



Miljøretlige udfordringer i Grønland

AF ELLEN MARGRETHE BASSE

1. Hvad er karakteristisk for Grønland?

Det grønlandske samfund, dets erhvervsstruktur og dets miljøudfordringer er karakteriseret ved: et arktisk miljø med migrerende og internationalt beskyttede dyrearter, klimaændringer, et meget ungt grønlandsk selvstyre inden for Kongeriget Danmark, et spredt bosætningsmønster, logistiske problemer med at binde landet sammen og en økonomi, der i høj grad er baseret på fiskeri-, fangst- og jagtproduktion samt bloktilskud fra Rigsfællesskabet. Transportvejene er stort set alene at finde på havet og i fjordene – og først og fremmest i Vestgrønland.

1.1 *Et ungt selvstyre under udvikling*

Inatsisartut (den grønlandske lovgiver) og Naalakkersuisut (den grønlandske regering) har efter lov nr. 473 af 12. juni 2009 om Grønlands Selvstyre, der trådte i kraft den 21. juni 2009, kompetence til selvstændigt at regulere stort set alle anliggender. Det gælder bl.a. miljø-, natur-, ressource- og klimaspørgsmål. Kompetencerne modsvares af et ansvar for Selvstyret til at tage hånd om de miljømæssige udfordringer. Selvstyreloven tillægger også Selvstyret retten til de indtægter, der kan opnås fra råstofaktiviteter – mod at indtægterne modregnes i det bloktilskud, der betales til rigsdelen Grønland.

Råstofområdet indebærer nogle udviklingsmuligheder for Grønland. Aktuelt foreligger der imidlertid ikke en overordnet fysisk eller strategisk planlægning for udviklingen. De enkelte projekter, der tillades, kan derfor have vidtrækkende konsekvenser for den generelle udvikling i Grønland.

1.2 *Fangersamfund, den biologiske mangfoldighed og fælles sårbarhed*

Befolkningsstæthed er den laveste i verden – kun 0,14 personer pr. km². Der bor ca. 57.000 grønlandere fordelt i byer og bygder langs en kystlinje på ca. 5.000 km, primært langs vestkysten. De fleste bor i Nuuk og i byerne. En del bor i isolerede fangersamfund, der har meget få indbyggere og meget primitive affalds- og spildevandsforhold.

Den biologiske mangfoldighed og de grønlandske

bygders eksistensgrundlag er knyttet til det produktive marine økosystem.

Anvendelsen af miljøgifte i de industrialiserede lande er steget med eksplosiv hast. Miljøgifterne er blevet båret med luften og med vandet rundt i den arktiske natur med alvorlige skadevirkninger for dyr og mennesker til følge. Nedbrydningen af giftstoffer fra affald og organiske forurenende stoffer er – på grund af lave temperaturer og korte vækstsæsoner – meget langsom, og næringskæderne er korte. Det gør naturen og fangersamfundene meget sårbare.

1.3 *Klimaændringer og -tilpasning*

I de sidste 50 år er temperaturen i Arktis steget dobbelt så meget som verdensgennemsnittet. Det har betydning for samfundsudviklingen i Grønland, for grønlandernes livsbetingelser og for dyrelivet. Områder, der tidligere var dækket med is og sne, er nu i lange perioder uden sne med øget solopvarmning til følge, og havisens rumlige og tidsmæssige udbredelse er reduceret.

De videnskabelige prognoser, der forudsiger kraftige temperaturstigninger, forekomster og tilgængelighed af globalt efterspurgt olie, gas og mineraler samt teknologiudvikling skaber nye muligheder for udvikling af en råstoføkonomi, der kan understøtte bestræbelserne for, at Grønland kommer til at fungere som en selvstændig rigsdelt i Kongeriget Danmark. At havisen smelter, indebærer samtidig funktioner i forbindelse med nye skibsruter gennem Nordøst- og Nordvestpassagen og turisme (bl.a. krydstogtskibe) som nye erhvervsområder. Aktuelt er der tale om en årlig vækst i antallet af krydstogtskibe på 30-40%.

En udnyttelse af de nye muligheder i det sårbare og vanskeligt fremkommelige arktiske miljø forudsætter imidlertid en adækvat løsning af de skitserede problemer bl.a. gennem miljølovgivning, overvågning og beredskab.

2. En bæredygtig lovgivning og Inuits rettigheder

I lyset af de nævnte udfordringer vil den grønlandske retsudvikling kun være bæredygtig, hvis den bliver

FIGUR 1. Bygden Saqqaq i Diskobugten sommeren 2009. Såvel slæder som snescootere holder fri, og det gør hundene også. Foto: Ebbe Mortensen.

FIGUR 2. Basecamp for jern efterforskningen i Isukasia i Godthåbsfjorden 2012. Der er planer om et stort jernudvindingsprojekt i området, ca. 100 km fra Nuuk tæt ved Indlandsisen. Foto: Ebbe Mortensen.

baseret på en lovgivning, der tager hensyn både til alle nulevende og fremtidige generationers (herunder oprindelige folks) levevilkår og til den biologiske mangfoldighed. De globale udfordringer nødvendiggør i den sammenhæng en vertikal harmonisering med den internationale miljølovgivning.

Grønlandernes retsstilling er anderledes, end den er for danske statsborgere i rigsdelen Danmark. Den grønlandske miljølovgivning er, som det skal belyses med nogle eksempler, mindre streng end den gældende miljølovgivning i rigsdelen Danmark. Forskellen er bl.a. begrundet i, at rigsdelen Grønland ikke indgår i Den Europæiske Union (herefter EU), og at der er taget forbehold for Grønland bl.a. i Kongeriget Danmarks tiltrædelse af Århuskonventionen.

Grønlanderne er en del af Iunit-samfundet, der geografisk spænder over de arktiske regioner i Grønland, USA, Canada og Rusland. Deres sprog, kalaallisut, adskiller sig afgørende fra de europæiske sprog (herunder dansk), der anvendes i den internationale og nationale lovgivning.

Folkeretligt er det med FN's »Deklaration af 13. september 2007 om Oprindelige Folks Rettigheder« anerkendt, at Inuit er selvstændige folk, som har ret til selvbestemmelse, til landområder, til ressourcer og til som folk og individer at have indflydelse på og ansvaret for egen udvikling. Rettighederne aktualiseres af interessekonflikter i forbindelse med generelle og konkrete beslutninger om samfundsudviklingen.

De interessekonflikter, der er tale om, mellem fangersamfundene i Arktis og det flertal, der typisk bestemmer generelt og konkret, hvordan samfundsudviklingen skal være, er belyst i en sag, der blev rejst ved Inter American Commission on Human Rights i december 2005 af Inuit-samfundet i Canada og USA imod de amerikanske myndigheder. Sagsfremstillingen indeholder mange konkrete eksempler på de uoverstigelige problemer, fangersamfundene i dag står overfor som konsekvens af flertallets beslutninger gennem en erhvervs- og miljølovgivning, der medfører menneskeskabte klimaændringer. Sagen blev afvist – den kunne ikke realitetsbehandles. Fangernes interesse i at kunne bevare kultur og livsgrundlag var et politisk anliggende. Reglerne sikrede dem ikke særligt beskyttede menneskerettigheder. Som det skal fremgå af det følgende, er der heller ikke i den grønlandske erhvervs- og miljølovgivning sikret Inuit en beskyttelse imod en (bl.a. af klimaændringerne skabt) kommerciel udnyttelse af naturressourcer, der vanskeliggør deres opretholdelse af egen kultur og egne livsbetingelser.

3. Hvem lovgiver om beskyttelse og nyttiggørelse af miljø og natur?

Mange af de miljøproblemer og -udfordringer, der er tale om i Grønland, kan kun løses i et internationalt og regionalt mellemstatsligt samarbejde – herunder gennem bindende forpligtelser fastlagt i miljøkonventioner, protokoller og deklamationer.

Efter de folkeretlige regler er det traditionelt kun stater og ikke befolkningsgrupper eller områder, der kan deltage i internationale og regionale organisationer. Den folkeretlige handleevne har den betydning, at det er Kongeriget Danmark som sådant, der deltager bl.a. som medlem af FN's mange miljøregimer og Den Internationale Hvalfangst Kommission (herefter IWC). Kongen (regeringen) handler efter grundlovens § 19 på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender, herunder ved indgåelse af folkeretlige aftaler om miljø- og klimaforhold (miljøkonventioner).

3.1 Folkeretlig handleevne og kompetencefordeling i Rigsfællesskabet

Naalakkersuisut er ved selvstyreloven bemyndiget til at handle på Danmarks vegne i de mellemfolkelige anliggender, der *alene* vedrører Grønland, og som ikke tillige vedrører andre dele af kongeriget. Der er tale om en fuldmagtsordning, hvor Naalakkersuisut har en udtrykkelig og generelt formuleret adgang til selv at føre afsluttende internationale forhandlinger.

Den danske regering handler derimod fortsat folkeretligt på vegne af Grønland ved indgåelse af mellemfolkelige aftaler, der vedrører alle dele af Rigsfællesskabet – og regeringen inddrager Naalakkersuisut i sådanne forhandlinger. Det er den danske regering, der på vegne af Kongeriget Danmark indgår aftaler inden for rammerne af FN's Havretskonvention, UNCLOS, når der skal tages stilling til afgrænsningen af det danske territorium (herunder søterritorium omkring Grønland). Det var derfor regeringen som repræsentant for Kongeriget Danmark, der i maj 2008 – sammen med repræsentanter for Kongeriget Norge, Canada, Rusland og USA – underskrev »Ilulissaterklæringen«. Staterne forpligtede sig ved erklæringen til at samarbejde om udviklingen i Arktis med respekt for folkeretten.

Der er enkelte internationale og regionale organisationer, eksempelvis Den Internationale Maritime Organisation (IMO) og Nordisk Ministerråd, der accepterer, at Grønlands Selvstyre indgår som associeret

medlem. Medlemskabet sikrer typisk en taleret, men ikke en stemmeret for Naalakkersuisut.

Det Arktiske Råd er en særegen international organisation, der består dels af en sammenslutning af otte arktiske stater (Danmark, Finland, Island, Sverige, Norge, Rusland, USA og Canada), dels af seks internationale organisationer, der er repræsentanter for de oprindelige folk i Arktis (herunder Inuit Circumpolar Council). Alle betragtes som medlemmer.

3.2 Internationale forpligtelser med forbehold for Grønland

I flere af de miljøkonventioner, som Kongeriget Danmark deltager i, er der taget et territorielt forbehold for Grønland, dvs. at de rettigheder og pligter, der er fastlagt ved de pågældende konventioner, ikke gælder i forhold til Grønlands miljø, natur og kultur.

Der er f.eks. taget forbehold for Grønland ved Danmarks deltagelse i Århuskonventionen. Konventionen er det vigtigste internationale instrument til beskyttelse af den berørte befolknings og miljøorganisationernes ret til at blive inddraget i beslutninger om miljø, natur og kultur. Det fremgår af konventionen, at der skal være adgang for den berørte offentlighed (herunder miljøorganisationer) til at få oplysninger om miljødata (miljøkvaliteten m.v.), adgang til at blive inddraget i de politiske og administrative beslutninger og adgang til en uafhængig klagebehandling og/eller domstolsprøvelse. På grund af forbeholdet har grønlænderne og miljøorganisationerne ikke sådanne processuelle rettigheder – og det selv om der aktuelt træffes meget afgørende administrative beslutninger, ikke mindst efter råstoflovens regler.

Stockholmkonventionen er et andet eksempel på en konvention, der er tiltrådt af Danmark med forbehold for Grønland. Konventionen, som har til formål at begrænse de alvorlige skadevirkninger, der følger af persistente (dvs. vanskeligt nedbrydelige) organiske miljøgifte, pålægger de deltagende parter at etablere nationale handlingsplaner til begrænsning af sådanne miljøgifte. Affaldssituationen i Grønland og de nye råstofindvindingsaktiviteter forøger mængden af miljøgifte, som luften og vandet fra den smeltende indlandsis og havis vil transportere rundt i den sårbare natur. Grønland er på grund af det arktiske klima særlig sårbar over for miljøgifte. Derfor er forbeholdet problematisk. Det er ifølge »Kongeriget Danmarks Strategi for Arktis 2011-2020« nødvendigt at få Grønland omfattet af konventionen, og en bemyndi-

gelsesbestemmelse i miljøbeskyttelsesloven skal som nævnt nedenfor bidrage til at skabe rammerne for at få fjernet det territoriale forbehold.

3.3 De folkeretlige relationer til Den Europæiske Union

Grønland blev en del af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, da Danmark blev optaget som medlem den 1. januar 1973. Efter at Hjemmestyret blev indført i 1978, gennemførtes der en folkeafstemning i Grønland, der førte til udmeldelse i 1985. Rigsdelen Grønland er derfor ikke omfattet af EU's miljølovgivning samt EU's ageren som en central og dominerende international miljøaktør.

EU har i dag en meget omfattende og velkoordineret miljølovgivning, som forpligter rigsdelen Danmark. Da EU er blevet accepteret i de fleste internationale og regionale organisationer som part, følger det af Lissabontraktaten, at EU's institutioner i langt de fleste sammenhænge har overtaget kompetencen til at føre forhandlinger og til at indgå folkeretlige aftaler om miljøforhold. EU er bl.a. part i Den Nordiske Dimension, medens repræsentanter for de oprindelige folk (herunder Inuit Circumpolar Council) alene har status som 'andre aktører'.

Der er ved regionale og internationale miljøaftaler meget ofte tale om situationer, hvor Europakommisjonen udtaler sig og forhandler på vegne af medlemsstaterne, herunder rigsdelen Danmark. Kongeriget Danmark har imidlertid opnået ret til at forhandle på vegne af Grønland som oversøisk territorium. Det fremgår af Erklæring nr. 25, der er knyttet til Maastrichttraktaten. Erklæringen er ikke gentaget i Lissabontraktaten. Dens fortsatte gyldighed er derfor blevet bestridt i forbindelse med en kompetencekonflikt mellem Europakommisjonen og den danske regering ved stillingtagen til hvalfangst i Den Internationale Hvalfangst Kommission (IWC), jf. herom nedenfor.

4. Fiskeri, jagt og fangst

Fiskeri-, jagt- og fangstproduktion hjemtager over 95% af de grønlandske eksportindtægter. Erhvervet har direkte eller indirekte betydning for ca. 20% af den grønlandske befolkning. Derfor er den nationale fiskeri-, jagt- og fangstlovgivning af meget stor betydning for grønlænderne – ikke mindst for grønlandske erhvervsfangere.

Rigsdelen Grønland er imidlertid også omfattet af en række miljøkonventioner samt af en samarbejdsaf-

tale med EU, som har betydning for den fortsatte udøvelse af nogle af aktiviteterne og for udnyttelsesintensiteten.

4.1 Internationale forpligtelser til beskyttelse

Blandt de centrale internationale og regionale instrumenter, der har betydning for beskyttelsen af migrerende arter, der opholder sig på det grønlandske territorium, er Konventionen om Biologisk Mangfoldighed (Biodiversitetskonventionen), Hvalfangstkonventionen (angående regulering af hvalfangst), Ramsarkonventionen (om beskyttelse af vådområder af international betydning for vandfugle), CITES-konventionen (om forbud mod international handel med udryddelsestruede vilde dyr og planter), Oslokonventionen (om forskning i isbjørne og om beskyttelse af isbjørnehabitater) og UNESCO's Verdensarvkonvention (om beskyttelse af verdens kultur og miljø). Rigsdelen Grønland har påtaget sig forpligtelserne, og den grønlandske natur har opnået beskyttelse efter de nævnte konventioner.

Grønlands Rødliste blev offentliggjort i 2007 som et bidrag til gennemførelsen af forpligtelserne, især forpligtelserne fastlagt ved Biodiversitetskonventionen. Listen er udarbejdet efter de kriterier, der er opstillet af den internationale naturbeskyttelsesunion (IUCN), hvor de arter, der lettest lod sig vurdere, er medtaget. Listen indeholder i alt 115 arter af arktiske dyr (pattedyr, fugle, ferskvandsfisk og sommerfugle) og planter (orkideer). Det konstateres, at 36 af de undersøgte arter (eller isolerede bestande) er uddøende, forsvundet fra Grønland eller i varierende grad truede. Blandt de kritisk truede arter er Nordhavsbestandene af hvalros, spættet sæl, Spitsbergenbestanden af grønlandshval, nordkaper, hvidhval og den vestgrønlandske bestand af narhvaler. Det fremgår af rødlisten, at flere af de nævnte arter jages på en ikke-bæredygtig måde. Gennemførelsen af konventionerne er derfor en udfordring for Selvstyret og for fangersamfundene i Grønland.

4.2 Hvalfangst – et eksempel på kompetencekonflikt

Moderne redskaber har betydning for udnyttelsesgraden af store og små hvaler, og der er aktuelt uenighed internationalt, om det er bæredygtigt med en fortsat grønlandsk hvalfangst. Det kommer bl.a. til udtryk i de forhandlinger, der er i IWC under Hvalfangstkonventionen. IWC administrerer et generelt forbud mod kommerciel fangst af store hvaler. Forbuddet er mo-

dificeret med godkendte kvoter for fire oprindelige samfund, herunder Grønland. Den danske regering støtter mulighederne for en fortsat grønlandsk hvalfangst på et bæredygtigt grundlag. Da EU ikke er medlem af IWC, men alene har observatørstatus, har Danmark hidtil været i stand til at forhandle ud fra de grønlandske interesser. Europakommissionen fik i 2008 et mandat af flertallet til at forhandle på medlemsstaternes vegne i forhold til nogle konkrete spørgsmål. Det har givet anledning til grundlæggende diskussioner om, hvorvidt Danmark fortsat kan optræde i IWC uden at respektere den officielle EU-politik, der forudsætter et fangstforbud.

Ud over de hvaler, der administreres af IWC, eksisterer der ca. 70 andre hvalarter, som administreres enten af regionale organisationer eller af de lande og samfund, hvor de pågældende hvaler befinder sig. I forhold til sådanne småhvaler har de tre rigsdele i Danmark hver sin hvalpolitik, baseret på beslutninger i den enkelte rigsdel. Rigsdelen Danmark er ift. sådanne småhvaler retligt forpligtet af EU's habitatdirektiv. Direktivet forbyder fangst af alle hvalarter i danske farvande, og Europakommissionen forhandler i forhold til sådanne hvaltyper på rigsdelen Danmarks vegne. Grønland regulerer fangsten af hvid- og narhvaler sammen med Canada i Fælleskommissionen JCNB (Joint Commission on Conservation and Management of Narwhal and Beluga). De øvrige havpattedyr forvaltes under Den Nordatlantiske Kommission for Havpattedyr, NAMMCO (North Atlantic Marine Mammal Commission), hvor rigsdelen Grønland er medlem, og rigsdelen Danmark kun er observatør.

4.3 Fiskeripartnerskab med EU

På grund af sit tilhørsforhold til Danmark og på grund af den utilstrækkelige infrastruktur, en økonomi, der er baseret primært på en enkelt økonomisk aktivitet (fiskeriet), betydelig økonomisk afhængighed af økonomisk støtte m.v. opnåede Grønland i 1985 en særstatus i forhold til EU som oversøisk territorium. Der er i den sammenhæng, med Grønlandstraktaten, etableret en særlig mulighed for indgåelse af bilaterale aftaler, der på den ene side giver EU adgang til fiskebestanden i de grønlandske farvande og på den anden side sikrer økonomisk støtte til Grønland. Samtidig indebærer et sådant samarbejde med EU nogle udfordringer for de grønlandske småfiskere – især på det åbne hav, hvor kommercielt fiskeri har afgørende betydning for udnyttelsesgraden.

Den seneste fiskeripartnerskabsaftale fra 2006

mellem Grønland/Danmark og EU, som er kodificeret i en rådsafgørelse af 17. juni 2006, fastlægger nye rammer, der forudsættes at udvide og styrke forbindelserne mellem EU og Grønland og at bidrage til en bæredygtig udvikling i Grønland.

4.4 Kommercielt fiskeri versus fiskeri fra joller

Den grønlandske lovgivning har hidtil søgt at beskytte egne fangersamfund gennem en hovedregel om, at det kun var personer, der havde en bruttoindkomst i Grønland på mindst 50% fra fangst, jagt og fiskeri, der kunne opnå erhvervsfangerbevis som grønlandske erhvervsfångere. Hvis indkomsten fra andre hverv og bierhverv oversteg 50% af en erhvervsfångers indtægter, mistede fångeren retten til erhvervsjagtbevis.

Inatsiartutlov nr. 8 af 22. november 2011 ophævede den begrænsning for andre kommercielle aktørers deltagelse i kystfiskeriet. En tidligere maksimal kvote på 10% til det enkelte fartøj blev samtidigt forhøjet til 15%. Naalakkersuisut begrundede i lovens forarbejder

ændringerne med et behov for en bedre indtjening i fiskerisektoren, der kan gøre kystnært fiskeri rentabelt. Det konstateres i den sammenhæng, at ændringen vil indebære, at mange fiskere, især jollefiskere, må omstilles til andre erhverv. Mindretallet (Siumut), der var imod lovændringen, fastslår, at ændringen vil medføre den samme koncentration i det kystnære fiskeri, som man oplever i det havgående fiskeri – med konsekvenser for de grønlandske fångere. Udfordringerne, som ændringen indebærer for de lokale fångere og for fiskebestanden, søges imødegået ved bekendtgørelse nr. 12 af 17. november 2011 om tekniske bevaringsforanstaltninger i fiskeriet. Den skal sikre, at de største fiskefartøjer ikke kan deltage i kystfiskeriet. Bekendtgørelsen angiver bl.a. et delvist fiskeriforbud for store fiskefartøjer inden for tresømilegrænsen. Fartøjerne må ikke være større end 75 bruttoregister-ton (BRT). De må heller ikke være over 120 bruttoton (BT). Bekendtgørelsen indeholder også et generelt forbud mod at anvende vod og trawl, når der fiskes efter torsk, rødfisk, helleflynder, hellefisk og havkat.

FIGUR 3. Fiskekutter på vej hjem med en last af hellefisk, Ilulissat 2012. Foto: Ebbe Mortensen.





De grønlandske erhvervsfangeres erhvervmæssige overlevelsesmuligheder i et samfund under omstilling blev søgt understøttet ved Landstingslov nr. 1 af 16. maj 2008, der tillader erhvervsfagere at oppebære indtægter dels fra turisme, dels ved deres assistance til forskningsmæssige opgaver, uden at sådanne indtægter skal indregnes i indtægtsopgørelsen. Der kan f.eks. være tale om hundeslædeture, sejlture såvel med joller som kajak samt egentlige ekspeditioner, og fangerne kan være samarbejdspartnere med forskergrupper i forbindelse med feltarbejde. Det vurderes i lovforslagene til 2008-loven, at der er et stort potentiale for fangerne i at servicere forskergrupper og turister.

5. Råstoffer, vandkraft og samfundsudvikling

Det voksende globale behov for olie og gas, samt ud-

sigten til forekomster af andre kostbare naturressourcer i Grønlands undergrund har skabt en interesse bl.a. hos multinationale selskaber for at deltage i udnyttelsen af naturressourcerne, som grønlænderne ikke aktuelt har finansiell kapacitet til at udnytte. Mulighederne for at have energitunge virksomheder som eksempelvis aluminiumsværker, der kan drives af CO₂-neutral vandkraft, og deponeringsmuligheder for CO₂ er også globalt efterspurgt.

Naalakkersuisut ønsker at understøtte en udnyttelse af den globale interesse i de grønlandske ressourcer gennem en »konkurrencedygtig lovgivning«. Inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009 om råstofindvinding skal derfor skabe grundlag for en »samlet integreret myndighedsbehandling«. Råstofmyndigheden er placeret hos Naalakkersuisut for Erhverv og Arbejdsmarked, der bl.a. har sagsområderne: energiintensiv industri (aluminiumprojektet), erhvervsfrem-

FIGUR 4. Dieselværket i Nuuk, der i dag kun fungerer som reserveværk til vandkraftværket i Buksefjorden. Foto: Ebbe Mortensen.

meordninger, administrationen af loven om biologiske ressourcer samt indgåelse af udnyttelsesaftaler og eksporttilladelser. Råstofdirektoratet, der er tillagt kompetencen efter råstofloven, skal foretage den samlede administrative sagsbehandling ved stillingtagen til ansøgninger om råstofaktiviteter, anvendelse af undergrunden m.v. I den udstrækning, der f.eks. skal etableres vandkraftværker som led i en råstofudnyttelse (som det var tilfældet med aluminiumsværket, der blev etableret af det multinationale selskab Alcoa), er det råstofloven, der finder anvendelse – og ikke Inatsisartutlov nr. 12 af 1. december 2009 om udnyttelse af vandkraftressourcer til produktion af energi.

Myndighedsbehandlingen kan efter råstofloven overføres administrativt til andre myndigheder og til private. Det kan efter loven være hvem som helst, der får tillagt myndighedskompetencerne. En sådan bred adgang til administrativt at overføre myndighedskompetencer ville under ingen omstændigheder blive betragtet som lovlig i rigsdelen Danmark.

Afvejningen af de forskellige hensyn, herunder miljøhensyn, skal foretages af Råstofdirektoratet – eller af de offentlige eller private aktører, som Naalakkersuisut administrativt bemyndiger til det. Der er ingen muligheder for at påklage de afgørelser, der træffes efter råstofloven. Det svækker retssikkerheden og den demokratiske indflydelse. Der er heller ingen søgsmålsret til de grønlandske domstole for miljøorganisationer. Havde Danmark tiltrådt Århuskonventionen uden forbehold for Grønland, ville det være nødvendigt at sikre den berørte offentlighed en entydig adgang til en uafhængig klage- eller domstolsprøvelse.

5.1 Bestemmelser om miljøkonsekvensvurdering

Miljø- og naturbeskyttelsesreglerne i råstoflovens kapitel 13 indeholder bestemmelser om miljøkonsekvensvurderinger. Den sagsbehandling, der skal foretages efter reglerne, indeholder imidlertid ikke en obligatorisk pligt for myndighederne til at inddrage den berørte offentlighed, sådan som miljøkonsekvensregler i dag forudsættes udformet efter Espoo-konventionen, som Grønland er omfattet af – og efter Århuskonventionen, hvor der er taget forbehold for Grønland.

Et af de centrale eksempler på lukkethed i den administrative sagsbehandling efter råstofloven er den behandling, som blev foretaget af en ansøgning fra Alcoa om etablering af et aluminiumsværk med vandkraftværker. Råstofdirektoratet er blevet kraftigt kriti-

seret i offentligheden og i et integritetsstudie fra 2012 for at være meget lukket og udemokratisk i behandlingen af Alcoas ansøgning.

5.2 Beskyttelsen af internationale naturbeskyttelsesområder

Grønland har som nævnt mange internationalt beskyttede dyre- og plantearter samt nogle udpegede habitatområder. Der er konkret udpeget elleve Ramsarområder, der er internationalt beskyttede som vådområder af international betydning. Ilulissat-isfjorden er udpeget som UNESCO's verdensnaturarv.

Råstofloven tillægger Naalakkersuisut (Råstofdirektoratet) kompetence til ved en konkret afgørelse at ophæve den internationale beskyttelse af sådanne habitater (og dermed at undlade at beskytte arterne), hvis direktoratet konkret vurderer, at der er tale om væsentlige samfundsinteresser, som gør det bydende nødvendigt. Der er som nævnt ingen klageadgang for den berørte offentlighed, når der træffes sådanne vidtgående afgørelser. Direktoratet kan i den sammenhæng efter råstofloven vurdere, om det må betragtes som hensigtsmæssigt eller uhensigtsmæssigt at involvere offentligheden i beslutningsprocessen.

De nævnte bestemmelser er et eksempel på den betydelige forskel, der er på beskyttelsen i Grønland henholdsvis i EU (herunder i rigsdelen Danmark). Habitatdirektivet, fuglebeskyttelsesdirektivet og gennemførelsen af Århuskonventionen ved projektoffentlighedsdirektivet fører til en meget strengere beskyttelse af de internationale naturbeskyttelsesområder og til absolutte krav om inddragelse af den berørte offentlighed i rigsdelen Danmark. At de processuelle rettigheder er afgørende for en effektiv håndhævelse af den internationale beskyttelse af habitater, fremgår bl.a. af en afgørelse, der blev truffet under Århuskonventionen den 29. april 2008 af en såkaldt Compliance Committee. Det understreges, at rigsdelen Danmark ved klage- eller søgsmålsadgang for den berørte offentlighed skal sikre en effektiv håndhævelse.

Efter miljøansvarsdirektivet (som gennemført i dansk lovgivning ved miljøskadeloven og en ændring af samtlige miljølove i 2008) skal den ansvarlige operatør i rigsdelen Danmark også forebygge miljøskader, genetablere sårbart miljø, der er blevet væsentligt skadet, og dække eventuelle myndighedsomkostninger ved genetablering af internationale naturbeskyttelsesområder. Reglerne i den grønlandske råstoflovs kapitel 14, der betegnes som regler om miljøansvar,

vedrører kun traditionelle erstatningsretlige krav om dækning af økonomiske tab – ikke et egentligt miljøansvar.

5.3 Kulturelle brugsrettigheder

Grønlænderne har ikke ejendomsret til de arealer, hvor deres bygninger er opført. De har brugsrettigheder, der er udviklet fra fangersamfundet som en ret for en Inuit til den fysiske tilstedeværelse og til at udnytte de ressourcer (dyr, planter, råstoffer m.v.) dér, hvor han/hun er. Råstofloven indeholder regler i kapitel 11, der afgrænser grønlandernes fælles brugsret til råstofferne. Det fastslås, at personer, der er fast bosiddende og fuldt skattepligtige i Grønland, fortsat har en ret til at udnytte råstofferne, men kun i et begrænset omfang, der bl.a. er bestemt ved angivelse af de primitive hjælperekskaber, der må anvendes. Det fastslås også, at udnyttelsen af brugsretten skal ske med respekt for kommercielle indvindingsrettigheder.

6. Klimaforpligtelser og -kompetencer

Rigsdelen Grønland er omfattet af Det Danske Kongeriges ratificering af FN's klimakonvention (forkortet UNFCCC) og Kyotoprotokollen. De to rigsdele har en samlet forpligtelse til at reducere udledningen af drivhusgasser inden udgangen af 2012 med 8% (med 1990 som basisåret).

De klimabestemmelser, der er i den nye grønlandske råstoflov, giver imidlertid ikke klare kompetencer til opfyldelsen af reduktionsforpligtelsen. Der er alene tale om bestemmelser, som pålægger Råstofdirektoratet at inddrage en vurdering af forventede klimakonsekvenser i sit bedømmelsesgrundlag. Loven giver Naalakkersuisut en generel bemyndigelse til at fastsætte administrative bestemmelser vedrørende klimarelevante projekter – f.eks. projekter om deponering af drivhusgasser.

Det fremgår klart af den femte danske kommunikation under Klimakonventionen og af den seneste 2012-status for drivhusgasudledningen i Kongeriget Danmark, at der ikke kan forventes en reduktion i det grønlandske energiforbrug, og at det i øvrigt er kompliceret at reducere drivhusgasudledningen i Grønland. De primære grønlandske kilder til udledning af CO₂ er brændselsolie, der anvendes af de grønlandske skibe. Et møde, som Naalakkersuisut for Fiskeri, Fangst og Landbrug afholdt med repræsentanter for fiskeriet i 2010 om drivhusgasudledningen fra fiskeriet og om initiativer til reduktion, resulterede alene i en

erkendelse af, at erhvervet er kendetegnet ved stor diversitet med både store, mellemstore og meget små enheder, og at departementet ikke har kompetence til at regulere olieforbruget på havet.

7. Miljøbeskyttelse i øvrigt – affald, spildevand og farlige stoffer

Nogle af de miljøudfordringer, der er i Grønland, er begrundet i geologiske, klimatiske og kulturelle faktorer, som skaber særlige problemer ved håndtering af affald, ikke mindst affald fra elektronisk udstyr og fra andre moderne produkter, der ikke kan omsættes i naturen, og som har store skadevirkninger.

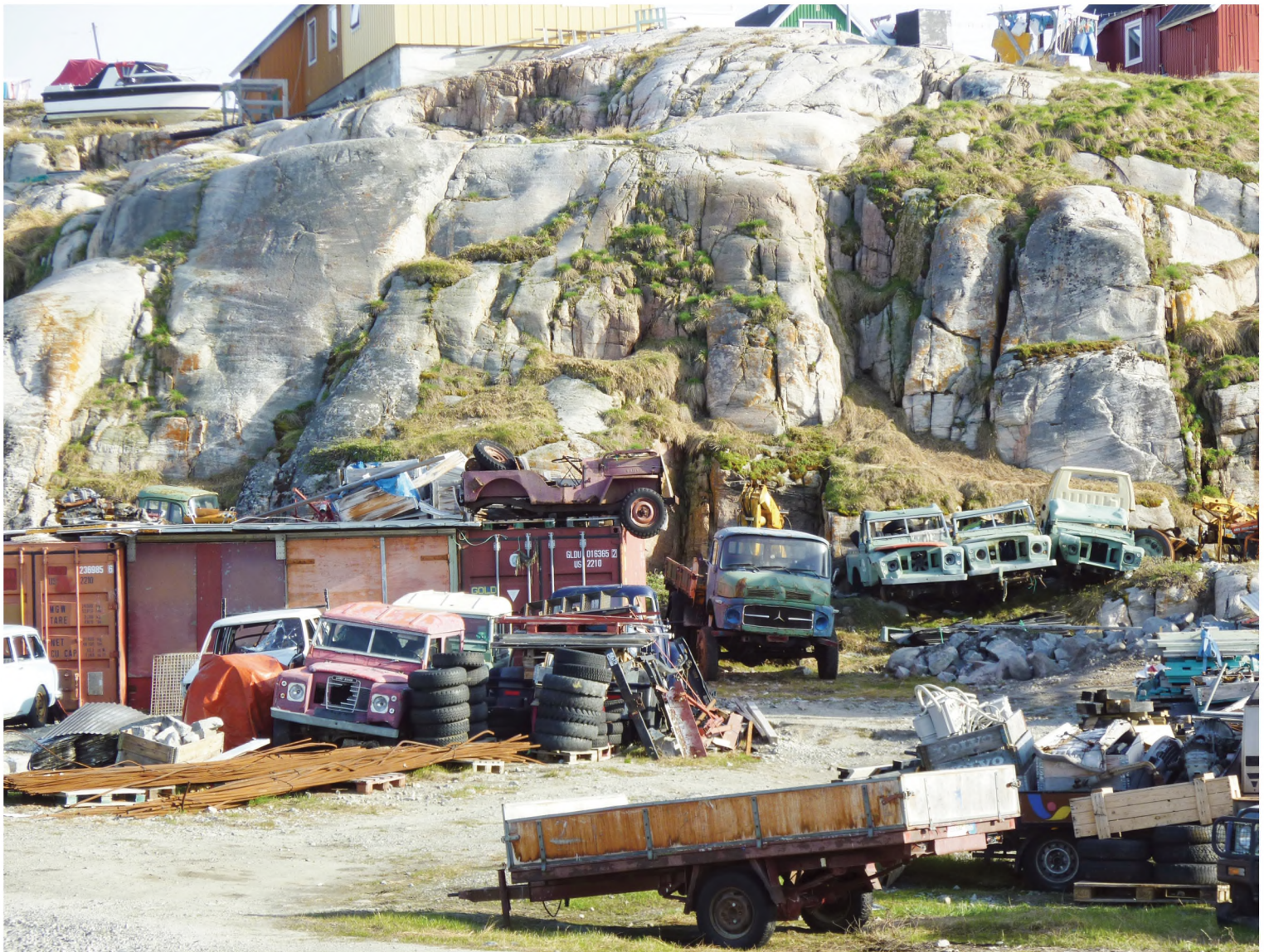
Med en lille befolkning fordelt på et stort antal bebyggelser, som samtidigt er adskilt af store afstande og vanskelige transportveje, er der fysiske og økonomiske begrænsninger for etablering af moderne affaldsfaciliteter. Det afspejler sig i Inatsisartutlov nr. 9 af 22. november 2011 om beskyttelse af miljøet. Loven, der administreres af Naalakkersuisut for Indenrigsaffærender, Natur og Miljø, omfatter primært nærmiljøproblemer på land, der er knyttet til husholdninger og fangersamfund.

7.1 Affalds- og spildevandsproblemer

Miljøbeskyttelsesloven tilsigter at få løst de problemer, der er tale om på grund af manglende sortering, indsamling og håndtering af affald – herunder at sikre en forsvarlig håndtering af risikoaffald og andet farligt affald rundt om i kommunerne.

En stor del af affaldet ender i dag på ikke-miljøgodkendte deponeringspladser (»dump«). Dumpe, der kan indeholde døde dyr, jern, metal, elektronik og alle andre former for affald, ligger typisk tæt ved havet og almindeligvis også ganske tæt på beboelse. Der mangler typisk både overdækning og befæstede arealer, der kan beskytte det omgivende miljø imod udsivning af farlige stoffer og bakterier. I mange kommuner er affaldet hidtil blevet brændt af på den åbne dump. Bortskaffelses- og transportomkostningerne i forhold til miljøfarligt affald er betydelige – derfor forbliver meget miljøfarligt affald også henlagt på dumpen. Latrinært spildevand (også kaldet natrenovation) samles i gule sække, og sanitært spildevand (også kaldet gråt spildevand) bortskaffes på dumpen eller fra ramper ved byer og bygder.

Affald efterlades også af fangerne i det åbne land, og restprodukterne fra råstofindvinding forbliver i nærheden af indvindingsområderne. Fiskeriindustri-



FIGUR 5. Bilkirkegård med gammelt GTO-materiel, Ilulissat 2012. Foto: Ebbe Mortensen.

ens affald dumpes i havet, udledes mere eller mindre urensset gennem spildevandsledninger eller efterlades på landarealer.

Der er også store problemer med udtjente biler og andre genstande, som blot efterlades – med usikkerhed om ejer- og ansvarsforhold. Der efterlades skibe i havnene, som indebærer risiko for olieforurening, hvis/når de synker. Genanvendelse er kun mulig, hvis affaldet transporteres til rigsdelen Danmark. Affaldsforbrændingsanlæg er der kun meget få af – og det er ikke de mest effektive anlæg.

Miljøbeskyttelsesloven indeholder en række bestemmelser, der skal bidrage til at skabe bedre lokale affalds- og spildevandsforhold. Af hensyn til menneskers sundhed og levevilkår fastlægges der bl.a. konkrete forpligtelser, som er rettet til fiskeriindustrien, fangerne m.fl., herunder om bortskaffelse af organisk affald efter flænsning af hav- og landdyr. Loven indeholder bemyndigelsesbestemmelser, der tillægger Naal-

lackersuisut kompetence til at formulere mere præcise forpligtelser, ligesom kommunerne kan stille konkrete krav til affaldshåndteringen i husholdninger og erhverv, samt føre tilsyn med overholdelsen. Loven giver også kommunerne en bemyndigelse til at kræve tilslutning til kloakering, når en sådan er etableret. Kloakering er imidlertid, bl.a. på grund af de geologiske forhold, kun gennemført i få større byer.

7.2 Internationale forpligtelser vedrørende miljøgifte m.v.

Miljøbeskyttelseslovens bestemmelser til gennemførelse af internationale forpligtelser er meget åbne, og de er næsten intetsigende. Der er tale om nogle få linjer, som sikrer brede bemyndigelser til Naalackersuisut. Der er ikke noget krav om inddragelse af offentligheden i udnyttelsen af bemyndigelserne.

Reglerne, der kan udstedes af Naalackersuisut ef-

ter bemyndigelsen, kan indeholde forbud mod eller begrænsning af indførsel, udførsel, fremstilling, opbevaring m.v. af persistente miljøgifte. Bemyndigelsen skal gøre det muligt for Grønland at blive omfattet af Stockholmkonventionen. Den samme bemyndigelsesbestemmelse kan ifølge lovforarbejderne anvendes til at udstede regler til opfyldelse af de internationale forpligtelser, som Kongeriget Danmark har påtaget sig også med virkning for Grønland efter Montrealprotokollen om udfasning af industrielle drivhusgasser (CFC-gasser). Der kan også - med den samme meget kortfattede bemyndigelse - udstedes regler, som kan sikre en opfyldelse af de forpligtelser, der følger af Baselkonventionen med hensyn til at begrænse import og eksport af farligt affald.

8. Forureningsovervågning og -beredskab på havet

At sikre en effektiv og fuldt dækkende overvågnings- og beredskabsindsats i farvandene omkring Grønland er en særdeles vanskelig og omkostningstung opgave, som ikke kan løftes af Grønland uden ekstern bistand. I den sammenhæng vil den første retligt forpligtende erklæring, der er blevet underskrevet af alle parter i Det Arktiske Råd om et fælles eftersøgnings- og redningsberedskab i Arktis - »Nuukerklæringen« fra maj 2011 - få en positiv betydning.

Det har også betydning for overvågning og beredskab, at kompetencen til at varetage opgaverne samt ansvaret for forureningsbekæmpelsen på havet er delt mellem myndigheder i rigsdelen Grønland og rigsdelen Danmark på følgende måde:

Forurening, der opstår på havet inden for tre sømil fra kysten, f.eks. ved dumpning af affald fra skibe, varetages af Naalakkersuisut for rigsdelen Grønland. Det er reguleret ved Landstingsforordning nr. 4 af 3. november 1994 om beskyttelse af havmiljøet med ændringer ved forordning nr. 3 af 6. juni 1997, samt havmiljøanordning nr. 1035 af 22. oktober 2004.

Det er altid Naalakkersuisut, der inden for de folkeretlige grænser og uafhængigt af sømilegrænsen, varetager bekæmpelsen af den forurening, der kan opstå i forbindelse med råstofindvinding.

Regelfastsættelsen for beskyttelsen af Grønlands havmiljø uden for tresømilegrænsen i situationer, hvor der ikke er tale om råstofindvinding (f.eks. ved olieudslip fra en boring), varetages af miljøministeren efter den danske havmiljølovs regler. Det danske forsvaret varetager havmiljøovervågning, forureningsbekæmpelse og håndhævelse af havmiljølovgivningen,

medmindre der er tale om skader i forbindelse med råstofindvinding.

Den nævnte kompetencefordeling vil formentlig vise sig at give anledning til komplicerede diskussioner om ansvaret, hvis - eller når - en alvorlig havforurening opstår.

9. Nogle konkluderende og perspektiverende bemærkninger

Grønlands Selvstyre er i gang med at udforme sin egen miljølovgivning med en prioritering af mulighederne for at opnå økonomisk uafhængighed bl.a. gennem indtægter fra multinationale selskabers tilladelse til at indvinde råstoffer, fra kommercielt fiskeri og fra turisme. Det indgår i bestræbelserne, at Grønland skal være omfattet af internationale miljøkonventioner, og at der skal sikres et samarbejde om overvågning og beredskab. Den netop gennemførte grønlandske miljølovgivning er imidlertid - bortset fra affalds- og spildevandsreglerne - meget summarisk med vidtgående bemyndigelser til Naalakkersuisut. De fangerinteresser, der er tale om i forhold til opretholdelsen af de oprindelige folks livsvilkår og kultur, er ikke understøttet - hverken materielt eller processuelt. Forbeholdet for Grønland i Danmarks ratificering af Århuskonventionen afspejler sig bl.a. i råstofloven og -administrationen, der er præget af en lukkethed, som ikke modsvarer de internationale krav om inddragelse af offentligheden, herunder i miljøkonsekvensvurderinger, og en klage- eller søgsmålsret for den berørte offentlighed.

Formentlig er det kun et spørgsmål om tid, før det bliver nødvendigt for Det Grønlandske Selvstyre at gå skridtet videre og gennemføre miljøregler, der i højere grad svarer til de internationale standarder. EU's hvalfangstpolitik skaber problemer for en opretholdelse af den danske støtte til den grønlandske hvalfangst, der er i konflikt med EU's forbud mod hvalfangst og EU's holdning i IWC. Associationsaftalen mellem Grønland/Danmark og EU har også betydning for, hvordan miljøbeskyttelsen i Grønland kan forventes at udvikle sig. I Ministerrådets afgørelse af 17. juni 2006, der udmønter aftalen mellem Grønland/Danmark og EU om udviklingen i Grønland, fastslås det, at samarbejdet skal støtte sektorpolitikker og -strategier, som letter adgangen til produktionsvirksomhed og -ressourcer, navnlig inden for: (a) uddannelse, (b) mineralressourcer, (c) energi, (d) turisme og kultur, (e) forskning og (f) fødevarerikkerhed. Miljø og klima nævnes ikke eksplicit som indsatsområder i afgø-

relsen, men det betyder ikke, at EU ikke forsøger at udbrede sine miljøstandarder også til det grønlandske område. Der arbejdes aktuelt med en ændring af forholdet til de oversøiske lande og territorier, så EU's miljøpolitik kan blive udbredt globalt via associationsaftaler – en fremtidsvision for EU's globale miljøpolitik, der er formuleret i Grønbog om *De fremtidige forbindelser mellem EU og de oversøiske lande og territorier*.

Også i det danske Miljøministerium bekymrer man sig for beskyttelsen af biodiversiteten i rigsdelen Grønland og for inddragelsen af lokalbefolkningen i Grønland. Miljøstyrelsen oplyser på sin hjemmeside, at det må betragtes som nødvendigt at inddrage lokalbefolkningen og at samarbejde både internationalt og regionalt om vidensopbygning og regulering af udnyttelsesgraden af de truede arter, der er optaget på Grønlands Rødliste. Beskyttelsesbehovet for biodiversiteten kommer bl.a. til udtryk i denne liste, som blev udarbejdet af ministeriet i 2007 i et samarbejde med det tidligere hjemmestyre.

Litteraturliste

- Arctic Council: *Arctic Marine Strategic Plan*, PAME Internationale Sekretariat, Akureyri, 2004.
- Birnie, Patricia, Alan Boyle og Catherine Redgwell: *International Law & The Environment*, Oxford, 2009.
- Boertmann, David: *Grønlands Rødliste*, Direktoratet for Miljø og Natur (Grønlands Hjemmestyre) og Danmarks Miljøundersøgelse (Aarhus Universitet), 2007.
- Crowley, Paul: *Petition to the Inter American Commission on Human Rights Seeking Relief From Violations Resulting From Global Warming Caused by Acts and Omission of the United States*, submitted by Sheila Watt-Cloutier, with the support of the Inuit Circumpolar Conference, on behalf of all Inuit of Arctic Regions of the United States and Canada, Petitioner's Legal Representative, Canada, 7 December 2005.
- Grønlandsk-dansk Selvstyrekommission: *Betænkning om selvstyre i Grønland*, København, april 2008.
- Grønlands Hjemmestyre: *Samfundsmæssige aspekter af efterforskning og udnyttelse af olie og gas i Grønland*, Nuuk, 2004.
- Hjarsen, Thor: *Grønlands Internationale Forpligtelser – en WWF rapport om Grønland og de internationale konventioner og aftaler på natur- og miljøområdet*, København, november 2003.
- International Council on Human Rights: *Climate Change and Human Rights. A Rough Guide*, Geneva, 2008.
- Jans, Jan H. og Hans H.B. Vedder: *European Environmental Law after Lisbon*, Groningen/Appingedam, 2011.
- Jensen, Martin og Freia Lund Sørensen: *Alcoa – Et grønlandsk projekt?*, Tidsskriftet Grønland, 2-3 2008, s. 107-113.
- Kiss, Alexandre og Dinah Shelton: *Manual of European Environmental Law*, Oxford, 1997.
- Kommissionen: *Grønbog. De fremtidige forbindelser mellem EU og de oversøiske lande og territorier*, KOM(2008) 383 endelig udgave, Bruxelles, 25. juni 2008.
- Klima- og Energiministeriet: *Denmark's Fifth National Communication on Climate Change under the United Nations Framework Convention on Climate Change*, København, 2007.
- Mads C. Forchhammer, Hans Meltofte og Morten Rasch: *Naturen og klimaændringerne i Nordgrønland*, Aarhus, 2009.
- Miller, Vaughne: *Declaration 25 of the Treaty on European Union: Danish Territories and whaling*, House of Commons, London, maj 2011.
- Petersen, Hanne og Jakob Janussen (red.): *Retsforhold og Samfund i Grønland*, Nuuk, 1998.
- Selvstyrekommissionen: *Betænkning afgivet af Selvstyrekommissionen*, Qaqortoq, marts 2003.
- Symon, Caroly m.fl.: *Arctic Climate Impact Assessment (ACIA)*, Cambridge University Press, New York, 2005.
- Udenrigsministeriet (København), Udenrigsdirektoratet (Grønlands Selvstyre) og Udenrigsministeriet (Færøernes Landsstyre): *Kongeriget Danmarks Strategi for Arktis 2011-2020*, København, august 2011.