

Karen Marie Pagh Nielsen:

Råstofudnyttelsen i Grønland

Spørgsmålet om udnyttelse af Grønlands råstofressourcer har stået i centrum af hjemmestyreforhandlingerne, og er fortsat genstand for en intens politisk debat.

Artiklen går ind i det problem, den vestlige verdens råstofbehov meget hurtigt vil kunne udgøre for det grønlandske samfund, hvis udviklingsønsker ikke primært går på rollen som råstofleverandør. Der foretages en gennemgang af mulighederne for råstofudvinding i Grønland, specielt med henblik på at afklare EFs, den danske stats og private (multinationale) selskabers interesser heri. Et centralt afsnit undersøger konsekvenserne af råstofudnyttelsen for det hjemmestyrede Grønland. De forøgede indtægter til hjemmestyret vil først opstå på længere sigt, og derefter skal der ske en parallel aftrapning i de danske statstilskud; her påpeges det bemærkelsesværdige i, at den nye råstoflov ikke indeholder nogen fordelingsnøgle for yderligere indtægter.

Artiklen påviser videre, hvordan miljøkonsekvenserne hidtil er blevet nedprioriteret, hvilket kan blive så meget mere fatalt som myndighederne kun har opstillet vage retningslinier for miljøbeskyttelsesforanstaltninger. Endelig vurderes de beskæftigelsesmæssige konsekvenser af ressourceudnyttelsen.

Konklusionen bliver, at en råstofudnyttelse i større stil næppe vil give Grønland de store fordele; i stedet kan grønlandiseringen af samfundet blive alvorligt hæmmet af en sådan politiks miljø-konsekvenser. Forstærkes trods dette det ydre politiske pres for at åbne for råstofudnyttelse, er vejen banet for direkte konfrontation.

1. Indledning

Udgangspunktet for denne artikel er for det første den vestlige verdens ønske om - og behov for - øgede mængder mineralske og energiske råstoffer. For at opfylde dette behov drages til stadighed nye råstofbesiddende områder ind i de råstofhungrende landes interessesfære. Grønland er et eksempel på et sådant marginalområde, der først de senere år for alvor har vakt de råstofforbrugende landes interesse.

Det andet udgangspunkt består i et udtalt grønlandsk ønske om en højere grad af selvbestemmelsesret og uafhængighed. Ønsket om med hjemmestyret og rigsfællesskabet som politisk ramme at udvikle et mere "grønlandsk" samfund¹ kunne tænkes baseret på den økonomiske uafhængighed, som de naturlige ressourcer måske kan give.

1) Mere teoretiske indfaldsvinkler til studiet af mulighederne for en grønlandsk udvikling på egne betingelser er skitseret i Ove Johansen, "Om rammerne for studiet af den grønlandske udvikling siden 1945", i Politica, 10. årgang nr. 3, 1978, pp. 124-147.

Karen Marie Pagh Nielsen:

Råstofudnyttelsen i Grønland

Spørgsmålet om udnyttelse af Grønlands råstofressourcer har stået i centrum af hjemmestyreforhandlingerne, og er fortsat genstand for en intens politisk debat.

Artiklen går ind i det problem, den vestlige verdens råstofbehov meget hurtigt vil kunne udgøre for det grønlandske samfund, hvis udviklingsønsker ikke primært går på rollen som råstofleverandør. Der foretages en gennemgang af mulighederne for råstofudvinding i Grønland, specielt med henblik på at afklare EFs, den danske stats og private (multinationale) selskabers interesser heri. Et centralt afsnit undersøger konsekvenserne af råstofudnyttelsen for det hjemmestyrede Grønland. De forøgede indtægter til hjemmestyret vil først opstå på længere sigt, og derefter skal der ske en parallel aftrapning i de danske statstilskud; her påpeges det bemærkelsesværdige i, at den nye råstoflov ikke indeholder nogen fordelingsnøgle for yderligere indtægter.

Artiklen påviser videre, hvordan miljøkonsekvenserne hidtil er blevet nedprioriteret, hvilket kan blive så meget mere fatalt som myndighederne kun har opstillet vage retningslinier for miljøbeskyttelsesforanstaltninger. Endelig vurderes de beskæftigelsesmæssige konsekvenser af ressourceudnyttelsen.

Konklusionen bliver, at en råstofudnyttelse i større stil næppe vil give Grønland de store fordele; i stedet kan grønlandiseringen af samfundet blive alvorligt hæmmet af en sådan politiks miljø-konsekvenser. Forstærkes trods dette det ydre politiske pres for at åbne for råstofudnyttelse, er vejen banet for direkte konfrontation.

1. Indledning

Udgangspunktet for denne artikel er for det første den vestlige verdens ønske om - og behov for - øgede mængder mineralske og energiete r råstoffer. For at opfylde dette behov drages til stadighed nye råstofbesiddende områder ind i de råstofhungrende landes interessesfære. Grønland er et eksempel på et sådant marginalområde, der først de senere år for alvor har vakt de råstofforbrugende landes interesse.

Det andet udgangspunkt består i et udtalt grønlandsk ønske om en højere grad af selvbestemmelsesret og uafhængighed. Ønsket om med hjemmestyret og rigsfællesskabet som politisk ramme at udvikle et mere "grønlandsk" samfund¹ kunne tænkes baseret på den økonomiske uafhængighed, som de naturlige ressourcer måske kan give.

1) Mere teoretiske indfaldsvinkler til studiet af mulighederne for en grønlandsk udvikling på egne betingelser er skitseret i Ove Johansen, "Om rammerne for studiet af den grønlandske udvikling siden 1945", i Politica, 10. årgang nr. 3, 1978, pp. 124-147.

For at vurdere om denne tankegang er realistisk, må en række faktorer undersøges. For det første hvorvidt den grønlandske undergrund overhovedet indeholder råstofrigdomme i en størrelsesorden og af en kvalitet, som kan danne grundlag for en økonomisk interesse i udvinding. Her er det afgørende, om udgangspunktet forudsættes at være samfundsøkonomisk eller privatøkonomisk rentabilitet.

Dernæst er det spørgsmålet, om en råstofudnyttelse overhovedet vil styrke Grønlands økonomiske uafhængighed. I denne forbindelse skal blandt andet den nye råstoflov inddrages som grundlag for en vurdering af, i hvilken udstrækning det grønlandske samfund vil profitere økonomisk af råstofudnyttelsen.

Endelig skal det undersøges, om ikke forestillingen om at lade de naturlige ressourcer udgøre det økonomiske grundlag for en udvikling i Grønland på Grønlands egne betingelser indeholder en iboende konflikt. Vil råstofudnyttelse på ikke-grønlandske hænder, med alt hvad den medfører af "hård" teknologi, miljøforstyrrelser og fremmed arbejdskraft, ikke netop bevirke en udvikling i retning af et mindre grønlandskpræget samfund.

Det er målet med denne artikel at belyse og vurdere mulighederne i og konsekvenserne af råstofudvinding i Grønland under hjemmestyrrets nuværende ydre økonomiske ramme. Endvidere om grønlandske krav om "blød" teknologi, miljøvenlighed og anvendelse af grønlandsk arbejdskraft overhovedet kan opfyldes under EF-medlemskabet, under rigsheden eller for et selvstændigt Grønland. Endelig vil det kort blive drøftet, hvilke former for råstofudvining der i størst udstrækning kan foregå i overensstemmelse med det grønlandske "ønskesamfund".

2. Interesser og muligheder i råstofudvinding i Grønland

De muligheder, som udnyttelse af de naturlige ressourcer kan give det grønlandske samfund, afhænger for det første af det geologiske materiale, der findes i undergrunden. Dernæst - men ikke uden sammenhæng med det første - er den økonomiske interesse i de grønlandske ressourcer bestemmende for udnyttelsen af disse muligheder.

I dette afsnit vil jeg sætte fokus på de økonomiske interesser, hvorved de geologiske forhold bliver at betragte som uafhængige

variable blandt andre i forhold hertil.²

Interessen for Grønlands ædle stene og metaller har været til stede lige siden de første danske ekspeditioner, men en systematisk prospektering på Grønland kom først i gang efter 2. verdenskrig. Først med Kryolitselskabet Øresund A/S på vestkysten, og derefter Nordisk Mineselskab på østkysten. Med den første minelovs vedtagelse i 1965 begyndte en række udenlandske selskaber ligeledes prospektering på Grønland. I perioden efter Danmarks - og dermed Grønlands - tilslutning til EF (jan. 1973) og efter oliekrisen 1973-74, intensiveredes efterforskningen i de mineralske og især de energetiske råstoffer fra Danmarks og EFs side.

Det kan således hurtigt slås fast, at der fra forskellig side har været interesse i at undersøge, hvorvidt der er basis for råstofudvinding i Grønland. Indtil nu har forundersøgelserne imidlertid kun resulteret i minedrift i ganske få tilfælde. Siden den første minelovs ikrafttræden finder udvindingsvirksomhed kun sted i et enkelt tilfælde, nemlig bly- og zinkminen i Marmorilik, der drives af mineselskabet Greenex A/S. Hvorvidt mulighederne for anden råstofudnyttelse vurderes positivt, afhænger blandt andet af aktørernes udgangspunkt og interesser. Her skal følgende 3 aktører/aktørgruppers interesser belyses: EF, den danske stat og de private olie- og mineselskaber.

2.1. EFs interesse i de grønlandske råstoffer

EF har vist interesse for både energetiske og metalliske råstoffer i Grønland.

I 1980 støtter EF direkte aktiviteterne på Syduranprojektet³ og olie/gasprojektet Østmar;⁴ projekter der begge foregår i den danske stats regi. Men også Nordisk Mineselskabs scheelitprospekteringer

2) For en systematisk oversigt over de grønlandske ressourcer, se Bjarne L. Nielsen, "Economic Minerals", i A. Escher og W.S. Watt (eds.), Geology of Greenland, København: Grønlands Geologiske Undersøgelse, 1976, pp. 460-486, samt Råstofforvaltningen for Grønland, Mineralske råstoffer i Grønland - en oversigt, København, 1979, pp. 13-26.

3) Fællesrådet vedrørende mineralske råstoffer i Grønland, Orientering om forundersøgelser- og efterforskningsaktiviteter vedrørende mineralske råstoffer i sommeren 1980 i Grønland, København, 1980, (J.nr. 1470-00-00), p. 13.

4) Ibid., p. 15. Østmar er en del af det samlede projekt NAD, "North Atlantic D".

Tabel 1. EFs energibalance 1978, 1985 og 1990

	1978	1985		1990
	opgjorte tal	mål	prognose	mål
millioner tons olieækvivalenter				
<u>Kul</u>				
produktion	174	210	187	194
import	26	40	43	57
forbrug	204	250	228	251
<u>Olie</u>				
produktion	63	180	115-165	87-147
import	472	515	462-522	497-572
forbrug	535	695	625-635	644-659
<u>Gas</u>				
produktion	135	175	138-148	115-130
import	31	95	82	121
forbrug	164	270	220-230	236-251
<u>Kerneenergi</u>				
produktion	29	190	111	240
import	-	-	-	-
forbrug	29	190	111	240
<u>Andet</u>				
produktion	32	45	35	39
import	3	-	-	4
forbrug	35	45	38	43
<u>Energiforbruget</u>				
ialt	967	1450	1222-1242	1414-1444

Kilde: Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber, Det Europæiske Fællesskabs
Energiprogram, Bruxelles, KOM (79) 527, -1979, bilag 1.

støttes økonomisk af EF.⁵ Scheelit indeholder wolfram, som benyttes i legeringer og er således et eksempel på et ikke-energetisk råstof, der har EFs interesse.

Ud over disse direkte støtteforanstaltninger kan EFs interesser i de grønlandske råstofforekomster belyses ved at betragte oversigter over EFs ressourcebehov og -planer, først og fremmest på energiområdet.

2.1.1. EFs energimålsætninger

De Europæiske Fællesskabers generelle og specifikke energimålsætninger for 1985 blev fastslået i 3 resolutioner fra 1974-1975.⁶ Disse resolutioner danner satadig det formelle grundlag for EFs energipolitik.⁷ Sammenholdes de opstillede specifikke 1985-mål med medlemslandenes prognoser for energibalancen samme år, fremgår det, at EF næppe vil kunne opfylde målene (se tabel 1)

Fællesskabets egenproduktion af samtlige energetiske råstoffer i 1985 forventes at være lavere end de mål, som i 1974-1975 blev opstillet. Den simple konklusion lyder: EF må være stærkt interesseret i først og fremmest at øge egenproduktionen - men også forbedre mulighederne for import - af kul, olie, gas og uran. Dette gælder fortsat, selvom Kommissionen i 1979 har opstillet specifikke målsætninger for EFs energibalance, der er mindre optimistiske med hensyn til egenproduktion end 1985-målene.

De konkrete størrelser i tabel 1 må betragtes som mål, man har ment kunne realiseres, mens der ingen tvivl er om, at ønskemålet er en egenproduktion af energetiske råstoffer, der dækker 100 pct. af forbruget.

2.1.2. Muligheder for med grønlandske råstoffer at bidrage til tilfredsstillelse af EFs energibehov

Prospektering efter energetiske råstoffer i Grønland er endnu på et indledende stade, hvilket vanskeliggør en vurdering af interesserne i en udnyttelse af de enkelte forekomster. Dertil kommer, at de økonomiske betingelser for ressourceudnyttelse er undergivet en

5) Ibid., p. 2.

6) Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber, Det Europæiske Fællesskabs Ener-giprogram, Bruxelles, KOM (79) 527, 1979, p. 3f.

7) Ibid., p. 4.

dynamisk udvikling og derfor er ret komplicerede. Endelig indebærer EFs energimålsætning, at forsyningssikkerheden til en vis grad vurderes højere end den økonomiske rentabilitet i forbindelse med en forekomsts udnyttelse.

Alle disse usikre faktorer medfører krav om dybtgående analyser, som ikke skal gennemføres her. I stedet for en sådan "totalanalyse" kan den følgende kortfattede vurdering tjene til at belyse EFs interesser i udnyttelse af de enkelte forekomster.

2.1.2.1. Uran

Det er med hensyn til produktionen af kerneenergi, der er den største forskel mellem det opstillede mål og prognosen for 1985. Dertil kommer, at EF har planlagt en kraftig ekspansion af kerneenergiproduktionen - i hvert fald frem til 1990.⁸ Disse samt mere generelle betragtninger over EFs energimålsætninger må føre til en antagelse om, at EF vil være interesseret i en udnyttelse af Kvanefjeldets 27000 tons sikre uranreserver⁹ samt de yderligere skønnede uranreserver her og eventuelt andre forekomster, som Syduranprojektet måtte påvise. Denne formodning om EFs interesse i grønlandsk uran er desuden bygget på resultater af hidtidige undersøgelser af uranforekomstens størrelse, lødighed og mulige udvindingsmetoder.¹⁰

2.1.2.2. Olie og gas

Det er med hensyn til råstofferne olie og gas, at EF er mest afhængig af import. Da det netop er denne afhængighed, som først og fremmest skal søges nedsat, jvf. resolutionerne fra 1974-75,¹¹ er det oplagt, at EF vil ønske at sikre en udnyttelse af eventuelle grønlandske olie- og gasforekomster. Det skal noteres, at der endnu ikke er fundet kulbrinter i den grønlandske undergrund eller på

8) Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber, Fællesskabets energimålsætning for 1990 og samstemmigheden af medlemsstaternes politik, Bruxelles, KOM (79) 316, 1979, p. 15.

9) Fællesrådet vedrørende mineralske råstoffer i Grønland, Generel orientering vedrørende mineralske råstoffer i Grønland, København, 1979, (J.nr. 1478-05-00-01), p. 8.

10) Ibid.

11) Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber, Det Europæiske Fællesskabs energiprogram, op.cit., p. 3.

kontinentalsoklen. Imidlertid må man hertil bemærke, at bore- og undersøgelsesaktiviteterne hidtil har været yderst begrænsede.¹² Endvidere har geologer hæftet sig ved, at Nordgrønland er geologisk beslægtet med de arktiske canadiske øer, hvor der er konstateret både olie og gas. Kontinentalforskydningsteorien sandsynliggør, at den østgrønlandske og den norske kontinentalsokkel er nært beslægtede. Havområdet fra Scoresbysund til Kronprins Christiansland består hovedsagelig af sedimentaflejringer svarende til dem, man finder ud for Norges vestkyst,¹³ hvor man har påvist lovende mængder kulbrinter. "Østmar" må således alt i alt betragtes som et lovende projekt, og resulterer dette eller andre undersøgelser i olie/gasfund, vil EF uden tvivl være interesseret i forekomstens udnyttelse. Det må dog nævnes, at olie/gasudvinding i Grønland under alle omstændigheder har lange udsigter.

Det igangværende projekt omfatter alene forundersøgelse, mens det ikke indeholder planer om - eller umiddelbart sigter på - efterforskning. Et tidspunkt for start af egentlig produktion vil først kunne ansættes, efter det ved efterforskningsboringer påvises, at de potentielle reserver er tilstrækkelige.¹⁴

2.1.2.3. Kul

EF har ikke økonomisk støttet undersøgelserne af grønlandske kulforekomster. Dette kan have forskellige årsager og må ikke tages som et udtryk for manglende interesse for grønlandske kul. Til trods for at kul er det energetiske råstof, hvormed EF i størst udstrækning er selvforsynende, viser prognosen alligevel et produktionsunderskud i forhold til det opstillede 1985-mål.

De skønnede plus de påviste kulmængder på Nugssuaq-halvøen er anslået til at udgøre godt 100 millioner tons, hvoraf cirka 20 millioner tons vil kunne udnyttes ved traditionelle brydningsmetoder.¹⁵ Til sammenligning kan det nævnes, at danske elværker årligt anven-

12) Fællesrådet vedrørende mineralske råstoffer i Grønland, Generel orientering vedrørende mineralske råstoffer i Grønland, op.cit., p. 11.

13) H.C. Bach og J. Taagholt, Udviklingstendenser for Grønland, København: Nyt Nordisk Forlag/Arnold Busck, 1976, pp. 83ff.

14) Ibid., p. 121.

15) Fællesrådet vedrørende mineralske råstoffer i Grønland, Generel orientering vedrørende mineralske råstoffer i Grønland, op.cit., p. 5.

der cirka 7-8 millioner tons kul (1979), og at forbruget forventes at stige til 17-18 millioner tons i 1990.¹⁶

De vestgrønlandske kulforekomsters størrelse, lødighed og udnyttelsesmuligheder er endnu kun sparsomt belyst, hvorfor en realistisk vurdering af EFs interesse i forekomsternes udnyttelse endnu ikke er mulig.

2.1.2.4. Vandkraft

EFs interesse i vandkraftanlæg på Grønland må formodes at begrænse sig til energiforsyning i forbindelse med uranudvinding og vil derfor være afhængig af, hvorvidt dette projekt realiseres.

2.1.3. EFs interesser i grønlandske metalforekomster

Generelt har man de senere år kunnet konstatere en stigende mangel på metalliske råstoffer verden over. Denne udvikling er naturligvis gået hårdest ud over de mest industrialiserede lande, således også EF. Det er i-landene, som har det største forbrug, og disse lande er desuden bedst undersøgt for de efterspurgte metaller. Da eksisterende kendte forekomster tilmed i stort omfang er lokaliseret i politisk ustabile områder (Zaire, Chile, Sydafrika, Iran, Zimbabwe etc.), kan man generelt antage, at EF i høj grad vil være interesseret i, at sådanne ressourcer i Grønland udnyttes.

Konkret har EF som nævnt støttet scheelit-projektet i Nordisk Mineselskabs regi, men også andre forekomster må formodes at have EFs interesse. Endvidere har EF - i erkendelse af en truende mangelsituation - planer om at give økonomisk støtte til grundforskning, der på langt sigt vil kunne anvendes i prospekteringsøjemed. Disse såkaldte "Research and Development Programs" vil formodentlig også bevirke en øget interesse i og bedre mulighederne for udnyttelse af de grønlandske metalforekomster. Konkret kan man forestille sig, at grønlandske krom-, kobber-, bly- og zinkforekomster specielt vil have EFs interesse, når man betragter disse markeders prisudvikling.¹⁷

16) P. Sachmann, "Kul", i E. Yndgaard (red.), Symposium om Danmarks energiproblemer 1979, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag, 1980, p. 134.

17) Fællesrådet vedrørende mineralske råstoffer i Grønland, Generel orientering vedrørende mineralske råstoffer i Grønland, op.cit., p. 3.

2.2. Den danske stats interesser i ressourceudnyttelse i Grønland

Den danske stat har de senere år vist stigende interesse for den grønlandske undergrund. De rent statslige projekter er led i Handelsministeriets energiforskningsprogram,¹⁸ der blev iværksat i 1976 som følge af en af de hovedmålsætninger for regeringens energipolitik, som blev opstillet efter oliekrisen i 1973-74.¹⁹

I sommeren 1980 er aktiviteterne koncentreret om følgende projekter:²⁰

1. "Syduran" (prospektering efter uran i Sydgrønland).
2. Udvindingsforsøg vedrørende uran fra Kvanefjeldet.
3. Undersøgelse af mulighederne for etablering af vandkraftanlæg i Vestgrønland.
4. "Østmar" (prospektering efter olie/gasforekomster i Østgrønland).
5. Undersøgelse af vestgrønlandske kulforekomster.

Projekterne 1, 3 og 4 støttes delvis af EF.

For den danske stat gælder det ligesom for EF, at der i vurderingen af mulighederne for en råstofudnyttelse lægges vægt på forsyningssikkerheden frem for snævre driftsøkonomiske hensyn. Foruden valutabesparelsen ved indenlandsk produktion af energetiske råstoffer og selve den sikkerhed i forsyningen, som det kan give, må den danske stat i vurderingen af råstofudnyttelse i offentligt regi indkalkulere de besparelser, som kan opnås, idet råstofudvinding vil give beskæftigelsesmuligheder i en tid med udsigt til stor arbejdsløshed i Grønland.

Der er således en mængde faktorer, der taler for en statslig interesse i udnyttelse af de grønlandske råstoffer. Denne interesse har dels resulteret i, at skiftende regeringer - blandt andet gennem lovgivningen - har søgt at stimulere private selskaber til at sætte efterforsknings- og udnyttelsesprojekter igang i Grønland,²¹

18) Energistyrelsen, Energiforskning, København, 1979, p. 7f.

19) Handelsministeriet, Dansk energipolitik 1976, København, 1976, p. 24f.

20) Fællesrådet vedrørende mineralske råstoffer i Grønland, Orientering om forundersøgelser- og efterforskningsaktiviteter vedrørende mineralske råstoffer i sommeren 1980 i Grønland, op.cit. p. 12.

21) J. Viemose, Dansk kolonipolitik i Grønland, København: Demos, 1976, p. 14.

dels er det offentlige gået direkte ind i råstofprospektering og vil formodentlig også i et vist omfang tage aktivt del i udvinding.

I det første tilfælde, hvor prospektering og udvinding foregår i private selskabers regi, har det offentlige også en rolle, idet grønlandsministeren uddeler koncessioner og opkræver afgifter. Desuden har Grønlandsministeriet tilsynsbeføjelser med henblik på at overvåge, at koncessionsbetingelserne ikke misligholdes. Måske er det blandt andet med denne opgave for øje, at det offentlige har udvidet sin ekspertise ved i højere grad at tage aktivt del i råstofprospektering. Denne tendens kan således også skyldes et generelt ønske om - fra regeringens side - at have bedre kontrol med råstofudnyttelsen (aktivitetsniveau, miljø og sikkerhed).

Konkret er det vanskeligt på nuværende tidspunkt at vurdere, om de 5 projekter i offentligt regi vil resultere i råstofudvinding. For det første er prospekteringen og undersøgelserne i forbindelse med projekterne 3, 4 og 5 stadig på et indledende stadium.²² Dernæst kan regeringens beslutning om foreløbig at lægge atomkraftplanerne på hylden²³ sammen med beslutningen fra det dansk-grønlandske fællesråd vedrørende mineralske råstoffer i Grønland - efter opfordring fra det grønlandske landsstyre - om at indstille malmbrydningsforsøgene i Kvanefjeldet og "Syduran"-prospekteringen²⁴ i sin yderste konsekvens betyde, at projekterne 1 og 2 aldrig vil resultere i en udvinding.

2.3 De private olie/mineselskabers interesse i de grønlandske ressourcer

En række private og multinationale selskaber har gennem tiderne vist interesse for den grønlandske undergrund, idet de i henhold til en tilladelse eller koncession har udført forundersøgelser-, efterforsknings- eller udnyttelsesaktiviteter.

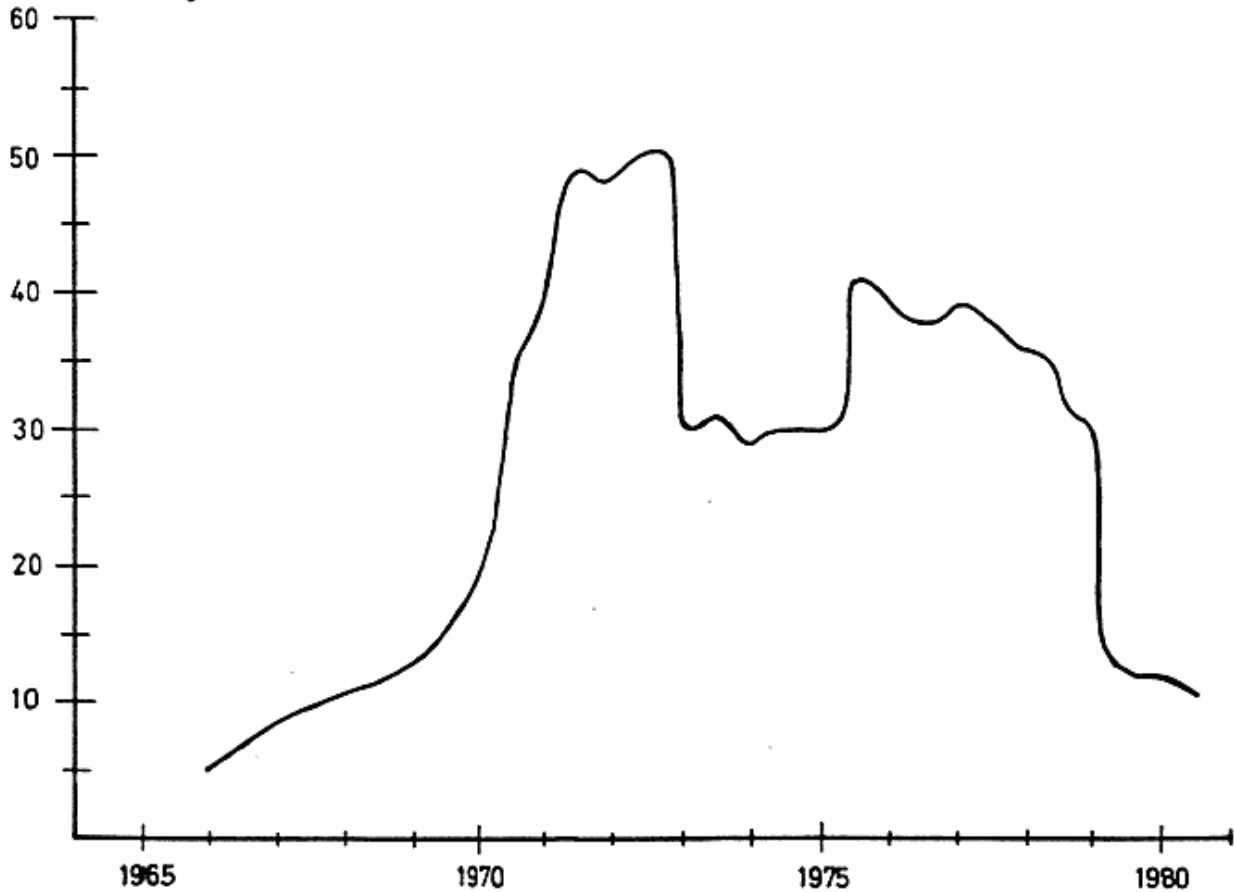
Det første danskregistrerede mineselskab fik koncession i Grønland allerede før århundredskiftet. Flere selskaber kom til, inden den første minelovs vedtagelse i 1965. Herefter voksede interessen for de grønlandske råstoffer stærkt - også blandt udenlandske sel-

22) Se afsnit 2.1.2.

23) N.C. Sidenius, "Introduktion", i Politica, 12. årgang nr. 1, 1980, p. 4.

24) Grønlands radioavis, den 22. juni 1980.

skaber. I 1972 toppede antallet foreløbig med over 50 koncessioner (se figur 1).



Figur 1. Antal virksomme private mine- og olieselskaber i Grønland i perioden 1966-80

Kilde: Figuren er udarbejdet på grundlag af Grønlands Geologiske Undersøgelse, Specifications of concessions and prospecting licences granted by the Ministry for Greenland, København, 1969 (juli), 1970 (februar, juli), 1971 (februar, august), 1972 (august), 1973 (august), 1975 (april), 1977 (april), 1979 (august).

De følgende par år faldt antallet på grund af tidligere givne koncessioners udløb. I 1975 uddeltes 13 oliekoncessioner, men samtlige af disse blev opsagt inden eller ved udgangen af 1978,²⁵ og i 1979 og 1980 har antallet af bevillinger ligger på 11.²⁶ Denne udvikling kunne tyde på, at interessen for den grønlandske undergrund er af-

25) Fællesrådet vedrørende mineralske råstoffer i Grønland. Orientering om forundersøgelser- og efterforskningsaktiviteter vedrørende mineralske råstoffer i Grønland i sommeren 1979. København, 1979. (J.nr. 1470-00-00), p. 1.

26) Ibid. samt Fællesrådet vedrørende mineralske råstoffer i Grønland, Orientering om forundersøgelser- og efterforskningsaktiviteter vedrørende mineralske råstoffer i Grønland i sommeren 1980, op.cit. p. 1.

taget, måske for nu at stabiliseres på et relativt lavt niveau.

Den relativt lave aktivitet, som antallet af aktive private selskaber i Grønland i dag er ensbetydende med, tror jeg, blandt andet hænger sammen med, at de foreløbige resultater af undersøgelses- og boreaktiviteterne har været skuffende i forhold til de opstillede forventninger. Som supplerende forklaring på selskabernes tilbageholdenhed kan det nævnes, at de i perioden siden midten af 1970'erne, da hjemmestyretanken blev introduceret,²⁷ kan have følt en vis usikkerhed overfor konsekvenserne af gennemførelsen af en sådan ordning.²⁸

Endelig har specielt praksis for tildeling af oliekoncessioner betydet en væsentlig stramning af koncessionsvilkårene med hensyn til skatter og afgifter i forhold til koncessioner uddelt til efterforskning og udnyttelse af mineraler.²⁹

Jeg mener ikke, den tilbageholdenhed, man har kunnet konstatere blandt de private olie- og mineselskaber i Grønland, er udtryk for manglende interesse i råstofudnyttelse her. I stedet tror jeg, vi netop nu befinder os i en overgangsperiode, hvorefter selskaberne vil overvinde både skuffelsen efter de første prospekteringsresultater og usikkerheden omkring hjemmestyrets indførelse. Denne problemstilling vil blive belyst i de efterfølgende afsnit om det økonomiske og politiske grundlag for råstofudnyttelsen i Grønland.

2.3.1. Rentabiliteten af en forekomst - set fra en privatøkonomisk synsvinkel

Som tidligere nævnt, er det alene økonomiske rentabilitetsvurderinger, der er afgørende for om et privat selskab vil sætte en råstofproduktion igang. I en sådan vurdering indgår en række tekniske, lovgivningsmæssige og sociale faktorer. Først og fremmest afhænger rentabiliteten af, hvor stor en mængde malm - og af hvilken kvali-

27) Hjemmestyretanken blev introduceret af landsrådet i 1972, men først præciseret i februar 1975, hvor et grønlandsk udvalg afgav en delbetænkning/et forhandlingsoplæg, der gav anledning til hjemmestyrekommissionens nedsættelse, jvf. Kommissionen om hjemmestyre i Grønland, betænkning 837/1978 bd. 2, bilag om hjemmestyreordningen, p. 5.

28) Det grønlandske hjemmestyre blev indført ved Lov om Grønlands hjemmestyre, lov nr. 577 af 29. nov. 1979. Samtidig blev råstofordningen ændret ved Lov om minerale råstoffer i Grønland, lov nr. 585 af 29. nov. 1978.

29) H.C. Bach og J. Taagholt, op.cit., pp. 116ff.

tet - der er fundet. Endvidere er det af betydning, om der er værdifulde biprodukter forbundet med udvindingen; og specielt siden 1973-74, om udvinding er særlig energikrævende. Den klimatiske og geografisk-topografiske placering af forekomsten er afgørende med henblik på mulighederne for transport, oplagring og beboelse. Tilstedeværelsen af en tilstrækkelig infrastruktur er et klart plus. Beskatning, afgifter og royalties til staten mindsker profitten, ligesom krav til miljøbeskyttende foranstaltninger virker på samme måde. Arbejdsmarkedsaftaler, krav om oplæring og benyttelse af lokal/national arbejdskraft er ligeledes forhold, der indgår i bedømmelsen af rentabiliteten af råstofressourcers udnyttelse. Et mineselskabs øvrige virksomhed må også tages i betragtning. For det første er det af betydning, om selskabet har erfaring (sagkundskab og materiel) med det råstof, som forekomsten indeholder. Desuden kan det være ønskeligt på et givet tidspunkt ikke at bryde en forekomst, hvis det bevirker, at prisen falder på de råstoffer, som selskabet bryder andre steder. Dette forhold kan medføre, at et selskab - for at bevare en eventuel monopolstilling - i årevis opretholder en koncession uden at igangsætte en produktion. Prisudviklingen på verdensmarkedet er naturligvis i det hele taget en væsentlig faktor for bedømmelsen af rentabiliteten. Verdensmarkedsprisen afhænger især af verdensproduktionen, fremtidige reserver, monopolforhold og evt. produktionsstop i politisk ustabile områder.

I det følgende afsnit ser jeg bort fra energetiske råstoffer, da disse i et vist omfang er behandlet tidligere og da de parametre, der indgår i en rentabilitetsvurdering for disse råstoffer endnu er utilstrækkeligt undersøgt.

2.3.2. Rentabiliteten af grønlandsk minevirksomhed

De parametre, som er afgørende for rentabilitetsvurderinger i forbindelse med ressourceudnyttelse i Grønland, kan rubriceres i to grupper. For det første er der nogle faktorer, som vil være af betydning for råstofudvinding i Grønland generelt - dvs. uanset hvilken forekomst, det drejer sig om. Her kan man først og fremmest fokusere på lovgrundlaget for råstofudnyttelsen. Herom kan det kort siges, at den danske lovgivning om minedrift i Grønland er relativ favorabel, hvilket netop var tilsigtet, idet man fra statens side - som nævnt - ønskede at gøre minevirksomhed på Grønland så attrak-

tiv som muligt for mineselskaberne. Dernæst er det væsentligt, at Grønland betragtes som et politisk stabilt område, der ovenikøbet delvis er politisk kontrolleret udefra. Den økonomiske afhængighed af Danmark kan let komme til at virke som en klemme på grønlandernes ønske om kontrol med koncessionshavernes tekniske aktiviteter og følgevirkningerne af social, beskæftigelsesmæssig og miljømæssig art.

Når der først de senere år har været en betydelig prospekterings- og udvindingsaktivitet i Grønland, skyldes det blandt andet den tredje faktor, som - omend med forskellig vægt afhængig af selve lokaliteten - er almengyldig for råstofudvinding i Grønland. Det gælder således generelt, at de klimatiske og geografiske betingelser udgør større barrierer for minevirksomhed i arktiske egne, end de fleste andre steder. Imidlertid er der i Vestgrønland gode muligheder for at udnytte forekomster, som indebærer store energikrav. Med de vand- og vindkraftressourcer, som findes her, vil energikrævende råstofudnyttelse være fordelagtig i Vestgrønland, frem for steder, hvor ædlere og dyrere energiformer må anvendes. De faktorer, som udgør det generelle grundlag for råstofudnyttelse i Grønland må stort set siges at være ganske gunstige. Især da den fremtidige udvikling på så godt som alle måder vil bevirke øget rentabilitet af forekomsterne.

Med tiden vil bedre tekniske hjælpemidler og nye metoder gøre det lettere at overvinde problemer dels i forbindelse med selve udvindingsprocessen, dels transport- og oplagringsproblemer, som de klimatiske og topografiske forhold giver anledning til. Fordelen ved at kunne udnytte vand- og vindkraft ved særligt energikrævende udvindingsprojekter vil sandsynligvis blive endnu større med tiden.³⁰ Betragter vi de enkelte forekomster, er det endvidere sådan, at den såkaldte "cut off grade"³¹ for de fleste mineraler efterhånden vil blive lavere (se tabel 2). Dette hænger sammen med verdensreservernes størrelse (se tabel 3) og prisudviklingen på de

30) Jvf. J.H. Gelting, "Energiproblemet i dansk nationaløkonomisk sammenhæng" i E. Yndgaard (red.), Symposium om Danmarks energiproblemer 1979, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag, 1980, p. 54.

31) Den minimumsløddighed af en malm (udtrykt i pct.), som er forudsætningen for en rentabel minedrift, kaldes "cut off grade", jvf. Glossary of Geology, Washington D.C.: American Geological Institute, 1972, p. 856.

Tabel 2. Clark-værdi* og "cut off grades" for en række malme

	Clark-værdi (vægt pct.)	cut off grades		
		ca. 1966	ca. 1971	ca. 1979
Jern	5.00	30	30	25
Kobber	0.0055	1	0.5	0.2
Zink	0.0070	4	4	4
Bly	0.0013	4	4	4
Molybdæn	0.00015			0.2
Uran	0.0002	0.1	0.05	0.05

*Clark-værdi er den gennemsnitlige mængde af det pågældende element i jordskorpen.

Kilde: Clark-værdier og 1966-tal: Brian Mason, Principles of Geochemistry, New York: Wiley International Edition, 1966, p. 50. 1971-tal: Er der nok? Verdens ressourcer - forbrug og reserver, København: Lindhardt og Ringhof, 1973, p. 105. 1979-tal: F. Getreuer Christiansen, Geologisk Institut, Århus, pers. comm., 1979.

Tabel 3. Størrelse og lødighed for nogle grønlandske metalforekomster samt mængderne her set i forhold til verdensreserverne

	skønnet mængde (tons malm)	gennemsnitslødighed (pct.)	verdensreserver*	
			(I)	(II)
Jern	2 mia.	32-38	90.500	4.5
Kobber	?	?	408	1.3
Zink		16.6	150	1.2
Bly	4.5 mio.	4.8	135	1.1
Krom	2.5 mio.	32.7	523	5.7
Molybdæn	217 mio.	.20-.25	6	1.4
Nikkel	28	2-5	55	2.1

* I: Mængden af påviste ressourcer (reserver) i millioner tons metal
II: Ratio af reserver divideret med 1974-2000 forbruget

Kilde: For mængde og lødighed samt geografisk placering af grønlandske metalforekomster se K.M.P. Nielsen, Ressourceudnyttelse i Grønland, Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, (tilvalgsfagsopgave), 1979. For verdensreserver se The World Almanac and Book of Facts, New York: Newspaper Enterprise Association Inc., 1980, p. 112 (efter OECD).

enkelte råstofmarkeder. En række parameter, der er afgørende for, om minevirksomheden er økonomisk fordelagtig, er knyttet til den enkelte forekomst. Sammenholdes de væsentligste af disse parametre, nemlig mineraliseringens størrelse og lødighed (jvf. tabel 3) med værdierne i tabel 2 og 3 iøvrigt, når man frem til følgende forekomster, som i hvert fald på nuværende tidspunkt må betegnes som mulige emner for de private selskabers udnyttelsesaktivitet:

- molybdæn i Malmbjerget ved Werner Bjerge
- zink- og blymineraliseringerne i området omkring Marmorilik, hvor udnyttelse allerede finder sted
- kobberforekomster i Jamesonland.

En række andre forekomster kunne nævnes (foreksempel krom, nikkell, platin og jern), men ovennævnte må betegnes som de mest oplagte.

2.4. Opsummering: forudsætninger for råstofudnyttelsen

Med dette afsnit er det slået fast, at de basale forudsætninger for råstofudnyttelse i Grønland på nuværende tidspunkt i et vist omfang er til stede. Endvidere at forskellige aktørgrupper har vist interesse for - og vil være interesseret i at udnytte mulighederne i den grønlandske undergrund. Hertil kommer, at forekomster, som det for øjeblikket ikke skønnes teknisk muligt eller økonomisk rentabelt at udnytte med nye metoder og sænkning af "cut off grades" efterhånden vil kunne udnyttes med økonomisk fordel. Endelig er der muligheden for med tiden at finde helt nye forekomster, som kan danne grundlag for en udnyttelse, hvilket er overmåde sandsynligt, da undersøgelserne i Grønland endnu kun har været relativt få og spredte sammenlignet med andre lande - for eksempel Norge.

3. Konsekvenser af råstofudnyttelse i Grønland

3.1. Økonomiske konsekvenser for det grønlandske hjemmestyre

Råstofudnyttelsens betydning for den grønlandske økonomi udgøres dels af den direkte virkning i form af indtægter fra råstofprojekterne og lønudbetalinger, dels af en række afledede beskæftigelsesvirkninger. I dette afsnit skal der alene fokuseres på indtægterne

fra selve råstofproduktionen. Under hjemmestyrekommissionens arbejde med den ny råstoflov i forbindelse med indførelse af hjemmestyret i Grønland, fremkom Det grønlandske Landsråd med forslag til ændringer i den daværende råstoflov. Den 28. oktober 1975 vedtog Landsrådet således enstemmigt, at 1965-lovens §1³² skulle ændres til følgende ordlyd: "Alle mineralske råstoffer og andre rigdomme i Grønland tilhører den fastboende befolkning i Grønland. Forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af sådanne råstoffer forbeholdes Grønlands landsråd".³³ På hjemmestyrekommissionens møde i april 1977 blev resultatet af debatten om ejendomsretten som fastslået i hjemmestyreløven,³⁴ at "Den fastboende befolkning i Grønland har grundlæggende rettigheder til Grønlands naturgivne ressourcer". Kommissionen har ment, at denne paragraf måtte føre til "en formulering af visse politisk-moralske krav, som bør respekteres gennem udformningen".³⁵ Til grund for den ny råstoflov er lagt et ligestillingsprincip,³⁶ hvorefter regeringen og landsstyret skal være ligestillede ved indgåelse af aftaler om fastlæggelse af retningslinierne for råstofudviklingen og for vedtagelsen af afgørende, konkrete beslutninger, for eksempel om uddeling af koncessioner. En særlig bestemmelse om gensidig vetoet indgår, således at en part får mulighed for at modsætte sig en udvikling eller konkret beslutning, som anses for uønsket. Som rådgivende instans for regeringen og hjemmestyret er oprettet et paritetisk dansk-grønlandsk fællesråd,³⁷ mens den administrative varetagelse af samfundets rolle på råstofområdet er henlagt til en særlig råstofforvaltning under Ministeriet for Grønland.³⁸

Råstofloven indeholder ikke specifikke bestemmelser om størrelsen

32) Lov om mineralske råstoffer i Grønland, lov nr. 166 af 12. maj 1965 med ændringer, jvf. lov nr. 203 af 21. maj 1969, par. 1 stk. 1: "Alle mineralske råstoffer i Grønland tilhører staten. Forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af sådanne råstoffer forbeholdes staten."

33) Steen Folke, Grønlands Hjemmestyre - Dansk Imperialisme, København: VS-forlaget, 1978, p. 3.

34) Lov om Grønlands hjemmestyre, op.cit., par. 8, stk. 1.

35) Kommissionen om hjemmestyre i Grønland, Resumé af kommissionsbetænkningen, København, 1978, p. 5.

36) Lov om mineralske råstoffer i Grønland, op.cit., par. 2.

37) Ibid., par. 3.

38) Ibid., par. 5.

af arealafgifter, beskatning eller det offentliges andel i et eventuelt udbytte. Det nævnes derimod, at det i koncessionen kan bestemmes, at bevillingshaveren skal betale en afgift til det offentlige; at koncessionen som hovedregel skal indeholde bestemmelser om det offentliges andel i udbyttet, når den investerede kapital med tillæg er indtjent; at der kan meddeles koncessionshaveren fritagelse for at svare skat af indtjeningen samt for told og afgifter af maskiner, instrumenter etc. Loven er altså en typisk rammelov, hvilket bevirker, at det i høj grad vil være praksis for uddeling af koncessioner i Ministeriet for Grønland, som er afgørende for, hvorvidt og i hvilken størrelsesorden, der bliver offentlige indtægter i forbindelse med ressourceudnyttelse i Grønland. Man kan derfor dels betragte tidligere givne koncessioner vedrørende mineralske råstoffer, og dels se på den grønlandske modelkoncession,³⁹ som er udformet med særlig henblik på oliekoncessionerne, som blev uddelt i 1975, for at vurdere mulighederne for offentlige indtægter ved ressourceudnyttelsen.

Greenex-koncessionen⁴⁰ er det nyeste eksempel på en tilladelse til råstofudnyttelse, og i henhold til denne betaler selskabet følgende typer afgifter til det offentlige:

- en årlig arealafgift på 2000 kr. pr. km², som delvis kan modregnes i koncessionsafgiften.
- udbytteskat på 20 pct. af udbyttet til selskabets aktionærer. Afgiften kan modregnes fuldt ud i koncessionsafgiften og er således at betragte som et forskud på denne.
- koncessionsafgift på 45 pct. af overskuddet i henhold til koncessionsregnskabet. Afgiften betales med virkning fra det øjeblik, hvor den investerede kapital er indtjent.

Derudover modtager Umanak og andre grønlandske kommuner almindelige personskatter fra ansatte, som er indkomstskattepligtige i Grønland.

Trods det, at der antagelig er mange måder, hvorpå selskaberne

39) Udvalget vedrørende tilladelser og koncessioner i henhold til lov om mineralske råstoffer i Grønland, Rapport til Ministeren for Grønland, København, 1974, bilag 2.

40) Ministeriet for Grønland, Koncession til efterforskning og udnyttelse af visse mineralske råstoffer i et område ved Umanak, København, 1971, (J.nr. 1470-04-00).

kan omgå en økonomisk kontrol,⁴¹ så har det offentlige vitterlig fået visse indtægter i forbindelse med minevirksomheden. I 1979 var det offentliges samlede indtægter fra Mamorilikminen godt 18 millioner kroner, og i 1980 skønnes beløbet at nærme sig 30 millioner.⁴² Greenex har - blandt andet som følge af afskrivninger på anlægsaktiver og modregning med allerede betalte afgifter og skatter - endnu ikke betalt egentlig koncessionsafgift til staten. Det forventes imidlertid, at betaling af en sådan vil indtræde i 1981 på grundlag af 1980-regnskabet.⁴³

Sammenligner man Greenex' koncession med oliekoncessionerne, der blev uddelt i 1975, og som var opbygget efter modelkoncessionen fra 1974, finder man, at sidstnævnte var langt strengere end Umanak-koncessionen. Arealafgiften for oliekoncessionerne udgjorde dog kun 100 kroner pr. km² de første 6 år af koncessionsperioden stigende til 300 kroner pr. km² efter det 10. år. Men når der indenfor et område konstateres kommercielt udnyttelige olieforekomster stiger arealafgiften markant fra 800 kroner/km² det første år til 8000 kroner fra det 10. år.⁴⁴ Endvidere betaler koncessionshaveren hver måned en afgift (royalty) på 12½ pct. af værdien af det indvundne kvantum olie,⁴⁵ samt en årlig afgift (udbytteandel), der udgør 55 pct. af overskuddet af den af koncessionen omfattede virksomhed. I de 55 pct. er indeholdt det beløb, som selskabet skal svare i selskabsskat.⁴⁶

Generelt gælder det, at koncessioner uddeles i overensstemmelse med udbud- og efterspørgselsprincippet, således at der til forventede givtige forekomster kan knyttes ret strenge betingelser. Trods variationer i formuleringen af koncessionsbetingelserne, må bevil-

41) For problemer i forbindelse med at udøve en effektiv kontrol med mine- og olieselskaber, se Ole Stecher og Peter Thy, "Minedrift i Grønland", tidskriftet Grønland, 26. årgang, nr. 9, 1974, pp. 273-284.

42) Fællesrådet vedrørende mineralske råstoffer i Grønland, Orientering om økonomiske forhold i forbindelse med Greenex, København, 1980, (J.nr. 1480-05-04), p. 3.

43) Ibid., p. 4.

44) Udvalget vedrørende tilladelser og koncessioner i henhold til lov om mineralske råstoffer i Grønland, op.cit., par. 30.

45) Ibid., §§ 33, 34.

46) Ibid., §§ 35, 39.

lingerne generelt formodes at ligge tæt på de to koncessionstyper, som ovenfor kort er beskrevet mht. de økonomiske vilkår. Selvom det offentlige vil få indtægter i forbindelse med råstofudnyttelse i Grønland, viser Greenex-eksemplet, at det kan trække ud med udbetalingen. Her varede det 5 år, efter en produktion var sat igang, inden minden gav overskud, og som nævnt er selve koncessionsafgiften endnu ikke kommet til udbetaling til det offentlige. De offentlige indtægter fra Greenex-minen er for øjeblikket i en størrelsesorden, som kan illustreres ved at sammenligne beløbet med den årlige overførsel af statsmidler til Grønland. Dette beløb ligger cirka på 1 milliard kroner,⁴⁷ hvilket omtrent svarer til indtægterne fra 40 råstofvirksomheder af Greenex-minens størrelse. Det vil ikke være specielt pessimistisk at skønne, at de offentlige indtægter fra minedrift i privat regi tidligst vil nå denne størrelsesorden om 20 år. Derimod ville en eventuel olieproduktion - specielt i offentligt regi - noget hurtigere give et betydeligt overskud til staten.

Råstofudnyttelse i Grønland vil således - omend på langt sigt - resultere i indtægter til det offentlige. Disse indtægter anvendes til udligning af de på de årlige finanslove bevilgede udgifter vedrørende Grønland, og indtægter herudover fordeles efter nærmere aftale mellem regeringen og hjemmestyret.⁴⁸ I de første mange år kan man ikke forvente, at Grønland vil blive rigere pga. råstofudvindingen, men reduktionen i eller ophør af finansielle overførsler fra Danmark vil rent faktisk styrke hjemmestyrets uafhængighed. Ikke mindst vil denne udvikling få en psykologisk gunstig virkning på grønlænderne - og på forholdet til Danmark. Det er nemærkelsesværdigt, at den ny råstoflov ikke indeholder en fordelingsnøgle for eventuelle indtægter ud over det beløb, som svarer til de årlige finanslovsbevillinger til Grønland. Steen Folke (MF), som fra 1977 var medlem af hjemmestyrekommissionen, ønskede spørgsmålet om en sådan fordelingsnøgle drøftet i kommissionen, men dette blev

47) Arbejdsgruppen vedrørende forsyningsvirksomhed og arbejdskraftanvendelse i mine- og olieindustrien i Grønland, Samfundsøkonomiske virkninger af mulige mineral- og vandkraftudnyttende industrier i Grønland (hovedrapport), København, 1979, bilag p. A 19.

48) Lov om mineralske råstoffer i Grønland, op.cit., par.2b, stk. 1 og 2.

- af formanden Isi Foighel - afvist som værende uden for kommissionens arbejdsområde.⁴⁹ Man kan forestille sig, at der fra regeringens side har været en begrundet frygt for, at denne diskussion kunne give anledning til afgørende uenighed mellem hhv. danske og grønlandske medlemmer af kommissionen.⁵⁰ En voldsom konfrontation ville uden tvivl svække regeringens chance for at opnå så bred en opbakning i Grønland om hjemmestyreløven, som den vitterlig fik. En anden forklaring på den manglende fordelingsnøgle findes i bemærkningerne til lovforslaget, hvor det forklares, at principperne for fordelingen først bør fastlægges, når der er opnået større klarhed over den mulige størrelsesorden af råstofindtægterne.⁵¹

Det er oplagt, at man fra den danske regerings side ønsker at få del i råstofindtægterne, men hvilken fordeling og fremgangsmåde, man vil nå frem til, er endnu et åbent spørgsmål.

3.2. Miljømæssige konsekvenser af råstofudnyttelse i Grønland

Det er af eksperter ofte slået fast, at den arktiske natur er særlig følsom over for indgreb og derfor kræver speciel hensyntagen ved råstofefterforskning og -udvinding.⁵² De miljømæssige problemer varierer naturligvis fra egn til egn afhængig af geokemiske, økologiske og klimatiske forhold samt hvilke metoder, der anvendes ved udvindingen. Miljøproblemerne kan alt efter de nævnte forhold angå sikkerhed og arbejdsmiljø, ødelæggelse af erhvervsmuligheder og trusler mod den oprindelige flora og faunas eksistens. Råstofproduktion vil altid være belastende for miljøet i større eller mindre grad. Hvis man kender og er forberedt på problemerne, vil man i en vis udstrækning kunne reducere de ødelæggende virkninger af råstofudnyttelse. Derfor er det afgørende, at man foretager miljøundersøgelser omkring råstofforekomster, inden man tager beslutning om at igangsætte en udvinding. Dette grundlag, som miljøunder-

49) Steen Folke, gæsteforelæsning på Institut for Statskundskab, Århus Universitet, den 7. januar 1980.

50) I tilfælde af en sådan uenighed ville man naturligvis finde Steen Folke på den grønlandske side, jvf. note 49.

51) Se Bemærkninger til forslag til lov om mineralske råstoffer i Grønland, par. 26, stk. 2, Ministeriet for Grønland, (J.nr. 0860-133-09).

52) Dette fremgår for eksempel af arbejdsgruppen vedrørende koncessionshaveres tekniske aktiviteter i Grønland, Rapport nr. 1, København, 1972, pp. 6-10.

søgelse kunne føre til ved at klarlægge de økologiske konsekvenser af udnyttelse af en råstofforekomst, er i alt for ringe grad til stede. Oftest kommer miljøundersøgelserne igang på et for sent tidspunkt. For eksempel blev de først indledt omkring bly-zinkminen ved Mamorilik samtidig med minens etablering.⁵³ Et andet eksempel på uheldig tidsplanlægning eller nedprioritering af miljøforhold finder man i planlægningen og udførelsen af de rapporter om de samfundsøkonomiske forhold i forbindelse med en eventuel udnyttelse af Grønlands mineral- og vandkraftressourcer, som en arbejdsgruppe i grønlandsministeriet har udarbejdet.⁵⁴ Arbejdsgruppen har opdelt sit arbejde i tre faser, således at økonomiske og beskæftigelsesmæssige aspekter behandles i de to første, mens miljømæssige og sociale problemer først vurderes i tredje fase. Anden fase blev afsluttet i 1979, mens man endnu ikke har set resultater fra den tredje. Det er uforståeligt, hvordan man kan behandle det økonomiske aspekt uden at tage hensyn til omkostningerne i forbindelse med miljøforholdene. Endvidere kan denne faseinddeling let bevirke, at beslutningen om at starte en udvinding træffes, inden man kender de miljømæssige konsekvenser. To samfundsforskere fra Danmarks Tekniske Højskole konkluderer blandt andet på ovenstående grundlag, at de rapporter, som er udarbejdet af arbejdsgruppen under Ministeriet for Grønland, ikke er egnede til at udgøre grundlaget for en beslutning om udnyttelse af visse råstofforekomster i Grønland.⁵⁵

I enkelte tilfælde har miljøundersøgelser været i gang, inden en beslutning om råstoffudnyttelse er taget. Det fælder for eksempel i forbindelse med uranforekomsten i Kvanefjeld ved Narssaq, hvor Statens Naturvidenskabelige Forskningsråd allerede i 1974 tog initiativ til at igangsætte miljøundersøgelser.⁵⁶ De første resultater er indløbet, men udgør endnu ikke et tilstrækkeligt beslutnings-

53) Henning Sørensen, "Miljøundersøgelser på Kvanefjeld", i Forskningen og Samfundet, 5. årgang, nr. 9, 1979, p. 13.

54) Arbejdsgruppen vedrørende forsyningsvirksomhed og arbejdskraftanvendelse i mine- og olieindustrien i Grønland, Hovedrapport, op.cit. samt fire delrapporter om henholdsvis uran-, jern- og kuludvinding og aluminiumsindustri.

55) Peter Bach og Jens Dahl, Udnyttelse af råstoffer i Grønland under hjemmestyret - en kritik af Ministeriet for Grønlands planer, Institut for Samfundsfag, Danmarks Tekniske Højskole, København, 1980, arbejdstekst nr. 1, p. 23.

56) Henning Sørensen, op.cit., pp. 13-15.

grundlag for myndighedsbehandlingen af miljøforanstaltningerne.

I et andet tilfælde har et regeringsudvalg udsendt en rapport om sikkerhedsforanstaltninger for olieboringer ved Grønland.⁵⁷ Rapporten er blevet betegnet som en indholdsmæssig letvægter, der stort set er et referat af "Forskrifter for borevirksomhed til havs" fra marts 1976.⁵⁸ På nuværende tidspunkt kan man konstatere, at myndighederne kun dårligt er forberedt på og har undersøgt hvilke konsekvenser for miljøet, råstofudvindingen kan resultere i. Da de ansvarlige myndigheder endvidere kun i vage vendinger - om overhovedet - har opstillet krav til miljøbeskyttende foranstaltninger og grænser for legal miljøforstyrrende virksomhed,⁵⁹ kan konsekvenserne blive uoverskuelige.

3.3. Den beskæftigelsesmæssige virkning for grønlandsk arbejdskraft som følge af råstofudnyttelse i Grønland

Det tidligste tidspunkt for start af driftsfasen for nye råstofprojekter i Grønland, kan anslås til at blive 1990, idet en eventuel beslutning om råstofudvinding tidligst vil blive taget i 1985, hvortil kommer en anlægsperiode på ca. 5 år.⁶⁰ Det er derfor nærliggende at betragte den forventede beskæftigelsessituation i Grønland efter dette tidspunkt. I en arbejdsstyrkeprognose⁶¹ vurderes det, at den grønlandske arbejdsstyrke i 1995 vil være steget til 26.000, hvilket næsten svarer til en fordobling i forhold til 1975. Såfremt beskæftigelsesmulighederne for grønlandere ikke øges - ud over hvad en fortsat udvikling af de eksisterende erhverv samt hvad en vis udskiftning af dansk - med grønlandsk - arbejdskraft kan bewirke, så vil der i 1995 være omkring 5.500 - 6.000 arbejdsløse grønlandere, svarende til en ledighedsprocent på næsten 25. Det forventes dog, at antallet af ledige vil blive bragt ned til omkring

57) Rapporten blev i dette tilfælde udsendt i 1977, dvs. mens boringerne var i fuld gang.

58) Claus Heinberg (geolog) i Information, den 4. juli 1977.

59) Se for eksempel Lov om mineralske råstoffer i Grønland, op.cit., par. 22, stk. 2 og 3 samt par. 27.

60) Arbejdsgruppen vedrørende forsyningsvirksomhed og arbejdskraftanvendelse i mine- og olieindustrien i Grønland, Hovedrapport, op.cit., p. 18.

61) Ministeriet for Grønland, Arbejdsstyrken i Grønland 1975-95, København 1978

15 pct. (dvs. ca. 4.000 ledige) gennem oprettelse af et antal offentligt subsidierede virksomheder.⁶²

De beskæftigelsesmæssige virkninger af råstofudnyttelse og deraf afledede virkninger kan der i dag ikke siges noget sikkert om, da resultatet afhænger af en række usikre faktorer og varierer fra projekt til projekt. For eksempel er det af betydning, i hvor høj grad og på hvilket niveau det enkelte projekt kræver faglært arbejdskraft og teknikere. Udviklingen i den uddannelsesmæssige aktivitet vil naturligvis influere på mulighederne for at placere grønlandsk arbejdskraft i råstofvirksomhed. Disse faktoreres betydning kan reguleres alt efter hvor højt beskæftigelse af grønlandsk arbejdskraft i mine- og råstofindustrien bevidst prioriteres, idet det dog også er væsentligt, hvilke kvalifikationskrav virksomhederne stiller. Endvidere er det afgørende, om der i forbindelse med råstofudnyttelsen vil blive etableret helt nye byer, eller om et givet projekt alene indebærer udbygning af eksisterende bysamfund. I det første tilfælde vil den afledede beskæftigelseseffekt være betydelig, da alle nødvendige erhvervsaktiviteter og servicefunktioner må nyetableres.

Med 2 alternative (valgte) forudsætninger som udgangspunkt⁶³ er arbejdsgruppen under Ministeriet for Grønland nået frem til de beskæftigelsesmæssige virkninger af 5 udvalgte projekter, som fremgår af tabel 4. Jernminen ved Isukasia vil - af de udvalgte projekter - klart resultere i flest arbejdspladser, hvorefter kulminen på Nugssuaq med afledede beskæftigelsesvirkninger vil bevirke næstflest nettoarbejdspladser. Hvis samtlige 5 omtalte projekter bliver sat i gang inden 1995, ville i hvert fald de grønlandske mænd - hverken når man tager udgangspunkt i alternativ A eller B (se note 63) - have problemer med at komme i beskæftigelse. Imidlertid forekommer det urealistisk, at alle 5 projekter gennemføres inden for 20 år. Arbejdsgruppens antagelse om, at for hver arbejder, der ansættes i et råstofprojekt, reduceres arbejdsledigheden med én,

62) Arbejdsgruppen vedrørende forsyningsvirksomhed og arbejdskraftanvendelse i mine- og olieindustrien i Grønland, Hovedrapport, op.cit., pp. 18f.

63) I alternativ A forudsættes beskæftigelsen af grønlandsk arbejdskraft at svare til halvdelen af virksomhedernes samlede beskæftigelse af tillært arbejdskraft, mens det i alternativ B forudsættes, at virksomhederne vil beskæftige et antal grønlandere svarende til 100 pct. af deres behov for tillært arbejdskraft plus 50 pct. af behovet for faglært og kontoruddannet arbejdskraft.

holder næppe heller.⁶⁴ Mange grønlandere, der ansættes ved minevirksomhed, vil øjensynlig være fangere og fiskere, der på den ene side ikke har været registreret som arbejdsløse, men på den anden side heller ikke efterlader sig ledige arbejdspladser.

Beregninger over virksomhedernes samlede beskæftigelse i forhold til investeringer i de nævnte råstofindustrier viser, at uran- og kulprojekterne er mest fordelagtige - målt på den måde, at der ved disse virksomheder vil blive flest nye jobs pr. investeret krone.⁶⁵

Tabel 4. De beskæftigelsesmæssige virkninger

Projekt	Direkte ansatte	Afledet beskæftigelse (netto)	Beskæftigede ialt	Heraf grønlandere
<u>Uranmine</u>				
alternativ A	850	195	1.045	375
alternativ B	850	160	1.010	705
<u>Jernmine</u>				
alternativ A	1.450	270	1.720	720
alternativ B	1.450	235	1.685	1.345
<u>Aluminiumindustri,</u>				
Nuuk				
alternativ A	340	30	370	140
alternativ B	340	20	360	280
<u>Aluminiumindustri,</u>				
Sisimiut				
alternativ A	790	140	930	390
alternativ B	790	110	900	720
<u>Kulmine</u>				
alternativ A	800	250	1.050	460
alternativ B	800	220	1.020	780

Kilde: Arbejdsgruppen vedrørende forsyningsvirksomhed og arbejdskraftanvendelse i mine- og olieindustrien i Grønland, Hovedrapport, op.cit., p. 31.

64) For en generel og konkret kritik af præmisser og konklusioner i rapportererne fra arbejdsgruppen vedrørende forsyningsvirksomhed og arbejdskraftanvendelse i mine- og olieindustrien i Grønland, se P. Bach og J. Dahl, op.cit., pp. 3-24.

65) Disse beregninger er samlet i P. Bach og J. Dahl, op.cit., p. 21.

3.4. Afledede effekter

Ud over de økonomiske, beskæftigelsesmæssige og miljømæssige virkninger vil igangsættelse af råstofprojekter i Grønland ligeledes resultere i en række afledede følgeefferter af mere eller mindre uheldig art, set fra et grønlandsk synspunkt. For det første må man forvente, at projekternes realisering vil medføre betydelige sociale problemer. Disse kan både skyldes kultursammenstød og flytning af grønlandsk arbejdskraft til området omkring en forekomst. Også ved afviklingen af et råstofprojekt ved man fra tidligere eksempler,⁶⁶ at store sociale problemer kan opstå.

De fleste af projekterne vil pga. krav om ekspertise og store investeringer normalt kun kunne realiseres af store multinationale selskaber eller af staten. Under alle omstændigheder vil det betyde, at Grønland i større eller mindre grad bliver afhængig af det selskab, som ejer produktionsanlæggene. For det første vil det enkelte selskab blive en magtfaktor med en politiske styrke, blandt andet alt efter hvor mange mennesker det beskæftiger. Ved hjælp af trusler om lukning af en stor virksomhed vil selskabet kunne lægge pres på det grønlandske hjemmestyre. Endvidere vil det ofte være vanskeligt for de kontrollerende myndigheder at argumentere imod multinationale selskaber, der sidder inde med stor teknisk og juridisk ekspertise. For det grønlandske arbejdsmarked som helhed vil etableringen af råstofprojekter formodentlig betyde, at lønniveauet presses i vejret; i hvert fald hvis lønningerne kommer til at ligge på samme niveau som i Mamorilik, hvilket er forudsat i arbejdsgruppens rapporter.⁶⁷ En sådan udvikling i lønniveauet vil blandt andet gå ud over fiskerisektorens konkurrenceevne på det internationale marked. Dette problem vil øjensynligt forværres yderligere som følge af afvandring fra de eksisterende erhverv, idet man kan forestille sig, at råstofindustrien vil tiltrække den del af arbejdsstyrken med de bedste kvalifikationer.

Endelig ved man fra tidligere bitre erfaringer, at tilstedevær-

66) Her tænkes først og fremmest på afviklingen af Qutdligssatkulminen på Disko, jvf. Birte Haagen, Qutdligssat - en kulmine i Grønland, BH forlag, 1977.

67) Se om lønudgifterne ved en eventuel uranmine i Narssaq: Arbejdsgruppen vedrørende forsyningsvirksomhed og arbejdskraftanvendelse i mine- og olieindustrien i Grønland, Uranudvinding ved Narssaq, (delrapport 2) København, 1978, p. 15.

elsen af udlændinge og en hurtig opbygning af industrivirksomheder virker undergravende og direkte ødelæggende for den særegne grønlandske kultur.

En del af de nævnte ugunstige afledede effekter vil sandsynligvis være mindre i de tilfælde, hvor det offentlige i givet fald skulle drive projekterne, sammenlignet med de multinationale virksomheder. Det offentlige ville både have bedre muligheder for - og større interesse i - at tage samfundsmæssige hensyn.

4. Mulighederne for at opfylde grønlandske krav til råstofudnyttelse

4.1. Grønlandske krav

Politisk gruppedannelse og udvikling af politiske partier med bred folkelig basis i Grønland er relativt nye fænomener, idet sådanne først blev en realitet i 1970'erne.⁶⁸ Før denne tid er Grønland stort set fremtrådt som en enhed udadtil, i det omfang politiske holdninger overhovedet er blevet udtrykt. I de senere år er der sket en betydelig politisk bevidstgørelse - ikke mindst i forbindelse med EF-afstemningen og hjemmestyrets indførelse. Ved disse politiske begivenheder er interesseforskelle og indre grønlandske modsætninger blevet afsløret. En sådan politisk splittelse er åbenlys i de grønlandske partiers syn på råstofudnyttelsen i Grønland. Selvom man kan konstatere modsatte holdninger i dette spørgsmål internt i Grønland, er konkrete krav og ønsker kun vagt og upræcist formuleret.⁶⁹ Intern splittelse og uklare formuleringer gør det vanskeligt entydigt at fastslå de grønlandske krav i forbindelse med råstofudnyttelse. Idet disse betænkeligheder er overvejet, vil jeg på grund af Siumuts overvældende sejr ved landstingsvalget den 4. april 1979⁷⁰ tage udgangspunkt i de krav og ønsker, der er formuleret i Siumuts partiprogram, der - trods en vis splittelse inden for partiet - må betragtes som en fælles politisk ramme.

68) Se Johannes Michelsen, "Grønland - et partisystem under udvikling"? i Politica, 11. årgang, nr. 3, 1979, pp. 56-66, hvor det blandt andet slås fast, at de tidlige partidannelser (i 1950'- og 1960'erne) manglede folkelig basis.

69) Ibid., tabel 1 p. 65, hvor partiernes holdning til råstofudnyttelse fremgår af punkt 4. Bemærk formuleringerne: "Primært de levende", "f.s.v. det ikke skader" m.fl.

70) Af landstingets 21 pladser besætter Siumut de 13, Atassut 8, mens Inuit Ataqatigiit og Sulissartut Partiaat ikke blev repræsenteret.

I sit program⁷¹ udelukker Siumut ikke råstofudvinding, når den finder sted "i nøje balance med det grønlandske arbejdsmarked og det grønlandske samfunds behov under skyldig hensyntagen til miljøet". Denne formulering svarer stort set til de i indledningen beskrevne krav om "blød" teknologi, miljøvenlighed og anvendelse af grønlandsk arbejdskraft. Hertil kommer - jvf. programmet - et krav om "reinvestering i Grønland af kapital som er indtjent her - til gavn for en hensigtsmæssig videreudvikling af det grønlandske erhvervsliv". Endelig må formuleringen, at "målet er, at den grønlandske befolkning selv skaber det grønlandske samfund" tolkes som et ønske om selv at kunne bestemme for eksempel om en råstofudvinding skal sættes i gang eller standses.

4.2. Realisering af råstofudvinding på grønlandske præmisser

4.2.1. Under EF-medlemskabet?

EF-medlemskabet, som Grønland blev påtvunget trods resultatet af folkeafstemningen i Grønland,⁷² har blandt andet indebåret betydelig økonomisk støtte til Grønland. Af betydning for mulighederne på råstofområdet er den støtte, som Grønland har modtaget gennem EFs regionalfond til udbygning af infrastrukturen,⁷³ ligesom EF siden 1976 har givet støtte til uranprospektering og andre råstofprojekter.⁷⁴ Det er klart, at mulighederne for selv at styre udviklingen og udforme en råstofpolitik mindskes som følge af disse EF-tilskud. Endvidere betyder indtrædelsen i EF, at Danmark - og dermed Grønland - også har tiltrådt EURATOM-traktaten.⁷⁵ Specielt denne traktats artikel 70 har givet anledning til diskussion og forskellige tolkningsforsøg. Artiklens første afsnit er sålydende:

71) Centrale punkter i Siumuts program, jvf. Helle Fisher m.fl., Kalaallit Nunaat, Kulturgeografiske Hæfter 15, København: SP-Bladforlag, 1979, p. 100.

72) 70 pct. af de afgivne stemmer i Grønland var imod, jvf. ibid., p. 38.

73) Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber, Den Europæiske fond for regionaludvikling, fjerde årsberetning (78), Bruxelles, KOM (79) 349, 1979, p. 76.

74) Fællesrådet vedrørende mineralske råstoffer i Grønland, Orientering om EF-støtte til uranefterforskning i Grønland, København, 1980, (J.nr. 1475-00-00), p. 1.

75) EURATOM, traktat om oprettelse af det europæiske atomenergifællesskab, 1957, Bemærk især artiklerne 70 og 86.

"Indenfor rammerne af Fællesskabets budget kan Kommissionen på betingelser, som den selv fastsætter, finansielt medvirke i prospekteringsvirksomhed af medlemslandenes områder".

Dette afsnit indebærer klart en mulighed for EF til - i et vist omfang - at styre udviklingen på råstofområdet blandt andet i Grønland.

Artiklens sidste afsnit lyder således:

"Hvis Rådet på Kommissionens foranledning med kvalificeret flertal konstaterer, at foranstaltninger til prospektering og forøgelse af minedriften, til trods for at udvindingsmulighederne på langt sigt forekommer økonomisk berettigede, anses den pågældende medlemsstat for hele det tidsrum, i hvilket den ikke har rådet bud på denne situation, såvel for sig selv som for sine statsborgere, at have givet afkald på retten til lige adgang til andre ressourcer inden for Fællesskabet.

Det er specielt denne del af artikel 70, der er blevet debatteret, idet konsekvenserne af utilstrækkelige foranstaltninger til prospektering og forøgelse af minedriften forekommer at være yderst alvorlige for et energifattigt land som Danmark.

Som følge af et ønske, fremsat på fællesrådets møde den 31. januar 1980, blev et notat med henblik på en fortolkning af EURATOM-traktatens artikel 70 udarbejdet efter indhentet udtalelse fra udenrigsministeriet, departementet for udenrigsøkonomi.⁷⁶ Her tolkes artiklens sidste del sådan, at en medlemsstat alene kan miste retten til lige adgang til andre uranressourcer indenfor Fællesskabet. Med hensyn til den grønlandske uran følger det af bestemmelsen, jvf. notatet:

"at hverken hjemmestyret eller den danske regering kan pålægges at påbegynde brydning af uran i Grønland. Dette gælder uanset, hvor økonomisk attraktiv en brydning end måtte være.

Konsekvensen af at undlade udnyttelse efter en opfordring fra Ministerrådet vil være, at Danmark mister retten til lige adgang til andre uranressourcer indenfor Fællesskabet".

I øvrigt er det spørgsmålet, om kapitel VI i EURATOM-traktaten, hvori artikel 70 indgår, overhovedet stadig er gældende. Kapitlet indeholder en bestemmelse om, at det syv år efter traktatens ikraft-

76) Fællesrådet vedrørende mineralske råstoffer i Grønland, EURATOM-traktatens artikel 70, København, 1980, (J.nr. 1475-00-00), pp. 1-2.

træden (dvs. inden udgangen af 1964), kan stadfæstes af Rådet.⁷⁷ Da kapitel VI hverken er blevet stadfæstet eller ændret, har blandt andet Frankrig hævdet, at kapitlet har mistet sin gyldighed, hvilket EF-domstolen dog ikke har anerkendt.⁷⁸

4.2.2. Under rigsfællesskabet - men udenfor EF

Forudsætter vi i dette afsnit, at Grønland er kommet ud af sit EF-medlemsskab,⁷⁹ er det spørgsmålet, i hvor høj grad rigsfællesskabet alene begrænser Grønlands muligheder for selv at bestemme udviklingen på råstofområdet.

Som det fremgår af råstofordningen (jvf. afsnit 3.1.), indeholder denne en bestemmelse om gensidig vetoret, hvilket indebærer, at der i hver konkret beslutning om det offentliges iværksættelse af forundersøgelser, efterforskning og udnyttelse eller meddelelse af tilladelser hertil, skal indgås aftale mellem regering og hjemmestyre. Den danske regerings mulighed for at gøre brug af veto retten kan således begrænse hjemmestyrets beslutningskompetence. Med hensyn til det grønlandske landstings muligheder for at anvende veto retten, er disse muligheds betydning for en sikring af de grønlandske interesser draget i tvivl, idet veto retten er påhæftet visse undtagelser, som af kritikere anses for vitale.⁸⁰ På den anden side har praksis i et væsentligt tilfælde indiceret, at det grønlandske landsting bliver hørt. Efter direkte henvendelse fra landstinget til den danske regering, har energiminister Poul Nielson accepteret, at malmbrydningen i Kvanefjeld indstilles august 1980, og at planlagte udnærsøgelser af eventuelle uranförekomster i et område omkring Kvanefjeldet stilles i bero.⁸¹ Trods dette eksempel er det ikke muligt generelt at udtale sig om grønlandernes reelle

77) EURATOM-traktaten, op.cit., artikel 76.

78) Fællesrådet vedrørende mineralske råstoffer i Grønland, EURATOM-traktatens artikel 70, op.cit., p. 2.

79) Meningerne om mulighederne for at Grønland kan melde sig ud af EF er delte jvf. Claus Gulmann, "Mulighederne for at skabe en positiv særbehandling af Grønland", i ef-mit, april 1980, p. 15. Overfor denne H. Keiser-Nielsen, "EF og Kvanefjeld", Information, kronikken den 18. oktober 1979.

80) Se for eksempel Grønlandskomiteen - Århus, Den grønlandske undergrund, Kolding Højskoles forlag, piece nr. 4, 1979, pp. 27ff. samt J. Brøsted, Et beskåret hjemmestyre, København: Rhodos, 1979, pp. 53ff.

81) Grønlands radioavis, den 22. juni 1980.

indflydelse. Afgørende kan det endvidere være, i hvor høj grad den danske regering vil benytte sig af muligheder for at lægge økonomisk og moralsk pres på Grønland.

Et andet eksempel viser, at de grønlandske medlemmer af Fællesrådet vedrørende mineralske råstoffer i Grønland ikke nødvendigvis står i modsætning til de danske medlemmer, når det drejer sig om at sikre statens interesser ved for eksempel at stramme betingelserne for eksisterende koncessioner. Således er det et enigt Fællesråd, der, efter henvendelse fra Nordisk Mineselskab A/S og det nordamerikanske olieselskab Atlantic Richfield Corporation om iværksættelse af olieeftersforskning i Jamesonland-området i Østgrønland, har fstsstslået, at sådanne aktiviteter ikke vil kunne ske i henhold til Nordisk Mineselskabs eneretsbevilling fra 1952. I stedet vil en forudsætning være meddelelse af et nyt koncessionsgrundlag i henhold til den nugældende lov om mineralske råstoffer i Grønland.⁸²

4.2.3. For et selvstændigt Grønland

Forudsættes en situation med et selvstyrende Grønland,⁸³ kan der igen sættes fokus på mulighederne for at udnytte råstofforekomsterne på grønlandske betingelser. I så fald ville et grønlandsk selvstyre naturligvis - i lovform eller i de enkelte koncessioner - kunne fastsætte sådanne krav til en råstofudnyttelse, at denne kunne siges at foregå på grønlandske betingelser. Hertil skal for det første bemærkes, at opfyldelse af strenge betingelser kan bevirke, at overskuddet reduceres eller måske helt forsvinder, hvorved interessen for udnyttelse ligeledes mindskes eller udebliver. For det andet betyder Grønlands mangel på know-how og kapital, at forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af ikke-levende ressourcer næppe vil kunne iværksættes uden bistand fra private mine- og olieselskaber. Lykkes det at etablere en forbindelse til de private selskaber på grønlandske præmisser, vil igen opstå en risiko for at afhængighedsforholdet kan true opfyldelsen af de grønlandske krav på længere sigt. Som en mulighed kan jeg forestille mig, at

82) Ministeriet for Grønland, pressemeddelelse, den 28. juli 1980, (J.nr. 1478-05-00-04).

83) Den skitserede situation er næppe realistisk i en overskuelig fremtid. I øjeblikket fastholder samtlige 21 landstingsmænd hjemmestyret forbliven inden for rigsfællesskabets rammer.

Grønland enten vil gå sammen med de råstofproducerende lande i den 3. verden eller med andre Inuit-samfund i den 4. verden om en udnyttelse af de grønlandske råstoffer. Med hensyn til den sidstnævnte mulighed, synes den at være blevet mere nærliggende de seneste år, hvor flere eskimoiske konferencer har været afholdt; ligesom der er kræfter i Grønland, der arbejder for at støtte Inuits bestræbelser på at danne en føderation.⁸⁴ Ved den seneste konference, der blev afholdt i Nuuk i sommeren 1980, drøftedes den selvstyreende kommune i Alaska, North Slope Borough's ønske om at investere dele af kommunens indtjening fra olieudvining i andre eskimoiske områder, blandt andet i Grønland. North Slope Borough's samlede overskud fra kooperative virksomheder er cirka 20 milliarder kroner årligt, hvilket blandt andet ville gøre det muligt at investere beløb i Grønland, der overstiger den støtte, som Grønland for øjeblikket modtager fra EF årligt, hævder lederen af North Slope Borough's olieadministration.⁸⁵

4.3. Konkrete projekter, der i størst udstrækning vil kunne realiseres på grønlandske betingelser.

Det er på nuværende tidspunkt og på det foreliggende grundlag vanskeligt at vurdere, hvilke projekter, der i størst udstrækning vil kunne realiseres i overensstemmelse med grønlandske præmisser. En række undersøgelser, prognoser og beregninger mangler stadig for at vurderingsgrundlaget kan betragtes som tilstrækkeligt.

Råstofprojekter, der kan etableres på grønlandske hænder, må komme de grønlandske krav nærmest. Her kan jeg forsigtigt pege på et mindre kulbrydningsprojekt på Nugssuaq - alene til dækning af Grønlands elektricitetsbehov - eller mindre bynære vandkraftværker. Disse virksomheder vil kunne etableres uden enorme investeringer, og teknikken er kendt og ikke videre kompliceret. I hvert fald kulprojektet er relativt arbejdskraftintensivt,⁸⁶ og her må det for-

84) Se centrale punkter i Inuit Ataqatigiits program, jvf. Helle Fisher m.fl., op.cit., p. 101.

85) Bent Nielsen i radioudsendelsen "Mindretal i Nord", den 5. juli 1980. Det blev endvidere nævnt, at EF årligt yder en økonomisk støtte til Grønland på cirka 90 millioner kroner.

86) Om forudsætninger og beregninger angående arbejdsstyrke og samlede investeringer, se Arbejdsgruppen vedrørende forsyningsvirksomhed og arbejdskraftanvendelse i mine- og olieindustrien i Grønland, Kuludvinding på Nugssuaq, (delrapport 4), København, 1979, p. E.9 samt p. E.14.

modes, at der i særlig stor udstrækning kan beskæftiges grønlandsk arbejdskraft, da der er tradition for anvendelse af grønlandsk arbejdskraft ved kulbrydning.⁸⁷

Større virksomheder vil naturligvis i absolutte tal indebære større beskæftigelsesvirkninger. For øjeblikket kan relativt store råstofindustrier næppe etableres på grønlandske hænder, hvorfor etablering i statsligt regi må foretrækkes ud fra et grønlandsk synspunkt. Her forestiller jeg mig først og fremmest "det store" kulprojekt af årsager, som er beskrevet ovenfor. Andre energetiske råstofprojekter virker ligeledes tillokkende blandt andet på grund af stadigt stigende energipriser på verdensmarkedet og de muligheder for betydelige økonomiske gevinster og valutabesparelser, som følger heraf. Imidlertid vil de miljømæssige konsekvenser af eventuelle uheld i forbindelse med olieudvinding eller uranbrydning være fatale for de oprindelige grønlandske erhverv, hvilket nok vil veje tungere end fordelene. Muligvis vil olieudvinding i statsligt regi i det tyndt befolkede Øst- og Norgrønland kunne realiseres, således at grønlandske krav i vid udstrækning tilgodeses. Miljøproblemerne her på land vil være af en anden karakter - og sandsynligheden for uheld mindre - end i forbindelse med olieboringer til havs.⁸⁸

Fremtidige undersøgelser og beregninger vil muligvis lede frem til flere eller andre råstofprojekter, ligesom en række faktorer måske ændres til fordel for mulighederne for at udnytte de grønlandske råstofforekomster i overensstemmelse med det grønlandske samfunds ønsker.

5. Afslutning

Artiklens tema har været de grønlandske råstoffer, og den overordnede problemstilling at beslyse mulighederne for - med en udnyttelse af disse - at opnå økonomisk uafhængighed for derved at udvikle et mere grønlandsk samfund.

Det kan konkluderes, at der i den vestlige verden er betydelig

87) Der er blevet brudt kul på øen Disko fra 1920'erne og frem til 1972, jvf. Birte Haagen, op.cit., p. 6.

88) Det grønlandske landsstyre har kategorisk afvist off-shore boringer, mens der ikke er taget endelig stilling til boringer på land, jvf. Information, den 19. juni 1980.

interesse for udnyttelse af de grønlandske råstoffer. Imidlertid vil det grønlandske samfund næppe i særlig høj grad profitere af en sådan udnyttelse, og følgerne af udvinding af ikke-levende ressourcer må i det store og hele siges at virke imod den ønskede grønlandisering af samfundet. Det grønlandske hjemmestyre vil få overmåde vanskeligt ved at dominere udviklingen under de nuværende omstændigheder, men hjemmestyreloven og råstofordningen giver dog i en vis udstrækning mulighed for at fremme en ønsket - og begrænse en uønsket udvikling.

Hvis fremtiden viser, at det grønlandske hjemmestyre i praksis ikke har nogen reel kompetence, forudser jeg, at interesse modsætningerne mellem den grønlandske holdning (som skitseret i afsnit 4.1.) overfor EF, den danske stat eller moderate grønlandske kræfter, vil resultere i en manifest konflikt. En åben konfrontation vil under alle omstændigheder præge den politiske udvikling i Grønland, men det vil være afgørende for udviklingen, hvor brudfladerne kommer til at gå.