



ZRÍNYI MIKLÓS NEMZETVÉDELMI EGYETEM

VÉDELMI IGAZGATÁS SZAK



A Magyar Tudomány Ünnepe rendezvénysorozat keretében a

„Hallgatók a Tudomány Szolgálatában”

Védelmi igazgatás szakos hallgatók

I. országos tudományos konferenciája

Pellérdi Rezső, Rusvai Ditta

A súlyos ipari balesetekkel kapcsolatos nemzetközi és hazai
szabályzórendszer elemzése

Analysis of the international and domestic regulation system connected
with major industrial accidents

Budapest, 2011. november 10.



Absztrakt

Az ipar egyre nagyobb ütemű fejlődése mind nagyobb veszélynek teszi ki a társadalmat. Az új technológiák bevezetése újabb veszélyhelyzeteket teremthet, melyek katasztrófahelyzetté alakulását meg kell és meg is lehet akadályozni jól alkalmazott jogi eszközökkel. Az Európai Unióhoz való csatlakozásunk óta folyamatosan fejlesztjük saját és közösségi jogi rendszerünket is. A 2011-es soros elnökségi poszt lehetőséget adott Magyarországnak, hogy operatíván részt vállaljon a közösségi jogi normák fejlesztésében. A súlyos ipari balesetek megelőzésével kapcsolatos Seveso II. Irányelvet felülvizsgálták és megfogalmazódtak az újításával kapcsolatos tagállami igények. Bár a Seveso III. Irányelvet előreláthatóan csak 2015-ben léptetik hatályba, kidolgozása mégis Magyarország felügyelete alatt kezdődhetett meg. A dolgozatban bemutatásra kerülnek a Seveso irányelvek, valamint ezek beépülése a magyar jogrendbe. A szerzők ismertetik a 1999. évi LXXIV. Törvényt, annak változásait, és a 2006. évi VIII. törvényt, majd ezek figyelembevételével következtetéseket fogalmaznak meg.

Kulcsszavak: súlyos ipari balesetek, nemzetközi és hazai szabályzó rendszer, Seveso Irányelvek, major industrial accidents, internacional and domestic regulation system, Seveso Directives

BEVEZETŐ

Barry Buzan szerint a biztonság egy komplex rendszerként értelmezhető, melynek öt dimenziója van: környezeti, gazdasági, politikai, katonai és társadalmi. A bipoláris világrend megszűnése megnövelte a biztonság nem katonai tényezőinek jelentőségét. A társadalmi biztonság meghatározza és garantálja a társadalmi cselekvés feltételrendszerét.¹ Ám ahhoz, hogy a társadalmi biztonság megvalósuljon, biztosítani kell a környezeti, gazdasági, politikai és a katonai biztonsági tényezők feltételeit is, vagyis az egyes elemek közt szoros kölcsönhatás érvényesül. A társadalmi biztonságot számtalan esemény, folyamat (fenyegeti) fenyegetheti, mint például az ún. új típusú kihívások (intenzív globalizáció, alacsony intenzitású konfliktusok, helyi háborúk, információs korszak),

¹ Gondolatok és vélemények a biztonságunkról – A biztonságkultúra kérdései, TIT HABE, Budapest 2008., Dr. Vámosi Zoltán: A biztonság, biztonságpolitika és biztonságkultúra összefüggései, 11. oldal



melyek a bipoláris rendszer összeomlásával jelentek meg, kerültek felszínre. Ilyen fenyegetéseket jelentenek még a társadalmi biztonság gazdasági veszélyforrásai (a mélyszegénység, a társadalmon belüli nagy anyagi különbségek, melyek konfliktusok kialakulásához vezethetnek) vagy a környezeti problémákból fakadó veszélyek, környezeti katasztrófák. Az ilyen fenyegetések veszélyeztetik a polgárok testi épségét, környezetét, illetve vagyonát, tehát polgári veszélyhelyzetet idézhetnek elő. „Napjaink permanens változásai kapcsán átértékelődött a Biztonság, mint érték kategória. „A Nemzeti Biztonsági Stratégia összefoglalta mindazon tényezőket, amelyek a biztonságunkat fenyegetik, és kijelölte a kereteket, irányokat, amelyek mentén az ország, a lakosság biztonságát szavatolni lehet és kell.”² A katasztrófák kiemelten fenyegetik a társadalom biztonságát, ezért nagy gondot kell fordítanunk megelőzésükre: „Katasztrófaveszély: olyan folyamat, vagy állapot, amely közvetlenül és súlyosan veszélyezteti az emberi egészséget, környezetet, az élet- és vagyonbiztonságot, ha számolni lehet a katasztrófa bekövetkezésének valószínűségével.”³

Az iparosodás óta már nem csak természeti, hanem civilizációs katasztrófákkal is szembe kell néznie az emberiségnek. Ilyen civilizációs katasztrófa egy olyan ipari baleset is, mint a 2010. október 4-én bekövetkezett ajkai timföldgyár zagy-tárolójának katasztrófája. Az ipari üzemek tevékenysége veszélyt jelenthet az emberi életre, egészségre, az anyagi javakra és a természeti környezetre. A hatások megelőzésére, mérséklésére több hazai és nemzetközi szabályozás létezik. Természetesen ezek a területek szoros kapcsolatban állnak egymással, de bizonyos tekintetben elkülönülnek, például a veszélyes ipari üzemek tevékenységével is foglalkozó Európai Unió környezetvédelmi politikában külön csoportban (Ipari tevékenységből származó kockázat), azon belül is külön pontban fejtik ki a jelentős baleseti kockázattal járó ipari tevékenységek témáját.⁴

A katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéstről szóló 1999. évi LXXIV. Törvény első fejezet 3. § v) és w) pontjai pontosan megfogalmazzák, mit érthetünk veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetnek, illetve, mi a veszélyes ipari üzem:

„**Veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos baleset:** olyan mértékű veszélyes anyag kibocsátásával, tűzzel vagy robbanással járó rendkívüli esemény, amely a veszélyes ipari

² Dr. Hornyacsek Júlia: A települési védelmi képességek a katasztrófa-kihívások tükrében, „Biztonságunk érdekében” Oktatási- és Tanácsadó Tudományos Egyesület Budapest, 2011. 3. o.

³ Pellérdi Rezső- Halász László- Földi László: Katasztrófavédelem I. Egyetemi jegyzet, 466. o.

⁴ Bándi Gyula: Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása, 1999. Budapest, 425-426. oldal



üzem működése során befolyásolhatatlan folyamatként megy végbe, és amely az üzemen belül, illetőleg azon kívül közvetlenül vagy lassan hatóan súlyosan veszélyezteti vagy károsítja az emberi egészséget, illetőleg a környezetet.”

„**Veszélyes ipari üzem:** egy adott üzemeltető irányítása alatt álló azon terület egésze, ahol egy vagy több veszélyes létesítményben – ideértve a közös vagy kapcsolódó infrastruktúrát is – veszélyes anyagok vannak jelen a törvény végrehajtására kiadott jogszabályban meghatározott küszöbértéket elérő mennyiségben (tekintet nélkül az üzem ipari, mezőgazdasági vagy egyéb besorolására).” Ezek a definíciók, egyéb szabályozásonként (EU Irányelvek, ENSZ szabályozások) módosulhatnak, de a dolgot ezeket tartom mérvadónak. A súlyos ipari baleseti kockázati tényezőkkel érdemben először az 1982-es 82/501/EGK (Európai Gazdasági Közösség) Tanácsi Irányelv (azaz Seveso I. Direktíva) foglalkozott, melynek hatályát három mellékletben határozták meg. Egyes veszélyes anyagokra azonban külön szabályok is érvényesek: ilyen szabály a 67/548/EGK Tanácsi Irányelv, mely alapanyagokra és kész termékekre egyaránt vonatkozik, ha az robbanás veszélyes, irritatív, maró hatású, oxidáló, tűzveszélyes, mérgező, vagy egészségre ártalmas. A két terület szorosan kapcsolódik egymáshoz, ám átfedések nincsenek köztük, hiszen utóbbi a veszélyes anyagok osztályozására, csomagolására és jelölésére vonatkozik, míg az előbbi a baleseti kockázat csökkentése érdekében betartandó felhasználási előírásokat tartalmazza.⁵ Az 1982-es Seveso I. Direktívát azóta már módosították, elnevezése Seveso II. Direktíva lett, és ma is érvényben van. 2004-es csatlakozásunkat követően a legtöbb Európai Unió környezetvédelmi szabályt integráltuk a magyar jogrendbe, annak érdekében, hogy az Unió egységes környezetpolitikájának részévé váljunk, és ebből kifolyólag egy biztonságosabb Európát teremtsünk.

1. A Seveso irányelvek rendszere

Az ún. **Seveso irányelvek** egy olasz városról kapták nevüket, ahol 1976 júliusában egy súlyos baleset következtében 2 kg dioxin⁶ jutott a levegőbe bizonyos veszélyes

⁵ Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31967L0548:HU:HTML> (2011.03.20.)

⁶ Viktor Juscenko ukrán elnököt 2004-ben megmérgezték dioxinnal. Ennek következtében bőre az egész testén eltorzult. Ilyen elváltozásokat tapasztaltak az érintetteken a sevesoi katasztrófa után is. Juscenko orvosa kiderítette, hogy az elváltozást nem közvetlenül a mérge, hanem a test védekező mechanizmusa okozza. A professzor megállapította, hogy a bőr alatt "kis májak" keletkeztek, amelyek végül elnyelték a mérget és megtisztították a testet. (1. ábra)



anyagok tökéletlen égése miatt. Ennek következtében 2000 ember szenvedett dioxinmérgezést, 600 embert kellett kitelepíteni otthonából.



1. ábra Viktor Juscenko a mérgezés előtt és utána, forrás:
http://biokemia.blog.hu/2009/08/07/victor_yushchenko_es_a_dioxinos_leves (2011.04.27.)

Megközelítőleg 10 négyzetmérföldnyi területet ért a mérgező anyag, így a felső talajréteget eltávolították és megsemmisítették. A helyben termesztett élelmiszerekből hónapokig nem fogyaszthattak az emberek, valamint elvesztették használlataik 100%-át (meg kellett semmisíteni a mérgezés miatt).⁷



2. ábra A sevesoi üzem maradványai, Forrás:
<http://www.katasztrofak.abbcenter.com/?id=39198&cim=1> (2011.04.25.)

http://tudomany.ma.hu/tart/cikk/h/0/15802/1/tudomany/Juscenko_megmergezese_folytan_elorehaladtak_a_dioxinnal_kapcsolatos_kutatasok (2011.04.27.)

⁷ Forrás: Dr. Varga Imre nyá. mk. pv. ezredes, Seveso Irányelvek című előadása (ppt) (2010.10.22.)



Idáig két ilyen Irányelv készült az ipari tevékenységekből eredő súlyos balesetek megelőzésére és azok emberre és környezetre gyakorolt hatásaik korlátozására. Az Unió környezetvédelmi joganyagán belül az Ipari szennyezés és kockázatkezelés csoportjában található „Súlyos balesetek elleni védekezés” pont tartalmazza a jelenleg is érvényben lévő Seveso II. Irányelvet, amely 1997-ben váltotta az addig hatályos Seveso I. Irányelvet. A legutóbb 2003-ban módosított II. irányelvhez kapcsolódóan a tavalyi évben már megfogalmazódtak módosítási igények. Az újabb módosítás, melyen jelenleg is dolgoznak a szakemberek, átfogóbb változtatásokat eszközölhet a lakossági tájékoztatás, és az ún. küszöb alatti üzemek szabályozása terén.⁸

1.1 Seveso I. Irányelv

A 82/501/EGK Tanácsi Irányelv célja, hogy szigorúbb ellenőrzés bevezetésével csökkentse az ipari balesetek bekövetkezésének kockázatát, illetve védelmi intézkedések bevezetésével redukálja annak környezeti hatásait, a veszélyes anyagokat előállító, feldolgozó, valamint tároló üzemekben. Az Irányelv ugyan már nincs hatályban, mégis ez volt az alapja a későbbi Európai Unió, illetve az ENSZ vonatkozó nemzetközi egyezményeinek. Az Irányelv előírta a tagállamoknak, hogy legkésőbb 1986. január 8-áig illesszék be belső jogrendjükbe az ott megfogalmazottakat.⁹

A Seveso I. Irányelv az elsők között hivatkozik az Európai Közösség 1973. és 1977. évi Környezetvédelmi Akcióprogramjaira. Előbbi, az Európai Közösség Környezeti politikájának alapkövének tekinthető, utóbbi annak folytatása. A két fő részre tagolható első dokumentum nemcsak környezetvédelmi alapelveket állapít meg, hanem konkrét cselekvési tervet is meghatároz 1975-ig. A Seveso I. Irányelv az Akcióprogramok környezetszennyezéssel kapcsolatos alapelveire utal, melyek szerint a szennyezést és a környezeti ártalmakat meg kell előzni, csökkenteni, és amennyire csak lehetséges megszüntetni, illetve olyan technikai fejlődést kell elérni, mely tekintettel van a környezetvédelemre.¹⁰

1996-ban a Bizottság úgy döntött, az Irányelvet újra kell fogalmazni, ami december 9-ére meg is történt.

⁸ Forrás: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/homeCom.do?language=HU&body=ENVI> (2011.04.06.)

⁹ Forrás: Az Irányelv eredeti szövege: <http://www.ess.co.at/HITERM/REGULATIONS/82-501-ec.html> (2011.04.06.)

¹⁰ Forrás: Bándi Gyula: Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása 33-36. oldal



1.2. Seveso II. Irányelv és módosításai

A veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyeinek ellenőrzéséről szóló 96/82/EK Tanácsi Irányelv 1997. február 3-án lépett hatályba és jelenleg is érvényben van. Az Irányelvvel kapcsolatos eddigi tapasztalatok, az egyre fejlődő technológia és a megváltozott politikai és gazdasági helyzet is közrejátszott a Seveso I. Irányelv újrafogalmazásában. A hatálybalépéstől számítva két évet kaptak a Tagok a nemzeti törvények megalkotására, azok alkalmazására és egyidejűleg a Seveso I. Irányelv visszavonására.

A súlyos ipari balesetek kockázatát minimalizálni kívánó Tagállamok megegyeztek abban, hogy a környezetvédelemmel kapcsolatos információkat minél szélesebb körben kell megismertetni a lakossággal, vagyis nagyobb hangsúlyt fektettek a nyilvánosság tájékoztatására. Egyetértettek továbbá abban is, hogy az új létesítmények (üzemrészek) telepítésének ellenőrzésén szigorítani kell, azok nem kerülhetnek túl közel lakott területekhez és egyéb objektumokhoz. A hatékonyabb megelőzés, felkészülés elősegítésére pedig egy egységes közösségi információs rendszert működtetnének, mely összegyűjtené az eddigi tapasztalatokat, illetve elemezné azokat.

Az új Irányelv hatálya kiszélesedett: „Ezt az irányelvet azokra az üzemekre kell alkalmazni, ahol veszélyes anyagok olyan mennyiségben vannak jelen, amely egyenlő vagy meghaladja a (...) felsorolt mennyiségeket.”¹¹ A veszélyes anyagok listája viszont lerövidült, de több osztályba sorolták azokat, pontosan meghatározva az egyes osztályok kritériumait. Nőtt az általános vezetési rendszer hatékonysága, mert az Irányelv kiegészítette azt a létesítményekben működő biztonsági védelmi rendszerekkel. A 16. cikk értelmében a Tagállamoknak illetékes hatóságokat kell kijelölni, melyek elvégzik az Irányelvben meghatározott általános vezetési feladatokat (ellenőrzés, felülvizsgálás, biztonsági jelentések fogadása, értékelése) és szükség esetén segítséget tudnak nyújtani az üzemeltetőnek műszaki, tudományos téren. Magyarországon ezt a feladatot az Országos, illetve Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóságok látják el. E felett áll az Illetékes Hatóságok Bizottsága,¹² melynek jogában áll az Irányelvvel kapcsolatos döntéseket hozni, illetve, melynek a Tagállamok kötelesek jelentést küldeni meghatározott esetekben (súlyos baleset bekövetkeztekor). A Bizottság feladata továbbá a már említett egységes

¹¹ Forrás: Az Irányelv hivatalos fordításának szövege: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:02:31996L0082:HU:PDF> (2010.12.05.)

¹² Forrás: Seveso II. Irányelv 21; 22. cikk



információs rendszer kidolgozása és felállítása, mely már megtörtént az olaszországi Isprában, a Polgári Védelmi és Biztonsági Intézetben¹³ működő Közös Kutatóközpont Súlyos Baleseti Veszélyek Irodájának létrehozásával.^{14 15}

Seveso II. Irányelv módosítására 2003-ban került sor, miután Európa újabb, óriási anyagi károkat okozó és egyre több emberéletet követelő, súlyos ipari baleseteket vészelt át. Ilyen baleset volt például, a 2000-ben bekövetkezett hollandiai (Enschede¹⁶), a 2001-es franciaországi (Toulouse¹⁷) és a szintén 2000-ben történt romániai cián-szennyezés is. 2003. december 31-én hatályba lépett tehát a 2003/105/EK Irányelv. Ez Magyarországon 2006-ban történt meg a 18/2006. Kormányrendelet hatályba lépésével.



3. ábra Az enschedei tűzijátékgyár felrobbanása, forrás: <http://www.radarheinrich.de/disaster/06-enschede/3-explosion/11.jpg> (2011.04.25.)

Az új Irányelv kiszélesítette a Seveso II. hatályát a veszélyes anyagok tekintetében, illetve a bányászati tárolási és feldolgozási tevékenységekre (a 2000-ben történt tiszai

¹³ Angol elnevezés: Institute for the Protection and the Security of the Citizen, IPSC

¹⁴ Jelenleg összesen 8 hasonló, EU által finanszírozott Kutatóközpont van, egységes elnevezésük: Joint Research Center, rövidítve: JRC

¹⁵ Forrás: <http://ipsc.jrc.ec.europa.eu/about.php?id=1> (2011.04.06.)

¹⁶ A hollandiai Enschedében található tűzijáték raktárban 2000. május 13-án kb. 100 tonna tűzijáték és petárda robbant fel. A robbanássorozatban 22 ember meghalt, és csaknem ezren megsérültek. Forrás: <http://www.origo.hu/nagyvilag/20020402enyhe.html> (2011.04.07.)

¹⁷ A toulouse-i AZote Fertilisant (AZF) műtrágyaipari alapanyagot gyártó üzem 221-es raktárában 2001. szeptember 21-én 300 tonna ammónium-nitrát robbant fel. A robbanássorozatban 30 ember meghalt és 2500 megsérültek. Forrás: http://hirszerzo.hu/kulfold/98916_megkezdodott_a_2001es_toulousei_robbanas_mi (2011.04.07.)



cianid-szennyezés hatására), valamint egyes hulladéklerakókra is. Némileg bővült a biztonsági jelentések tartalma, melyben eztán szerepelnie kellett a kidolgozásában résztvevő szervezeteket is. Az Irányelv módosítása kitért a terület felhasználás problémájára is, vagyis meghatározta, hogy új létesítmény építése, illetve egy régebbi bővítése csakis úgy lehetséges, hogy az ne növelje az embereket érintő kockázatot. Ezzel a kitéttel az Irányelv a társadalmi biztonság egy magasabb lépcsőfokára ugrott, részben megakadályozva a súlyos ipari balesetek emberekre gyakorolt hatásának kifejtését. Ennek érdekében a Bizottság is új feladatokat kapott, melyek szerint 2006. végéig felül kellett vizsgálniuk (szorosan együttműködve a Tagállamokkal) a biztonsági jelentések kritériumait, tartalmát, illetve ki kellett dolgozni az üzemek és egyéb területek számára egy műszaki adatbázist, melynek a kockázati adatokat, forgatókönyveket kellett tartalmaznia.¹⁸

2010. decemberében az Irányelvet felülvizsgáló bizottság javaslatot nyújtott be a Seveso II. Irányelv újabb módosítására. A tervezet tárgyalása a magyar elnökség alatt kezdődött meg Brüsszelben. Az új módosítást valószínűleg már Seveso III. Irányelvnék fogják nevezni. A Seveso II. Irányelv bevezetése óta hozzávetőlegesen 20%-kal csökkent¹⁹ a súlyos balesetek száma, mely bizonyítja az Irányelv eredményességét. Azonban a tapasztalatok azt mutatták, hogy összhangba kell hozni az Irányelvet az ENSZ EGB Aarhusi Egyezményével,²⁰ valamint az anyagok és keverékek osztályozásáról, címkézéséről és csomagolásáról szóló 2008/1272/EK rendelettel. Az új tervezet kiemeli a Seveso II. Irányelv 1. mellékletének összehangolását a 2008/1272/EK rendelettel, melyben a különböző veszélyek besorolása (fizikai, egészségügyi és környezeti veszély) és azok tartalma pontosabban van kidolgozva. Az Aarhusi Egyezmény alapelveihez is igazodik a tervezet, megjelenik benne a nyilvánosság döntéshozatalban való részvétele, a nyilvános konzultáció, illetve az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosítása is. A nyilvánosság tájékoztatására a Seveso III. tervezetében megjelent egy új eszközrendszer: az elektronikus információszolgáltatás, mely egy gyorsabb és hatékonyabb tájékoztatási formát biztosít a

¹⁸ Forrás: <http://www.epy.it/hu/normativak/pdf/2003.105.EKhu.pdf> (2011.04.10.)

¹⁹ Katasztrófavédelem folyóirat LIII. Évfolyam 2. szám, 2011. február, 26. o. Dr. Vass Gyula t. Ezredes főosztályvezető – Előkészületben a Seveso III. Irányelv c. cikke, 2. bekezdés

²⁰ Az Aarhusi Egyezményt 1998-ban hozta létre az ENSZ EGB az európai civil környezetvédő szervezetek együttműködésével. Az Egyezményt Magyarország is ratifikálta és hatálybalépését követően (2001.10.30.) a 2001. évi LXXXI. törvénnyel integrálta a belső jogrendbe. Három fő alapelvét: "a környezeti információhoz való hozzájutás", "a nyilvánosság döntéshozatalban való részvétele" és "az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés" az Európai Unió is beépítette saját jogrendjébe Irányelvek formájában (2003/4/EK, 2003/35/EK). Forrás: http://civilkontroll.gyor.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=363:miert-pont-aarhus-&catid=10:aarhusi-egyezmeny&Itemid=12 (2011.04.10.)



hatóságoknak. Az Irányelv területét is kiszélesítenék, a földalatti gáztározók, valamint újabb veszélyes anyagok és keverékek kerülnének a hatálya alá. A tervezet pontosítja egyebek mellett a dominóhatásról szóló rendelkezéseket, és az illetékes hatóság kijelölésére vonatkozó pontokat. Újdonságként körvonalazódik a tervezetben egy, a Bizottság által összehívott fórum, melynek tagjai a tagállamok illetékes hatóságainak képviselői lennének, és feladata egy szankcionálási mechanizmus kidolgozása lenne. A tervezet előreláthatóan 2015. június 1-jén lépne hatályba.²¹

2. ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának Egyezménye az ipari balesetek országhatárokon túli hatásairól (1992.)

Az 1947-ben létrehozott, ma már 56 taggal rendelkező ENSZ EGB az ENSZ egyik regionális bizottsága, melynek fő feladata a gazdaság régióon belüli erősítése, illetve a régióon kívüli gazdasági kapcsolatok fenntartása, létesítése. A bizottság a Gazdasági és Szociális Tanácsnak köteles jelenteni. Tevékenysége nem csak a gazdasági területekre korlátozódik, céljai közt szerepel a nemzetközi kereskedelem fejlesztése, az országok közti kapcsolatok erősítése, és többek között a környezet megvédése is. A szervezet szabályrendszereit, egyezményeit ennek fényében hozzák létre, melyek betartását azokról az országokról várják el, melyek ratifikálták azokat.²²

Az 1992 márciusában, Helsinkiben elfogadott nemzetközi egyezmény célja az ipari balesetek országhatárokon túli hatásainak megelőzése, azokra való felkészülése, elhárítása, valamint az ipari balesetet szenvedett részes felek kérésre történő műszaki segítség, tanácsadás nyújtása.²³ Az Egyezmény sok tekintetben támaszkodik a Seveso. I Irányelv pontjaira, valamint a Seveso II. Irányelvet előkészítő dokumentumokra, hatálybalépésekor (2000.) az EU-ban már a Seveso II. Direktíva volt érvényben. Magyarországon az Egyezményt a 128/2001. (VII. 13.) Kormányrendelet hirdette ki, melyben megtalálható az Egyezmény hiteles magyar fordítása is. Ahogy azt már említettem, az Egyezmény sok tekintetben támaszkodik a Seveso I. Irányelv elemeire, ám az Egyezményben is megfogalmazott ipari baleset definíciója eltér az Irányelvben meghatározottól.

²¹ Forrás: Katasztrófavédelem folyóirat LIII. Évfolyam 2. szám, 2011. február, 26-27. o.. Dr. Vass Gyula t. Ezredes főosztályvezető – Előkészületben a Seveso III.. Irányelv c. cikke

²² Forrás: <http://www.unece.org/about/about.htm> (2011.04.10.)

²³ Pellérdi Rezső- Halász László- Földi László: Katasztrófavédelem I. Egyetemi jegyzet, 766. o.



„**Ipari baleset:** olyan esemény, amely veszélyes anyagokkal folytatott bármilyen tevékenység során bekövetkezett ellenőrizhetetlen folyamat eredménye, akár valamely létesítményben, például gyártás, felhasználás, tárolás, kezelés vagy ártalmatlanítás közben, vagy szállítás során” bizonyos speciális feltételek függvényében. Ebbe beletartozik a közlekedési balesetek során kialakult veszélyhelyzet elhárítása, illetve kezelése is, ami a Seveso Irányelvekben nincs benne.

Az Egyezmény célja is eltér lényegében a Seveso Irányelv céljaitól. Az Egyezmény fő feladatának a nemzetközi együttműködés erősítését, a közös felkészülés lehetőségének megalapozását tekinti, melynek tárgyát képezi a súlyos ipari balesetekre való felkészülés, és az ezzel kapcsolatos információcsere. Elsődleges szempontja a társadalom biztonságának erősítése, az emberek és a környezet védelme, de a nemzetközi politikai szintéren is rendkívüli kényelmetlenségeket okozhatnak a súlyos ipari balesetek, amennyiben hatásai áttekintődnek egy másik ország területére.

3. A Seveso irányelvek beépülése a magyar jogrendbe

Az európai integráció feltétele volt az Uniós szabályozások jogharmonizációja, mely természetesen a Seveso II. Irányelvre is vonatkozott. Magyarországon ez a folyamat sikeresen lezajlott és 2004-óta az Európai Unió tagjai vagyunk. Magyarországon érdemben a következő rendelkezések foglalkoznak az irányelvekkel: 1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről, a 2006. évi VIII. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény módosításáról, illetve a 18/2006. (I. 26.) Korm. rendelet a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről, valamint a 2/2001. (I. 17.) Kormányrendelet.

3.1. 1999. évi LXXIV. Törvény és a 2006. évi VIII. Törvény

A katasztrófavédelem megreformálására már a rendszerváltás előtt is megfogalmazódott az igény. Az első átfogó törvényt azonban csak 1999-ben fogadta el az Országgyűlés, 2000. január 1-jei hatálybalépéssel. A katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni



védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény elsődlegesen a katasztrófavédelemben résztvevő szervek munkáját hangolja össze, pontosan meghatározva feladatkörüket a védekezésre való felkészülésben, irányításban, valamint tisztázza az ezzel kapcsolatos alapfogalmakat is.

A hatékonyság érdekében a törvény alapján jött létre az Országos Katasztrófavédelmi Igazgatóság (továbbiakban OKF), és a Kormányzati Koordinációs Bizottság (továbbiakban KKB) is. Ezek a szervezetek a törvény értelmében kötelesek együttműködni a polgári védelmi szervezetekkel, katasztrófavédelmi szervezetekkel, az önkormányzati tűzoltóságokkal, gazdálkodó szervezetekkel és természetesen a Magyar Honvédséggel.²⁴

Megjegyezzük, hogy a sorkatonaság felfüggesztésével a Magyar Honvédség katasztrófák elleni védekezésben, illetve következményeinek felszámolásában meghatározott szerepe és feladata nem szűnt meg. Az évente jelentkező árvizek alkalmával a lakosság számíthat segítségükre, de példaértékűnek tekintendők az ajkai vörösiszap-katasztrófa során végrehajtott tevékenységük is.



4. ábra Torna-patak új hídja, forrás: http://www.naplo-online.hu/fooldal-nap_temai/20101102_hid (2011.04.18.)

²⁴ Pellérdi Rezső- Halász László- Földi László: Katasztrófavédelem I. Egyetemi jegyzet 491. oldal



A 4. ábrán a Torna-patakra épített ideiglenes híd látható, melyet cölöpözéssel egy hét alatt megépítettek a katonák. A híd megépítésére azért volt szükség, mert a Kolontáriak sűrűn használták elődjét, melyet azonban a vörös áradat lerombolt.²⁵

Nem csak a különböző szintű szervezeteknek vannak feladataik, kötelességeik a katasztrófavédelemben, hiszen a törvény kimondja, hogy minden állampolgárnak jeleznie kell a közelgő (vagy már bekövetkezett) katasztrófát és segítenie kell a védekezési munkálatokat: 1§ (2) „Minden állampolgárnak (...) joga és kötelessége, hogy közreműködjön a katasztrófavédelemben.” /Katasztrófavédelmi törvény/

Az Értelmező rendelkezésekben meghatározott definíciókat először ebben a törvényben összegezték Magyarországon. Elsők közt fogalmazták meg (e. pontban) a katasztrófa definícióját, melyben az is szerepel, hogy egy esetleges katasztrófa bekövetkeztekor a kormány szükségállapotot, illetve veszélyhelyzetet rendelhet el az egész ország, vagy egy régió területén.²⁶ Az októberi vörösiszap-katasztrófánál is ez történt: a Kormány Veszprém megye, Győr-Moson-Sopron megye és Vas megye területére veszélyhelyzetet hirdetett ki, melyet Veszprém megye esetében meg is hosszabbított.

A törvény hatálya alá nem tartozó nukleáris létesítmények szabályozására külön törvény vonatkozik, ahogyan a bányászati tevékenységekre, hulladéklerakókra és a veszélyes anyagok szállítására is. Jelen törvény módosítására 2006-ban került sor, miután az Európai Unió módosította a súlyos ipari balesetek elleni védekezéssel szülő Irányelvét (96/82/EK Direktíva) a 2003/105/EK Irányelvvel, illetve, miután Magyarország EU tag lett. Így a Kat. kiegészült a 2003/105/EK Irányelv már említett módosításaival, illetve pontosították a törvényben meghatározott definíciókat.²⁷

A Katasztrófavédelmi törvény ismételt módosítása illetve új katasztrófa törvény megalkotása már 2010 végén szóba került. A szakemberek szerint ugyanis a 10 éves tapasztalat azt mutatja, hogy szükséges az egyes definíciók pontosítása, és nem utolsósorban a törvény összehangolása a technológiai fejlődéssel.

A vörösiszap-katasztrófa kapcsán növekedett az igény a törvény módosítására. Az év elején publikált szabályozási koncepcióban leszögezik, hogy a katasztrófavédelmi szervezetek működése megfelelő, és az évek során igazolhatóan jó. Ugyanez vonatkozik a tervezési és irányítási rendszerekre is.

²⁵ Forrás: http://www.naplo-online.hu/fooldal-nap_temai/20101102_hid (2011.04.18.)

²⁶ Pellérdi Rezső- Halász László- Földi László: Katasztrófavédelem I. Egyetemi jegyzet 492. oldal

²⁷ Pellérdi Rezső- Halász László- Földi László: Katasztrófavédelem I. Egyetemi jegyzet 660. oldal



Az igényelt, főként eszköz-fejlesztések listája azonban egyre nő. A dokumentum szerint fontos lenne az úgy nevezett küszöb alatti²⁸ üzemek szigorúbb ellenőrzése, ugyanis az elmúlt években leginkább ilyen típusú üzemek okoztak balesetet (a vörösiszap-katasztrófát okozó üzem is ilyen típusú).



5. ábra Kolontár 2010.10.05-én, forrás:

http://www.boston.com/bigpicture/2010/10/a_flood_of_toxic_sludge.html (2010.10.07.)

A dokumentum kitér továbbá a katasztrófa-alap létrehozására, a lakosság hatékonyabb felkészítésére és egyéb mellett a veszélyes anyagok közúti szállításának problémáira is.²⁹ A fentiekben jelzett változtatási koncepció manifesztálódott a 2011 szeptemberében az Országgyűlés által elfogadott 2011. évi CXXVIII. törvényben.

3. 2. A 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról

Az Országgyűlés, a lakosság biztonságának és biztonságérzetének növelése céljából, a természeti és civilizációs katasztrófák elleni védekezés hatékonyságának fokozása, a katasztrófavédelmi szervezetrendszer erősítése, a katasztrófavédelmi

²⁸ Seveso II. szabályrendszer csak alsó és felső küszöbértékű üzemekre vonatkozik, a veszélyes anyagokat felhasználó, de nem az Irányelv hatálya alá tartozó üzemeket nevezzük küszöb alattinak.

²⁹ Forrás: http://www.katasztrofavedelem.hu/letoltes/jogszabalyok/katasztrofavedelmi_koncepcio.pdf (2011.04.10.)



intézkedések eredményességének növelése érdekében az Alaptörvény végrehajtására, az Alaptörvény XXXI. cikk (5) és (6) bekezdése, 53. cikke és 54. cikke alapján a megalkotta a 2011. évi CXXVIII. törvényt a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról. A törvényben, hasonlóan az előző 1999. évi LXXIV. Törvényhez, a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéssel kapcsolatos szabályozás a törvény IV. fejezetében kapott helyet. Részletesen szabályozza a veszélyes üzemek létesítésével, üzemeltetésével kapcsolatos engedélyezési eljárásokat, meghatározza a technológiában bekövetkezett változásokról való jelentési kötelezettséget.

A jogszabály bevezeti a katasztrófavédelmi bírság fogalmát, kiszabásának rendjét, szigorítja az ellenőrzéseket. A tervezéssel kapcsolatban rögzíti, hogy a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek következményeinek csökkentésére az üzemeltetőnek a belső védelmi tervben, míg az érintett állami és önkormányzati szervek veszélyes anyagokkal foglalkozó üzemek kívüli feladatait a külső védelmi tervben kell meghatározni. Új elemként jelenik meg a törvényben a küszöbérték alatti üzemekre vonatkozó szabályozás

KÖVETKEZTETÉSEK

A súlyos ipari balesetek megakadályozásának szabályozása több fórumon, több szinten zajlik. A Seveso I. EK Irányelvnek köszönhetően megindult egy folyamatos fejlődési tendencia az újdonságok jogszabályokba integrálásának érdekében a súlyos ipari balesetek megelőzése kapcsán. Ez a tendencia más szervezetekre is kihatott, hiszen nem csak az Európai Unió, hanem az Egyesült Nemzetek Szervezete is kialakította saját jogi szabályrendszerét ezen a területen. A Seveso Irányelvektől lényegesen megkülönbözteti az ENSZ EGB Helsinkii Egyezményét, hogy utóbbi a súlyos ipari balesetek országhatáron túli hatásaival foglalkozik valamint az Irányelvektől eltérően, magába foglalja a közlekedési balesetekkel kapcsolatos veszélyhelyzet-kezelési intézkedéseket is.

Magyarország mind az Uniós, mind pedig az ENSZ EGB szabályrendszerét integrálta belső jogrendjébe. Így a súlyos ipari balesetek megelőzésének, és hatásainak csökkentése érdekében hozott szabályok tekintetében hazánk egy szerteágazó rendszer része, melynek fejlesztése és megújítása az EU soros elnökség posztjából fakadóan fontos feladatává vált. Az új katasztrófavédelmi törvényben jelentős szerepet kapott a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezés szabályozásának szigorítása, melynek fő iniciálója a tavalyi vörösiszap katasztrófa volt.



A jogszabályalkotás természetesen folytatódik. A törvényi felhatalmazás alapján a közeljövőben megjelenő kormány és miniszteri rendeletekkel megtörténik a szakterület részletes szabályozása.

HIVATKOZOTT JOGSZABÁLYOK

- 82/501/EGK Tanácsi Irányelv az egyes ipari tevékenységekkel járó súlyos baleset kockázatáról (Seveso I.)
- 96/82/EK Tanácsi Irányelv a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyeinek ellenőrzéséről (Seveso II.)
- 2003/105/EK Irányelv a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyeinek ellenőrzéséről szóló 96/82/EK tanácsi irányelv módosításáról
- 2008/127/EK Irányelv a 91/414/EGK tanácsi irányelv egyes hatóanyagok felvétele céljából történő módosításáról
- ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának Egyezménye az ipari balesetek országhatárokon túli hatásairól (1992.)
- 1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről
- 2006. évi VIII. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény módosításáról
- 2/2001. (I. 17.) Kormányrendelet a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről
- 128/2001. (VII. 13.) Kormányrendelet az Egyesült Nemzetek Szervezetének Európai Gazdasági Bizottsága keretében létrejött, az Ipari Balesetek Országhatáron Túli Hatásairól szóló, Helsinkiben, 1992. március 17-én kelt Egyezmény kihirdetéséről
- 18/2006. (I. 26.) Korm. rendelet a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről
- 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról

HIVATKOZOTT IRODALOM

- Gondolatok és vélemények a biztonságunkról – A biztonságkultúra kérdései, TIT HABE, Budapest 2008., Dr. VÁMOSI Zoltán: A biztonság, biztonságpolitika és biztonságkultúra összefüggései, 11. oldal
- Dr. HORNYACSEK Júlia: A települési védelmi képességek a katasztrófa-kihívások tükrében, A települések katasztrófa-elhárítási feladatai, a végrehajtáshoz szükséges helyi védelmi képesség alapvető területei, azok kialakításának folyamata. „Biztonságunk érdekében” Oktatási- és Tanácsadó Tudományos Egyesület Budapest, 2011. ISBN: 978-963-08-2606-8
- PELLÉRDI Rezső- Halász László- Földi László: Katasztrófavédelem I. Egyetemi jegyzet, 466. o.
- BÁNDI Gyula: Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása, 1999. Budapest, 425-426. oldal
- Dr. VARGA Imre nyá. mk. pv. ezredes, Seveso Irányelvek című előadása (ppt) (2010.10.22.)
- BÁNDI Gyula: Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása 33-36. oldal
- PELLÉRDI Rezső- Halász László- Földi László: Katasztrófavédelem I. Egyetemi jegyzet, 766. o