

PROBLEMY SPOŁECZNEJ AKCEPTACJI DZIAŁALNOŚCI GÓRNICZEJ I DROGI ICH MINIMALIZACJI W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ

PROBLEMS OF SOCIAL ACCEPTANCE OF MINING ACTIVITIES AND WAYS OF MINIMIZING THEM IN THE EU COUNTRIES

BARBARA RADWANEK-BĄK¹

Abstrakt. Społeczna akceptacja prowadzenia działalności górniczej jest jednym z istotnych elementów warunkujących jej powodzenie. Obok formalnoprawnych uwarunkowań związanych z koniecznością ochrony przyrody (głównie ożywionej) oraz planowania przestrzennego stanowi ona jedną z poważnych barier ograniczających lub wręcz uniemożliwiających podjęcie lub prowadzenie tej działalności. W ostatnich kilkunastu latach, mimo licznych działań kompensujących podejmowanych przez przedsiębiorców górniczych, zjawisko braku takiej akceptacji nasila się zarówno w Polsce, jak i w większości krajów Unii Europejskiej, jakkolwiek skala jego występowania jest zróżnicowana. Potwierdzają to badania ankietowe. Zostały one przeprowadzone przez autorkę w ramach zakończonego już projektu UE Minerals4EU. W prezentowanej publikacji omówiono wyniki tych badań oraz podjęto próbę wyjaśnienia przyczyn negatywnego nastawienia społeczeństw do działalności górniczej. Przedstawiono również działania podejmowane w celu zmiany tych postaw, w szczególności przeprowadzenie oceny oddziaływań społecznych (*Social Impact Assessment*, SIA). Cele takiej oceny są podobne do celów powszechnie obowiązujących ocen oddziaływania na środowisko (OOŚ): identyfikacja wszystkich możliwych uciążliwości planowanej eksploatacji, ich ocena oraz planowane działania minimalizujące, konieczne do uzyskania korzystnej decyzji środowiskowej, a w przypadku prezentowanej oceny SIA – w celu uzyskania akceptacji społecznej planowanej inwestycji górniczej. W niektórych krajach UE, np. Danii i Grenlandii, opracowanie odrębnego raportu SIA jest obowiązkowym elementem postępowania koncesyjnego. W niniejszej pracy omówiono zakres formalny tego dokumentu oraz zalety takiego rozwiązania, umożliwiające wyprzedzające działanie przyszłego inwestora zmierzające do osiągnięcia planowanego celu.

Słowa kluczowe: akceptacja społeczna, działalność wydobywcza, ocena oddziaływań społecznych, kraje Unii Europejskiej.

Abstract. Social acceptance for mining activity is one of the important elements determining its success. In addition to formal and legal conditions related to the nature of protection and spatial planning, it is one of the major barriers that limit or even hold back this activity. Over the last several years, a constant increase in such unacceptance can be observed in both Poland and most of the European countries, although the degree of occurrence of this phenomenon is diverse. It is confirmed by surveys carried out by the author as part of the already completed EU Minerals4EU project. The paper discusses the results of these studies and attempts to explain the reasons for the negative attitude of societies to mining activity. The activities undertaken to change the attitude are also presented, in particular the Social Impact Assessment (SIA). The objectives of the assessment are similar to the purposes of generally applicable Environmental Impact Assessments: identification of all possible limitations of planned exploitation, and their evaluation and minimization, necessary to obtain a favourable environmental decision, and, in the case of the SIA, to obtain social acceptance for the planned mining investment. In some EU countries, e.g. Denmark and Greenland, the development of a separate SIA report is a compulsory element of concession proceedings. The paper discusses the adopted formal scope of this document and the advantages of such a solution, enabling the anticipated operation of the future investor to achieve the planned goal.

Key words: social acceptance, mining activity, Social Impact Assessment, EU countries.

¹ Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy, Oddział Karpacki, ul. Skrzatów 1, 31-560 Kraków; e-mail: barbara.radwanek-bak@pgi.gov.pl.

WSTĘP

W ostatnich dekadach na świecie, a szczególnie w krajach UE, w tym w Polsce, notuje się drastyczny spadek dostępności złóż kopalin do ich gospodarczego wykorzystania. Jest to efektem dynamicznego rozwoju urbanizacji i różnych coraz bardziej restrykcyjnych form ochrony przyrody i krajobrazu, ale również coraz większych oporów społecznych i protestów przeciw podejmowaniu działalności górniczej. Ich przyczyny są bardzo złożone i nie zawsze właściwie zidentyfikowane. Równocześnie, nieraz niewspółmiernie do skali zjawiska, rosną oczekiwania lokalnych społeczności w zakresie działań kompensujących wpływ działalności górniczej i jej uciążliwości. Postawie takiej sprzyja wciąż negatywny wizerunek górnictwa, a także brak świadomości społecznej w zakresie znaczenia kopalin i powstających z nich surowców mineralnych w codziennym życiu człowieka i rozwoju cywilizacyjnym (Wołkowicz, 2018). Aby zminimalizować potencjalne konflikty i protesty społeczne, zagrażające realizacji czynnej lub planowanej inwestycji górniczej, coraz częściej opracowuje się tzw. oceny oddziaływań społecznych (*Social Impact Assessment*, SIA). Ich celem jest identyfikacja i analiza potencjalnego wpływu przyszłej inwestycji górniczej na tzw. „środowisko ludzkie”, czyli na warunki i komfort życia mieszkańców. Taka diagnoza stanu jest podstawą do rekomendacji działań bezpośrednich i pośrednich niezbędnych przy minimalizacji potencjalnego negatywnego wpływu planowanej działalności oraz realizacji postulatu zrównoważonego rozwoju.

METODA BADAŃ

Wstępną identyfikację czynników i barier w zakresie dostępności złóż kopalin przeprowadzono na podstawie badań ankietowych. W tym celu autorka opracowała kwestionariusz, który stanowił narzędzie do uzyskania kompleksowej, rzetelnej i uporządkowanej informacji (Radwanek-Bąk, 2016). Jeden spośród trzech wyodrębnionych modułów ankiety był poświęcony problemom akceptacji społecznej oraz identyfikacji źródeł konfliktów związanych z działalnością górniczą zarówno aktualną, jak i planowaną. Respondentów pytano o następujące kwestie:

- czy w ostatnich latach stwierdzono protesty przeciw aktualnie prowadzonej działalności górniczej, a jeśli tak, to czy ich skala zagraża kontynuacji tej działalności;
- czy zaobserwowano protesty przeciw planowanej działalności wydobywczej, a jeśli tak to na ile mogą one zablokować przyszłe inwestycje górnicze;
- jakiego w szczególności rodzaju działalności dotyczą protesty (eksploatacja odkrywkowa, podziemna, przeróbka) i czy mają one tendencję do eskalacji, czy też mają w miarę przewidywalne i stałe nasilenie;
- jakie są główne przyczyny protestów/konfliktów (uciążliwość dla mieszkańców np. hałas, pył; spadek walorów krajobrazowych lub turystycznych; konieczność ochrony przyrody; niechęć do określonego

przedsiębiorcy górniczego; preferencje innego sposobu wykorzystania terenu; efekt NIMBY (*Not In My Backyard*), oznaczający przejaw sprzeciwu wobec inwestycji w bezpośrednim sąsiedztwie, mimo uznania potrzeby takowej; inne);

- czy znane są obszary eksploatacji kopalin, w których konflikty nie występują, a jeśli tak, to dlaczego (do wyboru podano kilka spodziewanych i typowych uzasadnień np.: utrwalone tradycje górnicze regionu, istotne znaczenie na rynku pracy, brak konfliktowości środowiskowej, aktywny dialog między przedsiębiorcą górniczym a lokalną społecznością, inne).

Pozostałe moduły dotyczyły przyjmowanych w krajach UE rozwiązań prawnych związanych z prospekcją, eksploatacją i prowadzeniem wydobywania kopalin oraz zasad planowania przestrzennego i ochrony środowiska w odniesieniu do działalności górniczej. Ankiety rozesłano do wszystkich służb geologicznych. Dzięki efektywnej współpracy prawie wszystkich partnerów uzyskano reprezentatywny zakres odpowiedzi.

Ponadto w trakcie badań zapoznano się z rozwiązaniami stosowanymi w niektórych krajach europejskich, a mającymi na celu zminimalizowanie konfliktów i pozyskanie społecznej akceptacji prowadzenia poszukiwań geologicznych, a następnie działalności wydobywczej. Wśród nich szczególną uwagę zwrócono na stosowane już w kilku krajach sformalizowane procedury wykonywania SIA, które przedstawiono w studium przypadku dotyczącym Grenlandii.

WYNIKI BADAŃ ANKIETOWYCH

Analizując odpowiedzi na pytania ankiety, zaobserwowano nasilenie protestów społecznych związanych zarówno z prowadzoną, jak i planowaną działalnością górniczą. Protesty takie stwierdzono niemal we wszystkich krajach europejskich (oprócz Norwegii), a ich nasilenie w okresie ostatnich 10 lat odnotowano w 13 krajach. Być może na ich dynamikę wpłynęła większa liczba nowych inwestycji górniczych, które są planowane w celu poprawienia bezpieczeństwa surowcowego Europy po wielu latach zastoju w tej branży. Protesty dotyczą zarówno aktualnie prowadzonej (wszyscy respondenci oprócz Węgier), jak i planowanej działalności wydobywczej.

W większości przypadków konflikty lub protesty mają lokalny charakter i związane są z pojedynczymi inwestycjami górniczymi. Często ich przedmiotem są kamieniołomy lub żwirownie. Protesty o szerszym, regionalnym zasięgu odnotowuje się w Austrii, Czechach, Danii, Holandii, Szwajcarii i Hiszpanii.

W kilku krajach: Danii (Grenlandii), Finlandii, Grecji oraz w Rumunii miały one wydźwięk krajowy. Na Grenlandii były to protesty lokalnych, eskimoskich społeczności przeciw prowadzeniu rozpoznania geologicznego i planom rozwoju górnictwa ze względu na zagrożenie dla ekosystemów wodnych i zaburzenie równowagi przyrodniczej na

terenach intensywnie eksploatowanych łowisk, co mogłoby w konsekwencji zagrażać egzystencji miejscowej ludności, której głównym źródłem utrzymania jest rybołówstwo i połów krewetek. W Finlandii szeroki oddźwięk wywołały protesty związane z zagrożeniami środowiska naturalnego (wód, gleby) w wyniku eksploatacji, a zwłaszcza przeróbki siarczkowych rud polimetalicznych w kopalni Talvivaara. Początkowo lokalny protest nasilał się, wciągając coraz większe gremia, w tym organizacje ekologiczne. Doprowadził on nie tylko do wstrzymania działalności wydobywczo-przetwórczej, ale i do zachwiania dość pozytywnego w tym kraju wizerunku górnictwa oraz zwiększenia i tak już wysokich wymagań dotyczących działań osłaniających i kompensacyjnych w innych rejonach występowania siarczkowych złóż rud. Czynnikiem generującym protesty społeczeństwa przeciw działalności górniczej w Rumunii była awaria zakładu przerobczego kopalni rud złota w Baia Mare w 2000 roku, która spowodowała zatrucie rzeki Cisy i Dunaju. Jej skutki środowiskowe były rzeczywiście olbrzymie i długotrwałe, a ich skala ponadnarodowa. Pokłosiem tej sytuacji są protesty społeczne związane z planowanym uruchomieniem nowej kopalni rud złota Rosia Montana i odzyskiem złota z zastosowaniem procesu cyjanizacji (Butiu, Pascaru, 2011).

Również w Grecji protesty dotyczą możliwych zagrożeń środowiska i ludności, związanych z eksploatacją siarczkowych złóż polimetalicznych. W Holandii i Austrii nie określono jednej, głównej przyczyny protestów społecznych ani też konkretnych ich lokalizacji.

Generalnie w większości krajów (21) brak społecznej akceptacji dotyczył ogólnie rozumianej uciążliwości działalności wydobywczo-przetwórczej (tab. 1). W podanych wyżej przypadkach dużych konfliktów o skali regionalnej lub krajowej dotyczył on głównie przetwórstwa siarczkowych rud metali i związanych z nim zagrożeń dla środowiska naturalnego (skażenie wód powierzchniowych i podziemnych, gleb) i ludności. Z analizy ankiet wynika, że względu środowiskowe są drugą najczęściej wskazywaną przyczyną konfliktów i protestów (19 krajów). W wielu krajach protesty społeczne dotyczą prowadzenia eksploatacji odkrywkowej i związanych z nią przekształceń krajobrazu, zwłaszcza przy urabianiu złóż kopalin skalnych metodami strzałowymi. Dość często przyczyna konfliktów nie jest jednoznacznie określona, lub określona jako tzw. efekt NIMBY. Nieco rzadziej jako przyczyny protestów społecznych podawano konflikty związane z różnymi sposobami wykorzystania przestrzeni. Ich występowanie odnotowano w dziesięciu

Tabela 1

Główne przyczyny protestów społecznych przeciw działalności górniczo-przetwórczej

Main causes of social protests against mining and processing activity

Kraj	Główne przyczyny konfliktów						
	ogólna uciążliwość	czynniki środowiskowe	utrata walorów krajobrazowych	niechęć do przedsiębiorcy	zagospodarowanie terenu	efekt NIMBY	inne, niezdefiniowane
Albania	x	x					
Austria	x	x	x		x	x	
Belgia	bd	bd	bd	bd	bd	bd	
Chorwacja	x	x	x	x	x	x	
Cypr	x	x	x				
Czechy	x	x			x	x	
Dania	x	x			x	x	
Finlandia	x	x	x	x	x	x	
Francja	x	x	x				
Grecja	x	x	x				
Hiszpania	x	x	x				
Holandia	x	x	x				
Irlandia	x	x	x	x	x	x	
Niemcy	x	x					
Norwegia	bd	bd	bd	bd	bd	bd	
Polska	x	x	x	x	x	x	
Portugalia	x	x	x			x	
Rumunia	x	x	x				
Słowacja	x		x				
Słowenia						x	
Szwecja	x						x
Szwajcaria	x		x		x	x	
Ukraina	x	x		x	x	x	
Węgry	x	x					
Wielka Brytania	x	x			x	x	x
Włochy						x	x

x – przyczyna występuje, bd – brak danych

x – cause present; bd – no data

krajach. Świadczy to o lepszej niż to ma miejsce w naszym kraju dbałości o uwzględnianie złóż kopalin w dokumentach planistycznych z przeznaczeniem takich terenów na przyszłą eksploatację, a więc o bardziej efektywnych działaniach podejmowanych w celu zagwarantowania dostępności złóż (Radwanek-Bąk, 2008; Bide, Chloe, 2011; Austrian..., 2012; Radwanek-Bąk, Kivinen, 2016). Kilku respondentów jako jedną z przyczyn protestów podało niechęć do konkretnego inwestora górniczego. Może to być wyrazem tzw. obaw przed „obcym”, jako kimś pochodzącym z zewnątrz (Belzyt, 2017b) lub przejawem swego rodzaju paniki (ang. *moral panic*). Zjawisko paniki powiązanej z inwestycjami górniczymi jest szersze i dotyczy wielu konfliktów o niezidentyfikowanej przyczynie, wykazując również powiązania z efektem NIMBY (Badera, 2015).

W 18 krajach konflikty i będące ich efektem protesty społeczne postrzegane są przez przedsiębiorców, decydentów i służby geologiczne jako realne zagrożenie dla rozwoju górnictwa.

Odpowiedzi respondentów ankiety wykazały jednak, że mimo niemal powszechnego występowania różnych co do skali i nasilenia protestów społecznych przeciw działalności górniczej, w większości krajów istnieją również regiony, gdzie górnictwo rozwija się harmonijnie i jest akceptowane przez społeczeństwo. Są to często rejony o dużych tradycjach górniczych np. w Niemczech, Szwecji, Norwegii, Finlandii, w których działalność ta stanowi element tożsamości lokalnej i główne źródło zatrudnienia. Znane są jednak również przypadki, np. z Czech lub Polski, gdzie mimo tych tradycji konflikty występują. Na zwiększoną akceptację społeczną górnictwa wpływają więc (mimo wyjątków) zakorzenione w społeczeństwie tradycje górnicze, względy ekonomiczne (źródło dochodów i rozwoju lokalnych społeczności, zwłaszcza w regionach, które nie oferują atrakcyjnej alternatywy ze względu na brak przemysłu i mierne walory krajobrazowe), brak konfliktów środowiskowych, a także, na co wskazało aż 14 respondentów (krajów członkowskich), aktywny i rzetelny dialog prowadzony przez inwestorów górniczych z ludnością oraz lokalnymi władzami już na wczesnych etapach inwestycji. Pozwala on zarówno na oswojenie się z planowanymi zmianami, jak i nabranie zaufania do operatora górniczego. Wzajemne zaufanie jest bowiem kluczowym elementem uzyskania akceptacji społecznej (Moffat, Zhang, 2014).

W Polsce również od wielu lat występują protesty społeczne związane zarówno z już prowadzoną, jak i planowaną działalnością górniczą (m.in. Badera, 2010, 2012, 2015, 2018; Badera, Jaksoń, 2011; Byrska-Rapała, 2013). W wielu przypadkach mają one charakter lokalny i dotyczą uciążliwości takiej działalności dla mieszkańców. Przejawia się ona np. w zwiększeniu ruchu ciężkich samochodów transportujących urobek lub surowiec, zwłaszcza masowy, najczęściej kruszywa łamane lub piaskowo-zwirowe, po niedostosowanych do tego drogach lokalnych. Skutkuje to zwiększonym hałasem, wzrostem zapylenia, zagrożeniem bezpieczeństwa ludności czy wreszcie niszczeniem dróg. W praktyce konflikty takie są zazwyczaj wygaszane po spełnieniu przez użytkownika

złoża roszczeń ludności np. modernizacji sieci drogowej, kanalizacyjnej lub innych działaniach kompensujących. Niekiedy jednak brak społecznej akceptacji skutkuje zamknięciem kopalni, tak jak to miało miejsce w przypadku kopalni eksploatującej złoża surowca skaleniowego Karpniki na Dolnym Śląsku (Górecki i in., 2009). Formalną przyczyną w tym wypadku były względy ochrony środowiska, a faktyczną – niechęć do przedsiębiorcy. Protesty o szerszej skali dotyczą planów większych inwestycji górniczych np. udostępnienia złoża rud Zn-Pb Zawiercie (Badera, 2008), węgla kamiennego Żory-Suszec 1 (Belzyt 2017a), a w szczególności dużych odkrywek węgla brunatnego (złoża Tomisławice i Gubin) (Kasztelewicz, Zajączkowski, 2010; Naworyta, Badera, 2012; Badera, Kocoń, 2014) czy gazu łupkowego (Badera, 2015). Jako przyczyny podaje się negatywne oddziaływania na środowisko oraz czynniki planistyczne, choć w rzeczywistości są one bardziej złożone. Protesty te mają destrukcyjny charakter i znaczną siłę oddziaływania.

Wskazane przyczyny konfliktów i wynikających z nich protestów społecznych wpisują się w typowe mechanizmy konfliktów zidentyfikowane przez Moore'a (2014), a w odniesieniu do polskich uwarunkowań najlepiej opisane przez Baderę (2016, 2018). Pokazują one złożoność tych mechanizmów i udział w nich kilku komponentów: strukturalnego, interesów i wartości oraz konfliktu relacji, generującego emocje. Jest on typowy dla konfliktów o niezidentyfikowanym podłożu (NIMBY). W polskich warunkach ważnym elementem jest również tzw. konflikt danych, wynikający z braku dostatecznych i rzetelnych informacji o planowanym przedsięwzięciu (Wołkowicz, 2018). Połączony z innymi, zwłaszcza konfliktem relacji i podatnością społeczeństwa na manipulacje ze strony: mediów, niektórych organizacji pseudoekologicznych, a niekiedy również decydentów, powoduje powstanie zjawiska społecznej paniki (Badera, 2015).

MINIMALIZACJA KONFLIKTÓW SPOŁECZNYCH

Elementami sprzyjającymi rozwiązywaniu konfliktów są: dialog społeczny, edukacja społeczeństwa i aktywne działania przedsiębiorców w zakresie społecznej odpowiedzialności biznesu (*Corporate Social Responsibility*, CSR) (Badera, 2010; Kulczycka, Wirth, 2010). Szczególnie dużą rolę odgrywają: działalność informacyjna, jako przeciwwaga konfliktu danych oraz konstruktywny dialog społeczny. Działania takie, rozpoczęte we wczesnych fazach planowanej inwestycji górniczej (nawet w fazie prospekcji i badań geologicznych), umożliwiają lokalnym społecznościom swobodne i lepsze zapoznanie się z przyszłymi zmianami oraz sprzyjają włączeniu się ich do dialogu mającego wpływ na procesy decyzyjne, co sprzyja osiągnięciu korzystnych rozwiązań kompromisowych. Ważną rolę spełnia też odpowiednia edukacja społeczeństwa, a zwłaszcza przekazanie wiedzy o roli surowców mineralnych w codziennym życiu i rozwoju cywilizacyjnym (Nieć, Radwanek-Bąk, 2010).

Od wielu lat narzędziem oceny przewidywanego wpływu działalności górniczej na różne komponenty środowiska są tzw. oceny oddziaływania na środowisko (*Environmental Impact Assessment*, EIA, pol. OOS), w których zawarte są również w mniejszym lub większym stopniu problemy akceptacji społecznej górnictwa. Są one znane od lat 60. ubiegłego wieku. Po raz pierwszy zostały wdrożone do procedur administracyjnych wydawania zgody na różne inwestycje infrastrukturalne i górnicze już w 1969 roku w USA, a następnie zaadaptowane przez większość krajów świata. Z biegiem czasu oceny uwarunkowań społecznych, a dosłownie oceny wpływów/oddziaływań społecznych zostały częściowo wyodrębnione z ocen oddziaływania na środowisko, a obecnie, zgodnie z amerykańską ustawą o ochronie środowiska, są one obowiązkowo wykonywane jako odrębne dokumenty, równoległe z ocenami środowiskowymi.

Również w wielu innych krajach SIA są wymagane formalnie i wykonywane na równi z ocenami oddziaływań na środowisko, w postaci kompleksowego dokumentu zwanego oceną wpływu Środowiskowego i Społecznego (*Environmental and Social Impact Assessment*, ESIA), choć ich zakres i szczegółowość jest zróżnicowana. W krajach, w których aktywnie funkcjonują jeszcze społeczności prowadzące tradycyjny sposób życia (np. w Australii, Kanadzie, USA lub w niektórych krajach afrykańskich), ich istotnym elementem jest ocena wpływu planowanych inwestycji na sposób życia tych populacji i obniżenie poziomu stresu cywilizacyjnego (Faircheallaigh, 2009). Mimo zróżnicowanego zakresu pojęciowego oceny uwarunkowań społecznych obejmują zazwyczaj: diagnozę stanu, monitorowanie oraz tzw. zarządzanie zmianami (zarówno pozytywnymi, jak i negatywnymi), które wiążą się z planowanymi inwestycjami w celu zapewnienia zrównoważonego środowiska i tzw. otoczenia socjalnego. Są więc elementem realizacji zasad zrównoważonego rozwoju. Ważnym oczekiwanym efektem SIA jest również obniżenie ryzyka i potencjalnych strat związanych z brakiem akceptacji społecznej, mimo wysokich nieraz kosztów poniesionych w celu jej uzyskania. Uzyskane doświadczenia wskazują, że wykonywanie ocen wpływów środowiskowych i stosowanie zawartych w nich rekomendacji znacznie obniża ryzyko braku akceptacji społecznej inwestycji górniczych. Powoduje to podejmowanie dalszych kroków mających na celu standaryzację ich zakresu. Na razie działania takie objęły procedury społecznej odpowiedzialności biznesu, poprzez ustalenie międzynarodowego standardu ISO 26000 (Badera, 2014). Natomiast problematyka SIA jest nadal przedmiotem dyskusji i studiów prezentowanych w licznych publikacjach. W dużej mierze mają one charakter teoretyczny i skupiają się na elementach metodycznych i koncepcyjnych (Joyce, MacFarlane, 2001; Prno, Slocombe, 2013; Kocoń, 2014; Moffat, Zhang, 2014; Tur, Gomez, 2016).

W Polsce problematyka oddziaływań społecznych wchodzi w zakres ocen oddziaływania na środowisko i jest w myśl obowiązujących przepisów elementem tzw. raportów oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (art. 66 ust. 1 Ustawy..., 2008). Raporty te są niezbędne do uzyskania decyzji środowiskowej, wymaganej w procesie ubiegania się

o koncesję na prowadzenie wydobycia kopalin. Problematyka oddziaływań społecznych jest w nich jednak traktowana marginalnie, stanowiąc zaledwie jeden z wielu rozdziałów (pt.: „Analiza możliwych konfliktów społecznych związanych z planowanym przedsięwzięciem”). Jest ona często omawiana jedynie w aspekcie uciążliwości planowanej eksploatacji i ewentualnych zagrożeń dla zdrowia okolicznych mieszkańców, a rekomendacje działań mają często zbyt ogólny charakter.

OMÓWIENIE PROBLEMATYKI SIA – PRZYKŁAD GRENLANDII

W niniejszej publikacji jako studium przypadku zaprezentowano Grenlandię, gdzie SIA jest wymaganym dokumentem w postępowaniach koncesyjnych. Grenlandia jest jednym z najbardziej interesujących, a zarazem jeszcze słabo zbadanych surowcowo obszarów w Europie. Posiada bogate złoża rud żelaza, cynku, uranu, pierwiastków ziem rzadkich (REE), węglowodorów, kamieni szlachetnych i blocznych. Jej bogactwa naturalne są jeszcze w niewielkim stopniu wykorzystywane. Złożyły się na to zarówno uwarunkowania przyrodniczo-klimatyczne, jak i techniczne. Wraz z topnieniem pokrywy lodowej Grenlandii oraz postępowaniem technik poszukiwań i wydobycia, coraz większe obszary tej wyspy stają się dostępne. Nasilenie prospekcji geologicznej w pierwszym dziesięcioleciu XXI wieku oraz idące za tym plany inwestycji górniczych stały się źródłem konfliktów i protestów miejscowych społeczności Inuitów obawiających się utraty dotychczasowego głównego źródła utrzymania (rybołówstwo). Był to typowy konflikt interesów i wartości. Do sporu włączyły się organizacje ekologiczne w imię ochrony wrażliwych i unikatowych ekosystemów. Skłoniło to władze do wprowadzenia już w 2009 roku (a więc tuż po uzyskaniu przez Grenlandię autonomii) obowiązku sporządzania SIA jako odrębnego dokumentu poświęconego analizie uwarunkowań społecznych planowanej działalności górniczej. Wtedy też opracowano metodykę takich ocen i wytyczne dotyczące ich zakresu. Obecnie taka ocena jest jednym z wymaganych elementów dokumentacji projektowej przy ubieganiu się o koncesję, zarówno na prowadzenie rozpoznania złóż, jak i na wydobycie. Jej elementami są identyfikacja i ocena:

- wpływu na poziom zatrudnienia i lokalny rozwój gospodarczy (czynniki bezpośrednie);
- wpływu na zdrowie mieszkańców (czynniki pośrednie);
- uwarunkowań związanych z wykorzystaniem przestrzeni (planowanie przestrzenne, jako czynniki pośrednie);
- aspektów socjoekonomicznych (czynniki pośrednie);
- stopnia edukacji społeczeństwa (czynniki pośrednie);
- uwarunkowań socjokulturowych (czynniki pośrednie).

Oczekiwanym efektem SIA jest wypracowanie konstruktywnych rozwiązań umożliwiających uzyskanie akceptacji

społecznej planowanego przedsięwzięcia. Aby uzyskać ten cel procedura wykonania SIA przewiduje stałe konsultacje ze wszystkimi interesariuszami, wysłuchania publiczne i otwarty dialog. Głównym celem opracowania SIA jest przygotowanie solidnych podstaw do negocjacji inwestora z lokalnymi społecznościami i konstruktywne uczestnictwo wszystkich zainteresowanych w tych negocjacjach. Ich efektem powinno być opracowanie porozumienia dotyczącego warunków planowanej inwestycji górniczej (tzw. *Impact Benefit Agreement*, IBA), odnoszącego się do całego czasu trwania planowanej działalności. Porozumienie takie obowiązuje obie strony i stanowi swoiste zapewnienie bezpieczeństwa jej realizacji, co jest warunkiem przyznania koncesji. Przyjęto, że ocenę oddziaływań społecznych powinni wykonywać bezstronni i niezależni eksperci, niepowiązani z przyszłym inwestorem. Jest to wymagane dla transparentności dialogu między zaangażowanymi stronami.

Ważnym, integralnym elementem SIA jest tzw. biała księga (*white paper*), swoisty zapis wszystkich problemów i pytań poruszanych w czasie konsultacji i dyskusji społecznych wraz z odpowiedziami i wyjaśnieniami do każdego komentarza ze strony przyszłego inwestora i organów decyzyjnych (rządu Grenlandii). Dokumenty takie są udostępnione na stronach internetowych poświęconych konsultacjom społecznym dotyczącym poszczególnych przedsięwzięć.

Jednym z pierwszych projektów górniczych poddanych procedurze SIA był projekt uruchomienia kopalni rud żelaza Isua, zlokalizowanej na południowo-zachodnim wybrzeżu wyspy, około 150 km od Nuuk, będącego miejscowym centrum administracyjnym. Już w 2009 roku wykonano diagnozę stanu identyfikując możliwe konflikty i natychmiast rozpoczęto konsultacje społeczne. Pierwsza wersja SIA została opublikowana w sierpniu 2012 roku, po czym nastąpiła kolejna runda konsultacji i wysłuchań organizowana już przy współudziale przedstawicieli lokalnego rządu Grenlandii jako organu decyzyjnego w sprawie koncesji. Trwała ona około 2 miesiące, po czym opracowano wersję końcową, wraz z tzw. białą księgą. Raport SIA stanowił podstawę do negocjacji inwestora z organem koncesyjnym w celu podpisania porozumienia dotyczącego warunków przydzielenia koncesji (IBA). Została ona wydana dla firmy London Mining w 2013 roku na 30 lat (w 2015 roku inwestycję wraz z koncesją przejęła chińska spółka General Nice Group). Zasoby złoża Isua ocenia się na 1,1 mld t rudy. Powstająca kopalnia wraz z zakładem przerobczym będzie zatrudniać 450 pracowników.

Innym przykładowym projektem poddanym już w 2009 roku SIA było udostępnienie metodą odkrywkową bogatego złoża rubinów Aappaluttonq, położonego około 250 km na południe od Nuuk. Ocenę przedłożono z początkiem 2011 roku. Konsultacje trwały kilka kolejnych miesięcy, a ostateczne wysłuchanie publiczne obu ocen SIA i EIA odbyło się w sierpniu 2011 roku. Niezwłocznie po nim przygotowano tzw. białą księgę. Przy konsultowaniu tego projektu pojawiło się szereg spraw konfliktogennych zarówno kwestię wpływu na środowisko (domena EIA), jak i protestów społeczności inuickiej związanych z uciążliwością eksplo-

atacji, a także obawami o zbyt gwałtowne i niekorzystne zmiany dotychczasowego tradycyjnego stylu życia. Ujawniły się też zbyt wygórowane oczekiwania mieszkańców. Konflikty te dzięki dobremu rozeznaniu ich przyczyn i grup docelowych, udało się zminimalizować. Podpisano porozumienie i w 2014 roku kanadyjska firma True North Gems otrzymała koncesję na rozpoznanie złoża. Eksploatację złoża już w 2017 roku rozpoczęła firma New York–Greenland Ruby A/S, z udziałem rządu Grenlandii, która wykupiła prawa do eksploatacji i rozpoznania od poprzedniego koncesjodawcy. Obecnie wydobywanie rozwija się, a równocześnie trwają prace eksploracyjne i rozpoznanie kolejnych złóż (np. złoża Siggartartulia) w tym bogatym regionie.

Dzięki wprowadzeniu SIA osiągnięto też porozumienie z lokalnymi społecznościami, co pozwoliło na zagospodarowanie dużego bogatego złoża pierwiastków ziem rzadkich z cynkiem i uranem Kvanefjeld. Podobnie skuteczne efekty przynosi opracowanie SIA np. w Finlandii (Suopajärvi, 2013).

PODSUMOWANIE

Konflikty związane z prowadzoną lub planowaną działalnością wydobywczą są obecnie, jak wykazały badania i liczne przytoczone przykłady literatury przedmiotu, zjawiskiem powszechnym w niemal wszystkich krajach Unii Europejskiej, nie wyłączając Polski.

Typowymi i sprawdzonymi działaniami sprzyjającymi rozwiązywaniu tych konfliktów są: dialog społeczny oparty na rzetelnej i kompleksowej informacji oraz wynegocjowanie zadowolających obie strony świadczeń od przedsiębiorców górniczych na rzecz lokalnych społeczności, co wpisuje się w aktywne działania przedsiębiorców w zakresie społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR). Ważnym czynnikiem jest również edukacja społeczeństwa w zakresie świadomości roli surowców mineralnych w codziennym życiu i rozwoju gospodarczym. W wielu krajach skutecznym narzędziem są też oceny oddziaływań społecznych SIA i zawarte w nich rekomendacje. Wydaje się, że w niedalekiej przyszłości wypracowane zostaną standardy w tym zakresie, zalecane do stosowania we wszystkich krajach Unii Europejskiej.

Obserwując skuteczność ocen oddziaływań społecznych podobnie jak środowiskowych, a zwłaszcza czas w jakim sfinalizowano ich opracowanie (łącznie z wszystkimi konsultacjami społecznymi i negocjacjami), a następnie czas uzyskania koncesji w przytoczonym przykładzie Grenlandii, można zauważyć jak wiele jeszcze mamy do zrobienia w tej dziedzinie w Polsce. Znając jednak polską specyfikę pracy różnych szczebli administracji, należy być sceptycznym, proponując jako rozwiązanie wykonywanie odrębnych ocen oddziaływań oddziaływań społecznych, jako dokumentu wymaganego przy procedurach związanych z uzyskaniem koncesji na wydobywanie kopalni. Ich ewentualne wdrożenie wymaga bowiem rozważnego podejścia oraz wielu jeszcze prac koncepcyjnych i uzgodnień. Można

mieć obawy, że dyskusje nad tymi rozwiązaniami byłyby długotrwałe i mało efektywne, zarówno w odniesieniu do samego zakresu takiej oceny, jak i osób uprawnionych do ich wykonania oraz zasad ich weryfikacji i zatwierdzenia. Samo zaś wprowadzenie tego nowego obowiązku mogłoby być raczej obciążeniem dla potencjalnych inwestorów, zamiast skutecznym narzędziem minimalizującym potencjalne konflikty. Tym co w naszych aktualnych realiach może zminimalizować konflikty społeczne związane z prowadzoną lub planowaną działalnością wydobywczą jest: rzetelna i prowadzona z dużym wyprzedzeniem akcja informacyjna potencjalnych inwestorów z udziałem odpowiedzialnych(!) mediów, wielokrotne niekiedy konsultacje społeczne, współpraca z organami koncesyjnymi i władzami samorządowymi, a także wprowadzenie prawnych gwarancji dostępności złóż w celu ich gospodarczego wykorzystania, czyli ochrona zasobów kopalni. Mimo pilnej potrzeby takich działań wydają się one nieco utopijne, ale nie niemożliwe. W długoterminowej perspektywie czasowej niezbędna jest edukacja społeczeństwa, w tym szczególnie uprzytomnienie roli kopalni i surowców mineralnych w codziennym życiu i rozwoju cywilizacyjnym, m.in. poprzez ukazanie w toku nauczania szkolnego wzajemnych zależności przyczynowo-skutkowych między wydobyciem kopalni, ich przetwórstwem, a produktami niezbędnymi w codziennym życiu jednostki i całego społeczeństwa. Ważnym jest również przedstawienie realnych zagrożeń spowodowanych możliwym brakiem surowców, zwłaszcza tych pospolitych, uznawanych za łatwo dostępne.

Obecnie w miarę skutecznym sposobem na uzyskanie i utrzymanie społecznej akceptacji eksploatacji są działania podejmowane przez przedsiębiorców górniczych w ramach tzw. społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR), których wiodącym celem jest poprawa wizerunku górnictwa. Na tym polu konieczna jest też szersza, skierowana do ogółu społeczeństwa, informacja o proekologicznych działaniach firm górniczych służących przywróceniu wartości środowiskowych terenom poeksploatacyjnym, a często również wzbogacających krajobraz i georóżnorodność.

LITERATURA

- AUSTRIAN MINERAL RESOURCES PLAN, 2012 – Archiv für Lagerstätten Forschung. Band 26. Geol. Bundesanstalt, Wien.
- BADERA J., 2008 – Opinie i postawy lokalnej społeczności wobec projektu górnictwa na przykładzie Zawiercia. *Gosp. Sur. Miner.*, **24**, 4/4: 23–40.
- BADERA J., 2010 – Konflikty społeczne na tle środowiskowym związane z udostępnieniem złóż kopalni w Polsce. *Gosp. Sur. Miner.*, **26**, 1: 105–125.
- BADERA J., 2012 – Interesariusze kopalni kruszyw. Sposoby łagodzenia konfliktów społeczno-środowiskowych. *Kruszywa*, **4**: 58–62.
- BADERA J., 2014 – Problems of the social non-acceptance of mining projects with particular emphasis on the European Union – a literature review. *Environ. Socio-econ. Stud.*, **1**: 27–34.
- BADERA J., 2015 – Moral panic related to mineral development projects – examples from Poland. *Resour. Policy*, **45**: 29–36.
- BADERA J., 2016 – Kopalnie w zamkniętym kole. *Kruszywa*, **4**: 75–77.
- BADERA J., 2018 – Geneza konfliktów społeczno-środowiskowych związanych z górnictwem. *Gór. Odkr.*, **59**, 3: 28–30.
- BADERA J., JAKSOŃ M., 2011 – Rola środków masowego przekazu w konfliktach społeczno-środowiskowych związanych z działalnością górnictwem. *Prace Nauk. Inst. Gór. Polit. Wrocl.*, **132**, Stud. i Mat., 39, *Górn. i geol.*, 15: 3–9.
- BADERA J., KOCON P., 2014 – Local community opinions regarding the socio-environmental aspects of lignite surface mining: experiences from central Poland. *Energy Policy*, **66**: 507–516.
- BELZYT J., 2017a – The relationship with the Other as a platform for discussion about conflicts. Comments on the Orzesze coal mine project. *Environ. Socio-econ. Stud.*, **5**, 2: 19–26.
- BELZYT J., 2017b – Inny/Obcy a konflikt. Fenomen wzajemnych zależności. W: II Interdyscyplinarne Seminarium pt. Konflikty w gospodarowaniu przestrzenią i zasobami Ziemi. Streszczenie (red. J. Badera): 22–23. Uniw. Śląski, Sosnowiec.
- BIDE T., CHLOE W., 2011 – Mineral resource maps and safeguarding areas: a Welsh case study. W: Q & M: quarries and mines (red. M. Roberts): 25–36. Mac Clesfield. Ten Alps, Wielka Brytania.
- BUTIU C., PASCARU M., 2011 – Sustainable development and concentric public participation. The case of the Rosia Montana gold corporation mining project. *J. Env. Prot. Ecol.*, **12**, 4: 2236–2244.
- BYRSKA-RAPALA A., 2013 – Social Responsibility Concept and Strategy for Sustainable Development in the Energy Sector and Principle Geoethics. W: Proc. od Mining Pribram Symp. The Intern. Section Geoethics (red. V. Nemeč): 33–44. Pribram.
- FAIRCHEALLAIGH C., 2009 – Effectiveness in social impact assessment: Aboriginal peoples and resources development in Australia. *Impact Asses. Project Appraisal*, **27**, 2: 95–110.
- GÓRECKI J., SERMET E., KOTOWSKI M., 2009 – Kopalnia odkrywkowa w służbie ochrony dziedzictwa geologicznego? Karpniki – studium przypadku. *Górn. Odkrywk.*, **2/3**: 31–37.
- JOYCE S.A., MACFARLANE M., 2001 – Social Impact Assessment in the Mining Industry: current situation and future directions. *Mining, Minerals and Future Development*, **46**: 1–27.
- KASZTELEWICZ Z., ZAJĄCZKOWSKI M., 2010 – Wpływ działalności górnictwa węgla brunatnego na otoczenie. *Polityka Energetyczna*, **2**: 227–242.
- KOCON P., 2014 – Selected social phenomena following the extraction of mineral resources. *Environ. Socio-econ. Stud.*, **2**, 4: 47–51
- KULCZYCKA J., WIRTH H., 2010 – społeczna odpowiedzialność w strategiach firm górniczych w Polsce W: Materiały XX Konf. Aktualia i perspektywy gospodarki surowcami mineralnymi (red. Z. Mokrzycki): 147–159. IGSMiE PAN, Kraków.
- MOFFAT K., ZHANG A., 2014 – The paths to social licence to operate: An integrative model explaining community acceptance of mining. *Resour. Policy*, **39**: 61–70.
- MOORE CH.W., 2014 – The mediation process. 4 Ed. Wiley and Sons, Londyn.
- NAWORYTA W., BADERA J., 2012 – Diagnoza uwarunkowań społeczno-gospodarczych dla projektowanego zagospodarowania złoża Gubin. *Polityka Energetyczna*, **3**: 107–118.

- NIEĆ M., RADWANEK-BĄK B., 2010 – Recent and future utilization of mineral deposits in Poland and threats to security of mineral raw material supply. *W: Mineral resources and mine development. Aachen International Mining Symposia*, 9 (red. P.N. Martens): 137–147. VGE Verlag, Aachen.
- PRNO J., SLOCOMBE S., 2012 – Exploring the origins of ‘social license to operate’ in the mining sector: Perspectives from governance and sustainability theories. *Resour. Policy*, 37, 3: 346–357.
- RADWANEK-BĄK B., 2008 – Dostępność terenów złożowych jako priorytet ochrony zasobów kopalni. *Górn. Odkrywk.*, 47, 2/3: 19–24.
- RADWANEK-BĄK B., 2016 – Minerals 4EU – Europejska sieć informacyjna zaopatrzenia w surowce mineralne – jeden z wiodących projektów komisji europejskiej ostatnich lat. *Prz. Geol.*, 64, 7: 457–463.
- RADWANEK-BĄK B., KIVINEN M., 2016 – Legal and formal factors related to the mineral raw material deposits accessibility in EU. *Gosp. Sur. Miner.*, 32: 59–72.
- SUOPAJÄRVI L., 2013 – Social impact assessment in mining projects in Northern Finland: Comparing practice to theory. *Env. Impact Assessment Rev.*, 42: 25–30.
- TUR A.A., GOMEZ A.T., 2016 – Social Impact Assessment (SIA) from a multidimensional paradigmatic perspective: Challenges and opportunities. *Jour. Environ. Manag.*, 195: 56–61.
- WOLKOWICZ S., 2018 – Edukacja w Projekcie Polityki Surowcowej Państwa – uwagi krytyczne, konstruktywna propozycja. *Prz. Górn.*, 74, 5: 1–8.
- USTAWA o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko z dnia 3 października 2008 r. (DzU Nr 199, poz. 1227 ze zm.).

SUMMARY

The main problem in guaranteeing the use of mineral resources is the accessibility to sites with documented deposits. This contradicts with the interests of residents and planners, and the needs of biotic environment protection, thus is a common source of conflicts.

As shown by the results of a survey conducted by the author within the EU Minerals 4EU project, this availability is increasingly limited due to lack of social acceptance for the planned (and already conducted) mining activity.

Social protests are recorded in almost all European countries, including Poland, although their scale varies. Their causes are complex, but the main sources of potential conflicts are: the general perceived nuisance of mining, environmental conflicts (including, in particular, the destruction of landscape values by opencast mining) and the NIMBY effect. To a lesser extent, social protests relate to spatial development and aversion to a specific investor. They are perceived as a real threat to the development of mining.

The basis of these protests is often subjective factors, like: the traditionally rooted belief that mining is the most damaging activity to environment; lack of basic knowledge on the role of mining and quarrying as means of obtaining mineral raw materials necessary for everyday life and for production of most goods of common use; lack of understanding that mining is a stimulus of local and regional economic activity that creates jobs not only in mines but also in cooperating enterprises. Therefore, some actions of general nature are also necessary, e.g. school education related to importance of mineral resources for everyday life, and improvement of the image of mining and social dialogue based on reliable information about planned investments. The dialogue should start at the early stages of investment planning. These

activities are implemented partly by entrepreneurs as part of corporate social responsibility (CSR).

A good tool for solving social conflicts seems to be the Social Impact Assessment (SIA). The scopes of such assessment are the identification of all possible limitations of planned mining activity and their evaluation and minimization, necessary to obtain social acceptance for the mining investment. In some EU countries, e.g. Denmark and Greenland, the development of a separate SIA report is a compulsory element of concession proceedings. This issue is presented as the Greenland case study and two SIA reports, thanks to which the social acceptance of planned mining investments Isua iron ore project and Aappaluttonq ruby project were obtained.

Although both the methodology and the scope of SIA are still under discussion, it seems that appropriate standards for their implementation, recommended for common use, will be developed in the EU countries in the near future. In our Polish formal and legal conditions, the introduction of the obligation to separate the SIA seems to be premature. This requires a prudent approach and many conceptual work and arrangements, which takes time. In addition, the obligation could be a burden for potential investors, instead of an effective tool to minimize potential conflicts. In our current realities, social conflicts related to the ongoing or planned mining activity can be minimized by a reliable and well-conducted information campaign of potential investors with the participation of responsible media, repeated social consultations, cooperation with concession authorities and local government authorities, and introduction of legal guarantees of deposit availability for their economic use, i.e. protection of mineral resources. The proper education of the society should also be necessary.