

Łukasz GAWOR

Instytut Geologii Stosowanej, Politechnika Śląska

WYBRANE PROBLEMY PRAWNE DOTYCZĄCE REKULTYWACJI ZWAŁOWISK POGÓRNICZYCH W ZAGŁĘBIU RUHRY I GÓRNOŚLĄSKIM ZAGŁĘBIU WĘGLOWYM

Streszczenie. W artykule przedstawiono porównanie uregulowań prawnych dotyczących rekultywacji i zagospodarowania zwałowisk odpadów po górnictwie węgla kamiennego w Górnośląskim Zagłębiu Węglowym (GZW) oraz w Zagłębiu Ruhry. Przedstawiono analizę obowiązujących uregulowań prawnych dotyczących wyżej wymienionych działań. Zaproponowano wprowadzenie zmian i uzupełnień do przepisów prawnych, dotyczących rekultywacji i zagospodarowania zwałowisk pogórnich w Polsce.

CHOSEN LEGAL PROBLEMS CONCERNING RECLAMATION OF POST MINING DUMPING GROUNDS IN RUHR BASIN AND UPPER SILESIAN COAL BASIN

Summary. In the paper there is presented a comparison of legal regulations concerning reclamation and management of coal mining dumping grounds in the Upper Silesian Coal Basin (GZW) and Ruhr Basin. There is presented an analysis of valid legal regulations concerning the above mentioned activities. The changes and supplements for legal regulations connected with reclamation and management of post mining dumping grounds are proposed.

1. Wstęp

Regiony przemysłowe Zagłębia Ruhry (*Ruhrgebiet*) i Górnośląskiego Zagłębia Węglowego (GZW) nierozzerwalnie łączą się z działalnością górnictwem. Działalność górnictwa poza wieloma zaletami powoduje także negatywne oddziaływanie na środowisko przyrodnicze, np. deponowanie na powierzchni terenu odpadów, gromadzonych na zwałowiskach.

Zwałowiska pogórnice wpisują się w krajobraz przemysłowy każdego regionu górnictwa. Ich oddziaływanie na środowisko, a także zagrożenia dla ludności zamieszkującej w ich sąsiedztwie wymagają: skutecznych środków zapobiegawczych, efektywnie prowadzonej rekultywacji oraz ekonomicznie uzasadnionego zagospodarowania. **Działania te muszą mieć swoje odzwierciedlenie w odpowiednich przepisach prawnych.** Przedstawione przesłanki spowodowały podjęcie prac, mających na celu wskazanie nowych rozwiązań prawnych, dotyczących rekultywacji i zagospodarowania zwałowisk pogórnich.

Celem artykułu jest porównanie uregulowań prawnych obowiązujących w Zagłębiu Ruhry i GZW, związanych z rekultywacją oraz zagospodarowaniem zwałowisk pogórnich górnictwa węgla kamiennego oraz zaproponowanie założeń do wytycznych dla szczegółowych przepisów prawnych, dotyczących rekultywacji oraz zagospodarowania zwałowisk pogórnich w Polsce.

2. Obszar badań – Zagłębie Ruhry i Górnośląskie Zagłębie Węglowe

Geneza konurbacji Zagłębia Ruhry oraz GZW jest związana z rozwojem górnictwa węgla kamiennego. Badane obszary cechują się zbliżoną budową geologiczną (złóża węgla znajdują się w obrębie euroamerykańskiej karbońskiej prowincji węglonośnej), podobnie prowadzoną eksploatacją złóż węgla kamiennego, a także porównywalnym oddziaływaniem górnictwa na środowisko, związanym między innymi z występowaniem na powierzchni terenu licznych zwałowisk pogórnich. Różnice pomiędzy omawianymi regionami dotyczą przede wszystkim: historii i warunków rozwoju górnictwa, czasu trwania prowadzonych działań z zakresu restrukturyzacji górnictwa, rekultywacji oraz zagospodarowania terenów pogórnich, poziomu rozwoju gospodarczego oraz stanu infrastruktury.

W Zagłębiu Ruhry funkcjonuje obecnie jedynie 8 czynnych zwałowisk po górnictwie węgla kamiennego, które są związane z działaniem 4 kopalń. Dla porównania na początku lat 80. XX w. były czynne 22 zwałowiska, zaś ogółem na obszarze Zagłębia Ruhry zinwentaryzowano 170 zwałowisk [1, 2].

Na obszarze GZW zlokalizowano 136 zwałowisk odpadów po górnictwie węgla kamiennego, z których większość jest związana (lub była w przeszłości) z działalnością funkcjonujących obecnie ok. 30 kopalń węgla kamiennego. Największe zagęszczenie zwałowisk (ponad 50) występuje w centralnej części GZW, w rejonie Rudy Śląskiej, Zabrze, Bytomia i Katowic [3].

3. Porównanie niemieckich i polskich aktów prawnych, dotyczących zwałowisk pogórnich

Przepisy prawne, dotyczące rekultywacji i zagospodarowania zwałowisk pogórnich obowiązujące w Niemczech i w Polsce, różnią się od siebie. Elementem wspólnym, łączącym regulacje obu krajów, są dyrektywy unijne.

Proces transpozycji Dyrektyw unijnych do krajowego porządku prawnego w Niemczech i w Polsce przebiegał odmiennie. Z oczywistych przyczyn historycznych

w prawodawstwie niemieckim dyrektywy unijne były wprowadzane wcześniej aniżeli w polskim systemie prawnym. W obu systemach prawnych – niemieckim i polskim – funkcjonują ustawy oraz akty wykonawcze do ustaw (rozporządzenia), o porównywalnym zakresie (m. in. Prawo geologiczne i górnicze, Ustawa o odpadach, Ustawa o ocenach oddziaływania na środowisko).

Porównanie uregulowań prawnych, dotyczących zwałowisk pogórnich w Polsce i Niemczech, wykazało jednakże brak w prawodawstwie polskim szczegółowych aktów prawnych, dotyczących zwałowisk pogórnich, np. w postaci aktów prawa miejscowego o charakterze Wytycznych, takich jak „Wytyczne dotyczące zwałowisk” (*Bergehaldenrichtlinien*)

Brak szczegółowych wytycznych, dotyczących rekultywacji i zagospodarowania zwałowisk pogórnich na obszarze GZW, powoduje konieczność zaproponowania nowych przepisów – Wytycznych, w postaci aktów prawa miejscowego.

Przepisy niemieckie określają szczegółowo generacje zwałowisk pogórnich (stożkowe, stołowe, krajobrazowe). W niemieckich “Wytycznych dotyczących zwałowisk” istnieją wymogi tworzenia zwałowisk krajobrazowych, nowe zwałowiska są budowane według ściśle określonego projektu. W polskich przepisach pojęcie generacji zwałowisk nie występuje, brakuje określenia “zwałowiska krajobrazowe”. W Polsce obiekty te są budowane głównie jako zwałowiska stołowe. Generacja zwałowisk ściśle łączy się z rekultywacją techniczną oraz z możliwościami zagospodarowania. Opracowane w przyszłości polskie uregulowania prawne powinny dotyczyć przekształcania bryły istniejących zwałowisk w celu uzyskania form harmonijnie wkomponowanych w krajobraz [5].

Niemieckie przepisy prawne, dotyczące zagrożeń pożarowych na zwałowiskach, określają metody zapobiegania pożarom, sposób prowadzenia monitoringu zagrożeń pożarowych oraz zabezpieczenie terenu zwałowisk zagrożonych pożarami. W Polsce mimo braku odpowiednich wytycznych stosuje się porównywalne z niemieckimi metody zapobiegania pożarom. Problemem jest brak monitoringu pożarów na zwałowiskach oraz ich dostępność dla osób postronnych, w tym dzieci. Bliskość osiedli mieszkalnych sprawia, że tablice informujące o zagrożeniach stanowią niewystarczające zabezpieczenie. Dla porównania, niemieckie zwałowiska są ogrodzone oraz znajdują się na nich tablice informacyjne. Szacuje się, że ok. 90% obiektów na obszarze GZW jest niezabezpieczonych, a pozostałe są zabezpieczone nieefektywnie. Prowadzi to do sytuacji zagrożenia zdrowia i życia osób postronnych wskutek zagrożeń m. in. ruchami masowymi czy zagrożeń

wynikających z nielegalnego uprawiania sportów (m. in. sporty motorowe, rowerowe, powietrzne) [5, 6].

W proponowanych polskich wytycznych postuluje się odniesienie do znanych technologii zwalczania pożarów i przedstawienie ich w nowych przepisach oraz szczegółowe określenie zasad monitoringu pożarów oraz zabezpieczenia terenu zwałowisk zarówno zagrożonych, jak i niezagrażonych pożarami.

Z efektywnością działań rekultywacyjnych łączą się zagrożenia ruchami masowymi (ryzyko powstawania osuwisk na skarpach oraz tworzenie się rynien erozyjnych, powodujących rozszczelnienie bryły zwałowiska). Stanowi to zarazem problem ściśle powiązany z zagrożeniami pożarowymi. Odslonięcie powierzchni zwału i dostęp tlenu do jego wnętrza może, w zależności od składu odpadów górniczych, spowodować samozapłon. Przeciwdziałanie ruchom masowym jest związane głównie ze sposobem budowy zwałowiska (jego generacją) oraz z efektywnością prowadzenia działań rekultywacyjnych. Zarówno rekultywacja techniczna (zagęszczanie materiału), jak i biologiczna (wytworzenie szczelnej, wzmacniającej podłoże okrywy roślinnej) wpływa na stabilność obiektu. Szczegółowe wymagania, dotyczące rekultywacji technicznej i biologicznej, są opisane w niemieckich „Wytycznych”. W polskich przepisach prawnych brak jakichkolwiek wytycznych z tej dziedziny, co skutkuje dużą dowolnością na etapie projektowania. W kwestii rekultywacji biologicznej pożądane byłoby opracowanie szczegółowych specyfikacji technicznych, opartych na wieloletnich badaniach, opracowanych przez grupę ekspertów [7].

Konieczne jest zapewnienie środków finansowych i ciągłości finansowania projektów rekultywacji i zagospodarowania zwałowisk. W Zagłębiu Ruhry finansowanie rekultywacji leży w gestii specjalnego podmiotu zarządzającego zwałowiskami *Montan Grundstück Gesellschaft*, a także Związku Gmin Zagłębia Ruhry (*Ruhrverband*). Ważne jest wskazanie podmiotów odpowiedzialnych za realizację odpowiednich działań w Polsce. Zapisy odnośnie do sposobów finansowania i kompetencji poszczególnych podmiotów powinny znaleźć się w nowych uregulowaniach prawnych.

4. Wykorzystanie obszarów występowania zwałowisk pogórnich do kreowania pozytywnego wizerunku porównywanych regionów

Zwałowiska pogórnice są wpisane w krajobraz Zagłębia Ruhry i Górnego Śląska od ponad 200 lat. Stanowią element krajobrazu kulturowego oraz należą do dziedzictwa przemysłowego obu regionów. Postrzeganie zwałowisk pogórnich przez mieszkańców Zagłębia Ruhry i GZW jest zróżnicowane.

Wiele spektakularnych projektów zagospodarowania zwałowisk w Zagłębiu Ruhry oraz wciąż powstające nowe projekty sprawiają, że dawne, negatywne postrzeżenie zwałowisk w świadomości społecznej uległo zmianie. Pojawiają się stwierdzenia, że zrehabilitowane i zagospodarowane obiekty mogą zostać „hitem eksportowym”, a *know-how* dotyczące zwałowisk może zostać wykorzystane przez inne kraje [1].

Na Górnym Śląsku ze względu na obserwowany często brak konsekwencji w realizacji projektów rekultywacji oraz brak jakiegokolwiek zagospodarowania zwałowisk, kreowanie postrzeżenia tych form krajobrazu (technicznego, kulturowego) przez mieszkańców regionu jest często negatywne. Zwałowiska funkcjonują jako „tereny zdegradowane i zdewastowane”, nie tylko w świadomości społecznej, ale i m. in. w oficjalnych statystykach (np. Rocznik Statystyczny GUS). Zwałowiska pogórnice nie są należycie wykorzystywane do kreowania pozytywnego wizerunku regionu Górnośląskiego, co wymaga m. in. zmiany nastawienia społeczeństwa lokalnego do popularnych „hołd”, będących przecież nieodzownym elementem śląskiego dziedzictwa i kultury. O potencjale zwałowisk Górnego Śląska może świadczyć wypowiedź wybitnego malarza Franciszka Starowieyskiego: „To co widzę na Śląsku, to nie jest zniszczenie krajobrazu, to jest kreacja krajobrazu (...) Hałdy świadczą o tym, że zdarzył się w XIX w. wielki wybuch przemysłu i taki właśnie pejzaż stworzył. Hałdy tak jak katedry, zamki należą już do zabytków”. [O burzeniu najpiękniejszych gór Polski”, Na Głos 1994, nr 15/16].

Niezależnie od prac prowadzonych nad nowymi uregulowaniami, cenne jest interdyscyplinarne podejście do planowania zagospodarowania zwałowisk na płaszczyźnie regionalnej. Plany te powinny uwzględniać lokalizację i dostępność zwałowisk, ich kształt, wielkość, a także ograniczenia wynikające z sąsiedztwa infrastruktury technicznej (m. in. linie wysokiego napięcia, autostrady). Planowane trasy tematyczne (ścieżki dydaktyczne) na zwałowiskach mogą dotyczyć zarówno zagadnień z zakresu geologii, górnictwa, sozologii, geografii, jak i historii regionu. Zwałowiska ze względu na swą wielkość stanowią wyrazisty akcent krajobrazowy [9]. Pożądane jest połączenie powstałych form zagospodarowania zwałowisk z akcentami artystycznymi, a najlepszym sposobem wydaje się być połączenie instalacji artystycznych z funkcjami dydaktycznymi. Zwałowiska pogórnice mogą stać się atrakcjami geoturystycznymi regionu (jako że należą do antropogenicznych form rzeźby, o określonej budowie geologicznej), a także poprzez przyciąganie turystów i zmianę niekorzystnego „image`u” wpływać pozytywnie na rozwój regionu Górnego Śląska.

5. Propozycja nowych przepisów prawnych w Polsce dotyczących zwałowisk pogórnich

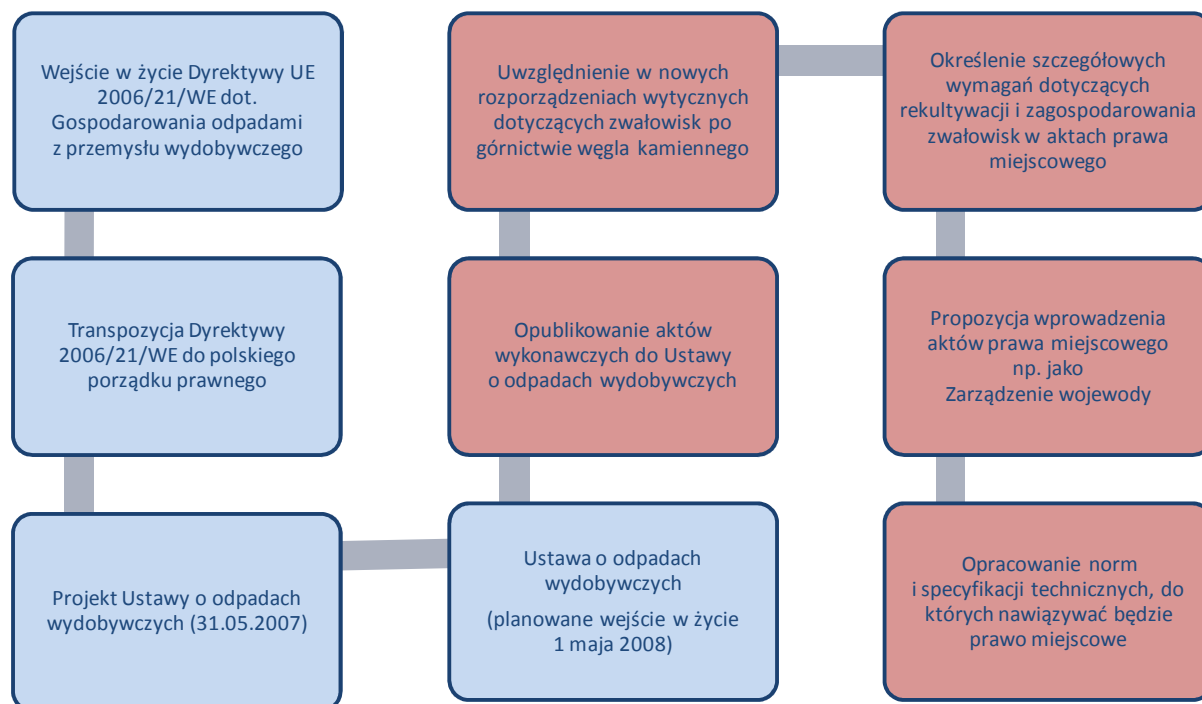
Analiza problematyki ochrony środowiska w obszarach występowania zwałowisk pogórnich, ich rekultywacji i zagospodarowania oraz przegląd i porównanie aktów prawnych, dotyczących analizowanych zagadnień, upoważnia do stwierdzenia o konieczności wprowadzenia w Polsce nowych uregulowań prawnych. Powinny one mieć charakter szczegółowych uregulowań prawnych [4, 7, 8].

Postuluje się utworzenie uregulowań podobnych do obowiązujących „Wytycznych...” w Nadrenii Północnej-Westfalii. Ich odpowiednikiem w województwie śląskim byłyby akty prawne ustanowione przez wojewodę, co jest uzasadnione występowaniem zwałowisk pogórnich, głównie na obszarze tego województwa. Nie wyklucza to oczywiście stosowania tych regulacji w innych województwach.

Wprowadzenie proponowanych zmian powinno się wiązać z istnieniem pewnych etapów, posiadających zarówno ramy czasowe, jak i zależnych od uwarunkowań administracyjnych.

W okresie ostatnich lat w unijnym oraz polskim prawodawstwie zaszły istotne zmiany, szczególnie dotyczące problematyki gospodarowania odpadami górnymi. W roku 2006 weszła w życie Dyrektywa 2006/21/WE, będąca pierwszym dokumentem dotyczącym bezpośrednio odpadów z przemysłu wydobywczego. Kolejny etap transpozycji dyrektywy do polskiego systemu prawa został zakończony w 2008 r. (Ustawa o odpadach wydobywczych weszła w życie w maju 2008 r.).

Nie rozwiązuje to w dalszym ciągu problemu braku szczegółowych przepisów, dotyczących zwałowisk, umożliwia jednakże odniesienie tworzonych obecnie aktów wykonawczych wyżej wymienionej ustawy do proponowanych „Wytycznych dotyczących zwałowisk”. Proponuje się przebieg prac legislacyjnych, który uwzględni rodzaj nowego prawa miejscowego (rys. 1).



Rys. 1. Proponowane prace legislacyjne, dotyczące zwałowisk. Źródło: Ł. Gawor [4].

Fig. 1. Proposed legislation work concerning post mining dumping grounds. Source: Ł. Gawor [4].

Prawo miejscowe mogłoby mieć formę Zarządzenia wojewody. W dalszym horyzoncie czasowym cenne byłoby również opracowanie norm lub specyfikacji technicznych.

Zakres tematyczny proponowanych Wytycznych, dotyczących zwałowisk na obszarze GZW, powinien objąć takie zagadnienia, jak:

- stosowane definicje i pojęcia,
- kierunki rekultywacji i zagospodarowania zwałowisk, uwzględniające specyfikę zwałowisk po górnictwie węgla kamiennego,
- rekultywacja techniczna, uwzględniająca kierunki przyszłego użytkowania terenu,
- rekultywacja biologiczna,
- ocena skuteczności zabiegów rekultywacyjnych,
- monitoring zagrożeń związanych ze zwałowiskami,
- bezpieczeństwo na zwałowiskach,
- projekty zagospodarowania zwałowisk i ich realizacja,
- finansowanie rekultywacji i zagospodarowania zwałowisk,
- analiza i ocena ryzyka funkcjonowania zwałowisk [4].

6. Podsumowanie i wnioski

Przeprowadzona analiza wpływu uregulowań prawnych na rekultywację i zagospodarowanie zwałowisk po górnictwie węgla kamiennego w GZW i Zagłębiu Ruhry może:

- umożliwić redukcję zagrożeń środowiskowych związanych z występowaniem zwałowisk pogórnicznych,
- usprawnić funkcjonowanie zwałowisk,
- polepszyć efektywność rekultywacji badanych obiektów,
- umożliwić rozwój obszarów przemysłowych wskutek realizacji nowych, atrakcyjnych projektów ich zagospodarowania.
- umożliwić wprowadzenie nowych przepisów prawnych.

Wnioski

1. W Zagłębiu Ruhry funkcjonują akty prawa miejscowego, szczegółowo określające zagadnienia rekultywacji i zagospodarowania zwałowisk pogórnicznych, opracowane dla Landu Nadrenia Północna-Westfalia.
2. W prawodawstwie polskim nie opracowano dotychczas szczegółowych przepisów w postaci norm, specyfikacji technicznych czy aktów prawa miejscowego, które dotyczyłyby zwałowisk powstałych z odpadów górnictwa węgla kamiennego. Obowiązujące akty prawne (ustawy, rozporządzenia) regulują kwestie rekultywacji i zagospodarowania zwałowisk bardzo ogólnie.
3. Konieczne jest opracowanie uzupełnień do przepisów prawnych lub nowych przepisów dotyczących zwałowisk pogórnicznych w Polsce. Korzystne wydaje się być stworzenie nowych przepisów na wzór niemiecki w formie aktów prawa miejscowego (np. Zarządzenia wojewody), opracowań normalizacyjnych lub specyfikacji technicznych. Postuluje się również wprowadzenie podmiotu odpowiedzialnego za zarządzanie zwałowiskami.

BIBLIOGRAFIA

1. Hansel G., Schulz D.: Gestaltung, Bodenentwicklung und Begrünung von Bergehalden des Steinkohlenbergbaus [in:] Geol. Jahrbuch, Reihe A, 199, Nr. 144, 1996.
2. Otto F., Gawor Ł.: Wybrane zagadnienia dotyczące zwałowisk pogórnich w niemieckim górnictwie węgla kamiennego. Prace Komisji Naukowych PAN, Katowice 2004.
3. Sikorska-Maykowska M. (red.): Waloryzacja środowiska przyrodniczego i identyfikacja jego zagrożeń na terenie województwa śląskiego. PIG i UMWŚ, Warszawa 2001.
4. Gawor Ł.: Wpływ uregulowań prawnych na rekultywację oraz zagospodarowanie zwałowisk pogórnich na przykładzie GZW i Zagłębia Ruhry (Der Einfluss von Rechtsvorschriften auf Rekultivierung und Folgenutzung von Bergehalden am Beispiel des Oberschlesischen Steinkohlebeckens und des Ruhrgebietes). Praca doktorska, Wydział Górnictwa i Geologii, Politechnika Śląska, Gliwice 2008.
5. Gawor Ł., Main M.: Ausgewählte Umweltprobleme im Ruhrgebiet und im Oberschlesischen Kohlenbezirk (GZW) am Beispiel von Bergehalden. [in:] Veröffentlichungen von der 16. Tagung für Ingenieurgeologie und vom Forum Junge Ingenieurgeologen, Bochum, 07. bis 10. März 2007, Hsg. Otto F., 2007.
6. Gawor Ł.: Rekultywacja biologiczna zwałowisk po górnictwie węgla kamiennego w prawodawstwie polskim oraz w praktyce. [w:] Kwartalnik Górnictwo i Geologia, t. 4, z. 4, 2009, s. 35-42.
7. Patrzalek A., Gawor Ł.: Uregulowania prawne a praktyka rekultywacji i zagospodarowania zwałowisk po górnictwie węgla kamiennego [w:] Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Górnictwo, z. 285, Gliwice 2008, s. 199-208.
8. Gawor Ł.: Uregulowania prawne w Polsce i Niemczech. Gospodarka odpadami górnictwymi. [w:] Odpady i środowisko, nr 1 (55)/09, 2008, s. 32-36.
9. Lamparska-Wieland M., Waga J. M.: Znaczenie zwałowisk poeksploatacyjnych w krajobrazie Górnego Śląska. [w:] Archiwum Ochrony Środowiska, vol. 29, nr 2, 2003.

Abstract

In the paper there is presented a comparison of legal regulations concerning reclamation of coal mining dumping grounds in the Upper Silesian Coal Basin (GZW) and Ruhr Basin. The short characteristic of both mining regions is described. There is presented an analysis of valid legal regulations concerning post mining dumping grounds with regard to environmental protection and development of the regions. The problems of using and management of coal mining dumping grounds are described. The changes and supplements for legal regulations connected with reclamation and management of post mining dumping grounds are proposed.