



AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Aalborg Universitet

Til gavn for Grønland

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):

Udvalget for samfundsgavnlig udnyttelse af naturressourcer i Grønland (2014). *Til gavn for Grønland*. Ilisimatusarfik (Grønlands Universitet). http://nyheder.ku.dk/groenlands-naturressourcer/rapportogbaggrundspapir/Til_gavn_for_Gr_nland.pdf

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.

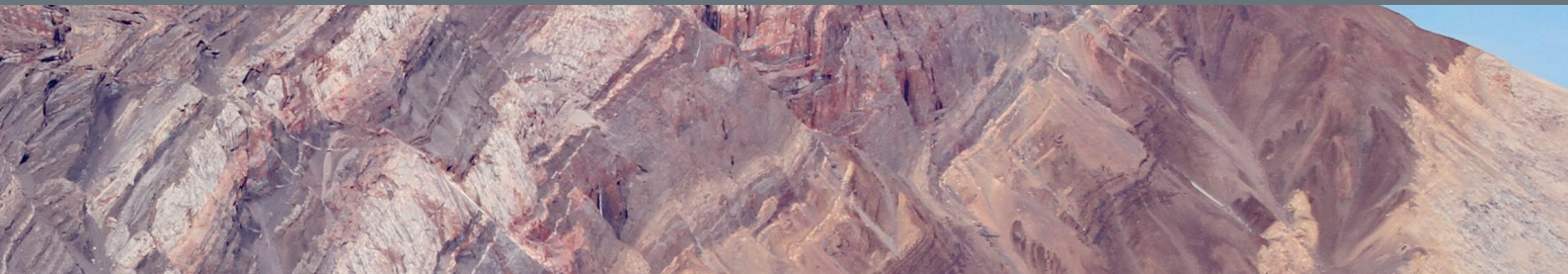
- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in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

TIL GAVN FOR GRØNLAND

Udvalget for samfundsgavnlig udnyttelse af Grønlands naturessourcer



INDHOLD

FORORD	4
RAPPORTENS OPBYGNING	5
INDLEDNING	6
EN SAMFUNDSGAVNLIG UDNYTTELSE AF GRØNLANDS RÅSTOFFER	8
Scenarier 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 flerstrengt strategi	21
Scenarie 5: Selvstændighed - Det grønlandske dilemma	23
De nødvendige valg	23
Erhvervs muligheder 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 samfundøkonomiske effekt	46
3. Grønland i tal	47
4. Om udvalget	47
a. Udvalgets kommissorium	47
b. Dissens	48
c. Arbejdsform	48
d. Medlemmer	48

FORORD

“Slå vinduerne op på vid gab og lad klarsyn og frisk luft fortrænge de spøgelse, som alt for længe har levet af fortielse og løse rygter”.

Sådan lød opfordringen fra Professor Minik Rosing og daværende landstyreformand Kuupik Kleist i en fælles kronik for godt et år siden. Deres ærinde var at få bragt flere fakta ind i den til tider ophedede debat om Rigsfællesskabet og dets fordele og ulemper for både danskere og grønlandere. De opfordrede også universitetet til at kaste sig over den opgave. Det giver god mening. Det er altid bedst at debattere på en bund af fakta frem for myter og mavefølelser. Og her kan universiteter spille en særlig rolle, som politisk uafhængige eksperter, der er med til at viderebringe viden og analyser, der kan føre til konkrete løsninger på samfundets udfordringer. Vi besluttede os derfor for, at det var tid til at nedsætte et fælles udvalg mellem Ilisimatusarfik og Københavns Universitet. Udvalget fik til opgave at koncentrere deres arbejde om de grønlandske råstoffer, som (også) i 2012 var til debat i både Folketing og Inatsisartut. Rapporten tager ikke stilling for eller imod fuld grønlandsk selvstændighed og dermed Rigsfællesskabets fremtid. Derimod tager den afsæt i, og forholder sig til udfordringerne inden for den eksisterende ramme, det vil sige Selvstyreloven og Rigsfællesskabet.

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 udnyttes 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 samfundsgavnlig 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.

Rektor Tine Pars, Ilisimatusarfik

Rektor Ralf Hemmingsen, Københavns Universitet

RAPPORTENS OPBYGNING

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 Ilisimatusarfik¹. Udvalgets medlemmer har bidraget med en række baggrundspapirer, som denne rapport bygger på². 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.

INDLEDNING

De senere års debat i de danske og grønlandske medier kan give indtryk af, at jagten på Grønlands råstoffer lige nu udvikler 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 spaltmillimeter, så meget air time, og så mange gigabyte, på at diskutere, hvordan værdierne i Grønlands undergrund bør håndteres.

Men mineraludvinding i Grønland har fundet sted siden 1840'erne, og de første boreriger efter olie blev foretaget ud for Grønlands kyst i 1970'erne. Allerede fra tiden omkring Anden Verdenskrig har ideen om råstofferne som en kilde til (større) grønlandsk selvstændighed spiret. I 1960'erne debatterede man mineloven og mineselskabernes mulighed for at blive fritaget for skatter og afgifter – og selskabernes behov for stabile politiske forhold. I 1970'erne var der, som følge af energikrisen, voldsom fokus på potentialet i Grønlands undergrund, hvor man blandt andet i 1975 i den danske avis Politiken kunne læse at:

“Også spørgsmålet om olie- og mineraludvinding 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 faktisk 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 årtier 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 seriøs 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 retning. Udvalget har det fulde ansvar for rapportens faglige indhold³.

På udvalgets vegne



Minik Rosing

3. Gudmundur Alfredsson har ønsket at afgive dissens. Denne kan ses i bilag 4b.



Rapporten belyser blandt andet, hvordan udvindingen af råstoffer kan komme det grønlandske folk til gode. Foto: Minik Rosing

EN SAMFUNDSGAVNLIG UDNYTTELSE AF GRØNLANDS RÅSTOFFER

I rapporten *Til gavn for Grønland* forsøger vi at redegøre 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 udnyttelse 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

Grønland er et velreguleret retssamfund nært beslægtet med de andre nordiske lande. Den arktiske region som helhed er også velreguleret med en høj grad af klarhed og enighed om fordeling af ressourcer og ansvar. Alle lande med territorier i regionen har gennem Ilulissat-erklæringen⁴ forpligtet sig til at løse uoverensstemmelser gennem international ret.

Grønland er en del af Rigsfællesskabet mellem Danmark, Færøerne og Grønland. Grønland har været kulturelt, politisk og økonomisk forbundet med Danmark gennem 300 år. Denne forbindelse har skiftet karakter fra et Grønland med flere danske kolonier, hvor ubeboede egne ikke formelt var tilknyttet nogen nationalstat, frem til en afgørelse ved Den Internationale domstol i Haag

4. Udenrigsministeriet: <http://um.dk/da/politik-og-diplomati/international-politik/globalt/norden-og-arktis/arktis/ilulissat-erklæringen/>. Hentet oktober 2013.

i 1933 som tilkendte Danmark suveræniteten over hele det geografiske Grønland. Denne afgørelse er grundlaget for tilstedeværelsen af en grønlandsk nation i dag. Grønlands kolonistatus ophørte ved en ændring af grundloven i 1953. Grønland blev en del af det danske rige med status som dansk amt, hvorfor der ikke blev etableret selvstændige institutioner i Grønland. FN's Generalforsamling noterede sig denne ændring. Det kan anfægtes, om der var tale om egentlig ligeværdighed, ligesom det stadig i dag diskuteres, hvor stor indflydelse Grønlands befolkning selv havde på beslutningen. Et længe næret grønlandsk ønske om større politisk frigørelse fra Danmark blev påbegyndt med indførelsen af Hjemmestyre i 1979, og videreført med loven om Selvstyre i 2009. Den nuværende politiske proces i Grønland er i høj grad en implementering af hensigterne bag Selvstyreloven.

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 1803⁵ fra FN's generalforsamling. Grønland har også ret til selvbestemmelse, herunder retten til at udtræde af Rigsfællesskabet, såfremt den

5. FN's audiovisual library of international law: http://legal.un.org/avl/ha/ga_1803/ga_1803.html. Hentet november 2013.

grønlandske befolkning udtrykker ønsket om det gennem en folkeafstemning og konfirmation i Inatsisartut. Denne ret er fastslået i Selvstyreloven.

Råstofferne er en mulighed for forandring – ikke for status quo

Grønlands natur er ikke bare smuk. Den er også et levebrød for en stor del af landets befolkning. Menneskets samspil med havet og de levende ressourcer er en helt central del af den grønlandske identitet.

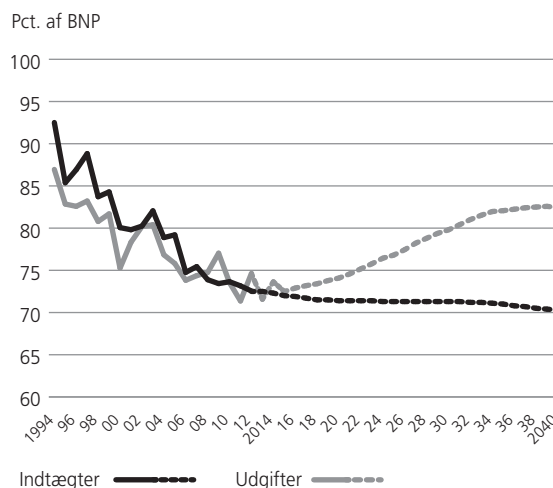
Men det grønlandske samfund er under hastig forandring. Uanset hvordan udnyttelsen af mineralske råstoffer former sig, vil Grønland opleve store forandringer i de kommende årtier. Nogle af disse forandringer vil ske som følge af interne udviklingstendenser såsom politiske og kulturelle strømninger, udvandring og en stigende andel af ældre. Andre vil ske, fordi Arktis – og dermed Grønland – er rykket op på den globale dagsorden, og fordi de naturgivne muligheder ændres som følge af klimaforandringer.



Grønland er rykket ind mod centrum af en global dagsorden. Foto: NASA

Der er, med de potentielle råstofprojekter, tale om en delikat balancegang. Grønland har gennem det seneste århundrede opbygget nogen erfaring med minedrift. 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.



Figur 1: Prognose for udviklingen i Grønlands økonomi frem mod 2040. Kilde: Grønlands Statistik og Grønlands Økonomiske Råd

Uanset hvordan man håndterer projekterne, og hvor store indtægter, der kommer til samfundet, vil øgede råstofaktiviteter føre til store forandringer.

Den væsentligste konklusion man kan uddrage af udvalgets arbejde er således, at mineralske råstoffer giver en mulighed for *forandring*. Ikke for at bevare samfundet, som det ser ud i dag. Samtidig er udvalgets anden væsentlige konklusion, at udviklingen ikke bør ske i et hurtigt tempo. Et stort antal miner opbygget i hurtigt tempo vil nemlig ikke nødvendigvis være til gavn for Grønlands økonomi på længere sigt.

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 befolkningens 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.

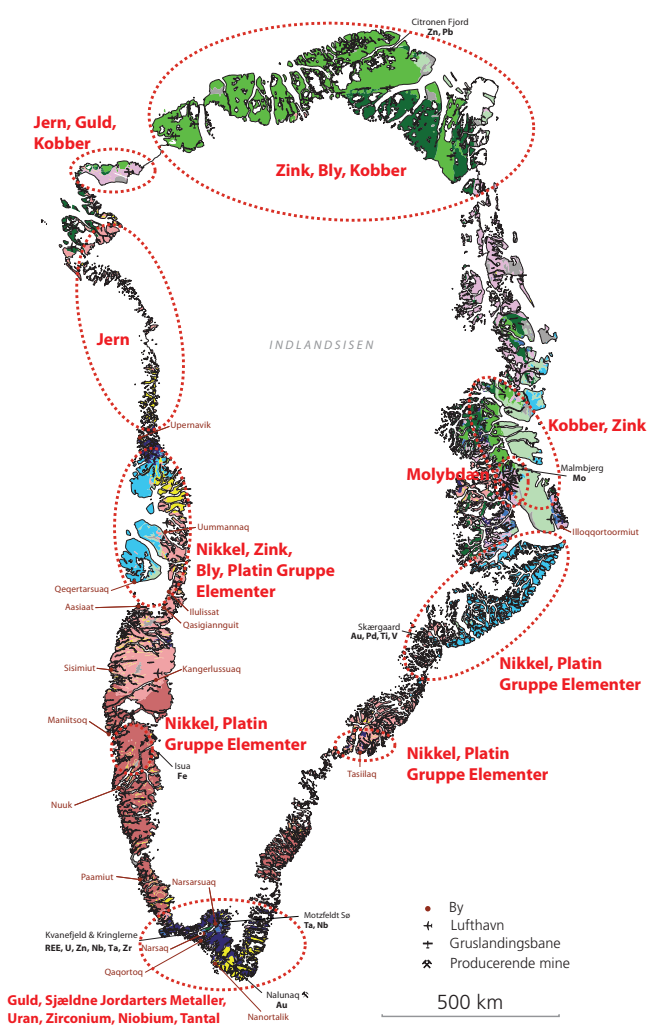
Ifølge Grønlands Økonomiske Råd⁶ vil fiskeri, som i dag bidrager med cirka 90 % af Grønlands vareeksport⁷, ikke kunne øges væsentligt.

6. Grønlands Økonomiske Råd: Grønlands økonomi 2013, september 2013. [http://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Finans/DK/Oekonomisk%20raad/100913Oekonomisk_Raads_Rapport_2013_DK%20\(1\).pdf](http://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Finans/DK/Oekonomisk%20raad/100913Oekonomisk_Raads_Rapport_2013_DK%20(1).pdf)

7. Ifølge bla. Copenhagen Economics rapport om fiskeriets økonomiske fodaftryk i Grønland. Oktober 2013. <http://www.ga.gl/LinkClick.aspx?fileticket=HG%2F%2BijJ2KKo%3D&tabid=36&language=da-DK>

Cirka 5 mia. kroner ekstra kan give en selv bærende økonomi

En selv bærende økonomi vil, ud over de 800 millioner kr. i øgede årlige omkostninger frem mod 2040, kræve 3,600 millioner kr. om året til at udligne 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 udtræde af Rigsfællesskabet.

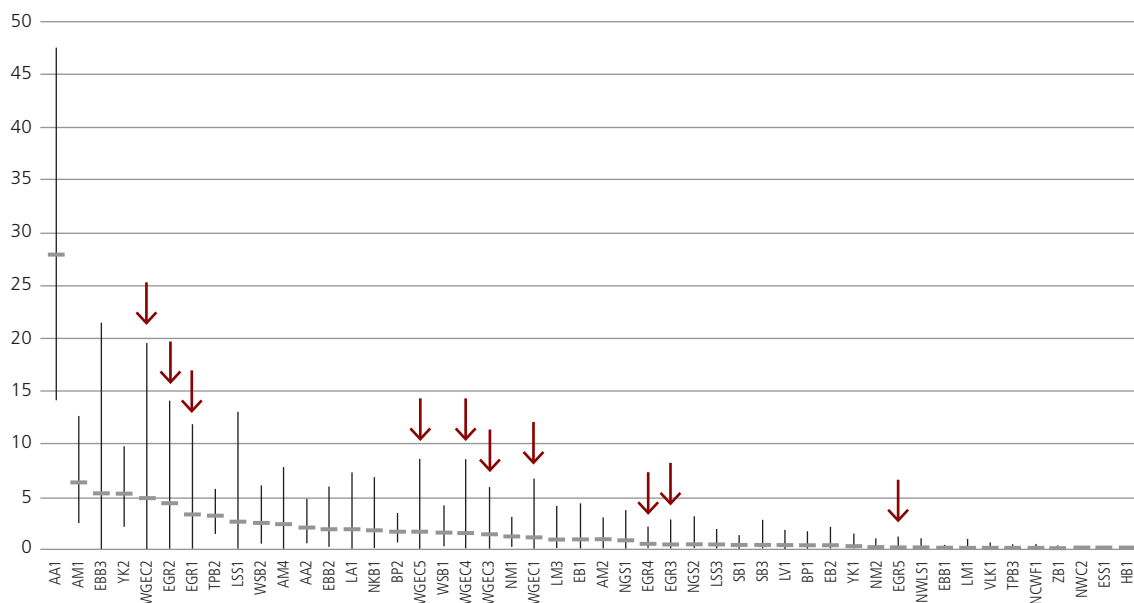


Grønland – største forekomster og prospektive områder

- **Ilimaussaq 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: Lønsomhedsstudie.
 - Kringlerne (Killavaat Alannguat) - Forekomst rig på Sjældne jordarters metaller-Tantal-Niobium-Zirconium. Undersøges af det australske selskab, TANBREEZ. Status: Ansøgning om udnyttelsestilladelse.
- **Motzfeldt Sø i Sydgrønland** - Forekomst rig på Niobium-Tantal.
 - Undersøges af det australske selskab, Ram Resources. Status: Efterforskning inklusiv borer.
- **Citronen Fjord i Nordgrønland** - Forekomst rig på Zink-Bly.
 - Undersøges af det australske selskab, Ironbark. Status: Lønsomhedsstudie.
- **Skærgaard i Østgrønland** - Forekomst rig på Platingruppe-elementer-Guld.
 - Undersøges af det australske selskab, Platina Resources Ltd. Status: Præ-lønsomhedsstudie.
- **Malmbjerg i Østgrønland** - Forekomst rig på Molybdæn.
 - Undersøges af det polske selskab, KGHM. Status: Udnyttelsestilladelse.
- **Isua i Sydvestgrønland** - Forekomst rig på Jern.
 - Undersøges af det engelske selskab, London Mining. Status: Udnyttelsestilladelse.

Figur 2: Kortet viser de største kendte forekomster af mineraler i Grønland. Det ses, at Malmbjerg har en udnyttelsestilladelse. London Mining har fået udnyttelsestilladelse til Isua. Kvanefjeld og Kringlerne er formentlig på vej til at få licens, ligesom firmaet Ironbark forventes at søge om tilladelse for Citronen Fjord snarligt. Kilde: GEUS.

Olie – milliarder tønder



Figur 3: Kilde: Gautier et al. 2009. Skønnede uopdagede olieresourcer i den arktiske region. De lodrette linjer viser spændvidden i estimerede ressourcer fra 5 % til 95 % sandsynlighedsniveau. De vandrette markører er gennemsnits skønnede olieresourcer for hver enkelt region. De røde pile viser de hhv. vest- og østgrønlandske ressourcer. WG = Vestgrønland, EG = Østgrønland. Yderligere dokumentation findes i baggrundspapiret Den geologiske baggrund for Grønlands naturressourcer. Det økonomiske potentiale fra olie er formentlig større end fra hårde mineraler, men der er stor usikkerhed om dette på meget lange tidsskalaer.

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 selv bærende økonomi uden afhængighed af økonomiske tilskud fra Danmark eller andre lande.

Behovet for at øge Grønlands indtjening og sikre forsæt velfærd, samt det politiske ønske om at skabe en selv bærende økonomi, er baggrunden for Grønlands ønske om at øge udnyttelsen af mineralske råstoffer, som omfatter "hårde mineraler" eller malme, 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 stand by. Efterforskningsaktiviteter 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 geologiske forekomst er

veldokumenterede, er det svært at omsætte dette til et økonomisk potentiale og endnu sværere at fremskrive en konkret indtægt til det grønlandske samfund. 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 mineralske 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.

Det vurderes, at Grønlands olie/gas potentiale ud for Vestgrønland er sammenligneligt med den samlede danske produktion og reserve fra Nordsøen, og potentialet ud for Østgrønland er noget større. Det samlede potentiale er væsentligt mindre end potentialet ved Alaska, Rusland og Norge. Der er store barrierer i form af manglende teknologi til produktion og distribution af olie og gas fra eventuelle grønlandske felter, og det ventes, at det ikke vil være rentabelt at udnytte gas inden for en meget lang tidshorisont.

Produktion og eksport af olie vil muligvis kunne startes inden for 20-50 år.

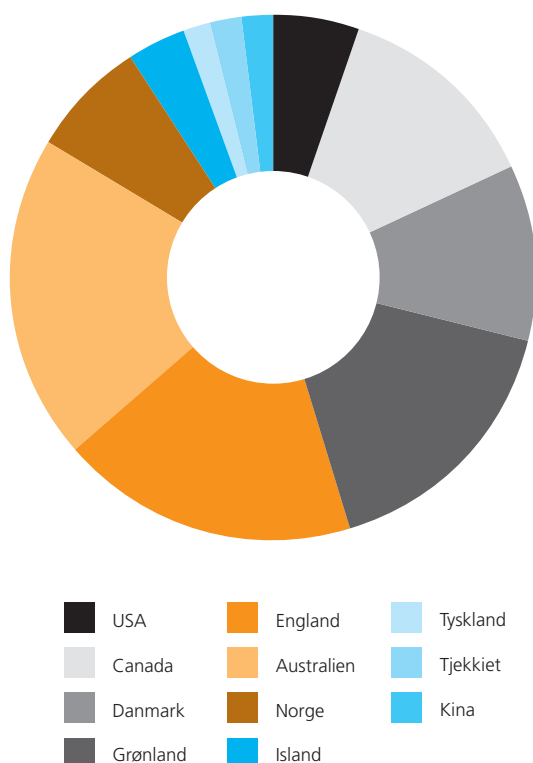
Figur 3 viser en vurdering af potentialet for oliefund i Arktis. Her ses det, at usikkerheden er meget stor. Der er et stort potentiale. Men der er samtidig en sandsynlighed for, at den reelle mængde af olie kan være lig med 0.

Et godt grundlag for råstofudvindingen

I gennem de seneste årtier har Grønland opbygget en forvaltning til at varetage Selvstyrets interesser indenfor mineralske råstoffer, og til at regulere de aktiviteter, der knytter sig til efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i forhold til samfundseffekter, påvirkning af miljø og arbejdsmarkedsforhold.

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 efterforsknings- og udvindingsselskaber til Grønland.

De fleste selskaber, som udfører mineralefterforskning i Grønland, er fra Australien, Canada og Europa, som hver har nogenlunde lige store andele i aktiviteterne



Figur 4: Fordelingen af efterforskningselskaber i Grønland 2013. Kilde: Råstofstyrelsen⁸.

8. Råstofstyrelsen, september 2013: http://www.bmp.gl/images/stories/minerals/adress_list/List_of_Licensees_and_Partners_as_of_September_1__2013.pdf. Selskabernes nationale tilhørsforhold er opgjort efter, hvor de har kontor.

(fig. 4). Trods den megen omtale i pressen af "kinesisk invasion", har der indtil 2013 ikke været nogen asiatiske selskaber blandt licenshaverne, og der er pt. et kinesisk selskab, som udfører mineralefterforskning.

Det er typisk såkaldte juniorselskaber, som står for den indledende mineralefterforskning. Eventuelle fund bliver derefter modnet frem til en egentlig brydning af juniorselskaberne selv, eller af større operatører, som køber projekterne. Efterforskningselskabernes nationalitet siger således ikke så meget om, hvor investeringerne i sidste ende kommer fra.

I de fleste tilfælde vil det selskab, der opnår en brydningstilladelse, 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 hovedinteressenter 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

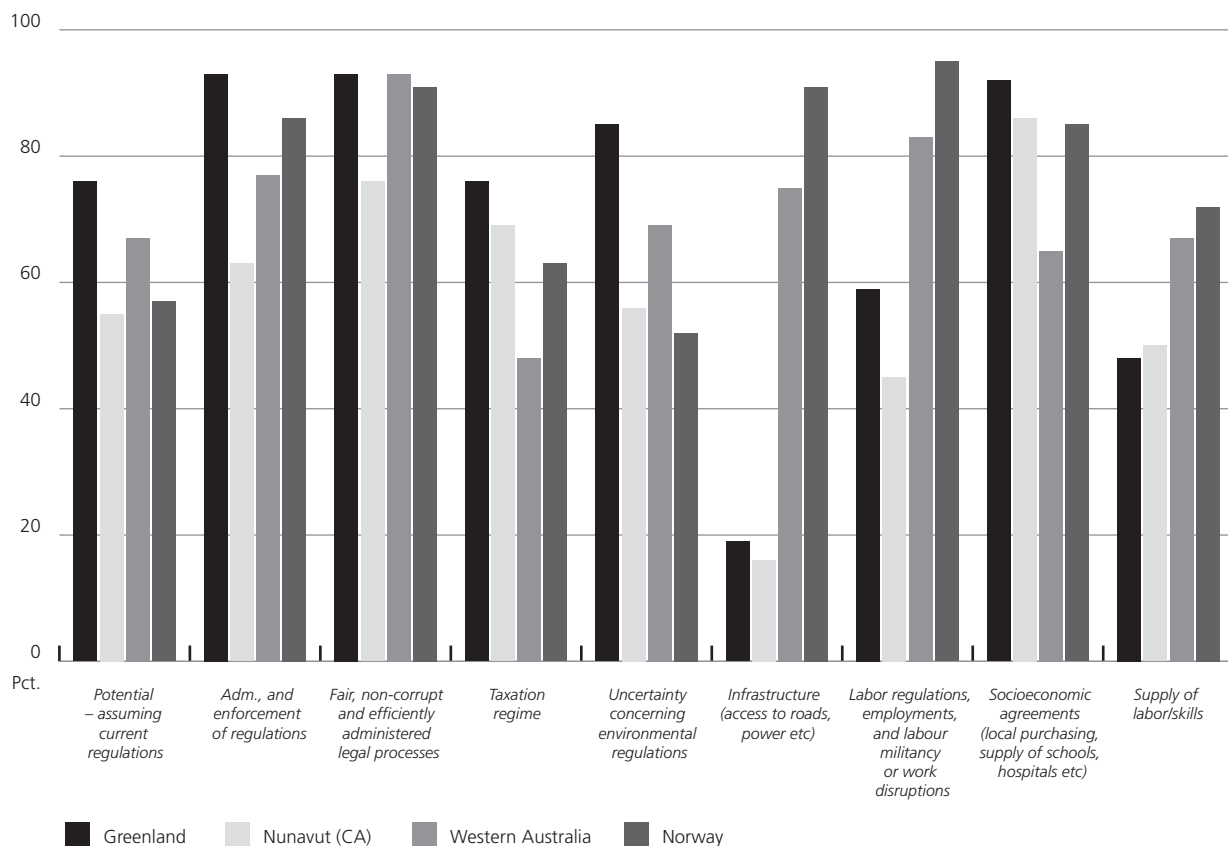
Den internationale mineindustri anser, at Grønland har et højt potentiale på både hårde mineraler og olie/gas, men også at der er store barrierer for at udløse dette potentiale.

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.

Attraktionsværdien, sammenholdt med at verdensmarkedspriserne på råvarer har set store stigninger i det seneste årti, har medført en øget international interesse for Grønlands mineralske råstoffer, udtrykt i en firedobling i antallet af efterforskningslicenser fra 2003 – 2013. Klimaforandringer, teknologiudvikling og geopolitiske årsager har haft marginal betydning for den øgede interesse.

Grønlands høje niveau for god regeringsførelse anses også for en fordel. Stabilitet og forudsigelighed i rammevilkår for efterforskning og udnyttelse af mineralske 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.



Figur 5: Uddrag fra Fraser Institute's årlige undersøgelse af mineselskabers vurdering af potentialet for råstofudvinding i en lang række lande. Her er vurderinger af Nunavut (Canada), Australien og Norges potentialer sammenlignet med Grønland på 9 parametre. På alle parametre, undtagen infrastruktur og tilgængelighed af arbejdskraft ligger Grønland i top. Kilde: Fraser Institute 2012/13. Figuren er egen udarbejdelse.



Boreprøver ved Isua i Godthåbsfjorden. Foto: Minik Rosing

rammerne for råstofudvindingen. Den næste Fraser-survey forventes i foråret 2014, så der foreligger endnu ingen undersøgelser af, hvordan denne situation har påvirket mineselskabernes vurdering af rammevilkårene. Det kan dog konstateres, at visse udmeldinger om rammevilkår har været forsinkede, og at dette har haft konsekvenser. Eksempelvis blev det i 2012 annonceret, at en særlig erhvervszone nord for 81° nordlig breddegrad skulle etableres. De nye vilkår var i december 2013 endnu ikke udmeldt. Dette betyder, at efterforskningsaktiviteter med stor sandsynlighed tidligt vil kunne genoptages fra sommeren 2015, da vinduet for etablering af logistik for sommeren 2014 er ved at lukke. Også afslutningen af forhandlingerne om olieeftersøgningslicenser ved Nordøstgrønland er flere gange blevet udskudt.

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 efterforskningselskaberne 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 af 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

Råstofmyndigheden i Grønland består pr. 1. januar 2013 af Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstofområdet. Råstofstyrelsen kan trække på geologisk ekspertise og kan rekvirere forskningsydelser fra De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS). Miljøstyrelsen samarbejder med DCE/Nationalt Center for Miljø og Energi og Grønlands Naturinstitut om at sikre, at Råstofmyndighedens vurderinger og afgørelser vedrørende miljøforhold baseres på vurderinger og udkast til afgørelser fra en eller flere videnskabelige og uafhængige miljøinstitutioner⁹. 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 småskalatiladelser.

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.

9. En beskrivelse af Miljøstyrelsen kan ses her (hentet december 2013): <http://naalakkersuisut.gl/da/Naalakkersuisut/Departementer/Natur-og-Miljoe/Miljoestyrelsen-for-Raastofomraadet>

10. Råstofstyrelsen har siden afslutningen på arbejdet med rapporten skiftet navn til The Mineral Licence and Safety Authority, MLSA. Der kan være foretaget ændringer i bemanning og intern organisering som følge heraf. Rapportens opmærksomhedspunkter mm. bygger på Råstofstyrelsens organisering frem til udgangen af 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 sikkerhedsmæssige 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 spørgsmål 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.)

I det omfang systemet under IAEA indebærer, at der ved eksport af uran skal indgås statslige, bilaterale, nukleare aftaler med modtagerlandet, som skal indeholde juridisk bindende forpligtelser i forhold til håndteringen af det modtagne materiale, opstår spørgsmålet om Grønlands kompetence på det udenrigspolitiske område. Efter Selvstyrelovens § 12, stk. 1 kan Naalakkersuisut på rigets vegne forhandle og indgå folkeretlige aftaler, som alene vedrører Grønland og fuldt ud angår overtagne områder. Råstofområdet er overtaget af Grønland. Af Selvstyrelovens § 12, stk. 4 sammenholdt med § 13, fremgår imidlertid, at aftaler, der berører forsvars- og sikkerhedspolitikken, forhandles og indgås af den danske regering (under inddragelse af Naalakkersuisut).

Anses folkeretlige aftaler om eksport af uran som et sikkerhedspolitisk spørgsmål, er det således et rigsanliggende, mens det er et rent grønlandsk anliggende, 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 væsentligt, at gøre sig nogle overvejelser om det faktiske uranpotentiale i Grønland.

Potentialet for uranproduktion fra forekomsten Kvanebjerg, 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 jordarters metaller – 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 lighed 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 mineralske 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 sikkerhedspolitisk 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 har indsamlet, at Grønlands råstoffer i sig selv ikke har strategisk karakter, set i et geopolitisk perspektiv.

11. UNODAs hjemmeside: <http://www.un.org/disarmament/WMD/Nuclear/NPT.shtml> (hentet november 2013)

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 de politiske 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 langt fra 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 samfundsgavnlig 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 overvejende sandsynligt, at der er politisk vilje til dette i Danmark i scenariernes levetid. Det kræver naturligvis, at der er enighed mellem Danmark og Grønland om, at Rigsfællesskabet bør videreføres baseret på gensidig respekt og fælles interesse i at videreudvikle fællesskabet på grundlag af de eksisterende selvstyreordninger. I den femte model afvikles bloktilskuddet hurtigere i forbindelse med en proces i retning af opløsning af Rigsfællesskabet mellem Grønland og Danmark.

De scenarier, vi har konstrueret, er ikke prognoser for hvordan Grønlands 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.

SCENARIO 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 vigende 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.

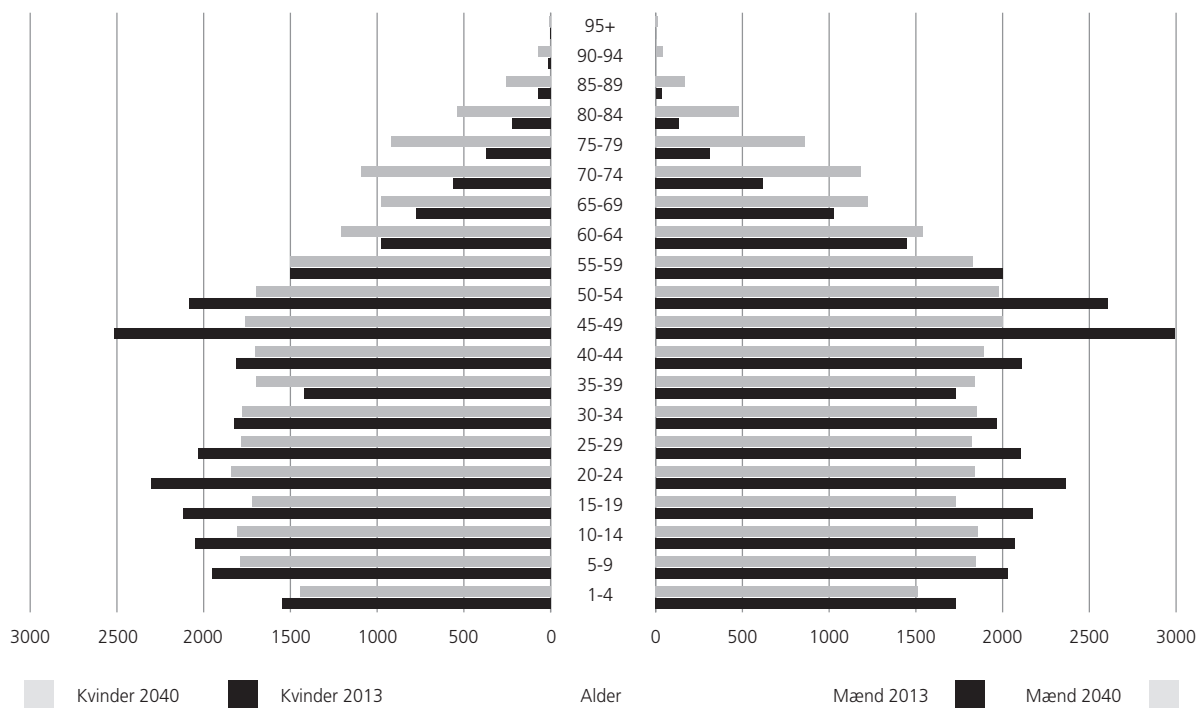
Grønland har i dag en betydelig offentlig sektor, hvorfor et sådant scenarie også vil medføre øget arbejdsløshed. En endnu større udvandring kunne dermed blive en konsekvens af et status quo scenarie. Allerede i dag er godt en femtedel af alle grønlandere bosat uden for Grønland. 4 ud af 5 grønlandere 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 velfærdsudvikling.

SCENARIO 2: GRØNLAND SOM RÅSTOFNATION

Grønland vælger at basere sin fremtidige økonomiske vækst på udvindingen af råstoffer.

I et sådant scenarie udvikler Grønland en mineindustri i så stort et omfang, som de naturgivne muligheder tillader, og i så hurtigt et tempo, som det internationale marked tillader.

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 gennemsnit 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.



Figur 6: Prognose for udviklingen i Grønlands befolknings sammensætning frem mod 2040. Kilde: Grønlands Økonomiske Råd.

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 fremskredne¹².

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 råstofproduktion 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 Selvstyreloven

§ 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 Råstoffdirektoratets 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.

Definition af storskala

I "Storskala-loven" (Landstingslov om bygge- og anlægsarbejder ved storskala-projekter) er storskala-projekter defineret som projekter med anlægsomkostninger større end 5 mia. kr. I øjeblikket er Isua og Kvanefjeld-projekterne de eneste konkrete projekter i Grønland, som falder ind under denne definition.

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 servicerer råstofudnyttelsen. Der vil derfor være en ganske beskedne reduktion af Danmarks bloktilskud til Grønland, selv ved flere samtidige mineprojekter i stor skala.

Vi forudsætter i dette scenarie, at det vil være muligt at åbne et nyt storskala-projekt hvert andet år, og at dette kan ske hurtigst muligt, det vil sige fra 2017¹³.

Vi regner med, at en storskala mine typisk har en levetid på 10 år og typisk vil kunne give et provenu på

700 mio. kroner om året. Heraf vil de 300 mio. kroner om året være direkte indtægter fra selskabsskatter og royalties og 400 mio. kr. om året være indirekte indtægter fra indkomstskatter. Af de direkte indtægter går halvdelen (minus 75 mio. kr. i bundfradrag) til Danmark. Herved går 112,5 mio. kr. fra det første projekt til reduktion af bloktilskuddet og 150 mio. kr. fra hvert af de efterfølgende projekter.

I et sådant scenarie vil det således kræve 24 samtidige storskala-mineprojekter før bloktilskuddet 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 opretholdes i et begrænset antal år, så længe der kan findes en ny stor forekomst, som kan udvikles til en storskalamine hvert andet år.

13. Forudsat at Isuaprojektet får finansiering i 2014 og anlægsprojektet følger tidsplanen på 3 år.

Om vurdering af samfundsøkonomisk 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 storskala-projekter antages 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 udtryk 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% fortjeneste 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 så som energi, kemiske reagenser, reservedele og transport og 30% vil være arbejds løn. Heraf 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 afledede 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.

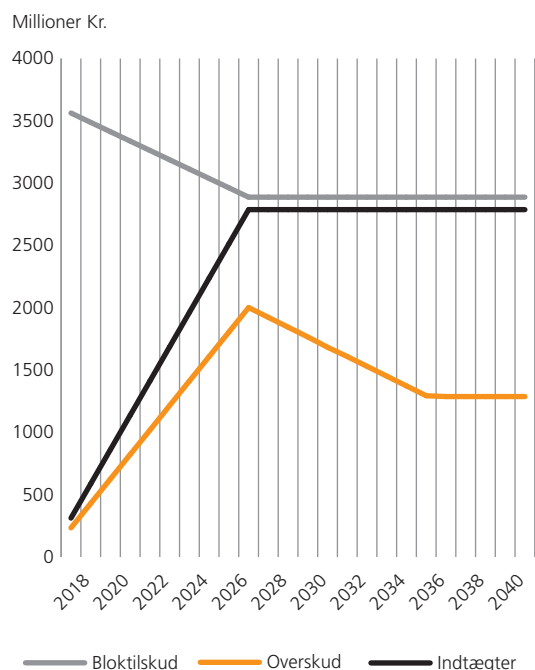
I dette tænkte eksempel har vi forudsat, at det er muligt i hele perioden frem til 2040, og vi har forudsat, at man ikke gennemfører egentlige økonomiske reformer.

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 modellen forudsiger. Der er en stor risiko for, at indtægterne begynder at aftage, når de "lavthængende frugter" er plukket.

Det beskrevne scenarie vil på forholdsvis kort sigt kunne bringe balance i Grønlands økonomi. Denne råstoføkonomi er imidlertid ikke bæredygtig. Når en given mine er udtømt, vil Grønland have mistet en ressource. Man har så at sige lånt pengene af de kommende generationer, og Grønland vil have mistet en del af sin formue. Når mineindustrien efter en årrække begynder at aftage, vil landet stå med de samme budgetmæssige udfordringer, som hvis mineralindustrien ikke havde



Figur 7: Udviklingen i indtægter fra mineralske råstoffer (sort kurve), overskud på det offentlige budget (orange kurve) og bloktilskud (grå kurve), ifølge scenarie 2. Økonomisk udvikling baseret på start af et storskalaprojekt hver andet år, således at der efter ti år vil være 5 samtidige projekter. Hvert projekt bidrager med 700 millioner kr. om året.

eksisteret, og vil samtidig være fattigere på ressourcer, end da projekterne startede.

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 selvstående 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

Arbejdskraftsbehovet 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 formålstjenligt 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 selvstyrelovens bestemmelser. Hvis provenuet til det grønlandske samfund anvendes til yderligere nedskrivning af bloktilskuddet og hjemtagning af opgaver til Selvstyret, kan denne besparelse stige til ca. 2 mia. kr. om året.

SCENARIO 3: VÆRDIEN AF RÅSTOFFERNE OPTIMERES GJENNEM EN RÅSTOFFOND

I dette scenarie er forudsætningerne de samme som i det foregående scenarie. Men i stedet for umiddelbart at forbruge indtægterne fra råstofudvindingen henses overskuddet fra både direkte og indirekte indtægter

i en råstoffond, efter at underskuddet i de offentlige finanser er dækket.

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

Hele indtægten fra råstoffer burde indsættes i fonden, men i dette scenarie antager vi, at det politisk vurderes at økonomiske reformer, der begrænser udgifterne ikke kan eller bør gennemføres, 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 rentefkast 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.

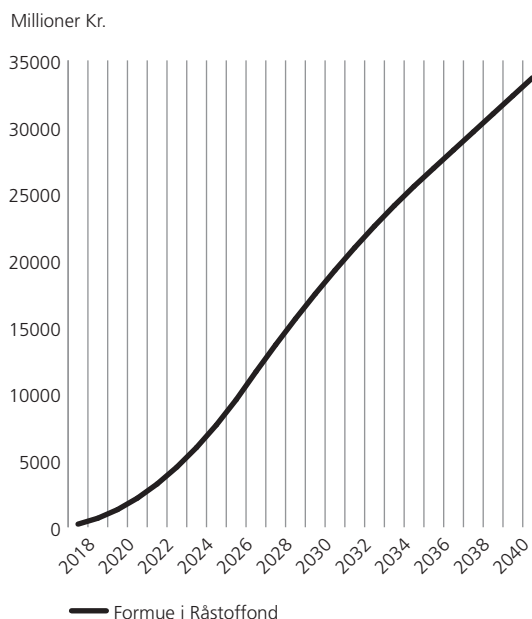
Grønland har en lov om en råstoffond

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.

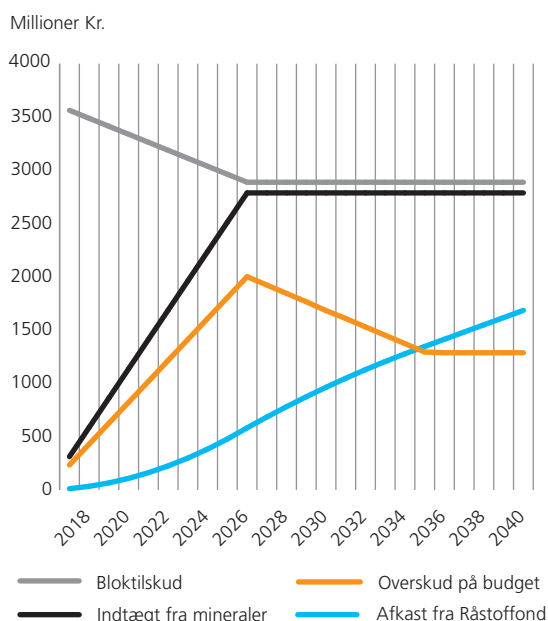
I 2013 fremsattes et ændringsforslag, som gør det muligt at anvende en stor del af råstofindtægterne med det samme i stedet for at spare indtægterne op i råstoffonden. I forhold til ikrafttrædelsestidspunktet vil forslaget betyde, at råstoffonden træder i kraft når der 2 år i træk er indtægter over 10 millioner. Forslaget er i høring 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 årtier for at opnå balance i det offentlige budget, således som det er fremskrevet i prognosen 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



Figur 8: Udvikling af Råstoffond ved start af et storskalaprojekt hver andet år, således at der efter ti år vil være 5 samtidige projekter. Hvert projekt bidrager med 700 millioner kr. om året. Underskuddet på de offentlige budgetter dækkes, og resten indsættes i en råstoffond. Fondens afkast indsættes løbende i fonden. Underskuddet på de offentlige finanser vil kunne dækkes af fondens afkast fra år 2037. Herefter er Grønlands økonomi stabiliseret.



Figur 9: Økonomisk udvikling ved start af et storskalaprojekt hver andet år, således at der efter ti år vil være 5 samtidige projekter. Hvert projekt bidrager med 700 millioner kr. om året. Underskuddet på de offentlige budgetter dækkes, og resten indsættes i en råstoffond. Det løbende underskud vil kunne dækkes ved afkastet fra råstoffonden fra 2037. Fra år 2027 stabiliserer bloktilskuddet sig på ca. 2,8 milliarder kr. om året. Der er ikke økonomisk råderum til afvikling af bloktilskuddet men eventuelt til hjemtagelse af nye områder til selvstyret.

udgifter er ikke medregnet. Scenariet indeholder heller ikke egentlige økonomiske reformer.

Dette scenarie giver mulighed for at bringe blivende balance i Grønlands økonomi efter år 2037, men ikke for en afvikling af bloktilskuddet. Det giver også mulighed for at bringe balance i Grønlands offentlige finanser fra 2017, og sikrer en stabil balance i økonomien som er uafhængig af nye mineralfund efter 2037. Modellen forudsætter imidlertid, at det lykkes at opbygge en meget omfattende mineindustri meget hurtigt.

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.

SCENARIO 4: EN FLERSTRENGET STRATEGI

I scenariet skabes en stabil økonomi og en harmonisk samfundsudvikling uden dramatiske ændringer i befolkningssammensætning ved hjælp af en flerstrengt strategi. Denne rummer en kontrolleret opbygning af mineindustri, økonomiske reformer og diversifikation af det grønlandske erhvervsliv med massiv opbygning af kompetence og udvikling af viden-baserede erhverv.

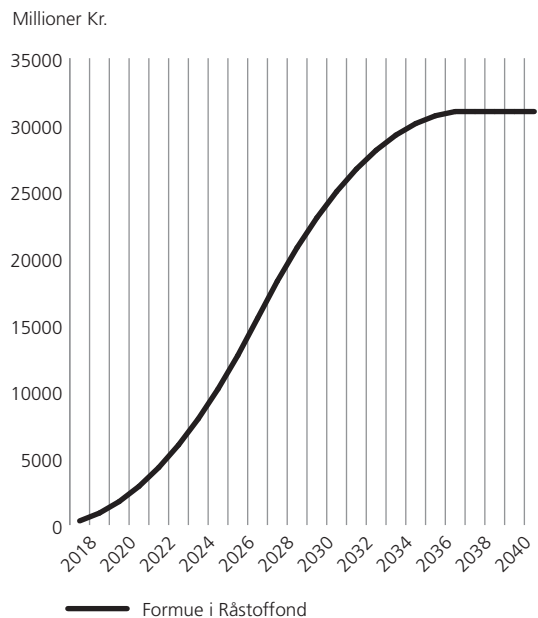
Med kontrolleret opbygning af mineralindustrien menes, at industrien så vidt muligt udbygges, i takt med at der opbygges lokal kompetence til at varetage arbejdsfunktioner i industrien, og helst på funktioner der kræver et højt kompetenceniveau. En sådan strategi vil også medvirke til at forhindre en overophedning af Grønlands økonomi. Dette scenarie kræver også opbygning af en Råstoffond.

Særlige zoner udpeges og antallet af projekter begrænses

I scenariet etableres *zoner*, hvor samfundet aktivt ønsker at fremme udvinding af mineralske råstoffer ud fra overvejelser om lokal erhvervsstruktur og regionaludvikling, og andre zoner, hvor der af hensyn til miljø, trivsel, eksisterende erhverv, demografiske forhold eller lignende ikke ønskes mineralaktiviteter.

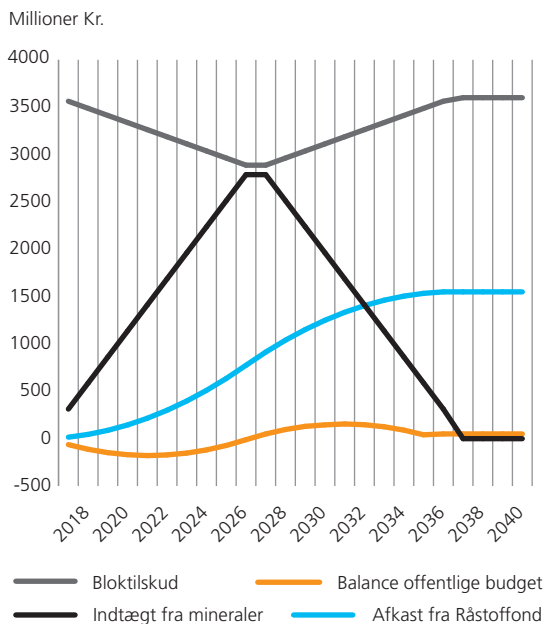
I scenariet fokuseres der, over en årrække, på igangsættelse af omkring 5 store råstofprojekter. Projekterne ligger uden for zoner med særlige natur- og kulturværdier og alle indtægter fra råstofindustrien hensættes i en Råstoffond. Indførelsen af særlige zoner vil samtidig

betyde, at Grønland nemmere vil kunne kapitalisere på sin status som et rent land med store uberørte naturområder og dermed tiltrække andre typer af virksomheder og organisationer, som vil kunne tilføre landet indtægter.



Figur 10: Udvikling i fondskapital ved hensættelse af alle indtægter fra i alt fem storskalaprojekter gennemført i løbet af tyve år. Hvert projekt bidrager med 700 millioner kr. om året. Afkastet fra fonden anvendes til at nedbringe underskuddet på de offentlige finanser.

Forekomster af råstoffer i zoner med særlige natur- og kulturværdier får dermed også værdi ved at forblive uudnyttede. Den uberørte natur er en grønlandsk ressource, der globalt set forventes stigende efterspørgsel efter i relation til naturbevarelse og ecosystem services. Grønland kan søge at kapitalisere disse værdier gennem internationale traktater, EU aftaler, Rigsfællesskabet eller private filantropiske organisationer. Dette kan blandt andet ske igennem oprettelse af geoparker. Disse udpeges efter international evaluering ligesom verdensarvsområder, og vil muligvis kunne finansieres gennem internationale aftaler, som kompenserer for de indtægter, samfundet mister ved at bevare naturen uberørt. 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 uspolet natur, en god offentlig service og politisk og social stabilitet som et aktiv til at tiltrække højt kvalificeret arbejdskraft.



Figur 11: Økonomisk udvikling ved hensættelse af alle indtægter fra i alt fem storskalaprojekter gennemført i løbet af tyve år. Hvert projekt bidrager med 700 millioner kr. om året. Afkastet fra fonden anvendes til at nedbringe underskuddet på de offentlige finanser. I løbet af 10 år vil der være balance mellem indtægter og udgifter. Det kan overvejes at søge Danmark om udsættelse af bidrag til at nedbringe bloktilskuddet i denne periode, og derved undgå at opbygge gæld. Denne gæld vil kunne indfris gennem overskuddet på finanserne efter 2027.

Minedrift udvikles kun, hvor den kan understøtte diversifikation af erhvervs mulighederne for den fastboende grønlandske befolkning, og i de zoner hvor det på forhånd er vurderet, at de miljømæssige og negative sociale påvirkninger klart opvejes af de positive økonomiske og sociale fordele.

Dette betyder, at mindrift i lille- og mellemskala favoriseres i bynære områder, mens storskalaprojekter kun udvikles i særlige isolerede områder, hvor særligt bevarelsesværdige naturværdier ikke trues, og hvor negative påvirkninger af by eller bygdesamfund ikke finder sted. Storskala mineprojekter accepteres i begrænset omfang og småskalaprojekter, som kan skabe arbejde for den fastboende befolkning i de eksisterende byer, søges fremmet.

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 mineralske råstoffer vil ske i en begrænset periode. Råstofprojekternes primære formål er at skabe større bredde 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 mineralefterforsknings- og mineindustri sikres fair vilkår gennem en i forvejen kendt og velbeskrevet zonelov, samt gennem understøttelse af infrastruktureopbygning.



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

Hvis alle indtægter fra 5 vellykkede storskalaprojekter hensættes i en råstoffond, kan afkastet fra fonden anvendes til at bringe balance i Grønlands økonomi fra 2027 og give muligheder for strategiske investeringer i diversifikation af erhvervslivet og opbygning af kompetence og infrastruktur. Frem til 2027 kan det årlige underskud på budgettet holdes under 200 millioner kr. om året. Dette underskud kan reduceres ved økonomiske reformer eller opbygning af nye erhverv eller dækkes via lån, som kan tilbagebetales gennem overskuddet fra 2027. Dette kunne eventuelt ske gennem en aftale med Danmark om udsættelse af nedskrivningen af bloktilskuddet til der er overskud på de offentlige finanser. Det skal understreges, at dette scenarie kræver, at det første storskalaprojekt er klar til produktion i 2017, og at det lykkes at starte i alt fem projekter inden for en tiårsperiode, og at de økonomiske forudsætninger for alle projekterne holder. Der er en reel risiko for at udviklingen af en mineindustri vil tage længere tid end skitseret i modellen, og at afkastet til det grønlandske samfund bliver mindre

SCENARIO 5: SELVSTÆNDIGHED – DET GRØNLANDSKE DILEMMA

Et selvstændigt Grønland med selv bærende økonomi baseret på mineralske råstoffer rummer et dilemma. Udvinning 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 råstofindustri i Grønland, vil den lokale kompetenceopbygning ikke kunne følge med udbygningen af erhvervet. Der er derfor en stor risiko for, at den nuværende befolkning vil blive fastholdt i deres nuværende typisk lavere lønnede jobs, mens en ny klasse af bedre lønnet udenlandsk arbejdskraft vil blive etableret. Dette kan føre til en øget proletarisering af den nuværende grønlandske befolkning. Ligeledes vil minedrift af et sådant omfang ændre radikalt på hele det grønlandske samfunds struktur, medvirke til at forringe adgangen til større uberørte naturområder og dermed udvikling af andre erhverv, samt i visse områder forringe grundlaget for kulturelle aktiviteter, som anses for grønlandske kerneværdier, så som fangst, fiskeri, bærplukning og generelle udendørsaktiviteter. På den positive side, vil der være øget adgang til nybygget infrastruktur, så som havne, landingsbaner eller vandkraftanlæg, som kunne løfte andre sider af det grønlandske samfund.

Det er muligt, at udnyttelse af mineralske råstoffer kan blive en vigtig del af grundlaget for en nation med selv bærende 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 Inuit områder, der har gennemgået stor tilflytning og hurtig udbygning af råstofbaserede økonomier.

I et selvstændighedsscenario 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 selvstændighedsscenario 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 samfundsøkonomi 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 samfundsudgifter, 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 bæredygtigt 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 selv bærende økonomi inden for en 25 års tidshorizont.

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 råstofaktiviteter 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 selv bærende 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.

Det står også klart, at scenarierne 2 og 3, hvor Grønland satser på en omfattende minedrift for at skabe en stabil økonomi, ikke kan betragtes som realistiske, baseret på det antal forekomster, vi kender i dag. Selv den mere beherskede udvikling af en minindustri beskrevet i scenarie 4, vil kræve både en målrettet indsats og et sammenfald af heldige omstændigheder.

ERHVERVSMULIGHEDER INDEN FOR RIGSFÆLLESSKABET

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

Det gælder både direkte ansættelser i forbindelse med minedriften og job til underleverandører inden for service, logistik, catering mm. Her er der også i forbindelse med IBA-aftalerne gjort en stor indsats for at sikre, at udvindingselskaberne er opmærksomme på brugen af lokal arbejdskraft. Erfaringer fra blandt andet Norge har da også vist, at det kan have negative konsekvenser for selskabernes 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.

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

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

Danmark er Grønlands vigtigste handelspartner med ca. 2/3 af både import og eksport. Japan og Kina er de næst vigtigste eksportmarkeder, mens den næststørste import er fra Sverige. Handel med tjenesteydelser mellem Danmark og Grønland er også omfattende. Netto indtægterne for Danmark på denne handel ligger på nogle hundrede millioner kroner om året.

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 flerstrengt

15. Kan et råstof ikke forarbejdes i Grønland, skal dette ifølge lovgivningen begrundes.



Nanortalik. Foto: Minik Rosing

strategi, vil danske virksomheder og ikke mindst dansk forskning desuden have interesse i et samarbejde med grønlandske virksomheder og forskningsinstitutioner. Hertil kommer erhvervs muligheder 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 retsvæsen, udenrigstjeneste, 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 UNDGÅ RESSOURCEFORBANDELSEN

Der er kun meget få eksempler på, at nationer har været i stand til at opnå øget velstand og økonomisk stabilitet gennem udnyttelse af mineralske råstoffer.

Det betyder dog ikke, at en ressourceforbandelse¹⁶ er en uafvendelig skæbne for Grønland. Grønland kan drage fordel af en række særlige og favorable rammebetingelser. Bloktilskuddet fra Danmark virker som en stabilisator på Grønlands økonomi, som mindsker overophedning i tider med store indtægter fra råstoffer, men kompenserer i tider med nedgang i indtjeningen fra råstoffer. Hermed mindsker man det såkaldte "boom and bust" scenarie, som man blandt andet har set i Alaska.

I Alaska har udviklingen været stærkt påvirket af aktiviteter lige fra bygning af motorvejssystem, basebyggeri, olieproduktion med tilhørende bygning af rørledning, og udnyttelse af mineralske ressourcer. Boom-perioder med stor aktivitet tiltrækker en stor arbejdsstyrke og dermed en stor befolkningsvækst. Når ressourcen er udtømt eller produktionen stopper af andre årsager – bust-perioder - vil der være tale om en stor udvandring.

Begge dele har drastiske konsekvenser for lokalsamfundene i form af påvirkning af befolknings sammensætningen og de økonomiske aktiviteter. Både i Canada og Alaska har man set, hvordan disse udsving efterlader

16. Koblingen mellem råstofbaseret økonomi og dårlig social og økonomisk udvikling.



Helikopter på Storø i Nuukfjorden. Foto: Rebekka Knudsen

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 trøstesløst 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 Selvstyrelovens 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.

Samlet set viser den viden, vi har indsamlet på en række felter - jura, økonomi, geologi, geografi, historie, internationale erfaringer, Asien, geopolitik, samfundseffekter og miljøeffekter – at Grønland har gode muligheder for at få en reel værdi ud af sine råstoffer, som vil komme landet og dets befolkning til gode. Dermed ser vi heller ikke nogen stor fare for, at Grønland bliver ramt af den ressourceforbandelse, som det blandt andet er set i en række afrikanske lande.

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.

OPMÆRKSOMHEDS- PUNKTER

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.

I en diskussion om en mulig fremtid som råstofnation, må man være særligt opmærksom på, at bevarelse af de levende ressourcer er helt afgørende for Grønlands fremtid. Dette bør ikke kompromitteres af minedrift. Samfundsværdien af indkomster fra fornybare levende

ressurser er væsentlig større end effekten fra ikke fornybare mineralske ressourcer. I meget generelle termer er værdien af indtægter fra bæredygtig udnyttelse af levende ressourcer 20 gange større end fra udnyttelsen af mineralske råstoffer.



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

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 strenge og supplerer 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.

Projekterne ligger uden for zoner med særlige natur- og kulturværdier og de direkte indtægter til Grønland sættes i en råstoffond. Indførelsen af særlige zoner vil samtidig betyde, at Grønland nemmere vil kunne kapitalisere på sin status som et rent land med store uberørte naturområder og dermed tiltrække andre typer af virksomheder og organisationer, som vil kunne tilføre landet indtægter. Forekomster af råstoffer i zoner med særlige natur- og kulturværdier får dermed også værdi ved at blive liggende i jorden, fordi man i disse zoner eksempelvis vil kunne udpege geoparker. Disse udpeges internationalt ligesom verdensarvsområder. De har dermed en international interesse - ikke blot i et turismeperspektiv

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.
- Overvej 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 en hurtig opbygning af en råstoffond, hvor så store andele som muligt af indtægterne fra eventuelle råstofprojekter indsættes, vil være en afgørende faktor for en fremtidig stabilisering af Grønlands økonomi. Samtidig kan en råstoffond blive afgørende for Selvstyrets mulighed for selv at blive investor i råstofprojekter i fremtiden, såfremt et politisk ønske om dette skulle opstå. Selvom Selvstyret ikke indgår som direkte investor i projekterne, vil råstofprojekter 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

zoner¹⁷ via en proces med undersøgelser af kumulative påvirkninger, offentlige høringer og borgerinddragelse.

Herved kan der defineres en gruppe zoner, hvor samfundet aktivt ønsker at fremme udvinding af mineralske råstoffer ud fra overvejelser om lokal erhvervsstruktur 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 årtier. Det vil desuden være hensigtsmæssigt at skelne mellem forskellige kategorier af mineraludvinding (for eksempel storskala og småskala).

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

På onshore mineralområdet er der ikke en tilsvarende regional planlægningsproces, men for afgrænsede områder i Nationalparken i Nord- og Nordøstgrønland pågår der ud fra en faglig biologisk vurdering et arbejde med udpejning af no-go zoner og zoner med skærpede krav. Nye efterforskningsaktiviteter med baggrund i tildeling af efterforskningstilladelser blev i 2012 suspenderet for Grønland nord for 81° N af Råstofdirektoratet (nu Råstofstyrelsen). Formålet angives at være indførelse af nye og mere attraktive vilkår i området for industrien. De nye vilkår er endnu ikke udmeldt.

Inddelingen i zoner med forskellige vilkår for råstofefterforskning 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

17. Opmærksomhedspunktet bygger blandt andet på tillægsnotat om zoner, udarbejdet af Klaus Georg Hansen. Notatet er offentliggjort på <http://nyheder.ku.dk/groenlands-naturressourcer/>



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 tryk ved udviklingen af en ny mineindustri.

OPMÆRKSOMHEDSPUNKT: Behov for en udvidet uvildig vurdering af det geologiske potentiale

I forbindelse med vurderingerne af et potentielt råstofprojekts indtjeningsmuligheder og eventuelle effekter, er det bemærkelsesværdigt, at den primære informationskilde i dag er efterforskningselskaberne 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 råstofindustrien, NGO interesseorganisationer og forskningsinstitutioner. Dette kunne rådgive Selvstyret generelt med hensyn til opbygning af en råstofindustri og mindske risikoen for u hensigtsmæssige beslutninger og forvaltningsprocedurer

OPMÆRKSOMHEDSPUNKT: Transparens i lønsomhedsvurderinger ved mineprojekter.

Der bør indføres protokoller for, hvordan mineselskaber gennemfører og dokumenterer de lønsomhedsstudier, der ligger til grund for deres forhandlinger med

myndigheder og investorer, og som indgår i offentlige høringer. 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 lønsomhedsstudier. Det er problematisk i forhold til at gennemføre retvisende vurderinger af den samfundsmæssige gavn af et givet projekt, og det betyder, at investorer, som ønsker at investere i minedrift 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 råstofprojekterne er massivt tilstede i Grønland i dag. Der peges blandt andet på, at det bør overvejes, om der er behov for en uafhængig rekursmyndighed i sager, hvor der træffes afgørelse af Miljøstyrelsen for råstofområdet. En stramning af habilitetsreglerne er også en mulighed. Her kunne man overveje, at gøre en form for "varedeklaration" for aktører på råstofområdet obligatorisk, hvor politikere såvel som bestyrelsesmedlemmer i efterforskningselskaber 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 råstofprojekterne

Udvalgets arbejde har vist, at det kan være gavnligt at benytte sig af flere greb i forbindelse med indretningen 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 tilgift 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 selskabers afdelinger på disse områder. Men det gælder også i forhold til vurderingen af de informationer, selskaberne selv kommer med 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 skatteekspertise 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 fordelene 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 komplementere kompetencer og ressourcer i Grønland og medvirke til videnopbygning.

OPMÆRKSOMHEDSPUNKT: 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 af 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.

OPMÆRKSOMHEDSPUNKT: Opbygning af kompetencer på alle niveauer

Nødvendigheden af generel kompetenceopbygning, hvis arbejdskraft i primær grad skal rekrutteres fra Grønland, fremhæves af alle kilder både i og udenfor Grønland. I forbindelse med råstofudvinding vurderes det, at det er her indtjeningen i stort omfang vil ligge i de næste mange år via indkomstsatter fra de ansatte i projekterne. Derfor er det vigtigt at sikre kapacitetsopbygning.

Internationalt har der været erfaringer med at sende lokalbefolkningen i oplæring 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 uddannelsesstilbud og akkrediteringsordninger, som opbygger og dokumenterer kompetencer indenfor logistik, feltarbejde og andre services i forbindelse med prospektering, VVM og SIA undersøgelser, vil muliggøre en højere grad af lokal deltagelse, og dermed værdiskabelse i udviklingen af råstofprojekter allerede fra de tidligste stadier af forundersøgelser.

OPMÆRKSOMHEDSPUNKT: 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 systematiske 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 potentiale. 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 prioriterede indsatsområder, herunder relevant grønlandsbaseret forskning, der kan forbedre vidensgrundlaget for fremtidige aftaler. Det kan i denne forbindelse anbefales at nedsætte et uvildigt panel, blandt andet med deltagelse af forskere: Hver gang der laves en IBA, prioriteres penge til forskning og panelet identificerer, hvilken strategisk forskning, der er brug for og sikrer, at de grønlandske forskningsinstitutioner indtages i forbindelse med forskningen for at styrke det grønlandske forskningsmiljø.

I tilfælde af, at der gennemføres en proces, som det foreslås i forbindelse med en zonomodel, kan særlige sårbare områder identificeres regionalt. Disse kan danne udgangspunkt for fælles indsatser, der prioriteres i de enkelte IBA'er som supplement til de lokale og projektspecifikke 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 ligeledes en udfordring i at sikre, at en manglende gennemførelse eller en misligholdelse 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, men der vil også være behov for et øget offentligt beredskab. Med landets størrelse, økonomi og mangel på arbejdskraft in mente, vil det i praksis være vanskeligt at opbygge et klassisk beredskab af en passende størrelse. Imidlertid findes der alternativer som den islandske model, hvor man, blandt ved hjælp af et udbygget frivilligkorps, har opbygget et mindre ressourcekrævende beredskab.

OPMÆRKSOMHEDSPUNKT: En fælles investeringsstrategi

De økonomiske fremskrivninger for den grønlandske økonomi viser med stor tydelighed, at den grønlandske økonomi er presset på en måde, der ikke gør det muligt for det offentlige at deltage som hel eller blot delvis partner i råstofprojekter.

Der er imidlertid også andre gode grunde til at anbefale at Selvstyret, så vidt det overhovedet er muligt, undgår at investere i mineraludvindingsprojekter, men i stedet overlader det til private virksomheder at engagere sig. Dette betyder, at den grønlandske regering skal vedblive med at gøre en indsats for at finde investeringsinteresserede uden for Grønland.

Her kan det være gavnligt at udarbejde en decideret investeringsstrategi, som aktivt tager stilling til, hvorfra man vil forsøge at tiltrække investeringer. Resultaterne fra udvalgsarbejdet peger i den forbindelse på to forhold: Dels at de fleste investorer lige nu tøver med at investere i Grønland, fordi blandt andet infrastruktur og manglen på arbejdskraft gør et positivt resultat usikkert. Dels at investorerne, inklusive de potentielle asiatiske investorer¹⁸, primært er interesserede i at investere i projekter som en del af en partnerskabsmodel med partnere med større lokalkendskab.

18. Ud over baggrundspapir om Asien har udvalget ladet sig inspirere af projektet "Kinesiske råstofinvesteringer i Australien og Canada - erfaringer fra Danmark og Grønland". Analyseprojekt af Rasmus Abildgaard Kristensen, finansieret af Annemarie og Erling Kristiansens legat.

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 pensionselskaber 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 at samarbejde med Danmark om en bredere erhvervsudvikling, end den der 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 minerne opholder sig i minelejerne i projektperioden, men har fast bopæl andre steder.

At råstofforekomster i Grønland oftest ligger langt væk fra beboede områder, kombineret med det 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 minesamfund, 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 enkelt råstofindustri 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 årsagssammenhængen bag uventede observationer 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 Rigsfælleskabet mellem Grønland og Danmark, såfremt dette er et fælles politisk mål.

Udfasingen af olieindustri i den danske del af Nordsøen må forventes tidsmæssigt at falde sammen med den tidligste produktion fra Grønlands økonomiske zone. Danmark kunne investere en specificeret andel af olieproduktionen fra Nordsøen mod en tilsvarende andel af produktionen fra grønlandske felter i fremtiden. Dette ville fungere som en buffer for begge parter, og give større økonomisk stabilitet i den nære fremtid, hvor mineralindustri endnu ikke bidrager væsentligt til Grønlands økonomi. Samtidig kan en sådan aftale være med til at sikre Danmarks olieindustri en fremtid efter udtømningen af de danske felter.

OPMÆRKSOMHEDSPUNKT: Særlige udfordringer ved uranudvinding

Uranudvinding rejser spørgsmål om Grønlands mulige tilslutning til en række internationale konventioner blandt andet om sikkerhed i forbindelse med håndtering af uran, som pt. ikke er gældende for Grønland.

Derudover opstår spørgsmål om Grønlands udenrigspolitiske kompetence i relation til indgåelsen af folkeretlige aftaler, som kan berøre sikkerhedspolitiske forhold. Det bør vurderes, hvor hurtigt det fornødne regelværk realistisk set kan etableres.

Når man frem til en aftale, som kan danne basis for udvinding 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 konstatere, at det grønlandske samfunds struktur 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 finansiel 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 tænkt sammen. Ligeledes vil en økonomisk bæredygtighedsreform indebære, at de kumulative effekter af alle Grønlands større erhvervsaktiviteter adresseres, ligesom det er nødvendigt at vurdere, hvilke konsekvenser råstofaktiviteterne og reformerne vil have for grønlandske erhverv.

OPMÆRKSOMHEDSPUNKT: En samlet erhvervsstrategi med nationalt fokus

For at kunne få det optimale ud af de ikke-fornybare ressourcer, bør det politiske niveau være opmærksomt på erhvervsudvikling og grønlandsk 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 eksempelvis 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 udlandet 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

I dag administreres alle rigsfunktioner i Danmark. Det kan overvejes, at flytte administrationen af visse fælles anliggender fra København til Nuuk.

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 antikorrupsionscharter¹⁹. 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 råstofudvinding.

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.

19. http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf



Hvis spørgsmålet om råstofudvindingen skal lande blødt, kræver det opmærksomhed på en række punkter. Foto: Minik Rosing

BILAG

I. VÆSENTLIGE POINTER FRA BAGGRUNDSRAPPORTERNE

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

A. GRØNLANDS GEOLOGISKE POTENTIALER

Sprog: Dansk. Baggrundspapiret redegør for det geologiske potentiale i Grønlands undergrund og for landets geologiske udvikling. Papiret bygger primært på et omfattende materiale fra GEUS. Baggrundspapiret suppleres af to notater fra GEUS om henholdsvis kritiske mineraler og udviklingen i det globale marked for råstoffer.

De primære konklusioner i baggrundspapiret er, at:

- Grønland er geologisk set velbeskrevet og hele Grønland er geologisk kortlagt.
- Grønland rummer et stort antal identificerede mineralforekomster. 9 har tidligere været brudt og 6 forekomster har dokumenteret malmængde og lødighed, samt gennemført analyser af miljø og samfundsmæssige konsekvenser af eventuel brydning i tilstrækkelig detalje til, at der har kunnet tildeles brydningstilladelse. Disse vil kunne starte brydning såfremt den nødvendige kapital til projekterne kan tilvejebringes. Ingen af disse forekomster har pt. aktiv malmudvinding.
- 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 skønnes at brydning ikke er økonomisk rentabel med de nuværende råvarepriser.

- Det kan konkluderes at Grønlands geologi understøtter et stort mineralsk råstofpotentiale. Dette råstofpotentiale må imidlertid ikke forstås som en egentlig tilgængelig kapital, men snarere som et grundlag for en langsigtet opbygning af en mineindustri i Grønland.
- Udvinning 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 selvberende grønlandsk økonomi med det nuværende offentlige serviceniveau.

B. ØKONOMI, SKATTEINDTÆGTER OG FINANSIERING

Sprog: Engelsk. Baggrundspapiret behandler udnyttelsen af Grønlands naturressourcer i et økonomisk perspektiv. Papiret beskæftiger sig særligt med den offentlige sektors rolle i forbindelse med de kommende råstofprojekter.

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

I perioden frem til 2040 kan de offentlige udgifter ikke dækkes af bloktilskud og forventelige skatteindtægter. Det skyldes blandt andet en for stor udvandring og de eksisterende høje standarder for offentlige ydelser og overførsler. Samtidig står det grønlandske samfund med tunge problemer på en lang række områder, der peger i retning af offentlig indsats. Det gælder sociale forhold, misbrug, utilstrækkelig uddannelse, manglende infrastruktur, bosætning osv.

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 eksisterende 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 spændt 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 'Gælds- og investeringsstrategi' overholdes, vil offentlige investerings- og løbende udgifter blive påvirket, og det vil der ligge en udfordring i, eftersom udgifterne vil komme føre 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 råstofproducenter 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 videretransport, aflønning af arbejdskraft og kapital etc.
2. Selv om mineaktiviteterne er omfattende, vil der uvægerligt komme ekstra offentlige investerings- og løbende udgifter, og det kan være svært at opkræve licensafgifter og skatter, der både kompenserer herfor og samtidig bidrager markant til at dække gabet mellem forventede fremtidige udgifter og indtægter.
3. Udvinning af råstofferne tærer på Grønlands nationalformue. De mineralske ressourcer er ikke fornybare, og derfor bør der lægges til side til kommende generationer. Dette kan ske i form af en fond (à la den norske oliefond). Indtægterne til det offentlige fra ressourceaktiviteterne vil derfor

begrænse sig til de ekstra skatter fra mineaktiviteter og følgeaktiviteter minus den del, der lægges til side.

C. UDENRIGS- OG SIKKERHEDSPOLITIK

Sprog: Engelsk. Baggrundspapiret behandler de mulige sikkerhedspolitiske 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 viser, at de grønlandske råstoffer udgør en symbolsk såvel som en økonomisk bro mellem fortidens Grønland og et Grønland som en fremtidig selvstændig nation. Alle diskussioner om landets råstoffer er derfor i sin natur (geo)politisk. Dette betyder, at brugen af ressourcerne ikke kun handler om, hvordan en eventuel fremtidig økonomisk gevinst skal fordeles, men også om selve definitionen af, hvad der udgør det grønlandske samfund og hvilken autoritet dette samfund har.

Papiret konkluderer, at Grønland har en særlig geopolitisk situation, fordi landet via sin geografiske placering har betydning for USA's 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 interessefære, er væsentligt at være opmærksom på, når Grønland skal agere – også i forhold til Danmark.

Ser man på det helt basalt sikkerhedspolitiske, konkluderes det, at Grønland i dag ikke er, eller ser ud til at have potentiale 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 sikkerhedsgarantier fra USA eller eventuelt medlemskab af NATO kan være mulige løsninger. Begge disse muligheder vil dog være kontroversielle og også kræve relativt store økonomiske ressourcer.

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

Sprog: Dansk. Papiret behandler miljøeffekter af råstofprojekter i Grønland samt erfaringer med og behov for regulering af disse.

Papiret tager sit udgangspunkt i, at efterforskning og udvinding af mineralske råstoffer uundgåeligt vil påvirke natur og miljø, og at disse påvirkninger kan forebygges og begrænses gennem myndighedsreguleringen. Papiret påviser, at der er foretaget en betydelig 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 arktiske forhold og råstofprojekternes påvirkning af disse. Den manglende viden medfører en usikkerhed i miljørådgivningen 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 miljøspørgsmål udført inden projektgodkendelse
- b) at opstille de nødvendige miljøkrav til aktiviteterne
- c) at overvåge aktiviteterernes 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 århundredes 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 olieområdet er der i de senere år gennemført offshore efterforskningsboringer og offshore seismik. Efterforskningsboringerne er generelt gennemført miljømæssigt forsvarligt og med et omfattende miljøovervågningsprogram. Erfaringerne viser, at omfattende miljøkontrol, miljøovervågning og opfølgning er nødvendig for at sikre, at så komplekse operationer fungerer miljømæssigt forsvarligt. De seismiske undersøgelser reguleres primært for at beskytte havpattedyr mod forstyrrelser, og den grønlandske regulering hører i international sammenhæng til de mest restriktive. For eksempel er der store beskyttelseszoner der lukkes for intensiv seismik i de følsomme perioder og krav om, at selskaberne skal udarbejde fælles støjmodeller. Alligevel er der en væsentlig usikkerhed om hvordan seismik påvirker de mest støjfølsomme arter blandt andet narhval, fordi vidensgrundlaget er utilstrækkeligt. På den baggrund indledte Selvstyret et stort industri-finansieret forskningsprojekt til belysning af mulige effekter på narhvaler, da der blev gennemført en stor seismik-kampagne i Baffin Bugt i 2012.

Inden grønlandske havområder åbnes for olieefterforskning, skal der udføres en strategisk miljøvurdering (SMV / SEIA). SMV'erne sammenfatter den aktuelle viden og miljømæssige status for områderne (nul-løsning) og beskriver, hvordan områderne kan blive påvirket, hvis der åbnes for olieaktiviteter. SMV'en sendes i offentlig høring, før Naalakkersuisut træffer beslutning om åbning og afgrænsning af udbudsområder. I det sidste årti er der udført SMV'er for de fleste offshore områder omkring Grønland, og centrale miljømæssige risici og videnshuller er beskrevet. Alle SMV'er og tilhørende undersøgelser er udarbejdet på videnskabeligt niveau og alle data er organiseret i et datacenter, hvor den viden, der er tilknyttet til de enkelte regioner er opbevaret, til brug for den videre administrative regulering og planlægning, ligesom disse data er tilgængelige for de olieselskaber, der skal operere i områderne.

Lignende strategiske regionale miljøvurderinger for landbaseret minedrift har hidtil kun været udført i meget begrænset omfang i Grønland. Den miljømæssige regulering af mineaktiviteter har i vid udstrækning været baseret på de konkrete projekters lokale undersøgelser foretaget i forbindelse med udarbejdelsen af projektspecifikke VVM-udredninger. Men da aktivitetsniveauet for mineprojekter, andre industrielle aktiviteter og øvrige potentielle miljømæssige påvirkninger er stigende i Grønland, er der et markant og tilsvarende stigende behov for mere detaljeret viden.

Et stort marint oliespild er den største miljømæssige risiko ved olieaktiviteter, og det er vigtigt at have fokus

på hvordan den miljørisiko kan begrænses mest muligt. Dette gøres ved efterforskningsboringer 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 dokumenteret 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 kyststrækninger, 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 forskellige 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 ferskvandsområder og tilgrænsende fjorde, og der er behov for yderligere forståelse af økotoksicitet og nedbrydning af kemikalier og oliekomponenter under arktiske forhold.
- der bør ved store projekter gennemføres miljøovervågning på regionalt niveau. Denne overvågning skal ikke blot belyse en enkelt råstofindustri 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 kausaliteten bag uventede observationer (er ændringer for eksempel forårsaget af forurening eller klimaændringer) og om nødvendigt indføre skærpede krav for råstofaktiviteten. Overvågning af udvalgte indikatorer på økosystem niveau vil være en vigtig del af en mere økosystem baseret forvaltning der bedre kan håndtere udfordringerne med regulering og tilpasning i

et miljø under hurtig forandring på grund af blandt andet klimaforandringerne.

- for at forbedre oliespildsberedskabet i fremtiden 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.

E. HISTORIE

Sprog: Dansk. Baggrundspapiret beskriver de historiske aktiviteter knyttet til efterforskning og udnyttelse af råstoffer i Grønland og indkredser en række opmærksomhedsfelter, der kan være relevante for fremtidige projekter. Grønlands geologiske råstoffer har igennem hele historien haft en bevågenhed. 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 Ivittuut, kullet 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. Gennemgangene afsluttes 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 fællestrækkene er eksempelvis, at der er en relativt lille erfaring med at få ansat grønlandsk arbejdskraft i råstofprojekterne. Tre projekter fremhæves specielt, da de repræsenterer forskellige erfaringer med ansættelse af grønlandsk arbejdskraft:

- Kulminen ved Qullissat fungerede i perioden 1924 til 1972. Arbejderne i minen var grønlandere, men også enkelte udefrakommende specialister (teknikere og ingeniører). Kulminebyen var en fungerende enhed med et rigt kulturliv. Da en nedgang i minedriften førte til lukning i slutningen af 1960'erne, blev det oplevet som et traume for beboerne, der følte, at lukningen var besluttet henover hovederne på dem. Oplevelsen bidrog til de politiske strømninger, der sidenhen førte til hjemmestyrets indførelse. Erfaringen med projektet understreger både vigtigheden af borgerinddragelse og af, på et tidligt tidspunkt, at diskutere, hvordan fremtiden



Det er vigtigt at tage stilling til relationen mellem samfund og råstofaktivitet. Foto: Minik Rosing

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).

- Kryolitminen ved Ivittuut fungerede fra midten af 1800-tallet til 1980'erne. Arbejderne ved minen kom udefra – først efter Anden Verdenskrig blev det muligt for grønlændere at arbejde der. Under krigen gav eksporten af kryolitten det økonomiske fundament for driften af Grønland, mens Danmark var besat af tyskerne. Dette forhold bidrog til en holdningsændring hen imod, at Grønland kunne klare sig selv økonomisk.

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

Sprog: Engelsk. Baggrundspapiret har fokus på samfundsmæssige konsekvenser og afledte effekter af råstofprojekter. Papiret fokuserer på de forskellige faser for råstofprojekter og gennemgår de formelle krav og metoder, der anvendes til vurdering af råstoffernes effekter på samfundet i Grønland i dag: Social Impact Assessment (SIA) og Impact Benefit Agreement (IBA).

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 projekternes 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.

Etablering af nye råstofprojekter vil med sikkerhed medføre sociale og samfundsmæssige forandringer. Samfundseffekternes type og omfang afhænger af, hvordan projekter administreres. SIA er et projektrelateret redskab, der anvendes i forbindelse med forberedelse af råstofansøgninger til at belyse mulige konsekvenser og sikre så store lokale fordele som muligt. Det er et lovkrav, at selskaber skal udarbejde SIA i forbindelse med ansøgning om råstofprojekter i Grønland. Det fremhæves, at forskellige projekter kan have vidt forskellige effekter, afhængig af om der eksempelvis er tale om offshore eller onshore projekter, bynære eller afsidesliggende projekter, små eller store projekter. Det konkluderes, at SIA krav og guidelines i dag er på højt niveau, men i øget grad bør tage højde for disse forskelle. Det konkluderes også, at evaluering af erfaringerne med SIA, der stadig er et relativt nyt redskab i Grønland, kan forbedre grundlaget for forvaltning og SIA processer i fremtiden. Det understreges desuden, at SIA bør udarbejdes tidligt og ikke kun af selskaber men også af myndigheder – gerne integrerede miljø og samfunds assessments forud for licensudbud- eller tildeling.

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, råstofelskaberne indgår i. Der argumenteres for at selskaberne risikerer at investere i kortsigtede goder for lokalbefolkningen, 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 tilskyndes det, at projekternes 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 gennemsigtighed i forvaltningen.

I papiret noteres det også, at der i dag er flere organisationer i Grønland, som 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 borgerinddragelse, der i dag falder for sent. Den tidlige inddragelse bør blandt andet benyttes til dialog mellem de forskellige interessenter om, hvilke mål de hver især har med borgerinddragelsen, således at myndighederne har et solidt 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

Sprog: Engelsk og dansk. Baggrundspapiret indledes med en redegørelse for den grønlandske selvstyrelovgivning, herunder råstofområdet's stilling i Rigsfællesskabet.

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

Papiret gennemgår tilladelsessystemet i forbindelse med efterforskning og udvinding af mineraler i Grønland. Det konstateres, at rammerne for udstedelse af tilladelser er velbeskrevne, ligesom der også er en udbygget regulering af nedlukningen af projekter, som sikrer, at rettighedshaveren følger projektet til ende. Det konstateres dog også, at reglerne for henholdsvis kulbrintetilladelser og andre mineraludvindingstilladelser i flere tilfælde adskiller sig fra hinanden. Hvor reglerne omkring kulbrintelicenser er meget specifikke og udviklede, er reguleringen vedrørende øvrige minerallicenser mindre detaljerede.

I baggrundspapirets gennemgang af en række standard- og modeltilladelser for udvindingsprojekter vises, at disse alle er bygget ganske ens og systematisk op. Forskellige bestemmelser tilsigter på forskellig måde at sikre grønlandske interesser i forbindelse med råstofudvinding. Der kan formentlig opstå nogen uklarhed vedrørende spørgsmålet om lovvalg. Der henvises i vidt omfang til dansk ret, men i visse sammenhænge peges på såvel dansk som grønlandsk ret.

I forbindelse med de konkrete udvindingstilladelser, peger papiret på, at det fremgår af råstofloven, at en tilladelse til efterforskning og/eller udnyttelse kan betinges af, at der bruges *grønlandske arbejdere, og grønlandske virksomheder*. Bestemmelsen giver ikke anledning til konflikt med EU-retten, da Grønland ikke er medlem af EU. Bestemmelsen er en forankring af strategien for råstofsektorens bidrag til en bæredygtig udvikling af det grønlandske samfund. De konkrete aftaler laves gennem Impact Benefit Agreements (IBA). Her peger papiret på, at forpligtelserne for rettighedshaveren synes vage, og det er tvivlsomt i hvilket omfang de kan håndhæves. Det gælder også forpligtelsen til at anvende grønlandsk arbejdskraft. Der er ikke til IBA-aftaler nødvendigvis indbygget nogen bodsbestemmelser. Det bør overvejes, om IBA-modellen er så betydningsfuld for Grønlands udbytte af mineralforekomster, at parlamentet via lovgivning bør sætte nærmere rammer herfor. Baggrundspapiret beskæftiger sig også med den forvaltningsmæssige struktur af råstofområdet. Her noteres det, at en ny bestemmelse i råstoflovens § 3 b betyder, at en klage over en afgørelse truffet af Råstofstyrelsen eller Miljøstyrelsen for Råstofområdet skal indbringes for Naalakkersuisut. Naalakkersuisut optræder som sådan som en politisk valgt forvaltningsmyndighed og dermed ikke en uafhængig rekursmyndighed.

Baggrundspapiret belyser også ansvaret for forureningskader og arbejdsskader i forbindelse med råstofudvinding. Råstofloven indeholder detaljerede regler om såvel aktørers som rettighedshaverens ansvar for forureningskader. Det konkluderes, at der generelt er tale om et strengt ansvar, men at der ikke tegner sig noget helt klart billede af, hvilket ansvarsgrundlag, der gælder for henholdsvis aktørerne og rettighedshaveren, idet der synes at være et vist overlap mellem to forskellige regelsæt. Der er endvidere ikke i lovgivningen taget udtrykkelig stilling til betydningen af, at det Grønlandske Selvstyres repræsentant, NunaOil, kan optræde som rettighedshaver. For så vidt angår ansvaret for olieforureningskader, der stammer fra skibe, gælder som udgangspunkt den danske sølov. Endelig er ansvaret for arbejdsskader i hovedsagen underlagt grønlandsk lovgivning. I et vist omfang finder dog også danske

erstatningsretlige regler anvendelse. Spørgsmålet om det nærmere samspil mellem disse to regelsæt mangler belysning. De grønlandske regler om ansvar for arbejdsskader gælder for alle arbejdstagere i Grønland.

Vedrørende spørgsmålet om udvinding af mineraldepoter 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 risici. I det omfang Grønland bliver eksportør af uran, vil man skulle forholde sig til de særlige regelsæt under Den Internationale Atomenergiorganisation (IAEA) og Grønlands såvel som Rigsfællesskabets forpligtelser. Papiret peger samtidig på, at det antages at kunne vare op til 10 år, før man i givet fald kan have de nødvendige legale rammer vedrørende eventuel uraneksport på plads.

I øvrigt konkluderes det vedrørende den regulatoriske ramme, at lovgivningen på området gennemgående er af god kvalitet og fuldt på højde med sammenlignelige retssystemer.

H. VÆRDISKABELSE OG AFLEDTE EFFEKTER

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 væsentlighed for virksomhederne er tidsrammerne for efterforskning og udnyttelse, sammensætningen af arbejds teams, de ansattes internationale konkurrencedygtighed samt graden af forarbejdning af råstofferne lokalt versus forarbejdning andre steder.

Papiret viser, at producenter i lande med høje omkostninger, såsom Grønland, typisk vil forsøge at reducere produktionsudgifter ved hjælp af automatisering og begrænsning af eksempelvis lokal forarbejdning. En anden måde at reducere omkostninger på, kan være de såkaldt "integrated operations", hvor man kører et projekt fra et andet land, hvorfra underleverancer også bliver sendt.

På inputsiden afhænger værdiskabelse fra råstofprojekter af faktorer som tilgængelig arbejdskraft på

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 sideløbende i efterforskningsfasen, vil det være yderst risikabelt at gøre det samme i en udnyttelsesfase. Dette hænger også sammen med Grønlands afhængighed af det meget ustabile marked for både levende og udtømmelige naturressourcer. Vælger Grønland at investere massivt i udviklingen af råstofudvinding, kan en global konjunkturedgang få ødelæggende virkning på Grønlands økonomi. Disse risikofaktorer indikerer også, at mange af efterforskningssekskabernes prognoser for jobskabelse og indtægter til det grønlandske samfund muligvis er for optimistiske. Her ville det være en fordel, hvis uafhængige analyser, som trækker på erfaringerne fra andre lande med høje omkostningsniveauer, blev inkluderet i virksomhedernes overslag.

På lang sigt har Grønland et reelt potentiale som producent 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.

Potentialet for indtægter fra råstofprojekterne er relateret til selskabsskat, royalties, indkomstskatter og afledte effekter af investeringer i infrastruktur. Papiret peger på erfaringer fra Norge, som viser at de afledte effekter af råstofprojekter på kort sigt er små, men akkumuleres over tid. Supplerende værdiskabende effekter kan komme gennem højere forbrug og skat fra underleverandører. Effekten vil øges over tid, idet kompetencerne hos underleverandørerne og mængden af dem øges.

I. 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 projekternes 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 ansættelse i sommerferien. Virksomheden fremstår attraktiv med mange personalegoder. 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 nej til 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 driftsfasen er knap 80 % af de ansatte lokale, hvilket er dobbelt så mange som forventet.

Erfaringerne fra Island viser, at der generelt er tilfredshed med værkernes tilstedeværelse og effekt på lokaløkonomien. Hvor Grønland kæmper med arbejdsløshed og et generelt lavt uddannelsesniveau, har situation i Island været, at arbejdsløsheden var meget lav og dermed opstod der mangel på arbejdskraft ad den vej. Med attraktive personalevilkår og markedsføring af regionen er det dog lykkedes at tiltrække den nødvendige arbejdskraft. Andelen af lokale i projekterne har oversteget forventningerne. Andelen af ufaglærte og unge, som finder permanent eller midlertidigt arbejde i projekterne, og som uddannes via korte kurser, har også vist sig at være høj.

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 miljøorganisationer 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 har 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 baggrundsparettet 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 boligpriser 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 decentralisere statslig virksomhed med henblik på at støtte yderområderne.

I Alaska modtager udviklingselskaber kompensation fra olieselskaberne med det formål at sikre erhvervsudvikling i området, en praksis der dog er blandede erfaringer med. Dog er man i vidt omfang lykkedes med at udvikle underleverandører til olievirksomhederne, eksempelvis inden for catering og byggevirksomhed. Fagforeningerne i området er derimod svage. Alaska har været genstand for stor indvandring, og oprindelige folk udgør nu et mindretal. Alaska har på et tidligt tidspunkt etableret en fond, som skulle sikre staten mod et økonomisk boom efterfulgt af stor afmatning. I dag indeholder fonden 22 mia. dollars. Halvdelen investeres og bruges til landets løbende udgifter, hvor den anden halvdel udbetales til borgerne.

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.



*Erfaringer fra andre lande kan være nyttige.
Foto: Rebekka Knudsen*

Det er kendetegnende, at olieindustrien i vidt omfang foretrækker erfarne personer, som er trænet af selskaberne selv. Dette gør det svært for unge i småsamfundene 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 set 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 en markant erfaring, at de manglende kvalifikationer hos de lokale gør det svært 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 medvirker til at finansiere dette, ligesom de medvirker til igangsættelse af lokale virksomheder. Det vurderes ikke, at projekterne har haft stor effekt på befolkningens bosættelsesmønster. En positiv effekt kan spores i form af mindre udvandring, og lokaløkonomisk har projekterne effekt i form af indtægter til underleverandører og servicevirksomheder. Endelig har man gjort en indsats for at isolere aktiviteterne fra det omkringliggende samfund ved at opbygge lejre i udvindingsområderne, som eksempelvis har eget sundhedspersonale. Dette har medvirket til at tage noget af presset af det offentlige sundhedsvæsen.

J. ASIEN

Sprog: Engelsk. Baggrundspapiret fokuserer på en beskrivelse af Kina, Japan og Sydkoreas interesser i Grønlands geologiske ressourcer. Udgangspunktet for papiret er, at den megen omtale af Kinas mulige kommende tilstedeværelse i Grønland i forbindelse med råstofprojekter, indeholder flere problemer. Dels bidrager debatten om Kina til at tegne et billede af Kinas interesser, som ikke stemmer overens med virkeligheden. Dels har konsekvensen været, at der ikke har været fokus på øvrige asiatiske lande, som kan være lige så væsentlige at beskæftige sig med i en grønlandsk kontekst. Papiret indeholder desuden en gennemgang af markedet for råstoffer i de beskrevne asiatiske lande.

Baggrundspapirets gennemgang viser, at alle de 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 sejlruiter nordøst om Grønland. Derudover ses en stigende forskningsmæssig interesse i det arktiske område. Den kinesiske regering har sat midler af til arktisk forskning, blandt andet etableringen af Polar Research Institute of China i Shanghai.

Fælles for de asiatiske lande er deres særlige erhvervsstruktur med flere store statsejede virksomheder og/eller monitorering fra regeringen af virksomhedernes investeringer i udlandet. Det er dog væsentligt at bemærke, at denne struktur ikke (længere) betyder, at virksomhedernes kommercielle interesser sættes i baggrunden til fordel for regeringens eventuelle strategiske interesser. Forudsætningen for asiatiske investeringer i de grønlandske råstofprojekter er derfor først og fremmest, at

projekterne vurderes som økonomisk rentable.

Alle tre lande er stærkt afhængige af olie fra Mellemøsten, og landenes behov for energi er stigende. Med hensyn til behovet for mineraler er billedet mere blandet. Særligt om uran kan det konstateres, at både Kina og Sydkorea søger at øge deres uranressourcer til brug for energiproduktion, mens Japans behov i øjeblikket er stagneret på grund af ulykken ved Fukushimaværket i 2011. Det er også et fælles træk for de undersøgte asiatiske lande, at de alle øger deres andel af udenlandske investeringer.

Kinesiske virksomheder er i dag aktive i det arktiske område og har blandt andet investeret i canadiske og islandske projekter. Det er i kinesisk sammenhæng særligt interessant at se på de statsejede virksomheder, som er langt de største og har de bedste lånemuligheder i forbindelse med Kinas "Go Out" strategi, der handler om investeringer i udlandet. Der er blandt forskere forskellige vurderinger af, hvordan Kinas investeringsstrategier skal tolkes. Alt tyder dog på, at der primært er tale om en kommerciel interesse, der blandt andet bunder i ønsket om at styrke de kinesiske virksomheders konkurrencedygtighed overfor internationale virksomheder. Samtidig er der i Kina et stort behov for råstoffer, og selvom Kina på langt de fleste områder stadig er selvforsynende, er der en klar interesse i at udvide tilgangen af strategiske råstoffer. I forbindelse med investeringer i udenlandsk råstofudvinding prioriterer Kina at indgå i samarbejdsprojekter med lokale eller andre eksterne aktører. Det bemærkes også, at den kinesiske regering har nedlagt strenge restriktioner for, hvordan udenlandske virksomheder kan komme ind på det kinesiske råstofmarked. Som udgangspunkt er dette kun muligt i samarbejde med en kinesisk virksomhed.

Japan har en lang tradition for tilstedeværelse i Arktis og den japanske shipping industri begyndte allerede i 1990'erne at interessere sig for sejlruten gennem Nordøstpassagen. Japan har også en klar forskningsmæssig interesse i det arktiske. Herudover har Japan stærke relationer til Grønland på grund af handlen med levende ressourcer, hvor Royal Greenland i dag sidder på 25 % af det japanske marked for rejer. Endelig deltog Japan i det grønlandske projekt, KANUMAS, som fra 1989 foretog en række geologiske undersøgelser med henblik på olieudvinding i havet omkring Grønland. Den japanske regering har dog ikke nogen decideret Arktis-strategi og dermed vurderes det heller ikke, at landet har en særskilt strategisk interesse i Grønland, selvom man er opmærksom på kommercielle og forskningsmæssige muligheder. Behovet for råstoffer i Japan balancerer i dag, men man er dog opmærksom

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 potentiale, 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.

Syd Koreas interesse for Grønland har indtil nu primært handlet om sejlruiter og handlen med levende ressourcer, og dermed haft økonomisk karakter. Landet har endnu ikke investeret i arktiske råstofprojekter. Det vurderes dog i baggrundspapiret, at Syd Koreas interesse kan blive mere strategisk, fordi blandt andet udnyttelsen af en sejlroute gennem Arktis vil give mulighed for at fortsætte landets økonomiske vækst. Netop dette står som nummer 13 ud af en liste på 140 mål for regeringen i de kommende 5 år. I 2013 lancerede regeringen en plan for Syd Koreas aktiviteter i Arktis. Planen inkluderer blandt andet øget arktisk forskning og bidrag til en

”arktisk business-model”. Der ses således en øget politisk interesse i Grønland fra Syd Korea, der også har haft flere delegationer på besøg i landet. De sydkoreanske medier bidrager også til at tegne et positivt billede af Grønland, som et eksotisk rejsmål og et mulighedernes land, for så vidt angår naturressourcer. Det bemærkes i papiret, at Syd Korea har økonomisk potentiale og stor erfaring med deltagelse i blandt andet anlægsprojekter i andre lande og under meget svære forhold. Det vurderes derfor, at landet kan være en potentiel partner for Grønland i både mine- og infrastrukturprojekter. Med hensyn til de nordiske lande har Syd Korea et ”green growth” fokus.

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 væsensforskellige fra 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 råstofprojekterne, 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 forudse 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 risikofaktorer, 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 forsinke, fordyre eller simpelthen umuliggøre projekter.

London Mining – Isua

Selskabet sigter på at opnå finansiering i 2014. I konstruktionsfasen vil provenuet for Grønland være personbeskatning af arbejdsstyrken fratrukket skattemæssigt underskud 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.

GME – Kvanefjeld

Levetid: 30 år

Produktion: Forventet produktionsstart i 2017. Forventet start på anlægsfasen er 2015

Indtægter: 37 mia. kr. i direkte indtægter i projekts levetid og mellem 1,5 og 4 mia. kr. i indirekte indtægter. Hertil kommer indkomstskatter fra underleverandører.

Antal ansatte: Det er estimeret, at 380 personer vil kunne finde ansættelse i driftsfasen.

Ironbark – Citronen Fjord

Minen skal ligge i det nordøstlige Grønland. Selskabet angiver i deres egne materialer, at der kan ligge betydelige udfordringer på grund af klimaet og den manglende infrastruktur.

Levetid: 12-15 år

Produktion: Ansøgning forventes i 2014.

Indtægter: 115 mio. kr. i indkomstskatter per år og 152 mio. kr. per år i selskabsskat. Hertil kommer indkomstskatter fra underleverandører.

Samlet årlig indtægt til det grønlandske samfund altså 267 mio. kr.

I alt forventes projektet at generere 2,2 mia kr. i direkte indtægter og 1,5 mia kr. i indirekte indtægter i minens levetid.

Antal ansatte: Omkring 450 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. Arbejdsstyrken 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 mellemlang udd., 46 på lang videregående uddannelse.

Økonomien er lille....

Landets samlede BNP er på 13,1 mia. kr. Heraf udgør bloktilskuddet fra Danmark 3,5 mia.kr.

...med relativt få og små virksomheder

I 2011 var der 3860 virksomheder i Grønland. Knap 3/4 af disse var enkeltmandsvirksomheder med fiskeri som den suverænt mest udbredte. 93 % af Grønlands vareeksport stammer fra fiskeriet – fiskeriet tjente i 2011 2.6 mia. kr. til Grønland.

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 fællesskab en formand for udvalget.

De to universiteter etablerer et særligt sekretariat til understøttelse 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 en 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:

1. Hvilket praktisk potentiale der er i Grønland for udvinding af mineralske råstoffer, olie/gas, vandkraft og ferskvand og hvordan forholder dette potentiale sig til eventuelle udvindingsprojekters omfang defineret ved investeringsbehov, arbejdskraftsbehov i anlægs- brydnings- og afviklingsfaserne, samt levetid og miljømæssige effekter. Arbejdsgruppen skal ikke foranstalte selvstændige undersøgelser men bygge på eksisterende viden, herunder i GEUS, NunaOil, NunaMinerals, Råstofdirektoratet og universiteter.
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.

4. Internationale erfaringer med regulering af storskala-projekter, således at uønskede demografiske, politiske, herunder eventuelle sikkerhedspolitiske, og miljømæssige konsekvenser undgås.

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

6. Udover ovennævnte forhold kan udvalget også inddrage andre emner, som den 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/groenlands-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 baggrundspapirer er peer reviewet²⁰. 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 tværvideenskabeligt 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 reviewet.

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 dansesmiljøet for de ældste sedimenter på Jorden, som findes i Isua ved Nuuk.

Udpeget af: Ilisimatusarfik og Københavns Universitet

Baggrundspapir: 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 Miljø og Energi, og Arktisk Center ved Aarhus Universitet

Fagområde: Biologi og miljø. Blandt andet forskning i arktiske havpattedyr, havfugle og marin økologi, samt hvordan efterforskning og udvinding af råstoffer påvirker natur og miljø.

Udpeget af: Ilisimatusarfik

Baggrundspapir: Ansvarlig for baggrundspapiret "Miljøeffekter af råstofaktiviteter i Grønland". Papiret er peer reviewet af Lars-Henrik Larsen, Afdelingsleder i Akvaplan-Niva a/s Tromsø, og Søren Hald Møller, Miljøstyrelsen for Råstoffer, Grønlands Selvstyre.

Lektor Anne Merrild Hansen

Institut for Planlægning, Aalborg Universitet.

Fagområde: Civilingeniør, planlægning. Blandt andet forskning i strategiske miljøvurderinger og Vurdering af Samfundsmæssig Bæredygtighed (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

Baggrundspapir: Ansvarlig for baggrundspapiret "Community impacts". Papiret er peer reviewet af Peter Croal, 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

Baggrundspapir: 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

Baggrundspapir: 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

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

Lektor Frank Sejersen

Lektor ved Institut for Tværkulturelle og Regionale Studier, Københavns Universitet.

Fagområde: Antropologi. Blandt andet forskning med en humanistisk og antropologisk vinkel på Grønlands bestræbelser på at styrke selvbestemmelsen og samfundsudviklingen.

Udpeget af: Københavns Universitet

Baggrundspapir: Ansvarlig for baggrundspapiret om historiske erfaringer. Papiret er peer reviewet af Martin Ghisler, Adjungeret seniorforsker ved Geocenter København, Karsten Secher, Adjungeret seniorgeolog, GEUS, Jens Dahl, Adjungeret Professor ved Institut for Tværkulturelle og Regionale Studier ved 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

Baggrundspapir: Ansvarlig for baggrundspapiret om Asien. Papiret er peer reviewet af cand.scient.pol Ras Tind Nielsen, ReD Associates.

Klaus Georg Hansen

Institutleder, Ilisimatusarfik.

Fagområde: Etnografi. Blandt andet forskning i borgerinddragelse og demokratiaspekter ved politiske beslutningsprocesser og problemstillinger omhandlende

demografi og urbanisering i Grønland.

Udpeget af: Ilisimatusarfik

Baggrundspapir: Bidrag til baggrundspapiret "Community impacts". Papiret er peer reviewet af Peter Croal, P. Geol. International Environment and Development Advisor, Canada og Professor Frank Vanclay, Rijksuniversiteit, Groningen

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).

Fagområde: Økonomi. Blandt andet forskning i offentlig økonomi, især skattepolitik. Ekstern sagkyndig for Selvstyrekommisionen 2004-08 samt formand for Grønlands økonomiske Råd 2009-10.

Udpeget af: Ilisimatusarfik

Baggrundspapir: Ansvarlig for baggrundspapiret om økonomi. Papiret er peer reviewet af Søren Bjerregaard, kontorchef i Økonomi- og Indenrigsministeriet 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

