

**Den grønlandske regerings afslag på selskabet
Greenland Minerals' ansøgning om udnyttelsestilladelse
– er der tale om ekspropriation i henhold til grundlovens § 73?**

*The Greenlandic government's rejection of the company Greenland Minerals'
application for exploitation license – does it constitute expropriation in relation
to article 73 in the Constitutional Act?*

af **RIKKE STRØMBECK**

Det australske mineselskab Greenland Minerals ansøgte i årene 2019 og 2022 om tilladelse til at indvinde de råstoffer, som selskabet havde en forudgående tilladelse til at efterforske i. Ansøgningen om indvinding skete i henhold til den grønlandske råstoflov, der hjemler en ret til udnyttelsestilladelse på baggrund af en efterforskningsstilladelse. Som følge af ikrafttrædelsen af Inatsisartutlov nr. 20 af 1. december 2021, der forbyder selskaber at indvinde uranholdige råstoffer, meddelte den grønlandske regering dog afslag på selskabet ansøgning.

Følgende afhandling undersøger således, hvorvidt den grønlandske regerings afslag på mineselskabet Greenland Minerals' ansøgning om udnyttelsestilladelse er et ekspropriativt indgreb i henhold til grundlovens § 73. Afhandlingen har taget udgangspunkt i de tre kumulative betingelser for opfyldelsen af grundlovens § 73 – nemlig om der i det pågældende tilfælde er 1) en beskyttet ejer, 2) en beskyttet rettighed og 3) om der foreligger afståelse.

Eftersom afhandlingen konkluderer, at det står uden enhver tvivl, at Greenland Minerals må anses som værende en beskyttet ejer, synes et af de mest omdiskuterede spørgsmål i afhandlingen at være, om selskabet overhovedet har en beskyttet rettighed. Dette eftersom selskabet alene har haft en forventning om at opnå en fremtidig udnyttelsestilladelse. Til dette spørgsmål konkluderer afhandlingen, at selskabet må antages at have en beskyttet rettighed i henhold til grundlovens § 73. Denne rettighed bygger således på selskabets berettigede forventning om en udnyttelsestilladelse. En forventning skabt med et grundlag i den grønlandske råstoflov og styrket gennem det konkrete hændelsesforløb mellem de grønlandske myndigheder og selskabet.

Afhandlingen undersøger desuden spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en afståelse af selskabets rettighed. Til dette har afhandlingen inddraget de fire essentielle kriterier i afståelsesvurderingen – nemlig overførelseskriteriet, kriteriet generelt-konkret, intensitetskriteriet og causa-kriteriet. Til dette konkluderes det, at afslaget på Greenland Minerals' ansøgning om udnyttelsestilladelse både har ramt særligt intensivt og konkret hos selskabet, hvilket taler for afståelse. Begrundelsen for indgrebet hos mineselskabet har været en beskyttelse af sundhed, natur og miljø, hvorfor indgrebets causa kunne tale imod indgrebets ekspropriative karakter. Det tyder dog på, at afslaget på mineselskabets udnyttelsestilladelse ikke skyldes nogen nyopdaget viden vedrørende farligheden ved arbejdet med uran, men snarere en ændret politisk holdning. Som følge heraf, konkluderer afhandlingen, at indgrebets causa antageligvis ikke kan indgå med en sådan vægt, at indgrebet vil miste sin karakter af ekspropriation.

Således vurderer afhandlingen, at den grønlandske regerings afslag på udnyttelsestilladelse må anses som værende ekspropriation efter grundlovens § 73.

Indholdsfortegnelse

Abstract	3
1. Introduktion	4
1.1 Indledning	4
1.2 Problemformulering	5
2. Afgrænsning	5
3. Metode	5
4. Grundlovens § 73, stk. 1	6
4.1. Indledende bemærkninger	6
4.2. Det ekspropriative indgreb	7
4.3. Beskyttet ejer	8
4.4. De beskyttede rettigheder	8
4.5. Afståelse	9
4.5.1. Overførelseskriteriet	10
4.5.2. Kriteriet generelt-konkret	11
4.5.3. Intensitetskriteriet	12
4.5.4. Causa-kriteriet	12
4.5.5. En samlet bedømmelse	13
5. Afslaget på GME's ansøgning om tilladelse til udnyttelse på grundlag af efterforskningstilladelse 2010/02	13
5.1. Indledende bemærkninger	13
5.2. Kort om den grønlandske råstoflov	14
5.3. Kort om den grønlandske uranlov	15
5.4. Uddrag af GME's efterforskningstilladelse nr. 2010/02	16
5.5. Kort om GME's ansøgning om udnyttelsestilladelse på baggrund af efterforskningstilladelse 2010/02	18
6. Afslaget set i lyset af grundlovens § 73 – ekspropriativt indgreb?	19
6.1. Indledende bemærkninger	19
6.2. Kravet om beskyttet ejer	19
6.3. Kravet om beskyttet rettighed	19
6.3.1. Er der en beskyttet rettighed i henhold til den grønlandske råstoflovs § 29, stk. 2?	20
6.3.2. Er der en beskyttet rettighed som følge af berettigede forventninger?	20
6.3.3. MAD 2018.202 (Lille Vildmose-sagen)	20
6.3.4. U 2003.855 H (Hjarbæk Fjord)	21
6.3.5. Kort om forventningsprincippet – hvad ligger der i berettigede forventninger?	22
6.3.6. Foreligger der berettigede forventninger hos GME?	23
6.3.7. Hvad taler imod beskyttet rettighed?	25
6.3.8. Betydningen af vilkårene til efterforskningstilladelse nr. 2010/02	27
6.3.9. Afsluttende vurdering – kan en mulig berettiget forventning hos GME udgøre en beskyttet rettighed efter grundlovens § 73?	29
6.4. Kravet om afståelse	30
6.4.1. Overførelseskriteriet	30
6.4.2. Kriteriet generelt-konkret	31

6.4.3. Intensitetskriteriet.....	32
6.4.4. Causa-kriteriet.....	34
6.5. En samlet vurdering af indgrebet – er der tale om ekspropriation?.....	36
7. Konklusion.....	38
8. Forkortelsesliste.....	39
9. Referenceliste.....	39
9.1. Bøger.....	39
9.2. Artikelfortegnelse.....	40
9.3. Fortegnelse over anvendt lovgivning.....	40
9.4. Forarbejder til love, bemærkninger til love mv.....	41
9.5. Domsregister.....	42
9.6. Forvaltningsretlige afgørelser.....	42
9.7. Internetsider og andet.....	43

Abstract

In 2008, the Australian company, Greenland Minerals, was granted an exploration license. In 2012, the company was granted an addendum to their license, allowing them to explore for raw materials with a radioactive content. After exploring in these raw materials for many years, the company decided to apply for an exploitation license. The legal basis for the company's application was the Minerals Resources Act in Greenland, which in article 29 (2) gave a right to an exploitation license based on an exploration license. The reason behind this article was that companies could not expect to spend time and resources on exploration for certain raw materials if they did not have the opportunity to exploit them afterwards. After the Minerals Resources Act in Greenland, the company was entitled to an exploitation license. Nevertheless, the Greenlandic Government, Naalakkersuisut, rejected the company's applications. This was due to a new law in 2021 in Greenland with the purpose of prohibiting mining activities if the content of uranium would exceed a certain limit value. However, if the refusal would constitute expropriation, the law would not apply.

This master's thesis therefore examines the Greenlandic government's rejection to the company Greenland Minerals' exploitation license in light of article 73 in the Danish Constitutional Act to discover if the rejection constitutes expropriation.

To answer the question raised the thesis has drawn relevant legal literature and case law to determine the content and scope of article 73 in the Danish Constitutional Act. In addition to that, it has been necessary to examine Greenlandic legislation, the legislation's preparatory work, and unwritten legal principles, as an example the principle of proportionality.

The thesis has focused on the three conditions which are decisive for the assessment for expropriation: 1) *a protected owner*, 2) *a protected right*, and 3) *some sort of relinquishment*.

In the case with Greenland Minerals there is no doubt that the company is a protected owner. Regarding the other two requirements it has been more difficult to determine, and therefore, the thesis has conducted an in depth-study of these two requirements.

As to the requirement that there must be a protected right, the thesis concludes, that Greenland Minerals has a right protected by the Constitutional provision. The basis for the company's

protected right is created in article 29 (2) in the Greenland Mineral Resources Act, which provides for a right to obtain an exploitation license based on an exploration license. And since the company has explored for raw materials for many years – without yielding any profit – the company has created a legitimate expectation on obtaining a license to exploit in the same raw materials. In addition to that, the company has also acted in accordance with their expectation.

As to the requirement of relinquishment, the thesis concludes that in relation to the Greenlandic Government's rejection to the company most of the factors point towards relinquishment and thus towards expropriation. As to the causa of the rejection, the governments intervention can be justified by health and environmental considerations, which could remove the intervention from constituting expropriation. However, the causa is weakened by the fact that it is rather a political change of attitude than a newly discovered knowledge about working with uranium.

To this end the thesis concludes that the intervention at Greenland Minerals must presumably be regarded as expropriation with the consequence that the new Uranium Act in Greenland does not apply to the relationship.

1. Introduktion

1.1 Indledning

Det australske mineselskab, Greenland Minerals (herefter GME), fik i 2008 overdraget en tilladelse til at efterforske i mineralske råstoffer i Sydgrønland.¹ Selskabet fik i 2012 et tillæg til deres efterforskningstilladelse, hvorefter tilladelsen nu også ville omfatte radioaktive grundstoffer, herunder uran.² Som følge af dette, ansøgte mineselskabet i året 2019 samt 2022 om udnyttelsestilladelse i de samme råstoffer, selskabet havde efterforsket i, herunder i råstofferne med uranholdigt indhold.³ Ansøgningen skete på baggrund af den grønlandske råstoflov,⁴ der hjemler en ret til udnyttelse af de mineraler, som er indeholdt i en rettighedshavers efterforskningstilladelse – under forudsætning af opfyldelsen af nogle bestemte foreskrevne betingelser.

Desuagtet den hjemlede ret i den grønlandske råstoflov, fik mineselskabet af den grønlandske regering, Naalakkersuisut, i 2023 meddelt afslag på begge udnyttelsestilladelser.⁵ Dette som følge af ikrafttrædelsen af en ny særlov i 2021, der forbyder arbejdet med uranholdige råstoffer over et vist niveau (den grønlandske uranlov).⁶

¹ Naalakkersuisut, Departementet for Råstoffer og Justitsområdets afgørelse af 1. juni 2023: <https://naalakkersuisut.gl/-/media/nyheder/2023/06/afslag/dk-decision-regarding-application-for-an-exploitation-licence-on-the-basis-of-exploration-licence-20.pdf>, s. 2

² Ibid. s. 6

³ Se ibid. samt Naalakkersuisut, Departementet for Råstoffer og Justitsområdets afgørelse af 8. september 2023: <https://naalakkersuisut.gl/-/media/filer/raastoffer/dk-afgrelse.pdf>

⁴ Selvstyrets bekendtgørelse nr. 8 af 26. februar 2020 af Inatsisartutlov om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor (herefter ”den grønlandske råstoflov”).

⁵ Naalakkersuisut, Departementet for Råstoffer og Justitsområdets afgørelse af 1. juni 2023 og Naalakkersuisut, Departementet for Råstoffer og Justitsområdets afgørelse af 8. september 2023.

⁶ Inatsisartutlov nr. 20 af 1. december 2021 der forbyder selskaber med en efterforskningstilladelse at indvinde råstoffer der indeholder Uran mv. (herefter ”den grønlandske uranlov”).

Der kan ikke dispenseres fra den grønlandske uranlov. Dog finder loven ikke anvendelse, hvis det vurderes, at et indgreb konkret udgør ekspropriation i henhold til grundlovens⁷ § 73.⁸ Nærværende afhandling ønsker derfor at undersøge afslagene på GME's ansøgninger om udnyttelsestilladelse i lyset af grundlovens § 73, og vurdere afslagenes mulige ekspropriative karakter.

Hvis det konstateres, at der er tale om ekspropriation, vil mineselskabet have krav på en udnyttelsestilladelse i de uranholdige råstoffer. En udnyttelse som potentielt kan medføre store konsekvenser for det grønlandske miljø og samfund. Således har den forestående sag mellem GME og det grønlandske selvstyre stor betydning for Grønland – og også potentielt det danske rige.

1.2 Problemformulering

Afhandlingen vil vurdere, hvorvidt den grønlandske regerings afslag på selskabet Greenland Minerals' ansøgning om tilladelse til udvinding af uranholdige råstoffer i henhold til Inatsisartutlov nr. 20 af 1. december 2021, der forbyder selskaber med en efterforskningstilladelse at indvinde råstoffer, der indeholder uran, udgør et ekspropriativt indgreb i lyset af grundlovens § 73.

2. Afgrænsning

Grundet afhandlingens omfang er der foretaget følgende afgrænsninger. Eftersom den grønlandske uranlov ikke kan karakteriseres som værende en ekspropriationslov,⁹ vil afhandlingen ikke diskutere, hvorvidt ekspropriationsbetingelserne i grundlovens § 73, stk. 1 er opfyldt i tilfælde af, at der foreligger ekspropriation. Afhandlingen vil ej heller diskutere indholdet i grundlovens § 73, stk. 2 og 3.

Derudover vil afhandlingen ej heller berøre ejendomsrettens beskyttelse i de internationale forskrifter, heriblandt EU's charter om grundlæggende rettigheder¹⁰ samt tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.¹¹ Ejendomsrettens beskyttelse vil således alene bedømmes i henhold til den danske grundlovs § 73.

Afhandlingen berører heller ikke de andre potentielle problemstillinger i den forestående sag mellem GME og det grønlandske selvstyre, her blandt andet spørgsmålet om voldgiftsrettens kompetence.

3. Metode

For at kunne besvare afhandlingens problemformulering, har afhandlingen benyttet sig af den retsdogmatiske metode. Den omhandlende metode indebærer en beskrivelse, fortolkning og systematisering af gældende ret.¹²

Afhandlingen har taget udgangspunkt i grundlovens § 73. I den forfatningsretlige teori har der tidligere været et spørgsmål om fortolkningen af grundlovens bestemmelser adskiller sig

⁷ Lov nr. 169 af 5. juni 1953 Danmarks Riges Grundlov (herefter "grundloven").

⁸ Bemærkninger til forslag til Inatsisartutlov om forbud mod forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af uran mv. af 17. september 2021, EM 2021/23. (Citeret herefter: Bemærkninger til den grønlandske uranlov): https://nalunaarutit.gl/-/media/lovfiler/2021/forarbejder/l_20-2021_bemaerk_dk.pdf, s. 10

⁹ Bemærkninger til den grønlandske uranlov s. 10

¹⁰ Se artikel 17 i Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder (2010/C 83/02)

¹¹ Se artikel 1 i tillægsprotokol af 20. marts 1952 til Konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, LBK nr. 138 af 26. januar 2022

¹² Evald: *Juridisk teori, metode og videnskab*, 3. udgave, 2024, s. 203-204

væsentligt fra anden lovgivning.¹³ Dette fordi grundloven hierarkisk set befinder sig på et højere niveau end anden lovgivning.¹⁴ Konklusionen må dog anses at være, at grundlovsfortolkningen ikke afskiller sig fra anden lovfortolkning.¹⁵ Ved fortolkningen af grundlovens § 73 har det derfor først og fremmest været nødvendigt at tage stilling til bestemmelsens ordlyd. Ydermere har fortolkningen også inddraget bestemmelsens formål, forarbejder samt relevant retspraksis. Dette for at vurdere grundlovsbestemmelsens nærmere indhold samt rækkevidde.

For at kunne besvare afhandlingens problemformulering, har det også været nødvendigt at inddrage anden relevant lovgivning. Eftersom Grønland har overtaget sagsområdet for mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor,¹⁶ omtalt nærmere i afsnit 4.1., har afhandlingen haft fokus på grønlandsk lovgivning samt forarbejderne hertil.

Ydermere har afhandlingen inddraget relevante uskrevne retsgrundsætninger. Her kan nævnes proportionalitetsprincippet, magtfordrejningsgrundsætningen samt forventningsprincippet. Disse principper er ikke nedskrevet i autoritativ regelform som grundloven eller den øvrige lovgivning, men er skabt af domstolenes praksis.¹⁷

4. Grundlovens § 73, stk. 1

4.1. Indledende bemærkninger

Udover bestemmelserne om de øverste statsorganers organisation og virksomhed, indeholder grundloven bestemmelser, som blandt andet sikrer borgerne en vis beskyttelse mod statsmagtens indgriben i den personlige frihed, privatliv samt ejendom. Disse rettigheder har traditionelt set været opdelt i to kategorier, nemlig de personlige frihedsrettigheder samt de politiske frihedsrettigheder.¹⁸ Grundlovens § 73 om ejendomsrettens beskyttelse er en af forfatningens personlige frihedsrettigheder.¹⁹ Grundlovens § 73, stk. 1 har følgende ordlyd:

Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning.

I grundlovens § 73, stk. 1, 1. pkt. siges det, at ejendomsretten er ukrænkelig. Dette er dog en programklæring uden noget selvstændigt indhold, eftersom statsmagten ikke er afskåret for at gribe ind i ejendomsretten.²⁰ Meningen med ejendomsrettens ukrænkelighed er ikke, at ethvert indgreb i rettigheden skal være udelukket, idet saglige hensyn i almenvellets interesse kan gøre det nødvendigt at foretage indgreb.²¹ Dog følger beskyttelsen af grundlovens § 73, stk. 1, 2. og 3. pkt., hvor visse betingelser skal være opfyldt, før et ekspropriativt indgreb kan ske retmæssigt. Betydningen af grundlovens § 73 består derfor i, at den sætter grænser for statsmagtens indgriben, eftersom statsmagten inden for bestemmelsens anvendelsesområde må iagttage de foreskrevne garantier.²²

¹³ Christensen m.fl.: *Dansk Statsret*, 3. udgave, 2020, s. 36

¹⁴ *Ibid.* s. 28

¹⁵ *Ibid.* s. 43

¹⁶ Naalakkersuisut, Departementet for Råstoffer og Justitsrådets afgørelse af 1. juni 2023 s. 2

¹⁷ Christensen m.fl.: *Dansk Statsret*, 3. udgave, 2020, s. 28

¹⁸ *Ibid.* s. 305-307

¹⁹ *Ibid.* s. 305-307

²⁰ *Ibid.* s. 344

²¹ Mølbeck m.fl.: *Ekspropriation i praksis*, 2. udgave, 2019, s. 22

²² Christensen m.fl.: *Dansk Statsret*, 3. udgave, 2020, s. 344-346

Bestemmelsen er først og fremmest bygget op af nogle betingelser for, hvornår der foreligger et ekspropriativt indgreb. Således skal der være tale om en 1) *afståelse* af en 2) *ejendom* mod en 3) *beskyttet ejer*. Dernæst indeholder bestemmelsen nogle betingelser der i givet fald skal være opfyldt, hvis der foreligger et ekspropriativt indgreb. Således skal det 1) *være krævet af almenvellet*, 2) *kun ske ifølge lov* og 3) *mod en fuldstændig erstatning*.²³

Beskyttelsehensynet bag grundlovens § 73 kan beskrives som en beskyttelse mod, at den enkelte borger pålægges økonomiske byrder ved foranstaltninger truffet i almenvellets interesse. Borgeren må derfor have en vis beskyttelse mod denne form for indgriben, her i form af en fuldstændig erstatning for afståelsen af sin ejendom.²⁴

I det tilfælde hvor et indgreb ikke kan karakteriseres som værende ekspropriation, er indgrebet ikke omfattet af grundlovens § 73, og statsmagten vil her kunne foretage erstatningsfrie reguleringer.²⁵

Det er således grundlovens § 73, stk. 1, 2. og 3. pkt. som må gøres til genstand for en dybere vurdering.²⁶ I den henseende er det centrale spørgsmål i praksis oftest, om der overhovedet er tale om et indgreb efter grundlovens § 73, stk. 1, og i givet fald om ekspropriationsbetingelserne, som bestemmelsen oplister, er opfyldt.²⁷ Som nævnt i afgrænsningen, vil afhandlingen ikke diskutere hvorvidt ekspropriationsbetingelserne i nærværende tilfælde er opfyldt, i tilfælde af ekspropriation. Dette fordi den grønlandske uranlov ikke er en ekspropriationslov.²⁸ Dette uddybes nærmere i afsnit 5.3.

Det skal her kort bemærkes, at ifølge grundlovens § 1 gælder den danske grundlov for alle dele af Danmarks Rige. Denne bestemmelse blev indsat ved en grundlovsrevision i 1953 netop for at tilkendegive, at Grønland som tidligere kolonistatus nu var en ligestillet del af det danske rige.²⁹ Som følge heraf, gælder grundlovens § 73 også for Grønland. Grundlovens § 1 er dog ikke til hinder for etablering af et hjemme- eller selvstyre i et vist omfang, hvilket blandt andet skete i 2009, hvor Grønland overtog sagsområdet for mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor.³⁰

4.2. Det ekspropriative indgreb

Som nævnt i afsnit 4.1., skal tre betingelser i grundlovens § 73, stk. 1, 2. pkt. være opfyldt for at statuere, at der foreligger et ekspropriativt indgreb og ikke blot en erstatningsfri regulering. Indgrebet skal være rettet mod en *ejendom*, indgrebet skal have karakter af *afståelse* og indgrebet skal ramme en *beskyttet ejer*. Kravene er kumulative, men må behandles særskilt. I forhold til en ekspropriationsvurdering indgår kravene dog i en helhedsvurdering.³¹

På baggrund af den forfatningsretlige litteratur og omfangsrige retspraksis vil der i det følgende beskrives, 1) hvad der ligger i de beskyttede retssubjekter, dernæst 2) de beskyttede rettigheder og 3) hvornår der foreligger en afståelse.

²³ Ibid. s. 344

²⁴ Ibid. s. 345

²⁵ Ibid. s. 344

²⁶ Andersen: *Dansk Statsforfatningsret*, 1. udgave, 1964, s. 719

²⁷ Christensen m.fl.: *Dansk Statsret*, 3. udgave, 2020, s. 345

²⁸ Bemærkninger til den grønlandske uranlov, s. 10

²⁹ Christensen m.fl.: *Dansk Statsret*, 3. udgave, 2020, s. 465

³⁰ Naalakkersuisut, Departementet for Råstoffer og Justitsrådets afgørelse af 1. juni 2023, s. 2

³¹ Christensen m.fl.: *Grundloven med kommentarer*, 1. udgave, 2015, s. 451

Hertil bemærkes, at langt de fleste indgreb i ejendomsretten ikke har karakter af at være ekspropriation, men blot erstatningsfrie reguleringer.³²

4.3. Beskyttet ejer

For at statuere, at der i et konkret tilfælde er tale om ekspropriation, kræves det først og fremmest at indgrebet foretages i forhold til et beskyttet retssubjekt. Ordlyden i grundlovens § 73, stk. 1, 2. pkt. foreskriver ”ingen”, men dette skal ikke tages for pålydende. Således må ordet forstås modsætningsvis, hvilket betyder at ”ingen” må forstås som *alle*, der i retsordenen tillægges evne til at være indehaver af en rettighed.³³

Det kan udledes af beskyttelsesformålet, se nærmere afsnit 4.1., i grundlovens § 73, at bestemmelsen ikke alene tager sigte på at beskytte fysiske personer, men også juridiske personer etableret af private, som eksempelvis selskaber, foreninger, selvejende institutioner mv.³⁴ Et indgreb i et selskabs ejendom anses nemlig som et indgreb i forhold til de private ejerinteresser, som den juridiske enhed varetager.³⁵

Derudover er det også antaget i den statsretlige litteratur, at staten, kommuner og andre juridiske personer etableret af det offentlige er beskyttet i en vis grad mod ekspropriation.³⁶

Det er uden betydning for beskyttelsen i grundlovens § 73, om rettighedshaveren er dansk statsborger, om denne blot opholder sig i det danske rige eller er underlagt den danske retsorden. En udenlandsk statsborger eller et udenlandsk selskab kan derfor være et beskyttet retssubjekt efter grundlovens § 73, hvis den udenlandske statsborger eller det konkrete selskab ejer fast ejendom eller er indehaver af en anden beskyttet rettighed i det danske rige.³⁷

4.4. De beskyttede rettigheder

Som det følger af ordlyden i grundlovens § 73, kan ingen tilpligtes til at afstå sin ”ejendom”. Det ejendoms gode man på Den Grundlovgivende Rigsforsamling bandt til ejendomsbegrebet var retten til fast ejendom. Uanset ordlyden af bestemmelsen, må ordet ”ejendom” ud en formålsfortolkning favne mere bredt til ikke kun at beskytte ejendomsretten til fast ejendom, men også andre rettigheder. Det i afsnit 4.1 omtalte beskyttelseshensyn i grundlovens § 73 er således ikke blot relevant ved indgreb i ejendomsretten til fast ejendom, men også ved andre beskyttede rettigheder.³⁸

Ifølge Peter Germer må det tages i betragtning, ved afgrænsningen af rettighedsbegrebet i grundlovens § 73, at denne bestemmelse i mange tilfælde er det eneste grundlovsværn mod magtfordrejning fra statsmagtens side,³⁹ herved også afsnit 6.3.9. Ejendomsbegrebet må ifølge Germer derfor ikke fortolkes indskrænkende. Germer anfører, at behovet for at sikre statsmagten frihed til at foretage de nødvendige reguleringer ikke bør tilgodeses ved en udhuling af rettighedsbegrebet, men ved en adækvat udformning af selve ekspropriationsbegrebet.⁴⁰

³² Ibid. s. 449

³³ Ibid. s. 464

³⁴ Ibid. s. 464

³⁵ Christensen m.fl.: *Dansk Statsret*, 3. udgave, 2020, s. 309.

³⁶ Ibid. s. 361

³⁷ Ibid. s. 306-308

³⁸ Hele afsnittet, *ibid.* s. 346

³⁹ Germer: *Statsforfatningsret*, 5. udgave, 2012, s. 286

⁴⁰ Ibid. s. 286

Således er ejendomsretten til løsøre også omfattet af lovens beskyttelsesområde. Som et eksempel fra retspraksis kan nævnes U 1967.22 H (Første håndskriftssag). Ved lov blev det i sagen besluttet, at en del af en håndskriftsamling skulle overføres til et islandsk universitet, for at forvares og forvaltes på universitetet i overensstemmelse med stiftelsens formål. I sagen fandt Højesteret frem til, at håndskrifterne måtte anses som en beskyttet rettighed efter grundlovens § 73, og overførslen til universitetet udgjorde et ekspropriativt indgreb.⁴¹

Rene fordringsrettigheder, immaterialrettigheder, næringsrettigheder mv. må også anses som beskyttede rettigheder i grundlovens § 73's forstand.⁴² Som et eksempel kan nævnes U 1980.955 Ø (Greendane-sagen). I sagen fastslog Østre Landsret, at selskabets næringsret til at drive søtransport til og fra Grønland uden særlig hjemmel i hverken lov, anordning eller tilladelse var en beskyttet rettighed efter grundlovens § 73. Da den Kongelige Grønlandske Handels monopol på søtransport af gods til og fra Grønland igen blev vedtaget ved lov i 1972, og selskabet Greendane som følge heraf måtte stoppe sin virksomhed, måtte monopoliseringen anses som et ekspropriativt indgreb over for selskabet.

De beskyttede rettigheder omhandler ikke alene rettigheder af privatretlig karakter, men også rettigheder af offentligretlig karakter. Dermed kan en beskyttet rettighed følge umiddelbart af en lov, anordning eller forvaltningsakt. I U 1981.394 H (Mælkekoncessions-dommen) måtte nogle mejeriers koncessioner af eneforhandling af mælk anses som værende beskyttet af grundlovens § 73. Eftersom de øvrige betingelser i grundlovbestemmelsen ikke var opfyldt, kunne den manglende opretholdelse af tilladelsen desuagtet ikke anses som et ekspropriationsindgreb, der hjemlede mejerierne et grundlovsmæssigt krav på erstatning.⁴³

Det må således statueres, at ejendomsbegrebet i grundlovens § 73 favner bredt, og indebærer enhver i lovgivningen anerkendt ret for den berettigede til at udnytte et givet gode.⁴⁴ Herunder kan det tilføjes, at berettigede forventninger om udnyttelse af et bestemt gode og en disponering herefter, efter omstændighederne kan udgøre en beskyttet rettighed. Som et eksempel kan nævnes MAD 2018.202 (Lille Vildmose-sagen) hvor landsretten begrundede, at et selskab havde haft en berettiget forventning om fortsat indvinding. Et tillids- samt forventningssynspunkt forelå også i U 2003.855 H (Hjarbæk Fjord), dog ud fra et erstatningsretligt synspunkt. For en dybere gennemgang af dommene se afsnit 6.3.3.-6.3.4.

4.5. Afståelse

Det er kun de indgreb i en beskyttet ejers ejendom, der har karakter af *afståelse*, der omfattes af grundlovsbestemmelsen.⁴⁵

I visse tilfælde vil der ikke herske den store tvivl, om hvorvidt indgrebet kan klassificeres som ekspropriation eller en erstatningsfri regulering. Det ligger i sagens natur, at indgreb med karakter af beskatning, bøder samt konfiskation af pønalt præg ikke udgør afståelse. Modsat er der i praksis ingen tvivl om, at nedrivning af en fast ejendom til fordel for en ny landevej eller togbane i helhedens interesse udgør den klassiske afståelsessituation.⁴⁶

⁴¹ Christensen m.fl.: *Dansk Statsret*, 3. udgave, 2020, s. 346

⁴² Ibid. s. 347

⁴³ Ibid. s. 347-348

⁴⁴ Ibid. s. 349

⁴⁵ Christensen m.fl.: *Grundloven med kommentarer*, 1. udgave, 2015, s. 454

⁴⁶ Christensen m.fl.: *Dansk Statsret*, 3. udgave, 2020, s. 350

I andre tilfælde fremgår det ikke klart, om et indgreb kan kategoriseres som enten det ene tilfælde eller det andet. I disse tvivlstilfælde må kategoriseringen bero på en samlet vurdering af en række forskellige kriterier. Kriterierne er ikke at finde i ordlyden af grundlovens § 73, men anses derimod som momenter, der må tillægges betydning ved udøvelsen af det skøn, som grundlovens § 73 åbner op for. Disse er systematiseret gennem den forfatningsretlige teori samt anvendt i domstolenes praksis. Hvilke specifikke kriterier der anses for afgørende i en afståelsesvurdering er forskellig afhængigt af den konkrete sag. Interessen samler sig dog alligevel typisk omkring fire essentielle kriterier.⁴⁷ Her peges der navnlig på, om det pågældende indgreb indebærer en *overførelse* eller blot en rådighedsindskrænkning af en rettighed, om indgrebet rammer *generelt eller konkret*, indgrebets *intensitet* samt *begrundelsen* for indgrebet. Kriterierne kan ses som et forsøg på at operationalisere beskyttelseshensynet bag grundlovens § 73, da formålet ikke i sig selv giver en klar afgrænsning uden for de mere åbenlyse tilfælde i ekspropriationsvurderingen.⁴⁸ Kriterierne vil blive gennemgået i det følgende.

4.5.1. Overførelseskriteriet

Ifølge overførelseskriteriet er det afgørende, om en ejendomsret overføres fra en person til en anden – typisk det offentlige. Hvis dette er tilfældet, taler det for afståelse. Hvis der derimod ikke er tale om en konkret overførelse af en ejendomsret, men nærmere en begrænsning af denne, peges det væk fra afståelse.⁴⁹

I tidligere forfatningsretlig teori har det været en udbredt opfattelse, at overførelseskriteriet alene taler for afståelse, når en konkret overførelse finder sted, og ikke når den beskyttede rettighed blot berøves dens ejer i form af en tilintetgørelse.⁵⁰ Som Poul Andersen skriver, kan en sådan forståelse af overførelseskriteriet nok have en vis støtte i en simpel fortolkning af ordlyden i grundlovens § 73, når der tales om, at ”*afstå sin ejendom*”. Som Andersen anfører, erhverver eksproprianten ved overførelsen en konkret formuefordel ved rettigheden, som ejeren tilsvarende mister. I modsvar hertil skal eksproprianten erstatte ejeren det mistede tab i form af en erstatning.⁵¹ Dog anfører Andersen også, at denne forståelse af overførelseskriteriet må føre til urimelige resultater. En forståelse som ej heller harmonerer med beskyttelseshensynet i grundlovens § 73. For ejeren af rettigheden vil det være uden betydning, om rettigheden overføres til en anden eller forsvinder i sin helhed. Ejeren vil i begge tilfælde lide et tab og dermed blive pålagt en økonomisk byrde ved en foranstaltning truffet i almenvellets interesse, hvilket bestemmelsen netop har til formål at beskytte. Andersen slutter sin argumentation med at påpege, at denne særlige ”teori” inden for overførelseskriteriet nu til dags må anses som værende opgivet.⁵²

Henrik Zahle fremhæver også den særlige overførelsesteori, og påpeger enstemmigt med Poul Andersen, at det for den ramte kan være uden betydning om rettigheden overføres eller tilintetgøres. Dog pointerer Zahle, at forskellen i overførelses- samt tilintetgørelsessituationerne må ligge i begrundelsen for indgrebet. Ifølge Zahle må det være mere vanskeligt at argumentere for, at et indgreb alene har karakter af en erstatningsfri regulering, hvor rettigheden blot overføres til en anden, og ikke destrueres i sin helhed. I disse overførelsestilfælde, hvor loven blot

⁴⁷ Hele afsnittet, Germer: *Statsforfatningsret*, 5. udgave, 2012, s. 292

⁴⁸ Christensen m.fl.: *Grundloven med kommentarer*, 1. udgave, 2015, s. 455-456

⁴⁹ Christensen m.fl.: *Dansk Statsret*, 3. udgave, 2020, s. 350-351

⁵⁰ Andersen: *Dansk Statsforfatningsret*, 1. udgave, 1964, s. 735

⁵¹ *Ibid.* s. 735

⁵² *Ibid.* s. 735

viderefører aktiviteten i andet regi, kan hensynet bag indgrebet sjældent indeholde en kritik af ejeren, hvorfor dette vil tale for afståelse.⁵³

4.5.2. Kriteriet generelt-konkret

Det afgørende for dette kriterie er, om indgrebet rammer generelt eller konkret. Det taler typisk for afståelse, hvis indgrebet alene rammer en enkelt person/virksomhed eller en nærmere afgrænset gruppe. Modsætningsvis peger det typisk væk fra afståelse, hvis alle eller en større gruppe af mennesker rammes af indgrebet.⁵⁴

Det har førhen været hævdet, at det nedenfor forklarede intensitetskriterie må betragtes som det bærende synspunkt i ekspropriationsvurderingen. Ifølge Peter Germer er dette ikke korrekt, eftersom det bærende synspunkt ifølge ham er kriteriet generelt-konkret.⁵⁵ Poul Andersen behandler også denne teoretiske diskussion og beskriver, at man i undertiden tillægger dette kriterie absolut betydning ved afgrænsningen mellem afståelse eller erstatningsfri regulering.⁵⁶

Det kan være vanskeligt på forhånd at drage en præcis skillelinje mellem hvornår indgreb rammer generelt, og hvornår de rammer konkret. I udgangspunktet kan det dog anføres, at et indgreb rammer generelt, når indgrebet tager sigte på objektive situationer og persongrupper, som er beskrevet abstrakt.⁵⁷ Og selvom et indgreb rammer konkret, er det ikke forudsat, at der foreligger en afståelse. Her må det vurderes om indgrebet, selvom det rammer mere konkret, er fastsat efter saglige kriterier og ikke rammer vilkårligt.⁵⁸

Hvis der i en lov fremsættes et generelt forbud, hvorfra der kan dispenseres, vil et afslag på en dispensation som udgangspunkt ikke udgøre afståelse. Undtagelser til udgangspunktet kan dog forekomme i de tilfælde, hvor det kan påvises, at afslaget for den enkelte ejer kan føles som et konkret forbud.⁵⁹ I sagen U 1997.157 H (Robbedale-sagen) blev det ved en lovændring besluttet, at alle tidligere anmeldte rettigheder ville bortfalde, hvorefter tilladelse til fortsat råstofindvinding krævedes. Da aktieselskabet i sagen fik afslag, krævede selskabet erstatning. Landsrettens flertal tilsluttede sig Miljøministeriets begrundelse, hvorefter afslaget til aktieselskabet var led i en generel regulering af ejendomsrettens grænser, som ikke kunne begrunde erstatning efter grundlovens § 73. Højesteret havde derimod en anden konklusion. Afslaget måtte ifølge Højesteret anses som et indgreb, der ramte konkret, og tilkendte hermed erstatning efter grundlovens § 73. Således ramte forbuddet generelt, men eftersom aktieselskabet havde haft en indvindingsret forinden, og havde en klar forventning om at få en fortsat tilladelse hertil efter forarbejderne i loven, måtte det konkrete afslag anses som et ekspropriativt indgreb.

Desuden må det antages, at fysiske eller juridiske personer, der rammes atypisk, intenst og uforholdsmæssigt hårdt af en ellers generel formuleret retsforordning bør beskyttes af grundlovens § 73. Dette som en syntese af kriteriet generelt-konkret og intensitetskriteriet.⁶⁰

⁵³ Zahle: *Dansk Forfatningsret 3, Menneskerettigheder*, 3. udgave, 2003, s. 199

⁵⁴ Christensen m.fl.: *Dansk Statsret*, 3. udgave, 2020, s. 351

⁵⁵ Germer: *Statsforfatningsret*, 5. udgave, 2012, s. 293-294

⁵⁶ Andersen: *Dansk Statsforfatningsret*, 1. udgave, 1964, s. 736

⁵⁷ Germer: *Statsforfatningsret*, 5. udgave, 2012, s. 292-293

⁵⁸ Christensen m.fl.: *Dansk Statsret*, 3. udgave, 2020, s. 351

⁵⁹ *Ibid.* s. 351

⁶⁰ *Ibid.* s. 353

4.5.3. Intensitetskriteriet

Ifølge intensitetskriteriet er det afgørende, om indgrebet rammer særligt intensivt hos den berørte ejer eller ej. Jo mere intensivt indgrebet rammer, jo mere peger det hen mod afståelse. Ved intensitetsvurderingen er der lagt vægt på det tab, som den berørte ejer lider. Hvis indgrebet er uden eller af mindre økonomisk værdi, kan det tale imod afståelse.⁶¹

I MAD 2018.202 (Lille Vildmose-sagen) havde selskabet foretaget større investeringer i et produktionsanlæg. Som følge af en lovændring, fik selskabet afslag på deres ansøgning. Selskabet måtte derfor importere tørv fra udlandet, hvilket førte til øgede produktions- samt transportomkostninger for selskabet. Således fandt landsretten frem til, at selskabet blev ramt særlig økonomisk hårdt og intensivt.

Det får også betydning for intensitetsvurderingen, om indgrebet rammer en aktuell råden eller alene en vis fremtidig potentiel udnyttelse af en ret, eftersom det i sidstnævnte tilfælde vil pege væk fra afståelse. Indgrebet vil her ikke ramme ind i ejerens aktuelle rådighed over en ret-tighed.⁶² Her kan MAD 2018.202 (Lille Vildmose-sagen) igen fremhæves. I sagen havde selskabet på ansøgningstidspunktet i forvejen en indvindingsret, og havde berettigede forventninger om at kunne fortsætte med denne. Eftersom selskabet fik afslag, ramte indgrebet en aktuell råden hos selskabet.

4.5.4. Causa-kriteriet

Efter dette kriterie tillægges indgrebets begrundelse betydning for afståelsesvurderingen. Som eksempel kan nævnes, at hvis et indgreb i en ejendom er begrundet i ejendommens egen farlighed, skadelighed eller lignende, er det et moment der peger væk fra afståelse. Derimod taler det typisk for afståelse, hvis indgrebet er begrundet i at tilgodese det offentliges økonomi.⁶³ Som et eksempel kan nævnes den tidligere omtalte U 1980.955 (Greendane-sag), hvor monopoliseringen skete for at styrke Den Grønlandske Handels økonomi. Eftersom dette hensyn ikke kunne antages at være sagligt, forelå der et ekspropriativt indgreb. Modsat kan nævnes U 2000.1/2 H (Hjorteavler-sagen), hvor Højesteret i dommen fastslog, at aflivningen af en smit-som husdyrbesætning kunne begrundes sagligt, da indgrebet var begrundet i at undgå en smit-tefare for de omkringliggende omgivelser.

I sin artikel ”Ekspropriation og proportionalitet”⁶⁴ drøfter Michael Hansen Jensen blandt andet proportionalitetsprincipets betydning for grundlovens ekspropriationsbegreb.⁶⁵ I artiklen an-fører Hansen Jensen, at proportionalitetsbetragtninger traditionelt set ikke er blevet iagttaget ved ekspropriationsvurderingen. Han påpeger dog, at det kan det være nærliggende at inddrage disse betragtninger i situationer, hvor indgrebets begrundelse peger væk fra ekspropriation. I disse situationer må der således lægges vægt på, om det omhandlende indgreb er *nødvendigt* for at tilgodese de hensyn, som begrundet indgrebet. Begrundelsen for indgrebet kan vel og mærke være ønsket om at undgå en fare, skade eller lignende. Men hvis begrundelsen for indgrebet kan tilgodeses ved en mindre indgribende foranstaltning end først antaget, skal denne foranstaltning foretages i stedet. Således påpeger Hansen Jensen, at indgrebets causa ikke i sig selv kan føre indgrebet væk fra det ekspropriative – nødvendighedskravet må tillige være op-fyldt.⁶⁶

⁶¹ Ibid. s. 352

⁶² Ibid. s. 353

⁶³ Ibid. s. 353-354

⁶⁴ Jensen, Michael Hansen: Ekspropriation og proportionalitet, U.2000B.435, 2000

⁶⁵ Ibid. s. 1

⁶⁶ Hele afsnittet ibid. afsnit 2.

Som et eksempel på dette kan nævnes den tidligere omtalte MAD 2018.202 (Lille Vildmose-sagen). I sagen afslog Nordjyllands Amt at meddele tilladelse til selskabets ansøgning om fortsat indvinding af tørv, idet amtet vurderede, at indvindingen ville skade de omkringliggende højmossearealers bevaringsstatus. Desuagtet dette fandt landsretten, at det havde været muligt at etablere mindre vidtgående foranstaltninger end et afslag, for at imødekomme de hensyn, som amtet i deres begrundelse havde lagt vægt på. For eksempel etablering af hydrauliske barrierer ved højmossearealerne eller en naturgenopretning indenfor højmossearealerne. Landsretten støttede deres resultat på besvarelsene i sagens syn og skøn, samt de i sagen inddragede skønsmænds forklaringer. På den baggrund fandt landsretten, at der ved den endelige ekspropriationsvurdering ikke skulle lægges afgørende vægt på de natur- og miljømæssige hensyn der begrundede afslaget, da afslaget ikke var proportionelt.

4.5.5. En samlet bedømmelse

Afgørelsen af om et indgreb har karakter af afståelse eller ej må bero på en samlet vurdering af kriterierne. Hvis alle fire kriterier peger i retning af afståelse, vil indgrebet være ekspropriativt – forudsat at der også er tale om en beskyttet ejer samt beskyttet rettighed. Modsætningsvis må indgrebet alene karakteriseres som værende en erstatningsfri regulering, hvis alle kriterierne peger væk fra afståelse. I de tilfælde, hvor kriterierne peger i hver sin retning, må det bero på en konkret vurdering med beskyttelseshensynet bag grundlovens § 73 in mente. Her kan alle fire kriterier være væsentlige i vurderingen, men indgå med forskellig vægt.⁶⁷

Som et eksempel i retspraksis, hvor kriterierne pegede i hver sin retning, kan nævnes U 2006.1539 H (Pindstrup Mosebrug). Sagen drejede sig om en ny lovbestemmelse, hvorefter ændringer af tilstanden i moser kun måtte ske med tilladelse fra amtsrådet. Det pågældende selskab i sagen kunne derfor ikke udnytte sine indvindingsrettigheder i den pågældende mose uden tilladelse fra amtsrådet, og da denne tilladelse blev afslået, mente selskabet at afslaget var ekspropriativt. Et flertal i Højesteret på tre dommere mente, at det pågældende indgreb var begrundet i *væsentlige natur- og miljømæssige hensyn*, at indgrebet var led i en *generel* bevarelse af moser, og at det *ikke* var godtgjort, at selskabet, som ikke aktuelt havde investeret i anlæg til udnyttelse af indvindingsretten, var *ramt særligt hårdt*. Således fandt flertallet frem til, at der ikke forelå ekspropriation. Mindretallet på to dommere mente derimod, at der var tale om et ekspropriativt indgreb. Mindretallet var enige med flertallet i begrundelsen for indgrebet. Dog mente mindretallet, at det pågældende selskab blev *ramt særlig hårdt og intensivt* af indgrebet, hvorfor mindretallet ønskede at tilkende selskabet erstatning.

Sagen er med til at vise det ikke ubetydelige skønselement i grundlovens § 73, som gør ekspropriationsvurderingen, i de tilfælde som ikke klart taler for det ene eller det andet resultat, vanskelig at foretage.⁶⁸

5. Afslaget på GME's ansøgning om tilladelse til udnyttelse på grundlag af efterforskningstilladelse 2010/02

5.1. Indledende bemærkninger

Den grønlandske uranlov trådte i kraft d. 2. december 2021.⁶⁹ Som følge af lovens ikrafttræden, traf den grønlandske regering, Naalakkersuisut, afgørelse den 1. juni 2023, hvori det australske

⁶⁷ Hele afsnittet Christensen m.fl.: *Dansk Statsret*, 3. udgave, 2020, s. 354-356

⁶⁸ Ibid. s. 356-359

⁶⁹ Naalakkersuisuts hjemmeside: Forbuddet mod uran (28. april 2022): <https://govmin.gl/da/2022/04/forbuddet-mod-uran/>

mineselskab GME fik afslag på deres ansøgning af. 17. juni 2019 om udnyttelsestilladelse.⁷⁰ Selskabet fik et yderlige afslag fra Naalakkersuisut den 8. september 2023 på deres ansøgning om alternativ udnyttelsestilladelse.⁷¹ Som følge af afslagene, har GME stævnet det grønlandske selvstyre samt den danske stat, idet selskabet påstår at have et retskrav på at få meddelt en udnyttelsestilladelse.⁷²

Den grønlandske uranlov finder ikke anvendelse, hvis der er tale om ekspropriation. Der kan derfor ikke meddeles afslag på en udnyttelsestilladelse som følge af den grønlandske uranlov, hvis det vurderes at udgøre et indgreb i en af grundlovens § 73 beskyttet ejendom.⁷³ Spørgsmålet bliver derfor, om de konkrete afslag i sagen mellem GME og Naalakkersuisut kan klassificeres som ekspropriation i henhold til grundlovsbestemmelsen.

Forinden nogen retlig vurdering kan foretages, vil der kort blive redegjort for sagsforløbet mellem GME og det grønlandske selvstyre. Her vil relevante bestemmelser i den grønlandske råstof- samt uranlov inddrages, og de konkrete afslag fra Naalakkersuisut gennemgås. Dette for at tydeliggøre nogle af de centrale faktorer, der har ligget til grund for afslagene og som vil få betydning for den endelige ekspropriationsvurdering.

5.2. Kort om den grønlandske råstoflov

Lov om Grønlands Selvstyre blev vedtaget af lovgivningsmagten den 19. maj 2009 og trådte i kraft den 21. juni 2009. Eftersom det grønlandske selvstyre har overtaget råstofområdet i Grønland, har selvstyret den lovgivende og udøvende magt inden for området.⁷⁴

Den grønlandske råstoflov sætter grundlaget for alle aktiviteter som er forbundet med forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer. Loven trådte i kraft den 1. januar 2010, men har gennem årene gennemgået flere ændringer.⁷⁵

Lovens § 1 fastslår hovedformålet. Således udgør loven en rammelov, der fastsætter de overordnede rammer for reguleringen og anvendelsen af råstoffer. Inden for disse rammer, kan den grønlandske regering Naalakkersuisut fastsætte mere detaljerede bestemmelser, i form af bekendtgørelser, tilladelser, standardvilkår for tilladelser samt konkrete vilkår for tilladelser.⁷⁶

Det fremgår også af lovens § 1, stk. 2, at aktiviteter omfattet af loven skal udføres forsvarligt med hensyn til sikkerhed, sundhed, miljø, ressourceudnyttelse og samfundsmæssig bæredygtighed.⁷⁷

Lovens § 16 vedrører meddelelse af tilladelse til efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer. Ifølge bestemmelsen kan en tilladelse til enten efterforskning eller udnyttelse meddeles særskilt. Det reguleres ikke i loven, hvilke mineralske råstoffer der kan opnå tilladelse

⁷⁰ Naalakkersuisut, Departementet for Råstoffer og Justitsområdets afgørelse af 1. juni 2023

⁷¹ Naalakkersuisut, Departementet for Råstoffer og Justitsområdets afgørelse af 8. september 2023

⁷² Naalakkersuisuts hjemmeside: Greenland Minerals A/S stævner Selvstyret mlf. ved Retten i Grønland (24. maj. 2024): https://naalakkersuisut.gl/Nyheder/2024/05/2405_greenland_mineral?sc_lang=da

⁷³ Bemærkninger til den grønlandske uranlov, s. 7

⁷⁴ Bemærkninger til forslag til Inatsisartutlov om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor af 1. november 2009, EM 2009/120. (Citeret herefter: Bemærkninger til den grønlandske råstoflov): https://gov-min.gl/wp-content/uploads/2019/11/Rastofloven_bemærkninger_DK.pdf, s. 1

⁷⁵ Naalakkersuisuts hjemmeside: Råstofloven: <https://govmin.gl/da/udnyttelse/faa-en-udnyttelsestilladelse/raastofloven/>

⁷⁶ Bemærkninger til den grønlandske råstoflov § 1, stk. 1

⁷⁷ Ibid. § 1, stk. 2

til, hvorfor der ifølge loven også kan opnås tilladelse til at efterforske, forundersøge samt udnytte radioaktive stoffer, herunder uran. Tilladelsen skal gives af Naalakkersuisut.⁷⁸

En anden relevant bestemmelse at nævne i denne sammenhæng er den grønlandske råstoflovs § 29. Bestemmelsens stk. 1 omhandler de tidsmæssige perioder for en efterforskningstilladelse og er ikke relevant at drøfte i nærværende afhandling. Dette er stk. 2 derimod. Råstoflovens § 29, stk. 2 har følgende ordlyd:

En rettighedshaver, som under en tilladelse efter stk. 1 har påvist og afgrænset forekomster, som denne agter at udnytte, og som i øvrigt har opfyldt de i tilladelsen anførte vilkår, har ret til at få meddelt en tilladelse til udnyttelse (...)

Formålet med bestemmelsen er således at tiltrække efterforskningsaktivitet, eftersom virksomhederne ikke kan forventes at investere i efterforskning, hvis disse ikke er sikret et vist udbytte, netop i form af en efterfølgende tilladelse til udnyttelse.⁷⁹ Som følge heraf, vil et selskab, som opfylder betingelserne oplyst i lovens § 29, stk. 2, have en ret til en udnyttelsestilladelse efter den grønlandske råstoflov.

5.3. Kort om den grønlandske uranlov

Indtil år 2013 havde Grønland en nultolerancepolitik for uran. Denne politik var ikke nedfældet i lov, men var i praksis fastlagt gennem en række standardvilkår som fulgte med de udstedte forundersøgelser- samt efterforskningstilladelser. Dermed måtte der ikke foretages forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse i områder, hvor indholdet af uran – både som hoved- og biprodukt - oversteg de naturlige baggrundsværdier. I 2013 blev denne nultolerancepolitik ophævet.⁸⁰

Efter valget til Inatsisartut i Grønland i 2021 ønskede de nye partier i den grønlandske regering, Naalakkersuisut, at genindføre en lov, der lignede den tidligere nultolerancepolitik. Således trådte den grønlandske uranlov i kraft d. 2. december 2021.⁸¹

Lovens formål er at sikre, at der ikke kan ske forundersøgelse, efterforskning eller udnyttelse af uran, hvis indholdet af uran er på 100 ppm vægt eller over, hvilket svarer til 0,01 % uran.⁸² Den grønlandske uranlov ophæver ikke den grønlandske råstoflov, men eftersom den grønlandske råstoflov alene er en rammelovgivning på råstofområdet, vil den grønlandske uranlov som den mere specielle lov supplere og gå forud for de lovregler, som er af mere generel karakter.

Loven fraviger dermed udgangspunktet i den grønlandske råstoflovs § 29, stk. 2, som omtalt i afsnit 5.2. En rettighedshaver kan derfor ikke meddeles tilladelse til udnyttelse, på baggrund af en efterforskningstilladelse, så længe de omhandlede råstoffer indeholder en koncentration af uran, der overstiger grænseværdien. Dette selvom rettighedshaveren efter den grønlandske råstoflov har påvist og afgrænset forekomster, som denne agter at udnytte, samt i øvrigt opfyldt tilladelsens vilkår.

⁷⁸ Bemærkninger til den grønlandske uranlov, s. 1

⁷⁹ Bemærkninger til den grønlandske råstoflov § 29, stk. 2

⁸⁰ Naalakkersuisuts hjemmeside: Forbuddet mod uran (28. april 2022): <https://govmin.gl/da/2022/04/forbuddet-mod-uran/>

⁸¹ Ibid.

⁸² Bemærkninger til den grønlandske uranlov, s. 5

Ifølge lovens § 5, stk. 2 finder forbuddet alene anvendelse på tilladelser, der udstedes efter lovens ikrafttræden. Derved kan en virksomhed fortsætte med at efterforske i uran, hvis selskabet har haft tilladelse hertil, inden loven trådte i kraft. Det følger dog af den grønlandske råstoflovs § 16, at tilladelse til efterforskning og udnyttelse meddeles særskilt. Som følge heraf, kan den grønlandske uranlov finde anvendelse på udnyttelsestilladelser, som der ansøges til efter lovens ikrafttræden, også selvom disse udnyttelsestilladelser meddeles i forlængelse af en efterforskningstilladelse. Således kan et selskab have en efterforskningstilladelse i uran, men selvsamme selskab vil ikke kunne få meddelt tilladelse til udnyttelse heraf, hvis ansøgningen først meddeles efter lovens ikrafttræden.⁸³

Vigtigt er også igen at bemærke, at den grønlandske uranlov ikke er en ekspropriationslov, hvorfor loven ikke kan bruges som hjemmel til at foretage et ekspropriativt indgreb. Hvis det skulle vise sig, at et konkret indgreb må anses som ekspropriation, vil loven ikke finde anvendelse.⁸⁴

5.4. Uddrag af GME's efterforskningstilladelse nr. 2010/02

Det kan indledningsvist bemærkes, at det nedenfor anførte om GME's efterforskningstilladelse nr. 2010/02 er baseret hovedsageligt på sagsfremstillingen i afgørelsen af 1. juni 2023 fra Naalakkersuisut,⁸⁵ hvor dele af selskabets efterforskningstilladelse er inddraget. Det har ikke været muligt at finde hele efterforskningstilladelse nr. 2010/02.

GME fik i 2008 af selskabet Rimbal Pty Ltd overdraget en efterforskningstilladelse med eneret til efterforskning af en række områder i Grønland. Tilladelsen blev forlænget i 2010 efter beslutning fra Naalakkersuisut. I tilladelse nr. 2010/02 var de gældende standardvilkår for efterforsknings- og forundersøgelsestilladelser for mineraler i Grønland indsat.⁸⁶ Punkt 101 i standardvilkårene havde følgende ordlyd:

”101. Tilladelsen omfatter de mineralske råstoffer, som er angivet i punkt 101 i standardvilkårene, som lyder: tilladelsen omfatter efterforskning af alle mineralske råstoffer med undtagelse af kulbrinter, radioaktive grundstoffer og vandkraftressourcer, medmindre andet er angivet i tilladelsen.”⁸⁷

Således omfattede efterforskningstilladelse nr. 2010/02 en eneret for GME i at efterforske i mineralske råstoffer, dog med undtagelse af radioaktive grundstoffer, herunder uran. Dette vilkår var indsat som følge af det grønlandske nultoleranceforbud, der ikke var nedskrevet i lov, men som i praksis altid fulgte de vedlagte standardvilkår for efterforsknings- samt forundersøgelsestilladelser.⁸⁸

De gældende standardvilkår blev samme år ændret, hvorefter Råstofdirektoratet efter ansøgning nu kunne godkende, at der til undersøgelse af en forekomst kunne indgå undersøgelser af mineraler som kunne indeholde radioaktive grundstoffer over de naturlige baggrundsværdier. Dette var en undtagelse til nultoleranceforbuddet, som stadig var gældende i Grønland. Dog

⁸³ Ibid. s. 15

⁸⁴ Ibid. s. 10

⁸⁵ Naalakkersuisut, Departementet for Råstoffer og Justitsområdets afgørelse af 1. juni 2023

⁸⁶ Ibid. s. 2

⁸⁷ Ibid, s. 2

⁸⁸ Ibid. s. 2-3

det blev yderligere tilføjet i punkt 711 til standardvilkårene, at dette alene angik undersøgelser, og dermed ikke en ret til efterforskning og udnyttelse af radioaktive grundstoffer.⁸⁹

I 2012 fik GME dog alligevel et tillæg til efterforskningstilladelse nr. 2010/02.⁹⁰ I punkt 102 blev tilføjet:

”102. I tilladelsesperioden for denne efterforskningstilladelse omfatter tilladelsen også radioaktive grundstoffer, jf. dog punkt 201-202.”⁹¹

Således fik selskabet med punkt 102 en tilladelse til at efterforske i radioaktive grundstoffer. Baggrunden for dette var et ønske fra Naalakkersuisut om at opnå mere viden om konsekvenserne ved arbejdet med uranholdige mineraler, hvorfor GME skulle foretage en række undersøgelser.⁹² Det følger dog af punkt 201 og 202, at selskabet med tilladelsen i punkt 102 ikke vil få ret til udnyttelse af disse radioaktive stoffer. Efter punkt 202 vil dette også gælde, selvom selskabet egentlig opfylder kravene i den grønlandske råstoflovs § 29, stk. 2.⁹³ Punkt 201 og 202 har følgende ordlyd:

”201. Rettighedshaveren har ikke ret til, og må ikke foretage, udnyttelse af radioaktive grundstoffer (...)

202. Rettighedshaveren har ikke ret til at få meddelt en tilladelse til udnyttelse af radioaktive grundstoffer. Det gælder, selv om rettighedshaveren har påvist og afgrænset kommercielt udnyttelse forekomster af radioaktive grundstoffer og i øvrigt har opfyldt vilkårene anført i denne efterforskningstilladelse.”⁹⁴

Af tillægget til selskabet efterforskningstilladelse blev punkt 302 angående ansøgning om meddelelse af tilladelse til udnyttelse af radioaktive grundstoffer også tilføjet. Punkt 302 har følgende ordlyd:

”302. Hvis rettighedshaveren ansøger om meddelelse af tilladelse til udnyttelse af radioaktive grundstoffer, jf. punkt 301, kan Naalakkersuisut frit og uden nogen grund eller af enhver grund afvise ansøgningen. Ansøgningen kan blandt andet afvises på grund af en politisk eller forvaltningsmæssig beslutning om ikke at meddele tilladelse til udnyttelse af radioaktive grundstoffer. En afvisning af ansøgningen medfører ingen forpligtelser og ikke noget ansvar, herunder ikke noget erstatningsansvar, for Grønlands Selvstyre, Naalakkersuisut eller Råstofdirektoratet.”⁹⁵

Som følge af denne tilføjelse er det herefter muligt for Naalakkersuisut at afvise en ansøgning om udnyttelsestilladelse til selskabet uden grund eller af enhver grund, herunder af politiske hensyn.

Som følge af punkt 303 kan Naalakkersuisut ved en udnyttelsestilladelse af radioaktive grundstoffer frit og uden nogen begrænsning fastsætte ethvert vilkår for tilladelsen, og ifølge punkt

⁸⁹ Ibid. s. 3-4

⁹⁰ Ibid. s. 6

⁹¹ Ibid. s. 6

⁹² Ibid. s. 8

⁹³ Ibid. s. 6

⁹⁴ Ibid. s. 6

⁹⁵ Ibid. s. 6-7

304 har rettighedshaveren som følge af punkterne i 301-303 ikke nogen ret at få meddelt tilladelse til udnyttelse af radioaktive grundstoffer.⁹⁶

Selskabet fik i årene 2015, 2018, 2021 samt 2023 meddelt yderligere forlængelser af efterforskningstilladelse nr. 2010/02 med samme vilkår om udnyttelsestilladelse. Dette selvom multoleranceforbuddet i 2013 var blevet ophævet.⁹⁷

5.5. Kort om GME's ansøgning om udnyttelsestilladelse på baggrund af efterforskningstilladelse 2010/02

På baggrund af efterforskningstilladelse nr. 2010/02 ansøgte GME den 17. juni 2019 om tilladelse til udnyttelse. Ifølge selskabets ansøgning om tilladelse, ville udnyttelsen omfatte en række forskellige mineralske råstoffer, herunder råstoffer med et indhold af uran på omtrent 300 ppm. Selskabet skrev i deres ansøgning, at forekomsten i selskabets efterforskningstilladelse var kommercielt udnyttelig og at selskabet ønskede at udnytte forekomsten.⁹⁸

Ved et møde i 2021 fik selskabet oplyst, at det måtte regne med et afslag på deres ansøgning, eftersom denne ikke var i overensstemmelse med den grønlandske uranlov. Selskabet blev herefter vejledt om at lave en ny ansøgning, hvor der i denne ansøgning skulle tages højde for bestemmelserne i den grønlandske uranlov.⁹⁹ Dette førte til en ny ansøgning den 16. december 2022 om alternativ tilladelse til udnyttelse på grundlag af efterforskningstilladelse 2010/02. Denne ansøgning indeholdt en alternativ licensløsning, om hvordan selskabet ville arbejde med uran.¹⁰⁰

Naalakkersuisut meddelte afslag på selskabets ansøgninger, henholdsvis den 1. juni 2023 samt den 8. september 2023, eftersom begge ansøgninger ikke var i overensstemmelse med den grønlandske uranlovs § 1, stk. 1. Dette fordi det gennemsnitlige indhold af uran i de ønskede råstofaktiviteter ville overstige den tilladte grænseværdi på 100 ppm.¹⁰¹

I begge afslag tog Naalakkersuisut stilling til afslagenes mulige ekspropriative karakter. Naalakkersuisut fremhævede blandt andet, at det ad flere omgange var blevet tilkendegivet overfor selskabet, at selskabets særlige tilladelse til at efterforske i radioaktive stoffer ikke kunne forudsætte en fremtidig udnyttelsestilladelse. Naalakkersuisut gjorde også opmærksom på punkt 201, 202 samt 302 i tillægget til selskabets efterforskningstilladelse, omtalt ovenfor i afsnit 5.4. Ifølge disse punkter ville udvidelsen af selskabets efterforskningstilladelse til også at omfatte radioaktive stoffer ikke medføre en samtidig ret til at udnytte disse. Og Naalakkersuisut kunne med enhver begrundelse og uden begrundelse meddele afslag på en ansøgning om udnyttelsestilladelse. Indgrebet greb ikke ind i en eksisterende rettighed for det australske mineselskab, og der kunne ikke foreligge berettigede forventninger fra selskabet om, at ansøgningen ville blive imødekommet. Således fandt Naalakkersuisut i deres afgørelser, at selskabet ikke var omfattet af beskyttelsesområdet i grundlovens § 73.¹⁰²

⁹⁶ Ibid. s. 7

⁹⁷ Ibid. s. 2-16

⁹⁸ Ibid. s. 11

⁹⁹ Ibid. s. 16

¹⁰⁰ Naalakkersuisut, Departementet for Råstoffer og Justitsområdets afgørelse af 8. september 2023

¹⁰¹ Se begrundelserne for afslag i Naalakkersuisut, Departementet for Råstoffer og Justitsområdets afgørelse af 1. juni 2023 og Naalakkersuisut, Departementet for Råstoffer og Justitsområdets afgørelse af 8. september 2023

¹⁰² Hele afsnittet se Naalakkersuisut, Departementet for Råstoffer og Justitsområdets afgørelse af 1. juni 2023, s. 28-30 samt Naalakkersuisut, Departementet for Råstoffer og Justitsområdets afgørelse af 8. september 2023, s. 11-13

6. Afslaget set i lyset af grundlovens § 73 – ekspropriativt indgreb?

6.1. Indledende bemærkninger

I det følgende skal afslagene fra Naalakkersuisut vurderes i henhold til grundlovens § 73. Dette for at afgøre, om afslagene kan anses som værende ekspropriation. Begge ansøgninger fra selskabet omhandler samme projekt og har fået afslag med samme begrundelse, hvorfor de kan behandles under samme vurdering.

Som indledende beskrevet i afsnit 4.1, kræves det for at være beskyttet af grundlovens § 73, at indgrebet falder under bestemmelsens anvendelsesområde. Det må derfor undersøges, om GME først og fremmest kan anses som værende en *beskyttet ejer*, redegjort nærmere for i afsnit 4.3. Dernæst om selskabet har en *beskyttet rettighed*, som redegjort for i afsnit 4.4. Og til sidst om der foreligger *afståelse*, som redegjort for i afsnit 4.5.

Hvis det konstateres, at der er tale om et ekspropriativt indgreb efter grundlovens § 73, vil den grønlandske uranlov ikke finde anvendelse, som beskrevet nærmere i afsnit 5.3. Som konsekvens heraf, vil Naalakkersuisut ikke kunne meddele afslag på selskabets udnyttelsestilladelse – uanset koncentrationen af uran.¹⁰³

6.2. Kravet om beskyttet ejer

Som beskrevet i afsnit 4.3, beskytter grundlovens § 73 alle, der i retsordenen kan tillægges evne til at være indehaver af rettigheder.¹⁰⁴

GME er en juridisk person, som er etableret og styret af private. I nærværende tilfælde er det uden betydning for selskabet, at dette er australsk. Selskabet udgør et beskyttet retssubjekt efter grundlovens § 73, idet det australske selskab har en efterforskningsstilladelse i det danske rige, hvor selskabet som følge heraf udøver sin virksomhed.¹⁰⁵

Vurderingen af om GME opfylder denne betingelse, synes derfor ikke at volde de store udfordringer. GME må anses som værende en beskyttet ejer i henhold til grundlovens § 73, hvorfor den første betingelse for ekspropriation findes opfyldt.

6.3. Kravet om beskyttet rettighed

Det er en forudsætning for anvendelsen af grundlovens § 73, at der foreligger en afståelse af *en ejendom* i henhold til grundlovsbestemmelsen. Som det følger af afsnit 4.4., giver ordlyden i grundlovens § 73, stk. 1 ikke et konkret svar på hvilke rettigheder, der anses som værende beskyttet af bestemmelsen. Dog må beskyttelsen efter en formålsfortolkning favne bredt, og således er også andre rettigheder end blot ejendomsretten til fast ejendom omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde.¹⁰⁶ Spørgsmålet bliver derfor, om der hos GME foreligger en rettighed beskyttet efter grundlovens § 73. Som det vil fremgå i det følgende, er denne vurdering ikke ligetil.

¹⁰³ Bemærkninger til den grønlandske uranlov, s. 10

¹⁰⁴ Christensen m.fl.: *Dansk Statsret*, 3. udgave, 2020, s. 359

¹⁰⁵ *Ibid.* s. 306-308

¹⁰⁶ *Ibid.* s. 346

6.3.1. Er der en beskyttet rettighed i henhold til den grønlandske råstoflovs § 29, stk. 2?

Først og fremmest kan der stilles det spørgsmål, om GME har en beskyttet rettighed i henhold til den grønlandske råstoflov. Som redegjort for i afsnit 4.4, kan en beskyttet rettighed ikke alene være af privatretlig karakter, men tillige af offentligretlig karakter. En rettighed kan således være beskyttet efter grundlovens § 73, når denne følger af en lov, anordning eller forvaltningsakt.¹⁰⁷

Efter den grønlandske råstoflovs § 29, stk. 2 har en rettighedshaver, som i henhold til en efterforskningstilladelse har påvist og afgrænset forekomster, som denne agter at udnytte, og som i øvrigt har opfyldt de i tilladelsen anførte vilkår, en ret til at få meddelt en tilladelse til udnyttelse. Dermed foreskriver bestemmelsen, hvilke krav der skal være opfyldt, før en rettighedshaver har ret til en udnyttelsestilladelse, og betingelserne forekommer relativt klare og præcise.

Hvis det lægges til grund, at GME opfylder betingelserne oplyst i den grønlandske råstoflovs § 29, stk. 2, må det antages, at selskabet har en beskyttet rettighed i henhold til grundlovens § 73 – en ret som følger af lov.

Det kan kort bemærkes, at det har været diskuteret i den statsretlige teori, at rettigheder som hviler på offentligretligt grundlag, ikke nyder den samme beskyttelse som rettigheder, der hviler på privatretligt grundlag.¹⁰⁸ Denne problemstilling uddybes nærmere i afsnit 6.3.7.

6.3.2. Er der en beskyttet rettighed som følge af berettigede forventninger?

Der kan således argumenteres for, at GME har en beskyttet rettighed, der hviler på offentligretligt grundlag. Rækkevidden af denne beskyttelse kan dog diskuteres, hvorfor det er relevant at drøfte, om mineselskabet kan have en beskyttet rettighed, som bygger på et andet grundlag end det ovenfor anførte.

Domstolene har tidligere taget stilling til, om en rettighedshaver kan have en beskyttet rettighed, der hverken følger direkte af lov, anordning, forvaltningsakt eller særlig aftale. I U 1980.955 Ø (Greendane-sagen) konstaterede Østre Landsret, at der hos rederiselskabet forelå en beskyttet rettighed efter grundlovens § 73. Den beskyttede rettighed fulgte hverken af lov, anordning, tilladelse eller aftale, men bestod af en fri næringsret, der eksisterede uden en særlig offentlig adkomst og som uden videre kunne udøves af enhver. Det kan derfor udledes af sagen, at en rettighed ikke behøver at følge af en særlig adkomst for at være omfattet af beskyttelsesområdet for grundlovens § 73.

Det er derfor nærliggende at vurdere, om GME kan have en beskyttet rettighed, skabt af en given forventning hos selskabet. Som bemærket i afsnit 4.4, kan berettigede forventninger efter omstændighederne udgøre en beskyttet rettighed i henhold til grundlovens § 73. Disse forventninger kan ikke udledes direkte af lov, anordning eller forvaltningsakt, men forventningerne kan opstå med et udgangspunkt i de offentlige adkomster. I MAD 2018.202 (Lille Vildmose-sagen) og U 2003.855 H (Hjarbæk Fjord) forelå der i begge sager et særligt forventningshensyn. De to sager uddybes nedenfor.

6.3.3. MAD 2018.202 (Lille Vildmose-sagen)

Lille Vildmose-sagen omhandlede, hvorvidt et afslag på et selskabs ansøgning om fortsat indvinding af tørv kunne udgøre et ekspropriativt indgreb. Sagen blev anlagt af Pindstrup

¹⁰⁷ Christensen m.fl.: *Dansk Statsret*, 3. udgave, 2020, s. 347

¹⁰⁸ Christensen m.fl.: *Grundloven med kommentarer*, 1. udgave, 2015, s. 453

Mosebrug A/S, efter selskabet havde fået afslag på deres ansøgning om fortsat tørveindvinding i en række områder i Lille Vildmose.

I 1950'erne påbegyndte Pindstrup Mosebrug A/S deres tørveindvinding i Lille Vildmose. Efter en lovændring i 1972 fik selskabet anmeldt deres ret til fortsat indvinding, som skulle løbe frem til 2004, hvorefter selskabet kunne søge på ny. I 2005 meddelte Nordjyllands Amt imidlertid afslag på selskabets ansøgning om fortsat råstoftilladelse.

Selskabet var af den opfattelse, at afslaget udgjorde et ekspropriativt indgreb efter grundlovens § 73, og krævede derfor erstatning hos domstolene. Selskabet påstod, at deres ret til fortsat tørveindvinding måtte anses som beskyttet, idet selskabet havde haft en berettiget forventning om, at de også efter 2003 ville få tilladelse til at indvinde tørv.

I sagen statuerede landsretten, at der forelå berettigede forventninger. Ved Fredningsnævnets afgørelse i 1999 havde nævnet oplyst, at en forestående fredning af Lille Vildmose ikke skulle være til hinder for fortsat tørveindvinding inden for råstofområdet. I henhold til regionsplanen var der ej heller noget til hinder for, at en tørveindvinding ville kunne fortsætte. I planen fra 1997 blev det anført, at råstofressourcen i Lille Vildmose ville kunne række til en indvinding 30-35 år frem i tiden. Ved regionsplanen for 2001 blev det samme gentaget, dog med en angivet periode på 25-30 år.

Som følge heraf fandt landsretten, at selskabet havde en beskyttet rettighed efter grundlovens § 73. Idet de øvrige betingelser for ekspropriation også var opfyldt, blev selskabet tilkendt erstatning efter grundlovsbestemmelsen.

Dommen er et klart eksempel på, hvordan berettigede forventninger kan udgøre en beskyttet rettighed efter grundlovens § 73. Ud fra myndighedernes tilkendegivelser og ageren, havde selskabet haft en klar forventning om, at de opfyldte alle betingelser for at kunne få en indvindingstilladelse, og havde også disponeret i henhold hertil. På ansøgningstidspunktet havde selskabet en betydelig igangværende produktion af spagnum samt foretaget store investeringer i produktionsanlæg. Afslaget måtte derfor anses som et ekspropriativt indgreb i ejendomsretten.

6.3.4. U 2003.855 H (Hjarbæk Fjord)

Hjarbæk fjord blev i året 1966 omdannet fra saltvandstilstand til ferskvandsområde. I den forbindelse blev landmændene omkring fjorden tilskyndet til at investere i udnyttelsen af de omkringliggende arealer. Af miljømæssige hensyn blev saltvandstilstanden i fjorden dog senere genskabt, og som følge heraf led landmændene et stort tab, dels idet landmændene ikke kunne benytte dele af de hidtidige arealer mod fjorden og dels idet landmændene måtte foretage en lang række nyinvesteringer.

Landsretten konkluderede i sagen, at der ikke forelå et ekspropriativt indgreb eller et indgreb, der kunne sidestilles hermed. Ændringen ramte generelt og blev truffet på et sagligt grundlag ud fra overordnede samfundsmæssige hensyn. Dog tiltrådte landsretten, at der ud fra et erstatningsretligt synspunkt var grundlag for en kompensation. Dette blandt andet fordi landmændene blev opfordret af myndighederne til at intensivere udnyttelsen af arealerne mod fjorden, og fordi landmændene havde foretaget investeringer i tillid til myndighedens tilkendegivelser. Sagen kom til Højesteret, som stadfæstede landsrettens dom.

I sagen blev erstatningen således tilkendt på baggrund af en krænkelse af landmændenes berettigede forventninger.¹⁰⁹ Afgørelsen synes at udgøre en fra domstolene meget pragmatisk løsning på de forventninger samt indretninger, landmændene havde foretaget sig i tillid til myndighedernes opfordringer. Selvom der i sagen om Hjarbæk Fjord *ikke* blev statueret ekspropriation, er sagen stadig af central betydning for afhandlingens problemstilling. De tillids- samt forventningshensyn, der blev skabt hos landmændene måtte berettige til en form for kompensation. I sagen blev dette udmøntet på samme måde som ved et ekspropriativt indgreb, netop i form af fuldstændig erstatning.

6.3.5. Kort om forventningsprincippet – hvad ligger der i berettigede forventninger?

I det følgende beskrives forventningsprincippet nærmere. Som det vil fremgå, har princippet en mere uklar og upræcis størrelse, hvorfor det er vanskeligt at definere princippet samt rækkevidden heraf. Inden for statsforfatningsretten er det særligt reglerne om ekspropriation der får relation til spørgsmålet om forventningsbeskyttelsen.¹¹⁰

I forvaltningsretten fylder princippet en del - især hvor en forvaltningsmyndighed ønsker at tilbagekalde eller ændre en forvaltningsafgørelse. Her kan det være et retligt spørgsmål, om adressatens berettigede forventninger kan være til hinder for tilbagekaldelse eller ændring i den konkrete situation.¹¹¹ I sin afhandling¹¹² har Søren Mørup taget stilling til princippet i en forvaltningsretlig sammenhæng.

Princippet kan anvendes i de tilfælde, hvor en borger har fået skabt en vis forventning til dennes retsstilling inden for en given situation, og samtidig handlet og indrettet sig i tillid til denne forventning. I de tilfælde hvor der kan være fare for, at dennes forventninger vil skuffes, hvis en afgørelse får et bestemt resultat, kan princippet anvendes som et argument *imod* at træffe en sådan afgørelse. Således må afgørelsen i stedet træffes i overensstemmelse med borgerens forventninger hertil.¹¹³

Mørup anfører i sin afhandling, at for at der kan blive tale om en forventningsbeskyttelse, skal der foreligge en forventning foranlediget af en forvaltningsmyndighed, og det skal være berettiget, at borgeren har haft denne forventning. Ifølge Mørup er det først og fremmest et krav ved forventningsbeskyttelse, at borgeren rent faktisk har haft en given forventning. Borgeren skal endvidere være i god tro om, at forvaltningens handling eller undladelse ikke var uforbindende af forskellige grunde. Her nævner Mørup i afhandlingen, at en borger, som har fremkaldt en afgørelse fra forvaltningen ved trusler, svig, eller ved at afgive urigtige oplysninger, ikke ville kunne have berettigede forventninger om, at afgørelsen vil stå uændret ved sin magt i tid og al evighed.¹¹⁴

Mørup nævner også i sin afhandling, at der tillige må stilles et krav om, at forventningen objektivt set har den nødvendige basis i forvaltningens tilkendegivelser eller ageren. Dette må afgøres ud fra en vurdering af hændelsesforløbet i det konkrete tilfælde med henblik på at

¹⁰⁹ Mørup m.fl.: *Forvaltningsret: Almindelige Emner*, 7. udgave, 2022, s. 604

¹¹⁰ Mørup, Søren H: *Berettigede forventninger i forvaltningsretten* (2006), Nordisk administrativt tidsskrift Årg. 97, nr. 2., s. 175

¹¹¹ Se lignende Mørup m.fl.: *Forvaltningsret: Almindelige Emner*, 7. udgave, 2022, s. 342

¹¹² Mørup, Søren H: *Berettigede forventninger i forvaltningsretten* (2006), Nordisk administrativt tidsskrift Årg. 97, nr. 2.

¹¹³ *Ibid.* s. 174

¹¹⁴ *Ibid.* s. 177

fastlægge, om der hos borgeren er skabt en vis form for tillid samt forventning til en bestemt afgørelse.¹¹⁵

Beskyttelsen af de berettigede forventninger afhænger dog af den konkrete indrettelse, idet forventningsprincippet søger at beskytte hensynet til den borger, der har indrettet sig i tillid til den forventede afgørelse. Der må derfor foretages en konkret bedømmelse af indrettelseshensynet i den konkrete sag, hvor hensynet kan tiltage i styrke alt afhængig af adressatens handlinger eller undladelser i tillid til dennes forventning.¹¹⁶ For eksempel vil det umiddelbart inden for forvaltningsretten være et dybere indgreb i borgerens berettigede forventninger at *tilbagekalde* en begunstigende forvaltningsakt end at give et *afslag*. Dette skyldes, at borgeren som udgangspunkt kan siges at have indrettet sig mere i tillid til afgørelsen i det første tilfælde end i det andet.¹¹⁷

6.3.6. Foreligger der berettigede forventninger hos GME?

Med ovenstående betragtninger in mente, må det undersøges, dels om der foreligger en berettiget forventning hos selskabet foranlediget af de grønlandske myndigheder, dels om selskabet har indrettet sig i tillid til en forventet afgørelse.

Spørgsmålet bliver først og fremmest, om GME rent faktisk har haft en given forventning, og om denne forventning objektivt set har den nødvendige basis i tilkendegivelser og/eller ageren fra de offentlige myndigheder.

Nultoleranceforbuddet blev ophævet i 2013.¹¹⁸ Ophævelsen skyldtes det daværende Naalakkersuisuts ønske om at åbne op for muligheden i at udvinde sjældne jordarter, som kunne indeholde forhøjede koncentrationer af radioaktive grundstoffer. Det daværende Naalakkersuisut tog dog allerede forskud på ophævelsen af nultoleranceforbuddet i 2010 ved at ændre de gældende standardvilkår for efterforskningsstilladelser. Således kunne Råstofdirektoratet nu godkende, at der til undersøgelse af en forekomst kunne indgå undersøgelser af mineraler med et indhold af radioaktive grundstoffer over de naturlige baggrundsværdier.¹¹⁹

Som anført i afsnit 5.4., fik GME ved tillægget til deres efterforskningsstilladelse i 2012, muligheden for at efterforske i radioaktive grundstoffer, og dette endda inden nultoleranceforbuddets ophævelse. I 2012 udtalte den daværende Naalakkersuisut for Erhverv og Råstoffer, at formålet med tillægget var at fremskaffe konkret viden om konsekvenserne ved uran minedrift, i stedet for at fortsætte de politiske drøftelser på et mere principielt niveau.¹²⁰ Naalakkersuisut gennemførte dermed en række yderligere dispositioner i forbindelse med afklaringen af uranspørgsmålet, og gav som følge heraf GME mulighed for at arbejde med mineraler med et indhold af uran over de naturlige baggrundsværdier.

Naalakkersuisut har dermed af flere omgange åbnet op for muligheden i at arbejde med uran og andre radioaktive grundstoffer. Det synes derved ikke videre urimeligt at antage, at

¹¹⁵ Ibid. s. 178

¹¹⁶ Ibid. s. 179

¹¹⁷ Mørup m.fl.: *Forvaltningsret: Almindelige Emner*, 7. udgave, 2022, s. 342

¹¹⁸ Naalakkersuisuts hjemmeside: Forbuddet mod uran (28. april 2022): <https://govmin.gl/da/2022/04/forbuddet-mod-uran/>

¹¹⁹ Betænkning til 2. behandling over forslag til Inatsisartutbeslutning om at Inatsisartut med virkning fra EM13 tiltræder at "Nul-tolerancen" overfor brydning af uran og andre radioaktive stoffer ophører, EM 2013/106, s. 3-4

¹²⁰ Svarnotat til 2. behandling over forslag til Inatsisartutbeslutning om, at Naalakkersuisut pålægges til snarest at arbejde for indførelse af øvre grænse for indholdet af uran på 0,1 % på alle udvindings tilladte råstoffer i Grønland, EM2012/157, s. 1

Naalakkersuisut, gennem disse handlinger, har anset det for sandsynligt, at mineselskabet kunne opnå en vis forventning om at få et udbytte heraf, i form af en efterfølgende udnyttelsestilladelse. Det må således have stået klart for den grønlandske regering, at selskabet ikke havde, og stadig ikke har, nogen interesse i at investere tid og midler i et omkostningstungt projekt, hvor der ikke opnås noget udbytte. Dette kan sammenholdes med den grønlandske råstoflovs § 29, stk. 2, beskrevet nærmere i afsnit 5.2. Formålet med bestemmelsen er således at tiltrække efterforskningsaktivitet i Grønland, da den efterfølgende udnyttelse kan sikre en vis profit for selskaberne.¹²¹ Uden en efterfølgende udnyttelse, kan selskaberne således ikke forventes at ville efterforske.

I sagen MAD 2018.202 (Lille Vildmose-sagen), omtalt yderligere i afsnit 6.3.3., forelå der en mundtlig tilkendegivelse fra Fredningsnævnet om, at fredningen af Lille Vildmose ikke ville være til hinder for fortsat tørveindvinding. I U 2003.855 H (Hjarbæk Fjord), omtalt yderligere i afsnit 6.3.4., blev landmændene tilskyndet af de offentlige myndigheder til at investere i udnyttelse af de nye omkringliggende arealer ved Hjarbæk Fjord. Samme mundtlige tilkendegivelse om udnyttelsestilladelse foreligger ikke hos den grønlandske regering til GME, hvilket diskuteres nærmere i afsnit 6.3.7. Nærværende sag har dog det til fælles med Lille Vildmose-sagen og sagen om Hjarbæk Fjord, at rettighedshaverne - ud fra en vis ageren hos myndighederne - har fået skabt en given forventning til deres retstilling inden for en specifik situation.

Som det kan udledes af afsnit 6.3.5., er det ikke nok, at GME alene har en given forventning til en fremtidig afgørelse. Selskabet må ydermere i et vist omfang have indrettet sig tillid til deres forventning. Det er således den konkrete indrettelse, som får betydning for forventningsprincippet. GME har gennemført efterforskning i Grønland siden 2008,¹²² og det fremgår blandt andet af en skrivelse fra selskabet til Råstofdirektoratet fra 2012, at selskabet de første seks år af deres efterforskning havde anvendt 450 mio. kr. på efterforskningsprojektet.¹²³

Hertil kan Naalakkersuisuts svar på spørgsmålet, til udvalgets 2. behandling af forslaget til den grønlandske uranlov fra 2021, tilføjes. I svaret anførte Naalakkersuisut følgende:

*”Usikkerheden for efterforskningsprojekter er generelt meget høj. Der er en fingerregel, som siger, at det kun er 1 ud af 100 projekter, som bliver til en reel mineaktivitet. Kun en meget lille del af efterforskningsprojekter ender i udnyttelse – største delen bliver aldrig til noget (...)” og ”For nuværende er ét selskab, Greenland Minerals i gang med at ansøge om en udnyttelsestilladelse, hvor mineralforekomsten også indeholder uran. Selskabet har gennemført efterforskning gennem mange år og har påvist en udnyttelig ressource og herunder lavet økonomiske beregninger. Derfor er usikkerheden lavere end for andre ”nyere” efterforskningsprojekter (...)”.*¹²⁴

Ud fra disse bemærkningerne står det dermed klart, at selskabet har investeret betragteligt i deres efterforskningsprojekt, og som følge heraf, indrettet sig i tillid til en fremtidig udvinding.

Både i MAD 2018.202 (Lille Vildmose-sagen) samt U 2003.855 H (Hjarbæk Fjord), blev der tilkendt erstatning, blandt andet på baggrund af de indretninger rettighedshaverne i sagerne

¹²¹ Bemærkninger til den grønlandske råstoflov § 29, stk. 2

¹²² Naalakkersuisut, Departementet for Råstoffer og Justitsområdets afgørelse af 1. juni 2023, s. 2

¹²³ Ibid., s. 7-8

¹²⁴ Betænkning til 2. behandling over forslag til Inatsisartutlov om forbud mod forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af uran mv., EM2021/23, bilag A, s. 4

havde foretaget i tillid til myndighedernes tilkendegivelser. Nok blev erstatningen tilkendt på baggrund af ekspropriation i den ene sag og erstatningslignende synspunkter i den anden. Dette gør dog ingen forskel, eftersom erstatningen blev udregnet samt udmøntet på samme måde. Rettighedshaver havde i begge sager foretaget investeringerne på baggrund af en given forventning, og eftersom denne forventning i begge sager skuffedes ved forskellige reguleringer, foretaget af offentlige myndigheder, måtte rettighedshaver modtage erstatning som kompensation herfor.

Det kan kort bemærkes, at der ikke er fundet noget præcist beløb for GME's endelige investeringer op til ansøgningstidspunktet i henholdsvis 2019 samt 2022. Eftersom selskabet har fået meddelt yderligere forlængelser af efterforskningsstilladelse nr. 2010/02 i årene 2015, 2018, 2021 samt 2023,¹²⁵ er det nærliggende at antage, at beløbet er ganske betydeligt.

På baggrund af disse betragtninger er der meget der tyder på, at selskabet har opnået en berettiget forventning om at kunne udvinde de forekomster, som er omhandlet i selskabets efterforskningsstilladelse. Der er også meget der tyder på, at selskabet har indrettet sig i tillid til deres forventning.

6.3.7. Hvad taler imod beskyttet rettighed?

Ud fra det i afsnit 6.3.1.-6.3.6. anførte, må det konstateres, at der er meget der taler for, at mineselskabet har en beskyttet rettighed i henhold til grundlovens § 73, dels som følge af den grønlandske råstoflovs § 29, stk. 2, dels som følge af princippet om berettigede forventninger. I det følgende vil det blive undersøgt, om der er noget der kan tale *imod* dette.

Som det i afsnit 6.3.1. er kort bemærket, kan rækkevidden af beskyttelsen i henhold til den grønlandske råstoflov diskuteres. Det er anført i den forfatningsretlige litteratur, at rettigheder, der hviler på offentligretligt grundlag, ikke nyder den samme form for beskyttelse som rettigheder, der hviler på privatretligt grundlag. Indehaveren af en rettighed der følger af lov, anordning eller forvaltningsakt, kan nemlig ikke have samme forventning om rettighedens uforanderlige karakter.¹²⁶ Ifølge Poul Andersen er rettigheder, som hviler på offentligretlig adgang, ikke stiftet som uigenkaldelige eller uforanderlige, hvorfor de oftest kan tilbagekaldes og/eller ændres fra det offentliges side.¹²⁷ Der kan derfor argumenteres for, at selskabets rettighed i henhold til § 29, stk. 2 i den grønlandske råstoflov ikke er beskyttet i samme omfang, som hvis rettigheden byggede på en privatretlig kontrakt eller lignende. Denne svækkede beskyttelse kan dermed få betydning for den endelige ekspropriationsvurdering. Som nævnt i afsnit 4.2., indgår betingelserne for ekspropriation i en helhedsvurdering.¹²⁸ Hvis beskyttelsen af selskabets rettighed er svag, må det derfor kræves, at ejer-begrebet samt afståelseskriteriet fremtræder stærkere, før der endeligt kan statueres ekspropriation.

Der kan herefter rejses det spørgsmål, om der er andre momenter i det konkrete hændelsesforløb, som kan tale imod eller svække beskyttelsen af selskabets rettighed i henhold til grundlovens § 73.

Som allerede beskrevet, bygger mineselskabets forventning om en udnyttelsestilladelse på den grønlandske råstoflovs § 29, stk. 2. Som også antydnet ovenfor, kan denne lov – modsat en

¹²⁵ Dette følger af sagsfremstillingen i Naalakkersuisut, Departementet for Råstoffer og Justitsrådets afgørelse af 1. juni 2023.

¹²⁶ Christensen m.fl.: *Grundloven med kommentarer*, 1. udgave, 2015, s. 453

¹²⁷ Andersen: *Dansk Statsforfatningsret*, 1. udgave, 1964, s. 722

¹²⁸ Christensen m.fl.: *Grundloven med kommentarer*, 1. udgave, 2015, s. 451

privatretlig aftale – ensidigt ændres gennem tiden af det grønlandske selvstyre, og det må derfor have stået klart for selskabet, at det ikke har været sikkert, at deres potentielle ret har kunne stå ved magt i tid og al evighed.

Arbejdet med radioaktive stoffer, herunder uran, har også været genstand for stor offentlig debat samt modstridende politiske holdninger. Således konstaterede Råstofudvalget blandt andet i deres betænkning fra 2013, vedrørende forslag om ophævelse af nultoleranceforbuddet, at partierne under forslaget første behandling stod meget langt fra hinanden i opfattelsen af, hvorvidt forslaget burde realiseres.¹²⁹ GME har dermed været vidende om, at dette spørgsmål inden for råstofområdet har været særdeles usikker.

Selskabet burde desuden også have været vidende om den grønlandske nultolerancepolitik, da selskabet fik overdraget deres tilladelse i 2008. Selskabet fik en efterforskningstilladelse på et tidspunkt, hvor det politisk (og administrativt) ikke var muligt at opnå en udnyttelsestilladelse til samme forekomst. Det usikre element inden for råstofområdet kan dermed svække selskabets forventninger og kan derfor tale imod en beskyttelse efter grundlovens § 73.

Derudover foreligger der ingen bindende tilsagn fra den grønlandske regering. Tværtimod har myndighederne af flere omgange tydeligt fremhævet, at selskabet ikke måtte forvente nogen udnyttelsestilladelse, hvis koncentrationen af radioaktive stoffer ville overstige de naturlige baggrundsværdier.¹³⁰ For eksempel besvarede den daværende Naalakkersuisut for Erhverv og Råstoffer i 2013 på spørgsmål 167 omhandlende en mulig ophævelse af nultolerancen. Med henvisning til GME's efterforskningstilladelse, udtalte ministeren følgende:

” (...) Naalakkersuisut har i medfør af råstofloven meddelt en række råstof tilladelser, herunder en tilladelse til efterforskning efter blandt uran og andre radioaktive mineraler, men disse tilladelser giver heller ikke rettighedshaver ret til at få meddelt tilladelse til udnyttelse, hvis indholdet af radioaktive stoffer overstiger naturlige baggrundsværdier.”¹³¹

Da selskabet er vidende om, at kompetencen til at træffe afgørelse om udnyttelsestilladelse ligger hos Naalakkersuisut, hvilket følger af den grønlandske råstoflovs § 16, må regeringens tilkendegivelser i en vis grad underminere selskabets forventninger om at modtage en sådan.

Over for dette argument, kan landsrettens begrundelse i U 1980.955 Ø (Greendane-sagen) dog få betydning. I sagen var selskabet Greendane blevet advaret om, *inden* påbegyndelsen af deres virksomhed, at en lignende monopolstilling med besejling til og fra Grønland, som hidtidigt havde eksisteret for den Kongelige Grønlandske Handel, kunne forventes at komme tilbage. Denne advarsel fandt landsretten dog uden betydning. Monopoliseringen, som standsede selskabets rederivirksomhed, var ekspropriation. Landsrettens begrundelse i sagen kan derfor undergrave det ovenstående argument, eftersom de tidligere tilkendegivelser til Greendane var uden betydning for ekspropriationsvurderingen.

¹²⁹ Betænkning til 2. behandling over forslag til Inatsisartutbeslutning om at Inatsisartut med virkning fra EM13 tiltræder at ”Nul-tolerancen” overfor brydning af uran og andre radioaktive stoffer ophører, EM 2013/106, s. 2

¹³⁰ Se nærmere ved sagsfremstillingen i Naalakkersuisut, Departementet for Råstoffer og Justitsområdets afgørelse af 1. juni 2023 og Naalakkersuisut, Departementet for Råstoffer og Justitsområdets afgørelse af 8. september.

¹³¹ Naalakkersuisut, Departementet for Råstoffer og Justitsområdets afgørelse af 1. juni 2023, s. 8-9

Det kan også bemærkes, at det er anført i teorien, at det førømtalte forventningsprincip som udgangspunkt får større betydning i de situationer, hvor en begunstigende forvaltningsakt *tilbagekaldes*, end i de situationer, hvor adressaten får meddelt *afslag* på en ansøgning om tilladelse. Dette eftersom tilbagekaldelsessituationerne typisk er et større indgreb for adressaten end et umiddelbart afslag. I tilbagekaldelsessituationerne har adressaten oftest indrettet sig og disponeret i tillid til, at afgørelsen vil stå ved magt.¹³² Hos GME er der ikke tale om nogen tilbagekaldelsessituation, men et afslag, hvorfor der kunne argumenteres for, at forventningsprincippet endnu ikke burde have den store betydning for selskabet. GME er dog i en særlig situation, idet selskabet har en efterforskningstilladelse, som har eksisteret i mange år, og hvor der er efterforsket i råstoffer netop med henblik på en senere udnyttelse. Således har selskabet allerede indrettet sig i tillid til en fremtidig udnyttelsestilladelse.

6.3.8. Betydningen af vilkårene til efterforskningstilladelse nr. 2010/02

Som det fremgår af afsnit 5.4., indeholder GME's efterforskningstilladelse nr. 2010/02 en række vilkår - herunder om selskabets mulighed for at opnå en udnyttelsestilladelse af radioaktive grundstoffer. Spørgsmålet bliver herefter, om vilkårene i selskabets efterforskningstilladelse kan tale imod en beskyttelse af selskabets rettighed efter grundlovens § 73. Før dette spørgsmål kan besvares, må vilkårenes gyldighed først gennemgå en retlig vurdering.

Som det fremgår af den grønlandske råstoflovs § 16, kan Naalakkersuisut give tilladelse til efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer på nærmere fastsatte vilkår. Det kan derfor lægges til grund, at der er hjemmel til at fastsætte vilkår i henhold til den grønlandske råstoflov. Desuagtet den udtrykkelige lovhjemmel for fastsættelse af vilkår, er skønnet med hensyn til fastsættelsen dog begrænset af de samme forvaltningsretlige grundsætninger, som i øvrigt regulerer ved forvaltningens skønsudøvelse.¹³³

Grundsætningen om saglig forvaltning kræver, at forvaltningsmagten ikke må foretage uvedkommende hensyn eller inddrage usaglige kriterier, når der træffes en afgørelse. Grundsætningen stiller således krav til den materielle lovlighed ved en forvaltningsafgørelse.¹³⁴ Med hensyn til vilkår foreskriver grundsætningen, at vilkårene skal fremme formålet med den begunstigende forvaltningsakt eller dog have en saglig sammenhæng hermed.¹³⁵ Ifølge proportionalitetsprincippet skal vilkår være nødvendige for at opnå det ønskede formål og disse må ikke gå længere end påkrævet.¹³⁶

Den grønlandske regering, Naalakkersuisut, er en forvaltningsmyndighed, hvorfor myndigheden er underlagt de forvaltningsretlige regler samt grundsætninger, når myndigheden udøver sin virksomhed. Således må Naalakkersuisut iagttage de skrevne samt uskrevne regler der gælder inden for forvaltningsretten.¹³⁷

Først må det konstateres, at det ikke er alle vilkår i selskabets efterforskningstilladelse, der rejser betænkeligheder, hvorfor disse vilkår ikke undersøges nærmere i afhandlingen. Ved første øjekast må punkt 202 samt 302-304 til selskabets efterforskningstilladelse nr. 2010/02 dog anses som problematiske. Ifølge vilkårene kan Naalakkersuisut uden grund og af enhver grund afvise en ansøgning om udnyttelsestilladelse, her blandt andet som følge af politiske hensyn.

¹³² Mørup m.fl.: *Forvaltningsret: Almindelige Emner*, 7. udgave, 2022, s. 342

¹³³ *Ibid.* s. 282

¹³⁴ *Ibid.* s. 222-225

¹³⁵ *Ibid.* s. 282

¹³⁶ *Ibid.* s. 285

¹³⁷ *Ibid.* s. 81

Ifølge vilkårene kan afvisningen endda ske, selvom rettighedshaveren har opfyldt betingelserne for at opnå en udnyttelsestilladelse efter den grønlandske råstoflovs § 29, stk. 2.¹³⁸ De problematiske vilkår vil behandles i det følgende.

Ved at iagttage de ovennævnte vilkårs ordlyd, må det først og fremmest konstateres, at vilkårene strider med grundsætningen om saglig forvaltning. Ved en forvaltningsmyndigheds fastsættelse af vilkår, må vilkårene ikke fremme hensyn, der typisk er usaglige. Hvad der er henholdsvis sagligt og usagligt er midlertidig ikke muligt at give en udtømmende opregning af, og det afgørende må derfor være i hvilken sammenhæng det givne hensyn forekommer.¹³⁹ I nærværende tilfælde kan Naalakkersuisut ved deres vurdering alene fastsætte hensyn i efterforskningsstilladelsen, der har en saglig sammenhæng med de formål, den grønlandske råstoflov ønsker at varetage. Dette fordi det er med hjemmel i denne lov, nemlig lovens § 16, at tilladelsen er givet. Som det fremgår af afsnit 5.2, er de hensyn, som den grønlandske råstoflov ønsker at varetage, oplistet i lovens § 1, stk. 2. Her nævnes blandt andet hensynet til sikkerhed, sundhed, miljø, ressourceudnyttelse og samfundsmæssig bæredygtighed. Politiske hensyn nævnes ikke i denne sammenhæng, hvorfor hensynet ikke kan anses som værende sagligt. Den grønlandske regering kan derved ikke omgå retsgrundsætningen ved at indsætte et vilkår i tilladelsen, hvorefter ansøgningen kan afvises af enhver grund.

De pågældende vilkår må tillige anses at stride med det ovennævnte proportionalitetsprincip. Når den grønlandske regering foreskriver, at ansøgningen kan afvises af enhver grund og uden grund, giver regeringen sig selv en ubegrænset skønsmæssig beføjelse. Ved at indsætte de ovennævnte vilkår, skaber Naalakkersuisut derfor en mulighed for at omgå de forvaltningsretlige regler og principper. Ved ansøgning om udnyttelsestilladelse giver vilkårene således Naalakkersuisut for vidtgående beføjelser i henhold til proportionalitetsprincippet.

Et vilkår der strider med proportionalitetsprincippet vil i undertiden kunne betragtes som lovlig, når blot det undergives en inddrænkende fortolkning.¹⁴⁰ Fordi de nærværende vilkår også er i strid med magtfordrejningsgrundsætningen, kan en inddrænkende fortolkning dog ikke komme på tale.¹⁴¹

På baggrund af dette må vilkår 202 samt vilkår 302-304, i tillægget fra 2012 til mineselskabets efterforskningsstilladelse, betragtes som ustillede med den virkning, at adressaten kan benytte sig af den begunstigende forvaltningsakt uden de omhandlende vilkår.¹⁴² Vilklårene kan annulleres særskilt uden at hovedindholdet af forvaltningsakten berøres.¹⁴³ Af samme grund kan disse vilkår ej heller tale imod selskabets mulige beskyttede rettighed i henhold til grundlovens § 73.

Slutteligt er det værd at bemærke, at Naalakkersuisut, i afgørelsen til GME, tilkendegav, at det ved ophævelsen af nultolerancen i 2013 var en forudsætning, at samtlige tilladelser på råstofområdet allerede var meddelt på sådanne vilkår, at ingen rettighedshaver ville få ret til udnyttelsestilladelse, hvis indholdet af de radioaktive stoffer ville overstige de naturlige

¹³⁸ Naalakkersuisut, Departementet for Råstoffer og Justitsrådets afgørelse af 1. juni 2023, s. 6-7

¹³⁹ Mørup m.fl.: *Forvaltningsret: Almindelige Emner*, 7. udgave, 2022, s. 228

¹⁴⁰ Ibid. s. 288

¹⁴¹ Ibid. s. 287-288

¹⁴² Ibid. s. 287-288

¹⁴³ Ibid. s. 279

baggrundsværdier.¹⁴⁴ Således har ophævelsen af nultolerancepolitikken reelt ikke haft nogen indvirkning på allerede udstedte tilladelser.

Ved Erhvervs- og Råstofudvalgets betænkning fra 2021, vedrørende forslaget til den grønlandske uranlov, fremgår det, at GME på daværende tidspunkt var det eneste selskab, som var i gang med at ansøge om udnyttelsestilladelse, hvor mineralforekomsten også indeholdt uran.¹⁴⁵ Samtidig fremgår det af betænkningen, at der alene kunne oplyses to selskaber, som i hvert fald ville blive ramt af forslagets generelle forbud, idet disse selskaber var de eneste der umiddelbart overskred grænseværdien på 100 ppm. GME var et af disse selskaber.¹⁴⁶

Det er derfor ikke urimeligt at antage, at den grønlandske uranlov blev vedtaget på baggrund af mineselskabets forestående ansøgning om udnyttelsestilladelse. Dette eftersom Naalakkersuisut muligvis havde erkendt, at de indsatte vilkår ikke ville kunne opretholdes efter en retlig vurdering. Hvis der ikke havde været nogen tvivl om vilkårenes lovlighed, ville den grønlandske uranlov være overflødig. Selskaber med en efterforskningsstilladelse ville således ikke have nogen ret til udnyttelsestilladelse, allerede fordi vilkårene ville forhindre dette. Vedtagelsen af den grønlandske uranlov kunne tyde på, at de grønlandske myndigheder selv har været i tvivl om de indsatte vilkårs gyldighed.

6.3.9. Afsluttende vurdering – kan en mulig berettiget forventning hos GME udgøre en beskyttet rettighed efter grundlovens § 73?

Tilbage står spørgsmålet, om der endeligt kan siges at foreligge en beskyttet rettighed i henhold til grundlovens § 73 - og i givet fald på hvilket grundlag.

Som det er beskrevet i afsnit 4.4., har Peter Germer anført, at det må tages i betragtning ved en afgrænsning af rettighedsbegrebet i henhold til grundlovens § 73, at bestemmelsen i mange tilfælde er det eneste grundlovsværn mod magtfordrejning fra lovgivningsmagtens side.¹⁴⁷ Ved afgrænsning af rettighedsbegrebet må beskyttelseshensynet bag grundlovsbestemmelsen også inddrages. Hensynet til, at den enkelte borger ikke pålægges økonomiske byrder ved foranstaltninger truffet til fordel for almenvellet,¹⁴⁸ skal derved vægte tungt i vurderingen.

Som det fremgår af de ovenstående argumenter i afsnit 6.3.1-6.3.8, er der meget der taler for, at selskabet har opnået en berettiget forventning om udnyttelsestilladelse. Der er dog også momenter, der taler imod. Af afsnit 6.3.8., kan det udledes, at de problematiske vilkår til selskabets efterforskningsstilladelse må betragtes som ustillede. Som følge heraf, kan vilkårene *ikke* hindre en eventuel ret hos selskabet.

Som følge af de ovennævnte betragtninger, er det således ikke urimeligt at lægge til grund, at der er mere der taler for end imod, at GME har opnået en berettiget forventning om at få en udnyttelsestilladelse. Det må derfor konkluderes, at selskabet har en berettiget forventning.

¹⁴⁴ Naalakkersuisut, Departementet for Råstoffer og Justitsområdets afgørelse af 8. september 2023, s. 12

¹⁴⁵ Betænkning til 2. behandling over forslag til Inatsisartutlov om forbud mod forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af uran mv., EM2021/23, bilag A, s. 4

¹⁴⁶ Betænkning til 2. behandling over forslag til Inatsisartutlov om forbud mod forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af uran mv., EM2021/23, s. 5

¹⁴⁷ Se Germer: *Statsforfatningsret*, 5. udgave, 2012, s. 286. Hertil kan dog bemærkes, at grundlovens § 73 i nærværende tilfælde snarere yder en beskyttelse mod magtfordrejning på forvaltningsniveau. Begrænsningen i GME's ret er således ikke den grønlandske uranlov, da dette ikke er en ekspropriationslov. Begrænsningen ligger i de vilkår Naalakkersuisut har indsat i selskabets efterforskningsstilladelse. Desuagtet dette, er det af Peter Germer anførte stadig af betydning for afgrænsningen af rettighedsbegrebet i afhandlingen.

¹⁴⁸ Christensen m.fl.: *Dansk Statsret*, 3. udgave, 2020, s. 345

I MAD 2018.202 (Lille Vildmose-sagen) var selskabets berettigede forventninger begrundet i udtalelser fra Fredningsnævnet samt af regionplanen. Grundlaget for disse forventninger kunne dog henføres til den danske råstoflov. Selskabet mente således, at de opfyldte betingelserne for at få tilladelse til at fortsætte med at indvinde tørv, og dermed havde selskabet fået en forventning om, at deres ansøgning ville imødekommes. Det kan derfor udledes af dommen, at selskabets berettigede forventninger blev skabt med et udgangspunkt i loven.

Det samme er tilfældet med GME. Udgangspunktet for selskabets forventning, om at opnå en udnyttelsestilladelse, er således den grønlandske råstoflovs § 29, stk. 2, idet selskabet mener at opfylde betingelserne i loven. GME's forventninger er derefter styrket i kraft, som følge af det konkrete hændelsesforløb mellem selskabet og de grønlandske myndigheder.

Som konsekvens af selskabets berettiget forventning, har selskabet foretaget en række indrettelser, som selskabet ikke ville have foretaget, hvis det stod klart, at der ikke var nogen mulighed for udnyttelsestilladelse. På den baggrund må det antages, at selskabet har en beskyttet rettighed i henhold til grundlovens § 73.

6.4. Kravet om afståelse

Ifølge ordlyden af grundlovens § 73, stk. 1, 2. pkt. kan ingen tilpligtes at *afstå* sin ejendom. Således er den tredje og sidste betingelse i en ekspropriationsvurdering, om der foreligger afståelse.

Vurderingen vil tage udgangspunkt i de fire føromtalt kriterier, som fra tid til anden har været foreslået som de afgørende. Her 1) overførelseskriteriet, 2) kriteriet generelt-konkret 3) intensitetskriteriet og 4) causa-kriteriet.¹⁴⁹

Hvis alle kriterier peger hen mod afståelse, vil den sidste betingelse i ekspropriationsvurderingen være opfyldt. Modsat, hvis alle kriterier peger væk fra afståelse. I det tilfælde kriterierne peger i hver sin retning, beror det på en konkret vurdering, om der foreligger afståelse eller ej.¹⁵⁰ Kriterierne og deres betydning for nærværende tilfælde vil blive gennemgået i det følgende.

6.4.1. Overførelseskriteriet

Som beskrevet i afsnit 4.5.1., er kerneområdet for dette kriterie de situationer, hvor retten overføres fra rettighedshaver til en anden. I disse tilfælde taler det således klart for afståelse. Overførelsessituationen står i modsætning til den blotte rådighedsbegrænsning over et ejendoms-gode, som peger væk fra afståelse.¹⁵¹

I indgrebet hos GME sker der ingen overførelse af deres ejendomsret. Der er ikke tale om, at retten til udnyttelsestilladelse overføres til en anden person eller til det offentlige. Der er ej heller tale om en begrænsning i deres rådighedsret. Der er snarere tale om en fratagelse af en potentiel ret, hvorfor der foreligger en helt tredje situation end de to andre tilfælde, beskrevet ovenfor.

¹⁴⁹ Sørensen: *Statsforfatningsret*, 2. udgave ved Peter Germer, 1973, s. 408

¹⁵⁰ Christensen m.fl.: *Dansk Statsret*, 3. udgave, 2020, s. 354-356

¹⁵¹ Ibid. s. 350-351 samt Christensen m.fl.: *Grundloven med kommentarer*, 1. udgave, 2015, s. 456

Som det fremgår af afsnit 4.5.1., er det tidligere anført i den forfatningsretlige teori, at det alene kan tale for afståelse, når rettigheden *overføres* fra rettighedshaver til en anden.¹⁵² Eftersom der hos GME er tale om en *fratagelse* af deres udnyttelsesret, kunne det således tale imod afståelse. Dog må man fjerne sig fra en alt for formalistisk betragtning af kriteriet og iagttage beskyttelseshensynet bag grundlovens § 73. Som det også er anført af Poul Andersen og Henrik Zahle, kan det for rettighedshaver være uden betydning om rettigheden overføres til en anden eller fjernes i sin helhed.¹⁵³ Hos GME kan det således være uden betydning om deres udnyttelsesret overføres til en anden eller fratages dem helt, idet selskabet i begge tilfælde vil lide samme tab herved.

Overførelseskriteriet skal således ikke forstås i bogstavelig forstand, idet det ikke alene er de situationer, hvor der reelt sker en *overførelse* af rettigheden, hvor der kan tales om afståelse.¹⁵⁴ Ud fra en formålsfortolkning af grundlovens § 73 må det derfor konkluderes, at fratagelsen af GME's udnyttelsesret taler for afståelse.

6.4.2. Kriteriet generelt-konkret

Som anført i afsnit 4.5.2., er det afgørende for kriteriet, om et indgreb rammer generelt eller konkret.¹⁵⁵ Det må dermed vurderes i nærværende tilfælde, om indgrebet hos GME er af mere generel eller konkret karakter.

Som tidligere nævnt, ser Peter Germer dette kriterie som det bærende synspunkt i afståelsesvurderingen.¹⁵⁶ Poul Andersen tillægger også dette kriterie absolut betydning.¹⁵⁷ Her kan det yderligere tilføjes, at kriteriet generelt-konkret er det kriterium, der ifølge Max Sørensen har haft og stadig har den mest fremtrædende plads.¹⁵⁸

GME har fået afslag på deres ansøgninger om udnyttelsestilladelse. Afslaget er givet på baggrund af den grønlandske uranlov, der indeholder et generelt forbud mod råstofaktiviteter, hvor koncentrationen af uran overstiger en vis værdi.¹⁵⁹ Der er tale om et generelt udformet forbud, der tager sigte på objektive situationer og persongrupper. Et afslag på en ansøgning som følge af det generelle forbud, vil derfor som udgangspunkt ikke udgøre en afståelse.

Kriteriet generelt-konkret er dog ikke klart og præcist, og graden af generalitet kan variere.¹⁶⁰ Således må udgangspunktet også fraviges i de tilfælde, hvor det kan påvises, at et generelt udformet indgreb kan føles som et konkret forbud hos den enkelte rettighedshaver.¹⁶¹ Udgangspunktet blev fraveget i sagen U 1997.157 H (Robbedale-sagen), som er omtalt yderligere i afsnit 4.5.2. I sagen kunne det påvises, at afslaget for det pågældende selskab føltes som et konkret forbud, selvom forbuddet havde grundlag i en generel lov.

Som tidligere nævnt i afsnit 6.3.8, kan det udledes af Erhvervs- og Råstofudvalgets lovbetænkning fra oktober 2021, vedrørende forslaget til den grønlandske uranlov, at det alene er to

¹⁵² Andersen: *Dansk Statsforfatningsret*, 1. udgave, 1964, s. 735

¹⁵³ Ibid. s. 735 samt Zahle: *Dansk Forfatningsret 3, Menneskerettigheder*, 3. udgave, 2003, s. 199

¹⁵⁴ Se i den retning Andersen: *Dansk Statsforfatningsret*, 1. udgave, 1964, s. 735

¹⁵⁵ Christensen m.fl.: *Dansk Statsret*, 3. udgave, 2020, s. 351

¹⁵⁶ Germer: *Statsforfatningsret*, 5. udgave, 2012, s. 293-294

¹⁵⁷ Andersen: *Dansk Statsforfatningsret*, 1. udgave, 1964, s. 736

¹⁵⁸ Sørensen: *Statsforfatningsret*, 2. udgave ved Peter Germer, 1973, s. 410

¹⁵⁹ Naalakkersuisut, Departementet for Råstoffer og Justitsområdets afgørelse af 1. juni 2023 s. 26-28 og Naalakkersuisut, Departementet for Råstoffer og Justitsområdets afgørelse af 8. september 2023 s. 9-11

¹⁶⁰ Sørensen: *Statsforfatningsret*, 2. udgave ved Peter Germer, 1973, s. 411

¹⁶¹ Christensen m.fl.: *Dansk Statsret*, 3. udgave, 2020, s. 351

selskaber der umiddelbart vil blive ramt af forbuddet. I betænkningen oplyser Naalakkersuisut, at GME er ét af de to selskaber, der vil blive omfattet af forslaget generelle forbud mod forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af uran. Dette fordi mineselskabet overstiger den pågældende grænseværdi på 100 ppm.¹⁶² Derudover fremgår det af Naalakkersuisuts svar på spørgsmålet i betænkningen af lovforslaget fra 2021, at der alene er tre efterforskningstilladelser, som vil blive påvirket af lovens forbud – heriblandt GME's efterforskningstilladelse 2010/02.¹⁶³ Det har dermed stået klart allerede ved udvalgsarbejdet til den grønlandske uranlov, at GME var et af de eneste selskaber, som i hvert fald ville rammes af lovens forbud.

Det kan således antages, at Naalakkersuisut ved vedtagelsen af den grønlandske uranlov har haft GME's projekt i Kvanefjeld for øje. Her kan også henvises til afsnit 6.3.8., hvor det anføres, at den grønlandske uranlov muligvis er vedtaget på baggrund af mineselskabets forestående ansøgning om udnyttelsestilladelse.

Som anført i afsnit 4.5.2, bør en rettighedshaver, der rammes atypisk, intenst og uforholdsmæssigt hårdt af en ellers generelt formuleret retsforskrift, anses som værende beskyttet af grundlovens § 73.¹⁶⁴ Ud fra ovenstående betragtninger må det konstateres, at GME rammes mere intens af det generelle forbud end andre selskaber. Her kan der også henvises til Naalakkersuisuts svar på spørgsmålet i betænkning af forslaget til den grønlandske uranlov fra 2021, som også er inddraget i afsnit 6.3.8. Her udtaler Naalakkersuisut, at det alene er en lille del af efterforskningsprojekterne, som reelt ender i udnyttelse, og at der alene er ét selskab, der er i gang med at ansøge om udnyttelsestilladelse hvor mineralforekomsten også indeholder uran. Dette selskab var GME.¹⁶⁵

Ud fra udvalgsbetænkningen til den grønlandske uranlov kan det dermed konstateres, at GME på daværende tidspunkt var det eneste selskab, der var i færd med at ansøge om udnyttelsestilladelse på baggrund af en efterforskningstilladelse, hvor det kunne påvises, at mineralforekomsten havde et for højt indhold af uran. På baggrund heraf, har mineselskabet reelt været den eneste rettighedshaver, som på tidspunktet for lovens ikrafttræden ville rammes af forbuddet.

Som følge heraf, må det konkluderes, at indgrebet hos GME er af mere konkret karakter, hvilket taler for afståelse.

6.4.3. Intensitetskriteriet

Som det fremgår af afsnit 4.5.3., er det afgørende for dette kriterie graden af intensitet ved det pågældende indgreb. Hvis indgrebet er af mindre intensitet, taler det imod afståelse. Modsat taler det for afståelse, hvis indgrebet er af høj intensitet.¹⁶⁶ Således må det vurderes, om afslaget på GME's ansøgning om udnyttelsestilladelse er af særlig høj intensitet eller ej.

Når intensitetskriteriet skal udmåles, må der lægges vægt på størrelsen af det tab, som indgrebet har påført rettighedshaver.¹⁶⁷ Som eksempel kan her nævnes U 2006.1539 H (Pindstrup Mosebrug-sagen). Her fandt et flertal i Højesteret frem til, at afslaget på selskabets tilladelse til at

¹⁶² Betænkning til 2. behandling over forslag til Inatsisartutlov om forbud mod forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af uran mv., EM2021/23, s. 5

¹⁶³ Ibid., bilag A, s. 1-2

¹⁶⁴ Christensen m.fl.: *Dansk Statsret*, 3. udgave, 2020, s. 353

¹⁶⁵ Betænkning til 2. behandling over forslag til Inatsisartutlov om forbud mod forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af uran mv., EM2021/23, bilag A, s. 4

¹⁶⁶ Christensen m.fl.: *Dansk Statsret*, 3. udgave, 2020, s. 352

¹⁶⁷ Ibid. s. 352

udnytte sine indvindingsrettigheder ikke ramte særligt intensivt. Det var i sagen ikke godtgjort, at selskabet endnu havde foretaget investeringer på baggrund af deres ansøgning om udnyttelse, og samtidig havde selskabet mulighed for at indvinde tørv i andre områder. Dette er ikke tilfældet for GME. På baggrund af selskabets efterforskningsstilladelse, har selskabet allerede foretaget en række investeringer med henblik på en fremtidig udnyttelsestilladelse. Her kan således henvises til afsnit 6.3.6., hvor selskabets efterforskningsomkostninger i 2012 er nævnt. Som beskrevet i afsnittet, kan der ikke forefindes et endeligt beløb på de omkostninger selskabet har haft med deres efterforskning, men dette må dog anses som værende betydeligt. Det er derfor ikke urimeligt at antage, at selskabet har lidt et betragteligt tab ved det indgreb, som er påført dem.

Derudover kan selskabet ikke, som i sagen med Pindstrup Mosebrug, indvinde samme mineralforekomster ved andre områder i Grønland. Ifølge den grønlandske råstoflovs § 29, stk. 2 kan udnyttelsestilladelse gives på baggrund af en efterforskningsstilladelse. Selskabet har således gennem mange år gennemført en ressourcekrævende og omkostningstung efterforskning i bestemte mineralforekomster ved Kvanefjeld i Sydgrønland.¹⁶⁸ Som følge heraf, har selskabet kun interesse (samt mulighed) for at opnå udnyttelse i samme forekomster.

Som nævnt i afsnit 4.5.3. får det også betydning for intensitetsvurderingen, om indgrebet rammer en aktuel råden eller alene en potentiel udnyttelse af en ret.¹⁶⁹ I MAD 2018.202 (Lille Vildmose-sagen) var selskabet på tidspunktet for deres ansøgning allerede i gang med deres tørveindvinding, og havde allerede en betydelig igangværende produktion af spagnum. Selskabet havde derudover foretaget større investeringer i produktionsanlæg samt fabrikker. Afslaget på selskabets ansøgning om fortsat indvinding af tørv ramte derfor en aktuel råden hos selskabet, hvilket talte for afståelse. Indgrebet rammer ikke ind i samme aktuelle råden hos GME. Selskabet har stadig mulighed for at efterforske i de samme forekomster som tidligere, og det er derfor alene en fremtidig udnyttelsesret, som Naalakkersuisut ved deres afslag, griber ind i. Dette kunne tale for, at indgrebet ikke rammer med samme intensitet hos GME, som det gjorde i sagen ved Lille Vildmose.

Modsat kan der dog argumenteres for, at GME faktisk rammes med større intensitet end selskabet i Lille Vildmose-sagen. Dette fordi GME endnu ikke har modtaget noget udbytte af deres efterforskningsstilladelse. I Lille Vildmose-sagen var selskabet allerede i gang med deres tørveindvinding, og havde allerede modtaget en vis profit heraf. Modsat har GME efterforsket i mange år, endnu uden noget udbytte. Således rammes der hos GME ind i en fremtidig udnyttelse, men dette rammer i den konkrete sag særlig intensivt, idet selskabet ikke ville have foretaget samme efterforskning, hvis de havde været vidende om, at de ikke ville modtage en udnyttelsestilladelse i forlængelse hertil. Dette kan sammenholdes med bemærkningen til den grønlandske råstoflovs § 29, stk. 2, hvor forholdet netop er at tiltrække efterforskningsaktivitet ved at give mulighed for en efterfølgende udnyttelsestilladelse.¹⁷⁰

Det må derfor konkluderes, at indgrebet hos GME rammer særlig intensivt, og taler for afståelse.

¹⁶⁸ Betænkning til 2. behandling over forslag til Inatsisartutlov om forbud mod forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af uran mv., EM2021/23, s. 7-8

¹⁶⁹ Christensen m.fl.: *Dansk Statsret*, 3. udgave, 2020, s. 353

¹⁷⁰ Bemærkninger til den grønlandske råstoflov § 29, stk. 2

6.4.4. Causa-kriteriet

I situationer hvor indgrebet er begrundet i at afværge en fare, skade eller lignende, vil der som udgangspunkt ikke foreligge ekspropriation.¹⁷¹ Tilbage står derfor spørgsmålet om indgrebs causa, og herved om begrundelsen for indgrebet hos GME kan bringe forholdet ud af det ekspropriative.

I praksis er det ofte tungtvejende hensyn til miljøet, der kan være medvirkende til, at indgreb ikke kan anses som værende ekspropriation, som eksempel ved forurening eller andre miljømæssige gener. I disse tilfælde må en ejer således acceptere væsentlige indgreb i dennes ejendomsret, uden at modtage erstatning herfor.¹⁷²

Som et eksempel kan nævnes U 2003.855 H (Hjarbæk Fjord), omtalt i afsnit 6.3.4. Her medførte den unaturlige omdannelse af ferskvandstilstand i fjorden miljømæssige gener for de omkringliggende områder. Beslutningen om at omdanne fjorden tilbage til saltvandstilstand var dermed begrundet i sundheds- og miljømæssige grunde, og udgjorde ikke ekspropriation.

I nærværende tilfælde er indvindingen af de mineralske råstoffer hos GME forbundet med store risici for udslip af uran,¹⁷³ der kan medføre forurening og skade ved dyre- og planteliv. Ved det indførte forbud mod uran, har ønsket således været en eliminering af risikoen for, at uran ville blive spredt til det omgivende miljø. Dette fremgår blandt andet af afslagene på GME's ansøgninger om udnyttelsestilladelse.¹⁷⁴ I bemærkningerne til den grønlandske uranlov er det også nærmere beskrevet, hvordan arbejdet med uran kan medføre udslip i det omgivende miljø, og hvordan sådanne udslip potentielt kan medføre kritiske påvirkninger, som eksempel fra spild af såkaldt "yellow cake".¹⁷⁵

Indgrebet er således begrundet i en fare for sundhed, natur og miljø,¹⁷⁶ hvorfor der kan argumenteres for, at indgrebs causa i sagen ved GME peger væk fra afståelse og dermed væk fra ekspropriation.

Ved causa-kriteriet er der imidlertid ikke tale om et skarpt kriterium, og de samfundsinteresser der motiverer indgrebet kan vægte forskelligt.¹⁷⁷ Selvom indgrebs begrundelse omhandler kerneindholdet for causa-kriteriet, kan det være relevant at drøfte, hvor meget vægt begrundelsen i nærværende tilfælde må tillægges.

Først og fremmest kan det fremhæves, at der allerede tidligere har eksisteret en nultolerancepolitik vedrørende uran og andre radioaktive mineraler i Grønland. Denne kan spores helt tilbage fra 1988.¹⁷⁸

I 2012 blev Aarhus Universitet, DCS – Nationalt Center for Miljø og Energi, udpeget til at behandle og belyse eventuelle påvirkninger ved miljøet, i tilfælde af en modifikation af

¹⁷¹ Christensen m.fl.: *Dansk Statsret*, 3. udgave, 2020, s. 353

¹⁷² Mølbeck m.fl.: *Ekspropriation i praksis*, 2. udgave, 2019, s. 34

¹⁷³ Naalakkersuisut, Departementet for Råstoffer og Justitsområdets afgørelse af 1. juni 2023, s. 27

¹⁷⁴ Ibid. s. 26-28 og Naalakkersuisut, Departementet for Råstoffer og Justitsområdets afgørelse af 8. september 2023 s. 9-11.

¹⁷⁵ Bemærkninger til den grønlandske uranlov, s. 5

¹⁷⁶ Ibid. § 1, stk. 1 samt betænkning til 2. behandling over forslag til Inatsisartutlov om forbud mod forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af uran mv., EM2021/23, s. 2

¹⁷⁷ Andersen: *Dansk Statsforfatningsret*, 1. udgave, 1964, s. 738

¹⁷⁸ Rapport om forhold vedrørende en eventuel ophævelse eller ændring af nultolerancepolitikken for udnyttelse af uran og andre radioaktive mineraler (april 2013), s. 4

nultolerancepolitikken.¹⁷⁹ Undersøgelsen blev færdiggjort den 30. januar 2013, og af denne fremgik det, at der ved en eventuel udnyttelse af radioaktive mineraler i forbindelse med efterforskning kunne opstå visse miljø- og sundhedsmæssige problemstillinger, herunder blandt andet strålingspåvirkninger, risiko for forurening samt andre miljømæssige gener.¹⁸⁰

Ved Råstofudvalgets betænkning fra 2013, om forslag til Inatsisartutbeslutning om nultolerancens ophør, tog udvalget stilling til disse konsekvenser. Her stemte et mindretal i udvalget forslaget til forkastelse. I deres begrundelse for forkastelsen, lagde mindretallet blandt andet vægt på, at beslutningen om en ophævelse af nultolerancen ville påvirke det grønlandske miljø i mange generationer fremover. Mindretallet udtalte i den henseende, at det ville være svært at gå tilbage, når først det radioaktive affald fra minebrydningen var deponeret i landet.¹⁸¹ Således var det grønlandske selvstyre allerede klar over, at arbejdet med uran ville få vidtgående betydning for det fremtidige grønlandske miljø og sundhed. Farligheden samt konsekvenserne ved uran kan derfor ikke antages at være nogen ny viden eller opdagelse ved den grønlandske uranlovs vedtagelse i 2021 - konsekvenserne var allerede kendte. Desuagtet de omtalte risici for miljø og sundhed blev nultoleranceforbuddet i 2013 ophævet.¹⁸²

Spørgsmålet om udnyttelse af uran samt andre radioaktive mineraler i Grønland blev blandt andet aktualiseret for at skabe en mere økonomisk lønsom minedrift.¹⁸³ Ved at gennemlæse Råstofudvalgets betænkning fra 2013, fremgår det dog klart og tydeligt, at der var divergerende holdninger til arbejdet med uran. Blandt andet ønskede mindretallet i udvalget, at der skulle ske en landsdækkende folkeafstemning om ophævelsen, fordi den grønlandske befolkning - uanset deres politiske ståsted - var delte i spørgsmålet.¹⁸⁴ Ved Erhvervs- og Råstofudvalgets betænkning fra 2021, vedrørende forslaget til den grønlandske uranlov, blev det også fremført af det politiske parti Inuit Ataqatigiit, at uran-debatten dominerede Inatsisartutvalget i 2021 grundet koalitionspartiernes valgløfter om at standse fremtidig efterforskning og udvinding af uran. Forslaget til den grønlandske uranlov måtte ifølge partiet anses som værende en indfrielse af dette løfte.¹⁸⁵

Således er det ikke urimeligt at antage, at indgrebet hos mineselskabet snarere er begrundet i en ændret politisk holdning til uranspørgsmålet end udtryk for en nyopdaget viden. Som følge heraf må begrundelsen for indgrebet derfor iagttages med en vis skepsis. Dette kan muligvis få betydning for kriteriets vægt i den endelige vurdering.

Hertil kan det bemærkes, at det ikke har haft nogen større betydning for udvinding af uran, at nultoleranceforbuddet ophørte i 2013. Som en konsekvens af de særlige vilkår i de meddelte efterforskningstilladelserne, havde der i 2021 endnu ikke været udnyttet noget uran i Grønland, selvom der efter den grønlandske råstoflov principielt kunne meddeles en tilladelse til sådan.¹⁸⁶

¹⁷⁹ Ibid. s 5-6

¹⁸⁰ Ibid. s. 47-53

¹⁸¹ Betænkning til 2. behandling over forslag til Inatsisartutbeslutning om at Inatsisartut med virkning fra EM13 tiltræder at "Nul-tolerancen" overfor brydning af uran og andre radioaktive stoffer ophører, EM 2013/106, s. 5

¹⁸² Naalakkersuisuts hjemmeside: Forbuddet mod uran (28. april 2022): <https://govmin.gl/da/2022/04/forbuddet-mod-uran/>

¹⁸³ Rapport om forhold vedrørende en eventuel ophævelse eller ændring af nultolerancepolitikken for udnyttelse af uran og andre radioaktive mineraler (april 2013), s. 4

¹⁸⁴ Betænkning til 2. behandling over forslag til Inatsisartutbeslutning om at Inatsisartut med virkning fra EM13 tiltræder at "Nul-tolerancen" overfor brydning af uran og andre radioaktive stoffer ophører, EM 2013/106, s. 4-5

¹⁸⁵ Betænkning til 2. behandling over forslag til Inatsisartutlov om forbud mod forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af uran mv., EM2021/23, s. 2

¹⁸⁶ Bemærkninger til den grønlandske uranlov, s. 2

I Naalakkersuisuts begrundelse i afslaget på mineselskabets ansøgning om alternativ udnyttelsestilladelse, udtalte den grønlandske regering, at ophævelsen af multolerancepolitikken i 2013 alene var en principbeslutning, der ikke havde nogen reel indvirkning på allerede udstede tilladelser.¹⁸⁷ Således kan dette blot styrke den antagelse, at kendskabet til risiciene ved arbejdet med uran i alle år har været uændret.

Hvis det konkret vurderes, at indgrebets causa alligevel må tillægges en afgørende vægt i ekspropriationsvurderingen, kunne det også være relevant at drøfte, om det i afsnit 4.5.4. omtalte nødvendighedskrav i nærværende tilfælde er opfyldt. Som Michael Hansen Jensen har beskrevet i sin artikel,¹⁸⁸ kan fareafværgelsessynspunktet alene pege væk fra ekspropriation i de tilfælde, hvor nødvendighedskravet også er opfyldt.¹⁸⁹

Som omtalt i afsnit 4.5.4. kom landsretten i MAD 2018.202 (Lille Vildmose-sagen) frem til, at der ikke skulle lægges afgørende vægt på de natur- og miljømæssige interesser, som lå til grund for indgrebet. Grunden til dette skyldtes, at formålet med indgrebet kunne have været iagttaget ved mindre indgribende midler. I sagen om Lille Vildmose kunne Nordjyllands Amt først give tilladelse til indvinding af tørv, når amtet havde sikret sig, at indvindingen ikke ville skade lokalitetens integritet. Den begunstigende forvaltningsakt kunne således have været givet med det vilkår, at indvindingsselskabet forinden selve indvindingen skulle etablere en hydraulisk barriere i eller udenfor højmossearealerne eller en naturgenopretning indenfor højmossearealerne, da dette ifølge sagens syn og skøn havde været tilstrækkeligt til at iagttage de hensyn, som man med indgrebet ønskede at varetage. Her ved et indsat vilkår, som en ”mindre i det mere”-betragtning i stedet for et afslag.¹⁹⁰

På samme måde kan det diskuteres, om der kunne opsættes nogle vilkår for GME's udnyttelsestilladelse i stedet for at meddele afslag på selskabets ansøgning. Som det følger af den grønlandske råstoflovs § 16, kan den grønlandske regering meddele tilladelse til udnyttelse af et eller flere mineralske råstoffer på nærmere fastsatte vilkår. Således er der allerede hjemlet en ret til at kunne fastsætte vilkår i en udnyttelsestilladelse. Derudover fremgår det af lovens § 1, stk. 2, at råstofaktiviteter skal udføres forsvarligt med hensyn til sikkerhed, sundhed, miljø, ressourceudnyttelse og samfundsmæssig bæredygtighed. Således kunne man rejse spørgsmålet, om den grønlandske råstoflov, med de formål denne lov ønsker at varetage, i sig selv – uden den grønlandske uranlov - er nok til at sikre, at en fremtidig udnyttelse af uran ville kunne udføres forsvarligt under hensyn til det omkringliggende miljø og sundhed. Eventuelt ved en fastsættelse af de nødvendige vilkår. Eftersom der i nærværende afhandling ikke foreligger den nødvendige tekniske viden for at kunne besvare denne problemstilling, vil forholdet ikke vurderes nærmere. Desuagtet må betragtningen findes at være vigtig i en ekspropriationsvurdering.

6.5. En samlet vurdering af indgrebet – er der tale om ekspropriation?

Det er konstateret ovenfor i afsnit 6.2., at GME må anses som værende omfattet af den beskyttede ejerkreds i grundlovens § 73. Mineselskabets potentielle ret til udnyttelsestilladelse må endvidere antages at være omfattet af grundlovsbestemmelsens ejendomsbegreb, som beskrevet nærmere i afsnit 6.3.

¹⁸⁷ Naalakkersuisut, Departementet for Råstoffer og Justitsområdets afgørelse af 8. september 2023, s. 12

¹⁸⁸ Jensen, Michael Hansen: Ekspropriation og proportionalitet, U.2000B.435, 2000

¹⁸⁹ Ibid. afsnit 2

¹⁹⁰ Mørup m.fl.: *Forvaltningsret: Almindelige Emner*, 7. udgave, 2022, s. 280 (note 441)

Afgørelsen af, om indgrebet i mineselskabets beskyttede rettighed har karakter af afståelse eller blot erstatningsfri regulering, foretages sædvanligvis på grundlag af en samlet vurdering af de ovenfor i afsnit 6.4.1.-6.4.4. fremhævede kriterier.¹⁹¹ Hvor overførelseskriteriet, kriteriet generelt-konkret samt intensitetskriteriet i nærværende tilfælde taler for afståelse, kan der argumenteres for, at *causa*-kriteriet peger væk fra afståelse og dermed ligeledes væk fra det ekspropriative. Kriterierne peger således i hver sin retning, hvorfor der må foretages en konkret vurdering med udgangspunkt i det afsnit 4.1 nævnte beskyttelseshensyn bag grundlovens § 73. Her må det indgå med en betydelig vægt, om det er tilstrækkeligt sagligt og rimeligt, at GME påføres indgrebet, vel og mærke erstatningsfrit. Denne vurdering er skønspregtet.¹⁹²

Efter en samlet vurdering af de fire ovenstående kriterier, samt deres indbyrdes vægt i det konkrete tilfælde, må konklusionen antageligvis være, at indgrebet hos GME har karakter af afståelse. Dette eftersom indgrebet hos mineselskabet rammer særligt intenst og med konkret karakter, og idet begrundelsen for indgrebet ikke synes at indgå med en sådan betydelig vægt, at indgrebet mister sin ekspropriative karakter. For selvom indgrebet kan begrundes i væsentlige miljømæssige hensyn, er det dog ikke nogen nyopdaget viden, som beskrevet nærmere i afsnit 6.4.4. Som følge heraf må det konstateres, at det ikke er GME som må bære konsekvenserne af den ændrede politiske holdning til arbejdet med uran og følgerne heraf.

Sammenfattende må det konkluderes, at de i grundlovens § 73, stk. 1, 2. pkt. tre foreskrevne betingelser for ekspropriation er opfyldte.

Det kan dog bemærkes, at afhandlingens konklusion er foretaget ud fra en teoretisk gennemgang af grundlovens § 73, og det er således ikke sikkert, at resultatet i en fremtidig sag hos domstolene vil føre til samme resultat.

I den i afsnit 4.5.5. omtalte U 2006.1539 (Pindstrup Mosebrug), fandt et flertal i Højesteret på tre dommere, ud fra en samlet vurdering af de ovenstående kriterier, at forholdet ikke udgjorde ekspropriation. Modsat fandt mindretallet på to dommere, at kriterierne pegede hen mod afståelse, og dermed hen mod ekspropriation. I denne henseende er det værd at bemærke, at mindretallet i sagen statuerede indgrebet som ekspropriativt, selvom dette var begrundet i væsentlige naturbeskyttelseshensyn. Således kunne indgrebets *causa*, ifølge mindretallet, ikke fratage forbuddet sin ekspropriative karakter. Samme konklusion er nærværende afhandling kommet frem til ved indgrebet hos GME.

Som kort bemærket i afsnit 4.5.5., er dissensen i sagen vedrørende Pindstrup Mosebrug med til at illustrere den usikkerhed samt det særlige element af skøn, som grundlovens § 73 åbner op for. Spørgsmålet om hvornår der foreligger en ”tilpligtet afståelse” beror således på et billighedsskøn, som beskrevet af Alf Ross.¹⁹³ Og flertallets resultat i Pindstrup Mosebrug-sagen styrker derved den antagelse, at i tvivlstilfælde, hvor der både er argumenter der taler for og imod afståelse, vil domstolene ofte være tilbageholdende med at statuere ekspropriation.¹⁹⁴

I sagen med GME er der flere momenter, som skaber tvivl. Først og fremmest kan det diskuteres, om selskabet overhovedet har en beskyttet rettighed efter grundlovens § 73, og dernæst kan det diskuteres, om indgrebets *causa* taler for en sådan væsentlig risiko, at forholdet i sidste ende må pege væk fra ekspropriation. Som anført af Alf Ross, lader grundlovens § 73 os i

¹⁹¹ Christensen m.fl.: *Dansk Statsret*, 3. udgave, 2020, s. 354-355

¹⁹² *Ibid.* s. 356

¹⁹³ Espersen og Ross: *Dansk Statsforfatningsret II*, 3. udgave, 1980, s. 655

¹⁹⁴ Christensen m.fl.: *Grundloven med kommentarer*, 1. udgave, 2015, s. 461

virkeligheden i stikken med hensyn til afgørelsen af, hvilke indgreb der kan anses som ekspropriative og hvilke der ikke kan. Bestemmelsen er således en standard der har overladt det til kommende tiders lovgivere og domstole at drage grænsen i overensstemmelse med den almindelige retsopfattelses krav.¹⁹⁵

Interessant bliver det dog, om domstolene, i deres mere forsigtige tilgang til skønsvurderingen i grundlovens § 73, vil nå frem til samme vurdering som nærværende afhandling, med de konsekvenser det måtte medføre for det grønlandske samfund.

7. Konklusion

Afhandlingen har haft til formål at undersøge Naalakkersuisuts afslag på mineselskabet GME's ansøgninger om udnyttelsestilladelse i henhold til grundlovens § 73. Dette for at vurdere, om afslagene kan anses for at være ekspropriation med den følge, at den grønlandske uranlov ikke finder anvendelse på forholdet. For at kunne besvare spørgsmålet, har afhandlingen taget udgangspunkt i de tre betingelser i grundlovens § 73, stk. 1, 2. pkt. – kravet om *beskyttet ejer*, *beskyttet rettighed*, samt *afståelse*. Ud fra ovenstående analyse samt diskussion er der gjort følgende konklusioner.

Først og fremmest kan det anføres, at GME utvivlsomt må anses som værende en beskyttet ejer efter grundlovsbestemmelsen. Dette spørgsmål har dermed ikke tiltrukket sig den store opmærksomhed i afhandlingen.

Hvorvidt GME's forventning om udnyttelsestilladelse er omfattet af grundlovsbestemmelsens "ejendomsbegreb", har dog voldt større vanskeligheder at vurdere.

Ud fra en samlet vurdering må det dog konkluderes, at GME's berettigede forventninger om udnyttelsestilladelse udgør en rettighed, beskyttet af grundlovens § 73. Forventningen er skabt med et grundlag i den grønlandske råstoflovs § 29, stk. 2, eftersom selskabet har været af den overbevisning, at de opfyldte betingelserne for opnåelse af udnyttelsestilladelse. Dette må sammenholdes med det konkrete hændelsesforløb i sagen mellem de grønlandske myndigheder og GME, hvor selskabets forventning blot har vokset sig større. Under hensyntagen til den omkostningstunge efterforskning, som selskabet har foretaget siden 2008, har selskabet indrettet sig i tillid til, at selskabet i fremtiden ville kunne opnå profit heraf, i form af en udnyttelsestilladelse.

Vedrørende spørgsmålet om hvorvidt der foreligger afståelse eller ej, har det været nødvendigt at inddrage de fire essentielle kriterier – *overførelseskriteriet*, *kriteriet generelt-konkret*, *intensitetskriteriet* samt *causa-kriteriet*.

Her kan det først konkluderes, at indgrebet hos GME har været af særlig intensiv og af konkret karakter. Selvom der ikke har foreligget en overførelse af selskabets ret i traditionel forstand, har selskabet dog stadig fået frataget en potentiel udnyttelsesret, hvilket må sidestilles med en overførelsessituation. Disse tre kriterier taler derfor for afståelse. I den konkrete sag er indgrebet hos mineselskabet begrundet i en fare for sundhed, natur og miljø. Dette er således kerneområdet for causa-kriteriet, og vil som udgangspunkt svække indgrebets ekspropriative karakter. Dog må det konstateres, at vedtagelsen af den grønlandske uranlov i 2021 ikke skyldtes nogen nyopdaget viden vedrørende risikoen ved arbejdet med uran, men snarere en ændret

¹⁹⁵ Espersen og Ross: *Dansk Statsforfatningsret II*, 3. udgave, 1980, s. 655

politisk holdning til uranspørgsmålet. Som følge heraf, kan indgrebets causa ikke have samme betydelige vægt i afståelsesafvejningen, som først antaget.

Den endelige konklusion på afhandlingens problemstilling er således, at de tre betingelser i grundlovens § 73, stk. 1, 2. pkt. findes opfyldt, hvorfor indgrebet hos GME har karakter af ekspropriation. Som konsekvens heraf, vil den grønlandske uranlov ikke finde anvendelse på forholdet mellem det grønlandske selvstyre og GME, hvorfor sidstnævnte umiddelbart må antages at have ret til den ansøgte udnyttelsestilladelse.

8. Forkortelsesliste

I alfabetisk rækkefølge

GME:	Greenland Minerals A/S
H:	Højesterets dom
LBK:	Lovbekendtgørelse
MAD:	Miljøretlige Afgørelser og Domme
Mv.:	Med videre
S:	Side
U:	Ugeskrift for Retsvæsen
Ø:	Østre Landsrets dom

9. Referenceliste

9.1. Bøger

I alfabetisk rækkefølge efter forfatters efternavn:

Andersen, Poul: Dansk Statsforfatningsret, 1. udgave, 2. oplag, Gyldendal, København, 1964.

(Citeret: Andersen: *Dansk Statsforfatningsret*, 1. udgave, 1964)

Christensen, Jens Peter, Jensen, Jørgen Albæk, Jensen, Michael Hansen: Dansk Statsret, 3. udgave, 1. oplag, Jurist og Økonomforbundets forlag, 2020

(Citeret: Christensen m.fl.: *Dansk Statsret*, 3. udgave, 2020)

Christensen, Jens Peter, Jensen, Jørgen Albæk, Jensen, Michael Hansen: Grundloven med kommentarer, 1. udgave, 1 oplag, Jurist- og Økonomforbundets forlag, København, 2015.

(Citeret: Christensen m.fl.: *Grundloven med kommentarer*, 1. udgave, 2015)

Espersen, Ole og Ross, Alf: Dansk Statsforfatningsret II, 3. udgave, 2. oplag, Nyt Nordisk Forlag, København, 1980.

(Citeret: Espersen og Ross: *Dansk Statsforfatningsret II*, 3. udgave, 1980)

Evald, Jens: *Juridisk teori, metode og videnskab*, 3. udgave, Djøf Forlag, København, 2024.

(Citeret: Evald: *Juridisk teori, metode og videnskab*, 3. udgave, 2024)

Germer, Peter: *Statsforfatningsret*, 5. udgave, 1. oplag, Jurist- og Økonomforbundets forlag, København, 2012.

(Citeret: Germer: *Statsforfatningsret*, 5. udgave, 2012)

Mølbeck, Hanne, Flensborg, Jens og Mørup, Søren Højgaard: *Ekspropriation i praksis*, 2. udgave, 1. oplag, Jurist- og Økonomforbundets forlag, København, 2019.

(Citeret: Mølbeck m.fl.: *Ekspropriation i praksis*, 2. udgave, 2019)

Mørup, Søren Højgaard, Garde, Jens, Jensen, Jørgen Albæk, Jensen, Orla Friis, Madsen, Helle Bødker, Revsbeck, Karsten og Terkelsen, Ole: *Forvaltningsret: Almindelige Emner*, 7. udgave, 1. oplag, Djøf Forlag, København, 2022.

(Citeret: Mørup m.fl.: *Forvaltningsret: Almindelige Emner*, 7. udgave, 2022)

Sørensen, Max: *Statsforfatningsret*, 2. udgave ved Peter Germer, Juristforbundets forlag, København, 1973.

(Citeret: Sørensen: *Statsforfatningsret*, 2. udgave ved Peter Germer, 1973)

Zahle, Henrik: *Dansk Forfatningsret 3, Menneskerettigheder*, 3. udgave, 1. oplag, Christian Ejlers Forlag, København, 2003.

(Citeret: Zahle: *Dansk Forfatningsret 3, Menneskerettigheder*, 3. udgave, 2003)

9.2. Artikelfortegnelse

I alfabetisk rækkefølge efter forfatters efternavn:

Jensen, Michael Hansen: Ekspropriation og proportionalitet, U.2000B.435, 2000

Mørup, Søren H: *Berettigede forventninger i forvaltningsretten* (2006), Nordisk administrativt tidsskrift Årg. 97, nr. 2.

9.3. Fortegnelse over anvendt lovgivning

I kronologisk rækkefølge med ældste lov øverst:

”Grundloven”: Lov nr. 169 af 5. juni 1953 Danmarks Riges Grundlov

”EU’s charter om grundlæggende rettigheder”: Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder (2010/C 83/02)

”Den grønlandske råstoflov”: Selvstyrets LBK nr. 8 af 26. februar 2020 af Inatsisartutlov om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor, ændret i Inatsisartutlov

nr. 26 af 18. december 2012, Inatsisartutlov nr. 6 af 8. juni 2014, Inatsisartutlov nr. 16 af 3. juni 2015, Inatsisartutlov nr. 34 af 28. november 2016, Inatsisartutlov nr. 16 af 27. november 2018 og Inatsisartutlov nr. 39 af 28. november 2019.

”Den grønlandske uranlov”:
Inatsisartutlov nr. 20 af 1. december 2021 der forbyder selskaber med en efterforskningstilladelse at indvinde råstoffer der indeholder Uran mv.

”Den Europæiske Menneskerettighedskonvention”:
LBK nr. 138 af 26. januar 2022 om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ændret i lov nr. 538 af 8. juni 2006 og bekendtgørelse nr. 140 af 26. januar 2022.

9.4. Forarbejder til love, bemærkninger til love mv.

I kronologisk rækkefølge med ældste øverst:

Bemærkninger af 1. november 2009 til lovforslag til Inatsisartutlov om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor, EM 2009/120

Bemærkningerne kan findes her:

https://govmin.gl/wp-content/uploads/2019/11/Råstofloven_bemærkninger_DK.pdf

(Citeret: Bemærkninger til den grønlandske råstoflov)

Svarnotat til 2. behandling af 21. november 2012 over forslag til Inatsisartutbeslutning om, at Naalakkersuisut pålægges til snarest at arbejde for indførelse af øvre grænse for indholdet af uran på 0,1 % på alle udvindings tilladte råstoffer i Grønland, Inatsisartut, EM2012/157

Svarnotatet kan findes her:

https://ina.gl/media/4lyphrra/pkt157_em2012_uran_akua_sn_2beh_dk.pdf

(Citeret: Svarnotat til 2. behandling over forslag til Inatsisartutbeslutning om, at Naalakkersuisut pålægges til snarest at arbejde for indførelse af øvre grænse for indholdet af uran på 0,1 % på alle udvindings tilladte råstoffer i Grønland, EM2012/157)

Betænkning til 2. behandling af 21. oktober 2013 over forslag til Inatsisartutbeslutning om at Inatsisartut med virkning fra EM13 tiltræder at ”Nul-tolerancen” overfor brydning af uran og andre radioaktive stoffer ophører, Inatsisartut EM 2013/106

Betænkningen kan findes her:

https://ina.gl/media/v3fdr2xk/pkt106_em2013_nultolerance_uran_bet_m_bilag_2beh_dk.pdf

(Citeret: Betænkning til 2. behandling over forslag til Inatsisartutbeslutning om at Inatsisartut med virkning fra EM13 tiltræder at ”Nul-tolerancen” overfor brydning af uran og andre radioaktive stoffer ophører, EM 2013/106)

Bemærkninger af 17. september 2021 til lovforslag til Inatsisartutlov om forbud mod forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af uran mv., EM 2021/23.

Bemærkningerne kan findes her:

https://nalunaarutit.gl/-/media/lovfiler/2021/forarbejder/l_20-2021_bemaerk_dk.pdf

(Citeret: Bemærkninger til den grønlandske uranlov)

Betænkning til 2. behandling af 30. oktober 2021 over forslag til Inatsisartutlov om forbud mod forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af uran mv., Inatsisartut EM2021/23

Betænkningen kan findes her:

https://ina.gl/media/niwjxevv/pkt23_em2021_uranforbud_bet_2beh_da.pdf

(Citeret: Betænkning til 2. behandling over forslag til Inatsisartutlov om forbud mod forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af uran mv., EM2021/23)

9.5. Domsregister

I kronologisk rækkefølge med ældste dom øverst:

U 1967.22 H (Første håndskriftssag)

U 1997.157 H (Robbedale-sagen)

U 1980.955 Ø (Greendane-sagen)

U 1981.394 H (Mælkekoncessions-dommen)

U 2000.1/2 H (Hjorteavler-sagen)

U 2003.855 H (Hjarbæk Fjord)

U 2006.1539 H (Pindstrup Mosebrug)

MAD 2018.202 (Lille Vildmose-sagen)

9.6. Forvaltningsretlige afgørelser

I kronologisk rækkefølge med ældste afgørelse øverst:

Naalakkersuisut, departementet for råstoffer og justitsområdets afgørelse vedrørende ansøgning om tilladelse til udnyttelse på grundlag af efterforskningstilladelse 2010-02 af 1. juni 2023.

Afgørelsen kan findes her: <https://naalakkersuisut.gl/-/media/nyheder/2023/06/afslag/dk-decision-regarding-application-for-an-exploitation-licence-on-the-basis-of-exploration-licence-20.pdf>

(Citeret: Naalakkersuisut, Departementet for Råstoffer og Justitsområdets afgørelse af 1. juni 2023)

Naalakkersuisut, Departementet for Råstoffer og Justitsområdets afgørelse vedrørende ansøgning om alternativ tilladelse til udnyttelse på grundlag af efterforskningstilladelse 2010-02 af 8. september 2023.

Afgørelsen kan findes her: <https://naalakkersuisut.gl/-/media/filer/raastoffer/dk-afgrelse.pdf>

(Citeret: Naalakkersuisut, Departementet for Råstoffer og Justitsområdets afgørelse af 8. september 2023)

9.7. Internetsider og andet

I alfabetisk rækkefølge:

Advokat og Ekspert Rapport, Rapport om forhold vedrørende en eventuel ophævelse eller ændring af nultolerancepolitikken for udnyttelse af uran og andre radioaktive mineraler, april 2013, (Miljøudvalgets (MIU) bilag 422, Alm. del, FT-samling 2012-13.)
(Citeret: Rapport om forhold vedrørende en eventuel ophævelse eller ændring af nultolerancepolitikken for udnyttelse af uran og andre radioaktive mineraler (april 2013)).

FRA, European Union Agency for fundamental rights' hjemmeside: EU's charter om grundlæggende rettigheder: <https://fra.europa.eu/da/eu-charter/article/17-ejendomsret> (sidst besøgt d. 30. maj 2024).

Institut for menneskerettigheders hjemmeside: Ejendomsret og skat: <https://menneskeret.dk/status/ejendomsret> (sidst besøgt d. 21. maj 2024).

Naalakkersuisuts hjemmeside: Forbuddet mod uran (28. april 2022): <https://govmin.gl/da/2022/04/forbuddet-mod-uran/> (sidst besøgt d. 30. maj 2024).

Naalakkersuisuts hjemmeside: Greenland Minerals A/S stævner Selvstyret mlf. Ved Retten i Grønland (24. maj. 2024) https://naalakkersuisut.gl/Nyheder/2024/05/2405_greenland_mineral?sc_lang=da (sidst besøgt d. 30. maj 2024).

Naalakkersuisuts hjemmeside: Råstofloven: <https://govmin.gl/da/udnyttelse/faa-en-udnyttelsestilladelse/raastofloven/> (sidst besøgt d. 30. maj 2024).