

CIMER Zsolt - KÁTAI-Urbán Lajos – VASS Gyula
cimer.zsolt@ybl.szie.hu - katai.lajos@uni-nke.hu – gyula.vass@uni-nke.hu

VESZÉLYES ÜZEMEKKEL KAPCSOLATOS ÜZEMAZONOSÍTÁSI SZABÁLYOZÁS ÉRTÉKELÉSE – EURÓPAI SZABÁLYOZÁS

Absztrakt

Az iparbiztonsági jogi szabályozás kiterjed a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésre. A szabályozás tárgyi hatálya alá tartozó tevékenységek körének megállapítása a veszélyes üzem azonosítási eljárás feladata. Jelen cikkben a szerzők az üzemazonosítással kapcsolatos nemzetközi szabályozás fejlődését értékelik. A hazai szabályozás tárgyalása és elemzése a cikksorozat második részének feladata lesz.

The legal regulation on industrial safety covers the tasks of the protection of major industrial accidents involving dangerous substances. The task of the procedure concerning the identification of dangerous substances is the determination of the activities coming under the scope of the legal regulation. In this article the authors analyse the development of the european legal regulation on the identification of dangerous substances. The assessment of the domestic regulation will be the task of the second part of the series of articles.

Kulcsszavak: *Seveso Irányelv, Európai Unió, veszélyes üzem azonosítása, ~ Seveso Directive, European Union, identification of dangerous establishments*

BEVEZETÉS

A veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyeinek ellenőrzéséről szóló 96/82/EK Irányelv (továbbiakban Seveso II. Irányelv) hatálya alá tartozó üzemek működésének feltételei különböző okok miatt az Európai Unión belül szigorú szabályokhoz kötött.

Az üzemeltetőknek – amennyiben a szabályozás hatálya alá tartoznak – elemezniük kell a veszélyes anyagokkal kapcsolatos tevékenységükből származó veszélyeket, amennyiben a kockázatuk a társadalmilag nem tolerálható kategóriába tartozik kockázatcsökkentő (biztonságot növelő) intézkedéseket kell foganatosítaniuk.

Az üzemeltetőknek fel kell készülniük a normál üzemtől való eltérések kezelésére, a veszélyes anyagok esetleges szabadba kerülésére. A károk minimalizálása érdekében kidolgozott eljárásrendekkel, és a megvalósításhoz szükséges védelmi infrastruktúrával kell rendelkezniük.

A biztonságos működés feltételrendszerét, valamint a veszélyhelyzet kezelését, az arra való felkészülést az üzemeltetőknek az irányítási rendszerükbe be kell építeniük, a feladat- és hatásköröket a szervezeti hierarchia minden szintjén jól el kell különíteniük.

A Seveso II. Irányelv azonban a veszélyes anyagokkal tevékenységet folytató üzemek, szervezetek egy szűk részére vonatkozik. A hatály alá való tartozás megállapítása egy külön eljárás, un. veszélyes üzem azonosítás keretei között történik. Az azonosítás alapját az üzem területén egyidőben jelenlévő veszélyes anyagok tulajdonságai, tömegei, és azoknak a Seveso Irányelvben rögzített küszöbértékekhez való viszonya képezi.

A lakosság védelmét a Seveso II. Irányelv, a hatály alá tartozó üzemek vonatkozásában, a működési feltételrendszer szigorú szabályozásával, teljes körűen biztosítja. A szabályozás ugyanis kiterjed egyrészt a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek megelőzésre, amelyet a kockázatelemzés korrekt elvégzése szavatol, másrészt a károk minimalizálására, amelyet a veszélyhelyzetek kezelésére vonatkozó eljárásrendek kidolgozása, és a szükséges védelmi infrastruktúra biztosítása garantál. Működnek azonban olyan veszélyes anyagokkal tevékenységet folytató üzemek, amelyekre a Seveso II. Irányelv hatálya nem terjed ki, ugyanakkor potenciális veszélyt jelentenek a lakosságra.

Ezt igazolja az is, hogy egyes tagállamok a hatály kibővítésével, a kötelező érvényű Seveso II. Irányelvtől szigorúbb nemzeti szabályozást alkalmaznak.

Külön kihívást jelent a napjainkban megjelent Seveso III. Irányelv szerinti szabályozás hazai bevezetése és hatályosulása, amely számos jogalkalmazási nehézséget hozott a végrehajtásban érintett üzemeltetői és hatósági szakembereknek.

Jelen cikkben részletesen ismertetjük a veszélyes anyagokkal kapcsolatos tevékenység európai uniós szabályozását, részletezve a veszélyes üzem azonosításra vonatkozó szabályokat.

A VESZÉLYES ANYAGOKKAL KAPCSOLATOS ÜZEMAZONOSÍTÁSI TEVÉKENYSÉG EURÓPAI UNIÓS SZABÁLYOZÁSA

Seveso I. Irányelv

1976. július 10-én Észak-Olaszországban, a Milánó melletti kisváros, Seveso közelében működő növényvédőszer gyártó vegyi üzemben történt baleset során dioxin került a levegőbe. A dioxin felhő okozta mérgezés mintegy 100 000 legelő állat kényszervágását eredményezte. A baleset közvetlenül emberéletet nem követelt, de több száz embert kellett kitelepíteni.

Az olaszországi, valamint az azt követően történt több, kisebb – nagyobb veszélyes anyagokkal kapcsolatos baleset arra ösztönözte Európai Közösség Bizottságát, hogy az egyes tagországok ipari tevékenységeinek irányításában és ellenőrzésében meglévő komoly eltérések egységesítése érdekében kezdeményezze egy irányelv kidolgozást.

Az Európai Gazdasági Közösségek Tanácsa 1982. június 24.-i 82/501 EKG számú Irányelve – közismert néven Seveso I. Irányelv – foglalkozott először átfogóan az egyes ipari tevékenységekkel járó súlyos baleseti kockázatok értékelésével. Előírta a Tagállamok számára, hogy legkésőbb 1986. január 8.-ig hozzák azokat a belső jogi intézkedéseket, amelyek szükségesek az Irányelv előírásainak megvalósításához. [1]

A Seveso I. Irányelv 1985. január 08-án lépett hatályba. Az Irányelv hatálya alá tartozó üzemeknek erre az időpontra az illetékes hatóságokhoz nyilatkozatot kellett eljuttatnia a veszélyes tevékenységéről, 1989. június 8-ig pedig azokat a kiegészítő információkat, amelyeket a súlyos balesetek megelőzésére valamint a következmények csökkentésére hoztak.

A Seveso I. Irányelv 21 cikkelyből és 7 mellékletből állt. A veszélyes üzem azonosítása szempontjából a releváns információkat az 1. Cikkely, az 1. Melléklet, a 2. Melléklet és a 3. Melléklet tartalmazta, amelyekben definiálták a veszélyes ipari tevékenység, valamint az üzemeltető fogalmát és a veszélyes anyagok osztályozását.

A Seveso I. Irányelv hatálya alá tartozott az 1. Mellékletben szereplő minden olyan tevékenység, ahol a gyártás, feldolgozás, alapanyagként, mellék- vagy késztermékként, illetve hulladékként való tárolás során a 2. Melléklet osztályaiba tartozó veszélyes anyagok, vagy a 3. Mellékletben tételesen megnevezett veszélyes anyagok (szám szerint 149) mennyisége meghaladta a jogszabály által deklarált küszöbértéket. [2]

Az üzemazonosítás a veszélyes anyagokkal foglalkozó üzem tevékenységének, a veszélyes anyagok tulajdonságainak és mennyiségének egyidejű figyelembevételével történt. Az üzemazonosítási eljárás során nem kerül figyelembe vételre a veszélyes anyagok tárolási, előfordulási körülményei, azaz a technológia, valamint a vizsgált üzem lakott területtől való távolsága. Ennek eredményeképpen a szabályozás hatálya alá kerülhettek olyan üzemek is, amelyek a lakott területtől távol működtek, így a lakott területre potenciális veszélyt nem jelentettek. Ugyanakkor a szabályozás nem vonatkozott azokra az üzemekre, amelyek területén a veszélyes anyagok mennyisége nem érte el a Seveso I. Irányelv 2. vagy 3. mellékletében szereplő küszöbértéket, de ezzel egyidejűleg elhelyezkedésük miatt potenciális veszélyt jelentettek a lakosságra.

A Seveso I. Irányelv és tartalmi követelményrendszer Magyarországon nem került bevezetésre.

Seveso II. Irányelv és módosítása

A Seveso I. Irányelv teljes körűen nem érte el célját, a szabályozás bevezetését követően is történt több olyan baleset, amelynek következményei a lakosságot is érintette. Például 1984. december 03-án a Bhopalban működő Union Carbide Corporation rovarirtó szerek gyártó leányvállalatának földalatti tartályából 40 tonna mérgező anyagot (metil-izocianátot) tartalmazó gázfelhő szabadult ki, közel 3000 ember azonnali és 15 000 – 22 000 ember későbbi halálát okozva. [2] 1986. november 01-én a Sandoz cég schweizerhallei üzemében a 956-os számú festékraktárban tűz ütött ki, amelynek oltása során 15000 m³ szennyezett oltóvíz a szennyvízcsatornákon keresztül a Rajna folyóba került. A folyó 250 kilométernyi hosszon szennyeződött, az élővilág súlyosan károsodott. [3]

A bekövetkezett súlyos balesetek tapasztalatainak értékelése alapján, mintegy négy éves előkészítő munka eredményeként született meg a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyeinek ellenőrzéséről szóló 96/82/EK Irányelv, közismert néven a Seveso II. Irányelv, melyet az EK Tanácsa 1996. december 09-én fogadott el.

A Seveso II. Irányelv 1997. február 3-án lépett hatályba. A tagállamoknak a hatálybalépést követő 24 hónapon belül be kellett építeniük a nemzeti jogrendjükbe és 1999. február 3-tól alkalmazni kellett az abban foglaltakat.

Az Irányelv a tagállamoknak a működő üzemek esetében két év, míg a szabályozás hatálya alá a Seveso II. Irányelv bevezetése útján kerülő üzemek esetében három év végrehajtási

határidőt biztosított. Ennek megfelelően a végrehajtás végleges időpontja 2001. és 2002. február 3-a volt.

A Seveso II. Irányelv a veszélyes üzemek üzemeltetését sokkal szigorúbb feltételrendszerhez köti, mint a Seveso I. Irányelv, így biztosítva a lakosság védelmét. A veszélyes anyagokkal végzett tevékenység kockázatainak elemzése, indokolt esetben a kockázatsökkentő intézkedések bevezetése, valamint az irányítási rendszer működtetése szavatolja a veszélyes anyagok szabadba kerülésének megelőzését. A belső vészhelyzeti terv készítési kötelezettség, a veszélyhelyzetek kezelésére vonatkozó eljárásrendek kidolgozása, és a szükséges védelmi infrastruktúra biztosítása garantálja azt, hogy a veszélyes anyagok esteleges szabadba kerülése esetén a károk minimálisak legyenek. Az irányítási rendszerre vonatkozó normákba be kell építeni a biztonságos működés feltételrendszerét, a veszélyhelyzet kezelését, és az arra való felkészülést. A feladat és hatásköröket a szervezeti felépítés minden szintjén jól el kell különíteni.

A Seveso II. Irányelv hatálya nem terjed ki az alábbi területekre

1. katonai üzemek, létesítmények vagy tárolók;
2. az ionizáló sugárzás által okozott veszélyek;
3. veszélyes anyagok szállítására és közbelső átmeneti tárolása közúti, vasúti, belső vízi úti, tengeri vagy légi szállítás esetén a jelen irányelv hatálya alá tartozó üzemeken kívül, beleértve az átrakodást illetően átfertést, valamint a szállítást más szállítóeszközre és szállítóeszköztől kikötőkben, rakpartokon vagy rendező/pályaudvarokon;
4. a veszélyes anyagok szállítása csővezetéken, beleértve a szivattyúállomásokat, a jelen irányelv hatálya alá tartozó üzemeken kívül; ásványi nyersanyagok kitermelése (feltárás, fejtés és feldolgozás) földalatti vagy külszíni bányákban vagy fúrólukas bányászati tevékenységek során, bele nem értve azon hő- és kémiai feldolgozási műveleteket, továbbá azon műveletekhez kapcsolódó tárolást;
5. ásványi nyersanyagok tengeri bányászati feltárása és kitermelése, beleértve a szénhidrogéneket;
6. meddő-tárolókra, kivéve a művelés alatt álló, dúsítási hulladéklerakó létesítményeket, a kivételbe beleértve az iszaptavakat vagy feltöltéseket. [4]

A hatály alá nem tartozó tevékenységek működési feltételei más szabályozókban rögzítettek. Jelen cikknek e tevékenységek vizsgálata nem tárgya, a hatály esetleges ezirányú kibővítésével nem foglalkozik.

A szabályozás hatálya a fenti területeken túl kiterjed minden olyan üzemre, ahol a veszélyes anyagok egy időben jelenlévő mennyisége meghaladja a Seveso II. Irányelv 1. mellékletében részletezett eljárás szerinti küszöbértéket. A Seveso II. Irányelv 1. melléklete szerint veszélyes anyag osztályozás „a veszélyes anyagok osztályozására, csomagolására és címkézésére vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről” szóló 67/548/EGK Irányelvben (továbbiakban: 67/548/EGK Irányelv) foglaltakra épül.

Magyarországnak az uniós csatlakozás feltételeként a Seveso II. Irányelvet be kellett építeni a nemzeti jogrendjébe. A jogharmonizáció a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. Törvény (továbbiakban: Katasztrófavédelmi törvény) és végrehajtási rendelete „a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről” szóló 2/2001. (I. 17.) Korm. rendelet (továbbiakban: 2/2001. (I. 17.) Korm. rendelet) hatályba léptetésével történt meg.

A XXI. század elején több, a bevezető részben már részletezett súlyos baleset történt, amelyek következményei az üzem területén kívül is hatást gyakoroltak. A tapasztalatok értékelésének eredményeként született meg az Európai Parlament és a Tanács 2003/105/EK

Irányelve (2003. december 16.) a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyeinek ellenőrzéséről szóló 96/82/EK tanácsi irányelv módosításáról.

A módosítás alapvetően két területet érintett:

1. az irányelv hatálya kiterjesztésre került a bányászatban folyó tárolási és feldolgozási tevékenységekre, kiemelten a vegyi vagy termikus feldolgozásban, tárolásban résztvevő veszélyes anyagokra, valamint az egyes hulladéklerakó létesítményekre, kiemelten a veszélyes anyag jelenlétére, amely a hulladékok vegyi vagy termikus feldolgozása során keletkezik.
2. az irányelv 1. mellékletében szereplő veszélyes anyagok között nagy részletességgel kerültek meghatározásra a pirotechnikai és az ammónium-nitrátot tartalmazó anyagok kritériumai, továbbá az egyes küszöbértékek is pontosításra kerültek.

A jogharmonizációnak Magyarország a Katasztrófavédelmi törvény módosításával, valamint a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről 18/2006. (I. 26.) Korm. rendelet megalkotásával és ezzel egyidejűleg a 2/2001. (I. 17.) Korm. rendelet hatályon kívül helyezésével tett eleget.

Veszélyes üzem azonosítás metodikája

A Seveso II. Irányelv szerint definiált veszélyes anyag fogalom nem egyezik meg a veszélyes anyagok osztályozására, csomagolására és jelölésére vonatkozó törvényi, rendeleti és egyéb előírások összehangolásáról szóló Tanács 1967. június 27-i 67/548/EGK irányelvben meghatározottakkal, annak csak egy szűk keresztmetszetét fedi le. Ennek oka a Seveso II. Irányelv céljával magyarázható, ugyanis a súlyos balesetek szempontjából kimaradt anyagok nem jelentenek jelentős kockázatot.

A Seveso II. Irányelv 1. mellékletének 1. része tételesen felsorolja a veszélyes anyagokat, a 2. része meghatározott kritérium szerinti osztályokat tartalmaz.

Az üzem területén minden egyes nyersanyagként, késztermékként, melléktermékként, maradványként vagy intermedierként jelenlévő vagy baleset esetén keletkező anyag esetében vizsgálandó, hogy az 1. részben nevesített veszélyes anyagoknak vagy a 2. részben bemutatott osztálynak megfelel-e.

A Seveso II. Irányelv szerinti veszélyes anyagok köre jól definiált, egyértelműen meghatározott. Egy üzem vonatkozásában, a jelenlévő anyagok biztonsági adatlapjainak vizsgálatával – fizikai, kémiai, valamint toxikológiai tulajdonságok elemzésével – megállapítható, hogy az adott anyag a Seveso II. Irányelv alapján veszélyesnek minősül-e vagy sem, valamint az, hogy mely veszélyesség szerinti osztályba tartozik. Jelen cikknek a veszélyes anyagok körének (kategóriáinak) vizsgálata nem tárgya, a veszélyes anyagok körének (kategóriáinak) esetleges bővítésével nem foglalkozik.

A Seveso II. Irányelv a veszélyes anyagokkal foglalkozó üzemek egy szűk részére vonatkozik. A hatály alá való tartozás megállapítása egy külön eljárás, ún. veszélyes üzem azonosítás keretei között történik.

Az azonosítás alapját az üzem területén egy időben jelenlévő veszélyes anyagok tulajdonsága és tömege, illetve a Seveso II. Irányelvben rögzített küszöbértékhez való viszony képezi.

A veszélyes üzem azonosítása szabályait a Seveso II. Irányelv 1. melléklete az alábbiak szerint rögzíti:

Amennyiben valamely üzemben önmagában egyetlen anyag vagy készítmény jelenlévő mennyisége sem haladja meg, illetőleg nem éri el a megfelelő küszöbmennyiséget, akkor a következő szabályt kell alkalmazni annak megállapításához, hogy az adott üzemre a Seveso II. Irányelv megfelelő előírásai vonatkoznak-e:

A Seveso II. Irányelvet alkalmazni kell, ha az összeg:

$q1/QF1 + q2/QF2 + q3/QF3 + q4/QF4 + q5/QF5 + \dots$ nagyobb vagy egyenlő 1,

ahol $qx = a$ Seveso II. Irányelv 1. melléklet 1. vagy 2. részében felsorolt x veszélyes anyag (vagy veszélyességi osztály) mennyisége, és $QFx = a$ anyagra, illetőleg veszélyességi osztályra vonatkozó küszöbmennyiség az 1., illetőleg 2. rész 3. oszlopából.

A Seveso II. Irányelvet a 9., 11. és 13. cikk kivételével alkalmazni kell, ha az összeg:

$q1/QA1 + q2/QA2 + q3/QA3 + q4/QA4 + q5/QA5 + \dots$ nagyobb vagy egyenlő 1,

ahol $qx = a$ Seveso II. Irányelv 1. melléklet 1. vagy 2. részében felsorolt x veszélyes anyag (vagy veszélyességi osztály) mennyisége, és $QAx = a$ anyagra, illetőleg veszélyességi osztályra vonatkozó küszöbmennyiség az 1., illetőleg 2. rész 2. oszlopából.

E szabály a toxicitás, a tűzveszélyesség és az ökotoxicitás veszélyeinek együttes értékeléséhez használandó. Ennélfogva a szabályt háromszor kell alkalmazni:

1. az 1. részben nevesített és mérgezőként vagy nagyon mérgezőként osztályozható anyagok és készítmények, valamint az 1. és 2. veszélyességi osztályba sorolt anyagok és készítmények összegzésekor;
2. az 1. részben nevesített és oxidálóként, robbanóanyagként, kevésbé tűzveszélyesként, tűzveszélyesként vagy fokozottan tűzveszélyesként osztályozható anyagok és készítmények, valamint a 3., 4., 5., 6., 7a., 7b. és 8. veszélyességi osztályba sorolt anyagok és készítmények összegzésekor;
3. az 1. részben nevesített és a környezetre veszélyesként [R50 (beleértve az R50/53-t) vagy R51/53] osztályozható anyagok és készítmények, valamint a 9(i) és 9(ii) veszélyességi osztályba sorolt anyagok és készítmények összegzésekor;

A Seveso II. Irányelv megfelelő rendelkezései irányadók, ha az a), b) vagy c) szerinti összegek bármelyike nagyobb vagy egyenlő 1. [4]

A Seveso II. Irányelv a hatálya alá tartozó üzemeket a veszélyes üzem azonosítása alapján két kategóriába sorolja, melytől függően eltérő kötelezettséget ír elő.

Azoknak az üzemeknek, amelyekben a veszélyes anyagok összegzett mennyisége nem éri el az alábbiakban részletezett „magasabb küszöbértéket” a Hatóság részére a Seveso II. Irányelv 6. és 7. cikkében megfogalmazott tartalmú értesítést kell készítenie. Amennyiben az üzemben a veszélyes anyagok összegzett mennyisége meghaladja a „magasabb küszöbértéket” az üzemeltetőnek a Hatóság részére a Seveso II. Irányelv 9. cikkben rögzített tartalmú biztonsági jelentést kell készítenie.

A Seveso II. Irányelv értelmében a veszélyes üzem azonosítása a jelenlévő veszélyes anyagok tulajdonságai és mennyisége alapján történik. A veszélyes üzem azonosítása alapján hatály alá kerülő üzemek két kategóriába tartozhatnak. A két kategóriába tartozó üzemek kötelezettségei eltérőek. Amennyiben egy üzemeltető biztosítja, hogy az üzem területén jelenlévő veszélyes anyagok mennyisége ne éri el a küszöbértéket, úgy az elhelyezkedésétől, valamint a lakosságra gyakorolt veszélyeztetéstől függetlenül, nem kerül be a szabályozás hatálya alá, így a kötelezettségek rá nem vonatkoznak.

A Tagállamok nemzeti sajátosságai a veszélyes üzem azonosítás vonatkozásában

A Tagállamok közül Hollandiában, Franciaországban a Seveso II. Irányelv hatálya alá nem tartozó, de a nemzeti szabályozásban külön definiált veszélyes anyagokkal tevékenységet folytató üzemeknek hasonló kockázatelemzési eljárást kell lefolytatniuk, mint a Seveso II. Irányelv hatálya alá tartozó üzemeknek.

Hollandiában már a Seveso II. Irányelv hatályba lépését megelőzően a veszélyes anyagokkal foglalkozó üzemeknek a tevékenységük megkezdése előtt mennyiségi kockázatelemzést kell készíteniük.

Franciaországban a veszélyes anyagokkal tevékenységet folytató üzemeknek – attól függően, milyen típusú és mélységű veszélyt jelentenek – bejelentést kell tenniük, vagy engedélyezési eljárást kell lefolytatniuk. Bejelentési kötelezettség a lakosságra és környezetre kevésbé kockázatot jelentő üzemekre vonatkozik. Engedélyezési eljárást azon üzemeltetőknek kell lefolytatniuk, amelyek a lakosságra és környezetre jelentősebb kockázatot jelentenek. Az engedélyezési eljárást a tevékenység megkezdését megelőzően kell az üzemeltetőnek kezdeményezni a hatósághoz a kockázatelemzéssel kiegészített engedély iránti kérelem benyújtásával. [5]

Az üzemek kötelezettségeinek meghatározása a végzett tevékenység/iparág és a tárolt anyagok (mérgező, robbanó stb.) együttes figyelembevételével történik, hasonlóan a Seveso II. Irányelvben foglalt módszerhez. Az elbírálás alapját a jelenlévő veszélyes anyagok mennyisége és a hozzá rendelt küszöbérték viszonya határozza meg. [5]

Például mérgező folyadékokra vonatkozóan a Seveso II. Irányelvben rögzített küszöbmennyiségek 50 tonna és 200 tonna. Franciaországban 1 tonnánál nagyobb mennyiségben tárolt veszélyes anyag esetén bejelentést kell tennie az üzemeltetőnek. Amennyiben 10 tonna mennyiséget meghaladó, de 50 tonnát el nem érő mennyiségben terveznek mérgező folyadékot tárolni, a tevékenység végzését engedélyeztetni kell a hatósághoz történő kockázatelemzéssel kiegészített engedély iránti kérelem benyújtásával. [5]

A Seveso II. Irányelv alkalmazása

A Seveso II. Irányelv nemzeti jogrendbe való átültetés és az abban foglaltak alkalmazása a tagállamokra nézve kötelező érvényű. Az EU tagállamok teljesítéséről az Irányelv végrehajtásáért felelős illetékes Hatóságok Bizottsága üléseiről és az Európai Bizottság sajtóközleményeiből nyerhető információ.

A tagállamok általánosan fél-egy évvel a határidő lejártá után jelentették be harmonizált jogszabályaikat. Az Európai Bizottság (mintegy másfél éves késéssel) 2000. szeptemberében kezdte meg „nem teljesítés” (non compliance) miatt az ún. „nem-megfelelési eljárást” (infringement procedure). Az eljárás diplomáciai jegyzék küldésétől az Európai Bírósági előtti eljárás lefolytatásáig tartott. A bíróság eljárásának kezdetéig általában két-három év telt el, amit a nem teljesítők a végrehajtási ütemtervüknél figyelembe is vettek. 2000-ben indult nem-megfelelési eljárás a Seveso II. Irányelv tekintetében hat tagállammal - Ausztria, Belgium, Franciaország, Németország, Írország és Portugália – szemben. Ezen országok egyáltalán nem készültek el nemzeti jogszabályaik megalkotásával. További egy évet vett igénybe a fenti tagállamok jogharmonizációja, így több, mint két és fél évvel a határidők lejártát követően teljesítették az előírásokat. [6]

A nemzeti jogszabályok bejelentése nem volt elegendő, azokat a Bizottság Jogi Szolgálat ellenőrizte. Négy évvel a jogharmonizáció és másfél évvel a biztonsági jelentések Seveso II. Irányelv szerinti benyújtási határideje után 2003. júliusában három tagállammal –Hollandia, Írország és Olaszország – szemben ismételt eljárás indult. [7]

A 2000-es évek elején az Európai Unióhoz csatlakozó országok végrehajtási tapasztalatairól, ütemtervéről a 2000–2002 között végrehajtott Természeti és Technológiai Veszélyek Kezelésével foglalkozó Európai Bizottság Közös Kutatóközpont által irányított kutatási projekt jelentése tartalmazott adatokat. [8]

A jelentés szerint a csatlakozó országok az alábbi ütemterv szerint vezették be a Seveso II. Irányelvet:

Megjegyzés: JH: jogharmonizáció, Bej.: veszélyes tevékenység bejelentése, BJ: biztonsági jelentések benyújtása.

Ország	1999-2000.		2001.	2002.		2003.		2004.	2005.
Csehország	JH	Bej		BJ					
Lengyelország			JH	Bej	BJ				
Lettország			JH	Bej.		BJ			
Szlovénia				JH	Bej.			BJ	
Szlovákia				JH		Bej.			BJ
Észtország						JH	Bej.	BJ	
Litvánia						JH	Bej.		BJ
Bulgária						JH	Bej.		BJ
Románia						JH	Bej.		BJ

1. táblázat. A csatlakozó államok végrehajtási ütemterve [8]

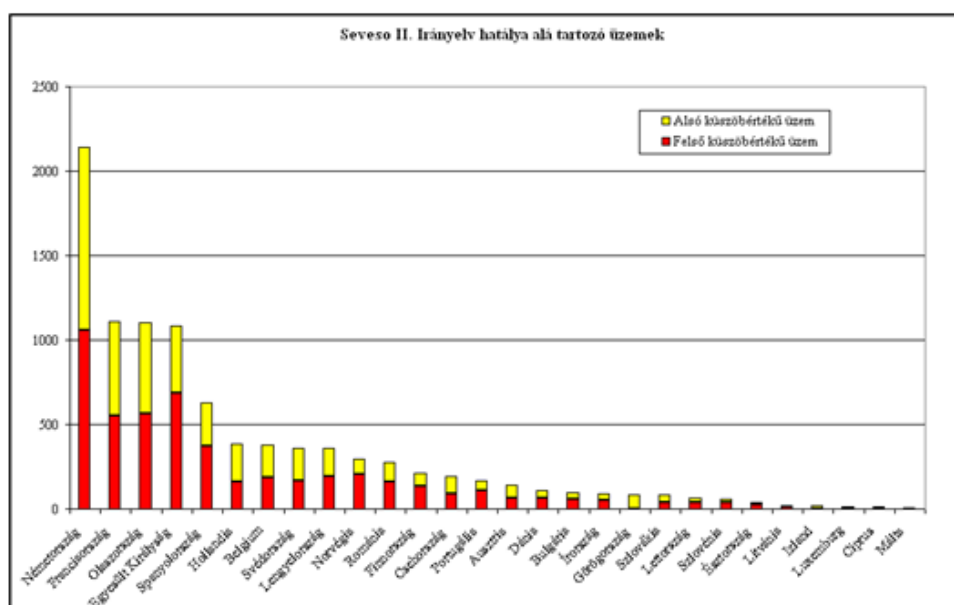
A Seveso II. Irányelv bevezetése, valamint az abban foglaltak alkalmazása az EU tagállamokban nem volt egységes és kiforrott. Az tagországok esetében – főként a jogharmonizáció vonatkozásában – két-három éves késés volt az általános tapasztalat. Napjainkra a Seveso II. Irányelvben foglaltakat minden tagállam teljesítette.

A Seveso II. Irányelv eredményeinek értékelése

A Seveso II. Irányelv célja az I. mellékletében felsorolt, nagy mennyiségű veszélyes anyagokkal (vagy azok keverékeivel) kapcsolatos súlyos balesetek megelőzése, és azok emberre és a környezetre gyakorolt következményeinek csökkentése. A Seveso II. Irányelv többszintű megközelítést alkalmaz az ellenőrzés szintjére vonatkozóan, minél nagyobb mennyiségű veszélyes anyag van jelen egy üzemben, annál szigorúbb kritériumoknak kell megfelelnie.

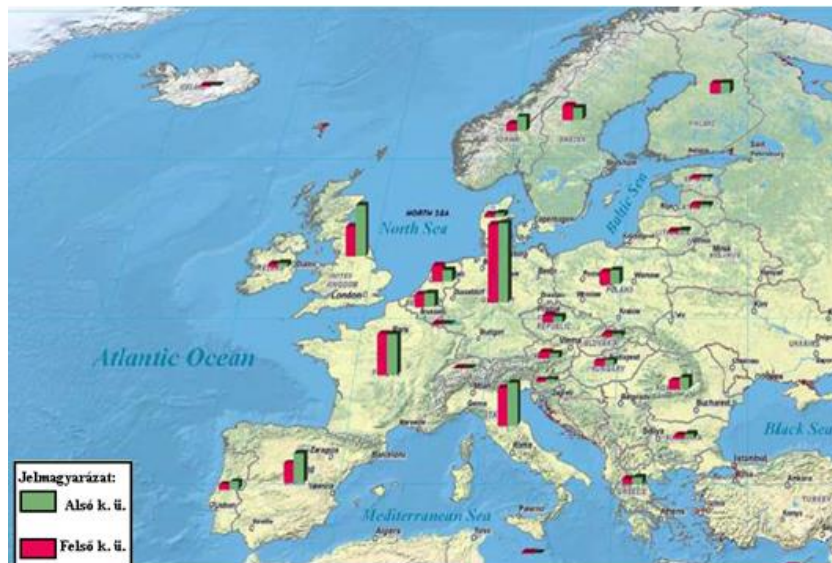
Az Európai Unióban napjainkra a Seveso II. Irányelvben foglaltak teljesítése megtörtént. A Seveso II. Irányelv rendszerében a veszélyes ipari üzemekről szóló információt a Seveso Üzemek Nyilvántartási Rendszerében - Seveso Plant Retrieval Information System (SPIRS) - kell szolgáltatni az EU felé, amely rendelkezésre áll az EU tagállamok hatóságai részére. [9]

A veszélyes üzemek azonosításának eredményeként - a Seveso Üzemek Nyilvántartási Rendszerében közölt adatok alapján – 2012-ben az Európai Unióban 9778 „Seveso üzem” került regisztrálásra. Az üzemek 47%-a felső küszöbértékű, 53%-a alsó küszöbértékű üzemnek minősült. Jellemzően a legtöbb üzem az iparosodott tagállamokból került ki, az összes veszélyes üzem 55%-a 4 tagállamban – Németország, Franciaország, Olaszország és az Egyesült Királyság – található. [10]



1. ábra. A veszélyes üzemek eloszlása az Európai Unió tagállamaiban [10]

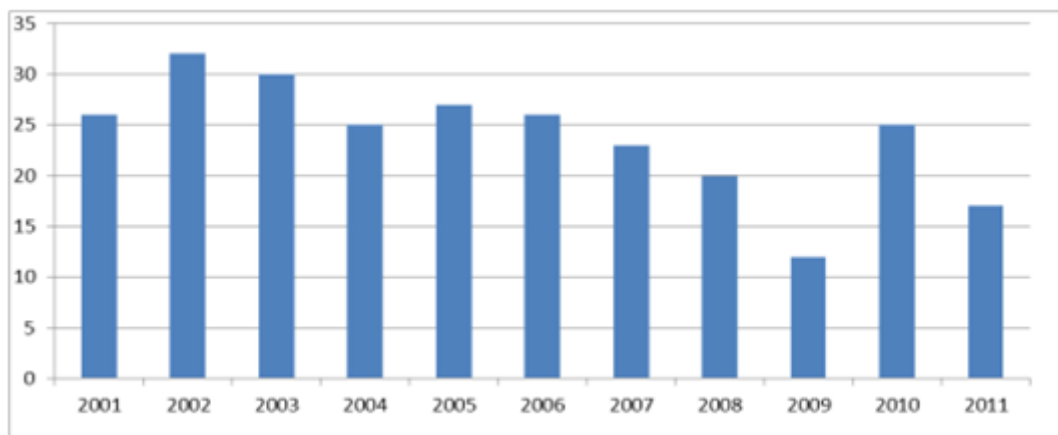
A veszélyes üzemek az Európai Unió tagállamaiban történő eloszlásának térképi megjelenítése:



2. ábra. A veszélyes üzemek eloszlása az Európai Unió tagállamaiban [10]

A bekövetkezett ipari balesetek tapasztalatait a Seveso II. Irányelv 15 cikkében foglalt kötelezettségként a Tagállamok az Európai Bizottság Közös Kutatási Központja által üzemeltetett Súlyos Baleseti Jelentési Rendszerben – Major Accident Reporting System (MARS) –teszik közzé. [18] A jelentés kötelezett ipari balesetek kritériumrendszerét a Seveso II. Irányelv 6. melléklete tartalmazza. Az Európai Bizottság Közös Kutatási Központja az ipari balesetek tapasztalatait feldolgozza, indokolt esetben változtatásokhoz ajánlást készít elő.

A Súlyos Baleseti Jelentési Rendszerben közölt adatok alapján a Tagállamokban bekövetkezett veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos ipari balesetek száma a 2002-es évhez képest folyamatosan csökken.



3. ábra. A súlyos ipari balesetek változását mutatja be 2001 – 2011. [10]

Seveso III. Irányelv

A Seveso II. Irányelv módosításának eredményeként megközelítőleg 20%-kal csökkent a súlyos balesetek előfordulási gyakorisága, amely arra utal, hogy az irányelvben foglalt célkitűzések megvalósítása eredményes. Ugyanakkor több országban, kontinensen, politikai vagy gazdasági szövetségen belül eltérően jelölik és osztályozzák a vegyi anyagokat. A jelölések elvében nem feltétlenül jelentős az eltérés, de egyazon veszélyt több esetben más – más szimbólummal jelölnek az anyag csomagolásán és címkéjén, több esetben eltérőek a

minősítési kritériumok is. A vegyi anyagok egységes osztályozására és címkézésére az ENSZ kidolgozta a Vegyi Anyagok Besorolásának és Címkézésének Globálisan Harmonizált Rendszerét (Globally Harmonized System of Classification and Labelling of Chemicals (GHS)), amelyet Európai Parlament és az Európai Tanács 2008. december 16-án elfogadott, és a 1272/2008/EK rendelettel (továbbiakba: CLP) az EU tagállamaira is kötelező érvényűvé tett.[11]

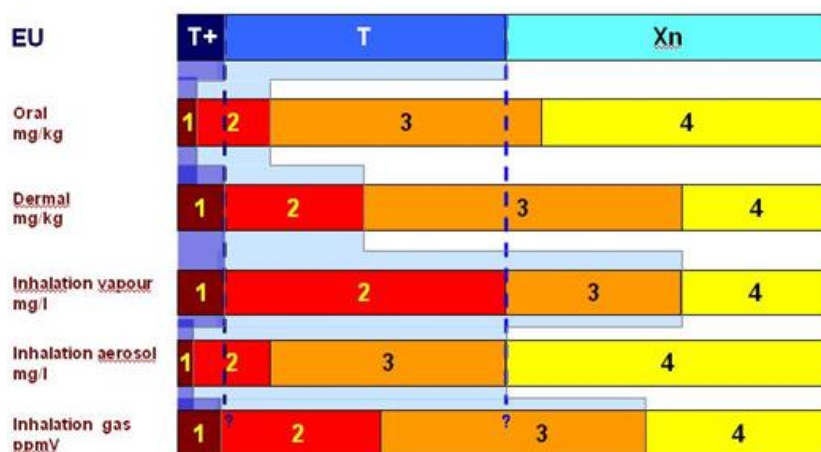
A CLP megalkotásával a korábbi, veszélyes anyag osztályozására vonatkozó 67/548/EGK Irányelv folyamatosan hatályát veszíti. Emiatt mindazon jogszabályok – így a Seveso II. Irányelv – felülvizsgálata indokolt, amelyek valamilyen kapcsolatban állnak veszélyes anyagok korábbi osztályozási rendszerével.

A Seveso II. Irányelv felülvizsgálatára az Európai Unióban műszaki munkacsoport alakult. A munkacsoport munkájának eredményeként, figyelembe véve a tagállamok által benyújtott hároméves jelentésekből szerzett információkat a Bizottság 2010. december 21-én elkészítette az új Seveso Irányelv tervezetét. A tervezet egyeztetését követően az Európai Parlament és a Tanács 2012. július 4-én elfogadta a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyének kezeléséről, valamint a 96/82/EK tanácsi irányelv módosításáról és későbbi hatályon kívül helyezéséről szóló 2012/18/EU Irányelvet (továbbiakban Seveso III. Irányelv) [12]

A Seveso III. Irányelvet a tagállamoknak be kell építeniük a saját nemzeti jogrendjükbe, a benne foglaltak alkalmazása 2015. június 01-től kötelező érvényű. A változtatások központi eleme az 1. számú mellékletben szereplő veszélyes anyag osztályozás, amely összhangba kerül a CLP rendelettel.

Az egészségi veszélyek vonatkozásában a CLP rendeletben az anyagok akut toxicitását az expozíciós útvonalakra (szájon, bőrön át, illetve belelegezve) határozzák meg. Ezzel szemben a Seveso II. Irányelv nagyon mérgező és mérgező kategóriákat alkalmaz. A változás következtében várhatóan új anyagok fognak bekerülni a szabályozás hatálya alá.

Az akut toxicitást tekintve elmondható, hogy a korábbi 3 lépcsős osztályozási rendszer (T+, T, Xn veszélyességi osztály) 2015. június 1-jétől 4 lépcsőssé alakul (1., 2., 3., és 4. kategória). A besorolás alapját továbbra is az LC50 és LD50 értékek képezik, azonban a GHS rendszerben meghatározott küszöbértékek eltérnek a korábban alkalmazott kritériumértékektől. Mint ahogy azt az alábbi ábra is szemlélteti, a korábbi szabályozásban foglalt kategóriák nem feleltethetők meg egyértelműen a GHS szerinti új kategóriáinak.



4. ábra. A veszélyes anyagok besorolására alkalmazott osztályozás a korábbi (DSD) és az új (GHS) rendszer szerint [13]

A fizikai veszélyek osztályok közül a Seveso II. Irányelvben több is megtalálható, viszont nem azonos elnevezéssel, osztályozási kritériummal. A változás következtében ezen kategória vonatkozásában is várhatóan új anyagok fognak bekerülni a szabályozás hatálya alá.

A környezeti veszélyek CLP rendelet szerinti besorolása és az Egyéb veszélyek osztálya csaknem teljesen megegyezik a Seveso II. Irányelvben foglalt szabályozással, így jelentős változás nem várható.

A megnevezett veszélyes anyagok köre is bővült, a kőolajtermékek bővítése miatt várhatóan új üzemek kerülnek a szabályozás alá, ugyanakkor a nátrium-hipoklorit (vízi akut 1. kategóriába [H400] sorolt keverékei, amelyek 5 %-nál kevesebb aktív klórt tartalmaznak) megnevezett veszélyes anyagként kezelése (alsó küszöbérték 200 tonna) miatt – eddigiekben 9. (I.) környezetre veszélyes anyag alsó küszöbérték 100 tonna) – várhatóan üzemek kerülnek ki a szabályozás hatály alól, vagy kerülnek alsóbb kategóriába.

Újdonságként említhető, hogy a tűzveszélyes aeroszolok külön veszélyességi kategóriaként jelennek meg, két alcsoportra bontva attól függően, hogy tartalmazzak-e a CLP rendelet szerinti 1. vagy 2. veszélyességi kategóriába sorolt tűzveszélyes gázokat vagy az 1. veszélyességi kategóriába sorolt tűzveszélyes folyadékot.

A tűzveszélyes folyadékokat érintően változás, hogy a korábbi szabályozásban alkalmazott lobbanáspontra vonatkozó határértékek a 21oC és 55 oC közötti tartományról a 23 oC és 60 oC közötti intervallumra változtak.

Az önreaktív anyagok és keverékeik valamint a szerves peroxidok immár önálló veszélyességi kategóriaként, két alcsoportra bontva jelennek meg, amelyek a korábbi szabályozás alapján egyes oxidáló (R7 kockázatot jelző mondat) és robbanó (R2, R3) tulajdonságú anyagokat foglalnak magukban.

A Seveso II. irányelv hatálya alá tartozó piroforos folyadékok (R17) kiegészülve az öngyulladó szilárd anyagok körével önálló veszélyességi kategóriát alkotnak.

Az ún. egyéb veszélyek kategórián belül immár elkülönülnek a vízzel hevesen reagáló (EUH014 figyelmeztető mondat), a vízzel érintkezve mérgező gázokat képző (EUH029), valamint az 1. veszélyességi kategóriába tartozó, vízzel érintkezve tűzveszélyes gázokat kibocsátó anyagok és keverékeik.

Fontos változás a nevesített ásványolaj termékek körének bővítése, amelyben a nehéz fűtőolajok, továbbá az alternatív tüzelőanyagok is helyet kaptak, az utóbbiak azzal a feltétellel, ha a kategóriába tartozó egyéb termékekkel megegyező célokat szolgálnak, valamint a gyúlékonyságuk és a környezeti veszélyeik tekintetében hasonló tulajdonságokkal bírnak.

A Seveso III. irányelv I. mellékletéhez kapcsolódó megjegyzésekben külön utasítást találunk a feljavított biogáz besorolására vonatkozóan. Az említett keverék az „1. vagy a 2. kategóriába tartozó cseppfolyósított tűzveszélyes gázok” nevesített veszélyes anyagok körébe sorolandó 50 tonna alsó-, és 200 tonna felső küszöbmennyiséggel, amennyiben a feljavított biogázra vonatkozóan megállapítható, hogy a földgázzal – a metántartalom tekintetében is – egyenértékű minőséget biztosító szabványokkal összhangban dolgozták fel, és legfeljebb 1 % oxigént tartalmaz.

A kis molekula tömegű gázok körét tekintve új nevesített anyagként jelenik meg a vízmentes ammónia, a bór-trifluorid, valamint a hidrogén-szulfid. Ezen módosítás következtében a nevezett anyagok esetében a tűzveszélyesség szempontjából a korábbinál szigorúbb küszöbmennyiséggel kell számolnunk az üzemazonosítás során.

Az előzőekben foglaltakon túlmenően az I. melléklet vonatkozó táblázata mintegy további 10 db, főként tűzveszélyes tulajdonságú nevesített anyaggal (például piperidin, propilamin, metil-akrilát, nátrium-hipoklorit bizonyos keverékei) bővült.

Annak ellenére, hogy a Seveso II. irányelv módosítása során cél volt, hogy az irányelv hatálya ne változzon jelentősen, az eszközölt módosítások elkerülhetetlenül az irányelv hatályának kismértékű változását eredményezték.

A Seveso III. Irányelvben a veszélyes üzem azonosítás metodikája nem változik, továbbra is a jelenlévő veszélyes anyagok tulajdonságai és mennyisége alapján fog történni. A veszélyes üzem azonosítása alapján hatály alá kerülő üzemek vonatkozásában a jövőben is megmarad az

alsó és felső küszöbértékű veszélyes anyagokkal foglalkozó üzem kategória. A két kategóriába tartozó üzemek kötelezettségei eltérőek lesznek. Amennyiben egy üzemeltető biztosítja, hogy az üzem területén jelenlévő veszélyes anyagok mennyisége nem éri el a küszöbértéket, úgy az elhelyezkedésétől, valamint a lakosságra gyakorolt veszélyeztetéstől függetlenül, az üzem továbbra is kikerül a szabályozás hatálya alól, így a kötelezettségek rá nem fognak vonatkozni.

Összességében megállapítható, hogy a Seveso III. Irányelv bevezetésével új anyagok minősülnek a szabályozás szerint veszélyesnek, a hatály alá tartozó üzemek köre így várhatóan bővülni fog. A veszélyes üzem azonosítás metodikája továbbra is a veszélyes anyagok tulajdonságait és a jelenlévő mennyiséget veszi alapul figyelmen kívül hagyva, hogy az adott üzem potenciálisan veszélyt jelent-e a lakosságra, környezetre.

A Seveso II. irányelvhez képest jelentősebb változás az üzemek és létesítmények ellenőrző vizsgálataira vonatkozó részletesebb előírások megjelenése. A Seveso III. irányelv már tartalmazza az üzemek hatósági ellenőrzéseire vonatkozó nemzeti, regionális vagy helyi szintű tervek tartalmi követelményeit. Rendelkezik a nem tervezett, azaz a súlyos balesetek és balesetveszélyes helyzetek, a rendkívüli események és a rendelkezések be nem tartására irányuló hatósági ellenőrzések késedelem nélküli végrehajtásáról, továbbá meghatározza a jelentős mértékű szabálytalanságok megszüntetésének vizsgálatára irányuló utóellenőrzések határidejét.

Új rendelkezésként említhető a hatósági ellenőrzések lehetőség szerinti összehangolása és egyesítése a más uniós jogi aktusok alapján végrehajtott ellenőrzésekkel, amely iránymutatás teljesülését nagymértékben elősegíti a hazai jogi szabályozásban már szereplő supervisor ellenőrzési rendszer.

Seveso II. irányelvhez képest erősödött az üzemeltetőkre vonatkozó szankciórendszer is. Ennek megfelelően a Seveso III. irányelv hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciórendszer megalkotását tűzi célul a tagállamok számára.

A Seveso III. irányelv új előírásának értelmében a tagállamoknak ösztönözni szükséges az illetékes hatóságaikat a tapasztalatcsere és a tudásmélyítés mechanizmusainak és eszközeinek kialakítására, valamint az ilyen irányú nemzetközi folyamatokban való részvételre. Az említett iránymutatáson túlmenően fontos kiemelni a hazai gyakorlatban az üzemeltetők és a hatóságok közötti aktív párbeszéd erősítésének, a legjobb gyakorlatok, az üzemeltetői és hatósági tapasztalatok megosztásának fokozott szükségességét, hiszen a súlyos balesetek elleni védekezés a lehető legteljesebb mértékben ezen együttműködés útján valósulhat meg.

KÖVETKEZTETÉSEK - ÖSSZEGZÉS

A veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezés feltételrendszerét – amennyiben az üzemen nagymennyiségű veszélyes anyag lehet jelen – uniós jogszabály, az un. Seveso III. Irányelv szabályozza, amelynek célja a súlyos balesetek megelőzése és azok emberre és a környezetre gyakorolt következményeinek csökkentése. A szabályozás alkalmazása a Tagállamokra nézve kötelező érvényű.

Cikkünkben a veszélyes anyagokkal kapcsolatos tevékenység európai uniós szabályozásának bemutatásával, valamint a szabályozás hatály alá való tartozás megállapítására vonatkozó – un. veszélyes üzem azonosítás – módszer vizsgálatával foglalkoztunk.

A veszélyes üzem azonosítás alapját az üzem területén egy időben jelenlévő veszélyes anyagok tulajdonsága és mennyisége, illetve a Seveso III. Irányelvben rögzített küszöbértékhez való viszony képzí. A Seveso III. Irányelv szerinti veszélyes anyagok köre jól definiált, egyértelműen meghatározott. Egy üzem vonatkozásában a jelenlévő anyagok biztonsági adatlapjainak vizsgálatával – fizikai, kémiai, valamint toxikológiai tulajdonságok –

megállapítható, hogy az adott anyag a Seveso III. Irányelv alapján veszélyesnek minősül-e vagy sem, valamint az, hogy mely kategóriába tartozik.

Megállapítható, hogy a Seveso II. Irányelv a veszélyes anyagokkal tevékenységet folytató üzemek, szervezetek egy szűk részére vonatkozott. Az elmúlt években bekövetkezett, jelentős károkat okozó veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek nem a szabályozás hatálya alá tartozó üzemekben történtek.

Így a Seveso Irányelv bővítése, folyamatos módosítása vált indokolttá. Egyes tagállamok – köztük Magyarország is – a szabályozás hatályának kibővítésével, a veszélyes anyagokkal kapcsolatos tevékenység végzését szigorúbb feltételrendszerhez kötik.

A Seveso III. irányelvben újonnan megjelenő, a hatósági feladatokat érintő, részletesebb szabályozási elemeket a tagállamoknak napjainkban kellett bevezetni jogrendjükbe.

A cikksorozat következő részében az Európai Unió szabályozásának hazai megfeleltetését és jogalkalmazási tapasztalatait tekintjük át.

Felhasznált irodalom

- [1] Bognár Botond - Damjanovich Imre: A súlyos ipari balesetek megelőzésével és elhárításával kapcsolatos nemzetközi és európai uniós szabályozások összefoglalása <http://inventor.hu/ceco/kock/konyv/ofoglalo.pdf> (Letöltés: 2013. november 10.)
- [2] Council Directive 82/501/EEC of 24 June 1982 on the major-accident hazards of certain industrial activities
- [3] Vegyi baleset: Sandoz-gyár Bázeli - 1986. november 1. <http://www.katasztrofak.abbcenter.com/?cim=1&id=52719> (Letöltés: 2013. november 20.)
- [4] A Tanács 96/82/EK Irányelve a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyeinek ellenőrzéséről. Brüsszel, 1996. – a módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt változat http://europa.eu/legislation_summaries/environment/civil_protection/121215_hu.htm (Letöltés: 2013. november 10.)
- [5] Inspection des Installations Classées <http://www.installationsclassées.developpement-durable.gouv.fr/Classification-system.html> (Letöltés: 2013. november 15.)
- [6] Bizottsági sajtóközlemény, 2000. szeptember 01. Brüsszel, (IP/00/961) Major Accidents Hazards Directive: Commission moves against Germany, Luxemburg, Ireland, Belgium, Portugal and Austria.
- [7] Bizottsági sajtóközlemény 2003. július 18. (IP/03/1048), Major industrial accidents: commission pursues infringement procedure against the Netherlands, Irelands and Italy.
- [8] Maureen Wood, Ana Lisa Vetere Arellano and Fesil Mushtaq: Project Report, JRC Enlargement Project PA No. 26, Management of Natural and Technological Hazards in Central and Eastern European Candidate Countries (PECO).
- [9] Cseh Gábor, Kátai-Urbán Lajos: 2.1 fejezet. A veszélyes tevékenységek azonosítása. In: Cseh Gábor, Deák György, Kátai-Urbán Lajos (szerk.), Kozma Sándor, Popelyák Pál, Sándor Annamária, Szakál Béla, Vass Gyula. Ipari biztonsági kézikönyv a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezés szabályozás alkalmazásához. Budapest: KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2003. pp. 21-51. (ISBN:963 224 716 7)

- [10] Tom De Groeve (Editor), Alessandro Annunziato, Luca Vernaccini, Peter Salamon, Jutta Thielen, Jesús San Miguel, Andrea Camia, Jürgen Vogt, Elisabeth Krausmann, Maureen Wood, Enrico Guagnini, Giorgios Giannopoulos, Christer Pursiainen, Peter Gattinesi: Overview of Disaster Risks that the EU Faces (Report EUR 25822 EN), European Commission, Joint Research Centre, Institute for the Protection and Security of the Citizen, Institute for Environment and Sustainability, ISBN 978-92-79-28742-8, 2013.
- [11] Cimer Zsolt – Halász László: A kémiai biztonsági jogszabályok változása, a CLP és a Seveso II. irányelv kapcsolata, Hadmérnök online folyóirat, V. Évfolyam 1. szám - 2010. március, pp. 87 – 98.
- [12] Kátai-Urbán Lajos, Vass Gyula: 7.4. fejezet: Változik a SEVESO II. irányelv a CLP szabályozás bevezetésével. In: Ferencz Mónika, Kátai-Urbán Lajos, Körtvélyessy Gyula, Nemeskey Károly, Sárosi György, Sulcz Ágnes, Szentes Ervinné, Vass Gyula Sárosi György (szerk.) Veszélyes áruk szállítása és tárolása. Budapest: VerlagDashöfer Szakkiadó, 2010. pp. 1-6. (ISBN:963 85915 2 8)
- [13] HSE, Seveso III Directive Moving from Seveso II to Seveso III www.hse.gov.uk/seveso/seveso-iii-presentation.ppt (letöltés: 2014.03.28.)