

A SEVESO III. IRÁNYELV MAGYARORSZÁGI ADAPTÁLÁSÁNAK VÁRHATÓ HATÁSAI A VESZÉLYES ÜZEMEKRE ÉS A HATÓSÁG FELADATAIRA**II. RÉSZ – A MÓDOSÍTÁSOK VÁRHATÓ HATÁSAI****THE PROBABLE EFFECTS OF THE HUNGARIAN ADAPTATION OF THE SEVESO III. DIRECTIVE ON DANGEROUS ESTABLISHMENTS AND ON THE TASKS OF THE AUTHORITY****PART II. – THE PROBABLE EFFECTS OF THE MODIFICATIONS**

Az Európai Unióban a veszélyes ipari balesetek megelőzésével, hatásaik csökkentésével kapcsolatos egységes szabályozás kialakításaként létrejött a Seveso irányelv, melyet a később bekövetkezett ipari katasztrófák hatására többször módosítottak. Majd amikor az új CLP¹ rendszer bevezetésre került szükségessé vált az irányelv e rendszerhez történő hozzáigazítása. Így már nem volt elegendő az addigi Seveso II. irányelv újbóli módosítása, hanem egy új Seveso III. irányelv került megalkotásra és elfogadásra. Ennek legfőbb eleme a veszélyes anyagok listájának és a veszélyességi kategóriáknak az összehangolása a CLP rendszerrel, mely változásokat okozhat a veszélyes üzemek besorolásában.

A cikksorozat második részének célja annak bemutatása, hogy a Seveso III. irányelv magyarországi adaptációja várhatóan miként hat majd hazánkban a veszélyes ipari üzemek számának és az általuk folytatott tevékenységnek alakulására, illetve a hatóság feladataira.

On the developing of the standardized regulation, related to the prevention of accidents in dangerous plants and to the reduction of their effects in the European Union the Seveso directive came off, which has been modified several times due to the later occurred industrial disasters. Then with the entering of the new CLP¹ system the directive needed to be adapted to it. So the re-amending of the Seveso II. directive was not enough, but a new Seveso III. directive was created and accepted. The main element of this is the harmonization of the dangerous substances and hazard categories with the CLP system, which can cause changes in the classification of dangerous establishments.

The aim of the second part of the series of articles is to present how the adaptation of the Seveso III. directive in Hungary may probably affect the number and the activity of dangerous establishments or rather the tasks of the authority.

1. BEVEZETÉS

A cikksorozat első részében bemutatásra került, hogy a különböző súlyos ipari balesetek hatására miként változtak az Európai Unióban az ipari balesetek megelőzését, hatásaik csökkentését célzó rendelkezések. Ismertetésre kerültek az új Seveso III. irányelvvvel bevezetésre kerülő azon főbb módosítások, melyek hatással lehetnek a veszélyes üzemek számának alakulására, továbbá az üzemeltetők és a veszélyes üzemek engedélyezését és felügyeletét végző hatóság tevékenységére.

¹ az anyagok és keverékek osztályozásáról, címkézéséről és csomagolásáról szóló 1272/2008/EK rendelet; Regulation (EC) No 1272/2008 on classification, labelling and packaging of substances and mixtures

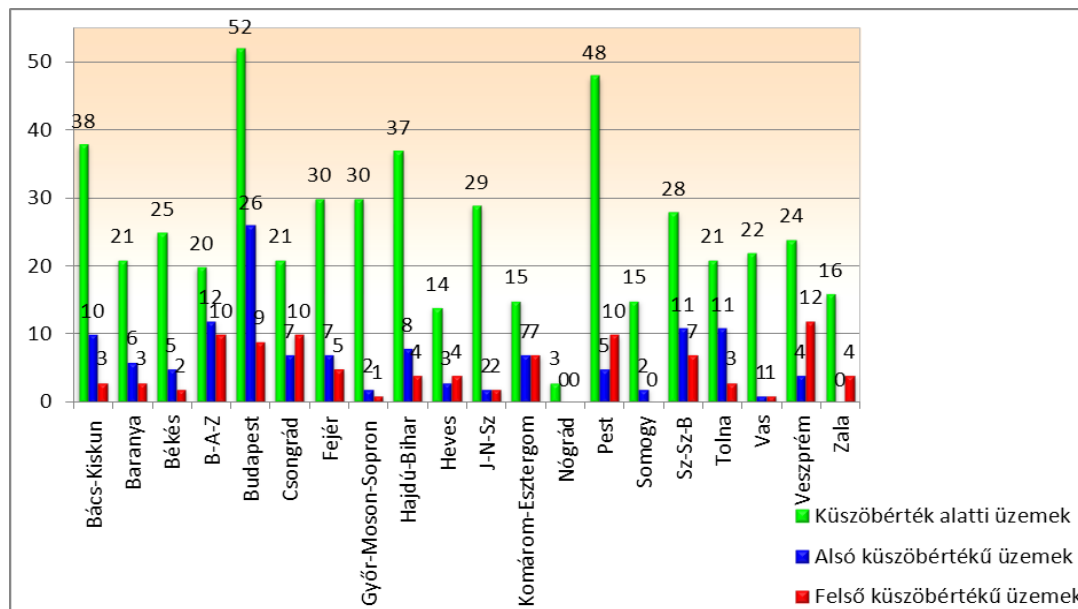
A cikksorozat második részében – a vonatkozó irodalmak elemzésével, valamint a munkám során gyűjtött anyagok és szerzett tapasztalatok felhasználásával – célom annak bemutatása, hogy a Seveso III. irányelv magyarországi adaptációja várhatóan milyen hatással lesz a veszélyes ipari üzemek tevékenységének alakulására, illetve a hatóság feladataira. Jelen cikkben a várhatóan hazánkat is érintő módosításokat és lehetséges következményeket mutatom be.

2. A HAZAI SZABÁLYOZÁS JELENLEGI HELYZETE

Magyarország integrálta jogrendjébe a Seveso II. irányelvet, ennek eredményeképp megalkotásra kerültek a katasztrófavédelemmel és a veszélyes üzemekkel kapcsolatos jogszabályok, melyek a Seveso II. későbbi módosításainak megfelelően szintén átdolgozásra kerültek. Az új Alaptörvényben foglaltak végrehajtása érdekében 2011-ben új törvény és hozzá kapcsolódó kormányrendelet készült, melynek célja a lakosság biztonságának növelése, a katasztrófák elleni hatékonyabb védekezés, továbbá a katasztrófavédelmi szervezetrendszer erősítése. [1] Ez a 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról (Kat. tv.), valamint a 219/2011. (X. 20.) Korm. rendelet a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről (Korm. rendelet). A szabályozás egyértelműen meghatározza mind az érintett tevékenységek körét, mind pedig a kormányzatra, az önkormányzatokra és az üzemeltetőkre háruló megelőzéssel, felkészüléssel és elhárítással kapcsolatos kötelezettségeket, továbbá meghatározza a veszélyes üzemek engedélyezésével és felügyeletével összefüggő hatósági feladatokat. [1] [2] Emellett kibővíti és részletesebben meghatározza a hatóság hatáskörét és feladatait, valamint már nem a katasztrófavédelem központi szervét nevezi meg hatóságként, hanem magát a hivatásos katasztrófavédelmi szervet. Ezzel a hatósági jogkörök az országos szintről a területi szintre kerültek, ami azt jelenti, hogy a veszélyes üzemekkel összefüggő hatósági tevékenységet Fővárosi, illetve megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóságok végzik, melyhez kapcsolódóan egyes eljárási cselekményeket (pl.: helyszíni szemlék, üzemek azonosítása) a helyi szintű szervezeti egységek (Katasztrófavédelmi Kirendeltségek) hajtják végre (együtt: hatóság). A feladatok így módon való ledelegálásával lehetővé válik azok hatékonyabb elosztása, továbbá az is, hogy a saját illetékességi területükön nagyobb helyismerettel rendelkező helyi szervek is hatósági jogkörrel működjenek közre a veszélyes üzemekkel kapcsolatos azonosítási és ellenőrzési tevékenységekben. Ez pozitív hatással van az ipari balesetek megelőzésével és kivédésével kapcsolatos tevékenységek hatékonyságára, valamint a veszélyes anyagokat használó üzemek nyilvántartásához, felügyeletéhez kapcsolódó feladatok elvégzésére. [2] [3] Továbbá, míg az eddigi szabályozás csak az alsó, illetve felső küszöbértékű veszélyes üzemeket különböztette meg, addig az új szabályozás bevezeti az ún. „küszöbérték alatti üzem” fogalmát. Ezek közé azok az üzemek tartoznak, amelyeknél a jelen lévő veszélyes anyagok mennyisége eléri vagy meghaladja a Korm. rendelet 1. melléklete 1. illetve 2. táblázatában meghatározott alsó küszöbérték egynegyedét, valamint ebbe a kategóriába tartoznak az ún. „kiemelten kezelendő létesítmények” is. [1] Ezen üzemsorozat bevezetése az Európai Unióban érvényben lévőnél szigorúbb szabályozást jelent. Ezzel kibővül azon üzemek köre, melyek a jogszabályok hatálya alá esnek és melyekre így a katasztrófavédelem szerveinek figyelmet kell fordítaniuk. [4] Olyannyira, hogy az új jogszabály 2012. évi bevezetése óta a hatóság több mint 1400 üzemasztási eljárást indított meg [5] és a jelenlegi adatok szerint 509 db küszöbérték alatti üzem került a szabályozás hatálya alá, így hazánkban a BM OKF honlapján elérhető legfrissebb adatok szerint 735 db, a Seveso hatálya alá tartozó veszélyes üzem található. [6] (A veszélyes üzemek meggyéknéti elosztását az 1. sz. ábra mutatja.)

H A D T U D O M Á N Y I S Z E M L E

SZENDI Rebeka

Budapest, 2014.
7. évfolyam 2. szám

1. ábra: A veszélyes üzemek megyénkénti eloszlása (készült: [6] alapján)

3. A MÓDOSÍTÁSOK VÁRHATÓ HATÁSAI

Az EU munkacsoport a Seveso irányelv változtatásainak kidolgozása során figyelembe vette az Európai Bizottság – Környezeti Főigazgatóságának (EC DG Environment) jelentését, melyben az irányelv módosításának lehetséges hatásait vizsgálja. A jelentésben három lehetséges opció („nem cselekvés” – tehát nincs változás az irányelvben, „kulcsmódosítások” egyes rendelkezések tisztázása és korszerűsítése érdekében és „ambiciózusabb változtatások és javítások” az irányelvben) várható gazdasági és védelmi szintet érintő következményeit igyekeztek meghatározni mind az irányelv rendelkező részében, mind az I. számú mellékletben eszközölendő módosítások vonatkozásában. [7] A felvázolt opciókban foglaltak segítséget nyújtottak a munkacsoportnak az irányelv változtatásaira irányuló javaslatok kialakításához.

Jelen cikkben azokat a módosításokat és várható következményeket mutatom be, melyek hazánkban is érinthetik az üzemeket, illetve a hatóságokat. Ezek közül legfontosabbak: az irányelv hatálya alá tartozó üzemek számának esetleges növekedése, illetve az üzemeltetők és a hatóság költségeinek várható alakulásából adódó gazdasági hatások.

3.1. AZ ÜZEMEK SZÁMÁNAK VÁRHATÓ ALAKULÁSA

Az üzemek számának alakulására főként az irányelv hatályának kiterjesztése, illetve az egyes veszélyes anyag kategóriák és a nevesített anyagok listájának változása lehet befolyással.

A földalatti, természetes rétegekben való gáztárolás Seveso hatálya alá kerülése vélhetően hazánkban nem fogja az üzemek számának emelkedését okozni, mivel azok a telephelyek, melyeken ilyen tevékenységet végeznek jelenleg is a szabályozás hatálya alá tartoznak.

Mivel hazánkban a 2012. január 1-ével megjelenő Kat. tv. hatálya alóli kivételek közé már csak „a veszélyes anyagoknak a veszélyes anyagokkal foglalkozó üzemeken kívüli közúti, vasúti, légi, vagy vízi szállítása” tartozik „a szállítás közbeni ideiglenes tárolás” pedig kikerült a törvény e pontjából, így a Seveso III-ban megjelenő, ez irányú szigorítás az üzemek számára nem lesz kihatással.

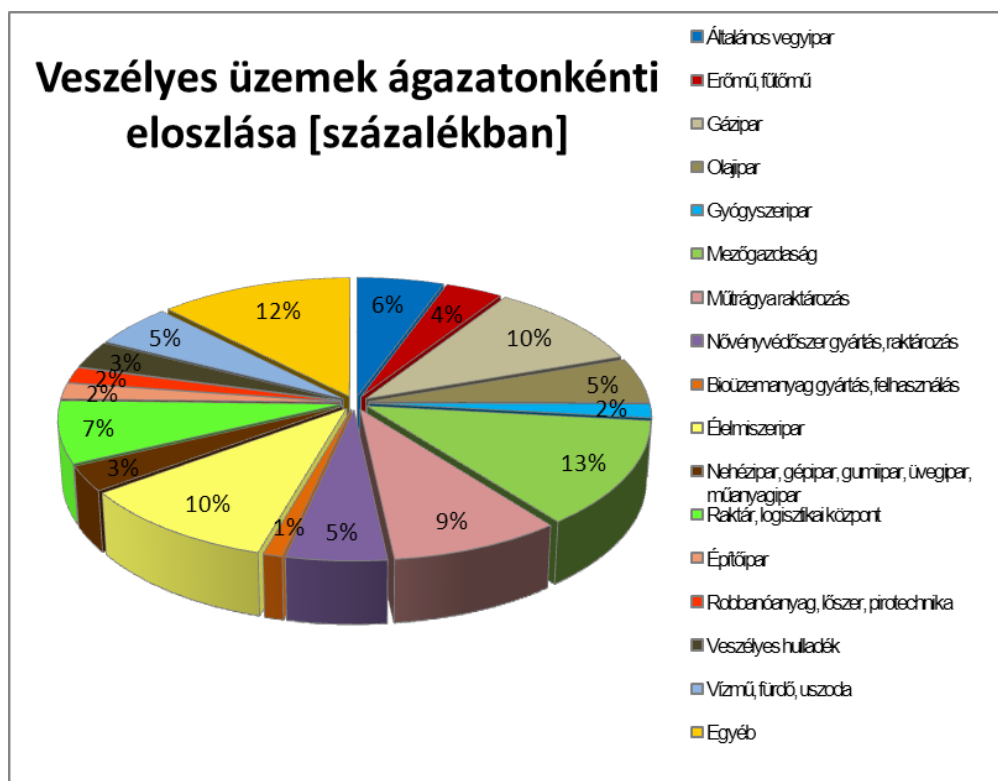
H A D T U D O M Á N Y I S Z E M L E

SZENDI Rebeka

Budapest, 2014.
7. évfolyam 2. szám

Az – EU munkacsoport felmérései alapján – a tűzveszélyes aeroszolok kategóriájának bevezetése az éppen az egyes küszöbértékek alá tartozó telephelyek besorolását változtathatja meg. [8] Bár az aeroszolok eddig is a szabályozás hatálya alá tartoztak, mint „fokozottan tűzveszélyes cseppfolyósított gázok (beleértve a cseppfolyósított szénhidrogén gázokat) és a földgáz” nevesített anyag a hozzájuk tartozó 50/200t határérték pedig 150/500t-ra emelkedett, hazánkban az új tűzveszélyes aeroszolok kategória bevezetése a nagyobb logisztikai központok Seveso hatálya alá kerülését eredményezheti. [9] Mivel azonban ez az ágazat a veszélyes üzemek kb. 7%-át teszi ki [10] az üzenek számának jelentős növekedése nem valószínű. (A veszélyes üzemek ágazatonkénti eloszlását lásd 2. sz. ábra.)

Az egészségügyi veszélyek vonatkozásában – az EU munkacsoport felmérése szerint – az új kategóriák kialakításával a szájon át történő expozíciónál a hatály kismértékű kiszélesedése, míg bőrön át és gőz belélegzésével való expozíciónál a hatály kismértékű csökkenése várható. A hazánkban lévő nagyobb, toxikus anyagokat is tároló, illetve felhasználó létesítmények többnyire már a szabályozás hatálya alá tartoznak [9] (pl.: nagyobb gyógyszergyárak és vegyi üzemek, raktárak). Így leginkább azok a telephelyek válhatnak küszöbös üzemekké, ahol olyan egészségre ártalmas anyagok fordulnak elő nagyobb mennyiségben, melyekre a Seveso irányelv ez idáig nem vonatkozott (ide tartozhatnak még a növényvédőszer gyártással és raktározással foglalkozó létesítmények, vagy a kisebb vegyi anyag raktárak). Ágazati részesedésüket tekintve azonban a változás az üzemek számát vélhetően nem növeli meg jelentősen.



2. ábra: A veszélyes üzemek ágazatonkénti eloszlása (készült: [10] alapján)

A nehéz fűtőolajok bevétele a nevesített anyagok listájába – az EC DG Environment hatásértékelése szerint – főként a nagy energia felhasználókra, mint az erőművek és a cementgyárak, lehet hatással. A nehéz fűtőolaj ugyanis csak fejlett kürtőgáz tisztító rendszerrel rendelkező kazánokban égethető el magas kén és egyéb környezetszennyező összetevő tartalma miatt, ez pedig behatárolja a fogyasztókat. A nagy erőműveknél előforduló tipikus tartálméreteket – a nehéz

fűtőolajt felhasználó üzemeknél – minimum az alsó küszöbérték alá kerülést eredményezhetik. Ugyanígy minimum alsó küszöbérték alá kerülhetnek a cementgyárak is, ugyanis a legtöbbjük legalább gyorstartalékként tárol nehéz fűtőolajt. A tárolással foglalkozó telephelyek – a speciális tároló berendezések szükségessége miatt – többnyire a nagyobb, már a Seveso hatálya alá tartozó üzemek körében találhatóak, a kisebb energiafelhasználók pedig jellemzően inkább megnövelik a beszállítások gyakoriságát, hogy a tárolt mennyiség ne haladja meg a küszöbértéket. [7] A hazai viszonyokat vizsgálva elmondható, hogy a jellemzően üzemyagtárolással foglalkozó telephelyek, csakúgy, mint az erőművek jelenleg is a szabályozás hatálya alá esnek, ezért nem várható az üzemek számának jelentős növekedése.

A vízmentes ammónia egyik fő felhasználási területe a különböző hűtőházakban hűtőközegként való alkalmazás (bár lassan sok helyen felváltják a különböző kevésbé veszélyes és kisebb gépészeti rendszert igénylő hűtőközegek pl.: R404A, R410A stb.). Az R23 mondattal jellemzett mérgező tulajdonsága miatt a jelenlegi szabályozás a mérgező anyagok osztályába sorolja, melynél a küszöbértékek 50t, illetve 200t (az R10-es „kevésbé tűzveszélyes”, és az R50-es: „nagyon mérgező a vízi szervezetekre” tulajdonságaihoz tartozó küszöbértékek ennél magasabbak). Az új Seveso III. irányelvben a vízmentes ammónia bekerül a nevesített anyagok közé a küszöbértékek azonban változatlanok maradnak (50/200t). A hazai szabályozás az uniósnál szigorúbb és már 1t ammónia jelenléte esetén az adott üzemet az ún. kiemelten kezelendő létesítmények közé sorolja. Mivel ezek a létesítmények már a jogszabály hatálya alá tartoznak, ez a módosítás vélhetően nem eredményezi az üzemek számának megváltozását.

A fent bemutatott következtetések azt mutatják, hogy a Seveso irányelvben végrehajtott legtöbb módosítás várhatóan nem eredményezi az irányelv hatálya alá tartozó üzemek számának növekedését, mindemellett némely változtatás a veszélyes üzemek számának kisebb emelkedését okozhatja. Egy – az üzemek körében végzett – felmérés hazánkban is pontosabb képet adhatna arról, miképp készülnek fel a különböző státuszú veszélyes üzemek a bekövetkező változásokra, milyen intézkedéseket hoznak adott esetben annak érdekében, hogy jelenlegi státuszuk megmaradjon.

3.2. VÁRHATÓ GAZDASÁGI HATÁSOK

Előzőekből látható, hogy ha nem is jelentős mértékben, de az említett módosítások várhatóan az üzemek számának növekedését eredményezik. Ebben az esetben a hozzájuk kapcsolódó ellenőrzési és felügyeleti tevékenységek számának emelkedésével, újabb feladatok hárulnak az engedélyező és felügyelő hatóságokra. Emellett az újonnan a szabályozás hatálya alá kerülő, vagy már alá tartozó, de változó státuszú üzemek jelentős költségekkel számolhatnak.

Az üzemekre háruló költségek nagy részét főleg az alábbiak teszik ki:

- az engedélyezéshez, a működéshez és az információszolgáltatáshoz kapcsolódó adminisztrációs költségek;
- a beruházási és működési költségek, melyek a jogszabályi előírások betartásához kapcsolódnak;
- illetve azon intézkedések, melyeket az üzemeltetők annak érdekében tesznek meg, hogy elkerüljék a szabályozás hatálya alá kerülést.

A hatóságoknak a veszélyes üzemek engedélyezésével és felügyeletével kapcsolatos, valamint a lakosság tájékoztatásához, illetve az EU felé történő adatszolgáltatáshoz kapcsolódó költségekkel kell számolniuk. [7]

3.2.1. Az üzemeket érintő költségek

A Kat. tv. 25. § (1) bekezdése alapján veszélyes anyagokkal foglalkozó üzemre, veszélyes anyagokkal foglalkozó létesítményre építési engedély csak a hivatásos katasztrófavédelmi szerv (hatóság) katasztrófavédelmi engedélye alapján adható, veszélyes tevékenység kizárólag a hatóság katasztrófavédelmi engedélyével végezhető. Ennek értelmében a jelenleg érvényes jogszabályok szerint a tevékenység megkezdése előtt az üzemeltetőnek fel kell mérnie, hogy a működtetett telephely a szabályozás hatálya alá tartozik-e, és amennyiben igen, katasztrófavédelmi engedély iránti kérelmet kell benyújtania a hatósághoz. A kérelemhez mellékelni kell a Korm. rendelet szerinti üzemazonosítási adatlapot és a

SZENDI Rebeka

Budapest, 2014.
7. évfolyam 2. szám

szükséges dokumentumokat (felső küszöbértékű üzemeknél biztonsági jelentést, alsó küszöbértékűeknél biztonsági elemzést, valamint az ezek mellékletét képező belső védelmi tervet). A kérelem elbírálása során a hatóság az üzemeltetőktől kiegészítő információkat kérhet, a küszöbérték alatti üzemeket pedig súlyos káresemény elhárítási terv elkészítésére kötelezheti. [1] [2]

Az új irányelv kiterjeszti a hatályát az alsó küszöbértékű üzemekre is, azzal, hogy minden üzemeltetőnek el kell készítenie a fentiekben már említett MAPP-ot, melyben a biztonsági irányítási rendszerre és az üzem szervezetére vonatkozó információk találhatóak. Hazánk az erre vonatkozó szabályozásban az EU előtt jár, hiszen mind az alsó, mind a felső küszöbértékű üzemeknek – sőt legtöbb esetben a küszöbérték alatti üzemeknek is – el kell készíteniük a biztonsági dokumentációt, mely az üzem státuszától függően részletesebben, vagy kevésbé részletesen mutatja be az üzemeltető súlyos balesetek megelőzésére és elhárítására vonatkozó eljárásrendjét. Tekintve a Seveso III. irányelv III. mellékletében és a Korm. rendelet ide vonatkozó, 3. mellékleteiben foglaltakat megállapítható, hogy a biztonsági irányítási rendszer bemutatása a Biztonsági Jelentés részét képezi, míg a Biztonsági Elemzésnek nem kötelező tartalmi eleme, viszont a III. mellékletben foglalt, a MAPP tartalmát képező adatok nagy részére a Korm. rendelet fenti melléklete és így a Biztonsági Elemzés is kiterjed. [2] [11] Ebből adódóan ezen rendelkezés adaptálása a hazai jogszabályokba vélhetően nem teszi szükségessé az alsó küszöbértékű üzemek számára külön MAPP elkészítését. Az alsó küszöbértékű üzemek várhatóan szükség szerint kiegészítik a Biztonsági Elemzésüket a MAPP-nak megfelelő részletes fejezettel. Ebben az esetben viszont megjelennek a dokumentum felülvizsgálatának és kiegészítésének költségei. Bár a Seveso irányelv a belső védelmi terv készítését csak a felső küszöbértékű üzemek számára írja elő, hazánkban az alsó küszöbértékű üzemeknek is készíteniük kell a Biztonsági Elemzés mellékleteként. Ez várhatóan a MAPP bevezetésével sem fog változni.

A felső küszöbértékű üzemek esetében – bár a Seveso III. előírja a MAPP készítését – a hazai szabályozás megköveteli a biztonságirányítási rendszer Biztonsági Jelentésben történő bemutatását ezzel eleget téve a fenti előírásoknak. Így a felső küszöbértékű üzemek esetében várhatóan nem kell az elkészítés esetleges költségeivel számolni. Amennyiben azonban az új szabályozás hazánkban is külön MAPP elkészítését fogja megkövetelni, úgy ez további költségeket fog jelenteni az üzemeltetők számára.

A jelenlegi szabályozás előírásai alapján elkészített Súlyos Káresemény Elhárítási Tervek (SKET) szintén kitérnek a MAPP-ban meghatározott adatok többségére, ezért kérdéses, hogy az új szabályozás bevezetésével szükséges-e kiterjeszteni a részletes MAPP készítésének előírását a küszöbérték alatti üzemekre is. Ezek ugyanis többnyire kisebb telephelyek, melyeknél egy újabb dokumentum elkészítése aránytalanul nagy terheket jelentene az üzemeltetőkre nézve.

Amennyiben a szabályozás mégis elő fogja írni a MAPP elkészítését az üzemek számára, további költségeket fog jelenteni ötvenkénti felülvizsgálatának és szükség szerinti módosításának elvégzése.

A szükséges dokumentációk, mint a Biztonsági Jelentés és Biztonsági Elemzés elkészítésének költségei által az üzemeltetőkre rótt terheket tovább növeli, hogy a Kat. tv. és a Korm. Rendelet egyes eljárásaiban – így az üzemazonosításnál, az engedélyezésnél és a különböző dokumentációk üzemeltető által kezdeményezett felülvizsgálatánál – az üzemeltetőnek a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezés hatósági eljárásaiban az igazgatási szolgáltatási díj fizetési körébe tartozó hatósági eljárásokról, igazgatási jellegű szolgáltatásokról és bejelentésekről, továbbá a fizetendő díj mértékéről, valamint a fizetésre vonatkozó egyéb szabályokról szóló 51/2011. (XII. 21.) BM rendelet (BM Rend.) előírásainak megfelelően igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetniük. [3] Ez főként az újonnan a szabályozás hatálya alá kerülő, vagy a státuszukat megváltoztatni kényszerülő üzemek esetében fog anyagi terheket jelenteni. Kérdéses, hogy a MAPP elbírálása is bekerül-e az igazgatási szolgáltatási díj-köteles eljárások körébe. Amennyiben igen, úgy az alsó és felső küszöbértékű üzemek számíthatnak az ezzel kapcsolatos kiadásokra.

A kiadások negatív hatásai mellett azonban figyelembe kell venni azt is, hogy a MAPP-ban megjelenő új információk a védelmi szint javulását eredményezhetik, [7] ez hazánkban az alsó küszöbértékű (esetleg küszöbérték alatti – amennyiben a MAPP náluk is kötelezővé válik) üzemek számát tekintve nem elhanyagolható szempont.

Az információszolgáltatás hazánkban az üzemeltetők részéről a hatóság felé történik, melyet a különböző kérelmek és dokumentációk benyújtásával, illetve szükség esetén további adatszolgáltatással teljesítenek. A lakosság tájékoztatása a polgármester, illetve a hatóság útján valósul meg, ezért az irányelv lakosságtájékoztatásra vonatkozó módosításai vélhetően nem az üzemeket, hanem a hatóságot fogják érinteni. A súlyos balesetek bejelentéseinek kritériumai az új irányelvben nem változtak, így ehhez kapcsolódóan az adminisztrációs költségek növekedése nem várható.

A veszélyes üzemeknek a jogszabályi előírások betartása érdekében különböző, megfelelő biztonsági szintet eredményező technológiai berendezésekkel, infrastruktúrával és biztonsági irányítási rendszerrel is rendelkezniük kell. Emellett elemezniük és értékelniük kell a lehetséges káreseményeket és azok bekövetkezésének valószínűségét. Ezek ismeretében hozhatók meg a különféle – az események bekövetkezését megakadályozó, vagy valószínűségüket csökkentő, illetve hatásukat mérséklő – intézkedések. Azonban minden egyes újabb intézkedés amellett, hogy csökkenti a kockázatot, újabb kiadásokat eredményez az üzemeltető számára. A DG Environment elemzése szerint előbbiek miatt az üzemek egy része várhatóan egy „optimális” kockázati szintre fog törekedni és annak ismeretében visz véghez újabb védelmi intézkedéseket, hogy azok költsége kisebb-e, mint az üzem esetleges balesetből származó veszteségei. [7] Vélhetően a hazánkban működő – főleg kisebb – üzemek egy része is így fog eljárni annak érdekében, hogy csökkentsék kiadásait.

Előzőekben leírtak mellett szükséges megemlíteni azon intézkedések költségeit is, melyeket egyes üzemek annak érdekében tesznek, hogy elkerüljék a szabályozás hatálya alá jutást, illetve a státuszuk változását. Ezt főként a raktárkészletek csökkentésével és a beszerzés gyakoriságának változtatásával vihetik véghez. Várhatóan akkor fogják ezt az alternatívát választani, ha az ezzel járó kiadások alacsonyabbak, mint a Seveso hatálya alá kerüléssel kapcsolatos költségek. [7] A működésnek ezt a módját választó üzemek száma nehezen megbecsülhető, egy a veszélyes üzemek körében végzett felmérés pontosabb képet adhatna.

Amint az látható, az új szabályozás bevezetése hazánkban az üzemek költségeinek növekedését eredményezheti, melyből jelentős részt tesznek ki az adminisztratív költségek. Az is elmondható, hogy az új üzemek esetében magasabb kiadások várhatók, mint a már meglévőknél. A működési költségek, illetve a jogszabály hatálya alá tartozás elkerülésének kiadásai – üzemspecifikusságuk miatt – pontosan nem jelezhetők előre.

3.2.2. A hatóságokat érintő költségek

Az adminisztrációs költségek ismertetése során szükséges kitérni a hatóságok üzemek engedélyezésével és felügyeletével, illetve a tájékoztatással és jelentések készítésével kapcsolatos költségeire.

A Kat. tv. értelmében veszélyes anyagokkal kapcsolatos tevékenység csak a hatóság katasztrófavédelmi engedélyével végezhető. Az üzemek erre irányuló kérelemének elbírálása során a hatóság az üzemeket felső, illetve alsó küszöbértékű üzem, küszöbérték alatti üzem, valamint nem engedélyköteles üzem kategóriákba sorolja. [12]

Mint azt már egy korábbi cikkben bemutattam, az alkalmazott eljárásrend szerint – az engedélyezés során – a hatóság a beérkezett dokumentumok (üzemazonosítási adatlapok, biztonsági jelentés és elemzés) valóságtartalmát helyszíni szemlével vizsgálja, ennek kapcsán az üzemeltetőtől újabb információkat kérhet. Ezután a benyújtott dokumentum elbírálásra kerül, melyhez kapcsolódóan sor kerülhet ismételt helyszíni szemlére, vagy további információk bekérésére. [3] Ugyanez vonatkozik az üzemeltetők által a jogszabályban meghatározott időközönként felülvizsgált biztonsági dokumentációk és tervek elbírálásával kapcsolatos tevékenységekre. Az üzemek számának várható növekedésével megnövekszik az engedélyezéshez, illetve a jogszabályok által előírt dokumentációk elbírálásához kötődő ellenőrzési és adminiszt-

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

SZENDI Rebeka

Budapest, 2014.
7. évfolyam 2. szám

rációs feladatok száma is, mely egyrészt növelni fogja az érintett hatóságok leterheltségét, másrészt vélhetően megemeli a hatóság ezzel kapcsolatos költségeit.

A változásnak lehet azonban a hatóságra nézve pozitív anyagi hatása is, ugyanis a már fentebb említett igazgatási szolgáltatási díj a hatóság bevételeit képezi, így ezt a bevételt a katasztrófavédelmi szervezetek működésükre, illetve technikájuk korszerűsítésére fordíthatják, ezzel pedig meggyorsíthatják az egyes eljárási cselekmények végrehajtását, növelhetik tevékenységük színvonalát és hatékonyságát. [3] Ha tehát az új üzemek száma emelkedik, vagy az új előírások miatt több üzemnek kell kérnie a különböző dokumentációk felülvizsgálatát, az eljáró szervek is több bevételt könyvelhetnek el.

A hatóság előbbieket mellett felügyeli az engedéllyel rendelkező, már működő veszélyes üzemek tevékenységét. Ennek keretében az üzemek területén hatósági ellenőrzést folytat le, továbbá ellenőrzi és értékeli az üzemek által évente végrehajtott gyakorlatokat. Belső Védelmi Terv gyakorlatot mind az alsó, mind a felső küszöbértékű üzemekben, Külső Védelmi Terv gyakorlatot a felső küszöbértékű üzemekkel érintett kerületekben évente kell tartani. Bár a Seveso III. ennél enyhébb, mert „megfelelő időközönként, de legfeljebb 3 évente” írja elő a tervek „kipróbálását”, hazánkban vélhetően a szigorúbb szabályozás marad érvényben a Belső és a Külső védelmi tervek gyakoroltatásának tekintetében. Ez utóbbinál a polgármesternek is közre kell működnie, így amennyiben több üzem kerül felső küszöbértékű státuszba a jogszabály változása miatt, az nem csak a hatóságok leterheltségét fogja növelni, de más állami szervek feladataira is hatással lesz. Akkor is növekedni fognak a hatóság teendői, ha az új szabályozás bevezetésével egyes üzemek „csak” az ún. küszöbérték alatti üzem kategóriába kerülnek, ugyanis a jogszabály szigorúsága miatt, csaknem az összes ide tartozó telephelyre szükséges SKET-et készíteni, melyet szintén évente gyakoroltatni kell. Ennek hatóság általi helyszíni ellenőrzését és értékelését a Korm. rendelet csak 3 évente írja elő, de várhatóan a hatóság ennél sűrűbben fog részt venni ezeken a gyakorlatokon.

Bár az irányelv a felső küszöbös üzemek évenkénti és az alsó küszöbös üzemek 3 évenkénti hatósági ellenőrzést határoz meg, a hazai szabályozás ebben a pontban is szigorúbb elvárásokat támaszt. A Korm. rendelet ugyanis az alsó küszöbértékű üzemek két évente történő ellenőrzését írja elő. Mindemellett a hatóság a más társhatóságok bevonásával az alsó, illetve felső küszöbértékű üzemekben rendszeresen ún. komplex iparbiztonsági ellenőrzést tart supervisoryként, erre azonban lehetőség szerint többnyire az időszakos hatósági ellenőrzés keretében kerül sor, így önmagában nem növeli meg az ellenőrzések számát. [3] [11] Ahogy az az 1. sz. ábrából is kivehető az egyes igazgatóságok illetékességi területén átlagosan 36 db üzem található (a fővárosban ez a szám jóval magasabb: 87 db), melyből a küszöbérték alatti üzemek száma átlagosan 25 db, az alsó küszöbértékű üzemeké 6 db, a felső küszöbértékű üzemeké pedig 5 db. Évi egy-egy Belső, illetve Külső Védelmi Terv gyakorlattal, valamint egy hatósági ellenőrzéssel számolva a megyei igazgatóság hatósági feladatot ellátó munkatársainak átlagosan legalább évi 21 db ellenőrzést kell a veszélyes üzemekkel kapcsolatban végrehajtaniuk. Ha pedig a SKET gyakorlatokat és az alsó küszöbös üzemek 2 évenkénti ellenőrzését is hozzászámítjuk, az átlagosan évi 52 db ellenőrzést jelent. (A fővárosban található üzemek számát lebontva az 5 kirendeltségre az egyes kirendeltségek által évente végrehajtandó átlagos ellenőrzési szám 11, illetve 26 db.) Ebből is látható, hogy az üzemek számának változása befolyásolja a hatóság tevékenységét, a megnövekvő üzemszám a hozzájuk kapcsolódó feladatok számának emelkedését is jelenti.

A lakosság előírt tájékoztatása a Biztonsági Elemzés és Jelentés hirdetményi úton való közzétételével, valamint közmeghallgatás tartásával valósul meg. A lakosság ennek során véleményt nyilváníthat, melyet a dokumentumok elbírálásakor figyelembe kell venni. A felső küszöbértékű üzemek vonatkozásában a hatóság a polgármesterrel együttműködve lakossági tájékoztató kiadványt készít, melyet legalább 3 évente frissíteni kell. [2] Ezek a katasztrófavédelem honlapján megtalálhatók, frissítésük a jogszabályi és szervezeti változások miatt időszzerűvé vált. A Korm. rendelet 45. §-ának értelmében a hatóság honlapján a lakosság részére elérhetőek kell legyenek a veszélyes üzemekkel kapcsolatos

alapvető információk (név, székhely, telephely, besorolás, engedélyek). Az új Seveso III. kis mértékben bővíti a lakossági tájékoztatás keretében biztosított információk körét és alsó küszöbértékű üzemek esetében is előírja az üzem tevékenységéről, a telephelyen található veszélyes anyagokról, a lakosság értesítéséről és a megfelelő magatartásról szóló információszolgáltatást. Ezeket az adatokat az üzemek a különféle dokumentációkkal eljuttatják a hatóság részére a tájékoztatás pedig elektronikus formában történik, így ez a feladat várhatóan nem fogja jelentősen megemelni a hatóság kiadásait.

A hatóság a veszélyes üzemekben bekövetkező súlyos balesetről, valamint a kivizsgálás eredményéről tájékoztatja az illetékes polgármestert. Ugyanígy tájékoztatási kötelezettség áll fenn az EU illetékes hatóságai felé. A hatóság emellett a bekövetkezett súlyos balesetokről nyilvántartást vezet, ebből hároméves nemzeti jelentést készít, melyet megküld az Európai Bizottság részére. [2] A Korm. rendelet az EU-felé a tájékoztatás haladéktalan megküldését írja elő, ezzel szemben a Seveso III. legkésőbb egy éven belül várja el a tájékoztatást. Mivel a súlyos balesetek bejelentésének kritériumai nem változtak, az ezzel kapcsolatos költségek jelentős növekedése nem várható, mindamellett, hogy a magasabb üzemszám megnövelheti a balesetek bekövetkezésének valószínűségét.

Az új irányelv értelmében a tagállamoknak 2019. szeptember 30-ig, majd azt követően 4 évente jelentést kell készíteniük az irányelv végrehajtásáról, ez magában foglalja azokat az üzemekkel kapcsolatos adatokat is, melyek ez idáig a 3 évente megküldendő nemzeti jelentésben szerepeltek.

Fentiekből látható, hogy a hatóság tevékenységére, valamint költségeik várható alakulására leginkább az üzemek számának növekedése lehet kihatással. Az új, vagy megváltozó státuszú üzemek engedélyezésével, illetve felügyeletével kapcsolatos feladatok megnövelhetik a hatóság leterheltségét, valamint emelhetik az ehhez kapcsolódó adminisztrációs költségeket. Míg az igazgatási szolgáltatási díjakból származó bevételek hozzájárulhatnak az eszközpark fejlesztéséhez és ezzel a hatékonyság növeléséhez.

4. ÖSSZEFOGLALÁS

Az Európai Unió tagállamaiban az ipari tevékenységek irányítása és ellenőrzése terén tapasztalható jelentős eltérések megszüntetése érdekében egységes, univerzális és regionális jogi szabályozásra volt szükség. Ennek érdekében megalkotásra került a Seveso I. irányelv, mely a széleskörű szabályozással és a szigorú ellenőrzéssel a veszélyes ipari üzemekben bekövetkező balesetek kockázatának csökkentését, illetve különböző a lehetséges hatások mérséklését tűzte ki céljául.

A későbbiekben bekövetkező további súlyos események következtében szükségessé vált az irányelv többszöri felülvizsgálata és módosítása, a benne lévő hiányosságok megszüntetése céljából. A legutóbbi felülvizsgálatot, már nem csak az újabb ipari balesetek, hanem az új CLP rendelet bevezetése miatt is végre kellett hajtani annak érdekében, hogy az ebben foglaltak összhangba kerüljenek az irányelv I. sz. mellékletének előírásaival. Ennek eredményeképp egy új irányelv került megalkotásra, melynek mind a rendelkező részében, mind pedig a mellékleteiben több – az üzemeket és a hatóságot is érintő – változás történt.

Habár a módosítás alapelve az volt, hogy lehetőség szerint az irányelv hatálya ne szélesedjen ki jelentősen, de ne is csökkenjen nagymértékben, egyes változtatások kihatással lesznek a szabályozás hatálya alá tartozó veszélyes üzemek darabszámára. Emellett a módosítások hatásai érezhetőek lesznek mind az üzemeltetők, mind a hatóság költségeiben, illetve tevékenységében. A várható gazdasági hatásokat az EU DG Environment vizsgálta, az általuk készített jelentést pedig figyelembe vette az irányelv mellékleteinek módosításait kidolgozó EU munkacsoport az egyes veszélyességi kategóriák és a nevesített anyagok listájának kialakítására tett javaslataihoz.

Fentiekből látható, hogy némely új, vagy a CLP rendelethez igazítás miatt jelentősen megváltoztatott veszélyességi kategória megemelheti az irányelv hatálya alá tartozó veszélyes üzemek számát, illetve változást okozhat egyes

telephelyek státuszában, mindamelllett, hogy az üzemek egy része vélhetően egyéb intézkedésekkel megpróbálja elkerülni a Seveso hatálya alá kerülést, vagy a státuszváltozást.

Elmondható, hogy hazánkban a jogszabály által érintett létesítmények számának – ha nem is nagymértékű – növekedése várható. Ez nem csak az üzemek költségeire, hanem az engedélyezést és felügyeletet végrehajtó illetékes hatóságok leterheltségére, valamint a tevékenységükkel összefüggő költségekre is kihatással lehet. Az üzemeltetőket az engedélyeztetéssel, a különböző dokumentációk elkészítésével és a mindezek elbírálásával kapcsolatos költségek és díjak, valamint a különböző gyakorlatok megszervezésének és végrehajtásának adminisztrációs költségei terhelik. A hatóság leterheltségét, továbbá adminisztratív jellegű kiadásait pedig főként az engedélyezéshez és a veszélyes üzemek felügyeletéhez kapcsolódó ellenőrzések, ezek megfelelő dokumentálása, valamint az üzemeltetők által benyújtott kérelmek, biztonsági dokumentációk és tervek elbírálásával kapcsolatos feladatok növelhetik, melyet az üzemek által a különböző eljárási cselekmények esetén fizetendő igazgatási szolgáltatási díjakból származó bevételek némileg ellensúlyozhatnak.

A Seveso III. irányelv bevezetésének várható gazdasági hatásai az erre irányuló hazai felmérés hiánya miatt a nemzetközi felmérések eredményei alapján becsülhetők meg. Ezek az eredmények azonban csak részben alkalmazhatóak a magyarországi viszonylatokra, a hazai jogszabályok ugyanis az EU tagállamoknál szigorúbb elvárásokat fogalmaznak meg, és már eleve magukban foglalnak számos olyan előírást, melyek az EU más tagállamaiban csak a Seveso III. Irányelv hatálya alá lépésével kerülnek bevezetésre.

A várhatóan a szabályozás hatálya alá kerülő, státusz módosításra kényszerülő, illetve az ezeket különböző intézkedésekkel elkerülni szándékozó veszélyes üzemek számának előrejelzéséhez egy az üzemek körében elvégzett felmérés pontosabb képet adhatna.

Kulcsszavak: Seveso III., veszélyes üzem, CLP, súlyos ipari baleset, iparbiztonsági jogszabályok

Keywords: Seveso III., dangerous establishment, CLP, major industrial accident, industrial safety laws

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1] 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról
- [2] 219/2011. (X. 20.) Korm. rendelet a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről
- [3] Dobor József – Szendi Rebeka: Veszélyes üzemek azonosítása és a kapcsolódó hatósági tevékenység(ek), Hadmérnök, Budapest, NKE, 2013. pp. 129-140, , ISSN 1788-191
- [4] Szendi Rebeka, Dobor József: Identification of dangerous establishment in practice, in: Proceedings „Safety of Industrial Establishments 2013.” International Scientific Conference on Industrial Safety Budapest, 10 April 2013, Budapest, NKE, 2013. pp. 136-143. ISBN: 978-615-5305-08-5
- [5] Vass Gyula: Veszélyes üzemek ellenőrzése Magyarországon in: Előadásgyűjtemény „Veszélyes Üzemek Biztonsága 2013.” Nemzetközi Iparbiztonsági Tudományos Konferencia Budapest, 2013. április 10., Budapest, NKE, 2013. pp. 29-34. ISBN: 978-615-5305-08-5
- [6] http://www.katasztrofavedelem.hu/index2.php?pageid=iparbiztonsag_terkep 2013.11.10.
- [7] European Commission Directorate-General Environment: Impact assessment study into possible options for amending the Seveso II. Directive – Final Report, 2010.

http://ec.europa.eu/environment/seveso/pdf/Seveso%20IA_Final%20report.pdf 2013. 11. 10.

[8] Zsuzsanna Gyenes: Application of GHS Substances Classification Criteria for the Identification of Seveso Establishments – Report on the Work of the Technical Working Group on Seveso and GHS, JRC Scientific and Technical Reports, Luxembourg, EU, 2011., ISSN: 1018-5593, p.98.

<http://ipsc.jrc.ec.europa.eu/?id=503> 2013. 10. 30.

[9] Címer Zsolt – Halász László: A kémiai biztonsági jogszabályok változása, a CLP és a Seveso II. Irányelv kapcsolata, Hadmérnök, Budapest, ZMNE, 2010. pp. 87- 98., ISSN 1788-191

[10] Vass Gyula: Veszélyes üzemek ellenőrzése Magyarországon, Biztonságtechnika 2013 Továbbképző szeminárium, 2013. 06. 05-07. http://www.biztonsagtechnika.mke.org.hu/eloadasok/Vass_Gy.pdf 2013. 11. 10.

[11] Az Európai Parlament és a Tanács 2012/18/EU Irányelve a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyének kezeléséről, valamint a 96/82/EK tanácsi irányelv módosításáról és későbbi hatályon kívül helyezéséről. Strasbourg, 2012. <http://ipsc.jrc.ec.europa.eu/?id=503> 2013. 04. 02.

[12] Kátai-Urbán Lajos, Vass Gyula: 7.5 fejezet: Útmutató – Veszélyes üzemek és tevékenységek azonosítása In: Sárosi György (szerk.) Veszélyes áruk szállítása és tárolása, Budapest, Verlag Dashöfer Szakkiadó, 2012. pp. 1-23. ISBN: 963 85915 2 8