Til gavn for Grønland

Hansen, Anne Merrild; Udvalget for samfundsgavnlig udnyttelse af naturressourcer i Grønland

Publication date:
2014

Document Version
Tidlig version også kaldet pre-print

Link to publication from Aalborg University

Citation for published version (APA):

General rights
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

? Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
? You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
? You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.
INDHOLD

FORORD ......................................................................................................................... 4
RAPPORTENS OPBYGNING ................................................................................................. 5
INDLEDNING ...................................................................................................................... 6
EN SAMFUNDSGAVNIG UDNYTTELSE AF GRØNLANDS RÅSTOFFER ................................ 8
  Scenarie for Grønlands fremtid .................................................................................. 16
  Scenarie 1: Status quo ............................................................................................... 16
  Scenarie 2: Grønland som råstofnation ..................................................................... 16
  Scenarie 3: Værdien af råstofferne optimeres gennem en råstoffond ....................... 19
  Scenarie 4: En flerstrenget strategi ......................................................................... 21
  Scenarie 5: Selvstændighed - Det grønlandske dilemma ........................................ 23
  De nødvendige valg .................................................................................................... 23
  Erhvervsmuligheder inden for Rigsfællesskabet ....................................................... 24
  Grønland kan undgå ressourceforbandelsen ............................................................ 25

OPMÆRKSOMHEDSPUNKTER ......................................................................................... 27
  Optimal værdi ud af råstofferne ................................................................................. 27
  Overordnede faktorer ................................................................................................ 33

BILAG .................................................................................................................................. 35
  1. Væsentlige pointer fra baggrundspapirerne ............................................................. 35
     a. Grønlands geologiske potentiale ....................................................................... 35
     b. Økonomi, skatteindtægter og finansiering ......................................................... 35
     c. Udenrigs- og sikkerhedspolitik ......................................................................... 36
     d. Miljøeffekter ........................................................................................................ 37
     e. Historie .................................................................................................................. 38
     f. Samfundseffekter ................................................................................................ 39
     g. Juridiske forhold .................................................................................................. 40
     h. Værdiskabelse og afledte effekter ...................................................................... 41
     i. Internationale erfaringer ..................................................................................... 42
     j. Asien ...................................................................................................................... 44
  2. De største projekter i pipeline og deres samfundsøkonomiske effekt .................. 46
  3. Grønland i tal ............................................................................................................. 47
  4. Om udvalget ............................................................................................................... 47
     a. Udvalgets kommissorium .................................................................................. 47
     b. Dissens ................................................................................................................ 48
     c. Arbejdssform ....................................................................................................... 48
     d. Medlemmer ......................................................................................................... 48

INDHOLD | 3
"Slå vinduerne op på vid gab og lad klarsyn og frisk luft fortrænge de spøgelser, som alt for længe har levet af fortelje og løse ryger".


Forventningerne til udbyttet af råstofferne er store. Det har ført til diskussioner om en mulig grønlandsk selvstændighed, men også til diskussioner om, hvorvidt råstofferne er en sikkerhedspolitisk sag, og om Danmark burde gøre mere for at komme ”med på vognen”. Det var vores overbevisning, at netop et universitetsudvalg bestående af en række forskere med særlig viden om råstoffer og grønlandske forhold, ville være de bedst tænkelige at engagere i et forsøg på at give et helhedsbillede af hele råstofområdet, dets betydning for Rigsfællesskabet og ikke mindst, hvordan Grønland kan drage optimal nytte af de ressourcer, som vi ved, ligger i landets undergrund.

Minik Rosing og Kuupik Kleist skrev i kronikken: ”Vi må tage et fælles initiativ til at aktivere vores viden. Derved kan de kulturelle og menneskelige ressourcer udnyttet bedre og mere tilfredsstillende for Grønlands befolkning, og et bredere spektrum af Grønlands naturressourcer kan nyttiggøres på en måde, der skaber beskæftigelse og udvikling i Grønland. Målet med dette ville være at skabe et bredere og mere bæredygtigt erhvervsgrundlag i både Grønland og Danmark, lette presset på de levende ressourcer, og sikre beskyttelsen af den grønlandske natur.”

Udvalget har nu i et lille års tid arbejdet med denne brede problemstilling. Medlemmerne har mødtes med aktører på råstofområdet og indsamlet tilgængelig viden på så forskellige felter som jura, internationale erfaringer, borgerinddragelse, geologi, økonomi, biologi, asienstudier, statskundskab og historie. Resultatet er blevet en 360 graders undersøgelse af de udfordringer og de muligheder, det grønlandske samfund står med på råstofområdet. Vi håber, at denne rapport om samfundsgavnhed udnyttelse af Grønlands naturressourcer kan blive til gavn for både grønlandske og danske beslutningstagere. Og ikke mindst at den kan kvalificere debatten og blive til gavn for den brede, offentlige diskussion om et meget vigtigt tema for Grønlands og Rigsfællesskabets fremtid.
Rapporten **Til gavn for Grønland** bygger på eksisterende viden og forskning om de mange emner, som er relevante, når man taler om udnyttelsen af naturressourcer – fra geologi over historie til jura. Det har ikke været hensigten at skabe ny forskning, men derimod at samle den eksisterende viden på en række felter med det formål at give et helhedsbillede af udfordringer og mulige løsninger på det komplekse råstofområde.

Arbejdet med rapporten er udført i Udvalget for samfundsgavnlig udnyttelse af Grønlands naturressourcer. Udvalget består af 13 eksperter fra en række vidensinstitutioner og blev nedsat i foråret 2013 i et samarbejde mellem Københavns Universitet og Ilisimatusarfik.

Udvalgets medlemmer har bidraget med en række baggrundspapirer, som denne rapport bygger på. Hvor det har været relevant, er supplerende materiale inddraget. Rapporten består af to hovedkapitler: ”En samfundsgavnlig udnyttelse af Grønlands råstoffer”, som sammenfatter den viden, der er samlet i baggrundspapirerne og ”Opmærksomhedspunkter”, som dels er en oversigt over en række konkrete forhold, som udvalgets arbejde har vist, man bør have særligt fokus på, dels ideer som er genereret på baggrund af udvalgets arbejde.

**En samfundsgavnlig udnyttelse af Grønlands råstoffer**

Konklusionerne fra udvalgets arbejde er samlet i dette kapitel, som er en beskrivelse af status, potentialer, barrierer og mulige scenarier for Grønland i forbindelse med en mulig fremtid med råstofudvinding:

- Den historiske baggrund for det Grønland, vi kender i dag
- Prognoserne for Grønlands udvikling, som i vidt omfang har været med til at aktualisere ønsket om at udvinde landets råstoffer
- En beskrivelse af det geologiske potentiale og den nuværende status på udvinding af råstoffer i Grønland
- En beskrivelse af potentialer og barrierer for Grønlands udnyttelse af råstofferne
- Konklusioner vedrørende konsekvenser af råstofudvindingen på det udenrigs-og sikkerhedspolitiske område
- En gennemgang af fem mulige scenarier for Grønlands fremtidige udvikling
- En beskrivelse af erhvervsmulighederne inden for Rigsfællesskabet i forbindelse med scenarierne

**Opmærksomhedspunkter**

Kapitlet opmærksomhedspunkter identificerer en række emner, som vi, på baggrund af syntesen, mener, påkalder sig særlig opmærksomhed. Disse opmærksomhedspunkter beskriver centrale områder, der kræver en politisk stillingtagen, snarere end at være politiske anbefalinger. Hvor det har været muligt, har vi dog peget på løsningsforslag.

---

1. Grønlands Universitet.
2. Se bilag 1 a-j for sammenfatninger af de væsentligste pointer fra baggrundspapirerne og se bilag 3 a - c for mere information om, hvordan udvalget har arbejdet.
De senere års debat i de danske og grønlandske medier kan give indtryk af, at jagten på Grønlands råstoffer lige nu udvikler sig sig voldsomt og hurtigt. At opdagelsen af mineraler og olie i Grønland er et nyt fænomen, og at råstofudvinding kan blive et nyt bærende erhverv med mulighed for at sikre øget grønlandsk selvstændighed. Aldrig er der blevet brugt så mange spaltemillimeter, så meget air time, og så mange gigabyte, på at diskutere, hvordan værdierne i Grønlands undergrund bør håndteres.


“Også spørgsmålet om olie- og mineraludvinning vil komme til at optage sindene i den netop indledte samling. Der vil blive tale om udvinding af uran fra Kvanefjeldet, jernudvinding i Godthåbsfjorden og boring efter og udvinding af olie, som formodes at findes i havet ud for Vestgrønland”.

En passage, som ligeså vel kunne være taget ud af en avis anno 2014. Tiderne har dog ændret sig markant siden 1975. Grønland har fået først hjemmestyre og siden selvstyre – og administrationen af råstofferne er hjemtaget fra dansk til grønlandsk administration. Dette er vel en del af forklaringen på den fornyede debat i dag. For er der reelt tale om et råstofeventyr, kan det ændre det grønlandske samfund. Og hvem bliver så vinderne? Hvem bliver taberne? Og hvordan forvaltes råstofferne til gavn for flest?

Flere fakta i debatten
Selvom råstofferne har været debatteret længe og grundigt, kan der stadig opstå forvirring, og der er brug for at kvalificere debatten yderligere. Denne rapport bidrager med et faktuelt overblik, og giver en række bud på, hvordan udnyttelsen af de mineralske naturressourcer kan blive mest muligt til gavn for Grønland og det grønlandske folk og dermed også blive til gavn for det samlede Rigsfællesskab.

Samtidig er det udvalgets håb, at rapporten vil kunne danne grundlag for en helt nødvendig debat om, hvilket samfund den grønlandske befolkning ønsker sig i de kommende århier inden for de rammer, som Grønlands naturressourcer, demografi og globale position betinger. Selvom forventningerne til et samfundsmæssigt udbytte af mineralske råstoffer og de miljø- og samfundsmæssige konsekvenser af minedrift og olie-gasproduktion har været flittigt til debat, har en serios diskussion af, hvilken retning man samlet set ønsker for fremtidens Grønland, ikke haft meget plads at boltre sig på.

Det er et mål, at rapporten kan give inspiration til sådan en bredere debat. Vi vil gerne takke vores mange peer reviewers og alle de aktører inden for råstofområdet, der har mødtes med os undervejs og været med til at give udvalgets arbejde retnings. Uudvalget har det fulde ansvar for rapportens faglige indhold.

På udvalgets vegne

Minik Rosing

Rapporten belyser blandt andet, hvordan udvindingen af råstoffer kan komme det grønlandske folk til gode. Foto: Minik Rosing
I rapporten *Til gavn for Grønland* forsøger vi at rede-gøre for og analysere en række problemstillinger, som er knyttet til råstofudnyttelsen i Grønland. Vi tager udgangspunkt i den eksisterende forskning, som er beskrevet i rapportens baggrundspapirer. Arbejdet tager sit udgangspunkt i de eksisterende rammevilkår for ud-nyttelse af mineralske råstoffer i Grønland, som det er beskrevet i Selvstyreloven. Mineralske råstoffer omfatter i denne sammenhæng malme, olie og gas.

**En historisk rejse mod selvstyre**


Selvstyreloven af 2009 gav Grønland rettighederne til at forvalte alle naturressourcer inden for Grønland og den økonomiske zone i havet ud for Grønland, herunder mineralske ressourcer i undergrunden. Det grønlandske folk er også anerkendt som en nation under international lov og har som et folk retten til naturressourcerne, ifølge resolution 1803 fra FN’s generalforsamling. Grønland har også ret til selvstømmelse, herunder retten til at udtræde fra Rigsfællesskabet, såfremt den
grønlandske befolkning udtrykker ønsket om det gennem en folkeafstemning og konfirmering i Inatsisartut. Denne ret er fastslået i Selvstyreloven.

**Råstofferne er en mulighed for forandring – ikke for status quo**


Der er, med de potentielle råstofprojekter, tale om en delikat balancegang. Grønland har gennem det seneste århundrede opbygget nogen erfaring med minderdrift. Hvis mineralske råstoffer skal være et bærende element i Grønlands fremtidige økonomi, vil det imidlertid være i en helt anden skala end noget, vi tidligere har set. Overgangen til råstofsamfund vil være lige så omfattende som den forandring, Grønland gennemgik ved overgangen fra fanger- til fiskersamfund i midten af forrige århundrede.

De potentielle projekter vil alle have både positive og negative konsekvenser for Grønlands natur og samfund. **Kraftig forbedring af det offentlige budget nødvendig**
En økonomi i balance vil kræve en forbedring af den offentlige sektors budget, der i gennemsnit i de næste 25 år vil være på 800 millioner kroner om året, eller ca. 6 pct. af Grønlands bruttonationalprodukt. Denne forbedring er nødvendig for at kunne opretholde det nuværende offentlige serviceniveau.

Der er derfor brug for, at Grønland tager grundlæggende stilling til, hvor omfattende og hvor hurtig en omstilling, man ønsker, og dernæst hvilken type samfund man vil opbygge med de muligheder, udnyttelsen af de mineralske råstoffer kan tilbyde. **Økonomisk nedgang forude**
Det offentlige budget i Grønland er i dag i balance. Men på grund af ændringer i befolkningsens sammensætning
med stadig flere ældre og færre unge samt øgede sociale udgifter, forventes der et stort og voksende underskud i de kommende årtier, sådan som det ses i prognosen vist i figur 1.

Ifølge Grønlands Økonomiske Råd vil fiskeri, som i dag bidrager med cirka 90 % af Grønlands vareeksport, ikke kunneøges væsentligt.


Circa 5 mia. kroner ekstra kan give en selvbærende økonomi

En selvbærende økonomi vil, ud over de 800 millioner kr. i øgede årlige omkostninger frem mod 2040, kræве 3,600 millioner kr. om året til at udvide bloktilskuddet, 800 millioner kr. om året til at finansiere hjemtagning af de områder, der endnu ikke er hjemtaget, 190 millioner kr. om året for at afvikle subsidier fra EU og yderligere ca. 456 millioner kr. om året til løsning af nye opgaver, såfremt Grønland beslutter helt at udtætte af Rigsfællesskabet.

Grønland – største forekomster og prospektive områder

- Ilímaussaq intrusionen i Sydgrønland - rig på Tantal-Niobium-Zirconium-Uran-Thorium-Sjældne jordarters metaller.
  Indeholder følgende forekomster:
  - Kvanefjeld (Kuannersuit) - Forekomst rig på Sjældne jordarters metaller-Uran-Zink-Fluor.
  Undersøges af det australske selskab, Greenland Minerals and Energy.
  Status: Ansøgning om udnyttelsestilladelse.
  - Kringlerne (Killavaat Alannguat) - Forekomst rig på Sjældne jordarters metaller-Tantal-Niobium-Zirconium.
  Undersøges af det australske selskab, TANBREEZ.
  Status: Præ-lønsomhedsstudie.
  - Kvanefjeld (Kuannersuit) - Forekomst rig på Sjældne jordarters metaller-Uran-Zink-Fluor.
  Undersøges af det polske selskab, KGHM.
  Status: Udnyttelsestilladelse.
  - Isua i Sydvestgrønland - Forekomst rig på Jern.
  Undersøges af det engelske selskab, London Mining.
  Status: Præ-lønsomhedsstudie.
  - Isua i Sydvestgrønland - Forekomst rig på Jern.
  - Undersøges af det engelske selskab, London Mining.
  Status: Udnyttelsestilladelse.

Den politiske dagsorden i Grønland har to økonomiske pejlepunkter som er blandt de væsentligste temaer:

1) At sikre balance i Selvstyrets økonomi i de kommende årtier
2) At opnå en selvbærende økonomi uden afhængighed af økonomiske tilskud fra Danmark eller andre lande.

Behovet for at øge Grønlands indtjening og sikre forsatsvelfærd, samt det politiske ønske om at skabe en selvbærende økonomi, er baggrunden for Grønlands ønske om at øge udnyttelsen af mineralske råstoffer, som omfatter “hårde mineraler” eller malm, og olie og gas.

**Et land med reelt potentiale**

Vi har gennem udvalgets arbejde konstateret, at den grønlandske undergrund har et reelt og meget stort potentiale. Grønland rummer et stort antal kendte forekomster af hårde mineraler, og der er potentiale for, at selv meget store, endnu ukendte, forekomster er til stede. De kendte forekomster, som er beskrevet i figur 2, er dog endnu ikke under udvinding, eller er på standby. Efterforskingsaktiviteter har i sig selv givet og giver i dag indtægter til det grønlandske samfund.

Vi konstaterer også, at selvom opgørelser af mængde og kvalitet af malm i en geologisk forekomst er veldokumenterede, er det svært at omsætte dette til et økonomisk potentiale og endnu sværere at fremskrive en konkret indtægt. Årsagen er blandt andet den store usikkerhed vedrørende råstofpriserne på det globale marked, risikoen for ændringer i verdens behov for råstoffer, samt de mange ubekendte i forbindelse med de praktiske vanskeligheder forbundet med udvinding og transport af mineraliske råstoffer.

Udnyttelse af de hårde mineraler vil, om alt går vel, kunne begynde at bidrage markant til Grønlands økonomi indenfor en 5-10 års tidshorisont.


Produktion og eksport af olie vil muligvis kunne startes inden for 20-50 år.
Figur 3 viser en vurdering af potentialet for oliefund i Arktis. Her ses det, at usikkerheden er meget stor. Der er et stort potentiale. Men der er samtidig en sandsynlighed for, at den reelle mængde af olie kan være lig med 0.

**Et godt grundlag for råstofudvindingen**

Igennem de seneste år har Grønland opbygget en forvaltning til at varetage Selvstyrets interesser indenfor mineralølsfutter, og til at regulere de aktiviteter, der knytter sig til efterforskning og udnyttelse af mineraliske råstoffer i forhold til samfundseffekter, påvirkning af miljø og arbejdsmarkedshold.

Ligeledes har Grønlands Råstofdirektorat/Råstofstyrelse (BMP) i samarbejde med de Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS) gjort et stort arbejde for at tiltrække efterforskningsselskaber til Grønland.

De fleste selskaber, som udfører mineralølsforskning i Grønland, er fra Australien, Canada og Europa, som hver har nogenlunde lige store andele i aktiviteterne (fig. 4).


I de fleste tilfælde vil det selskab, der opnår en brydningsovladeladelse, efterfølgende skulle rejse betydelig kapital til opbygning og drift af en mine. Det sker på de internationale kapitalmarkeder, hvor både private, institutionelle og statslige investorer kan investere den nødvendige kapital. På den måde kan statslige selskaber fra andre lande blive hovedinteresserenter i mineprojekter i Grønland. Det er således ikke muligt på nuværende tidspunkt at sige noget definitivt om nationaliteten af de økonomiske interesser i mineraludvinding i Grønland.

**Stort potentiale med flere udfordringer**

Den internationale mineindustri anser, at Grønland har et højt potentiale på både hårde mineraler og olie/gas, men også at der er store barrierer for at udløse dette potentiale.

Grønland er i international top-15 over attraktive områder for råstofudvinding, når man spørger den internationale mineralindustri. Grønlands størrelse, geologiske opbygning og et højt niveau af grundlæggende geologiske og geofysiske data er positive parametre, mens det arktiske klima, den mangelfulde infrastruktur og den lave tilgængelighed af lokal arbejdskraft regnes som negative faktorer.


Grønlands høje niveau for god regeringsførelse anses også for en fordel. Stabilitet og forudsigelighed i rammevilkår for efterforskning og udnyttelse af mineraliske råstoffer angives af selskaberne som værende af stor betydning. Efter en periode med stor stabilitet har det seneste år været præget af intens politisk debat om
Fra Fraser Institute's Survey of Mining Companies 2012/13. Andel af i alt 742 mineselskaber som har svaret “encourages investment” eller “not a deterrent to investment” på nedenstående spørgsmål. Grønland i top på alle parametre undtagen infrastruktur og tilgængelig arbejdskraft.


Boreprøver ved Isua i Godthåbsfjorden. Foto: Minik Rosing


Fraser Institute’s undersøgelse af mineselskabernes vurdering af potentialet for råstofudvinding giver Grønland topkarakter for ”Administration og kontrol
med overholdelse af lovgivningen” og på “Fair, ikke korrupt og effektiv administration” på råstofområdet. Ikke desto mindre har udvalget mødt en frustration blandt efterforskningsselskaberne over lange sagsbehandlingstider og vanskelig kommunikation mellem virksomheder og råstofmyndighederne. Disse forhold er ikke kvantitativt dokumenterede, men det har været et gennemgående tema. Det kan konstateres, at ansvaret for administrationen af en meget lang række opgaver på råstofområdet i dag hviler på relativt få medarbejdere i Råstofstyrelsen.

Fra Transparency Greenland og andre NGO’er har der været fremført kritik af mangelfuld borgerinddragelse. Det har været kritiseret, at høringer i forhold til konkrete projekter sker for sent i processen mod tildeling af tilladelser, og at den forudgående adgang til information til offentligheden, ikke har været tilfredsstillende.

Udvalgets arbejde har vist, at lovgivningen på råstof- og miljøområdet er veludbygget. Der findes imidlertid pt. ingen internationale komparative studier af lovgivningen.

Vi kan dog konstatere, at der ikke er en klar og fuldstændig adskillelse mellem en forvaltning af miljølovgivning og råstoflovgivning. Dette kan være medvirkende årsag til, at forvaltningen af området ikke altid fremstår transparent. Samtidig er der visse uklarheder vedrørende de juridiske kompetenceflader mellem Danmark og Grønland, ligesom vi konstaterer, at reglerne om ansvar på miljøområdet ikke på alle områder er helt klare.

**FAKTA om Råstofstyrelsen**


Råstofstyrelsen varetager forvaltningen af råstofområdet og sikrer markedsføring af råstofpotentialet i Grønland over for den internationale råstofindustri. Styrelsen består i alt af 27 ansatte fordelt på 4 afdelinger og et sekretariat:

- **License**: Opgaver såsom administration af olie- og mineraludvindingstilladelser i alle projektfaser, bidrag til markedsføring af det mineralske potentiale, planlægning af licensrunder samt tilsyn af mindre efterforskningsaktiviteter og administration af småskalatilladelser.
  **Ansatte**: 9 sagsbehandlere

- **Engineering and Inspection**: Opgaver såsom koordinering af SIA og IBA processer og den økonomiske overvågning af olie- og mineralaktiviteter, inklusive kontrol med royalty, kvalitet, priser mm.
  **Ansatte**: 4 personer

- **Analysis and Control Functions**: Opgaver som tilsyn med sikkerhed og arbejdsmiljø, godkendelse af bemandings- og organisationsplaner, sekretariat for Beredskabskomiteen
  **Ansatte**: 3 personer

- **Geology**: Opgaver såsom planlægning og godkendelse af geologiske projekter, geologisk fortolkning af seismisk data, bidrag til markedsføring af det mineralske potentiale, overvågning af efterforskningsprojekter.
  **Ansatte**: 6 personer

**Kilde**: Råstofstyrelsens hjemmeside¹⁰, hentet december 2013.

---


Sikkerhedspolitik og udenrigspolitiske spørgsmål i forbindelse med udvinding

Råstofområdet forvaltes entydigt af Selvstyret, men der er alligevel forhold vedrørende udvindingen af mineralske råstoffer, som kan have udenrigspolitiske eller sikkerhedsmæssige implikationer for Rigsfællesskabet, andre af Rigsfællesskabets parter eller andre nationer. Det er ikke muligt at give en entydig definition af grænsen mellem rene grønlandske råstofanliggender og anliggender, som har så væsentlige konsekvenser for andre parter, at disse parter bør inddrages i beslutningsprocesserne vedrørende vilkårene for udvinding og eksport.

Debatten om uran

De sikkerheds- og udenrigspolitiske implikationer af udvinding og eksport af uran er et tema, som særligt har tiltrukket sig stor opmærksomhed i Danmark, Grønland og i nogen grad internationalt. Dette skyldes, at der er uenighed om rækkevidden af Grønlands selvbestemmelsesret i relation til spørgsmålet om uranudvinding.

Et væsentligt spørgsmål angår kompetencedelingen inden for Rigsfællesskabet, dersom Grønland ønsker at eksportere uran til udlandet. Rigsfællesskabet, herunder Grønland, er blandt andet bundet af den centrale, internationale ikke-spredningsaftale (Non Proliferation Treaty – NPT11), som administreres af Den Internationale Atomenergi Organisation (IAEA.)


Anses folkeretlige aftaler om eksport af uran som et sikkerhedspolitiske spørgsmål, er det således et rigsanliggende, hvis uran betragtes som ethvert andet mineralsk råstof, som Grønland kan udvinde efter råstofloven. Der er pt. uenighed mellem Grønland og Danmark om, hvordan denne vurdering skal foretages. Det er besluttet at løse dette problem pragmatisk på aftalegrundlag.

Det faktiske uranpotentiale

Når det kontroversielle uran-spørgsmål diskuteres, er det også vigtigt, at gøre sig nogle overvejelser om det faktiske uranpotentiale i Grønland.

Potentialet for uranproduktion fra forekomsten Kvanefjeldet, som er det mest fremskredne uranprojekt i Grønland, svarer med de nuværende planer for udvinding til mindre end 2 % af den årlige produktion af uran på verdensplan. Dermed er der ikke umiddelbart udsigt til, at Grønland, som det ellers har været debatteret, kan blive nogen væsentlig spiller på uranmarkedet i nogen overskuelig fremtid. Det er også værd at bemærke, at hverken uran eller sjældne jordarter – trods navnet – er særligt sjældne råstoffer. De er relativt almindelige forekommende, og derfor skal man være opmærksom på, at forekomsterne i Grønland ikke kan betragtes som strategiske ressourcer for lande som eksempelvis Kina eller USA, der har adgang til de ressourcer, de skal bruge. Dermed skal en eventuel udvinding konkurrere mod mange andre forekomster af disse råstoffer i verden.

Endelig må det understreges, at udvinding af uran, i lig med udvinding af alle andre råstoffer, har en række miljømæssige konsekvenser. Disse konsekvenser skyldes ikke primært, at uran er radioaktivt, men er uundgåelige konsekvenser af minedrift, svarende til udvinding af mange andre mineraliske råstoffer.

Sikkerhed er andet end uran

Andre temaer med internationale implikationer kunne være udvinding af olie nær Canada og eventuel transport gennem Canadisk søterritorium eller isbrydning i Polhavet med henblik på forsyning af mineprojekter og eksport af malm fra Nordgrønland, som kunne have globale miljøkonsekvenser.

Endelig skal det her nævnes, at det har været debatteret, om Kinas mulige interesse i Grønlands råstoffer skulle fortolkes i et sikkerhedspolitiske perspektiv. Der er dog ikke i udvalgets arbejde fundet indikationer på, at Kinas interesse ikke primært er af ren kommerciel (og forskningsmæssig) karakter.

Ud fra en helt generel betragtning viser den viden, udvalget harindsamlet, at Grønlands råstoffer i sig selv ikke har strategisk karakter, set i et geopolitiske perspektiv.

SCENARIER FOR GRØNLANDS FREMTID

Grønland må træffe en række grundlæggende valg. Det er valg, som vil forme det grønlandske samfund i mange år fremover, og som vil definere, hvilket samfund Grønland bliver, og hvilke relationer Grønland skal have til resten af Rigsfællesskabet. Det er valg, som skal træffes, hvis det grønlandske samfund skal være bæredygtigt på langt sigt.

Netop fordi disse valg er så grundlæggende, er deopolitiske i den forstand, at man på baggrund af økonomiske interesser, kulturelle normer, ideologiske holdninger mv. kan have forskellige syn på, hvilke valg, der kan og bør træffes. Imidlertid er det langtfra givet, hvilket valg der er “det rigtige”.

Der er mange veje, som Grønland kan vælge at følge, og det er umuligt at vide præcist, hvor de veje fører hen. Imidlertid kan vi med stor sandsynlighed forudsige, hvor det spor, som Grønland aktuelt er på, fører hen, og vi kan pege på hvordan kursen kan justeres med fokus på at opnå den mest samfundsgavnlige udvikling.

Vores ærinde er primært at beskrive disse valg og deres konsekvenser, og vi har valgt at udforme fem scenarier, som beskriver dette. I alle scenarierne lægger vi til grund, at Grønland opretholder sin stærke fiskerisektor, med et afkast til samfundet, der som minimum svarer til det nuværende.

I de første fire modeller er det forudsat, at Selvstyrelovens bestemmelser om bloktilskuddets størrelse og regulering opretholdes. Det anses som overvejejende sandsynligt, at der er politisk vilje til dette i Danmark i scenariernes levetid. Det kræver naturligvis, at Grønland opretholder sin stærke fiskerisektor, med et afkast til samfundet, der som minimum svarer til det nuværende.

De scenarier, vi har konstrueret, er ikke prognoser for hvordan Grønlunds økonomi vil udvikle sig i fremtiden. De er konstrueret for at vise de sandsynlige økonomiske konsekvenser af forskellige politiske valg, Grønland kan tage, og som er afgørende for landets fremtid. Scenarierne berører også nogle af de mange andre væsentlige valg, der vil følge af disse beslutninger – eksempelvis valg vedrørende fremtidens erhvervsstruktur, bosætningsmønstre mv.

SCENARIE 1: STATUS QUO
Scenariet er en fremskrivning af den nuværende situation, som den vil udspille sig, hvis det ikke lykkes at starte større mineralprojekter, og der ikke foretages justeringer i den økonomiske politik. Grønland opretholder sin nuværende erhvervs- og bosætningsstruktur og tilpasser sine udgifter til et uændret indtægtsgrundlag fra fiskeri og andre eksisterende erhverv.

Som beskrevet i afsnittet om økonomien, vil dette frem mod 2040 medføre en betydelig forøgelse af offentlige udgifter og vingende offentlige indtægter, blandt andet på grund af en voksende andel ældre uden for arbejdsmarkedet og øget nettoudvandring (figur 6).

Balance i økonomien vil være vanskelig at opnå, og en kombination af markant øgede skatter og nedskæringer i den offentlige service vil under alle omstændigheder være nødvendig.

Grønland har i dag en betydelig offentlig sektor, hvorfor et sådant scenarie også vil medføre øget arbejdsløshed. En endnu større udvandring kunne dermed blive en konsekvens af et status quo scenarie. Allerede i dag er godt en femtedel af alle grønlændere bosat uden for Grønland. 4 ud af 5 grønlændere i Danmark klarer sig desuden godt økonomisk og socialt, hvilket potentielt kan være med til at forstærke lysten til at bosætte sig uden for Grønland i et scenarie med en sløj økonomisk udvikling og dårligere velfærdsydelser.

SCENARIE 2: GRØNLAND SOM RÅSTOFNATION
Grønland vælger at basere sin fremtidige økonomiske vækst på udvindingen af grønlandiske råstoffer. I et sådant scenarie udvikler Grønland en mineindustri i så stort et omfang, som den nuværende. En endnu større udvandring kunne dermed blive en konsekvens af et status quo scenarie. Allerede i dag er godt en femtedel af alle grønlændere bosat uden for Grønland. 4 ud af 5 grønlændere i Danmark klarer sig desuden godt økonomisk og socialt, hvilket potentielt kan være med til at forstærke lysten til at bosætte sig uden for Grønland i et scenarie med en sløj økonomisk udvikling og dårligere velfærdsydelser.

Indtjeningsmålet er at dække et forventet underskud, der stiger over tiden til 1,5 milliarder kr. om året i 2034, svarende til ca. 800 millioner kr. om året i genemsnit frem til år 2040. Det er den indtjening, der er nødvendig for at fylde det gab, der ellers ville være mellem Grønlands indtjening inklusiv bloktilskuddet fra Danmark og de udgifter, Grønland har til drift af det grønlandske samfund på nuværende niveau.
På baggrund af den tilgængelige viden om råstofforekomsterne, vil det i første omgang mest realistiske scenarie være, at udvinde hårde mineraler, hvor projekter som Isua, Kvanefjeld og Kringlerne er blandt de største og mest fremskredne 12.

12. Se oversigt over potentielle storskalaprojekter og deres estimerede indtjening til det grønlandske samfund i bilag 2.

Indtægterne fra hårde mineraler vil fordele sig på skatter og afgifter på råstoffproduktion og eksport, som skal deles med Danmark og på personskatter (som alene tilfalder Grønland) fra den arbejdskraft, der er beskæftiget i selve mineindustrien såvel som skatter fra sekundære erhverv, der er underleverandører af varer og serviceydelser til industrien.

Det siger Selvfstyreloven
§ 7. Indtægter fra råstofaktiviteter i Grønland tilfalder Grønlands Selvstyre.
Stk. 2. De i stk. 1 angivne indtægter omfatter følgende indtægter:
1) Indtægter i henhold til konkrete tilladelser til forundersøgelse, efterforskning eller udnyttelse af mineralske råstoffer, dog bortset fra beløb, som betales til dækning af udgifter i Råstofdirektoratets regi.
2) Indtægter ved enhver beskatning i Danmark og Grønland af rettighedshavere, for så vidt angår den del af virksomheden, som vedrører mineralske råstoffer i Grønland.
3) Indtægter fra grønlandske og danske offentlige myndigheders ejerandele i selskaber m.v., der driver virksomhed på råstofområdet i Grønland.

4) Indtægter fra udbytteskat m.v. i Danmark og Grønland vedrørende aktionærer i selskaber, som er rettighedshavere, eller i selskaber, som fuldt ud ejer sådanne selskaber direkte eller indirekte og skattefrit kan modtage udbytte derfra.

§ 8. Tilfalder der Grønlands Selvstyre indtægter fra råstofaktiviteter i Grønland, jf. § 7, reduceres statens tilskud til selvstyret med et beløb, der svarer til halvdelen af de indtægter, som i det pågældende år ligger over 75 mio. kr.
Stk. 2. Med virkning fra den 1. januar året efter lovens ikrafttræden reguleres det i stk. 1 nævnte beløb på 75 mio. kr. årligt i overensstemmelse med stigningen i det generelle pris- og lønindeks på finansloven det pågældende år.
Stk. 3. Opgørelse efter stk. 1 sker i det efterfølgende år med henblik på afregning året efter.
Den del af indtægterne, der stammer direkte fra råstofproduktionen, deles mellem Danmark og Grønland efter et fradrag på 75 millioner kr. pr. år, som Grønland får ubeskåret. En stor del af samfundets indtjening vil imidlertid stamme fra personskatter i forbindelse med udvinding og værdiskabelsen i de erhverv, der servert råstofudnyttelsen. Der vil derfor være en ganske beskeden reduktion af Danmarks bloktilskud til Grønland, selv ved flere samtidige mineprojekter i stor skala.


I et sådant scenarie vil det således kræve 24 samtidige storksala-mineprojekter før bloktildiskuddet helt bortfalder.

Miner: Et virksomt quick fix men ikke langtidsholdbart

Beregningerne for dette scenarie viser, at hvis alt forløber uden uforudsete vanskeligheder, vil Grønland kunne dække det forventede underskud på de offentlige finanser alene via råstofindtægter allerede fra 2017. Da hver mine har en begrænset levetid, vil indtægterne fra mineindustrien imidlertid kun stige frem til år 2027. Herefter vil der være en konstant årlig indtægt på ca. 2,8 milliarder kr. om året. Denne indtægt vil kun kunne opleves i et begrænset antal år, når længere kan findes en ny stor forekomst, som kan udvikles til en storskalamine hvert andet år.

Om vurdering af samfundskonomisk afkast fra mineprojekter

Det er yderst vanskeligt at lave præcise fremskrivninger af afkastet til det Grønlandske samfund, selv fra konkrete og langt fremskredne mineprojekter. Vi har derfor anvendt nogle generaliserede afkast i vores modelscenarier. Økonomien i de modellerede storksala-projekter antager at bestå af direkte indtægter på 300 millioner kr. om året fra selskabsskatter og royalties og 400 millioner kr. om året fra indkomstskatter af mineaktiviteterne og de afledte effekter fra serviceerhverv. Valget af modelparametre bygger på oplysninger fra de selskaber, som har langt fremskredne projekter samt på en generel erfaring om, at de indirekte indtægter er større end de direkte indtægter fra royalties og selskabsskat. Valget af disse modelparametre er ikke et uttryk for at udvalget har vurderet og valideret disse indtægter, men er valgt for at illustrere konsekvenserne af forskellige politiske valg inden for en realistisk ramme.

Som hovedregel regner man med, at et mineprojekt skal give ca. 50% for tjente i forhold til omsætningen. Et mineprojekt med en årlig omsætning på 1,5 milliarder kr. vil således have driftsudgifter på 750 mio. kr. og et overskud på 750 mio. kr. om året. De direkte indtægter fra beskatning af overskuddet vil være 37 % af 750 mio. kr. om året, altså 277 mio. kr. om året. Typisk vil driftsomkostningerne fordele sig på 70% til forbrugsvarer såsom energi, kemiske reagenser, reservedele og transport og 30% vil være arbejdsløn. Hervfor vil der altså kunne trækkes personskatter på grundlag af 225 mio. kr., ca. 100 mio. kr. om året. Levering af transportydelser, energi, catering etc. vil i et vist omfang give indtægter til Grønlandske virksomheder og deres ansatte, og dermed give afledde skatte-effekter. I tilknytning til udviklingen af miner vil der være personbeskatning i både opførelsesfasen og afviklingsfasen, ligesom forundersøgelse og efterforskning også generer skatteindtægter til samfundet. Alle disse bidrag er i modellerne samlede under posten skatteindtægter, som er sat til 400 mio. kr. om året. Dette er et fair skøn, men er ikke ensbetydende med, at udvalget mener, at de konkrete projekter vil give denne præcise indtægt.
I dette tænkte eksempel har vi forudsat, at det er muligt i hele perioden frem til 2040, og vi har forudsat, at man ikke gennemfører egentlige økonomiske reformer.

**Urealistisk at udvikle det krævede antal forekomster**
Scenariet kræver opbygning af en meget omfattende mineindustri.

Der skal udvikles og startes et storskalaprojekt hvert andet år. Dette scenarie kan ikke gennemføres alene på basis af allerede kendte forekomster. Da det tager lang tid at finde og udvikle nye forekomster, er der en stor risiko for at indtægterne vil variere kraftigt fra år til år, og at de ikke kommer op på det niveau, som model- len forudsiger. Der er en stor risiko for, at indtægterne begynder at aftage, når de “lavthængende frugter” er plukket.


Som det fremgår af figur 7, reduceres bloktilskuddet til ca. 2,8 milliarder kr. om året gennem den fordeling af indtægter, som er bestemt i Selvstyreloven. Hvis Grønland vælger at forfølge et politisk mål om at skabe en selvbærende økonomi og hjemtage de områder, der endnu ikke er hjemtagne, kan man vælge at investere budgetoverskuddet i at indfri dette mål.

Vælger man det, vil bloktilskuddet kunne reduceres til ca. 1,6 mia. Kr. om året, hvis der ikke hjemtages nye opgaver, og til 2,4 mia. kr. om året, hvis alle opgaver hjemtages, men fælles rigsfunktioner stadig varetages af Rigsfællesskabet.

Arbejdskraftbehovet kan føre til stor indvandring
Arbejdskraftbehovet for opbygning af nye miner og drift af eksisterende vil stige fra 3000 personer i 2016 til et stabilt niveau i 2027, hvor der konstant vil være 5 storskalaminer i drift og 3 under opførelse og 3 under afvikling. Med et stabilt behov for arbejdskraft i miner, som for de flestes vedkommende vil være fly-in/fly-out arbejdspladser, må der tages politisk stilling til, om det vil være formålstjeneligt at understøtte en øgning af den fastboende befolkning med en arbejdskraft på ca. 10.000 personer samt eventuelt deres familier.

Der bør tages stilling til om disse skal integreres i de eksisterende byer, eller om man skal satse på en “Hong Kong model”, med økonomisk, skattemæssig, kulturelt og politisk isolerede zoner, eller på fly-in/fly-out til arbejdskraft boende uden for Grønland. Disse beslutninger vil have skattemæssige, kulturelle og demografiske konsekvenser, som bør analyseres nøjere som grundlag for en påtrængende politisk diskussion.

Konsekvenser for Danmark
Dette scenarie giver en direkte besparelse til Danmark på 712 mio. Kr. gennem reduktion af bloktilskuddet ifølge selvstyreløvens bestemmelser. Hvis provenuet til det grønlandske samfund anvendes til yderligere nedskrivning af bloktilskuddet og hjemtagnings af opgaver til Selvstyret, kan denne besparelse stige til ca. 2 mia. kr. om året.

**SCENARIO 3: VÆRDIER AF RÅSTOFFERNE OPTIMERES GENNEM EN RÅSTOFFOND**

I dette scenarie er forudsætningerne de samme som i det foregående scenarie. Men i stedet for umiddelbart at forbruge indtægterne fra råstofudvindingen hensættet overskuddet fra både direkte og indirekte indtægter
i en råstoffond, efter at underskuddet i de offentlige finanser er dækket.

Dette er begrundet i, at mineraliske råstoffer er ikke-fornybare ressourcer, og at salg af disse udgør et træk på Grønlands nationalformue. Hvis indkomsterne anvendes til dæknings af løbende udgifter, tager samfundet værdi fra kommande generationer.

Hele indtægten fra råstoffer burde indsættes i fonden, men i dette scenario antager vi, at det politisk vurderes at økonomiske reformer, der begrænser udgifterne ikke kan eller bør genenereres, og at det ikke er acceptabelt at opbygge gæld parallelt med opbygning af fonden.

Den del af indkomsterne, der hensættes i en fond, bevares for fremtidige generationer, og et renteafkast på ca. 5 % kan anvendes hvert år ud i fremtiden.

En råstoffond vil kunne anvendes til at foretage langsigtede strategiske investeringer i infrastruktur, diversifikation af erhvervslivet og højnelse af det generelle uddannelsesniveau. Ligeledes vil denne fond give mulighed for direkte grønlandsk medejerskab af olieproduktion tilsvarende Statoils rolle i Norge i dag, såfremt der er et politisk ønske om dette.

**Grønland har en lov om en råstoffond**

En lov om Grønlands Råstoffond blev vedtaget i 2008. Loven træder i kraft den dag, hvor landskassen i et enkelt regnskabsår får råstofindtægter på mindst 5 millioner kroner. Dette er endnu ikke sket.

I 2013 fremsattes ét ændringsforslag, som gør det muligt at anvende en stor del af råstofindtægterne med det samme i stedet for at spare indtægterne op i råstoffonden. I forhold til ikrafttrædelsespunktet vil forslaget betyde, at råstoffonden træder i kraft når der 2 år i træk er indtægter over 10 millioner. Forslaget er i højre frem til januar 2014.

Hvis Grønland vælger at opbygge en råstoffond, skal den nå at akkumulere i størrelsesordenen 30 milliarder kr. gennem de næste to år for at opnå balance i det offentlige budget, således som det er fremskrevet i progno sen fra Grønlands Økonomiske Råd. Underskuddet i 2034 er fremskrevet til 1,5 mia. kr., hvilket forrentningen af de 30 mia. kr. i fonden kan dække ved et realafkast fra fonden på 5 pct.

Det må herudover forventes, at samfundet får øgede omkostninger som følge af råstofaktiviteter. Disse øgede
udgifter er ikke medregnet. Scenariet indeholder heller ikke egentlige økonomiske reformer.


Der er stor sandsynlighed for, at det ikke kan lade sig gøre at udvikle mineindustrien i Grønland så hurtigt, som modellen kræver. Umiddelbart er det ikke muligt at gennemføre denne strategi med de kendte mineralforekomster alene.

De demografiske konsekvenser vil svare til dem, der er beskrevet i scenarie 2.

**SCENARIE 4: EN FLERSTRENGET STRATEGI**


**Særlige zoner udpeges og antallet af projekter begrænses**


Forecast på stærke indtægter fra grønlandsk natur og kulturnævne

Grønland søger at tiltrække internationale organisationer og viden-baserede erhverv til Grønland og bruge en fortsat uspoleret natur, et godt forvaltning og social stabilitet som et aktiv til at tiltrække højt kvalificeret arbejdskraft.


En satsning på stram forvaltning af marine ressourcer og oprettelse af beskyttede områder vil kunne styrke en mere bæredygtig udnyttelse af levende ressourcer i områder, som ikke er udlagt som nationalparker. Grønland søger at tiltrække internationale organisationer og viden-baserede erhverv til Grønland og bruge en fortsat uspoleret natur, en god offentlig service og politisk og social stabilitet som aktiv til at tiltrække højt kvalificeret arbejdskraft.
Minedrift udvikles kun, hvor den kan understøtte diversifikation af erhvervsmulighederne for den fastboende grønlandske befolkning, og i de zoner hvor det på forhånd er vurderet, at de miljømæssige og negative sociale påvirkninger klart oppevjer af de positive økonomiske og sociale fordele.

Dette betyder, at mindrift i lille- og mellemøkonomi favoriseres i bynære områder, mens storskalaprojekter kun udvikles i særlige isolerede områder, hvor særligt beværingsværdige natuurværdier ikke trues, og hvor negative påvirkninger af by eller bygdesamfund ikke finder sted. Storskalaprojekter accepteres i begrenset omfang og småskalaprojekter, som kan skabe arbejde for den fastboende befolkning i de eksisterende byer, søges fremme.

Strategien på råstofområdet bygger i dette scenarie på en realistisk vurdering af de umiddelbart tilgængelige muligheder, og bygger på en antagelse om, at udnyttelse af mineralsk råstoff vil ske i en begrenset periode. Råstofprojekternes primære formål er at skabe større bredder i det grønlandske erhvervsliv og at etablere en råstoffond.

Fonden kan gennem sit afkast kompensere for de særlige omkostninger, Grønland har som følge af de geografiske forhold, ved at fokusere på at udnytte de forekomster som har en høj indtjening og lave negative sociale og miljømæssige konsekvenser. Den private mineralerforsknings- og mineindustri sikres fair vilkår gennem en i forvejen kendt og velbeskrevet zonelov, samt gennem understøttelse af infrastrukturobygning.


Med udpegning af zoner kan man bevare den grønlandske natur. Fjeldbæk i Østgrønland. Foto: Minik Rosing

**SCENARIE 5: SELVSTÆNDIGHED – DET GRØNLANDSKE DILEMMA**

Et selvstændigt Grønland med selvbærende økonomi baseret på mineralske råstoffer rummer et dilemma. Udvidning af mineralske råstoffer i et omfang, som kunne finansiere et selvstændigt Grønland inden for 20-30 år, vil kræve så omfattende udenlandske investeringer og så massiv tilførsel af udenlandsk arbejdskraft, at der er en reel risiko for, at den nuværende grønlandske befolkning bliver reduceret til en minoritet i Grønland.

Hvis der sker en meget hurtig opbygning af en omfattende råstoffindustri i Grønland, vil den lokale kompetenceopbygning ikke kunne følge med udbygningen af erhvervet. Der er derfor en stor risiko for, at den nuværende grønlandske befolkning bliver reduceret til en minoritet i Grønland.

Det er muligt, at udnyttelse af mineralske råstoffer kan blive en vigtig del af grundlaget for en nation med selvbærende økonomi i det geografiske Grønland. Men dette vil ikke nødvendigvis føre til større uafhængighed for den grønlandske befolkning, som den defineres i dag.

Resultatet kan blive et hurtigt forfald af grønlandsk kultur, sprog, politisk kontrol, som det er set i andre nuværende områder, der har gennemgået stor tilflytning og hurtig udbygning af råstoffbaserede økonomier.

I et selvstændighedsscenarie kan det blive nødvendigt at tænke i andre baner end i de rene råstofscenarier for at kunne generere tilstrækkelige økonomiske, men også demografiske ressourcer til at opnå dette. Et selvstændighedsscenarie vil umiddelbart – ud fra de foreliggende præmisser – indebære en massiv nedgang i levestandarden i Grønland og nødvendiggøre omfattende økonomiske reformer med store konsekvenser for almindelige menneskers daglige økonomi.

**DE NØDVENDIGE VALG**

Effekten af minedrift for Grønlands samfundsekonomi vil, som vist i det foregående, altså afhænge af nogle politiske valg, som skal træffes i Grønland.

Hvis indkomsterne fra minedrift anvendes til at dække løbende samfundsdetaljer, vil minedrift have en stor effekt på kort sigt, men på langt sigt efterlade Grønland med en reduceret nationalformue, et ringere erhvervsgrundlag og et større underskud på det offentlige budget, når de lettest tilgængelige mineralforekomster er udtømt.

Hvis det accepteres, at det kun er økonomisk bæredygtig at anvende et renteafkast på ca. 5 % af de samlede indtægter som direkte tilskud til den årlige finanslov, vil indtægter fra mineralske råstoffer kunne stabilisere Grønlands økonomi på langt sigt, men næppe give grundlag for en selvbærende økonomi inden for en 25 års tidshorisont.

Hensynet til bevarelse af nationalformuen betyder, at værdier skabt ved bæredygtig udnyttelse af levende ressourcer har en ca. 20 gange større direkte økonomisk effekt, da hele indkomsten kan benyttes det år, den er skabt. Dette er et blandt flere argumenter for, at miljøreguleringen af råstoffaktiviteter skal sikre, at der på lang sigt ikke sker et tab af levesteder for levende ressourcer, da et tab af fornybare levende ressourcer kun sjældent vil kunne opvejes økonomisk ved indtjening fra
minedrift. Miljøreguleringen kobles med indførelse af zoner for at understøtte dette mål.

Grønland vil få svært ved at opnå økonomisk balance alene med fiskeri på det nuværende niveau, bloktilskud og mineraludvinding, og det må anses for meget lidt sandsynligt, at der kan skabes en selvbærende økonomi uden behov for subsidier i de kommende 25 år.

Ingen af de opstillede scenarier giver mulighed for væsentlige reduktioner i bloktilskuddet, men det står klart, at der vil være væsentlige fordele for den økonomiske stabilitet i at komme meget hurtigt i gang med udvinding af mineralske råstoffer og med etableringen af en Råstoffond.


**ERHVERVSMULIGHEDER INDEN FOR RIGSFÆLLESSLKABET**

I en situation hvor Grønland i et større eller mindre omfang vælger at udvikle mineredrift, viser blandt andet de internationale erfaringer, at der særligt i driftsfasen er erhvervsmuligheder for lokal arbejdskraft.

Det gælder både direkte ansættelser i forbindelse med mineredriften og job til underleverandører inden for service, logistik, catering mm. Her er der også i forbindelse med IBA-affalterne gjort en stor indsats for at sikre, at udvindingsselskaberne er opmærksomme på brugen af lokal arbejdskraft. Erfaringer fra blandt andet Norge har da også vist, at det kan have negative konsekvenser for selskaberens villighed til at sikre lokale ansættelser, hvis der ikke fra regeringens side stilles krav om det.

I anlægsfasen tyder det dog på, at det kan være vanskeligt for de små underleverandører, som de grønlandske virksomheder typisk er14, at byde ind på opgaver. Her vil det være en fordel for de grønlandske virksomheder at etablere partnerskaber med større virksomheder uden for landets grænser, og eventuelt indgå i klynger med andre virksomheder i Grønland.

En del af udvalgets opgave har været at vurdere potentielle erhvervsmuligheder for Danmark i forbindelse med råstofprojekter. Det vurderes, at der vil være et marked for danske virksomheder i forbindelse med opbygning af miner, havne og vejanlæg, samt inden for kompetenceopbygning og investeringer.

Det er væsentligt at have for øje, at størstedelen af den potentielle mineaktivitet er almen industri og ikke specifikt minerelateret. Det betyder, at danske virksomheder i høj grad vil have gode muligheder for at byde ind, når projekter går i gang. Det er også væsentligt at have for øje, at mulighederne for de danske virksomheder (og andre) ikke kan ses isoleret fra de grønlandske virksomheder, idet en tilstedeværelse i Grønland vil kræve lokale alliancepartnere. Dermed vil partnerskaberne i sagens natur være til fordel for både de grønlandske og de udefrakommende virksomheder.

### Handel


Her er etablering af klynger et godt eksempel på, at man proaktivt forbereder sig på, at der kan komme muligheder, hvor både danske og grønlandske virksomheder vil have gavn af at være i en alliance med hinanden.

Selvom grønlandske virksomheder helt generelt vil have stor gavn af at indgå i partnerskaber med internationale virksomheder, er det dog oplagt at udnytte den fordel, at de danske og grønlandske virksomheder har både lovgivning, en del kultur og ofte sprog til fælles. Barriererne for samarbejde vil derfor alt andet lige være lavere end for samarbejde med virksomheder uden for Rigsfællesskabet.

Det er også væsentligt at være opmærksom på de erhvervsmuligheder, der ligger for et øget samarbejde i Rigsfællesskabet i form af forarbejdning af de råstoffer, som udvindes i Grønland, og som ikke kan forarbejdes i landet15.

I et scenarie, hvor Grønland satser på en flerstrenget

---

14. Omkring 75 % af alle grønlandske virksomheder er enkeltmandsvirksomheder jf. bilag 3.

15. Kan et råstof ikke forarbejdes i Grønland, skal dette ifølge lovgivningen begrundes.
strategi, vil danske virksomheder og ikke mindst dansk forskning desuden have interesse i et samarbejde med grønlandske virksomheder og forskningsinstitutjoner. Hertil kommer erhvervsmuligheder inden for oplevelsesøkonomien, hvor flere danske virksomheder allerede i dag er etableret i forbindelse med turistindustrien.

Opgaver gennem Rigsfællesskabet
Gennem Rigsfællesskabet påtager Danmark sig en række samfundsopgaver så som retsvesen, udenrigspolitiske, redningsberedskab, fiskeriinspektion og forsvar, ligesom Grønland modtager økonomisk støtte gennem et bloktilskud på 3.6 mia. kr., som p.t. udgør ca. 30 % af Grønlands økonomi og ca. 60 % af Selvstyrets offentlige budget.

GRØNLAND KAN UNGDÅ
RESSOURCEFORBANDELSEN


---

den oprindelige lokale befolkning i problemer, fordi de har en umiddelbar tilknytning til landet og er mere afhængige af lokalsamfundets netværk og familierelationer. I en “bust” periode efterlades de uden jobs og skal måske oven i købet leve med langtidseffekter af de tidligere aktiviteter i form af forurening og et trætesløst landskab. I Grønlands tilfælde fungerer bloktilskuddet som en buffer, der modvirker, at udsvingene i økonomien bliver for store. Dermed kan man også undgå de meget store udsving for samfundet.

Grønland har desuden, via sin forbindelse til Danmark, fri og ubegrænset og i nogle tilfælde favoriseret adgang til uddannelser inden for alle relevante fag og på alle niveauer. Grønland her derfor uhindret adgang til den kompetenceopbygning, som er afgørende for at skabe blivende samfundsværdi på grundlag af mineralske råstoffer.

Bloktilskuddet bevares og reformer sættes i gang
I det mest sandsynlige scenarie vil Grønland have behov for at bibeholde stort set hele bloktilskuddet fra Danmark, idet der dog vil ske mindre reduktioner som følge af Selvstyreløvens bestemmelser om fordelingen af indtægter fra udvinding af mineralske råstoffer. Der vil, mest sandsynligt, være behov for yderligere indtjening for at opretholde det nuværende offentlige budget. I forbindelse med en råstofbaseret økonomi kan bloktilskuddet få en funktion som økonomisk stabilisator og i stadig mindre grad som subsidium.


Til gengæld konkluderer vi også, at der er brug for, at Grønland snarest muligt påbegynder en politisk diskussion om, hvilken type samfund, man helt overordnet ønsker, at Grønland skal blive, ligesom det er nødvendigt at komme meget hurtigt i gang med etableringen og sikring af en Råstoffond og med omfattende strukturreformer.

Helikopter på Stora i Nuukfjorden. Foto: Rebekka Knudsen


Til gengæld konkluderer vi også, at der er brug for, at Grønland snarest muligt påbegynder en politisk diskussion om, hvilken type samfund, man helt overordnet ønsker, at Grønland skal blive, ligesom det er nødvendigt at komme meget hurtigt i gang med etableringen og sikring af en Råstoffond og med omfattende strukturreformer.
OPMÆRKSOMHEDSPUNKTER

I rapporten har vi opstillet en række scenarier, som undersøger, hvordan Grønland får optimal værdi ud af sine råstoffer – men også konsekvenserne ved helt at undlade at sætte råstofprojekter i gang.

Disse scenarier er med til at indikere en række punkter, som vi mener, bør gives særlig opmærksomhed, når Grønlands muligheder i fremtiden diskuteres.

Vi har i det følgende samlet disse særlige opmærksomhedspunkter i to kategorier:

Opmærksomhedspunkter som vedrører udvindingen af råstoffer og opmærksomhedspunkter, som knytter sig til nogle af de mere overordnede faktorer i forbindelse med Grønlands udvikling.

Opmærksomhedspunkterne udspringer til dels af baggrundspapirerne, dels af ideer og erkendelser, som er opstået i forbindelse med udvalgets arbejde.

OPTIMAL VÆRDI UD AF RÅSTOFFERNE

OPMÆRKSOMHEDSPUNKT: Overvej en harpestrategi

Vores beregninger har vist, at selv med et stort antal storskalaprojekter på samme tid, vil indtægterne til Landskassen i forbindelse med råstofudvindingen ikke være tilstrækkelige til at erstatte bloktilskuddet, ligesom indtægterne fra disse projekter ikke vil kunne stabilisere økonomien på lang sigt. Et meget stort antal projekter vil desuden uvægerligt føre til en markant anden samfundsstruktur, end den Grønland kender i dag.


Alligevel kan udnyttelse af mineralske råstoffer give Grønland en hårdt tiltrængt balance og fremtidig stabilitet i den offentlige økonomi.

En af flere muligheder, som kan overvejes, vil være en harpestrategi - en strategi, hvor Grønland spiller på flere streng og suppliers arbejdet med udvikling af eventuelle råstofprojekter med andre former for erhvervsudvikling.

I en sådan strategi fokuseres der, over en årrække, på igangsættelse af omkring 5 store råstofprojekter.

Værdien af indtægter fra bæredygtigt fiskeri er høj.
Foto: Minik Rosing

Andre strenge i harpestrategien kan være at:
- Udarbejde en samlet national strategi for en diversificeret erhvervsudvikling, hvor man også har fokus på samarbejde med internationale virksomheder, herunder de særlige fordele, der kan være for grønlandske virksomheder i at samarbejde med danske virksomheder.
- Udarbejde en samlet strategi for at øge kapaciteten og tilføre nye kompetencer inden for centraladministrationen, i erhvervslivet og i uddannelsessektoren.
- Overveje at udbygge det praktiske indhold i Rigsfællesskabet ved fysisk at flytte administrationen af områder, som har relevans i hele Rigsfællesskabet fra København til Nuuk. Det kan eksempelvis være arbejdet vedrørende Arktisk Råd.

**OPMÆRKSOMHEDSPUNKT: Råstoffonden en afgørende succesfaktor**

Udvalgets arbejde har vist, at et hurtigt udbygning af en råstoffond, hvor så store andele som muligt af indtægterne fra eventuelle råstoffoprojekter indsættes, vil være en afgørende faktor for en fremtidig stabilisering af Grønlands økonomi. Samtidig kan en råstoffond blive afhængende for Selvstyrets mulighed for selv at blive investor i råstoffoprojekter i fremtiden, såfremt et politisk ønske om dette skulle opstå. Selvom Selvstyret ikke indgår som direkte investor i projekterne, vil råstoffoprojekter kræve store offentlige investeringer i eksempelvis infrastruktur og uddannelse.

Det anbefales derfor, at man overvejer fordelene ved en sådan fondskonstruktion.

**OPMÆRKSOMHEDSPUNKT: Etablering af go/no-go-zoner**

I forbindelse med beslutninger om, hvorvidt et område med råstofpotentiale skal forsøges udnyttet, anbefaler udvalget, at man overvejer en inddeling af Grønland i zoner via en proces med undersøgelser af kumulative påvirkninger, offentlige høringer og borgerinddragelse.

Herved kan der defineres en gruppe zoner, hvor samfundet aktielt ønsker at fremme udvinding af mineralske råstoffer ud fra overvejelser om lokal erhvervssstruktur og regionaludvikling, og andre zoner, hvor der af hensyn til miljø, trivsel, eksisterende erhverv, demografiske forhold eller lignende ikke ønskes mineralaktiviteter.

En sådan zoneinddeling bør indføres fremadrettet, være transparent for både borgere og selskaber samt være politisk stabil, så rammevilkårene for mineraludvinding er kendte for de kommende århundre. Det vil desuden være hensigtsmæssigt at skelne mellem forskellige kategorier af mineraludvinding (for eksempel storkska og småscala).

Zonetanken findes allerede på offshore området, hvor udbudsområder afgrænset efter gennemførelse af regionale miljøvurderinger. I den nuværende proces er hovedvægten ladet på de miljømæssige konsekvenser af efterforskningsaktiviteter og eventuel kommende produktion. Borgerinddragelse er begrænset til og primært centreret om offentlig indlæg i dokumentationsmateriale. En tidlig inddragelse af lokalsamfundet i forhold til vurdering af lokale samfundsøkonomiske konsekvenser kunne ønskes.


Inddelingen i zoner med forskellige vilkår for råstofindustri og udvinding bør udstrækkes til hele Grønland, således at andre samfundsaktiviteter og interesser end udnyttelse af mineralske råstoffer kan prioriteres. I processen bør tidlig borgerinddragelse, der følger internationale standarder, samt høring af mineralindustrien og andre relevante erhverv være en væsentlig del af grundlaget for identifikationen af zoner. Dette kan gøres ved styrkelse af blandt andet

---

En zoneinddeling kan være en fordel for flora og fauna. Foto: Minik Rosing

NGO-inddragelse i alle faser af processen. Dette vil kunne medvirke til en større indsigt i og inddragelse af befolkningen og derved give mere omfattende accept af og tryghed ved udviklingen af en ny mineindustri.

OPMÆRKSOMHEDSPUNKT: Behov for en udvidet uvildig vurdering af det geologiske potentiale i forbindelse med vurderinger af et potentielt råstof-projekts indtjeningsmuligheder og eventuelle effekter, er det bemærkelsesværdigt, at den primære informationskilde i dag er efterforskningsselskaberne selv i et samarbejde med Råstofstyrelsen. Udvalget anbefaler derfor særlig opmærksomhed på dette punkt.

En mulig løsning på denne udfordring kunne være, at en uvildig instans indsættes med det formål dels at tilvejebringe information om et givent projekts validitet, dels at sikre, at projektet bidrager til samfundets udvikling, dels at sikre, at denne information foreligger så tidligt, at den kan anvendes i en rettidig borgerinddragelsesproces.

Det kunne overvejes at etablere et råd med deltagelse af repræsentanter fra råstoffindustrien, NGO interesse-organisationer og forskningsinstitutioner. Dette kunne rådgive Selvstyret generelt med hensyn til opbygning af en råstoff industri og mindske risikoen for uhensigtsmæssige beslutninger og forvaltningsprocedurer

OPMÆRKSOMHEDSPUNKT: Transparens i lønsmehedsvurderinger ved mineprojekter. Der bør indføres protocoller for, hvordan mineselskaber gennemfører og dokumenterer de lønsmæhedsstuder, der ligger til grund for deres forhandlinger med myndigheder og investorer, og som indgår i offentlige hænger. Som det er nu, stilles der krav til dokumentation for canadiske selskaber noteret på børsen i Toronto, TSX. Selskaber, som ikke er børsnoteret i Canada, er ikke underlagt krav til metode eller kvalitet af deres lønsmæhedsstudier. Det er problematisk i forhold til at gennemføre retvisende vurderinger af den samfundsmaessige gavn af et givet projekt, og det betyder, at investorer, som ønsker at investere i minderdrift i Grønland, er dårligt beskyttede. Det kan undergrave tilliden til Grønland for fremtidige investorer, hvis nogen mister deres investeringer på grundlag af overdrevne eller fejlagtige forventninger til økonomien i grønlandske projekter.

OPMÆRKSOMHEDSPUNKT: Good governance

En oplevelse af manglende gennemsigtighed i beslutningsprocesser vedrørende råstoffprojekterne er massivt tilstede i Grønland i dag. Der peges blandt andet på, at det bør overvejes, om der er behov for en uafhængig reksmyndighed i sager, hvor der træffes afgørelse af Miljøstyrelsen for råstoffområdet. En stramning af habilitetsreglerne er også en mulighed. Her kunne man overveje, at gøre en form for "varedeklaration" for aktører på råstoffområdet obligatorisk, hvor politikere såvel som bestyrelsesmedlemmer i efterforskningsselskaber mv. skal opgive deres interesser og relationer.

Endelig kan det overvejes, om det vil være hensigtsmæssigt at indføre vandtætte skodder mellem bestyrelsesposter og det politiske niveau, således at det eksempelvis ikke vil være muligt at gå direkte fra en bestyrelsespost i et mineselskab til en politisk post med indflydelse på mineselskabets fremtid.

OPMÆRKSOMHEDSPUNKT: Administration af indtægter fra råstoffprojekterne

Udvalgets arbejde har vist, at det kan være gavnligt at benytte sig af mere greb i forbindelse med indtægterne af det grønlandske skatte- og afgiftssystem, så der sikres et rimeligt niveau for skatte- og afgiftsbetalinger fra udnyttelsen af Grønlands ressourcer. Licensafgifter, ressourcerenteskat og royalties har alle en rolle at spille i tilgiv til almindelig selskabsskat.

OPMÆRKSOMHEDSPUNKT: En opgradering af centraladministrationen eller en højere grad af outsourcing

Mineselskaberne giver gennem undersøgelser generelt udtryk for tilfredshed med den grønlandske lovgivning og forvaltning. Et gennemgående tema hos både organisationer og virksomheder er dog, at kapaciteten i centraladministrationen bør øges på en række områder. Det gælder eksempelvis på områder som skat, miljø og kontraktudformning, hvor det i dag kan være svært at
hamle op med de store selskaber s afdelinger på disse områder. Men det gælder også i forhold til vurderingen af de informationer, selskaberne selv kommer med ind i de mange processer inden en eventuel licens til efterforskning eller udnyttelse udstedes.

Et komplementært supplement til opgraderingen af centraladministrationen kan være en højere grad af outsourcing af disse spørgsmål – eksempelvis til advokatvirksomheder i andre lande med erfaring i minedrift eller til skatteeksperter i eller uden for Grønland. De to muligheder må vejes op imod hinanden og kombineres optimalt, idet en outsourcing eksempelvis vil betyde tab af skatteindtægter på indkomst, mens fordel len kan være en lettere og mere smidig administration. De to muligheder kan eventuelt kombineres således, at det samtidig med at der opbygges kompetencer på centrale områder i Grønland sikres, at der er et netværk af internationale rådgivere, der både kan komplementære kompetencer og ressourcer i Grønland og medvirke til videnopbygning.

OPMÆRKOMHEDSPUNKT: Håndtering af grønlandsk og international arbejdskraft
Et spørgsmål som fylder i debatten om råstofferne er, hvor stor vægt der skal lægges på rekrutteringen af grønlandsk arbejdskraft.

Grønland er ikke underlagt EU-retlige principper om arbejdskraftens fri bevægelighed og har dermed – retligt set - mulighed for at prioritere grønlandsk arbejdskraft. Spørgsmålet er et led i diskussionen om retningen for fremtidens grønlandske samfund, fordi man er nødt til at tage grundlæggende stilling til, om det vigtigste er at bevare den grønlandske befolkningssammensætning i byer og bygder, som vi kender den i dag, eller om man vil være åben for at blive et multikulturelt samfund med de forpligtelser, muligheder og konflikter, det kan have.

I den forbindelse vil det også være nødvendigt med en diskussion af sprogproblematikken.

OPMÆRKOMHEDSPUNKT: Opbygning af kompetencer på alle niveauer
Nødvendigheden af generel kompetenceopbygning, hvis arbejdskraften primær grad skal rekrutteres fra Grønland, fremhæves af alle kilder både i og udenfor Grønland. I forbindelse med råstofudvinding vurde res det, at det er her indtjeningen i stort omfang vil ligge i de næste mange år via indkomstskatter fra de ansatte i projekterne. Derfor er det vigtigt at sikre kapacitetsopbygning.

Internationalt har der været erfaringer med at sende lokalbefolkningen i opføring i miner i andre lande med det formål at sikre, at de ansatte er operationelle fra dag et. En stor del af den grønlandske arbejdsstyrke har ingen kompetencegivende uddannelse. Det betyder imidlertid ikke, at de ikke besidder kompetencer som er nyttige i forbindelse med opbygning af en mineindustri. Korterevarende uddannelsestilbud og akkrediteringsordninger, som opbygger og dokumenterer kompetencer indenfor logistik, feltarbejde og andre services i forbindelse med prospektning, VVM og SIA undersøgelser, vil muliggøre en højere grad af lokal deltagelse, og dermed værdiskabelse i udviklingen af råstofprojekter allerede fra de tidligste stadiar af forundersøgelser.

OPMÆRKOMHEDSPUNKT: Tidligere og bredere borgerinddragelse
Manglende, for sen og for snæver borgerinddragelse er et stort tema i råstofprojekternes beslutningsfase. Tidligere inddragelse bør være i fokus, ligesom rettidig oversættelse af informationsmaterialer bør være det. Alternativer til den nuværende måde at borgerinddrage på, kunne dels være en bredere og mere systematisk inddragelse af NGO-laget, eksempelvis i forbindelse med de besøg som Råstofstyrelsen og virksomhederne allerede i dag foretager i beboelsesområder uden for Nuuk.

Det kan være svært at få information om det geologiske potentielt. Foto: Minik Rosing
For at sikre civilsamfundet mulighed for kvalificerede tilbagemeldinger i forbindelse med høringer, er det væsentligt at styrke organisationerne og skabe kapacitetsopbygning.

OPMÆRKSOMHEDSPUNKT: Strategisk og national brug af IBA

Der er mulighed for mere strategisk brug af IBA’er. I dag fokuserer aftalerne lokalt og forhandles individuelt fra projekt til projekt. Selv om det er vigtigt at bruge IBA’er til sikre fordele for lokalsamfundet i forbindelse med etablering af et råstofprojekt, så er der risiko for, at man i IBA’erne alene prioriterer kortsigtede lokale krav (støtte til sportsklub eller andet) frem for at have fokus på en langsigtet opbygning af det grønlandske samfund, og investere i tiltag, der reelt kan gøre en forskel. Der er derfor et behov for, at opfattelsen af formålet med IBA flyttes fra at sikre lokal opbakning og accept til at give lokal medindflydelse i forbindelse med investering af indtægterne fra projekterne. Der er desuden en mulighed for på nationalt niveau at indbygge fælles strategiske initiativer i IBA’erne for at sikre, at der opnås størst gavn af aftalerne.

Langsigtede strategiske initiativer kan målrettes forskellige prioriteter i forbindelse med forholdet mellem investorer og de grønlandske forskningsinstitutioner indvendigt de fælles målstrategier i IBA’erne for at sikre, at der opnås størst gavn af aftalerne.

I tilfælde af, at der gennemføres en proces, som det foreslås i forbindelse med en zonemodel, kan særlige sårbare områder identificeres. Disse kan danne udgangspunkt for fælles indsatser, der prioriteres som supplement til de lokale og projekt-spezifikkede tiltag identificeret i den relaterede SIA.

IBA-aftalerne er et udmærket redskab, som vil have gavn af at blive gjort endnu mere præcist. Blandt andet ligger der en udfordring i at sikre, at forpligtelserne i henhold til IBA’en er tilstrækkeligt klart formuleret til, at det kan fastslås, hvornår der foreligger en misligholdelse. Der er derfor behov for at sikre, at der opnås størst gavn af IBA’en faktisk kan få konsekvenser for virksomheden.

OPMÆRKSOMHEDSPUNKT: Behovet for et bedre beredskab

I alle scenarier for Grønlands fremtidige udvikling springer behovet for et øget katastrofeberedskab i øjnene. Det drejer sig om eksempelvis SAR, forureningsulykker, skibsforlis og ulykker med mange tilskadekomne.

I et scenarie, hvor Grønland beslutter sig for at gennemføre en transformation til at blive et råstofproducerende samfund – både i større og mindre skala – vil beredskabsbehovet være særligt stort. Det er et krav til de råstofselskaber, der opererer i Grønland, at de opbygger og opretholder et passende beredskab, der også vil være behov for at overholde det bestemte standard for at sikre fordele for lokale samfund.

OPMÆRKSOMHEDSPUNKT: En fælles investeringsstrategi

De økonomiske fremskridt for den grønlandske økonomi viser med stor tydelighed, at den grønlandske økonomi er presset på en måde, der ikke gør det muligt for det bestemte standard for at opnå den ønskede fremskridt. Derfor er det vigtigt at investere i et passende beredskab for at sikre, at det grønlandske samfund vil kunne behandle de fremtidige udfordringer.
Dette peger mod fordelene for Grønland ved at indgå i et samarbejde med Danmark om tiltrækning af investorer. Et partnerskab med Danmark kunne også gå på investeringer i dele af den manglende infrastruktur. Her har de danske pensionsselskaber af nogle været nævnt som mulige investorer. Det anbefales samtidig at fastholde retningslinjerne i regeringens gælds- og investeringsstrategi, som betyder, at det offentlige ikke investerer i infrastruktur, som kun er tilknyttet råstofprojekterne.

Endelig kan der også være fordele for Grønland i et samarbejde med Danmark om en bredere erhvervsudvikling, end den er specifikt knyttet til udvikling af råstofprojekter.

OPMÆRKSOMHEDSPUNKT: Strategi for aktiviteter efter nedlukning

Tendensen er, at de fleste råstofprojekter fremover vil blive såkaldte fly-in-fly-out projekter, hvor de ansatte i minelejre opholder sig i minelejre i projekterperioden, men har fast bopæl andre steder.

At råstofforekomster i Grønland oftest ligger langt væk fra beboede områder, kombineret med et forhold, at de fleste miner vil have en levetid på 10-15 år, tilsiger, at man i de fleste tilfælde ikke vil forsøge at etablere deciderede minesamfunds, men i stedet vil have midlertidige lejre omkring minerne.

De historiske erfaringer med Qullissat taler også imod at forsøge sig med anlæggelse af nye byer. Dette forhold ændrer dog ikke ved, at det er nødvendigt, allerede ved etableringen af et projekt, at tænke i, hvad der skal ske, når minen ophører, idet det nødvendigvis vil skabe behov for jobs i andre sektorer eller i heldigste fald på andre projekter. Allerede fra begyndelsen af et eventuelt projekt bør man altså tænke i opstart af andre aktiviteter.

OPMÆRKSOMHEDSPUNKT: En styrket miljøovervågning

Miljøovervågning af råstofprojekter er en vigtig del af reguleringen af råstofaktiviteter i Grønland. Der føres blandt andet kontrol med, at industriens udledningskrav overholdes, og resultater fra overvågningen i miljøet er et vigtigt redskab i forhold til at vurdere, om reguleringen er tilpas eller bør justeres. Ved kommende stor-skala projekter anbefales det at have fokus på en tæt overvågning og kontrol med aktiviteterne, så der fra starten sikres den rigtige kultur med overholdelse af krav og miljøhensyn. Dette vil også kunne skabe lokale jobs og styrkelse af forskningen på området.

Desuden anbefales det, at der i forbindelse med store projekter også gennemføres miljøovervågning på regionalt niveau. Denne overvågning skal ikke blot belyse en enkelt råstoffindustri miljøeffekter men de samlede (kumulative) effekter på økosystemet af klimaændringer, langtransporteret forurening, industri og fiskeri og fangst. Overvågningen skal sikre, at der kan igangsættes undersøgelser, der kan forklare årsagen til forurening og om nødvendigt indføres skærpede krav.

OPMÆRKSOMHEDSPUNKT: En olie-for-olie aftale

I forbindelse med arbejdet med denne rapport er der opstået en idé, som ikke direkte er en konklusion af udvalgets arbejde, men som vi alligevel mener, kan indgå som et element i en styrkelse af Rigsfællesskabet mellem Grønland og Danmark, såfremt dette er et fælles politisk mål.


OPMÆRKSOMHEDSPUNKT: Særlige udfordringer ved uranudvinding

Uranudvinding rejser spørgsmål om Grønlands mulige tilslutning til en række internationale konventioner blandt andet i forbindelse med etablering af folkeretlige aftaler, som kan berøre sikkerhedsforhold. Derudover opstår spørgsmål om Grønlands udenrigspolitiske kompetence i relation til indgåelsen af folkeretlige aftaler, som kan berøre sikkerhedsforhold. Derudover er det forståeligt at den forudsagte nuclær udvikling vil skabe behov for new energy jobs i andre sektorer eller i heldigste fald på andre projekter. Allerede fra begyndelsen af en eventuelt projekt bør man altså tænke i opstart af andre aktiviteter.

Når man frem til en aftale, som kan danne basis for udvikling af uran, vil en aftale om videndeling mellem Risø og andre med erfaring inden for området) og Nuuk formentlig kunne være til gavn for både Grønland og Rigsfællesskabet.
OVERORDNede FAkTOrER

OPMÆRKSOMHEDSPUNKT: Den nødvendige retningsdiskussion
Alle overvejelser om råstofprojekter og Grønlands fremtidige udvikling begynder og slutter med diskussionen om, hvad det er for en type samfund, man gerne vil have. Diskuterer man ikke det, har man ingen forudsætninger for at tage kvalificeret stilling til eventuelle projekter.

Det anbefales, at Selvstyret i samarbejde med organisationer i Grønland går i gang med en sådan grundlæggende debat. Her kan historiske erfaringer og erfaringer fra andre lande inddrages, ligesom forskellige mulige scenarier for en fremtid og konsekvenserne af de enkelte scenarier kan udvikles. Det kan eksempelvis være spørgsmål som fremtidens bosættelsesmønstre, mobilitetsbehov, ønsket om selvstændighed og villigheden til at modtage udenlandsk arbejdskraft.

Grundlaget for den grønlandske samfundsmodel er et andet spørgsmål, som eventuelt kan tages op. Udvalget er ikke i sit arbejde stødt på analyser af fordele og ulemper ved den danske samfundsstruktur som model for det grønlandske samfund, men kan konstater, at det grønlandske samfundsstruktur i høj grad er inspireret af den danske struktur. En sådan analyse af fordele og ulemper ved den nuværende samfundsstruktur, ville kunne skabe et grundlag for en debat om samfundets retning på en række andre parametre end råstofområdet.

OPMÆRKSOMHEDSPUNKT: Behov for en økonomisk bæredygtighedsreform.
Scenarierne for Grønlands fremtidige økonomi viser, at der, uanset hvilket scenarie man vælger at forfølge, er behov for at benytte sig af flere greb for at sikre finansielt holdbarhed. Disse omfatter stort set alle aspekter af samfundet, og indebærer blandt andet en styrkelse af kompetenceopbygning og erhvervsudvikling samt en reduktion i de offentlige udgifter.

Selvom der kan være gode grunde til at bevare den store offentlige sektor i Grønland, peger udvalgets arbejde på et behov for en grundig gennemgang af det grønlandske afgifts- og skattesystem med det formål at identificere mulige indtægtskilder, ligesom der kan peges på fordelene ved at overveje strukturreformer, boligreformer og at identificere mulige besparelser på de offentlige budgetter med det formål at bringe de offentlige udgifter ned, og sikre råderum til øgede budgetter på særlige indsatsområder som uddannelse og sundhed.

Råstofaktiviteter og de systemer, der opbygges i forbindelse med dem, kan ikke tænkes uafhængigt af andre aktiviteter og systemer i samfundet. Det er derfor væsentligt at få skabt scenarier, hvor de forskellige reformer er eksplicit tæmt sammen. Ligeledes vil en økonomisk bæredygtighedsreform indebære, at de kumulativer konsekvenser for alle Grønlands større erhvervsaktiviteter adresseres, ligesom det er nødvendigt at vurdere, hvilke konsekvenser råstofaktiviteterne og reformerne vil have for grønlandske erhverv.

OPMÆRKSOMHEDSPUNKT: En samlet erhvervstrategi med nationalt fokus
For at kunne få det optimale ud af de ikke-fornybare ressourcer, bør det politiske niveau være opmærksomt på erhvervsudvikling og grønlandske jobskabelse, herunder vurdering af mobilitetsbehov, identifikation af de konkrete grønlandske underleverandører (herunder muligheder for jobskabelse i forbindelse med miljøopgaver) og hjælp til at fremme samarbejdet med eksemplervis danske og internationale partnere med henblik på kapacitetsopbygning.

Der kan med fordel desuden rettes fokus på en rekrutteringsstrategi for at få kvalificerede grønlændere bosiddende i udlanet til at vende tilbage og tage job i Grønland. Dette vil også være relevant for at modvirke en situation, hvor en blomstrende minesektor støvsuger talenter fra andre vigtige sektorer. Det kan overvejes at sikre særlige ”nøglesektorer” mod tab af kompetent arbejdskraft til eventuelle råstofprojekter.

OPMÆRKSOMHEDSPUNKT: Styrkelse af Rigsfællesskabet via geografisk udflytning af administration

Dette ville øge ligeværdigheden i fællesskabet og forbedre både kompetenceniveauet og skatteprovenuet i Grønland. Erfaringer fra eksempelvis Norge viser, at en sådan strategi kan give områder med et lille befolknings- og erhvervsgrundlag en højere grad af bæredygtighed og øge deres attraktionsværdi. Områder hvor dette kunne være relevant, kunne eksempelvis være arbejdet i Arktisk Råd. Her er der tale om et fælles anliggende i Rigsfællesskabet, som administreres fra kontorer i København, men som i høj grad angår Grønland. Et andet område kunne være fælleskab om at kapitalisere naturværdier i Grønland i forhold til internationale interesser i naturbevarelse eller økosystem-services.
OPMÆRKSOMHEDSPUNKT: Ratificering af internationale konventioner

Grønland er i stigende grad en selvstændig global aktør.

Det kan overvejes, om Selvstyret med fordel kunne foretage en gennemgang af en række af de internationale konventioner, der i dag er gældende for andre dele af Rigsfællesskabet med henblik på vurdering af, om disse kan og bør sættes i kraft for Grønland. Det gælder blandt andet FN’s antikorruptionscharter.19 Ratificering af en række af disse konventioner vil kunne bidrage til at styrke billedet af Grønland som en sikker og troværdig samarbejdspartner i relation til råstoffudvinding.

I sådanne forhold taler hensynet til sikringen af stabile rammevilkår for udnyttelsen af mineralske råstoffer for, at eventuelle uenigheder afdækkes, og at der indgås aftaler som i videst muligt omfang tager hensyn til alle interessenter inden konkrete projekter af denne karakter påbegyndes.


Hvis spørgsmålet om råstoffudvindingen skal lande blødt, kræver det opmærksomhed på en række punkter. Foto: Minik Rosing
I. VÆSENTLIGE POINTER FRA BAGGRUNDSPAPIRERNE

Alle baggrundspapirer er offentliggjort på Københavns Universitets hjemmeside på adressen http://nyheder.ku.dk/grønlands-naturressourcer. I det følgende er en sammenfatning af baggrundspapirerne samlet.

A. GRØNLANDS GEOLOGISKE POTENTIALE


De primære konklusioner i baggrundspapiret er, at:

- Grønland er geologisk set velbeskrevet og hele Grønland er geologisk kortlagt.

- Det forventes, at ændrede betingelser for logistik vil være konsekvenser af et varmere klima. Der forventes ikke en væsentlig forøgelse af isfrit landareal i dette århundrede, men blotning af nye mineralforekomster kan forventes i mindre omfang.

- Der findes en del forekomster som endnu ikke er undersøgt i tilstrækkeligt omfang til at vurdere rentabiliteten af udvinding og miljø og samfundsmæssige konsekvenser, eller hvor der efter omfattende undersøgelser skænses at brydning ikke er økonomisk rentabel med de nuværende råvarepriser.


- Udvidning af hårde mineraler vurderes at kunne bidrage positivt til diversifikation af den grønlandske økonomi, men der er kun en ringe sandsynlighed for at mineraler vil kunne understøtte en selvbærende grønlandsk økonomi med det nuværende offentlige serviceniveau.

B. ØKONOMI, SKATTEINDTÆGTER OG FINANSIERING


Blandt de væsentligste pointer er, at den offentlige sektor i Grønland er stærkt presset. Finanspolitikken er ikke holdbar.


Samlet set betyder det, at en massiv tilpasning af finanspolitikken i størrelsesordenen ca. 800 millioner kr. (eller under mere pessimistiske forudsætninger op imod en milliard) om året er påkrævet frem mod 2040.
Denne tilpasning kan ske ved at skære i de offentlige udgifter, ved at skrue op for eksterne skatter /finde nye skatter eller ved at ændre samfundets økonomiske strukturer, så der herigennem spares udgifter og tilvejebringes ekstra indtægter. De tre veje kan selvsagt kombineres. Uanset strategien kræves en samlet budgetforbedring på 800 millioner kr. om året i gennemsnit.

Konsekvensen af, at den offentlige sektor er meget hårdt spændet for, er, at den ikke bør udsætte sig for store udsving i udgifts- og indtægtsforhold. Sammenholdt med det faktum, at de potentielle mineaktiviteter er økonomisk risikable, betyder det, at den offentlige sektor bør afholde sig fra at investere i råstofprojekterne – alene, såvel som i partnerskab med private aktører. Selv hvis aktiviteterne helt overlades til private, og selv hvis principperne i landstyrets ”Gældss- og investeringsstrategi” overholdes, vil offentlige investeringer og løbende udgifter blive påvirket, og det vil der ligge en udfordring i, eftersom udgifterne vil komme før eventuelle skatteindtægter fra mineaktiviteter.

Det offentliges rolle i de kommende råstofprojekter bør således primært være regulerende, eksempelvis ved at forberede eventuelle auktioner, udstede licenser, regulere beskatning, overholdelse af miljø, arbejdsmiljø, osv. På beskatningsområdet argumenterer papiret for at kombinere selskabsbeskatning af råstofproducerer med ressourcerenteskat og royalties.

Til slut peger baggrundspapiret på endnu en udfordring: De kommende mineaktiviteter vil formentlig ikke kunne løse de finanspolitiske holdbarhedsproblemer. Der er tre grunde til dette:

1. Ressourceområdet er præget af omfattende usikkerhed. Den fremtidige prisudvikling for de enkelte råstoffer, reservernes størrelse på de enkelte lokaliteter, omkostninger ved udvinding og sideretransport, afkørsel af arbejdskraft og kapital er.

2. Selv om mineaktiviteterne er omfattende, vil der uvægerligt komme ekstra offentlige investeringer og løbende udgifter, og det kan være svært at opkræve licensafgifter og skatte, der både kompenserer herfor og samtidig bidrager markant til at dække gabet mellem forventede fremtidige udgifter og indtægter.


C. UDENRIGS- OG SIKKERHEDSPOLITIK

Sprog: Engelsk. Baggrundspapiret behandler de mulige sikkerhedsopolitiske konsekvenser ved at udnytte Grønlands mineralske naturressourcer og beskæftiger sig samtidig med at definere, hvordan man kan forstå geopolitik i en grønlandsk/dansk kontekst.


Papiret konkluderer, at Grønland har en særlig geopolitisk situation, fordi, hvad man ikke kan forudsige – og det gælder også sjældne jordarter og uran – ikke kommer at blive påvirket. Her konkluderer papiret, at Grønland har en særlig geopolitisk situation, fordi landet via sin geografiske placering har betydning for USAs sikkerhed. Dette gælder historisk set, for eksempel i forbindelse med 2. Verdenskrig. Men stadig i dag vil ændringer i Grønlands status og brugen af landets råstoffer have betydning for USA, som derfor stadig vil kunne have interesse i adgangen til landet. At Grønland således er en del af USA's interessesfære, er væsentligt at være opmærksom på, når Grønland skal agere – også i forhold til Danmark.

Ser man på det helt basalt sikkerhedsopolitisk, konkluderer det, at Grønland i dag ikke er, eller ser ud til at have potentielle til at blive, et land med truende militære konflikter. Derfor, og givet landets forholdsvis lille befolkning, har Grønland få grunde til og få muligheder for at udvikle egentlig grønlandske militære ressourcer. Uanset Grønlands statsretlige status, må Grønland således finde alternative veje, når landet skal etablere det nødvendige beredskab i forbindelse med search and rescue, men også i forbindelse med eksempelvis oliespild og lignende. Her konkluderer papiret, at sikkerheds garantier fra USA eller eventuelt medlemskab af NATO kan være mulige løsninger.

Ser man på situationen omkring råstofferne, konkluderer papiret, at Grønlands mineralske naturressourcer – og det gælder også sjældne jordarter og uran – ikke i sig selv har strategisk værdi. Dette skyldes, at den
vestlige verden i dag kan opfylde sit behov for disse råstoffer via det eksisterende verdensmarked.

Papiret konkluderer derfor, at selvom uran potentielt kan anvendes i atomvåben, så skal den virkelige årsag til konflikten mellem København og Nuuk vedrørende ophævelsen af nul-tolerancen ikke findes i et snævert forsvarspolitisk perspektiv.

D. MILJØEFFEKTER


Papiret tager sit udgangspunkt i, at efterforskning og udvinding af mineraliske råstoffer undgåeligt vil påvirke natur og miljø, og at disse påvirkninger kan forebygges og begrænses gennem myndighedsregulering.

Papiret påviser, at der er foretaget et betydeligt forskningsindsats og opbygning af viden til støtte for den miljømæssige regulering af råstofprojekter i Grønland, men at der stadig er behov for mere viden om de særlige arkiske forhold og råstofprojekternes påvirkning af disse. Den manglende viden medfører en usikkerhed i miljøåtgivningen og dermed brug af forsigtighedsprincippet, en usikkerhed der kan reduceres gennem yderligere vidensopbygning. Endelig er det væsentligt at få en forståelse af betydningen af, at økosystemerne, allerede før et eventuelt projekt sættes i gang, er udsat for en langtransporteret forurening, og at de er under forandring på grund af klimaændringer.

I papiret gives over et overblik over, hvordan råstofaktiviteter reguleres for at påvirke natur og miljø mindst muligt.

Reguleringen giver generelt myndighederne mulighed for:

a) at kræve relevante undersøgelser til belysning af miljøsårsmål udført inden projektgodkendelse
b) at opstille de nødvendige miljøkrav til aktiviteterne
c) at overvåge aktiviteterne miljøpåvirkning
d) at gribe ind med påbud hvis miljøpåvirkningen
   afviger fra det forventede og godkendte
e) stille krav til miljømæssig forsvarlig oprydning ved nedlukning og overvågning af affaldsdepoter efter nedlukning.

I papiret påpeges, hvordan forrige århundrederes miner har medført en uacceptabel forurening (Maarmorilik og Mestersvig), mens de nyere mineaktiviteter (Seqi og Nalunaq) er gennemført miljømæssigt forsvarligt og ikke har medført væsentlige miljøeffekter.


på hvordan den miljørisiko kan begrænses mest muligt. Dette gøres ved efterforskningsboring i Grønland ved at benytte de norske sikkerhedsforskrifter (NORSOK), som er blandt de skrappeste i international sammenhæng, ved at have to borerigge til rådighed så en aflastningsboring kan iværksættes meget hurtigt og ved krav om at boresæsonen afsluttes, sådan at en aflastningsboring kan nås inden islæg. Der er endnu ikke doku-
menteret effektive metoder til at bekæmpe oliespild i is og mørke. Sådanne metoder bør være udviklet før der gennemføres efterforskning og produktion i farvande med islæg. Til støtte for oliespildsberedskabet er der udviklet kort med henblik på identifikation af kyst-
strækninger, hvor beskyttelse bør prioriteres i tilfælde af oliespild (kystzoneatlas). Det anbefales videre i papiret at fortsætte det arbejde, der er startet for at udvikle et intelligent beredskab, som skal kunne benytte forskelli-
guge metoder til bekæmpelse af oliespild inkl. afbrænding på havet og dispergering. Metoderne skal benyttes efter en analyse af, hvad der samlet set giver mindst skade på miljøet (Net Environmental Benefit Analysis) og kan anvendes mere og mere præcist, efterhånden som der opbygges en større viden om forekomst og sårbarhed af dyr i vandsøjlen og på havoverfladen, samt om det naturlige nedbrydningspotentiale for olie i de forskellige havområder og på kysterne.

I papiret findes en række andre anbefalinger:

- et øget vidensgrundlag på centrale områder vil afdække væsentlige miljøproblemer med øget sikkerhed i en planlægningsfase, og dermed give bedre baggrund for at stille krav til lokalisering, teknologi, udledninger mv. Der kan derfor med fordel udarbejdes yderligere regionale SMV undersøgelser på landjorden, i forskvandsområder og tilgræs-
dende fjorde, og der er behov for yderligere forståelse af økotoxicitet og nedbrydning af kemikalier og oliekomponenter under arktiske forhold.

- der bør ved store projekter gennemføres miljøover-
vågnings på regionalt niveau. Denne overvågning skal ikke blot belyse en enkelt råstoffindustri,
miljøeffekter, men de samlede (cumulative) effekter på økosystemet af klimaændringer, langtrans-
portørende forurening, industri og fiskeri og fangst.

- en analyse af, hvad der samlet set giver mindst skade på miljøet (Net Environmental Benefit Analysis) og kan anvendes flere og mere præcist, efterhånden som der opbygges en større viden om forekomst og sårbarhed af dyr i vandsøjlen og på havoverfladen, samt om det naturlige nedbrydningspotentiale for olie i de forskellige havområder og på kysterne.

E. HISTORIE

Sprog: Dansk. Baggrundspapiret beskriver de historiske aktiviteter knytte til efterforskning og udnyttelse af råstoffer i Grønland og indkredser en række opmærk-
somhedsfelter, der kan være relevante for fremtidige projekter. Grønlands geologiske råstoffer har igennem hele historien haft en bevægelse. Antagelsen i papiret er, at der er mange erfaringer, man kan uddrage af de råstofaktiviteter, der allerede har været gennemført i Grønland, store som små. Papiret berører ligeledes de væsentligste offentlige debatter, som relaterede sig til specifikke aktiviteter og enkelte af de rapporter, som tidligere kommissioner har udarbejdet.

En stor del af baggrundspapiret fokuserer på de større projekter så som kryolitten fra livttuut, kul-
let fra Qullissat og bly og zink fra Den Sorte Engel (Maarmorilik), da disse har haft den største indflydelse på det grønlandske samfund. Ligeledes fremstilles udviklingen af de politiske forhold og institutioner med betydning for råstofaktiviteterne. Gennemgangen af-
sluttes med en række opmærksomhedsfelter af specifik og generel karakter, som kan udgøre et udgangspunkt for en ”oversættelse” af de historiske erfaringer til nutidige forhold og forventninger. Et af fællesstrækkerne er eksempelvis, at der er en relativt lille erfaring med at få ansat grønlandske arbejdskraft i råstofprojekterne. Tre projekter fremhæves specielt, da de repræsenterer forskellige erfaringer med ansættelse af grønlands 
askeforhold.

- Kulminen ved Qullissat fungerede i perioden 1924

til 1972. Arbejderne i minen var grønlændere, men
også endelke udefrakommende specialister (teknikere
og ingeniører). Kulminebyen var en funktioner enhed med et rigt kulturliv. Da en nedgang i minedriften førte
til lukning i slutningen af 1960’erne, blev det oplevet
om nødvendigt indføre skærpede krav for råstof-
aktiviteten. Overvågning af udvalgte indikatorer på
økosystem niveau vil være en vigtig del af en mere
økosystem baseret forvaltning der bedre kan hånd-
tere udfordringerne med regulering og tilpasning i
et miljø under hurtig forandring på grund af blandt
andet klimaforandringerne.

- for at forbedre oliespildsberedskabet i fremti-
den yderligere er der behov for præcise krav til
industrien og koordineret forskning, udvikling og
opbygning af beredskab i Rigsfællesskabet og
internationalt. Selvom ansvarsfordelingen formelt
er klar, synes der i Rigsfællesskabet at være behov
for mere synergi og fælles fokus på at løfte denne
store opgave.

38 | UDVALGET FOR SAMFUNDSGAVNIG UDNYTTELSE AF GRØNLANDS NATURRESSOURCER | JANUAR 2014
efter et mineprojekt skal planlægges. Erfaringerne herfra peger også mod vigtigheden af på forhånd at tage stilling til, hvilken relation mellem samfund og råstofaktivitet man ønsker på kort og lang sigt (for eksempel en minelejr eller et decideret minesamfund).


- Bly- og zinkminen ved Maarmorilik blev drevet af udenlandske firmaer, og et mindretal af arbejdsstyrken var grønlandsk. Trods udfordringer for disse grønlandsk arbejdere, blandt andet sproget, fungerede samarbejdet mellem udenlandske og grønlandsk arbejdere. Der var imidlertid stor diskussion i medierne og i politiske kredse angående den lave andel af grønlandsk arbejdsraft i minen.

Baggrundspapiret behandler også kompetencefordelingen og de institutionelle rammer mellem Danmark og Grønland. Her peger den historiske gennemgang på, at hjemtagelsen af råstofområdet til Grønland har stor politisk betydning, men også at kontrollen og administrationen med området stadig er delt. Eksempelvis ligger vidensinstitutionerne i Danmark, mens råstofadministrationen er i Nuuk.

**F. SAMFUNDSEFFEKTER**


I papiret beskrives, hvordan projekter kan inddeles i en række faser, før, under og efter råstofindvinding, herunder de indledende beslutningsfaser. Beslutningsfasen er den fase, som går forud for tildeling af en tilladelse til efterforskning af råstoffer i et bestemt område, der kan føre til et egentligt projekt på sigt. Effekterne af projektternes faser kan være meget forskellige og internt...
afhængige, hvorfor det er væsentligt at adressere de mulige samfundsmæssige effekter og afveje positive og negative konsekvenser for de enkelte faser og identificere faresignaler allerede i beslutningsfasen.


Papiret konkluderer, at IBA’erne med fordel vil kunne bruges mere strategisk og langsigtet, end tilfældet er i dag. Eksempelvis identificeres der et behov for at tænke uddannelse og forskning ind og afsætte midler til dette via IBA. Herved kan det sikres, at samfundet også på længere sigt – og på et nationalt, frem for som i dag på et meget lokalt, niveau - får gavn af de aftaler, råstofsel- skaberne indgår i. Der argumenteres for at selskaberne risikerer at investere i kortsigtede goder for lokalbefolk- ningen, som eksempelvis sportsanlæg, frem for en mere langsigtet opbygning af samfundet.

For at sikre varetagelsen af de mere langsigtede mål, foreslås det, at der nedsættes et uafhængigt panel, som hjælper med at identificere mulige strategiske mål til gavn for samfundet. Endvidere tilsynes det, at pro- jektternes interessenter, herunder borgere og relevante NGO'er, inviteres til at deltage i identifikationen af disse mål. Samlet set konkluderes det, at behovet for at styrke civilsamfundets muligheder for at indgå i kvalificeret dialog med virksomheder og beslutningstagere er stort. Generelt er forbindelsen mellem myndigheder og befolkning for svag. Samtidig ses der et behov for at øge kapaciteten i Centraladministrationen i forbindelse med håndteringen af de meget komplicerede råstofprojekter.

Dels for at kunne give de store selskaber den betjening og det modspil, der kræves, dels for at sikre gennemsig- tighed i forvaltningen.

I papiret noteres det også, at der i dag er flere orga- nisationer i Grønland, der på frivillig basis er gået ind i arbejdet med at skabe debat og informere om mulige projekter og deres konsekvenser, som de mener mangler i forbindelse med inddragelse af borgere. Dette ses som en stærk indikator på, at behovet for bedre information er reelt, og tyder på behov for større fokus på at motivere øget produktion og distribution af viden om råstofprojekter, med udgangspunkt i lokale interesseområder.

Endnu en væsentlig pointe i papiret er behovet for et øget fokus på “due diligence” – rettidig omhu. Med rettidig omhu menes der, at man allerede i de meget tidlige faser bør have fokus på borgerinndragelse, der i dag falder for sent. Den tidlige inddragelse bør blandt andet benyttes til dialog mellem de forskellige interes- senter om, hvilke mål de hver især har med borgerin- ndragelsen, således at myndighederne har et solid grundlag, som kan bruges til at sætte mere specifikke standarder for inddragelsen. Dialogen bør ligeledes omhandle, hvilken retning man ønsker for samfundet på længere sigt, samt hvordan de kommende konkrete projekter bidrager til eller eventuelt forhindrer at disse mål nås. Det argumenteres, at man på dette grundlag vil kunne tage en mere kvalificeret dialog om fordele og ulemper ved de enkelte projekter.

G. JURIDISKE FORHOLD


Herefter indeholder det en gennemgang af en række af de juridiske forhold, som er relevante for udnyttelsen af råstoffer.

Selvstyres repræsentant, NunaOil, kan optræde som trykkelig stilling til betydningen af, at det Grønlandske regelsæt. Der er endvidere ikke i lovgivningen taget ud

den synes at være et vist overlap mellem to forskellige

I baggrundspapirets gennemgang af en række standard-og moddeltilfælde for udvindingsprojekter vises, at disse alle er bygget ganske ens og systematisk op. Forskellige bestemmelser tilsiger på forskellig måde at sikre grønlandske interesser i forbindelse med råstof-

erstatningsretlige regler anvendelse. Spørgsmålet om det nærmere samspill mellem disse to regelsæt mangler belysning. De grønlandske regler om ansvar for arbejds-
skader gælder for alle arbejdstagere i Grønland.

Vedrørende spørgsmålet om udvinding af mineralde-
poter med et uranindhold, konkluderer papiret, at det vil være nødvendigt at gøre sig klart, hvorvidt man vil tillade udvinding af uranen som et biprodukt med eksport for øje. Tillades det ikke at gøre uranen til et biprodukt, vil det være et affaldsstof, der vil skulle håndteres i forhold til de miljø- og sundhedsmæssige

erst悄givne aktører som rettighedshaverens ansvar for forure-

fællesskabets forpligtelser. Af særlig væsentlig er den regulatoriske ramme, at lovgivningen på området gennemgående er af god kvalitet og fuldt på højde med sammenlignelige retssystemer.

H. VÆRDISKABELSE OG ALEDTE

Sprog: Engelsk. Baggrundspapiret beskriver de faktorer, som har indflydelse på værdiskabelse i forbindelse med råstofudvindingsprojekter.

Papiret beskriver en række regionale ”inputfaktorer” med betydning for værdiskabelsen, såsom tilgængelighed og konkurrencedygtigheden i forhold til arbejdskraft og underleverandører. Også betydningen af udviklingskoncepter og teknologi i mineselskaber og efterforskningsselskaber beskrives. Af særlig væsentlig

h. værdiskabelse og afledte effekter

poter med et uranindhold, konkluderer papiret, at det

Vedrørende spørgsmålet om udvinding af mineralde-

skader i hovedsagen underlagt grønlandsk

lovgivning. I et vist omfang finder dog også danske
produktionsniveau i området, administrative kompetencer, kvaliteten af underleverandører, risikovillig kapital og graden af entreprenørskabskultur.

Papiret konkluderer, at selvom der i Grønland er mange positive tiltag, har landet også den store ulempe, at der er begrænsede ressourcer til rådighed på de fleste af de nødvendige inputfaktorer. Det betyder, at timing af nye projekter, kontrakter der giver flere rettigheder til producenten og partnerskaber med virksomheder og regeringer i nabolande vil være afgørende faktorer for, at projekterne kan lykkes.

En væsentlig pointe i baggrundspapiret er, at selvom det er muligt at køre mange projekter sidelevende i efterforskningsfasen, vil det være yderst risikabel at gøre det samme i en udnyttelsesfase. Dette hænger også sammen med Grønlands afhængighed af det meget ustabile marked for både levende og udtømmede naturressourcer. Vælger Grønland at investere massivt i udviklingen af råstofudvinding, kan en global konjunkturledning få ødelæggende virkning på Grønlands økonomi. Disse risikofaktorer indikerer også, at mange af efterforskningsseelskabernes prognoser for jobskabelse og indtægter til det grønlandske samfund muligvis er for optimistiske. Her ville det være en fordel, hvis uafhængige analyseer, som trækker på erfaringerne fra andre lande med høje omkostningsniveauer, blev inkluderet i virksomhederernes overslag.

På lang sigt har Grønland et reelt potentiale som productant af hårde mineraler og olie. Den konkrete værdiskabelse er dog svær at forudsige, fordi den vil være afhængig af priserne på det globale marked og den faktiske udvinding.

Papiret konkluderer, at den grønlandske centraladministration og andre offentlige institutioner er veludviklede, men har problemer på grund af deres lille størrelse. Der er en udpræget mangel på private virksomheder og risikovillig kapital. Dette forhold øger presset på Selvstyret.


1. INTERNATIONALE ERFARINGER

Sprog: Dansk. Baggrundspapiret beskriver erfaringer fra 6 forskellige råstofprojekter i storskala i Norge, Island, Canada og Alaska. Alle eksempler beskriver konstruktionsfasen og produktionsfasen i projekterne, og beskæftiger sig derudover med projektens påvirkning af lokalsamfundet, uddannelse, arbejdsmarked, boligmarked mm. Eksemplerne beskriver projekter i forskellige faser af deres livscyklus og er særligt udvalgt, fordi de på forskellige områder, kan sammenlignes med Grønland, og de udfordringer landet står overfor på områder som eksempelvis infrastruktur, arbejdskraft, uddannelse og borgerinddragelse.

Eksempler fra Island er aluminiumsværkerne ISAL og Fjardal:

ISAL har 450 ansatte. 70 personer med videregående uddannelse, 100 faglærte og resten ufaglærte med korte kurser. En del unge under uddannelse finder ansvaret i sommerferien. Virksomheden fremstår attraktivt med mange personalagedeg. Løbende kurser og samarbejde med fagforening giver loyalitet og kontinuitet. En uformel aftale om primært at benytte lokal arbejdskraft, har vist sig at give resultater. Virksomheden er desuden et eksempel på en høj grad af borgerinddragelse. Lokalbefolkningen er blevet spurgt og har stemt for udvidelse af ISAL. Virksomheden har derfor nu besluttet at udvide produktionen inden for eksisterende rammer.

Fjardal har 450 ansatte. I konstruktionsfasen havde selskabet væsentligt flere ansatte – dog få lokale. I driftsfasean ansatte lokale med høje omkostningsniveauer, blev inkluderet i virksomhederens overslag.


I de undersøgte cases har andelen af udenlandsk arbejdskraft i konstruktionsfasen været relativt høj, og forventninger om brug af lokale leverandører i anlægsfasen er ikke blevet opfyldt. Erfaringer fra Island viser også, at processer med en høj grad af borgerinddragelse er medvirkende til at skabe gensidigt gode relationer
mellem befolkning og virksomhed, ligesom der er erfaringer med at inddragelse af miljøorganisatiner kan have positiv betydning for udarbejdelse af relevante miljøvurderinger mv.

Beskrivelsen af erfaringerne fra Norge tager udgangspunkt i aluminiumsværket SØRAL med 380 ansatte og ÅRDAL, som i lange perioder har haft over 1000 ansatte, og dermed har domineret udviklingen i lokalsamfundet på omkring 5500 indbyggere. Værket er under trinvis nedlukning, og den norske regering har sat ind med midler, der støtter opbygningen af alternative aktiviteter, som skal erstatte de mange tabte arbejdspladser.

Olie- og gasindustrien i Norge er stor, og baggrundspapiret beskæftiger sig derfor naturligt med denne. Her tages udgangspunkt i Snøvit-gasfeltet. Omkring 1500 personer har været ansat i anlægsfasen. I modsætning til tidligere storskalaprojekter har den norske regering ikke forlangt, at der primært skulle ansættes lokal arbejdskraft, hvilket har haft store konsekvenser. Der har været bekymring over en forøgelse på 1500 personer udefra i lokalområdet, men dette er forløbet smertefrit, og har blot ført til større omsætning i den nærliggende by. En negativ konsekvens har været stigende boligprier i området.

Erfaringerne fra Norge viser, at bestemmelser om anvendelse af lokal arbejdskraft kan gøre en forskel for lokalområderne. I Norge har man desuden arbejdet med en distriktpolitik, hvor man har forsøgt at decenterlise statlig virksomhed med henblik på at støtte yderområderne.


Olieindustrien beskæftiger 7-8000 personer, men andelen af lokalansatte er meget lille. Størstedelen er faglærte arbejdere med tidligere erfaring fra olieindustri, mens en mindre andel er administrative medarbejdere.

Det er kendetegnende, at olieindustrien i vidt omfang foretrækker erfarne personer, som er trænet af selskaberne selv. Dette gør det svært for unge i småområderne at finde ansættelse.

Langt de fleste vælger at blive boende, der hvor de kommer fra. Det er muligt på grund af olieindustriens struktur med 2 ugers arbejde og 2 ugers fri. En del vælger dog også at flytte til større byer, når de får højere indtægt. Dermed fører råstofprojekterne potentielt til affolkning af mindre områder.

Samlet ser viser erfaringerne fra Alaska, at etablering af en fond kan gøre en endog meget stor forskel. Til gengæld er forbindelsen til lokalsamfundene næsten udelukkende foregået gennem overførsler fra denne fond, selvom der dog er sket nogen udvikling af serviceerhverv som følge af olieindustrien. Alaska har således ingen særlige erfaringer at byde på, når det gælder borgerinddragelse. Og endelig er der markant erfaring, at de manglende kvalifikationer hos de lokale gør det svær for dem at finde ansættelse.

Erfaringerne fra olie- og gasudvindingen i Canada viser, at projekterne genererer betydelige lokale investeringer,
og at behovet for arbejdskraft har vist sig større end først beregnet. modsat alaska er fagforeningerne her stærke, og der lægges stor vægt på ansættelse af lokal – eller i det mindste canadisk - arbejdskraft. Der er etableret målrettede uddannelser, som kvalificerer lokale til arbejdet i industrien, og virksomhederne mulvirk der til at finansiere dette, ligesom de medvirk til igangsættelse af lokale virksomheder. Det vurderes ikke, at projektene har haft stor effekt på befolkningens bostætselsesmønster. En positiv effekt kan spores i form af mindre udvandring, og lokaløkonomisk har projekterne effekt i form af indtægter til underleverandører og servicevirk samheder. Endelig har man gjort en indsats for at isolere aktiviteterne fra det omkringliggende samfund ved at opbygge lejre i udvindingsområderne, som eksempelvis har eget sundhedspersonalet. Dette har medvirket til at tage noget af presset af det offentlige sundhedsvæsen.

J. ASIEN


Baggrundspapirets gennemgang viser, at alle tre asiatiske lande har en interesse i det arktiske område. Landenes økonomiske vækst - tilsammen bidrager de med 75 % af Asiens samlede BNP - og klimaforandringer har bidraget til denne interesse. Den primære interesse for de asiatiske lande er, som det ser ud i disse år, de mulige kommende sejludvindinger i Grønland.

Derudover ses en stigende forskningsmæssig interesse i det arktiske område. Den kinesiske regering har sat midler af til arktsk forskning, blandt andet etablering af Polar Research Institute of China i Shanghai.

Fælles for de asiatiske lande er deres særlige erhvervsstruktur med flere store statssejede virksomheder og/eller monitorering fra regeringen af virksomhederens investeringer i udlandet. Det er dog væsentligt at bemærke, at denne struktur ikke (længere) betyder, at virksomhederne kommercielle interesser sættes i baggrunden til fordel for regeringens eventuelle strategiske interesser. Forudsættningen for asiatisk investeringen i de grønlandske råstofprojekter er derfor først og fremmest, at projekterne vurderes som økonomisk rentable.


Kinesiske virksomheder er i dag aktive i det arktiske område og har blandt andet investeret i det grønlandsk og islandske projekt, KANUMAS, som fra 1989 foretog en række geologiske undersøgelser med råstofprojekter, indeholder flere problemer. Dels bidrager debatten om Kina til at tegne et billede af Kinas interesse, som ikke stemmer overens med virkeligheden. Dels har konsekvensen været, at der ikke har været fokus på øvrige asiatiske lande, som kan være så væsentlige at beskæftige sig med i en grønlandsk kontekst. Papiret er, at den megen omtale af Kinas mulige kommercielle interesse, der blandt andet bundet i tilskud til tilskud til tage noget af presset af det offentlige sundhedspersonale. Dette har medvirket til at tage noget af presset af det offentlige sundhedsvæsen.

Kinesiske virksomheder er i dag aktive i det arktiske område og har blandt andet investeret i det grønlandsk og islandske projekt, KANUMAS, som fra 1989 foretog en række geologiske undersøgelser med råstofprojekter, indeholder flere problemer. Dels bidrager debatten om Kina til at tegne et billede af Kinas interesse, som ikke stemmer overens med virkeligheden. Dels har konsekvensen været, at der ikke har været fokus på øvrige asiatiske lande, som kan være så væsentlige at beskæftige sig med i en grønlandsk kontekst. Papiret er, at den megen omtale af Kinas mulige kommercielle interesse, der blandt andet bundet i tage noget af presset af det offentlige sundhedspersonale. Dette har medvirket til at tage noget af presset af det offentlige sundhedsvæsen.

Kinesiske virksomheder er i dag aktive i det arktiske område og har blandt andet investeret i det grønlandsk og islandske projekt, KANUMAS, som fra 1989 foretog en række geologiske undersøgelser med råstofprojekter, indeholder flere problemer. Dels bidrager debatten om Kina til at tegne et billede af Kinas interesse, som ikke stemmer overens med virkeligheden. Dels har konsekvensen været, at der ikke har vært fokus på øvrige asiatiske lande, som kan være så væsentlige at beskæftige sig med i en grønlandsk kontekst. Papiret er, at den megen omtale af Kinas mulige kommercielle interesse, der blandt andet bundet i
på behovet for at opsøge flere kilder til råstoffer i fremtiden. Der er konstateret en stigning i de japanske virksomheders investeringer i udenlandske råstofprojekter, også efter finanskrisen. De japanske virksomheder er opmærksomme på det grønlandske potentielle, men er bekymrede for, hvorvidt forekomsterne vil være økonomiske rentable. Den japanske mineindustri har bedt regeringen om øget støtte, herunder også om en ændring af støttesystemet, således at det vil blive mere interessant for de japanske virksomheder at gå ind i projekter i udviklede lande.


Asiens – især Kinas – interesse for Grønland skaber overskrifter. Der er eksempler på at kinesiske økonomiske aktiviteter i udlandet har skabt problemer, og at forholdet mellem den lokale befolkning og de kinesiske investorer og deres repræsentanter har medført uoverensstemmelser og konflikter. Men disse problemer har ikke været væsentlige for konflikter mellem lokalbefolkningen og investorer fra andre dele af verden.

Et begrænset antal råstofprojekter kan være en fordel for Grønland. Foto: Minik Rosing
2. DE STØRSTE PROJEKTER I PIPELINE OG DERES SAMFUNDSØKONOMISKE EFFEKT

Det er yderst vanskeligt at finde valide tal for, hvor stort et provenu selskaberne regner med at få ud af råstof-projekterne, og hvor meget der som følge heraf kan blive en indtægt for Grønland.

Vi er i den nedenstående oversigt gået ud fra tal og estimater, som er fundet på selskabernes hjemmesider, i offentligt tilgængelige oplæg fra Råstofdepartementet, konsulentrapporter mv. Oversigten viser nogle enkelte nøgletal for de største af de projekter, der på tidspunktet for udvalgets arbejde, af Råstofstyrelsen og andre kilder vurderedes til at være længst fremme.

Det ses i flere tilfælde, at der er meget store intervaller for de estimerede indtægter og for antallet af medarbejdere, der formodes at blive ansat i projekterne. Dette indikerer, at det kan være meget vanskeligt, også for virksomhederne selv, at forudsige hvor meget arbejdskraft et givent projekt vil få behov for, og hvor store indtægter det vil være muligt at generere.

Endelig indeholder alle projekterne en række risiko-faktorer, som ikke altid fremgår tydeligt. Det kan være udfordringer i forbindelse med klimaet, logistikproblemer eller svingende priser på det globale marked. Disse faktorer kan alle medvirke til at forsinkes, fordybes eller simpelthen umuliggøre projekter.

<table>
<thead>
<tr>
<th>GME – Kvanefjeld</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Levetid:</strong> 30 år</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Indtægter:</strong> 37 mia. kr. i direkte indtægter i projektets levetid og mellem 1,5 og 4 mia. kr. i indirekte indtægter. Hertil kommer indkomstskatter fra underleverandører.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Antal ansatte:</strong> Det er estimeret, at 380 personer vil kunne finde ansættelse i driftsfasen.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Ironbark – Citronen Fjord</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Levetid:</strong> 12-15 år</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Produktion:</strong> Ansøgning forventes i 2014.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Indtægter:</strong> 115 mio. kr. i indkomstskatter per år og 152 mio. kr. per år i selskabskat. Hertil kommer indkomstskatter fra underleverandører. Samlet årlig indtægt til det grønlandske samfund altså 267 mio. kr.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Antal ansatte:</strong> I alt forventes projektet at generere 2,2 mia kr. i direkte indtægter og 1,5 mia kr. i indirekte indtægter i minens levetid.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>London Mining – Isua</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Levetid:</strong> 15 år</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Produktion:</strong> Minen vil – hvis finansiering opnås i 2014 - kunne producere malmkoncentrat fra 2017.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Indtægter:</strong> London Mining regner med en indtægt til det grønlandske samfund på 32 mia. kr. over 15 år. Heraf udgør de direkte indtægter omkring 28,5 mia. og de indirekte 3,5 mia. kr.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Antal ansatte:</strong> Op til 3000 personer i anlægsfasen. Mellem 6-800 personer i driftsfasen.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

**London Mining – Isua**
Selskabet sigter på at opnå finansiering i 2014. I konstruktionsfasen vil provenuet for Grønland være personbeskatning af arbejdsstyrken fratrukket skattemæssigt undskud i opbygningsfasen.

**Levetid:** 15 år

**Produktion:** Minen vil – hvis finansiering opnås i 2014 - kunne producere malmkoncentrat fra 2017.

**Indtægter:** London Mining regner med en indtægt til det grønlandske samfund på 32 mia. kr. over 15 år. Heraf udgør de direkte indtægter omkring 28,5 mia. og de indirekte 3,5 mia. kr.

**Antal ansatte:** Op til 3000 personer i anlægsfasen. Mellem 6-800 personer i driftsfasen.
3. **GRØNLAND I TAL**

**Grønland er verdens 12. - største land...**
Et areal på 2.166.086 km² – 50 gange større end Danmark. Turen fra nord til syd svarer til turen fra København til Istanbul.

**... med en meget lille befolkning**
Der bor 56.370 personer i hele Grønland. Heraf bor omkring 16.500 i Nuuk. Omkring 48.000 bor i de grønlandske byer, mens 8200 bor i bygderne.

**... som bliver stadig mindre og ældre**
Det samlede folketal forventes i de kommende 20 år at falde fra de nuværende 56.370 personer til 56.000 i 2020 og 55.000 i 2030. I 2040 vil der bo omkring 2.500 færre i Grønland end i dag.

**Arbejdsløsheden er høj...**
I august 2013 var der registreret 2.850 arbejdssøgende i byerne mod 2.607 personer i samme måned året før. Arbejdsløsheden er på 26.791 personer (2011). Arbejdsløsheden per måned i gennemsnit er 9,4 %.

**...og få har en uddannelse**
70 % af befolkningen mellem 15-64 år har kun en folkeskole-uddannelse. 1474 personer startede i 2011 på en uddannelse. Heraf gennemførte cirka 50 %: 406 faglærte, 133 på mellemlæng udd., 46 på lang videregående uddannelse.

**Økonomien er lille....**
Landets samlede BNP er på 13,1 mia. kr. Heraf udgør bloktillskuddet fra Danmark 3,5 mia.kr.

**...med relativt få og små virksomheder**

4. **OM UDVALGET**

Udvalget for samfundsgavnlig udnyttelse af Grønlands naturressourcer blev formelt nedsat den 1. marts 2013, og kommissoriet for arbejdet lyder således:

**A. UDVALGETS KOMMISSORIUM**

“Udvalget sammensættes af 3-5 medlemmer udpeget af Ilisimatusarfik og 3-5 medlemmer udpeget af Københavns Universitet. Medlemmerne udpeges af de to universiteters respektive rektorer og sammensættes af personer med særlig ekspertise inden for de relevante fagfelter. Rektorerne for de to universiteter udgør den overordnede styregruppe sammen med to faglige repræsentanter fra udvalget, det vil sige én udpeget af hver af de to institutioner. Rektorerne udpeger i fælles skab en formand for udvalget.

De to universiteter etablerer et særligt sekretariat til undervisning af udvalget, der efter nærmere aftale også kan trække på ekspertise udefra eller fra andre dele af Ilisimatusarfik eller Københavns Universitet.

Udvalgets opgave er at undersøge hvad parter i Grønland og Danmark i fællesskab kan gøre for at sikre en samfundsgavnlig udvinding af Grønlands naturressourcer samt at formulere mulige forslag til konkrete skridt, der kunne tages af grønlandske og danske parter, hver for sig og i fællesskab. Udvalgets forslag bør sigte på tiltag, der på samme tid styrker det grønlandske samfunds mulighed for at få direkte gavn af investeringer i udvindingen af Grønlands naturressourcer, herunder ikke mindst når det gælder skabelsen af arbejdspladser, og som samtidig åbner for et mere aktiv rolle for dansk erhvervsliv og danske investeringer.

Udvalget skal færdiggøre og offentliggøre sin betænkning senest ved udgangen af 2013 og i en form som også er egnet som grundlag for offentlig debat. Udvalget bedes analysere:


2. Forskellige modeller for at tilvejebringe den nødvendige finansiering, herunder tilgængelighed af dansk/
grønlandsk kapital samt internationale muligheder, blandt andet i Norden og Europa/EU.

3. Erfaringer med lovgivningsmæssige og kontraktlige rammer for udenlandsk finansieret og udført mineraludvinding i andre højtudviklede lande, som Norge, Canada og Australien.


5. Hvordan forskellige kategorier af udnyttelse af naturgivne ressourcer og finansiering af disse kan skabe værdi i Grønland og Danmark, både i form af erhvervsmuligheder, uddannelse, forskning, skatteindtægter og opbygning eller understøttelse af infrastruktur.

6. Udover ovennævnte forhold kan udvalget også indrage andre emner, som det måtte finde essentielle for at sikre en samfundsgavnlig udnyttelse af naturgivne ressourcer i Grønland.”

B. DISSENS
Gudmundur Alfredsson har ønsket at afgive dissens, som følger herunder:

“Preparedness is good and that is true for the debate about the exploration and exploitation of natural resources in Greenland, and this report raises a number of issues worthy of careful consideration.

I do, however, object to the report’s repeated references to and emphasis on the involvement and participation of Denmark (and the so-called Commonwealth) in the exploitation of these resources. This approach seems rooted in the colonial past and not as an earned or deserved privilege, especially as this is done without looking at whether this avenue of continued Danish involvement is in the best interest of Greenland and the Greenlanders, and without subjecting a possible Danish role to desirable competition from other countries if or when greater interest, more expertise or better conditions, prices and/or support would be available.

At the same time, maybe for related reasons of supposed Danish entitlement, the report tends to talk down to and is unnecessarily negative and pessimistic about the independence option and the ability of the Greenlanders to do things by themselves and for themselves. For example, it borders on the absurd to claim that independence would result in undermining traditional culture, such as hunting and fishing; this goes against history in Greenland and in other colonial situations.

Additionally, there is no mentioning of free association in relation to the existing self-government or as a future constitutional option, with an enhanced ability to engage in international relations and international cooperation.”

C. ARBEJDSFORM
Udvalgsarbejdet er udført over perioden marts til december 2013. Udvalget har afholdt 8 møder for at drøfte råstoftemaet fra forskellige vinkler, herunder fire dages internat i Grønland, hvor udvalgets medlemmer mødtes med aktører på råstofområdet. Udvalgets medlemmer har alle bidraget til et eller flere baggrundspapirer, som kan læses på udvalgets hjemmeside: http://nyheder.ku.dk/grønlands-naturressourcer/

Baggrundspapirerne er baseret på eksisterende forskning. Tovholderne har selv været ansvarlige for at indsamle materiale og informationer fra relevante personer både fra udvalget og udenfor udvalget. Alle baggrundspapirerne er peer reviewed. Det er på baggrund af baggrundspapirerne, suppleret med input fra aktører på råstofområdet og inddragelse af relevant supplerende materiale, hvor det er fundet nødvendigt, at denne rapport er skrevet.

D. MEDLEMMER
Udvalgets medlemmer er udpeget af rektor for Københavns Universitet, Ralf Hemmingsen og rektor for Ilisimatusarfik, Tine Pars. De to rektorer har hver især udpeget omkring halvdelen af udvalgets medlemmer. Formanden for udvalget er udpeget i fællesskab. Medlemmerne forsker alle i områder, som rektorerne har fundet relevante i relation til udnyttelsen af råstofferne i den grønlandske undergrund.

Professor Minik Rosing er formand for udvalget. Udvalgets arbejde er blevet fulgt af en styregruppe bestående af udvalgets formand samt de to rektorer.

Udvalget er tværvidenskabeligt og består af 13 forskere fra 9 forskningsinstitutioner. Sammen dækker udvalgets medlemmer en lang række fagområder fra jura og økonomi til biologi og geologi.

20. Baggrundspapiret “Value creation and ripple effects” er ikke peer reviewed.
Professor Minik Rosing (formand for udvalget)  
Statens Naturhistoriske Museum på Københavns Universitet.

Fagområde: Geologi. Blandt andet forskning i den geologiske udforskning af Grønland med fokus på dannelsesmiljøet for de ældste sedimenter på Jorden, som findes i Isua ved Nuuk.

Udpeget af: Ilisimatusarfik og Københavns Universitet

Baggrundspapire: Ansvarlig for papiret ”Den geologiske baggrund for Grønlands naturressourcer”. Papiret er peer reviewet af Karen Hanghøj, GEUS og Flemming Christiansen, GEUS.

Forsknings- og rådgivningschef Anders Mosbech  
Institut for Bioscience - Arktisk Miljø, Aarhus Universitet og tilknyttet DCE Nationalt Center for Måling og Miljø, og Arktisk Center ved Aarhus Universitet


Udpeget af: Ilisimatusarfik


Lektor Anne Merrild Hansen  
Institut for Planlægning, Aalborg Universitet.

Fagområde: Civilingeniør, planlægning. Blandt andet forskning i strategiske miljøvurderinger og vurdering af samfundsøkonomisk værdi (VSB) med fokus på at vurdere risici, samt øge de positive virkninger og reducere de negative virkninger, for lokalsamfundene og mineselskaberne i Grønland.

Udpeget af: Ilisimatusarfik

Baggrundspapire: Ansvarlig for baggrundspapiret ”Community impacts”. Papiret er peer reviewet af Peter Croy, P. Geol. International Environment and Development Advisor, Canada og Professor Frank Vanclay, Rijksuniversiteit, Groningen

Professor Bent Ole Gram Mortensen  
Juridisk Institut, Syddansk Universitet.

Fagområde: Jura. Blandt andet forskning i juridiske problemstillinger inden for energisektoren, herunder olie- og gasudvinding, vedvarende energi og elforsyning.

Udpeget af: Ilisimatusarfik

Baggrundspapire: Medansvarlig for baggrundspapiret ”Juridisk baggrundspapir”. Papiret er peer reviewet af Thomas Trier Hansen, ‘Nordic Law Group’

Professor Vibe Garf Ulfbeck  
Leder af Center for Virksomhedsansvar

Fagområde: Jura. Blandt andet forskning i formueret, erstatningsret og kontraktudformninger mellem offentlige og private aktører. Medansvarlig for baggrundspapiret ”Juridisk baggrundspapir”.

Udpeget af: Københavns Universitet

Baggrundspapire: Medansvarlig for baggrundspapiret ”Juridisk baggrundspapir”. Papiret er peer reviewet af Thomas Trier Hansen, ‘Nordic Law Group’

Professor Gudmundur Alfredsson  
Professor ved ‘Polar Law’, Akureyri Universitet, Island og Ilisimatusarfik.

Fagområde: Jura. Hovedsagligt forskning i folkeret og menneskerettigheder.

Udpeget af: Ilisimatusarfik

Baggrundspapire: Bidrag til baggrundspapiret om juridiske aspekter. Papiret er peer reviewet af Thomas Trier Hansen, ‘Nordic Law Group’

Lektor Frank Sejersen  
Lektor ved Institut for Tvoærkulturelle og Regionale Studier, Københavns Universitet.


Udpeget af: Københavns Universitet


Seniorforsker Geir Helgesen  
Leder af Nordisk Institut for Asien Studier, Københavns Universitet.

Fagområde: Asien studier. Forskning i asiatiske forhold med fokus på kultur, politik og samfundsopbygning, samt komparative studier i nordiske og asiatiske samfundsforhold.

Udpeget af: Københavns Universitet


Klaus Georg Hansen  
Institutleder, Ilisimatusarfik.

Fagområde: Etnografi. Blandt andet forskning i borgerinddragelse og demokratisaspekter ved politiske beslutningsprocesser og problemstillinger omhandlende
demografi og urbanisering i Grønland.

**Professor Mikkel Vedby Rasmussen**

Leder af Center for Militære Studier på Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

**Fagområde:** Sikkerheds- og forsvarspolitik. Blandt andet forskning i dansk sikkerheds- og forsvarspolitik og udfordringerne for det danske forsvar i Arktis.

**Udpeget af:** Københavns Universitet

**Baggrundspapir:** Ansvarlig for baggrundspapiret “Greenland Geopolitics: Globalisation and Geopolitics in the New North”. Papiret er peer reviewet af Ulrik Pram Gad, Center for Advanced Security Theory og Jon Rahbek-Clemmensen, Center for Militær Studier

**Professor Odd Jarl Borch**

Nordland Universitet, Norge.

**Fagområde:** Økonomi. Blandt andet forskning i erhvervsudvikling og offshore projekter i arktiske egne. Fokus på entreprenørskab, innovation og regional udvikling.

**Udpeget af:** Ilisimatusarfik

**Baggrundspapir:** Ansvarlig for baggrundspapiret “Value creation and ripple effects”.

**Seniorforsker Rasmus Ole Rasmussen**

Seniorforsker, Nordregio

**Fagområde:** Geografi. Blandt andet forskning i regional udvikling og konsekvensvurderinger ved produktionsomlægninger i arktiske samfund.

**Udpeget af:** Ilisimatusarfik

**Baggrundspapir:** Ansvarlig for baggrundspapiret om internationale erfaringer. Papiret er peer reviewet ved forelæggelse og diskussion med Professor Lawrence C. Hamilton, University of New Hampshire.

**Professor Søren Bo Nielsen**

Professor i offentlig økonomi ved Økonomisk Institut, Copenhagen Business School (CBS).


**Udpeget af:** Ilisimatusarfik

**Baggrundspapir:** Ansvarlig for baggrundspapiret om økonomi. Papiret er peer reviewet af Søren Bjerregaard, kontorchef i Økonomi- og Indenrigs ministeriet og Diderik Lund, professor i økonomi ved Oslo Universitet.

Til gavn for Grønland

Udvalget for samfundsgavnlig udnyttelse af Grønlands naturressourcer

24. januar 2014

Udgiver

Ilisimatusarfik, Grønlands Universitet

Postboks 1061, Manutooq 1

3905 Nuussuaq

Grønland

www.ilisimatusarfik.gl

og

Københavns Universitet

Nørregade 10, Postboks 2177

1017 København K

Danmark

www.ku.dk

Redaktion

Minik Rosing

Rebekka Knudsen

Tryk

Nofo Print

Design

Kliborg Design