loven bygger på en folkeretlig aftale (overenskomst) om lovens selvstyreordning, herunder udenrigskompetenceordning, mellem Naalakkersuisut og regeringen som ligeværdige parter. Det indebærer blandt andet, at regeringen og Naalakkersuisuts forskellige opfattelser og bemærkninger vedrørende loven og dens selvstyreordning er ligeværdige og skal tillægges samme betydning og vægt ved fortolkningen og anvendelsen af selvstyreloven, herunder dens regler om kompetence i udenrigsforhold.

Det følger af de ovennævnte forhold, at lovbemærkningernes opfattelser og bemærkninger vedrørende kompetencer i udenrigsforhold som udgangspunkt ikke kan tillægges selvstændig betydning og vægt ved fortolkningen og anvendelse af lovens regler om kompetencer i udenrigsforhold, da opfattelserne og bemærkningerne alene er regeringens og ikke tillige Naalakkersuisuts.

Når lovforslagets bemærkninger konstaterer eller omtaler forhold, der efter Naalakkersuisuts opfattelse er til fordel for selvstyret eller i øvrigt bør lægges til grund ved lovens fortolkning og anvendelse, må de nævnte forhold dog lægges til grund ved lovens fortolkning og anvendelse, da Naalakkersuisut og regeringen dermed er enige om de nævnte forhold.

Dette notats bemærkninger er udarbejdet og må læses og forstås på baggrund af de ovenfor omtalte forhold. Det gælder også for bemærkningerne nedenfor i dette og de følgende afsnit.

Det anføres i de almindelige bemærkninger, at regeringen anser grundloven for at være til hinder for, at enkelte dele af riget kan tillægges selvstændig kompetence i udenrigspolitiske anliggender. Efter regeringens opfattelse og bemærkningerne vil det således forudsætte en grundlovsændring, hvis Grønlands Selvstyre statsretligt skal have kompetence til at handle på egne vegne i udenrigsforhold (mellempolitiske anliggender).

Regeringen anfører videre i bemærkningerne, at det som en konsekvens af regeringens udenrigskompetence efter grundlovens § 19 ikke ved regler i selvstyreloven vil være muligt at overføre regeludstedende kompetence på det udenrigspolitiske område til Grønlands Selvstyre. I de almindelige bemærkninger anfører regeringen dog:

”Det vil imidlertid være muligt inden for grundlovens rammer at bemyndige Naalakkersuisut til at handle på rigets vegne i mellempolitiske anliggender.

Grundloven kan således ikke antages at være til hinder for, at Naalakkersuisut bemyndiges til at handle i mellempolitiske anliggender, der alene angår Grønland og ikke tillige berører andre dele af riget.”

Efter regeringens bemærkninger vil der således ikke være tale om en egentlig overførsel af kompetencer til at handle i mellempolitiske anliggender. Det følger dermed af regeringens opfattelse i de almindelige bemærkninger, at regeringen fortsat ville have udenrigspolitisk kompetence også i de anliggender, der bliver omfattet af en bemyndigelse til Naalakkersuisut.

Det følger videre af regeringens opfattelse i de almindelige bemærkninger, at hensynet til Kongeriget Danmarks interesser og grundlovens § 19 indebærer, at Grønlands Selvstyre

ved udøvelsen af udenrigspolitiske handlinger vil være afskåret fra at handle i strid med Kongeriget Danmarks interesser, herunder den generelle udenrigspolitik.

Efter regeringens opfattelse i de almindelige bemærkninger vil Naalakkersuisut således ikke kunne foretage udenrigspolitiske dispositioner, der er i konflikt med de øvrige rigsdeles interesser, herunder ved at indgå folkeretlige aftaler, der strider mod generelle principper for rigets udenrigspolitik på det pågældende sagsområde.

På den anden side fremgår det af selvstyrelovens forord, at det grønlandske folk er et folk efter folkeretten med ret til selvbestemmelse, at loven i erkendelse deraf bygger på et ønske om at fremme ligeværdighed og gensidig respekt i partnerskabet mellem Danmark og Grønland, og at loven i overensstemmelse dermed bygger på en overenskomst mellem regeringen og Naalakkersuisut som ligeværdige parter. Desuden følger det af selvstyrelovens § 11, stk. 2, at regeringen og Naalakkersuisut samarbejder i udenrigspolitiske (mellemfolkelige) anliggender med henblik på at sikre såvel Grønlands interesser som Kongeriget Danmarks samlede interesser.

Det følger således af selvstyrelovens forord og regler om udenrigsanliggender, at regeringen og Naalakkersuisut skal sikre, varetage og fremme både Grønlands interesser og Kongeriget Danmarks samlede interesser.

6 Selvstyrelovens regler om Naalakkersuisuts adgang til at handle i udenrigsforhold

Efter selvstyreloven kan Naalakkersuisut handle i udenrigsforhold (mellemfolkelige anliggender). Selvstyreloven indeholder i kapitel 4 (§§ 11-16) en række regler om Naalakkersuisuts og regeringens kompetencer og funktioner i forbindelse med indgåelse af folkeretlige aftaler og andre udenrigsforhold.

Reglerne i selvstyrelovens kapitel 4 må fortolkes og anvendes i sammenhæng med selvstyrelovens forord. I forordet fremhæves det som nævnt, at det grønlandske folk er et folk i henhold til folkeretten med ret til selvbestemmelse, og at loven i erkendelse deraf bygger på et ønske om at fremme ligeværdighed og gensidig respekt i partnerskabet mellem Grønland og Danmark.

Det indebærer blandt andet, at regeringen og Naalakkersuisut skal samarbejde loyalt inden for en række områder, herunder i udenrigsforhold, for at sikre, at såvel Grønlands interesser som Kongeriget Danmarks samlede interesser varetages. Regeringen må således ikke hindre eller begrænse Naalakkersuisuts udøvelse af sine kompetencer i sager, der alene vedrører Grønland og overtagne sagsområder, herunder sager inden for råstofområdet.

Regeringen må dermed ikke hindre eller begrænse Naalakkersuisuts udøvelse af sine kompetencer i sager om udnyttelse og eksport af uran og andre radioaktive mineraler, i det omfang sagerne alene vedrører forhold omfattet af Naalakkersuisuts kompetencer som udøvende myndighed (landsstyre) inden for råstofområdet.

Hvis sådanne sager om grønlandske råstofforhold også vedrører udenrigsforhold, vil Naalakkersuisut også kunne handle på Kongeriget Danmarks vegne, i det omfang udenrigsforholdene alene vedrører grønlandske råstofforhold, jf. § 12, stk. 1.

Vedrører udenrigsforholdene tillige Kongeriget Danmarks forsvars- eller sikkerhedsforhold, vil Naalakkersuisut kun kunne handle på Kongeriget Danmarks vegne i samarbejde med

regeringen efter reglerne i selvstyrelovens § 13, jf. § 12, stk. 4. Det omtales nedenfor i dette og det følgende afsnit.

Grønlands Selvstyre er undergivet de forpligtelser, der følger af folkeretlige aftaler og andre internationale regler, som til enhver tid er bindende for Kongeriget Danmark og omfatter Grønland.

Hvis folkeretlige aftaler eller andre internationale regler er bindende for Kongeriget Danmark, men ikke omfatter Grønland, er Grønlands Selvstyre ikke undergivet de forpligtelser, der følger af de folkeretlige aftaler eller andre internationale regler.

Selvstyrelovens kapitel 4 (§§ 11-16) fastlægger to hovedkategorier af regler og procedurer for Grønlands deltagelse i aktiviteter og dispositioner vedrørende udenrigsforhold (udenrigsanliggender).

Efter de almindelige bemærkninger angår begge hovedkategorier:

"... alene forhandling og indgåelse af folkeretlige aftaler og andre bindende internationale forpligtelser. Hermed sigtes til aftaler og forpligtelser, der er retligt bindende efter de folkeretlige regler om indgåelse af traktater eller andre folkeretlige regler. De bærende principper i disse bestemmelser er dog helt generelle principper, som også må komme til udtryk i forbindelse med andre nationale kontakter og forhandlinger end dem, der sigter på indgåelse af folkeretligt bindende forpligtelser."

Efter de almindelige bemærkninger finder principperne i selvstyrelovens kapitel 4 således som udgangspunkt også anvendelse i tilfælde, hvor Grønland handler i udenrigsanliggender, men hvor dette ikke sker med henblik på at indgå folkeretlige aftaler eller andre internationale forpligtelser.

De folkeretlige aftaler, som Naalakkersuisut efter selvstyreloven selv kan forhandle og indgå på Kongeriget Danmarks vegne, fremgår af selvstyrelovens § 12, stk. 1. Efter denne regel kan Naalakkersuisut med fremmede stater og internationale organisationer forhandle og indgå folkeretlige aftaler på rigets vegne, herunder forvaltningsaftaler, som alene vedrører Grønland og fuldt ud angår overtagne sagsområder.

Reglen i § 12, stk. 1, giver Naalakkersuisut ret til at forhandle og indgå folkeretlige aftaler inden for overtagne sagsområder, herunder råstofområdet.

Reglen i § 12 omfatter alle folkeretlige handlinger i forbindelse med forhandling og indgåelse af aftaler, herunder også uformelle forhandlinger, der måtte være led i større forhandlingsforløb.

Naalakkersuisut kan således som udgangspunkt forhandle og indgå folkeretlige aftaler, der alene vedrører Grønland og råstofområdet, herunder efterforskning, udnyttelse og eksport af uran eller andre radioaktive mineraler.

Efter selvstyrelovens § 12, stk. 4, er visse typer af aftaler ikke omfattet af selvstyrets kompetence efter § 12, stk. 1. Reglen i stk. 4 fastslår, at sådanne aftaler skal indgås efter reglen i § 13. De aftaler, der er omfattet af stk. 4, er folkeretlige aftaler, der berører forsvars- og sikkerhedspolitikken, samt folkeretlige aftaler, der skal gælde for Danmark, eller som forhandles inden for en international organisation, hvoraf Kongeriget Danmark er medlem.

Efter § 13, stk. 1, skal regeringen underrette Naalakkersuisut forud for indledning af forhandlinger om folkeretlige aftaler, der har særlig betydning for Grønland.

Det konstateres i forarbejderne til loven, at dette princip blev lovfæstet for at understrege betydningen af en tidlig inddragelse af Grønlands Selvstyre. Hvis Naalakkersuisut ved underretningen fra regeringen (rigsmyndighederne) tilkendegiver synspunkter, der ønskes inddraget i forhandlingerne, vil disse synspunkter på ligeværdigt grundlag skulle indgå i forberedelserne til forhandlingerne.

I sager, der alene vedrører Grønland, kan regeringen bemyndige Naalakkersuisut til at føre forhandlingerne under medvirken af udenrigstjenesten.

Aftaler, hvor Danmark og Grønland i fællesskab har været inddraget i forhandlingerne, undertegnes af regeringen, i videst muligt omfang sammen med Naalakkersuisut.

En folkeretlig aftale, der har særlig betydning for Grønland, skal inden indgåelsen eller opsigelsen forelægges Naalakkersuisut til udtalelse. Finder regeringen det nødvendigt at indgå aftalen uden tilslutning fra Naalakkersuisut, skal det i videst muligt omfang ske uden virkning for Grønland.

Denne pligt gælder ikke kun, når regeringen forhandler og indgår nye folkeretlige aftaler med særlig betydning for Grønland. Pligten gælder tilsvarende, hvis regeringen indleder forhandlinger om fortolkning eller ændring af eksisterende folkeretlige aftaler, der har særlig betydning for Grønland.

Naalakkersuisut kan således som udgangspunkt ikke selv forhandle og indgå folkeretlige aftaler, der både vedrører grønlandske råstofforhold – herunder efterforskning, udnyttelse og eksport af uran eller andre radioaktive mineraler – og Kongeriget Danmarks forsvars- eller sikkerhedsforhold. Sådanne folkeretlige aftaler kan Naalakkersuisut som udgangspunkt kun forhandle og indgå i samarbejde med regeringen. Regeringen har som udgangspunkt kompetence til at forhandle og indgå sådanne aftaler. Det skal dog ske i samarbejde med Naalakkersuisut og i videst muligt omfang med Naalakkersuisuts samtykke. Desuden kan regeringen bemyndige Naalakkersuisut til at forhandle sådanne aftaler under medvirken af udenrigstjenesten og lade Naalakkersuisut underskrive aftalerne sammen med regeringen. Det kan for eksempel være relevant i tilfælde, hvor forsvars- og sikkerhedspolitiske forhold er mindre væsentlige og råstofforhold og andre udenrigsforhold er mere væsentlige, eller i tilfælde, hvor regeringen og Naalakkersuisut har afklaret og er enige om Kongeriget Danmarks forsvars- og sikkerhedspolitiske interesser og rigets holdninger og dispositioner i forbindelse dermed. Regeringen kan da aftale med Naalakkersuisut, hvordan Naalakkersuisut skal sikre og varetage rigets fælles forsvars- og sikkerhedspolitiske interesser i forbindelse med forhandlingen af de folkeretlige aftaler.

Selvstyrelovens § 14 omhandler de tilfælde, hvor internationale organisationer åbner adgang for, at Grønland kan opnå medlemskab i eget navn. Regeringen kan da efter anmodning fra Naalakkersuisut beslutte at indgive eller støtte en ansøgning derom fra Grønland, hvor dette er foreneligt med Grønlands forfatningsmæssige status.

Efter lovforslagets almindelige bemærkninger omfatter § 14 som det væsentligste associerede medlemskaber, som typisk gælder for oversøiske områder, hvis udenrigsanliggender som udgangspunkt varetages af en medlemsstat.

7 Danmarks mulighed for at forhindre, at Grønland tillader udnyttelse og eksport af uran, eller for i øvrigt at begrænse dette retligt

Grønlands Selvstyre har overtaget råstofområdet efter selvstyrelovens regler om overtagelse af sagsområder i §§ 2-4.

Grønlands Selvstyre har dermed den lovgivende og udøvende (administrative) magt inden for råstofområdet efter selvstyrelovens regler derom i § 1. Den lovgivende magt er hos Inatsisartut, og den udøvende magt er hos Naalakkersuisut.

I de almindelige bemærkninger til forslaget til selvstyreloven beskrives råstofområdet kort således:

”Råstofområdet vedrører efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland. Ved mineralske råstoffer forstås ikke-levende ressourcer i form af hårde mineraler og kulbrinter.”

De almindelige bemærkninger indeholder ligeledes en kort beskrivelse af Grønlands Selvstyres ret til råstofferne i Grønland og lovgivende og udøvende magt på råstofområdet efter selvstyrets overtagelse af området:

”6. Grønlands rettigheder til råstoffer i undergrunden

Efter lovforslaget kan råstofområdet overtages af Grønlands Selvstyre, jf. bilagets liste II, nr. 26). Ved Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet vil selvstyret have den lovgivende og udøvende magt på råstofområdet.

Ved en grønlandsk overtagelse af råstofområdet vil det således være overladt til Grønlands Selvstyre at fastsætte de generelle rammer for virksomhed på råstofområdet og til at disponere bl.a. i form af tilladelser og bevillinger til forundersøgelser, efterforskning og udnyttelse af råstoffer i undergrunden.

Når råstofområdet overtages, vil Grønland herefter have ejendomsretten til at råde over og udnytte råstofferne i den grønlandske undergrund.”

Det følger således af selvstyreloven, at Grønlands Selvstyre efter overtagelsen af råstofområdet har den lovgivende og udøvende (administrative) magt på råstofområdet, at Inatsisartut dermed kan fastsætte love på råstofområdet, og at Naalakkersuisut blandt andet kan fastsætte bekendtgørelser på råstofområdet og meddele tilladelser til forundersøgelser, efterforskning og udnyttelse af råstoffer.

Desuden følger det af selvstyreloven, at Grønlands Selvstyres kompetencer på råstofområdet omfatter alle kulbrinter og hårde mineraler, herunder også uran og andre radioaktive mineraler, og at Naalakkersuisut kan meddele tilladelser til efterforskning og udnyttelse af uran og andre radioaktive mineraler.

Det følger endvidere af selvstyreloven, at Naalakkersuisuts kompetence til at meddele tilladelse til udnyttelse af råstoffer også omfatter kompetence til at meddele tilladelse til eksport af udnyttede råstoffer, herunder uran og andre radioaktive mineraler.

Som nævnt ovenfor følger det af selvstyrelovens § 12, stk. 4, sammenholdt med § 13, at Naalakkersuisut som udgangspunkt ikke er bemyndiget til selv at forhandle og indgå folkeretlige aftaler, der vedrører Kongeriget Danmarks forsvars- eller sikkerhedspolitik.

Reglen i § 12, stk. 4, vedrører kun folkeretlige aftaler med stater og internationale organisationer, jf. § 12, stk. 1. Reglen finder således som udgangspunkt ikke anvendelse på aftaler, som Grønland indgår med private virksomheder, herunder privatretlige (kommercielle) aftaler. Reglen finder som udgangspunkt heller ikke anvendelse i tilfælde, hvor Grønland meddeler private eller offentligt ejede virksomheder begunstigende og betingede forvaltningsakter vedrørende deres (kommercielle) erhvervsaktiviteter, herunder råstoftilladelser eller tilladelser vedrørende andre privatretlige erhvervsaktiviteter.

Principperne i selvstyrelovens kapitel 4 finder dog som udgangspunkt tilsvarende anvendelse på andre folkeretlige handlinger end dem, der sigter på indgåelse af folkeretligt bindende forpligtelser. Det følger formentlig deraf, at andre folkeretlige handlinger, der i væsentligt omfang vedrører rigets forsvarspolitik eller sikkerhedspolitik, alene kan (eller i hvert fald alene bør) foretages af Naalakkersuisut under inddragelse af og i samarbejde med regeringen.

Reglen i § 12, stk. 4, om forsvars- og sikkerhedspolitikken er en undtagelse til hovedreglen i stk. 1 og angiver bestemte undtagne forhold. Reglen i § 12, stk. 4, må derfor som udgangspunkt fortolkes således, at den ikke omfatter andre forhold end de to nævnte i stk. 4, det vil sige forsvarspolitiske og sikkerhedspolitiske forhold. Desuden må reglen i § 12, stk. 4, fortolkes under hensyntagen til den retlige og faktisk sammenhæng, hvori reglen indgår, herunder reglens og selvstyrelovens formål.

Begrebet "forsvars- og sikkerhedspolitikken" i § 12, stk. 4, må derfor som udgangspunkt fortolkes på grundlag af begrebets almindelige (sædvanlige) sproglige betydning og rækkevidde. Undtagelsen for så vidt angår forsvarspolitiske udenrigsanliggender må således omfatte militære foranstaltninger og forhold, mens undtagelsen for så vidt angår sikkerhedspolitiske udenrigsanliggender må omfatte territoriale forhold og andre forhold vedrørende rigets sikkerhed.

Undtagelsesreglen omfatter generelt ikke andre udenrigspolitiske områder eller forhold end dem, der er nævnt i reglen. Det indebærer, at reglen blandt andet ikke omfatter udenrigspolitik vedrørende økonomiske forhold, handelsmæssige forhold, naturressourcemæssige forhold eller andre samfundsmæssige forhold, herunder miljøforhold eller skatteforhold.

I de specielle bemærkninger til § 12, stk. 4, anføres:

"Ved afgørelsen af, hvorvidt en given forhandling må anses at berøre forsvars- eller sikkerhedspolitikken, vil det være af væsentlig betydning, om aftalen forhandles med det pågældende lands udenrigs- og forsvarsmyndigheder, eller om der alene sigtes mod forhandlinger mellem Naalakkersuisut og andre ressortmyndigheder i en fremmed stat – f.eks. miljømyndigheder eller skattemyndigheder."

Tilsvarende ressortmyndigheder vil blandt andet være råstofmyndigheder.

Råstofområdet er således som udgangspunkt ikke omfattet af undtagelsen i § 12, stk. 4.

Grønland kan derfor indgå folkeretligt forpligtende aftaler på råstofområdet, herunder forhandle og indgå sådanne aftaler med råstofmyndighederne i andre stater. Adgangen til at forhandle sådanne aftaler begrænses ikke af, at der i visse tilfælde vil være en sandsynlighed for, at andre ressortmyndigheder end råstofmyndighederne på et tidspunkt vil repræsentere den pågældende stat over for Grønland i forhold til den indgåede aftale.

Selvstyrelovens forord fremhæver, at loven er baseret på en overenskomst mellem Naalakkersuisut og den danske regering som ligeværdige parter. Forordet må være styrende for lovens fortolkning, da forordet er en integreret del af loven.

Undtagelsesreglen i § 12, stk. 4, kan således kun finde anvendelse, hvis det i det konkrete tilfælde er nødvendigt for at varetage væsentlige forsvars- eller sikkerhedspolitiske interesser for Kongeriget Danmark, og hvis Grønlands interesse i at kunne anvende hovedreglen i § 12, stk. 1, i det konkrete tilfælde er mindre betydningsfuld (væsentlig) end Kongeriget Danmarks interesse i at kunne anvende undtagelsesreglen i stk. 4. Denne fortolkning understøttes af det statsretlige krav om i videst muligt omfang at fortolke national ret i overensstemmelse med folkeretlige regler og grundsætninger, herunder retten til selvbestemmelse for folk efter folkeretten, princippet om ligebehandling af folk efter folkeretten samt princippet om proportionalitet.

I lovforslagets specielle bemærkninger til § 12 anføres:

”§ 12 finder ... ikke anvendelse i forhold til aftaler, hvori der også indgår emner, der falder uden for overtagne sagsområder. Spørgsmålet om, hvor detaljeret bedømmelsen af denne betingelse skal være, må fastlægges i praksis, hvor der må udøves et rimeligt skøn i forhold til de konkrete aftaleudkast, der skal forhandles.”

Ved forhandling og indgåelse af folkeretlige aftaler, der berører forsvars- eller sikkerhedspolitikken, vil der således kunne være tilfælde, hvor undtagelsesreglen i § 12, stk. 4, efter et rimeligt skøn ikke finder anvendelse. Det vil blandt andet kunne være tilfældet ved visse folkeretlige handlinger vedrørende råstofområdet i Grønland, da handlingerne angår et fuldt ud overtaget sagsområde og alene vedrører Grønland. I et sådan tilfælde vil Grønlands interesse i at anvende hovedreglen i stk. 1 kunne være større (mere væsentlig) end Kongeriget Danmarks interesse i at anvende undtagelsesreglen i stk. 4.

Folkeretlige aftaler om udnyttelse, eksport og salg af uran kan berøre forsvars- og sikkerhedspolitiske forhold. Når sådanne aftaler omhandler fredelig udnyttelse af uran, vil Kongeriget Danmarks forsvars- eller sikkerhedspolitik som udgangspunkt ikke blive berørt. Kongeriget Danmark vil endvidere ikke have en saglig (lovlig) interesse i at forhindre udnyttelse, eksport og salg af uran til brug for fredelige formål, herunder til energiformål. Efter vores vurdering kan Naalakkersuisut derfor indgå sådanne aftaler uden inddragelse af regeringen. Naalakkersuisut må dog orientere regeringen om forhandlingen og indgåelsen af sådanne aftaler og i øvrigt generelt samarbejde med regeringen i forbindelse dermed.

Hvis uran ikke udnyttes og eksporteres med henblik på fredelig udnyttelse, men derimod for eksempel til brug for fremstilling af kernevåben (atomvåben), vil folkeretlige aftaler derom være omfattet af undtagelsesreglen i selvstyrelovens § 12, stk. 4. Det samme gælder for folkeretlige aftaler og handlinger vedrørende begrænsningen af risikoen for, at uran uretmæssigt anvendes til ikke-fredelige formål. Regeringen vil derfor sammen med Naalakkersuisut kunne fastsætte saglige og proportionale vilkår vedrørende eksport og salg af uran med henblik på at varetage hensynet til at begrænse risikoen for, at uran uretmæssigt anvendes til ikke-fredelige formål.

Kongeriget Danmark er bundet af nogle internationale aftaler, der skal forhindre spredning af kernevåben til andre lande og parter end de nuværende (officielle) kernevåbenlande og skal afværge eller begrænse risikoen for, at uran og andre radioaktive materialer uretmæssigt anvendes til ikke-fredelige formål. I det omfang aftalerne også finder anvendelse i Grønland, skal staten og Grønlands Selvstyre sikre, at aftalerne efterleves

og opfyldes i Grønland med hensyn til uran og andre radioaktive mineraler, der udnyttes, opbevares og transporteres i Grønland og eksporteres fra Grønland. Folketinget og Inatsisartut må således sikre, at de internationale aftaler er gennemført ved vedtagelse af nationale love, i det omfang det er nødvendigt. Desuden må regeringen og Naalakkersuisut sikre, at de internationale aftaler overholdes og opfyldes, herunder ved udstedelse af bekendtgørelser, fastsættelse af tilladelsesvilkår, konkrete godkendelser, påbud, andre forvaltningsafgørelser, tilsyn og andre kontrolforanstaltninger.

Efter selvstyrelovens § 12, stk. 4, er Naalakkersuisut endvidere ikke bemyndiget til selv at forhandle folkeretlige aftaler inden for en organisation, hvoraf Kongeriget Danmark er medlem.

I lovforslagets specielle bemærkninger til § 12 anføres:

”Den særlige begrænsning af fuldmagten i relation til aftaler, der forhandles inden for en international organisation, som Danmark er medlem af, får særlig betydning, hvor EU inden for en international organisation, som Kongeriget Danmark og de øvrige EU-lande er medlemmer af, repræsenterer alle medlemslandene ved udarbejdelse af en international aftale og udøver medlemsstaternes stemmeret. Det bemærkes for fuldstændighedens skyld, at EU-medlemsstater, som har oversøiske territorier, hvis udenrigsrelationer de varetager, og som ikke er omfattet af EU-traktaterne, i en sådan situation i overensstemmelse med erklæring nr. 25 til Maastricht-traktaten selv kan handle til varetagelse af et oversøisk territoriums interesser, uden at dette skader Fællesskabets interesser, i tilfælde af interessekonflikt, som ikke kan løses.”

Grønland har i nogle internationale organisationer, hvoraf Kongeriget Danmark er medlem, i en årrække forhandlet og indgået aftaler på vegne af Kongeriget Danmark. I selvstyrekommissionens betænkning om selvstyre i Grønland anføres det om den tidligere grønlandske fuldmagtslov, som havde en regel svarende til selvstyrelovens § 12, stk. 4:

”I relation til internationale organisationer, hvor EU-medlemsstaterne ikke er selvstændige medlemmer, og hvor EU derfor i disse organisationer kun har én stemme (fx fiskeriorganisationerne NAFO, NEAFC og NASCO), kan fuldmagtsordningen dog anvendes.”

Der er således en retssædvane eller retlig praksis, som i nogle tilfælde giver Naalakkersuisut adgang til at forhandle og indgå folkeretlige aftaler på vegne af Kongeriget Danmark inden for internationale organisationer, selvom Danmark er medlem af disse organisationer. Det må afgøres konkret i det enkelte tilfælde, om Naalakkersuisut har adgang til at gøre dette.

Nuuk, den 13. september 2013

Jørn Skov Nielsen

/

Kai Holst Andersen

Departementschef

Direktør

Bilag 8

Supplerende notat om Naalakkersuisuts udenrigspolitiske beføjelser i lyset af en mulig ophævelse eller ændring af nultolerancepolitikken for udnyttelse af uran og andre radioaktive mineraler af 27. september 2013

JUSTITSMINISTERIET UDENRIGSMINISTERIET

Supplerende notat om Naalakkersuisuts udenrigspolitiske beføjelser i lyset af en mulig ophævelse eller ændring af nultolerancepolitikken for udnyttelse af uran og andre radioaktive mineraler

1 Indledning

1.1. Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked og Udenrigsdepartementet har fremsendt et notat af 13. september 2013 om Naalakkersuisuts kompetencer i udenrigsforhold vedrørende udnyttelse og eksport af uran og andre radioaktive mineraler. Notatet indeholder bl.a. betragtninger om Grønlands folkeretlige stilling og karakteren af Naalakkersuisuts kompetence i udenrigsforhold og grundlovens § 19.

Justitsministeriet og Udenrigsministeriet har på den baggrund udarbejdet dette supplerende notat.

Der henvises i øvrigt til Justitsministeriets og Udenrigsministeriets notat af 21. august 2013 om Naalakkersuisuts udenrigspolitiske beføjelser i lyset af en mulig ophævelse eller ændring af nultolerancepolitikken for udnyttelse af uran og andre radioaktive mineraler, som ministerierne fortsat kan henholde sig til.

2 Grønlands folkeretlige stilling

2.1. Det anføres i Naalakkersuisuts notat af 13. september 2013 (side 7), at der er indgået en folkeretlig aftale mellem regeringen og Naalakkersuisut om den grønlandske selvstyreordning og selvstyrelovens regler derom, der indebærer, at "staten" ikke ensidigt kan begrænse Grønlands Selvstyres rettigheder efter folkeretten. Det anføres i notatet, at rettighederne bl.a. omfatter de folkeretlige regler om folks ret til selvbestemmelse og den folkeretlige aftale ("overenskomsten") mellem regeringen og Naalakkersuisut om den grønlandske selvstyreordning og selvstyrelovens regler herom.

2.2. Det fremgår af selvstyrelovens indledning (præampel), at det grønlandske folk er et folk i henhold til folkeretten med ret til selvbestemmelse, at loven bygger på et ønske om at fremme ligeværdighed og gensidig respekt i partnerskabet mellem Danmark og Grønland, og at loven bygger på en overenskomst mellem Naalakkersuisut og regeringen som ligeværdige parter.

Det grønlandske folks selvbestemmelsesret blev bl.a. behandlet af Arbejdsgruppen for stats- og folkeretlige spørgsmål under den Dansk-Grønlandske selvstyrekommission. Arbejdsgruppen fandt bl.a., at det grønlandske folk besad tilstrækkeligt mange særegne karakteristika for at kunne betegnes som et folk i folkeretlig forstand. Der henvises til side 25 i betænkning om selvstyre i Grønland (2008) afgivet af Grønlandsk-dansk selvstyrekommission.

Medlemmerne af Arbejdsgruppen for stats- og folkeretlige spørgsmål gav udtryk for forskellige vurderinger af rækkevidden af det grønlandske folks selvbestemmelsesret. Selvstyrekommissionen tog disse betragtninger til efterretning og konstaterede i forlængelse heraf, at der – uagtet den nærmere rækkevidde af det grønlandske folks selvbestemmelsesret – mellem landsstyret og regeringen var enighed om, at det tilkommer det grønlandske folk at afgøre, hvorvidt Grønland ønsker selvstændighed. Der henvises til side 24-27 i betænkning om selvstyre i Grønland (2008) afgivet af Grønlandsk-dansk selvstyrekommission.

Det fremgår i overensstemmelse hermed af selvstyrelovens § 21, stk. 1, at beslutning om Grønlands selvstændighed træffes af det grønlandske folk. Det fremgår endvidere af selvstyrelovens § 21, stk. 3, 2. pkt., at en aftale mellem Naalakkersuisut og regeringen om gennemførelse af selvstændighed for Grønland skal indgås med samtykke fra Folketinget.

Det fremgår ligeledes af pkt. 10.1 i de almindelige bemærkninger i lovforslaget om selvstyreloven (L 128 – 2008/09), at der mellem regeringen og Grønlands landsstyre er enighed om, at det tilkommer det grønlandske folk at afgøre, hvorvidt Grønland ønsker selvstændighed.

Det fremgår endvidere samme sted i de almindelige lovbemærkninger, at det står Grønlands Selvstyre frit for at indlede en forfatningsforberedende proces. Grønland vil således inden for selvstyrelovens ordning kunne foretage ensidige forberedelser hen imod selvstændighed. Det er op til det grønlandske folk selv at beslutte Grønlands fremtid og tilknytningsforhold til Danmark.

2.3. Anerkendelsen af det grønlandske folks selvbestemmelsesret i henhold til folkeretten ændrer ikke ved, at Kongeriget Danmark – indtil Grønland eventuelt måtte ønske at opnå selvstændighed – er ét folkeretssubjekt, og at mellemfolkelige aftaler med fremmede stater og internationale organisationer forhandles og indgås på rigets vegne.

At Grønland således er en del af folkeretssubjektet Kongeriget Danmark indebærer, at Grønland ikke kan handle i mellemfolkelige anliggender på egne vegne. Dette gælder, uanset om der er tale om sagsområder, som Grønland har overtaget, eller andre sagsområder.

Den overenskomst af 13. juni 2008, som selvstyreloven bl.a. bygger på, er ikke en folkeretlig aftale mellem to stater, men en overenskomst mellem regeringerne i de to dele af Kongeriget Danmark, Danmark og Grønland.

Det fremgår i den forbindelse af pkt. 7.2. i de almindelige bemærkninger til forslaget til selvstyreloven, at kongen (regeringen) handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender, at de enkelte dele af riget efter grundloven ikke vil kunne tillægges selvstændig kompetence i disse anliggender, og at så længe Grønland ikke er blevet selvstændigt, vil det forudsætte en grundlovsændring, hvis Grønland statsretligt skulle have adgang til på egne vegne at handle i mellemfolkelige anliggender.

Det fremgår endvidere af pkt. 7.2. i de almindelige bemærkninger til forslaget til selvstyreloven, at adgangen til at handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender adskiller sig afgørende fra tilfælde, hvor grønlandske myndigheder har lovgivende og udøvende beføjelser, idet disse beføjelser kun giver adgang til at fastsætte regler mv. med virkning for vedkommende rigsdel. På det udenrigspolitiske område vil en rigsdel derimod ved at handle på rigets vegne binde hele riget, således at dispositioner på det udenrigspolitiske område som udgangspunkt vil berøre rigets generelle udenrigspolitiske forhold.

Det fremgår også af selvstyrelovens § 16, stk. 2, at foranstaltninger, som selvstyret påtænker at træffe, og hvis iværksættelse er af væsentlig betydning for rigets forhold til udlandet, herunder rigets deltagelse i internationalt samarbejde, forhandles med regeringen inden vedtagelsen.

Der henvises i øvrigt til Justitsministeriets og Udenrigsministeriets notat af 21. august 2013 om Naalackersuisuts udenrigspolitiske beføjelser i lyset af en mulig ophævelse eller ændring af nultolerancepolitikken for udnyttelse af uran og andre radioaktive mineraler.

3 Karakteren af Naalackersuisuts kompetence i udenrigsforhold og grundlovens § 19

3.1. Det anføres i Naalackersuisuts notat af 13. september 2013 (side 22), at "indholdet og virkningerne af [grundlovens] § 19 skal fastlægges ved en fortolkning af § 19 i sammenhæng med [grundlovens] § 1 samt hjemmestyre- og selvstyrelovene og de danske, færøske og grønlandske myndigheders praksis og sædvaner vedrørende lovene og folkeretlige aftaler (overenskomster) om lovene og deres hjemmestyre- og selvstyreordninger."

Det anføres videre (side 22), at "det følger endvidere af gældende ret (rigsfællesskabsret og statsret), at udenrigskompetencerne efter § 19 – med hensyn til overtagne sagsområder – [...] for Grønland er hos de grønlandske lovgivende og udøvende myndigheder."

Det fremgår herudover (side 22), at der med selvstyreloven er gennemført en "egentlig udenrigskompetenceoverførsel – og ikke blot en kompetencedelegation, -bemyndigelse eller – fuldmagt".

3.2. Efter grundlovens § 19, stk. 1, 1. pkt., handler kongen (regeringen) på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender.

Som det fremgår af Justitsministeriets og Udenrigsministeriets notat af 21. august 2013, er regeringens kompetence efter grundlovens § 19 en grundlovsumiddelbar kompetence – et såkaldt regeringsprærogativ. Dette antages bl.a. at indebære, at Folketinget ikke kan vedtage love, der begrænser regeringens adgang til at handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender. Vedtager Folketinget en sådan lov, må det således antages, at regeringen konkret og generelt kan gennembryde loven ved en regeringsbeslutning efter grundlovens § 19, jf. bl.a. Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret (2012), side 191 f., Peter Germer, Statsforfatningsret (5. udgave, 2012), side 245, og Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret I (3. udgave ved Ole Espersen, 1980), side 377. Se også Max Sørensen, Statsforfatningsret (2. udgave ved Peter Germer, 1973), side 200 f., og Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 482.

De enkelte dele af riget har ikke – og kan ikke have – selvstændig kompetence til at handle i mellemfolkelige anliggender. Det vil derfor forudsætte en grundlovsændring, hvis

Grønland statsretligt skulle have adgang til på egne vegne at handle i mellemfolkelige anliggender, herunder indgå traktater mv., der alene er bindende for Grønland og ikke den danske stat som sådan.

Grundloven er imidlertid ikke til hinder for, at Naalakkersuisut – med respekt for regeringens grundlovsumiddelbare kompetence – kan bemyndiges til at handle på rigets vegne i en række mellemfolkelige anliggender, som det er sket ved lov om Grønlands Selvstyre (lov nr. 473 af 12. juni 2009) (selvstyreloven) og den tidligere gældende lov om Grønlands Landstyes indgåelse af folkeretlige aftaler (lov nr. 577 af 24. juni 2005).

Det fremgår således af pkt. 7.2 i de almindelige bemærkninger i lovforslaget om selvstyreloven, at grundloven ikke kan antages at være til hinder for, at Naalakkersuisut bemyndiges (gives fuldmagt) til at handle i mellemfolkelige anliggender, der alene angår Grønland og ikke tillige berører andre dele af riget.

Det fremhæves under pkt. 7.2 i de almindelige bemærkninger i lovforslaget om selvstyreloven, at der med en sådan bemyndigelsesordning ikke vil være tale om en egentlig overladelse af beføjelser til at handle i mellemfolkelige anliggender, og at regeringen derfor fortsat vil have udenrigspolitisk kompetence også i de anliggender, der omfattes af en bemyndigelse til Naalakkersuisut. Selvom den lovgivende og administrative kompetence på et givent sagsområde er overført til de grønlandske myndigheder, kan regeringen således fortsat udøve sin grundlovsumiddelbare kompetence til at handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender, der berører det pågældende sagsområde. Samtidig vil hele riget være folkeretligt bundet af aftaler indgået af Grønland efter fuldmagtsordningen.

Det anføres desuden under pkt. 7.2 i de almindelige bemærkninger i lovforslaget om selvstyreloven, at hensynet til rigsenheden og grundlovens § 19 indebærer, at Naalakkersuisut ved udøvelsen af udenrigspolitiske handlinger – der bliver folkeretligt bindende for hele riget – vil være afskåret fra at handle i strid med rigets interesser, herunder rigets generelle udenrigspolitik. Naalakkersuisut vil således ikke kunne foretage udenrigspolitiske dispositioner, der er i konflikt med de øvrige rigsdeles interesser, herunder indgå aftaler, der strider mod generelle principper for rigets udenrigspolitik på det pågældende sagsområde.

Det anføres herudover under pkt. 7.2 i de almindelige bemærkninger i lovforslaget om selvstyreloven, at det med henblik på at sikre overensstemmelse med rigets generelle udenrigspolitik er en forudsætning for en ordning, hvor Naalakkersuisut får bemyndigelse til at handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender, at der etableres en ordning, som sikrer, at regeringen i fornødent omfang underrettes og konsulteres forud for dispositioner på det udenrigspolitiske område.

Der er således i selvstyrelovens bemærkninger udførligt redegjort for, at Naalakkersuisuts udenrigspolitiske kompetence er baseret på en bemyndigelse.

Der kan i den forbindelse også henvises til selvstyrelovens § 11, stk. 3, der klargør, at udenrigs- og sikkerhedspolitik er rigsanliggender, og at de danske myndigheders udenrigspolitiske kompetence efter grundloven ikke begrænses af bestemmelserne i selvstyrelovens kapitel 4 (§§ 11-16).

Derimod er der hverken i selve selvstyreloven eller bemærkningerne til loven støtte for, at selvstyreloven skulle indebære en "egentlig udenrigskompetenceoverførsel – og ikke blot en kompetencedelegation, -bemyndigelse eller -fuldmagt", hvilket som nævnt ikke ville harmonere med Grønlands forfatningsretlige stilling i riget, jf. det ovenfor anførte.

Der henvises i øvrigt om de nærmere statsretlige rammer for selvstyrelovens fuldmagtsordning til Justitsministeriets og Udenrigsministeriets notat af 21. august 2013 om Naalakkersuisuts udenrigspolitiske beføjelser i lyset af en mulig ophævelse eller ændring af nultolerancepolitikken for udnyttelse af uran og andre radioaktive mineraler.

4 Særligt om betydningen af lovbemærkningerne til selvstyreloven

4.1. Det anføres i Naalakkersuisuts notat af 13. september 2013 (side 34), at bemærkningerne til selvstyreloven "vedrørende kompetencer i udenrigsforhold som udgangspunkt ikke kan tillægges selvstændig betydning og vægt ved fortolkningen og anvendelse af lovens regler om kompetencer i udenrigsforhold, da opfattelserne og bemærkningerne alene er regeringens og ikke tillige Naalakkersuisuts".

Det er videre anført i Naalakkersuisuts notat (side 34), at "når lovforslagets bemærkninger konstaterer eller omtaler forhold, der efter Naalakkersuisuts opfattelse er til fordel for selvstyret eller i øvrigt bør lægges til grund ved lovens fortolkning og anvendelse, må de nævnte forhold dog lægges til grund ved lovens fortolkning og anvendelse, da Naalakkersuisut og regeringen dermed er enige."

4.2. Det fremgår af pkt. 7.2 i de almindelige bemærkninger i lovforslaget om selvstyreloven, at det er regeringens opfattelse af de statsretlige rammer, der er lagt til grund for fuldmagtsordningen på det udenrigspolitiske område i selvstyreloven, selvom alle medlemmer af Selvstyrekommissionen ikke nødvendigvis tilslutter sig regeringens opfattelse.

Dette indebærer efter Justitsministeriets og Udenrigsministeriets opfattelse, at selvstyreloven må forstås og fortolkes i overensstemmelse med de under pkt. 3.1 anførte statslige rammer.

Det bemærkes i øvrigt, at bemyndigelsesordningen på det udenrigspolitiske område også fremgår af selvstyreloven, jf. f.eks. bestemmelsen i selvstyrelovens § 11, stk. 3, der klargør, at udenrigs- og sikkerhedspolitik er rigsansliggende, og at de danske myndigheders udenrigspolitiske kompetence efter grundloven ikke begrænses af bestemmelserne i selvstyrelovens kapitel 4 (§§ 11-16).

Bilag 9

Medlemskab af de internationale eksportkontrolregimer

Land	Zangger Komiteen	NSG - Nuclear Suppliers Group	Australien Gruppen	MTCR - Missil-teknologi-regimet	Wassenaar Arrangementet
Argentina	●	●	●	●	●
Australien	●	●	●	●	●
Belarus	●	●			
Belgien	●	●	●	●	●
Brasilien		●		●	
Bulgarien	●	●	●	●	●
Canada	●	●	●	●	●
Cypern		●	●		
Danmark	●	●	●	●	●
Estland		●	●		●
Finland	●	●	●	●	●
Frankrig	●	●	●	●	●
Grækenland	●	●	●	●	●
Irland	●	●	●	●	●
Island		●	●	●	
Italien	●	●	●	●	●
Japan	●	●	●	●	●
Kasakhstan	●	●			
Kina	●	●			
Kroatien	●	●	●		●
Letland		●	●		●
Litauen		●	●		●
Luxembourg	●	●	●	●	●
Malta		●	●		●

Land	Zangger Komiteen	NSG - Nuclear Suppliers Group	Australien Gruppen	MTCR - Missil- teknologi- regimet	Wassenaar Arrangementet
Mexico		●	●		●
Nederlandene	●	●	●	●	●
New Zealand		●	●	●	●
Norge	●	●	●	●	●
Polen	●	●	●	●	●
Portugal	●	●	●	●	●
Rumænien	●	●	●		●
Rusland	●	●		●	●
Schweiz	●	●	●	●	●
Slovakiet	●	●	●		●
Slovenien	●	●	●		●
Spanien	●	●	●	●	●
Sverige	●	●	●	●	●
Sydafrika	●	●		●	●
Sydkorea	●	●	●	●	●
Tjekkiet	●	●	●	●	●
Tyrkiet	●	●	●	●	●
Tyskland	●	●	●	●	●
UK	●	●	●	●	●
Ukraine	●	●	●	●	●
Ungarn	●	●	●	●	●
USA	●	●	●	●	●
Østrig	●	●	●	●	●
Medlemstal	38	47	40	34	41

Bilag 10**Udkast til aftale i henhold til selvstyrelovens § 4 om dele af kompetence på området nuklear sikkerhed af 13. august 2013****Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse 13. august 2013****Udkast: Aftale i henhold til selvstyrelovens § 4 om dele af kompetencen på området nuklear sikkerhed**

Ved indgåelse af denne aftale er regeringen og selvstyret enige om, at selvstyret har kompetencen på området nuklear sikkerhed i Grønland, for så vidt angår minedrift vedrørende uran eller thoriummalme og forarbejdning af produkter herfra, herunder opbevaring og transport af produkter samt håndtering og ansvar for al radioaktivt affald, der opstår i denne forbindelse.

Dato og underskrifter

Sundhedsministeren

Medlem af Naalakkersuisut for...

Rapport om udvindning og eksport af uran

Arbejdsgruppen om konsekvenserne af ophævelse af nul-tolerancepolitikken

2013/14:3

Henvendelse om udgivelsen kan i øvrigt ske til

Udenrigsministeriet
Asiatisk Plads 2
1448 København K
Tlf.: 33 92 00 00
Fax: 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
www.um.dk

Departementet for Erhverv,
Råstoffer og Arbejdsmarked
Postboks 1601, 3900 Nuuk
E-mail: isiin@nanoq.gl

Udenrigsdirektoratet
Postboks 1340, 3900 Nuuk
E-mail: nap@nanoq.gl
Tlf.: +299 34 50 00

ISBN

978-87-92985-74-3

Elektronisk publikation

978-87-92985-75-0

Design af indhold

BGRAPHIC

Design af omslag

e-Types & India

Tryk

Rosendahls – Schultz Grafisk A/S

Web

Publikationen kan hentes på
www.um.dk
www.naalackersuisut.gl



Rapport fra arbejdsgruppen vedr. konsekvenserne af en evt. beslutning om ophævelse af nul-tolerancepolitikken og muligheden for udvinding og eksport af uran og andre radioaktive stoffer

Med henblik på at sikre den bedst mulige belysning af konsekvenserne ved eventuel igangsættelse af uran-udvinding og eksport heraf fra Grønland blev nedsat en interministeriel arbejdsgruppe til at afdække og analysere de

relevante problemstillinger i relation til udvinding og eksport af uran, såvel i forhold til den udenrigs- og sikkerhedspolitiske dimension som i forhold til de statsfinansielle, juridiske og eventuelle opgavemæssige konsekvenser internt i Riget