
NOTAT

Til:	Udenrigspolitisk Nævn	J.nr.:	2014-7292
CC:	Grønlandsudvalget	Bilag:	
Fra:	Udenrigsministeriet	Dato:	27. januar 2015
Emne:	Notat vedrørende Grønlands mulighed for udnyttelse af råstoffer, herunder ud for det østlige Grønland		

Resume

Hverken Den Permanente Internationale Domstols afgørelse fra 1933 i sagen om det østlige Grønlands retlige status eller Grundloven af 1953 kan tages til indtægt for, at der eksisterer en særstilling for så vidt angår Kongeriget Danmarks kontinentalsokkel ud for det østlige Grønland, eller Grønlands ret til at råde over og udnytte ressourcerne i undergrunden.

Med selvstyreloven fra 2009 fik Grønland mulighed for at overtage råstofområdet, hvilket ifølge bemærkningerne til selvstyrelovforslaget omfatter ejendomsretten til at råde over og udnytte ressourcerne i den grønlandske undergrund. Denne ret gælder undergrunden på landterritoriet og kontinentalsoklen som nærmere defineret i folkeretten, navnlig FN's Havretskonvention af 1982. Staten vil dog fortsat have højbedsretten over Grønland.

Baggrund

Dette notat er udarbejdet med særligt henblik på belysning af Grønlands mulighed for udnyttelse af råstoffer, herunder ud for det østlige Grønland, på kontinentalsoklen uden for 200 sømil. Baggrunden er en anmodning om et offentligt tilgængeligt notat herom fremsat på møde i det Udenrigspolitiske Nævn den 18. december 2014 under behandlingen af punktet ”Dansk/grønlandsk krav på kontinentalsokkel nord for Grønland”.

Notatet vil inddrage 1) Den Permanente Internationale Domstols afgørelse fra 1933 i sagen om det østlige Grønlands retlige status (*Legal Status of Eastern Greenland*)¹, 2) Grundloven af 1953 og 3) Lov om Grønlands Selvstyre (selvstyreloven) fra 2009.

1) Den Permanente Internationale Domstols afgørelse i sagen om det østlige Grønlands retlige status (*Legal Status of Eastern Greenland*)

Der henvises indledningsvist til svar af 21. april 2009 afgivet af statsministeren i forbindelse med behandling i Udvalget vedrørende Grønlandske Forhold af lovforslaget til selvstyreloven. Her oplyste statsministeren på baggrund af en udtalelse fra Udenrigsministeriet bl.a., at ”Dommen fra 1933 fra Den Permanente Internationale Domstol vedrørende Østgrønlands

¹ PCIJ Series A/B No. 53 (1933).

retsstilling er ikke relevant for lovforslagene om Grønlands Selvstyre”.² Nedenfor følger en nærmere gennemgang af dommen.

Den 5. april 1933 afgjorde Den Permanente Internationale Domstol sagen om det østlige Grønlands retlige status (*Legal Status of Eastern Greenland*) mellem Danmark og Norge. Baggrunden var, at Norge den 10. juli 1931 havde erklæret at have okkuperet visse dele af det østlige Grønland, der imidlertid efter Danmarks opfattelse var underlagt dansk suverænitet. Sagen vedrørte kun det østlige Grønland.

I dommen fastlog den Permanente Internationale Domstol, at den norske erklæring udgjorde en overtrædelse af den eksisterende retstilstand og dermed var ulovlig og ugyldig.³ Idet der henvises til den allerede eksisterende retstilstand, kan dommen ikke anses for at skabe noget særligt retligt regime for det østlige Grønland. At den retlige status for hele Grønland er uniform støttes endvidere af, at dommen adskillige gange benytter udtryk som ”whole of Greenland”, ”all of Greenland” og at Norge ikke har ret til ”any part of Greenland.”⁴

Det bemærkes hertil, at der i dommen blev drøftet betydningen af betegnelsen ”Grønland” i en række danske retsakter og forskellige traktater. Den danske udlægning var, at betegnelsen her omfattede hele øen Grønland. Norge gjorde derimod gældende, at betegnelsen her kun dækkede beboede dele af Grønland. Domstolen fandt, at den danske udlægning stemte overens med normal sprogbrug, og at Norge ikke havde løftet bevisbyrden for, at en anden forståelse skulle lægges til grund.⁵

At der i dommen ikke tillægges det østlige Grønland nogen særlig retlig status fremgår endvidere forudsætningsvist af de indledende dele i dommen. Domstolen noterer sig her, at området nævnt i den norske erklæring bl.a. ikke var eksplicit geografisk afgrænset mod vest, og at den danske regering var til sinds at anfægte erklæringens gyldighed allerede på grund af denne manglende afgrænsning. Domstolen anførte herom, at dette imidlertid var et punkt, der – i lyset af sagens afgørelse – ikke behøvede at blive forfulgt.⁶ Hvis Domstolen havde været af den opfattelse, at det østlige Grønland havde eller skulle tillægges en særlig status i Danmark, måtte dette som minimum have forudsat, at det omtvistede område var søgt nærmere geografisk afgrænset under sagens behandling.

² Jf. svar på spørgsmål 26 til L. 128 forslag til lov om Grønlands Selvstyre af 21. april 2009 til Udvalget vedrørende Grønlandske Forhold (Samling 2008-2009).

<http://www.ft.dk/samling/20081/lovforslag/1128/spm/26/svar/618633/671740.pdf>

³ PCIJ Series A/B No. 53 (1933) s. 75 ”[...] decides that the declaration of occupation promulgated by the Norwegian Government on 10th July 1931, and any steps taken in this respect by that Government, constitute a violation of the existing legal situation and are accordingly unlawful and invalid.”

⁴ Se PCIJ Series A/B No. 53 (1933) s. 64, 68, 69 og 72.

⁵ Se PCIJ Series A/B No. 53 (1933) s. 49-52 samt 63. Se ligeledes Ole Spiermann, *Moderne Folkeret*, 3. udgave (2006), Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 130-131.

⁶ PCIJ Series A/B No. 53 (1933) s. 26.

Opsummerende fastslås således med dommen, at hele Grønland falder under dansk suverænitæt, uden at dommen opstiller nogle begrænsninger eller særlige forhold. Særligt bemærkes, at der med dommen ikke gives udtryk for nogen forskel i den folkeretlige status af det omtvistede østlige Grønland og den øvrige del af Grønland.⁷

2) Grundloven af 1953

Med grundloven af 1953 blev der i § 1 indsat følgende bestemmelse om grundlovens geografiske udstrækning: ”Denne grundlov gælder for alle dele af Danmarks Rige”. Som det bl.a. fremgår af Forfatningskommissionens betænkning herom, var bestemmelsen, som ikke fandtes i tidligere grundlove, foranlediget af den ændring i Grønlands statsretlige stilling, som forfatningsforslaget medfører.⁸ Bestemmelsen medførte, at grundloven i sin helhed fik gyldighed for Grønland.⁹

Bestemmelsen fastslår, at Kongeriget Danmark udgør en forfatningsretlig enhed bestående af Danmark, Færøerne og Grønland. Bestemmelsen indeholder – ligesom resten af grundloven – ikke særlige regler for bestemte dele af Grønland, herunder det østlige Grønland.

Det bemærkes, at højhedsretten over hele Grønland (land-, sø- og luftterritoriet) tilkommer rigets myndigheder, indtil Grønland måtte opnå selvstændighed, jf. i den forbindelse også selvstyrelovens § 21, stk. 4. Det må i øvrigt lægges til grund, at betegnelsen ”Grønland” i dansk lovgivning, anden regulering og dansk international praksis, anvendes om hele Grønland, medmindre andet er angivet.

3) Lov om Grønlands Selvstyre (selvstyreloven) af 2009

Ved lov om Grønlands Selvstyre (selvstyreloven) fik Grønlands Selvstyre adgang til at overtage bl.a. råstofområdet, jf. lovens § 2, stk. 1, samt bilagets liste II, nr. 26. Råstofområdet vedrører efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland. Ved mineralske råstoffer forstås ikke-levende ressourcer i form af hårde mineraler og kulbrinter.¹⁰

Vedrørende råstofområdet anføres endvidere i bemærkningerne til lovforslaget:

⁷ Der kan i øvrigt henvises til svar på spørgsmål 17 til L 128 forslag til lov om Grønlands Selvstyre af 21. april 2009 til Udvalget vedrørende Grønlandske Forhold (Samling 2008-2009). Statsministeren oplyste her på baggrund af en udtalelse fra Udenrigsministeriet bl.a., at landterritoriet omfatter hele Grønland.

<http://www.ft.dk/samling/20081/lovforslag/1128/spm/17/svar/618590/671647.pdf>

⁸ Jf. betænkning afgivet af Forfatningskommissionen af 1946, s. 28.

⁹ Det bemærkes hertil, at der er enkelte paragraffer, der indeholder særlige bestemmelser vedrørende Grønland, jf. §§ 28, 31, 32, 42, 71 og 86.

¹⁰ Jf. bemærkningerne til lovforslaget (2008/1 LSF 128), pkt. 4.4.31.

”Når råstofområdet overtages, vil Grønland herefter have ejendomsretten til at råde over og udnytte ressourcerne i den grønlandske undergrund. Staten vil dog fortsat have højhedsret over Grønland.”¹¹

Udtrykket ”i den grønlandske undergrund” ses ikke nærmere defineret i selve selvstyrelovens tekst. Imidlertid henvises der i forarbejderne til loven i beskrivelsen af gældende ret i forbindelse med råstofaktiviteterne til lov om kontinentalsoklen, ligesom der henvises til ”den grønlandske del af kontinentalsoklen”.¹² Også den dagældende råstofordning og de af Danmark tiltrådte internationale konventioner er relevante for fortolkningen:

Før selvstyrets overtagelse af råstofområdet reguleredes råstofordningen primært af den dagældende lov om mineralske råstoffer i Grønland.¹³ Det fremgår af lovens § 1, stk. 2, at loven (også) gælder på kontinentalsokkelområdet ved Grønland. Den dagældende råstoflovs udtryk ”kontinentalsokkelområdet” ses ikke nærmere defineret, men må antages at harmonere med den almindelige brug som bl.a. udtrykt i internationale konventioner herom.

Af de Forenede Nationers Havretskonvention af 10. december 1982¹⁴ artikel 76, stk. 1, fremgår det, at en kyststats kontinentalsokkel omfatter havbunden i de undersøiske områder, der i hele den naturlige forlængelse af dens landterritorium strækker sig ud over søterritoriet, til yderkanten af kontinentalmargenen, eller til en afstand af 200 sømil fra de basislinjer, hvorfra bredden af søterritoriet måles, i tilfælde hvor kontinentalmargenens yderkant ikke strækker sig ud hertil. Af artikel 76, stk. 3, fremgår endvidere, at ”Kontinentalmargenen omfatter den undersøiske forlængelse af kyststatens landmassiv og består af den til soklen, skråningen og hævningsen hørende havbund og undergrund. Den omfatter ikke dybhavsbunden med dens undersøiske bjergkæder eller dens undergrund”. Således sammenknytter havretskonventionen kontinentalsoklen og undergrund.

Udtrykket ”i den grønlandske undergrund” må på den baggrund, jf. forarbejderne, den tidligere gældende lovgivning på området samt FN’s Havretskonvention, anses for også at omfatte kontinentalsoklen.¹⁵

¹¹ Jf. bemærkningerne til lovforslaget (2008/1 LSF 128), afsnit 6. ”Grønlands rettigheder til råstoffer i undergrunden”. Se ligeledes Grønlandsk-dansk selvstyrekommissions betænkning om selvstyre i Grønland (2008) (herefter ”Selvstyrekommissionens betænkning”) kapitel 5, pkt. 5.

¹² Jf. bemærkningerne til lovforslaget (2008/1 LSF 128), afsnit 4.4.29 ”Havmiljø (liste II, nr. 24) og afsnit 4.4.31 ”Råstofområdet (liste II, nr. 26)”

¹³ Jf. lovbekendtgørelse nr. 368 af 18. juni 1998 om mineralske råstoffer i Grønland

¹⁴ Danmark ratificerede den 16. november 2004 konventionen, hvis bestemmelser og principper desuden i vidt omfang anses som udtryk for sædvaneret. Desuden bemærkes – forud for Havretskonventionen – Genève-konventionen af 29. april 1958 om den kontinentale sokkel, hvorefter udtrykket ”den kontinentale sokkel” omfatter: (a) havbunden og undergrunden i de undersøiske områder, som grænser op til kysten, men ligger uden for det ydre territorialfarvand indtil en dybde af 200 m eller uden for denne grænse, så langt havdybden tillader udnyttelse af de pågældende områders naturforekomster; (b) havbunden og undergrunden af tilsvarende undersøiske områder omkring øer.

¹⁵ Der henvises endvidere til Udenrigsministeriets udtalelse til brug for Statsministeriets besvarelse af spørgsmål 19 i forbindelse med L 128 ”Retten for Grønlands selvstyre til ressourcemæssigt at disponere er uafhængig af, om

Grønlands Selvstyre overtog råstofområdet den 1. januar 2010, jf. selvstyrelovens § 2, jf. § 3. Af den nugældende grønlandske råstoflovs¹⁶ § 9, stk. 1, om det geografiske anvendelsesområde fremgår det, at loven gælder på landterritoriet og på søterritoriet ved Grønland samt i kontinentalsokkelområdet og den eksklusive økonomiske zone ved Grønland. For så vidt angår råstoflovens udtryk ”kontinentalsokkelområdet” henvises til betragtningerne ovenfor. Herudover kan der henvises til bemærkningerne til råstoflovens § 9, hvoraf det fremgår, at bestemmelsen fastlægger forslaget geografiske anvendelsesområde i overensstemmelse med folkeretten, herunder FN’s Havretskonvention.

Udenrigsministeriet

der er tale om indenfor eller udenfor 200 sømil-grænsen. Når kontinentalsoklens ydre grænser uden for 200 sømil ved Grønland er blevet fastlagt, vil kyststaten i overensstemmelse med FN’s Havretskonvention kunne udnytte dens ressourcer i samme omfang som inden for 200 sømil, dog mod en afgift til Den Internationale Havbundsmyndighed.”

<http://www.ft.dk/samling/20081/lovforslag/1128/spm/19/svar/618617/671687.pdf>

¹⁶ Jf. Inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009 om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor (Råstofloven)
<http://lovgivning.gl/lov?rid=%7B4F8B6CD0-3E04-4476-A332-2A814FBA35A1%7D>