

Grønlandsk oliepolitik og Jameson Land

Af Finn Breinholt Larsen

I. Fra opposition til tilslutning

Ouverture i Vest

4. april 1975. Folketinget behandler en forespørgsel fra det grønlandske folketingsmedlem Lars Emil Johansen. Emne: Udstedelse af oliekoncessioner til fastlandssoklen ud for Vestgrønland. Siumutgruppen har forgæves forsøgt at samle et flertal i landsrådet mod koncessionerne. Forespørgslen er et sidste forsøg på at stoppe koncessionsudstedelsen. Lars Emil Johansen: »Vi føler, at det nu drejer sig om sekunder, før vor skæbne som nationalt mindretal bliver lagt i hænderne på en række multinationale selskaber... Den igangværende diskussion om koncessioner eller ikke koncessioner, vil jeg betegne som den hidtil vanskeligste styrkeprøve for det dansk-grønlandske samarbejde... Det må nu blive den grønlandske befolkning, som absolut spiller hovedrollen i dette spil, som må tage stilling til, på hvilken måde vi sikrer den samfundsmæssige styring af hele ressourcepolitikken».¹

Lars Emil Johansens forslag om, at udskyde afgørelsen om koncessionerne, til spørgsmålet om ejendomsretten til

undergrunden er afklaret i forbindelse med indførelse af hjemmestyre, forkastes med 121 stemmer mod 21. Et forslag fra Fremskridtspartiet om at afvente det nært forestående landsrådsvalg for i det mindste at give det nyvalgte landsråd lejlighed til at diskutere koncessionsteksten forkastes ligeledes. Det siddende landsråd *er* blevet orienteret om sagen, og forretningsudvalget har med to stemmers overvægt tilsluttet sig koncessionsudkastet. Set fra regeringens side er alle formaliteter i orden. Fire dage senere udsteder grønlandsminister Jørgen Peder Hansen 13 oliekoncessioner. Olie-selskaberne kan tage fat...

Dette kunne være blevet skridtet ind i de olieproducerende landes rækker for det grønlandske samfund. Men det blev det ikke. Efter en sæson med seismiske undersøgelser og to boresæsoner, hvor der i alt blev boret 5 »tørre« huller, op-siger samtlige selskaber deres koncessioner med virkning fra udgangen af 1978. Det umiddelbare resultat for Grønland: En engageret, til tider ophidset debat (bl. a. i forbindelse med unge grønlanderes »besættelse« af grønlandsministe-

riety) om undergrundsrettigheder og miljørisici ved offshore-virksomhed samt en erstatning på 72 mill. kr. fra selskabene, fordi de ikke udførte alle de boringer, de kontraktligt havde forpligtet sig til. Pengene overføres til en særlig erhvervsudviklingsfond under hjemmestyret.

Nu gælder det Jameson Land

28. juni 1984. Pressemøde i landstingsalen i Nuuk. Emnet er igen olieefterforskning. Denne gang ikke i Vestgrønland, men i Jameson Land på østkysten. Til stede er formanden for det dansk-grønlandske fællesråd vedrørende mineralske råstoffer, landsstyreformand Jonathan Motzfeldt, en vicedirektør fra Atlantic Richfield Company (ARCO), Robert Lord, direktøren for Nordisk Mineselskab, Roberto Kayser, samt lederen af råstofforvaltningen, forvaltningschef Gert Vigh. Anledningen til pressemødet er det netop overståede møde med landstingets medlemmer, hvor Robert Lord har præsenteret ARCO's planer i Østgrønland. Robert Lord fortæller, at hans selskab satser på at påbegynde olieefterforskning i Jameson Land i august 1985. Den første sommer skal bruges til at anlægge en forsyningsbase med tilhørende landingsbane ved Constable Point i Hurry Fjord. Herefter vil der blive foretaget en række seismiske målinger, et arbejde der vil komme til at strække sig over to vintersæsoner og den mellemliggende sommersæson. Næste fase bliver borefasen, der er planlagt til at vare 2½ år. Der vil i første omgang blive boret to huller, hvorefter selskabet vil vurdere, om der

er grundlag for at fortsætte efterforskningen og eventuelt starte kommerciel udvinding. Vi vil da være fremme ved 1989. Forudsætningen for, at denne tidsplan holder, er at der bliver undertegnet en koncession i efteråret 1984.

Fællesrådets formand er optimistisk m. h. t. at nå at færdiggøre koncession til denne tid. Der er endnu enkelte uoverensstemmelser mellem parterne, men de væsentligste dele af koncessionsteksten er færdigforhandlet. Endvidere er råstofforvaltningen langt fremme med forberedelserne til oprettelse af et dansk-grønlandsk offentligt selskab, der skal indtræde som koncessionshaver sammen med ARCO og Nordisk Mineselskab. Der forhandles også om en serviceaftale med DONG's datterselskab DOPAS, der skal bistå ved driften af det fælles dansk-grønlandske selskab. På et spørgsmål om, hvor hurtigt koncessionen vil kunne underskrives, svarer Jonathan Motzfeldt: »Jeg hører til de mennesker, der mener, at vi ikke skal blive ved med at snakke hinanden ihjel. Hvis der er nogen mening med tingene, skal vi begynde at handle snart. Verden lever jo ikke af at snakke...« Andet kapitel i det, der kan blive et grønlandsk olieeventyr, men som indtil videre blot har været en – god eller ond – drøm, er begyndt.

Dette er vort land...

Det kan virke paradoksalt, at ledende Siumutpolitikere, der i 70'erne var de skarpeste kritikere af olieaktiviteterne, i dag er lige så varme tilhængere af, at olieefterforskningen genoptages, mens kritikerne af den forestående olieagt i



Daværende grønlandsminister Jørgen Peder Hansen orienterer pressen om den forestående olieeftersøgning ud for Grønlands vestkyst umiddelbart efter underskrivelsen af de 13 oliekoncessioner i 1975. Ministeren er flankeret af sin departementschef Erik Hesselbjerg (til venstre) og sekretæren for koncessionsudvalget, fuldmægtig Gert Vigh (til højre), der i dag er leder af råstofforvaltningen. Foto: Torben Lodberg.

Østgrønland skal findes længere til venstre i det grønlandske partispektrum. Meget har imidlertid forandret sig siden indgåelsen af vestkystkoncessionerne. Ikke mindst de politiske spilleregler og den politiske situation i Grønland. I 1975 var Jonathan Motzfeldt og Lars Emil Johansen endnu nybagte oppositionspolitikere. I dag sidder de som hhv. formand og ansvarlig for fiskeri og industri i det grønlandske landsstyre. Mellem den gang og nu ligger en hjemmestyreordning, en råstofordning og et politisk generationsskifte.

Konflikten om vestkystkoncessionerne var en fordelingskonflikt, en konflikt om fordeling af magt og indflydelse over den grønlandske undergrund og om fordeling af fremtidige råstofindtægter. Og det var en værdikonflikt: Hvor langt skulle man gå for at få fat i den for industrisamfundet eftertragtede olie på

bekostning af fiskeri og miljø? Sammenfattet i kravet om ejendomsretten til undergrunden blev råstofspørgsmålet til en mærkesag og et symbol for den politiske vækkelse, der gik gennem det grønlandske samfund i 70'erne. Som Moses Olsen formulerede det i en artikel i bladet Sujumut: »Vi vågner op og formulerer den ganske enkle og såre indlysende kendsgerning: Dette er vort land. Derfor må mineloven ændres i overensstemmelse med denne kendsgerning. Og det må ske snarest muligt. § 1 må formuleres således: »Alle mineralske råstoffer i Grønland tilhører den fastboende befolkning.«² Mest betød spørgsmålet om dispositionsretten til jorden. Lars Emil Johansen understregede ved folketingeståbningsdebat i efteråret 1976, at det grønlandske folks krav om ejendomsretten til dets eget land ikke primært havde med penge og

guldgraverdrømme at gøre, men med noget langt mere værdifuldt, ja noget fundamentalt nødvendigt for et folks eksistens, nemlig retten til at være herre i eget hus.³

Det bør tilføjes, at Siumutfolkene ikke stod alene med ejendomsretskravet. I efteråret 1975 vedtager landsrådet på initiativ af Odaq Olsen enstemmigt en udtalelse om, at den grønlandske undergrund og dens rigdomme tilhører den fastboende befolkning, og at dette bør fremføres i hjemmestyrekommissionen.⁴ Bag denne tilsyneladende enighed skjuler der sig imidlertid betydelige nuanceforskelle m. h. t. hvilken vægt, kravet bør tillægges i de forestående hjemmestyreforhandlinger, og hvor langt man bør strække sig for at imødekomme modpartens synspunkter. For Siumut er kravet i første omgang ultimativt: Uden ejendomsret kan man hverken gå med til en hjemmestyreordning eller til udstedelse af nye oliekoncessioner. For kredsen omkring landsrådsformand Lars Chemnitz er der tale om et forhandlingsudspil, der kan fires på.

Og firet blev der. Da man i 1977 var nået til det punkt, hvor der ifølge statsminister Anker Jørgensen ikke var mere at rafle om, stod de grønlandske politikere overfor valget mellem at sige ja til en hjemmestyreordning, der ikke gav dem den fulde råderet over undergrunden, eller at udskyde indførelsen af hjemmestyre på ubestemt tid. Forhandlingsmulighederne var udtømte. Den danske regering havde strakt sig så langt, man ville. Det blev et enstemmigt, men ikke lige frem jublende ja fra landsrådet. Man valgte det sikre frem

for det usikre. Et sidste forsøg på at få placeret administrationen af råstofområdet under hjemmestyret blev afvist af formanden for hjemmestyrekommissionen, Isi Foighel, hvilket fik den daværende næstformand i rådet, Jonathan Motzfeldt, til at udtale, at han følte at landsrådet fik sat kniven på struben.⁵

Råstofordningen

Hvad man opnåede fra grønlandsk side med den ny råstofordning var følgende:

a. Man opnåede en *moralisk anerkendelse* af retten til undergrunden. Den fastboende befolkning i Grønland har grundlæggende rettigheder til Grønlands naturgivne ressourcer, hedder det i hjemmestyrelovens § 8. Begrebet »grundlæggende rettigheder« har dog næppe nogen juridisk status, som påpeget af hjemmestyrekommissionens formand.

b. Man fik andel i den *politiske beslutningskompetence* på råstofområdet. Regeringen og landsstyret/landstinget træffer i fællesskab beslutninger om forundersøgelse, efterforskning og udvinning af mineralske råstoffer. Dette giver hjemmestyret – og regeringen – vetoet i råstofsager.

c. Man fik løfte om *andel i evt. offentlige indtægter* fra råstofproduktion. Råstofindtægterne skal i første omgang bruges til at erstatte de økonomiske tilskud fra Danmark og Grønland. Hvad der kommer ind her ud over, skal deles mellem stat og hjemmestyre i et endnu ikke fastlagt forhold.

Centralt i den ny råstofordning var oprettelsen af fællesrådet for mineralske råstoffer. Fællesrådet er et politikerforum bestående af 5 repræsentanter



Den 19. marts 1975 »besatte« en gruppe unge grønlændere grønlandsministeriet i protest mod de planlagte olieboringer. Departementschef Erik Hesselbjerg ses her klemmt inde mellem deltagerne i protestaktionen. Man venter på, at grønlandsministeren ankommer. Ministeren blev hentet ud fra et regeringsmøde. Foto: Torben Lodberg.

for regeringen og 5 repræsentanter fra hjemmestyret samt en formand udpeget af dronningen efter fælles indstilling. Fællesrådet holdes løbende orienteret om de væsentligste råstofsager og kommer med indstillinger til de besluttende myndigheder. Det administrative »bagland« for fællesrådet, og der hvor den egentlige sagsbehandling foregår, er råstofforvaltningen – en forvaltningsenhed underlagt ministeren for Grønland.

Konflikten om ejendomsretten til undergrunden havde reelt blokeret for udstedelse af nye oliekoncessioner efter den 1. koncessionsrunde. Med det »historiske kompromis« om råstofordningen, var der imidlertid fundet en formel, der – selv om den ikke ophævede de

grundlæggende modsætninger – igen kunne få tingene til at bevæge sig. Ejendomsretskravet var ikke opgivet fra Siumuts side, men man gjorde ikke længere dets indfrielse til en betingelse for nye koncessionsudstedelser. Kravet om retten til undergrunden er blevet forvist fra handlingsprogrammet til principprogrammet. Så sent som en måned før hjemmestyreordningen trådte i kraft, udtalte Lars Emil Johansen, at Siumut ikke ville acceptere nye koncessioner i Grønland, før ejendomsproblemet var løst.⁶ Udtalelsen synes imidlertid at være en »efterklang« fra partiets tidligere holdning til spørgsmålet. Et ja til råstofordningen synes kun at give mening, hvis det samtidig betød et ja til at forhandle

koncessioner inden for ordningens rammer.

Olieefterforskning atter på dagsorden

Det blev da også den praktiske konsekvens af kompromisset. I august 1980 indstillede et enigt fællesråd til hjemmestyret og den danske regering, at der skulle indledes forhandlinger med Nordisk Mineselskab og Arco om en oliekoncession for Jameson Land.⁷ Man vedtog også, at råstofforvaltningen skulle sørge for, at der blev igangsat tekniske og miljømæssige undersøgelser i området for at klarlægge følgevirkningerne at et olieprojekt. Endvidere indstillede fællesrådet, at der blev udarbejdet en koordineret politik for olie/gasområdet i Grønland, at man overvejede at iværksætte *konkrete* olieaktiviteter i Nordgrønland, i første omgang i Peary Land, og at man skulle foretage *generelle* overvejelser m. h. t. eventuelle olieaktiviteter på sokkelområderne, men at mere konkrete aktiviteter skulle afvente resultaterne af Østmar- og NAD-projekterne (aeromagnetiske og seismiske undersøgelser på sokkelområdet i Østgrønland).

I kølvandet på denne indstilling fulgte en vedtagelse på Siumuts landsmøde i efteråret 1980 der siger, at partiet går ind for olieboringer på land på betingelse af, at boringer ikke vil medføre uønskede virkninger kulturelt, erhvervmæssigt og miljømæssigt, samt at de ikke placerer Grønland i en uønsket sikkerhedspolitisk situation. Derimod går partiet kategorisk imod boringer til havs.⁸ Olieefterforskning er blevet en højt prioriteret del af Siumuts råstofpolitik. Jonathan Motzfeldt sammenfattede Siu-

mutts holdning til mineralefterforskning således ved et foredrag i Det grønlandske Selskab i januar 1984: »... lad mig sige, at Siumut generelt er interesseret i geologisk kortlægning af Grønland for at få viden om, hvilke råstoffer, der findes, og i hvor store mængder og kvaliteter. Men vi prioriterer udvinding af andre mineraler højere end uran, og olie står øverst på vor ønskeseddel.«⁹.

II. Betingelserne for olieudvinding i Grønland

Er Jameson Land kun begyndelsen?

Fællesrådsindstillingen fra 1980 var startskuddet til de koncessionsforhandlinger, der i skrivende stund er ved at nærme sig sin afslutning. Men fællesrådets indstilling opstiller samtidig nogle mere langsigtede mål for olieaktiviteter i Grønland. Er Jameson Land kun en begyndelse på den genoptagne olieagt i Grønland? Og hvorfor er Jameson Land valgt som det område, man først ønsker udforsket?

Groft sagt skal der være følgende betingelser til stede, for at en olieproduktion kan sættes i gang:

1. Der skal være olieforekomster i undergrunden.
2. Olien skal findes i mængder og på steder, der gør den økonomisk rentabel at udvinde.
3. Olien skal teknologisk set være tilgængelig.
4. Der skal være politisk vilje til at starte udvinding.



Fra pressemødet om Jameson Land den 28. juni 1984 i landstingssalen i Nuuk. Fra venstre landsstyreformand Jonathan Motzfeldt, formand for Fællesrådet vedrørende mineralske råstoffer i Grønland, vicedirektør Robert Lord, ARCO, forvaltningschef Gert Vigh, råstofforvaltningen, og direktør Roberto Kayser, Nordisk Mineselskab. Foto: Louise-Inger Lyberth A/S.

Hvorvidt der vindes olie, og hvor store mængder, den findes i, ved man først, når der har været foretaget boringer. Indtil da kan man kun sige, hvor der er sandsynlighed for at finde olie. Ud fra det geologiske kendskab, man har til den grønlandske undergrund i dag, er følgende områder potentielle olieområder:

1. Sokkelområdet ud for Sydvestgrønland.
2. Sokkelområdet i Melvillebugten.
3. Nordgrønland.
4. Lincolnhavet.
5. Wandelhavet.
6. Det østgrønlandske sokkelområde nord for Jameson Land.
7. Jameson Land og de omgivende fjordområder.

I alle disse områder findes der sedimentbassiner, der kan rumme olieforekomster. De fejlslagne boringer ud for vestkysten er ikke tilstrækkelige til, at man definitivt kan sige, at der ikke findes olie i dette område. Grønlands Geologiske Undersøgelse har planer om at foretage en revurdering af det seimiske materiale, der blev indsamlet i området i 70'erne, idet databehandlingsmetoderne er væsentligt forbedret siden dengang.

Det vil sammen med de borehulsgeloge undersøgelser kunne give et betydeligt mere præcist billede af mulighederne på den vestgrønlandske sokkel. For nogle af de øvrige områders vedkommende gælder det, at det geologiske kendskab til dem er temmelig ringe. Det gælder f. eks. Nordgrønland, hvor GGU i disse år foretager geologiske undersøgelser.

Hvor vidt et område teknisk set er tilgængeligt for olieudvinding er til dels et spørgsmål om økonomi og om, hvilken risiko man vil løbe m. h. t. skader på miljøet. Sokkelområderne ud for Sydvestgrønland er umiddelbart de lettest tilgængelige, idet isproblemerne her er mindre end på de øvrige sokkelområder. Sokkelområdet i Melvillebugten byder på svære isproblemer især p. g. a. fast havis i vinterperioden. En mulighed kunne her være at foretage efterforskningsboringer fra installationer anbragt på, eller indefrosset i isen, en teknik man har anvendt i andre arktiske områder, men indtil videre kun på betydeligt mindre vanddybder. Der vil ligeledes

være store vanskeligheder med transport af olie fra området, idet den en stor del af året må foregå med isbrydende supertankere eller ubådstankere. I landområderne i Nordgrønland og Jameson Land kan der bruges konventionelt efterforsknings- og produktionsudstyr tilpasset arktiske forhold, men også her vil transportproblemerne i udvindingsfasen være store. Ud for Jameson Land skal man næsten hele året forcere et flere hundrede kilometer bredt drivisbælte, før man kommer ud i isfrit farvand. Sokkelområderne i Lincolnshavet, Wandelhavet og ud for østkysten nord for Jameson Land, må p. g. a. de enorme mængder drivende pakis i mange år frem betragtes som teknologisk set utilgængelige. Ingen af de i dag kendte teknologier til olieefterforskning vil kunne modstå de mekaniske påvirkninger, der opstår i denne malstrøm af is.

Politiske grænser for olieefterforskning

Miljøproblematikken er og bliver central i forbindelse med olieaktiviteter i Grønland. Rygterne om forestående olieboringer skabte i begyndelsen af 70'erne røre blandt fangere og fiskere, der frygtede for konsekvenserne for fisk og havpattedyr. Så tidligt som i 1971 vedtog landsrådet på initiativ af den daværende formand for fisker- og fangerorganisationen KNAPP, Niels Carlo Heilmann, en udtalelse om, at boretilladelser i havområder kun burde gives, når der var taget de nødvendige foranstaltninger til beskyttelse af havmiljøet.¹⁰ Debatten i og uden for landsrådet fortsatte i de kommende år, og nåede et dramatisk højdepunkt i forbindelse med det store

olieudslip på produktionsplatformen Bravo i det norske Ekofiskfelt i foråret 1977. En henvendelse til den danske regering fra 11 af landsrådets 16 medlemmer om at få boringerne i de grønlandske farvande udsat til næste år, mens man foretog en grundig undersøgelse af sikkerheden, blev afvist.

Den 6. august samme år sprang det amerikanske tankskip Potomac læk i Mellevillebugten 75 km fra land, og 350 tons olie flød ud i havet. De amerikanske myndigheder forsøgte at samle olie op, men måtte opgive p. g. a. generende is i farvandet. Fangerne i Upernavik-områder oplevede i den følgende tid en nedgang i fangsten af sæler, og der blev nedlagt dyr, der havde fået pelsen tilføjet af olie.

De to begivenheder forøgede modstanden i det grønlandske samfund mod offshoreboringer – bl. a. vendte KNAPP sig samme år på sin kongres mod boringer til havs – men samtidig var sagen blevet en brik i det politiske spil i et mere og mere polariseret landsråd. Et forslag fra Odaq Olsen, Siumut, om at olieboringerne på vestkystsoklen skulle udsættes på ubestemt tid p. g. a. Bravoulykken, blev nedstemt med 8 stemmer mod 7 stemmer.¹¹ Siumuts holdning til offshoreboringer har imidlertid ikke ændret sig siden da, og med den nuværende politiske konstellation i det grønlandske landsting, må det foreløbigt betragtes som udelukket, at der udstedes nye koncessioner til sokkelområderne. Tilbage er der da kun to områder, hvor det politisk set er acceptabelt at starte olieefterforskning. Jameson Land og Nordgrønland. Olieefter-

forskning i Nordgrønland vil imidlertid uvægerligt komme i konflikt med hjemmestyrets modstand mod det canadiske Arctic Pilot Project (APP), og de 8 potentielle olieefterforskningsområder er herefter reduceret til et: Jameson Land.

Ikke noget slaraffenland

Hvad der ved et hurtigt blik på kortet kunne ligne et fremtidigt slaraffenland for olieselskaber, viser sig ved nærmere eftersyn at være betydeligt mere utilnærmeligt og tilknappet. En række af de nævnte forhold kan naturligvis ændre sig, og en del af dem vil givetvis: olie-teknologien bliver til stadighed udviklet, politiske holdninger og flertal kan skifte, ny geologisk viden vil komme for dagen. Men sandsynligheden taler alligevel for, at grønlandsk oliepolitik i år frem over vil koncentrere sig om Jameson Land. Men også her bør forventningerne holdes på et realistisk niveau. Jameson Land tilhører ganske vist den samme oliegeologiske provins som den norske fastlandssokkel, som Grønland i en tidligere geologisk periode har været tæt forbundet med, men produktions- og herunder navnlig transportomkostningerne i området vil være betydeligt højere end i Nordsøen. Det er med andre ord langt fra nok at finde olie-felter af samme størrelsesorden, som dem der er sat i produktion i den danske del af Nordsøen. Der er brug for felter i gigantklassen, for at en produktion kan gøres rentabel. Særlige problemer vil det give, hvis der overvejende findes gas, fordi gas er en svær håndterlig energikilde, når den ikke kan sendes direkte

ind i et naturgasnet, men først skal kondenseres og transporteres over store afstande i flydende form.

Landstinget har på flere af sine samlinger drøftet planerne om olieaktiviteter i Jameson Land. I 1980 gav landstinget sin principielle tilslutning til, at der indledes olieefterforskning på land, en beslutning der af landsstyreformand Jonathan Motzfeldt blev betegnet som en skelsættende og historisk begivenhed.¹² Både Atassut og Siumut lagde vægt på, at der blev taget vidtgående hensyn til miljø og lokalbefolkning. Det mest debatterede spørgsmål i forbindelse med Jameson Land-koncessionen har været transportspørgsmålet. Hvordan skal evt. olie transporteres væk fra området? Hvis det skal foregå i isbrydende tankskibe – hvad der er mest sandsynligt – skal udskibningen da foregå fra Hurry Fjord, hvilket indebærer sejlads igennem Scoresbysundbeboernes fangstområder, eller er det muligt at anlægge en udskibningshavn øst for Jameson Land, ved Liverpool Land, subsidiært i de nordlige, ubeboede fjorde (Fleming Fjord, Nathorst Fjord, Carlsberg Fjord)? Og hvilke sikkerhedsmæssige problemer vil der være forbundet med at sejle igennem drivisbæltet?

En ny indtægtskilde

Lige som ved vestkystkoncessionerne har de aktuelle planer om olieefterforskning givet anledning til protester fra den lokale fangerbefolkning, der ser sit eksistensgrundlag truet. Ved landstingets samling i efteråret 1982 henstillede Siumuts ordfører, Åge Hammeken,

(valgt i Scoresbysundkredsen), på det kraftigste, at der ikke blev etableret en udskibningshavn i Hurry Fjord, men at man i stedet undersøgte alternative placeringsmuligheder i de nordlige fjordkomplekser.¹³ Han lagde vægt på, at samtalerne med kommunalbestyrelsen og lokalbefolkningen i Scoresbysund fortsatte »for at undgå misforståelser og uro«. Atassuts ordfører, Peter Ostermann, sammenlignede aktiviteterne i Jameson Land med det canadiske APP-projekt, og han mente, at gennemførelse af planerne om olieaktiviteter i Østgrønland kunne få alvorlige konsekvenser for hjemmestyrets modstand mod APP. På trods af denne skarpe kritik støttede Atassut, at der blev iværksat efterforskning ud fra »en erkendelse af de faktiske økonomiske forhold som vi i dag lever under«. Fra landsstyrets side afviste man sammenligningen med APP-projektet, idet der ikke i fællesrådet var taget stilling til placering af udskibningshavn eller sejlruiter. Noget sådant måtte vente til eventuelle fund var gjort. APP var et projekt, der kunne realiseres nu, mens transport af olie fra Østgrønland tidligst kunne blive aktuelt i 1995 eller derefter, og på det tidspunkt kunne der være udviklet nye transportteknologier.

Gennemgående for de to partiers tilslutning til efterforskningsplanerne i Østgrønland har været håbet om en ny indtægtskilde for det grønlandske samfund. »I et land, der har fået hjemmestyre er det overordentligt vigtigt, at vi selv skaber det økonomiske grundlag for en voksende selvbestemmelse,« sagde Åge Hammeken under landstingets

debat om koncessionsforhandlingerne i efteråret 1983.¹⁴ I dag hviler den grønlandske økonomi på to grundpiller: fiskeri og tilskud. Den forgyldte navlestreng til den danske statskasse, hvor igennem der årligt flyder et tilskud på ca. 40.000 kr. pr. indbygger, indsnævrer det politiske råderum for det grønlandske landsstyre. Olieindtægter vil kunne ændre på denne situation.

I 1983 blev venstrefløjspartiet Inuit Ataqatigiit repræsenteret i landstinget, og samtidig fik det en repræsentant i fællesrådet vedrørende mineralske råstoffer. I modsætning til Siumut og Atassut er partiet modstander af planerne om olieefterforskning i Jameson Land. IA fastholder det, der oprindeligt var Siumuts krav, nemlig at ejendomsretten til undergrunden skal overdrages til hjemmestyret, før der kan indgås nye oliekoncessioner. Ydermere kræver man, at besejlingsspørgsmålet bliver afklaret, inden en eventuel koncessionsindgåelse.¹⁵ Dannelsen af et koalitionslandsstyre efter landstingsvalget den 6. juni 1984 mellem IA og Siumut har bragt partiet tættere på magtens centrum i grønlandsk politik. Det umiddelbare resultat af koalitionen har været nedsættelse af et udvalg mellem de to landsstyrepartier, der inden for en ikke nærmere defineret tidsramme skal undersøge ejendomsretproblematikken. Derimod har det krav, der før valget blev fremført af partiets leder, Arqaluk Lyngé, om en femårs udsættelse af olieefterforskningen, tilsyneladende ikke ændret Siumuts holdning om, at de mange års koncessionsforhandlinger snarest må resultere i handling.

III. Hvem styrer udviklingen?

Spilleregler for indflydelse

Retten til at være herre i eget hus. Det var det konflikten om ejendomsretten til Grønlands undergrund drejede sig om. Denne ret blev ikke fuldt ud anerkendt, men de grønlandske politikere fik lov at sidde med til bords som ligeberettigede deltagere, når beslutningerne skal træffes. I hvilken grad giver råstofordningen de grønlandske myndigheder mulighed for at styre et olieprojekt i Jameson Land? Vil man kunne bevare et fast greb om udviklingen, eller vil man blive løbet over ende af begivenhederne, udleveret på nåde og unåde til multinationale selskaber og danske regeringseksperter?

Spørgsmålene lader sig næppe besvare udtømmende i dag. Ser vi på den formelle side af sagen, er styringsmulighederne ganske gode. Råstofordningens ligestillingsprincip indebærer, at regeringen og det grønlandske landsstyre udgør to suveræne forhandlingsparter, der i fælleskab – og kun i fælleskab – er i stand til at træffe bindende afgørelser om Grønlands ikke-levende ressourcer. Det er vigtigt at understrege, at ligestillingsprincippet ikke blot gælder i selve beslutningsfasen, men at der ligger en klar intention bag råstofordningen om, at parterne skal være ligestillede i hele beslutningsprocessen. Ud over at være med til at træffe beslutninger har begge parter ret til at tage nye sager op til drøftelse; til at benytte den administrative sagkundskab på området; til at få informationer om sager under forberedelse samt til at få indsigt i, hvordan

beslutningerne føres ud i livet og i, hvordan myndighedernes kontrol med koncessionshavere udøves.¹⁶

Omfattet af den fælles beslutningskompetence er, hvad der betegnes som »overordnede beslutninger«. Det kan f. eks. dreje sig om fastlæggelse af generelle retningslinjer for råstofpolitikken, udformning af koncessioner eller stillingtagen til konkrete udvindingsprojekter. Beslutninger, der må betragtes som konsekvensbeslutninger af disse fællesbeslutninger, er derimod overladt til grønlandsministeren (udformning af detailforeskrifter for råstofaktiviteter, udøvelse af godkendelsesfunktioner, tilsyn og kontrol af teknisk, geologisk, biologisk og regnskabsmæssig art m. v.). I hjemmestyrekommissionens betænkning lægges der endvidere en tidsbegrænsning ind i udøvelsen af den fælles beslutningskompetence, idet det understreges, at denne bør anvendes i de indledende faser af et projekt. Formålet med denne begrænsning er at undgå at påføre private selskaber økonomiske tab af større omfang. Såvel tidsgrænser som grænsen mellem overordnede beslutninger og konsekvensbeslutninger kan vanskeligt defineres generelt, og i praksis må grænsen derfor drages fra sag til sag.

Den grønlandske planlovgivning giver de grønlandske politikere en ekstra styringsmulighed, idet de kommunale myndigheder eller hjemmestyrets landsplanudvalg skal give tilladelse til anvendelse af arealer uden for de koncessionerede områder. Landsplansudvalget skal endvidere udforme en sammenfattende fysisk planlægning, der bl. a. angiver hovedretningslinjerne for om-

fanget og beliggenheden af større erhvervsvirksomheder til råstofudnyttelse og anlæg m. m.¹⁷.

Formel vs. reel indflydelse

Sådan ser spillereglerne ud. Råstofordningen giver de grønlandske politikere mulighed for at deltage i beslutningerne på råstofområdet på lige fod med deres danske kollegaer. Deltagelse er imidlertid ikke ensbetydende med indflydelse. Den, der har den formelle kompetence til at træffe en beslutning, behøver ikke at have nogen særlig indflydelse på beslutningens indhold. Omvendt kan aktører, der ikke besidder nogen formel beslutningskompetence godt øve stor indflydelse på indholdet i en beslutning. Med andre ord, beslutningskompetence og indflydelse følges ikke nødvendigvis ad. Indflydelse har den, der er i stand til at forme en beslutning igennem beslutningeprocessens faser, d. v. s. fra en sag rejses til der træffes bindende beslutninger og disse føres ud i livet.

Det er altså ikke nok at se på, hvem der i selve beslutningsøjeblikket træffer afgørelsen. En beslutningssituation er et stykke socialt konstrueret virkelighed. De, der definerer situationen, er i høj grad med til at afgrænse udfaldsmulighederne. Beslutningssituationen kan sammenlignes med den situation, en gæst befinder sig i på en restaurant: gæsten kan vælge mellem forskellige retter på spisekortet, men spisekortet er udformet på forhånd og afstikker snævre rammer for valget.

En olieprojekt vil fra udformning af koncessionsbetingelserne over efterforskning, feltopbygning, produktion til

afvikling omfatte tusindvis af store og små beslutninger. Kun en brøkdel af disse beslutninger vil blive truffet af de ansvarlige politikere, men mange af dem vil komme til at indgå i udformningen af det »spisekort«, som politikerne vil blive præsenteret for, når de politiske nøglebeslutninger skal træffes. En gruppe, der meget direkte er med til at forme beslutningsomgivelserne omkring de grønlandske såvel som de danske politikere, er embedsmændene. Konkret er det råstofforvaltningens embedsmænd, der forhandler med selskaberne, skriver oplæg til fællesrådets indstillinger m. v. Det er også dem, der fortolker trufne beslutninger, fører dem ud i livet og fører kontrol med koncessionshaverne.

Ekspertpolitik og fjernstyring

Det adskiller sig ikke fra situationen på mange andre områder. Det, der gør oliepolitik til noget specielt, er imidlertid, at det er et meget teknisk betonet sagsområde. Der kræves stor ekspertise for at sætte sig ind i de enkelte delområder. Faktisk må råstofforvaltningens embedsmænd selv trække på ekspertise fra Ministeriets for Grønlands styrelser, (Grønlands Geologiske Undersøgelser, Grønlands Tekniske Organisation, Grønlands Fiskeri- og Miljøundersøgelse), private konsulentfirmaer, energiministeriet etc. Politikernes viden om olietekniske og -økonomiske forhold må nødvendigvis være betydeligt mere begrænsede end den, der kan mønstres af centraladministrationen, alene af den grund, at de skal dække mange sagsområder, og at de kun har begrænset tid til hvert område.



I sommeren 1982 foretog grønlandsminister Tove Lindbo Larsen og Fællesrådet vedrørende mineralske råstoffer i Grønland en orienteringsrejse til Østgrønland. »Selskabet« er her fotograferet foran dr. Lange Kochs overvintringshus fra 1931 på Ella Ø sammen med slædepatruljen Sirius. Foto: Erik Staffeldt.

Dette er ikke ensbetydende med, at embedsmændene bruger deres »vidensoverskud« til at forfølge illegitime interesser. Tværtimod vil de givetvis i så høj grad som muligt søge at varetage regeringens og hjemmestyrets interesser *vis à vis* de private selskaber, søge at mediere mellem danske og grønlandske interesser, hvor disse divergerer o.s.v. (Man kan naturligvis heller ikke se bort fra en vis »bureaukratisk egeninteresse« i, at der sker noget på det pågældende område). Problemet er måske mere, at det p.g.a. områdets tekniske karakter er vanskeligt for politikerne at opstille de delmål, som embedsmændene skal styre ef-

ter. Målene tenderer til at blive et produkt af den proces, der fører frem til udformning af spisekortet. Igen kan man indvende, at det ikke adskiller grønlandsk oliepolitik fra oliepolitik andre steder i verden. Hvor i de olieproducerende lande finder man den olie- og skatteminister, der er inde i samtlige detaljer for afskrivninger på boreudstyr eller fastsættelse af transfereringspriser på råolie?

En forskel fra de fleste andre olieproducerende lande er det dog, at det embedsapparat, der udformer oliepolitikken, er placeret flere tusind kilometer fra det samfund, der direkte vil blive

berørt af olieaktiviteterne. Og *det* kan gå hen og blive en væsentlig forskel. I den indledende fase af et olieprojekt føles dette måske ikke som noget større problem. Men efterhånden som aktiviteterne omfang øges, og de sociale, økonomiske og miljømæssige effekter mærkes mere og mere direkte, er det ikke vanskeligt at forestille sig, at den administrative »fjernstyring« kan blive en kilde til spændinger i det dansk-grønlandske forhold. Kravet om overførelsen af råstofforvaltningen til hjemmestyret blev da også luftet af Siumut forud for landstingsvalget i 1983. Spørgsmålet er imidlertid ømtåleligt, fordi det rækker ved en af grundpillerne i kompromiset om råstofordningen, og så vidt vides har emnet ikke været forhandlet med den danske regering.

Oliepolitikens styringskæde

Når man diskuterer forholdet mellem embedsmænd og politikere, må man naturligvis ikke glemme, at embedsmændenes rolle – og formålet i det hele taget med at opbygge et administrationsapparat på olieområdet – i vid udstrækning er at kontrollere og styre en anden magtfuld faktor: de private olieselskaber.

Moderne olieadministration er historisk set et produkt af de olieproducerendes lande bestræbelser på at »klippe neglene« på en industri, der i kraft af sit teknologiske monopol i årtier har kunnet forvalte en naturressource næsten uenværdigt og i høj grad til egen fordel. De erfaringer, der er gjort i andre lande, vil på mange måder kunne komme det grønlandske samfund til gode. Det oliepolitiske styringsystem kan måske bedst

illustreres som en styringskæde bestående af følgende led:

1. Olieselskaberne.
2. Råstofforvaltningen.
3. Fællesrådet.
4. Regering/landsstyre.
5. Landsting/folketing.
6. Vælgerbefolkningen.
7. Den direkte berørte lokalbefolkning.

Samfundsmæssig styring er altid styring af nogen og styring for nogen. Ideelt set skulle styringskæden fungere således, at regeringen og landsstyre i fællesskab styrede de private olieselskaber via råstofforvaltningen og fællesrådet. Regeringen og landsstyrets fællesbeslutninger skulle omvendt afspejle ønsker og behov hos folketing/landsting, vælgerbefolkningen og lokalbefolkningen. Det vil være naivt at antage, at styringskæden rent faktisk fungerer efter denne idealdemokratiske model. En del af grundene hertil er allerede nævnt. Generelt kan det siges, at indflydelsesressourcerne (viden, tid, kapital, adgang til relevante beslutningsfora etc.) er ujævnt fordelt på kædens led. Som forholdene i dag, er det næppe forkert at antage, at en forholdsvis stor del af den reelle indflydelse på et fremtidigt olieprojekt i Østgrønland vil være koncentreret i kædens to første led: hos olieselskaberne og i embedsapparatet. Tilsvarende vil en forholdsvis ringe del af indflydelse være koncentreret i kædens sidste led: hos den direkte berørte lokalbefolkning.

Det vil ligeledes være naivt at tro, at der kan vendes radikalt op og ned på denne tilstand. Indgåelsen af en oliekon-

cession indebærer nødvendigvis afståelse af visse rettigheder til koncessionshaveren til gengæld for de forpligtelser, selskaberne påtager sig. I jo højere grad man fra det offentliges side ønsker at kontrollere selskaberne og være med i dag-til-dag-styringen af aktiviteterne (f.eks. via et offentligt olieselskab), jo større bliver ligeledes det embedsapparat, der skal styres af politikerne. Der opstår et »hvem-kontrollerer-kontrollanterne« problem. En vis udjævning af indflydelsesressourcerne vil dog nok være mulig. Da det vil være det grønlandske samfund, der først og fremmest kommer til at føle virkningerne af eventuelle fremtidige olieprojekter, må det have størst interesse at se på, hvordan dette såvel på »nationalt« som lokalt niveau kan opnå større indflydelse på olieaktiviteterne.

En overordnet oliepolitik

En væsentlig forudsætning for, at hjemmestyret kan præge udviklingen på olieområdet, er, at man har afklaret, hvad det er for mål, man vil stræbe efter at realisere. Uden en sammenhængende politik, bliver det let en stillingtagen fra dag til dag, der kommer til at dominere billedet. Manglen på klart formulerede målsætninger gør endvidere, at man ofte er tilbøjelig til at indtage en »vent-og-se-holdning« i de enkelte spørgsmål. Når en sag har kørt tilstrækkeligt længe på det administrative plan, opstår der imidlertid et pres i retning af, at der skal træffes beslutning på det politiske plan, og det kan her være vanskeligt at stoppe aktiviteter, der har været i gang i længere tid. Udarbejdelse af en generel olie-

politik, således som det blev foreslået af fællesrådet for mineralske råstoffer i 1980, vil givetvis kunne give et langt bedre udgangspunkt, når væsentlige afgørelser skal træffes.

Med Jameson Land-koncessionen og oprettelsen af et dansk-grønlandsk olieselskab, vil en del af brikkerne til den oliepolitiske mosaik være lagt, men der mangler endnu nogle, før et klart billede tegner sig af en grønlandsk oliepolitik. En oliepolitisk betænkning, der kulegraver problemerne omkring beskatning, beskæftigelses- og uddannelsespolitik, miljøbeskyttelse og arealanvendelse i Jameson Land, forholdet mellem olieaktiviteter og de eksisterende erhverv m.v. kunne hjælpe med til at afklare mål og midler i oliepolitikken og forhindre, at al for meget af den offentlige styring kommer til at foregå efter »bakspejlprincippet«. En sådan betænkning vil samtidig kunne være med til at kvalificere debatten om olieudvinding i Grønland.

Man må naturligvis være opmærksom på, at udarbejdelse af en overordnet oliepolitik ikke blot løser nogle styringsproblemer, men samtidig vil være med til at blotlægge målkonflikter i det grønlandske samfund. Hvordan skal man vægte det offentliges interesse i olieindtægter i forhold til ønsket om miljøbeskyttelse? Hvordan skal man vægte ønsket om anvendelse af grønlandsk arbejdskraft i forhold til ulemperne ved pendling, dræning af kvalificeret arbejdskraft fra andre erhverv eller en forøgelse af inflationen som følge af stærkt forøgede lønninger? Ingen af disse problemer bliver imidlertid mindre af, at man søger at ignorere dem.

»Governing and democracy are warring concepts« (demokrati er uforenligt med det at regere), har den amerikanske samfundsforsker Samuel P. Huntington udtalt.¹⁸ Og alligevel ønsker vi, at en regering på en gang skal være effektiv og åben overfor befolkningens ønsker og behov. Konflikten mellem effektivitet og hensyntagen bliver ofte særlig vanskelig at løse, når det drejer sig om hensynet til et minoritetssamfund i forhold til et majoritetssamfund. Scoresbysund er et minoritetssamfund inden for det grønlandske majoritetssamfund – mindre end 1 % af Grønlands befolkning opretholder livet her ved mundingen af verdens største fjord.

Minoritets- og majoritetssamfundets interesser er ikke nødvendigvis sammenfaldende. Landsstyret har lovet Scoresbysundbefolkningen en meget vidtgående beskyttelse overfor evt. skadelige virkninger af olieaktiviteter i Jameson Land. En måde at sikre dette på kunne være at give lokalbefolkningen mulighed for mere direkte at give sin mening til kende om olieaktiviteterne inden for dens bosætnings- og fangstområde. Der har allerede været afholdt flere orienteringsmøder mellem fællesrådet og kommunalbestyrelsen i Scoresbysund. En mulighed ville være at nedsætte et permanent olieråd bestående af lokale repræsentanter. Gennem rådet kunne befolkningen løbende holdes underrettet om olieaktiviteterne, og samtidig kunne det fungere som lokalbefolkningens talerør overfor de centrale politiske myndigheder i Nuuk og København. Det bliver næppe Scoresbysundboerne, der kommer til at bestemme, om

der skal bores efter olie eller ej i deres »baghave«. Men måske kunne de få et ord at skulle have sagt om, *hvordan* det kommer til at foregå.

Noter:

1. *Folketingsstidende* 1974–75, 2. samling, Forhandlinger, bd. II, sp. 2868–2869.
2. Moses Olsen, »Dette er vort land«, *Sujumut*, nr. 16, 1975.
3. *Folketingsstidende* 1976–77, 1. samling, Forhandlinger, bd. I, sp. 254.
4. *Grønlands landsråds forhandlinger – efterårssamling* 1975, p. 218. Otto Steenholdt havde allerede ved landsrådets forårssamling i 1974 bedt om at få afklaret spørgsmålet »Hvem ejer Grønlands rigdomme?«. Efter hans egen opfattelse var svaret klart: de grønlandske rigdomme – d.v.s. undergrunden – tilhørte grønlænderne. *Grønlands landsråds forhandlinger – forårssamling* 1974, pp. 43–44.
5. *Grønlands landsråds forhandlinger – efterårssamling* 1977, p. 203.
6. *Information*, 28.3.79.
7. *Oplæg til principiel drøftelse af eventuelle fremtidige olieefterforskningsaktiviteter i Grønland*, Fællesrådet vedrørende mineralske råstoffer i Grønland, Dok. 49/80, 15. august 1980.
8. *Atuagagdliutit/Grønlandsposten*, 25. september 1980.
9. Landsstyreformand Jonathan Motzfeldts foredrag i Det grønlandske Selskab den 19. januar 1984, »Den aktuelle råstofsituation i Grønland«, manuskript.
10. *Grønlands landsråds forhandlinger – efterårssamling* 1971, p. 116.
11. *Grønlands landsråds forhandlinger – efterårssamling* 1977, pp. 98–103.
12. *Grønlands landstings forhandlinger – efterår* 1980, p. 100.
13. *Grønlands landstings forhandlinger – efterår* 1982, bd. I, p. 269.
14. *Grønlands landstings forhandlinger – efterår* 1983, fortryk.
15. *Ibid.*
16. *Betænkning afgivet af kommissionen om hjemmestyre i Grønland*, bd. I, 1978, p. 28.
17. *Ibid.* p. 30 og *Landstingsforordning nr. 1 af 2. februar 1981 om arealanvendelse, lands- og byplanlægning og bebyggelse*, § 4 stk. 2.
18. Joel D. Aberbach m.fl., *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge Mass. 1981, p. 253.