

KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

over

Høringssvar vedrørende udkast til forslag til lov for Grønland om kontrol med den fredelige udnyttelse af nukleart materiale.

1. Høringen

Lovudkastet har været sendt i høring hos:

Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Handel, Finansdepartementet, Formandens Departement, Grønlands Selvstyre/Naalakkersuisut, Retten i Grønland, Råstofdepartementet, Udenrigsdirektoratet, Advokatrådet, Advokatsamfundet, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Danmarks Rederiforening, Dansk Erhverv, Dansk Industri, Dansk Institut for Internationale Studier, Danske Maritime, Dansk Transport og Logistik, Danske Advokater, Danske Speditører, Danske Universiteter, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Domstolsstyrelsen, Erhvervsflyvningens Sammenslutning, Rigsadvokaten, Rigspolitichefen, Rigsrevisionen, Transparency International Denmark, Vestre Landsret og Østre Landsret.

Udenrigsministeriet har modtaget høringssvar fra følgende:

Advokatrådet, Dansk Institut for Internationale Studier, Danske Universiteter, Datatilsynet, Erhvervsflyvningens Sammenslutning, Retten i Grønland, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Rigsrevisionen, Vestre Landsret og Østre Landsret.

Udenrigsministeriets kommentarer til høringssvarene er anført med kursiv.

2. Høringssvarene

Østre Landsret og Vestre Landsret har ikke ønsket at udtale sig om lovforslaget.

Danske Universiteter, Datatilsynet, Rigsadvokaten og Rigsrevisionen har ikke bemærkninger til lovforslaget.

2.1 Bemærkninger til lovforslagets enkelte dele

2.1.1 Elektronisk bogholderi- og kontrolsystem til at føre regnskab med nukleart materiale

Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS) har i høringssvar anført, at for at sikre at bogholderisystemet kan følge uran fra Grønland igennem den nukleare brændselscyklus bør det tilføjes i enten punkt 3.3.1. eller punkt 5.2., at der med bogholderisystemet opretholdes et register over indehavere af tilladelser, og ved hjælp af dette følges grønlandsk nukleart materiale indenrigs og oversøisk.

Beredskabsstyrelsen vil være ansvarlig for det elektroniske bogholderi- og kontrolsystems konkrete udformning. Med bogholderi- og kontrolsystemet vil der, som det fremgår af punkt 5.1., blive ført

nøje regnskab med alt nukleart materiale, anlæg mv., der skal anmeldes efter § 4. Dette omfatter også indberetning fra eventuelle indehavere af mineanlæg til brydning af uranmalm og tilknyttet anlæg, hvis der herved gælder anmeldelsespligt efter § 4. Den sikkerhedskontrol som Beredskabsstyrelsen har ansvaret for gælder frem til det tidspunkt, hvor det nukleare materiale overgår til at blive omfattet af en andet stats sikkerhedskontrol under IAEA, hvilket følger af de internationale sikkerhedskontrolforpligtelser. Der er med det elektroniske bogholderisystem ikke tale om et register over indehavere af tilladelser, da det vil være de grønlandske myndigheder, der giver tilladelse til udvinding af råstoffer, herunder udvinding af uran. På baggrund af hørings svaret fra DIIS er det i punkt 5.1. blevet uddybet, at registreringer i det elektroniske bogholderi- og kontrolsystem vil angå nukleart materiale, så længe dette befinder sig i Grønland og i forbindelse med international overførsel indtil det tidspunkt, hvor det overgår til at blive omfattet af modtagerlandets sikkerhedskontrol. Herefter vil nukleart materiale fra Grønland, som er overført til et modtagerland i overensstemmelse med lovforslagets § 10, stk.1, være omfattet af de juridisk bindende krav til håndteringen af det modtagne materiale, der fastlægges i mellemstatslige modtagerstatsaftaler. Processen angående indgåelse af mellemstatslige modtagerstatsaftaler og de overordnede krav, der som udgangspunkt stilles til et modtagerland i forbindelse med indgåelse af en sådan aftale, er beskrevet i punkt 5.4. i lovforslaget.

2.1.2 Kontrol og tilsyn (lovforslagets § 8, stk.3)

Advokatrådet har i hørings svar anført, at Advokatrådet ikke finder, at lovforslagets § 8, hvor Beredskabsstyrelsen til enhver tid uden retskendelse og mod behørig legitimation har adgang til lokaliteter, materiale og udstyr mv. der er omfattet af sikkerhedskontrol, på det foreliggende indeholder en tilstrækkelig og saglig begrundelse for nødvendigheden af at fravige grundlovens udgangspunkt om boligens ukrænkelighed. For at begrænse omfanget af kontrolforanstaltninger mest mulig finder Advokatrådet at det skal nøje overvejes, om der er behov for at indskrænke anvendelsesområdet for bestemmelsen til kun at angå forretningslokaler og lignende, således at private boliger undtages. Der er derfor efter Advokatrådets opfattelse retssikkerhedsmæssige betænkeligheder forbundet med de nuværende bestemmelser om kontrolbesøg.

Advokatrådet har endvidere anført, at Advokatrådet finder, at uanmeldte kontrolbesøg bør være undtagelsen. Advokatrådet har herved anført, at Advokatrådet anerkender, at der som anført i de særlige bemærkninger til § 8, i visse tilfælde kan være behov for at undlade forudgående underretning. Advokatrådet har dog anført, at erfaringer fra lignende områder, hvor forvaltningen undtagelsesvis har adgang til uanmeldte tilsynsbesøg, har vist, at den administrative praksis har udviklet sig således, at uanmeldte kontrolbesøg bliver udgangspunktet.

Kongeriget Danmarks internationale forpligtelser på sikkerhedskontrolområdet angår at sikre ikke-spredning af nukleart materiale. Såvel inspektioner der vil blive foretaget af Beredskabsstyrelsen som internationale inspektioner, der vil blive foretaget af inspektører fra IAEA, skal medvirke til at sikre ikke-spredning af nukleart materiale. Som det fremgår af de særlige bemærkninger til lovforslagets § 8, stk. 3, vil Beredskabsstyrelsens inspektioner fortrinsvis angå de anlæg og lokaliteter, der er omfattet af sikkerhedskontrol som følge af anmeldelser efter § 4, men

inspektioner kan i medfør af stk. 3, nr. 3, også omfatte ikke-anmeldte lokaliteter. Formålet med bestemmelsen er at sikre, at Kongeriget Danmark kan efterleve de forpligtelser angående inspektionsadgang for inspektører fra IAEA, der følger af sikkerhedskontrolaftalen og tillægsprotokollen gældende for Grønland. Forpligtelserne omfatter efter tillægsprotokollen gældende for Grønland en udvidet inspektionsadgang, der også omfatter ikke-deklarerede lokaliteter med henblik på at bekræfte fraværet af ikke-deklareret nukleart materiale og relaterede aktiviteter, jf. lovforslagets punkt 3.3.2. vedrørende tillægsprotokollen. Det vurderes således ikke, at det vil være i overensstemmelse med de internationale forpligtelser angående sikkerhedskontrol med nukleart materiale, hvis anvendelsesområdet for bestemmelser om kontrol og inspektion begrænses, som anført af Advokatrådet. Advokatrådets bemærkninger herom giver således ikke anledning til at ændre i lovforslaget.

Som det fremgår af de særlige bemærkninger til lovforslagets § 8, stk. 3, vil Beredskabsstyrelsens inspektioner som udgangspunkt ske efter varsel til den, som skal underkastes inspektion, herunder for at sikre, at relevante personer kan være til stede og at nødvendige oplysninger kan bringes frem. Inspektioner kan dog gennemføres uvarslet, hvis særlige omstændigheder gør sig gældende, herunder hvis formålet med gennemførelse af inspektionen ellers kompromitteres eller forspildes. Advokatrådets bemærkninger herom giver således ikke anledning til at ændre i lovforslaget.

2.1.3 Mellemstatslige modtagerstatsaftaler (lovforslagets § 10, stk.1).

DIIS har i høringssvar anført en række anbefalinger til bemærkningerne til § 10 i lovforslagets punkt 5.4. vedrørende de overordnede krav, der vil blive stillet i mellemstatslige modtagerstatsaftaler. Herunder har DIIS anbefalet, at det tilføjes, at omladningslandet er omfattet af IAEA's sikkerhedskontrolaftale og tillægsprotokol. DIIS har endvidere anbefalet, at kravet til at nukleart materiale er omfattet af internationale standarder for fysisk beskyttelse uddybes. DIIS har foreslået at det tilføjes, at ud over at modtagerstaten skal være omfattet af Konventionen om Fysisk Beskyttelse af Nukleart Materiale, skal modtagerstatens nationale lovgivning leve op til anbefalingerne angivet i IAEA dokument INFCIRC/225/Rev.5 "Nuclear Security Recommendations on Physical Protection of Nuclear Material and Nuclear Facilities", der revideres løbende. DIIS har endvidere anbefalet, at det tilføjes til listen over krav, der vil blive stillet til en mellemstatslig modtagerstatsaftale i punkt 5.4., at nukleart materiale ikke må beriges til 20 pct. eller derover med isotop uran-235, eller oparbejdes uden forudgående tilladelse fra rigsmyndigheden.

Endeligt har DIIS henvist til, at b.la. lande som USA, Australien og Canada har forhandlet mellemstatslige modtagerstatsaftaler med Indien, hvor der er tale om en undtagelse fra hidtidig praksis om at et modtagerland skal være omfattet af Traktaten om Ikke-spredning af kernevåben (NPT) og IAEA's sikkerhedskontrolaftale. DIIS har anført, at der er behov for at klargøre Rigsfællesskabets politik vedrørende om der vil blive tale om en undtagelse for Indien i forhold til de krav, der vil blive stillet til indgåelse af en mellemstatslig modtagerstatsaftale. DIIS har anbefalet på det kraftigste, at Folketing såvel som regering og Nalakkersuisut udsender en politisk erklæring om Danmark og Grønlands forsyningspolitik i forhold til Indien.

Efter lovforslagets § 10, stk.1, betinges overførsel af nukleart materiale fra Grønland af en mellemstatslig modtagerstatsaftale, hvorved forstås en statslig bilateral aftale med et modtagerland, der blandt andet skal leve op til centrale internationale ikke-spredningsforpligtelser. Aftalen skal indeholde juridisk bindende krav i forhold til håndteringen af det modtagne materiale. Der kan således ikke overføres nukleart materiale fra Grønland før Udenrigsministeriet har indgået en sådan aftale med modtagerlandet. De overordnede krav, som Udenrigsministeriet som udgangspunkt vil stille i en mellemstatslig modtagerstatsaftale fremgår af fælleserklæringen om sikkerhedskontrol og punkt 5.4. i lovforslaget. Disse krav består blandt andet i, at nukleart materiale alene eksporteres til stater, der har tiltrådt Traktaten om ikke-spredning af kernevåben, at modtagerlandet er omfattet af IAEA's sikkerhedskontrolaftale og tillægsprotokollen, eller for så vidt angår de fem anerkendte kernevåbenmagter, disse staters tilsvarende foranstaltninger, at bilaterale aftaler om sikkerhedskontrol skal være gældende i tilfælde af, at IAEA's sikkerhedskontrol skulle bortfalde, at internationale standarder for fysisk beskyttelse gælder for det modtagne nukleare materiale, at der foreligger forudgående tilladelse fra rigsmyndigheden til overførsel af nukleart materiale fra Grønland til et andet land end det forudsete modtagerland, at handelskontrakter for eksport af nukleart materiale fra Grønland skal indeholde en klausul om, at kontrakten er betinget af en mellemstatslig modtagerstatsaftale og at importerende lande er ansvarlige for håndtering af affald og andre produkter, som opstår ved brug af nukleart materiale fra Grønland i de pågældende lande. Der er ikke tale om en udtømmende liste, men overordnede centrale elementer i mellemstatslig modtagerstatsaftaler. I overensstemmelse med højeste internationale standarder og ud fra et ikke-spredningshensyn vil der i de mellemstatslige modtagerstatsaftaler også blive stillet krav om, at der foreligger forudgående tilladelse fra rigsmyndigheden til oparbejdning af brugt nukleart brændsel og berigning af nukleart materiale til 20 pct. eller mere i isotopen uran-235. Disse krav er på baggrund af høringsvaret fra DIIS nu eksplicit nævnt i punkt 5.4.

DIIS's øvrige anbefalinger til bemærkningerne til § 10 i lovforslagets punkt 5.4. vedrørende sikkerhedskontrolkrav til omladningslande og uddybning af standarder for fysisk beskyttelse udgør nyttig og relevant information i forhold til en eventuel fremtidig indgåelse af en konkret mellemstatslig modtagerstatsaftale. Der skal dog skelnes mellem de overordnede krav, der stilles til en mellemstatslig modtagerstatsaftale, og udformningen af de konkrete mellemstatslige modtagerstatsaftaler, der skal forhandles med en given stat. De overordnede krav til et modtagerland der vil blive stillet af Kongeriget på vegne af Grønland er udtryk for højeste internationale standard, som det ses i Canada, Australien, USA og Euratom. DIIS bemærkninger vurderes derfor ikke at give anledning til ændringer i punkt 5.4. Det bemærkes endvidere at DIIS's anbefaling vedrørende erklæringer om Danmark og Grønlands forsyningspolitik i forhold til Indien ikke angår lovforslaget, men er af generel udenrigspolitisk karakter.

2.1.4 Danske myndigheders rolle i sikkerhedskontrollen i ankomstlandet

Erhvervsflyvningens Sammenslutning har i hørings svar anført, at sammenslutningen vurderer, at kontrolregimet vil kunne opfylde sit formål, herunder at der er kontrol med transport af produkterne

i Grønland og fra Grønland til ankomstland. Sammenslutningen bemærker dog, at danske myndigheders rolle i kontrollen i ankomstlandet måske kunne tydeliggøres.

I forhold til danske myndigheders rolle i kontrollen i ankomstlandet henvises til de almindelige bemærkninger til § 10 i punkt 5.4. angående krav om en mellemstatslig modtagerstatsaftale forud for overførsel af nukleart materiale fra Grønland. I disse aftaler vil der blandt andet blive stillet krav om, at modtagerstaten skal være omfattet af IAEA's sikkerhedskontrolforpligtelser, internationale standarder for fysisk beskyttelse og forudgående tilladelse fra rigsmyndigheden til videresalg til tredjeland, berigning til 20 pct. eller mere i isotopen uran-235 eller oparbejdning af brugt nukleart brændsel. Det fremgår endvidere af punkt 5.4., at de konkrete internationale overførsler af nukleart materiale fra Grønland skal følge administrative forskrifter udstedt i medfør af forslaget §§ 4-5, der bl.a. vil omhandle notifikationer af Beredskabsstyrelsen forud for international overførsel af nukleart materiale, ved det nukleare materiales afsendelse og ankomst til destination, samt hurtigst muligt ved uforudsete hændelser under transport med nukleart materiale. Høringssvaret vurderes ikke at give anledning til ændringer i lovforslaget.

2.1.5 Lovforslagets bestemmelser om kriminalretlige foranstaltninger (lovforslagets § 11)

Retten i Grønland har i høringssvar anført, at det fremgår af lovforslagets § 11, at visse overtrædelser af loven kan medføre kriminalretlige foranstaltninger, og at det fremgår af retsplejelovens § 55, at kredsretterne er 1. instans for alle sager, der ikke ved lov m.v. er henlagt til Retten i Grønland som første instans. Retten i Grønland har nærmere anført, at det må forventes, at retterne vil modtage et meget begrænset antal sager vedrørende overtrædelse af reglerne i loven, og at det derfor ikke vil være muligt for kredsretterne at oparbejde en fast rutine for behandlingen af disse sager. Retten i Grønland har desuden anført, at det er rettens vurdering, at sagerne typisk vil have en karakter, som indebærer, at sagerne bør behandles ved Retten i Grønland (i 1. instans). På den baggrund opfordrer Retten i Grønland til, at disse sager får værneting ved Retten i Grønland.

Det er forventelig korrekt, at der må forventes et meget begrænset antal sager om overtrædelse af lovgivningen om kontrol med den fredelige udnyttelse af nukleart materiale, der vil føre til forelæggelse for domstolene i Grønland, og at eventuelle sager vil være af en karakter og kompleksitet, der indebærer, at sagerne bør behandles ved Retten i Grønland. Anbefalingen fra Retten i Grønland er derfor imødekommet ved indsættelse af en bestemmelse i lovforslaget, hvorefter sager om idømmelse af foranstaltninger efter kriminallov for Grønland for overtrædelse af loven eller administrative forskrifter, der er fastsat i medfør af loven, behandles af Retten i Grønland som første instans, jf. § 13.

2.1.6 Lovforslagets økonomiske og administrative konsekvenser for politiet i Grønland

Rigspolitiet har i høringssvar anført, at der til brug for besvarelsen er indhentet en udtalelse fra Grønlands Politi. Udtalelsen er vedlagt Rigspolitiets høringssvar. Grønlands Politi har herved henledt opmærksomheden på, at der – uanset man ikke vil modtage mange anmeldelser om overtrædelse – vil være tale om en tidskrævende sagsbehandling, der kan være forbundet med endog meget store økonomiske konsekvenser for politikredsen i form af f.eks. helikoptertransport.

Rigspolitiet bemærker i den forbindelse, at det ikke er muligt at opgøre de økonomiske og administrative konsekvenser for politiet, der relaterer sig til det konkrete lovforslag. Efterforskning af eventuelle anmeldelser vil på den baggrund indgå i den normale opgaveprioritering i politiet.

Der forventes ikke umiddelbart sager om overtrædelse af lovgivning om kontrol med den fredelige udnyttelse af nukleart materiale, der vil føre til politianmeldelse i Grønland. Det anførte giver derfor ikke anledning til ændringer i lovforslaget.