

BETÆNKNING

afgivet af

Erhvervs- og Råstofudvalget

vedrørende

EM 2019/210: Forslag til: Inatsisartutlov nr. xx af xx. xxx 2019 om ændring af inatsisartutlov om bygge- og anlægsarbejder ved storskalaprojekter

Afgivet til forslagets 2. behandling

Erhvervs- og Råstofudvalget har under behandlingen senest bestået af:

Inatsisartutmedlem Henrik Fleischer, Siumut, formand
Inatsisartutmedlem Múte B. Egede, Inuit Ataqatigiit, næstformand
Inatsisartutmedlem Aqqalu Jerimiassen, Atassut
Inatsisartutmedlem Hermann Berthelsen, Siumut
Inatsisartutmedlem Steen Lyng, Demokraterne
Inatsisartutmedlem Peter Olsen, Inuit Ataqatigiit
Inatsisartutmedlem Tillie Martinussen, Samarbejdspartiet

1. Om forslaget

Forslaget udvider anvendelsesområdet for storskalaloven.

Loven gælder i dag for private (d.v.s. ikke-offentlige) anlægsaktiviteter i storskalaprojekter inden for udnyttelse af mineralske råstoffer, udnyttelse af vandkraft eller industrivirksomhed baseret på vandkraft.

Et projekt anses for et storskalaprojekt, hvis projektets *anlægsomkostninger overstiger 5 milliarder kr.*

Samtidig er det et krav, at projektets *behov for arbejdskraft ved udførelsen af anlægsaktiviteter* overstiger den egnede, ledige og tilgængelige arbejdskraft, der er til rådighed i Grønland, *ELLER* at projektets *krav til teknisk og økonomisk kapacitet hos*

virksomheder, der udfører anlægsaktiviteter overstiger grønlandske virksomheders kapacitet i teknisk eller økonomisk henseende.

Lovforslaget indebærer en lempelse af kravet til projektets anlægsomkostninger. Et projekt vil herefter skulle anses for et storskalaprojekt, hvis anlægsomkostningerne overstiger 1 milliard kr.

Lovforslaget indebærer endvidere en udvidelse af, hvad der i loven skal forstås ved ”anlægsaktiviteter” (bygge- og anlægsarbejder og tilknyttede aktiviteter i anlægsfasen). Lovforslaget ophæver således den bestemmelse, som hidtil har friholdt ”*madlavning, kantinedrift, rengøring, lokal transport i forbindelse dermed og lignende arbejde og tjenesteydelser i tilknytning til anlægsarbejder*” fra lovens anvendelsesområde.

2. Baggrund

Storskalaloven bygger på et lovudkast, som udgjorde en del af redegørelsen ”Ramme-vilkår for realisering af storskalaerhvervsprojekter i Grønland”, som Naalakkersuisut fremlagde for Inatsisartut under forårssamlingen 2012.

Der var på daværende tidspunkt (med Naalakkersuisuts ord) sket en ”markant modning” af potentielle storskalaprojekter inden for råstofområdet og inden for udnyttelsen af vandkraftressourcer til energi-intensiv industri.

Redegørelsen indeholdt en beskrivelse af de vigtigste konkrete forudsætninger for projekternes realisering, med særligt udgangspunkt i jernmineprojektet ved Isukasia, og aluminiumsprojektet i Maniitsoq.

I redegørelsen peges på to grundlæggende udfordringer: utilstrækkelig arbejdskraft og uforholdsmæssigt store omkostninger. Og på én løsning: At tilbyde investorerne i storskalaprojekter mulighed for i anlægsfasen at anvende udefrakommende arbejdskraft til lavere løn:

”Størrelsen af det grønlandske arbejdsmarked, herunder arbejdsstyrken og dens parathed, matcher ikke storskalaerhvervsprojekternes størrelse og behov i anlægsfasen. En mulig løsning på dette er derfor, at Grønland accepterer brug af udefrakommende arbejdskraft og udenlandske virksomheder i anlægsfasen af storskalaerhvervsprojekter, herunder at den udefrakommende arbejdskraft i anlægsfasen ansættes på løn- og ansættelsesvilkår der fastsættes ud fra internationale konkurrenceevne kriterier.

For så vidt angår store erhvervsinvesteringer, er Grønland at betragte som et "frontier" land, da der normalt er større omkostninger ved at investere som de første end ved investering i et land, hvor en række storskalaprojekter allerede er i drift. En række forhold så som den manglende infrastruktur, den begrænsede tilgængelighed af kvalificeret arbejdskraft m.m. gør umiddelbart udnyttelsen af Grønlands naturgivne ressourcer mindre attraktiv i forhold til tilsvarende projekter i andre lande. Der kan i et vist omfang kompenseres for disse forhold ved at tilbyde investorerne i disse storskalaerhvervsprojekter muligheden for at anvende udefrakommende arbejdskraft ansat på internationale løn- og ansættelsesvilkår i anlægsfasen."

I det lovforslag, som Naalakkersuisut efterfølgende (på efterårssamlingen 2012) fremsatte, var det en betingelse for, at reglerne i storskalaloven kunne finde anvendelse på et projekt, at projektets anlægsomkostninger oversteg en milliard kroner.

Denne betingelse blev imidlertid (på foranledning af Erhvervsudvalget) ændret under Inatsisartut's behandling af forslaget. Omkostningsminimum blev sat til 5 mia. kr., hvilket gjorde, at ingen andre på daværende tidspunkt kendte potentielle projekter end jernmine- og aluminiumsprojektet ville kunne opfylde betingelsen.

Ligeledes på foranledning af Erhvervsudvalget blev indsat en begrænsning, hvorefter madlavning, kantinedrift, rengøring, lokal transport i forbindelse dermed og lignende arbejde og tjenesteydelser i tilknytning til anlægsarbejder blev friholdt fra lovens anvendelsesområde.

Det er disse to ændringer, som Naalakkersuisut nu ønsker tilbagerullet.

Om baggrunden for dette ønske oplyses i Naalakkersuisuts forelæggelsesnotat bl.a. følgende:

"Skal Grønland kunne tiltrække udenlandske investeringer til råstof- og vandkraftprojekter sker det i konkurrence med andre lande. Der er derfor vigtigt at anlægsudgifterne for disse projekter kan holdes på et konkurrencedygtigt niveau sammenlignet med andre lande.

De foreslåede ændringer betyder at flere potentielle lovende vandkraft- og mineprojekter vil kunne udbydes på internationale konkurrencemæssige vilkår. En sænkning af beløbsgrænsen vil derfor forbedre mulighederne for at tiltrække investeringer til udvikling af Grønlands råstof- og vandkraftpotentialer.

[...]

Vi har i dag en høj beskæftigelse i Grønland og på nogle områder af arbejdsmarkedet opleves flaskehalse. Der er derfor brug for udenlandsk arbejdskraft og ekspertise for at kunne

realisere de storskalaprojekter, som vil kunne skabe vedvarende arbejdspladser inden for nye erhvervsområder, som samfundet har behov for.”

Naalakkersuisut har på nuværende tidspunkt – knap 7 år efter storskalalovens ikrafttræden – endnu ikke modtaget ansøgninger om storskala-tilladelser.

3. Førstebehandlingen

Forslaget fik en blandet modtagelse ved førstebehandlingen under forårssamlingen 2019. Bekymringerne udsprang hovedsageligt af det forhold, at sænkningen af græseværdien fra 5 til 1 milliarder kroner forekommer ganske stor, ligesom lovbemærkningerne til forslaget ikke nærmere redegør for, hvorfor græseværdien forslås sat til netop 1 milliard kr.

4. Erhvervs- og Råstofudvalgets behandling af forslaget

Naalakkersuisut har under indeværende efterårssamling afholdt et orienteringsmøde for udvalget til belysning af lovforslaget og dets baggrund.

Om baggrunden for lovforslaget blev der under orienteringsmødet blandt andet henvist til følgende forhold (Uddrag fra Økonomisk Råds rapport ”Grønlands Økonomi 2019”):

- Ledigheden er nu så lav, at risikoen for en generel overophedning af økonomien er en reel trussel mod de kommende års økonomiske udvikling.
- Potentielle bygherrer melder om vanskeligheder ved at få projekter sat i gang, og det er et af flere tegn på, at kapacitetsudnyttelsen i bygge- og anlægssektoren er høj.
- Igangsættelse af store projekter risikerer derfor i den aktuelle situation hurtigt at skabe flaskehalse med stigende omkostninger eller udskydelse af andre aktiviteter til følge.

Udvalget hæftede sig ved, at der under en præsentation på orienteringsmødet herudover bl.a. blev oplyst følgende:

- En storskalatilladelse efter § 1, stk. 1, kan kun meddeles til et selskab, der er aktieselskab med hjemsted i Grønland.
- En tilladelse kan ikke meddeles til en offentlig virksomhed som Nukissiorfiit
- En tilladelse kan meddeles til et selvstyrejet aktieselskab
- En tilladelse kan f.eks. meddeles til et selvstyrejet aktieselskab, der har til formål at anlægge og drive vandkraftanlæg til energi

Samt følgende:

- Nedsættelse af beløbsgrænsen vil betyde at anlæggelse af vandkraftanlæg i Qasigiannugit (Anlægssum skønnet til ca. 1,3 mia. kr.) og udvidelse af vandkraftanlægget i Buksefjorden (Anlægssum skønnet til ca. 1,7 mia. kr.) vil kunne blive omfattet af reglerne i storskalaloven og lov for Grønland om udlændiges adgang til opholdstilladelse i anlægsfasen af et storskalaerhvervsprojekt, såfremt anlæggene opføres af et aktieselskab.

Selv om dette ikke blev sagt direkte, *kunne* de nævnte oplysninger efterlade det indtryk, at en del af hensigten bag lovforslaget er at muliggøre, at anlæggelsen af et vandkraftanlæg i Qasigiannugit og udvidelsen af vandkraftanlægget i Buksefjorden kan ske efter reglerne i storskalaloven.

Dette kunne modvirke, at projekterne bidrager til yderligere kapacitetsmangel i bygge- og anlægssektoren, og til en stigning i det generelle løn- og omkostningsniveau, som kan forringe grønlandske virksomheders konkurrenceevne.

Samtidig kunne det antageligt billiggøre projekterne.

Hertil skal imidlertid bemærkes, at det af forarbejderne til storskalaloven synes at fremgå, at lovens formål er at skabe bedre mulighed for tiltrækning af (udefrakommende) investeringer i storskalaprojekter i Grønland, og at anlægsopgaver, der er finansieret helt eller delvis af offentlige midler, ikke vil være omfattet af loven.

Denne forståelse synes også at være lagt til grund i Naalakkersuisuts svar af 2. maj 2019 til udvalget (Bilag 2).

HVIS Naalakkersuisut måtte ønske, at anlæggelsen af et vandkraftanlæg i Qasigiannugit og udvidelsen af vandkraftanlægget i Buksefjorden sker efter reglerne i storskalaloven, kunne det således være relevant at gøre sig følgende overvejelser:

1. *Har det været intentionen med storskalaloven, at den skulle omfatte offentlige anlægsarbejder?*

Og hvis ikke:

2. *Er det ønskeligt, at offentlige anlægsarbejder kan udføres som storskalaprojekter, med lavtlønnet udefrakommende arbejdskraft?*

Og i givet fald:

3. *Bør bestemmelser i storskalaloven ændres med henblik på at muliggøre (eller tydeliggøre) at offentlige anlægsarbejder kan udføres som storskalaprojekter – og bør der i givet fald gives mulighed for at dette kan ske uden, at det er nødvendigt for det offentlige at organisere sig i aktieselskabsform?*

Udvalget har under forårssamlingen 2019 endvidere anmodet Naalakkersuisut om at besvare en række spørgsmål. Kopi af udvalgets spørgsmål og Naalakkersuisuts besvarelse er vedlagt nærværende betænkning som bilag 1 og 2.

Udvalget har herunder spurgt Naalakkersuisut, hvilke bevæggrunde og argumenter der ligger bag den foreslåede grænseværdi på netop 1 milliard kr.

Naalakkersuisut har hertil svaret:

”Inatsisartutlov om bygge- og anlægsarbejder ved storskalaprojekter er en særlig grønlandsk lov udformet efter forholdene i Grønland. For eksempel det grønlandske arbejdsmarked, hvor man til tider kan konstatere mangel på tilstrækkelig uddannet arbejdskraft og den grønlandske byggesektorer, hvor mangel på kapacitet i byggebranchen medvirker til høje anlægsudgifter og forsinkelser i byggeriet. Den oprindelige foreslåede grænseværdi på 1. milliard kroner tager i det væsentligste udgangspunkt i de faktuelle forhold i Grønland og storskalaloven er en særlig grønlandsk lov udformet ud fra grønlandske forhold uden egentlig inspiration fra udenlandske erfaringer anden end at industrielle projekter af en sådan størrelsesorden typisk vil blive udbudt internationalt i f.eks. EU og i andre vestlige lande.”

Udvalget har spurgt, hvorvidt Naalakkersuisut er i besiddelse af oplysninger om eventuelle projekter, som potentielle investorer har valgt ikke at realisere pga. 5 milliarders grænsen.

Naalakkersuisut har svaret:

”Udenlandske investeringer i vandkraftanlæg og i råstofprojekter i Grønland sker i en konkurrence med andre lande, der kan tilbyde tilsvarende investeringsmuligheder. For at vælge en investering i Grønland fremfor i andre lande skal anlægsomkostninger i Grønland være på et konkurrencedygtigt niveau. Siden vedtagelse af 5 milliarders kroner grænsen har der ikke været ansøgninger om storskalatilladelser og der har heller været gennemført privat finansierede projekter i medfør af råstoflovgivningen eller lovgivningen om vandkraft, andre end 2 mindre mineprojekter. Efter Naalakkersuisut’s vurdering ville en lavere grænseværdi

gøre det mere kommercielt interessant for investorer at udvikle og gennemføre flere projekter i Grønland i fald grænseværdien nedsættes til 1. milliard kroner.”

Yderligere har Naalakkersuisut oplyst følgende:

”Med den nuværende grænseværdi på 5 milliarder kroner er det sandsynligt at en række potentielle projekter ikke når til undersøgelsesfasen alene af den grund at Grønland forinden fravælges af investorer på grund af de høje anlægsomkostninger. Det betyder også at potentielle projekter ikke kommer til Naalakkersuisut’s kendskab, fordi projekterne ikke er bliver udviklet til et sådant stadie at der kan foretages lønsomhedsstudier til brug for fremskaffelse af finansiering.”

Udvalget har endelig spurgt, hvorvidt Naalakkersuisut er bekendt med aktuelle eller kommende anlægsprojekter, som forventes at ville blive omfattet af storskalaloven, såfremt grænseværdien sænkes som foreslået.

For så vidt angår mineprojekter har Naalakkersuisut oplyst følgende:

”Til illustration af forholdet mellem den foreslåede grænseværdi og anslåede anlægsomkostninger for potentielle kommende mineprojekter kan følgende eksempler oplyses (baseret på indleverede VSB redegørelser):

<i>Tanbreez Mine:</i>	<i>Mine og kemisk separations anlæg 3,240 mia. DKK</i>
<i>Ironbark:</i>	<i>Mine og knusning/flotation anlæg 3,300 mia. DKK</i>
<i>Greenland Minerals:</i>	<i>Mine og raffinaderi 8,255 mia. DKK ”</i>

For så vidt angår vandkraftprojekter har Naalakkersuisut til illustration oplyst følgende anlægsomkostninger for eventuelle kommende vandkraftværker:

- | | |
|---|---------------|
| • Nanortalik | 0,4 mia. kr. |
| • Paamiut | 0,37 mia. kr. |
| • Nuuk udvidelse | 1,3 mia. kr. |
| • Nuuk yt vandkraftværk (udvidelse2) | 1,33 mia. kr. |
| • Maniitsoq | 0,62 mia. kr. |
| • Qasigiannugit og Aasiaat landkabel | 1,1 mia. kr. |
| • Qasigiannugit og Maniitsoq søkabel delstrækning | 1,2 mia. kr. |

Som nævnt vil det alene være privatfinansierede anlæg, der kan omfattes af loven, hvorfor de nævnte anlæg alene er nævnt som eksempler på skønnede anlægssummer for vandkraftværker og udvidelser heraf.

4. Erhvervs- og Råstofudvalgets bemærkninger og indstilling

Et flertal i udvalget bestående af repræsentanterne for Siumut, Demokraterne, Atassut og Samarbejdspartiet indstiller forslaget til vedtagelse.

Udvalgsflertallet understreger, at udvalgsflertallet ikke derved har taget stilling til spørgsmålet om en eventuel omdannelse af Nukissiorfiit til aktieselskab. Måtte Naalakkersuisut finde en sådan omdannelse ønskelig, må et forslag om omdannelse forelægges Inatsisartut til afgørelse.

Repræsentanten for Samarbejdspartiet bemærker herudover følgende:

”Samarbejdspartiet har behov for at pointere, at vi mener, at det principielt set er forkert, at vi vedtager særregler til fordel for det offentliges arbejds- og anlægsopgaver, men meget stramt regulerer det private erhvervsliv.

Her søger vi at sikre, at det kan lade sig gøre for en række planlagte erhvervs- og anlægsopgaver, det offentlige påtænker, at regulere til fordel for det offentlige, uden at det private erhvervsliv har samme frie rammer for at hente arbejdskraft udefra, når der er behov herfor.

Det mener vi er forkert, og opfordrer på det kraftigste Naalakkersuisut til at sikre de samme frie rammer for private erhvervsliv.

Ligeledes har vi forbehold for, at vedtagelsen af dette tager sigte på at danne aktieselskaber, udenom Inatsisartut medtages i beslutningsgrundlagene for selskabers omdannelser til f.eks. aktieselskaber, eller omdanne offentlige selskaber til andre selskabsformer, end de er i dag.

Det er vedtagelsen af nærværende ikke en tilladelse af, særligt ikke udenom Inatsisartut.

Desuagtet, vil vi ikke stå i vejen for friere rammer for arbejdskraftens frie bevægelighed mellem Rigsfællesskabslande, samt vore samarbejdspartnere i andre sammenhænge fra lande med gode forhold for arbejdsmarked, og med kompetencer vi har behov for.

Ligeledes vil vi ikke stå i vejen for fri bevægelighed af arbejdskraft imellem Grønland og fra og til, de nordiske, nordatlantiske og andre samarbejdspartnere til Grønland. Derfor stemmer vi for nærværende.

Sidst vil vi nævne, at der er behov for mere stabilitet i vore rammebetingelser, og det bør være et bærende princip af hensyn til investeringer i Grønland.”

Et mindretal i udvalget bestående af repræsentanterne for Inuit Ataqatigiit bemærker om forslaget følgende:

”Inuit Ataqatigiit vil til enhver tid deltage og samarbejde omkring udviklingen. Dog vil vi til punktet her fremkomme med følgende mindretalsudtalelse.

Inuit Ataqatigiit er vidende om, at Inatsisartutloven om bygge- og anlægsarbejder ved storskalaprojekter (storskalaloven) har til hensigt at beskytte samfundets interesser. Dette også fordi loven her tager udgangspunkt i at give rettigheder til at benytte særskilte lovgivningsmæssige bestemmelser omkring økonomiske forhold.

Ligeledes da forsøg på at øge konkurrenceevnen i forhold til udlandet også kan give bagslag i at mistede indtægter kan eskalere, hvilket tillige kan mindske muligheden for at sikre flest mulige fastboende arbejde i denne forbindelse.

Det der er helt nødvendigt her, er at sikre, at denne her nugældende lov bliver udarbejdet, så den fremdeles bliver robust og ikke har behov for at skulle ændres i tide og utide. Af den grund har vi hos Inuit Ataqatigiit adskillige betænkeligheder i forbindelse med ændringsloven her, Til dels vil vi pege på, at vi bør være forsigtige med, at ændringsloven vi behandler her ikke opstiller forhindringer for, at vi opnår forbedrede muligheder til at skaffe arbejde til arbejdsløse her i landet. Ved lovgivning er det det væsentligste, at vi lovgiver, så det er til gavn for- og beskyttelse af- befolkningen, samt så det ikke siden hen bliver til skade for os.

Storskalaprojekter med anlægsopgaver der kan være med til at udvikle erhvervslivet og økonomien er inderligt velkomne. Men det behøver ikke at betyde, at vi bare på bekostning af alt ukritisk skal åbne op for diverse råstofprojekter og andre erhvervsprojekter. Vi vil her udtrykkeligt påpege, at det er af stor væsentlighed, at vi ikke hen over hovedet på arbejdsmarkedet og erhvervslivet i vort land tager en beslutning, der er til skade for dem.

Nogle af de spørgsmål vi stillede til Naalakkersuisut under førstebehandlingen lød som følger:

- *Hvad er begrundelsen for at sænke beløbsgrænsen så drastisk, med 500 %?*

- *Kan Naalakkersuisut fremkomme med håndgribeligheder angående projekter man vil åbne op for ved sænkning af gældende beløbsgrænse og hvilke der har været forhindrede?*

Vi skal være opmærksomme på, at loven er en generel lov, der gælder i landet, hvor man uden at følge de gældende rammer for samhandel og aftaler vil sænke den gældende beløbsgrænse betydeligt. Vi anser det som nødvendigt at påpege, at der kan være en fare ved at ændre grænsen for et særskilt projekt fra 5 mia. kr. til 1 mia. kr.

Efter Naalakkersuisuts besvarelse af ovennævnte spørgsmål har vi ikke ændret standpunkt. For det kan jo af Naalakkersuisuts besvarelse og betænkningen og tilhørende bilag ses, at den nuværende grænse ikke har været en hindring for konkrete projekter og finansiering af disse.

Udvalget har under sit arbejde erfaret, at der i lovforslaget ikke er beregnet aktuelle økonomiske og samfundsmæssige konsekvenser. Det oplyses, at man som grundlag blot har brugt de beregninger der ligger til grund for ændringsloven fra 2012. Det finder vi ikke passende for en så drastisk lovændring.

Naalakkersuisut har op til andenbehandlingen afholdt orienteringsmøde med udvalget angående forslaget her. Der var vandkraftprojektet ved Qasigiannuguit og Aasiaat samt udvidelsen af vandkraftværket ved Nuuk pludseligt blevet medtaget i begrundelserne til ændringsloven, at vandkraftprojekterne havde behov for ændringsloven her. Målsætninger der ikke er uenighed omkring, hvor man havde medtaget politiske mærkesager for Inuit Ataqatigiit som begrundelse. Men hvis dette skal lade sig gøre, er det nødvendigt at Nukissiorfiit bliver omdannet til aktieselskab. Inuit Ataqatigiit har gentagne gange præciseret vores uenighed i omdannelse af Nukissiorfiit til aktieselskabsform. Til dels af den grund at vi ikke er enige i en så drastisk 180 graders ændring på den gældende driftsform der er tilpasset vort langstrakte land. Vi vil ikke være med til at omstrukturere, så enkelte virksomheder blot kan hente overskudsmidler fra samfundets lommer. Dette gør sig allerede gældende i samfundet, vi må være yderst forsigtige fordi Naalakkersuisut tilsyneladende vil øge denne problematik. Når vi i dag har omdannet virksomheder til aktieselskaber har vi som ejere haft begrænsede muligheder for indflydelse, og erfaringer viser, at det ikke er en optimal løsning, vi bør undgå tiltag der øger vore problemer. Især når vi ikke besidder klare strategier for hvorledes virksomheder vi ejer bliver drevet og benyttet. Vi kan fremlægge bevis der sandsynliggør, at Formanden for Naalakkersuisut i dag hellere vil arbejde for, at selskabernes drift ufortrødent fortsætter som de gør i dag.

Vi vil være med til at løse problemet med mangel på arbejdskraft der gør sig gældende i dag. Vi finder det vigtigt, og vil deltage i, at vort lands økonomi ikke overbebyrdes og der udvises ansvarlighed ved gennemførelse af storskalaprojekter.

En ændringslov der er udformet som tilfældet er vil vi med henvisning til ovenstående begrundelser ikke deltage i.”

Et mindretal i udvalget bestående af repræsentanterne for Inuit Ataqatigiit indstiller derfor forslaget til forkastelse.

Med disse bemærkninger overgiver udvalget forslaget til 2. behandling.

Henrik Fleischer
Formand
Siumut

Múte B. Egede
Inuit Ataqatigiit

Aqqalu Jerimiassen
Atassut

Hermann Berthelsen
Siumut

Steen Lyng
Demokraterne

Peter Olsen
Inuit Ataqatigiit

Tillie Martinussen
Samarbejdspartiet