

Kátai-Urbán Lajos
katai.lajos@uni-nke.hu

SÚYOS IPARI BALESETEK MEGELŐZÉSÉT ÉS A FELKÉSZÜLÉST CÉLZÓ JOGINTÉZMÉNYEK EGYSÉGES RENDSZERBE FOGLALÁSA

Absztrakt

A 2012. január 01-én hatályba lépett iparbiztonsági jogi szabályozás kiterjed a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésre. A feladatok és intézkedések végrehajtásának rendszere három időszakra tagolódik: a megelőzés és felkészülés időszaka; a védekezés (veszélyhelyzet kezelés) időszaka; valamint helyreállítás, következmények felszámolásának időszaka. Jelen cikkben a szerző egységes rendszerbe foglalja a jogi szabályozás teljesítésének megelőzési és felkészülési időszakára eső jogintézményeit és eszközrendszerét. A balesetelhárítási és helyreállítási jogintézmények elemzését, az intézkedések és eszközök egységes rendszerbe foglalását a cikksorozat második fele mutatja be.

The legal regulation on industrial safety getting into force on 1-st of January 2012. covers the tasks of the protection of major industrial accidents involving dangerous substances. The system of tasks and measures arises from the implementation of the legal regulation can be divided into three groups: prevention and preparedness period; the (emergency) response period, and the recovery period. In this article the author will establish the unified system of legal instruments and devices in the field of prevention of and preparedness for the major industrial accidents. The analyses of the response and recovery measures, the final assessment of the whole system of legal institutions and authority devices will be introduced in the second part of the series of articles.

Kulcsszavak: *iparbiztonság, súlyos ipari balesetek, veszélyes üzemek, jogi szabályozás, jogintézmények ~ industrial safety, major industrial accidents, dangerous establishments, legal regulation, legal instruments*

BEVEZETÉS

A 2012. január 01-én hatályba lépett - a polgári védelem és a tűzvédelem mellett a katasztrófavédelem harmadik ágazatának számító - iparbiztonsági jogi szabályozás kiterjed a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésre, valamint a veszélyes áru szállítmányok, a létfontosságú rendszerek és létesítmények védelmére, illetve a nukleáris biztonság katasztrófavédelmi feladatainak ellátására.

Az iparbiztonsági szabályozásnak a katasztrófavédelem rendszerében történő fejlődése 15 éves múltra tekint vissza Magyarországon.

A 2010-2012. között létrehozott egységes iparbiztonsági szabályozás jog- és szakmatörténeti elemzések [1] alapján jelentős mértékben épül a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéssel szülő jog-, intézmény és eszközrendszerre, amelynek alapfeladata a veszélyes anyagokkal kapcsolatos üzemek (továbbiakban: veszélyes üzemek) ellenőrzése és felügyelete. A szabályozás célja az emberi élet- és egészség, valamint a veszélyes üzem környezetének magas szintű védelme.

A súlyos balesetek elleni védekezési feladatok végrehajtásának rendszere alapvetően három időszakra tagolódik: a megelőzés és felkészülés időszaka; a védekezés (veszélyhelyzet kezelés) időszaka; valamint helyreállítás, következmények felszámolásának időszaka.

Jelen cikkben az „iparbiztonság” mint önálló biztonsági szakterület, valamint az „iparbiztonsági szempontú veszélyeztetettség elemzés” műszaki tudományos fogalmának meghatározását követően egységes rendszerbe foglalom a jogi szabályozás teljesítésének megelőzési és felkészülési időszakra eső jogintézményeit és eszközrendszerét.

AZ IPARBIZTONSÁGI SZAKFELADATOK TARTALMA – ELMÉLETI MEGKÖZELÍTÉS

Az iparbiztonság sajátos magyar jog- és intézményrendszerre épül, jelentős mértékben kapcsolódik a nemzetközi és európai uniós jogi szabályozás kialakulásához, Magyarország iparbiztonsági veszélyeztetettségéhez, a magyarországi biztonsági kultúra kialakulásához, illetve a nemzetközi kitekintésben is egyedinek mondható egységes katasztrófavédelmi rendszer hazai megteremtéséhez.

Elsőként az iparbiztonság fogalmát kívánom levezetni, amely a fentiekben leírtak miatt elsősorban veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéssel szülő szabályozás kialakításával jött létre Magyarországon. A fogalom meghatározáshoz a II. világháború utáni műszaki tudományos fejlődésig érdemes visszatekinteni.

A műszaki tudományos fejlődés évszázadunkban és különösen a második világháború után több iparág (közlekedés, motorizáció, petrolkémia, atomenergia) felgyorsult növekedésével járt, amely magával vont néhány megoldatlan környezeti problémát, valamint újak kialakulásához is vezetett. Az ipari fejlődésnek természetesen vannak határai, a földi élőhelyeinknek terhelhetősége nem véges. A nyolcvanas évek elejétől a probléma megoldására kialakult egy meghatározó szóhasználat a fenntartható fejlődés és a környezetbiztonság fogalma. A környezetbiztonság olyan állapot, amikor a társadalmi eredetű és a környezetre károsan ható események, illetve a műszaki eredetű katasztrófák bekövetkezésének valószínűségét megfelelő intézkedésekkel minimumra csökkentik, illetve katasztrófa esetén a keletkezett kárt úgy hártják el, hogy a hatás lehetőleg ne veszélyeztesse a természeti környezet minőségét és a lakosság egészségi állapotát.

A környezetbiztonságot és annak fogalmát el kell határolnunk az „ipari biztonságtól”, vagy „iparbiztonságtól” (industrial safety), amelyet a következők szerinti végzem el.

Az ipari (részben mezőgazdasági és kereskedelmi) telephelyeken végzett veszélyes tevékenység emberi életet, egészséget, anyagi javakat és a környezetet veszélyeztető hatásokkal

rendelkeznek. A veszélyeztető hatások megelőzésére és a hatások mérséklésére többféle horizontális szabályozás (biztonsági szakterület) alakult ki. Itt el kell határolnunk még a belső- és a külső védelem kategóriáit. A belső- és a külső védelem fogalmi kategóriákat az Európai Unió tagállamaiban használják. Azonosítani szükséges továbbá a súlyos ipari balesetek elleni védekezés szabályozás biztonsági szakterületekhez való kapcsolódását. [2]

A belső és a külső védelem elhatárolása alatt a munkavédelmi, a tűzvédelmi, a munkaegészségügyi szabályozásokat szükséges megkülönböztetni a főként külső védelmi intézkedéseket magában foglaló iparbiztonságtól, vagy kémiai biztonságtól (környezetegészségügytől). Az elhatárolás alapja a veszélyes üzem „kerítése”, amely egyértelműen meghatározza a végrehajtó szervezetek kompetenciájának határait. A belső védelem elsősorban a munkavállalók életének- és egészségének megóvásával, míg a külső védelem a lakosság és a környezeti elemek (anyagilag javak) védelmével foglalkozik.

Az elhatárolás nem teljes körű, hiszen léteznek átfedések. Természetesen a külső védelmi intézkedések nem léteznek a belső intézkedések kontrollja nélkül. A külső védelmi tervek a belső védelmi tervben rögzítettek alapján alakulnak. A külső hatások megelőzésének kiindulópontja, pedig a veszélyes üzemben működtetett biztonsági irányítási rendszer.

A lakosság élet- és egészségének, valamint a környezeti elemek védelmével foglalkozik az ún. külső védelem. A súlyos ipari balesetek elleni védekezés alapvetően a külső védelemhez tartozik. A jogterület rendeltetésének meghatározásához a veszélyes technológiák veszélyes anyag kibocsátási típusait hívhatjuk segítségül, amelyeket két csoportra oszthatunk: (1) normálüzemi és (2) veszélyhelyzeti kibocsátásokra:

Normálüzemi kibocsátások a hosszú lefolyású, környezeti igénybevétellel, környezetterheléssel és szennyezéssel járó veszélyes tevékenységek nagytérségű és hosszú távú környezetmódosító vagy környezetkárosító hatásainak megelőzése és a károk csökkentése, helyreállítása a tágabb értelemben vett környezetvédelem hatáskörébe tartozik. Az emberi egészséget károsító, az életminőség környezeti feltételeit csökkentő környezetkárosító hatások elleni védekezés, pedig a környezet-egészségügy (kémiai biztonság) feladatai közé tartozik.

Veszélyhelyzeti kibocsátások a jelentős mértékű káros (döntően mérgező) anyag kibocsátásával, tűzzel vagy robbanással járó olyan rendkívüli esemény általi veszélyeztetés, amely a létesítményen belül, vagy azon kívül közvetlenül vagy lassan hatóan súlyosan veszélyeztet, vagy károsítja az emberi életet, egészséget, illetve a környezeti elemeket. E hatások megelőzése és káros következményei elleni védekezéssel foglalkozik a (súlyos) ipari balesetek elleni védekezés, vagy ipari biztonság szakterülete. A veszélyhelyzeti szintet elérő súlyos környezetkárosítás a környezeti katasztrófák elleni védekezés (környezetvédelem), míg a súlyos ipari balesetek katasztrófális egészségügyi hatásai elleni védekezés a katasztrófa-medicina feladata. [2]

A fenti kategóriák elkülönítése elméleti vizsgálat eredménye. Azonban alkalmazható a hatályos szabályozás szerinti feladat- és hatáskörelosztás megfelelőségének vizsgálatához.

Szűkebb értelemben (súlyos) ipari balesetek elleni védekezés szabályozást – a szabályozás hatálya alá tartozó veszélyes tevékenységek vonatkozásában – iparbiztonság szakterületnek azonosíthatjuk. Tágabb értelemben az iparbiztonság, mint szakterület fogalomköre – katasztrófavédelmi szempontból – kiterjed a telepített veszélyes üzemek közötti veszélyes áru szállítási- és logisztikai tevékenység magas fokú biztonságának garantálására is. Speciális veszélyes tevékenységnek minősülnek a nukleáris létesítmények, amelyek biztonságával kapcsolatos katasztrófavédelmi feladatok szintén az iparbiztonsági szakterülethez tartoznak. A legújabb iparbiztonsági feladatkörnek számít a létfontosságú rendszer és létesítmények kiesésével kapcsolatos megelőzési és elhárítási tevékenység szakmai felügyelete.

Az iparbiztonság által felügyelt veszélyes tevékenységek biztonságos működéséhez számos rokon biztonsági szakterület hatósági és felügyeleti tevékenysége, illetve védekezésben történő közreműködése is hozzájárul, így a műszaki biztonság, az üzemegészségügy, a

környezetvédelem, a munkavédelem, a bányabiztonság, a kémiai biztonság és más üzem-specifikusan közreműködő állami hatóság és rendvédelmi szerv közös munkája. Az iparbiztonsági feladatok között tartjuk nyilván e hatóságok tevékenységének összehangolása a megelőzés, a védekezés (baleset-elhárítás) és a helyreállítás időszakában.

Az „iparbiztonság”, mint önálló biztonsági szakterület fogalma tehát a következő:

„Mindazon veszélyes tevékenység (veszélyes üzem) specifikus jog- intézmény és feladatrendszer, eljárás és eszközrendszer, illetve módszertan, amely a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéssel, a veszélyes áru szállítással, a nukleáris balesetek elhárításával, valamint a létfontosságú rendszerek és létesítmények biztonságával kapcsolatos üzemeltetői, hatósági és önkormányzati feladatok teljesítése útján a lakosság életének, és egészségének, a környezetnek és a létfenntartáshoz szükséges anyagi javaknak és szolgáltatásoknak a magas szintű védelmét szolgálja.”

A fenti fogalom továbbgondolását jelenti az „iparbiztonsági célú veszélyeztetettség” fogalmának megállapítása, amely kutatásaim alapján a következő:

„iparbiztonsági célú veszélyeztetettség alatt az iparbiztonsági szakterület által felügyelt veszélyes tevékenységek által okozott veszélyeztetettséget értjük, pontosabban a veszélyes anyaggal foglalkozó üzemek, a küszöbérték alatti üzemek, a nukleáris létesítmények nem tervezett eseményei, és a létfontosságú rendszerek és létesítmények kiesése általi veszélyeztetést”.

A fenti logikát követve az „iparbiztonsági jogi szabályozás” fogalmát a következőképpen lehet meghatározni:

„a katasztrófavédelmi szabályozás (jogterület) speciális része, amely különösen a felkészülési- és balesetelhárítási intézkedések vonatkozásában magában ötvözi a tűzvédelem és a polgári védelem feladat-rendszerének legfontosabb elemeit és amelynek célja a súlyos balesetek, üzemzavarok, létfontosságú rendszer elemek kiesésével járó események bekövetkezésének megelőzését és a lehetséges következmények csökkentését és elhárítását szolgálja.”

A KATASZTRÓFAVÉDELMI FELADATOK VÉGREHAJTÁSÁNAK RENDSZERE

A katasztrófavédelmi feladatok végrehajtásának rendszere alapvetően három időszakra tagolódik: a megelőzés és felkészülés időszaka; a védekezés (veszélyhelyzet kezelés) időszaka; valamint helyreállítás, következmények felszámolásának időszaka. A 1. számú táblázat összefoglalja a súlyos balesetek elleni védekezésre jellemző időszakos hatósági feladatokat.

A súlyos balesetek elleni védekezéssel szembeni jogi szabályozás hazai jogintézményeit, a végrehajtandó feladatokat (intézkedéseket) és az alkalmazott eszközrendszert három fő csoportba lehet sorolni a feladatok végrehajtásának időszak alapján, amelyek

- a) a megelőzési és felkészülési időszak;
- b) a védekezési (balesetelhárítási) időszak; és
- c) a helyreállítási időszak.

A súlyos balesetek elleni védekezéssel szembeni jogi szabályozás üzemeltetői és hatósági megelőzési és felkészülési intézkedéseit alapvetően két csoportba lehet sorolni:

- megelőzési intézkedések, amelyek a súlyos baleset vagy üzemzavar bekövetkezésének kiküszöbölésére szolgálnak,
- a következmény csökkentő (felkészülési jellegű) intézkedések pedig a már bekövetkezett események hatásainak csökkentését, vagy elhárítását tűzik ki célul.

Időszak	Feladatok
Megelőzés, a védekezésre felkészülés időszaka	<ul style="list-style-type: none"> - Jogharmonizációs és jogszabályalkotás; - intézményfejlesztési tevékenység; - a szabályozás végrehajtása: hatósági engedélyezési és felügyeleti ellenőrzési rendszer működtetése, a kapcsolódó katasztrófavédelmi feladatok ellátása; - végrehajtási tapasztalatok gyűjtése és rendszerezése; - kapcsolódó polgári védelmi feladatok ellátása: polgári védelmi szervezetek megalakítása és felkészítése; a védekezésben résztvevők felkészítése és gyakoroltatása; a lakosság felkészítése.
A védekezés (veszélyhelyzet kezelés) időszaka	<ul style="list-style-type: none"> - A bekövetkezett esemény minősítése - a lakosság riasztása és tájékoztatása; - a védekezésben résztvevő szervek készségbe; - a védelemmel összefüggő azonnali intézkedések bevezetése; - veszélyhelyzet kezelési operatív törzsek és központok működtetése; - a védelmi bizottságok munkájában való részvétel; - a nemzetközi egyezményekből adódó tájékoztatási kötelezettségek végrehajtása, szükség szerint segítségnyújtás kezdeményezése.
Helyreállítás, következmények felszámolásának időszaka	<ul style="list-style-type: none"> - A lakosság alapvető életfeltételeinek biztosítása; - a sérült infrastruktúra ideiglenes helyreállítása; - mentesítési feladatokban történő közreműködés; - a károk felmérésében való közreműködés; - a segélyek eljuttatásában való közreműködés.

1. sz. táblázat. A súlyos balesetek elleni védekezéssel kapcsolatos katasztrófavédelmi feladatok rendszere

A jogi szabályozás jog-, intézmény és eszközrendszerének fejlesztése alapvetően a megelőzés és felkészülés időszakára tehető. A továbbiakban az ebben az időszakban teljesítendő feladatokat vizsgálom és rendszerezem.

A JOGI SZABÁLYOZÁS MEGELŐZÉSI JOGINTÉZMÉNYEI, INTÉZKEDÉSEI ÉS AZ ALKALMAZOTT ESZKÖZRENDSZER

A megelőzési jogintézmények közé üzemeltetői oldalról a súlyos balesetek bekövetkezését kiküszöbölő tervezési, műszaki, szervezési és irányítási intézkedéseket soroljuk, míg hatósági oldalról a hatósági engedélyezési és felügyeleti rendszer intézkedéseit emelhetjük ki. A megelőzési intézkedések eredményessége elsősorban az üzemeltetői kötelezettségek végrehajtásának minőségétől, valamint az iparbiztonsági hatósági jogalkalmazás hatékonyságától függ.

A megelőzési jogintézmények és eszközök közé üzemeltetői oldalról a következőket sorolhatjuk:

- veszélyes tevékenység azonosítása és bejelentése;
- biztonsági dokumentáció készítése (biztonsági jelentés, biztonsági elemzés és súlyos káresemény-elhárítási terv) és hatósági elbírálásra történő benyújtása;
- biztonsági elemzés és jelentés soros és soron kívül felülvizsgálata,
- súlyos káresemény-elhárítási terv felülvizsgálata;
- biztonsági irányítási rendszer kiépítése és működtetése felső küszöbértékű üzem esetében;
- irányítási rendszer kiépítése és működtetése alsó küszöbértékű és küszöbérték alatti üzem esetében.

A katasztrófavédelem iparbiztonsági hatósági megelőzési tevékenységek közé a következők sorolhatók a következők:

- a) hatósági engedélyezési és felülvizsgálati feladatok:
- b) hatósági ellenőrzési tevékenység:
- c) szankcionálási tevékenység:
- d) hatósági nyilvántartási és tájékoztatási rendszer működtetése. [3]

a) A veszélyes tevékenység azonosítása és bejelentése, az üzemek kategorizálása, biztonsági dokumentáció készítési kötelezettség

A veszélyes tevékenységek azonosítása a törvény végrehajtása szempontjából alapvető normának tekinthető. Ezt a végrehajtási rendelet az 1. mellékletben részletezett anyaglisták és értelmező rendelkezéseik alapján szabályozza. A veszélyes anyagok és készítmények nyilvántartásáról, veszélyességi osztályba sorolásáról, csomagolásáról a kémiai biztonsági törvény rendelkezik.

A küszöbérték alatti üzemek üzemeltetőinek bejelentkezési kötelezettsége van. A hatóság a vonatkozó kormányrendeletben foglalt kritériumok alapján az üzemeltetőt súlyos káresemény elhárítási terv készítésére kötelezheti, valamint előírhatja a veszélyeztetett településekre vonatkozó külső védelmi tervek készítését. [4]

Az alsó küszöbértéket elérő, de a felsőt el nem érő veszélyes anyagokkal foglalkozó üzem üzemeltetőjének a jogszabály szerint biztonsági elemzést kell készítenie. A biztonsági elemzésben az üzemeltető bizonyítja azt, hogy megfelelő célokat, irányítási rendszert és védekezési feladatokat határozott meg a lakosság és a környezet magas fokú védelmének biztosítása érdekében.

A felső küszöbértéket elérő vagy ezt meghaladó veszélyes anyagokkal foglalkozó üzem üzemeltetője biztonsági jelentést készít. A biztonsági jelentés alapvető okmány, amely a felső küszöbértékű veszélyes anyagokkal foglalkozó üzem üzemeltetője minden – a súlyos balesetek megelőzésével, és az ellenük való védekezéssel kapcsolatos – tevékenységének alapját képezi. [5]

A következő táblázat az üzemeltetői státusztól függő dokumentáció készítési kötelezettséget szemlélteti:

Küszöbérték alatti üzem	Alsó küszöbértékű veszélyes anyaggal foglalkozó üzem	Felső küszöbértékű veszélyes anyaggal foglalkozó üzem
-	Biztonsági elemzés	Biztonsági jelentés
Súlyos káresemény-elhárítási terv	Belső védelmi terv	
Hatósági döntés alapján külső védelmi terv	Külső védelmi terv	
-	Településrendezési tervezés	
Kat. tv. alapján	Seveso II. Irányelv szerint	

2. sz. táblázat. A súlyos ipari baleset-megelőzés dokumentációs rendszer (saját forrás)

b) Hatósági engedélyezési tevékenység

A szabályozás lényeges – megelőzési jellegű – követelménye a veszélyes tevékenységekkel kapcsolatos hatósági hozzájárulás jogintézménye.

A hatóság a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szerve. A katasztrófavédelmi törvény szerint a veszélyes anyagokkal foglalkozó üzemre, veszélyes anyagokkal foglalkozó létesítményre építési engedély csak a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szerve (továbbiakban: hatóság) katasztrófavédelmi engedélye alapján adható. Veszélyes tevékenység kizárólag a hatóság katasztrófavédelmi engedélyével végezhető.

Az építési engedélyezéshez és a veszélyes tevékenység végzéséhez szükséges katasztrófavédelmi engedély iránti kérelemhez az üzemeltetőnek csatolni kell a biztonsági jelentést vagy biztonsági elemzést. A biztonsági elemzés és jelentés veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek megelőzésre és elhárítására vonatkozó előírásait úgy kell kialakítani, hogy képes legyen biztosítani az egészség és a környezet magas fokú védelmét. Ennek érdekében tartalmaznia kell a védekezéshez szükséges erőkre és eszközökre, a szervezési és vezetési rendszerre vonatkozó elgondolást is.

A küszöbérték alatti üzem üzemeltetője a veszélyes anyagokkal kapcsolatos tevékenységet a külön jogszabályban meghatározott módon és adattartalommal a hatóságnak bejelenti. Az üzemeltető kötelessége elkészíteni a súlyos káresemény elhárítási tervet, melyet a hatóság értékkel, és dönt a katasztrófavédelmi engedély kiadásáról.

A hatóság tevékenységének célja és lényege, hogy megítélje, az üzemeltető által adott információk a valóságnak megfelelnek-e, minden tőle elvárható megteheti a súlyos balesetek elkerülése és káros hatásai csökkentése érdekében, és főként, hogy az üzem biztonsági színvonala az elvárásoknak megfelel-e. [6]

c) Hatósági ellenőrzési tevékenység

A hatóság a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek megelőzése, valamint a jogszabályban, illetve hatósági határozatban foglalt kötelezettségek teljesülése érdekében a külön jogszabályban meghatározott gyakorisággal hatósági ellenőrzést tart. A hatóság a IV. fejezet hatálya alá tartozó üzemekre vonatkozóan koordinálja az ágazati hatósági feladatokat ellátó szervezetek (társhatóságok) hatósági ellenőrzéseit, ennek keretében a társhatóságok részére hatósági ellenőrzés foganatosítására vonatkozó javaslatot tesz, több társhatóság bevonásával együttes ellenőrzéseket szervez.

A veszélyes anyaggal foglalkozó üzem telephelye szerint illetékes polgármesternek az üzemeltetővel és a hatósággal együttműködve külön jogszabályban meghatározottak szerint biztosítani kell, hogy a lakosság véleményt nyilváníthasson az új veszélyes anyagokkal foglalkozó üzem építésére, vagy a már működő veszélyes anyagokkal foglalkozó üzem tevékenységének jelentős változtatására vonatkozó engedély kiadása előtt.

d) Szankcionálási tevékenység

Ha az üzemeltető a biztonságos működéssel kapcsolatos kötelezettségeit nem teljesíti és a biztonságos üzemeltetés feltételeiben súlyos hiányosság jelentkezik, akkor a hatóság az engedély visszavonásával a veszélyes tevékenység folytatását megtiltja.

A hatóság katasztrófavédelmi bírság kiszabására jogosult a katasztrófavédelmi engedély nélkül végzett engedélyköteles tevékenység végzése esetén, a IV. fejezetben és a végrehajtási rendeletekben, vagy az azok alapján meghozott hatósági döntésben foglalt előírások elmulasztása esetén, a veszélyes tevékenységgel kapcsolatos súlyos balesettel, vagy üzemzavarral összefüggésben megelőző, elhárító és helyreállító intézkedésekre vonatkozó kötelezettség be nem tartása esetén.

e) Biztonsági dokumentáció készítése, felülvizsgálata, elbírálása

Az üzemeltető a biztonsági elemzést vagy a biztonsági jelentést tartalmazó dokumentumot a veszélyes tevékenység bejelentéséhez, illetőleg új veszélyes anyagokkal foglalkozó üzem létesítésével kapcsolatos engedély iránti kérelméhez mellékel. A biztonsági elemzésben és biztonsági jelentésben az üzemeltető bemutatja a súlyos baleset megelőzésével, és hatásai elleni védekezéssel kapcsolatban kialakított fő célkitűzéseit, valamint olyan eszközrendszert, vállalati szervezetet és vezetési rendszert határoz meg, amely garantálja az ember és a környezet magas fokú védelmét.

A hatóság a biztonsági elemzés és biztonsági jelentés valóságtartalmát helyszíni vizsgálatall ellenőrzi, szükség szerint kiegészítő tájékoztatást kérhet. Amennyiben az üzemeltető által tervezett intézkedések nem felelnek meg a valóságos veszélyeztető hatásnak a hatóság az üzemeltetőt a súlyos balesetek megelőzésével, vagy az ellenük való védekezéssel kapcsolatosan kiegészítő intézkedésekre kötelezi.

Az üzemeltető a biztonsági elemzést és a biztonsági jelentés rendszeresen, de legalább öt évenként felülvizsgálja. A biztonsági elemzést és biztonsági jelentést soron kívül felülvizsgálja, ha az üzemben olyan változások történtek, amelynek súlyos baleset kockázatát növelő esetleg csökkentő, vagy a védekezés feltételeit érintő hatása van. A felülvizsgálatról készült jegyzőkönyvet az üzemeltető a hatóságnak haladéktalanul megküldi. Ha a felülvizsgálat eredményeképpen a biztonsági jelentést, illetve a biztonsági elemzést módosítani szükséges, akkor annak módosítással érintett részét, jelentős tartalmi módosítás esetén a módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt biztonsági jelentést vagy biztonsági elemzést az üzemeltető a hatóság határozatában meghatározott határidőn belül megküldi a hatóságnak.

A biztonsági elemzés és biztonsági jelentés tartalmazza az üzemeltetőnek a súlyos balesetek megelőzésével illetőleg a bekövetkezett balesetek elleni védekezéssel kapcsolatos fő célkitűzéseit, a balesetek megelőzésével, illetőleg a bekövetkezett balesetek elleni védekezéssel kapcsolatos elveit.

A súlyos káresemény elhárítási terv tartalmazza az üzem veszélyeztető hatásainak elemzését, valamint a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek megelőzését, elhárítását és hatásainak csökkentését szolgáló intézkedések végrehajtásának rendjét, feltételeit. A terv szerves része a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek megelőzését és elhárítását biztosító irányítási rendszer bemutatása.

Az üzemeltető a súlyos káresemény elhárítási tervet rendszeresen, de legalább három évenként felülvizsgálja. A súlyos káresemény elhárítási tervet soron kívül felülvizsgálja, ha az üzemben olyan változások történtek, amelynek súlyos baleset kockázatát növelő esetleg csökkentő, vagy a védekezés feltételeit érintő hatása van. A felülvizsgálatról készült jegyzőkönyvet az üzemeltető a hatóságnak haladéktalanul megküldi.

Ha a felülvizsgálat eredményeképpen súlyos káresemény elhárítási tervet módosítani szükséges, akkor annak módosítással érintett részét, jelentős tartalmi módosítás esetén a módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt súlyos káresemény elhárítási tervet az üzemeltető a hatóság határozatában meghatározott határidőn belül megküldi a hatóságnak. [7]

f) Biztonsági irányítási rendszer kiépítése és működtetése

Felső küszöbértékű veszélyes anyagokkal foglalkozó üzem üzemeltetője a biztonsági jelentés részeként biztonsági irányítási rendszert hoz létre. A biztonsági jelentésnek szerves része a biztonsági irányítási rendszer bemutatása. Az üzemeltető a biztonsági irányítási rendszert beépíti a veszélyes anyagokkal foglalkozó üzem általános vezetési rendszerébe. A biztonsági jelentésben az üzemeltető bemutatja a biztonsági irányítási rendszer szervezeti felépítését. A leírásban a szervezet minden szintjén megjelöli a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek megelőzésébe és az ellenük való védekezés irányításába, végrehajtásába bevont személyeket, azok feladat- és hatáskörét, felkészítésükhöz szükséges követelményeket és erőforrásokat.

Az elvégzett veszélyazonosítás és kockázatelemzés eredményei alapján az üzemeltető kialakítja, illetőleg felülvizsgálja, és szükség szerint kiegészíti a biztonsági irányítási rendszer normáit: kidolgozza, illetőleg kiegészíti és alkalmazza a biztonságos üzemre vonatkozó technológiai leírásokat, utasításokat és más szabályzókat.

A normák kialakításába – az őket érintő területeken és mértékben – a végrehajtó személyzetet is bevonja. Részükre a megfelelő feltételeket és felkészítést biztosítja. A normarendszerben figyelembe veszi a normálüzemi technológiákat, a leállításokat, az

indításokat, a berendezések karbantartását és a technológiai veszélyhelyzeteket is. A biztonsági irányítási rendszer normáit megismerteti a fenti tevékenységekben érintett személyekkel is.

Az üzemeltető figyelmet fordít a berendezésekben, a tárolóeszközökben és a gyártásban végrehajtott változtatásokra. E változtatásoknak a biztonságra vonatkozó vetületeit már a változtatások tervezése és kivitelezése során előzetesen figyelembe veszi.

A veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek megelőzésével kapcsolatosan kitűzött célok elérésének folyamatos vizsgálata érdekében az üzemeltető módszereket dolgoz ki, és ezek szerint cselekszik. A megelőzéssel kapcsolatos feladatok végrehajtásának helyzetét folyamatosan értékeli. A hiányosságokat feltárja, és kialakítja az azok kiküszöböléséhez szükséges módszereket.

A feladatok érintik a jelentési rendszert is, amelyben az üzemeltető a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetokról vagy eseményekről ad tájékoztatást. A jelentésekben külön figyelmet érdemelnek az olyan baleseti események, amelyek a biztonsági rendszer zavarait mutatják. Az ilyen események hátterét feltárja, tapasztalatait értékeli, a következtetéseket levonja, és ezek alapján intézkedik a megelőzéssel vagy az elhárítással kapcsolatban szükségessé vált feladatokra.

Amennyiben az üzemeltető a biztonsági irányítási rendszerről – arra hivatott és a nemzetközi gyakorlatban elfogadott – minőségtanúsító szervezet tanúsítványát mellékeli a biztonsági jelentés hatóság részére történő megküldésekor, akkor a biztonsági irányítási rendszer bemutatását nem kell megküldeni, de azokat a hatóság kérésére hozzáférhetővé kell tenni. [7]

A FELKÉSZÜLÉSI (KÖVETKEZMÉNYCSÖKKENTŐ) JOGINTÉZMÉNYEK ÉS INTÉZKEDÉSEK

A felkészülési jellegű jogintézmények közé üzemeltetői oldalról elsősorban a településrendezési, valamint az üzemi belső védelmi tervezési, felülvizsgálati és gyakoroltatási kötelezettséget és feladatot soroljuk. A hatóság feladata a települési külső védelmi terv elkészítése és felülvizsgálata.

a) Településrendezési tervezés, veszélyességi övezet kijelölése és a fejlesztések ellenőrzése

A hatóság a súlyos baleset következményeinek csökkentése érdekében, a biztonsági jelentés vagy a biztonsági elemzés elfogadásával egyidejűleg, a katasztrófavédelmi engedélyben kijelöli a veszélyes anyagokkal foglalkozó üzem körüli veszélyességi övezet határait. A veszélyességi övezeten belül a fejlesztések korlátozhatók, és a külön jogszabályban meghatározott lakosságvédelmi intézkedések hozhatók. A hatóság a veszélyességi övezet határaitól tájékoztatja az érintett polgármestert, és kezdeményezi a veszélyességi övezetnek a településszerkezeti tervben való feltüntetését.

A hatóság – veszélyességi övezetben élők száma, elhelyezkedése, védettsége és a környezetrendezési elemek mellett – a veszélyességi övezetben található veszélyes anyagokkal foglalkozó üzemek, és más építmények, épületek alapján ítéli meg azt, hogy a veszélyességi övezetben engedélyezhető-e: új veszélyes anyagokkal foglalkozó üzem létesítése, a meglévő veszélyes anyagokkal foglalkozó üzem olyan mértékben történő fejlesztése, amely a biztonsági jelentés vagy a biztonsági elemzés kiegészítését igényli. A hatóság vélemény nyilvánít az út-, vasúthálózat, a közművek fejlesztéséről, valamint más beruházásról vagy fejlesztésről.

A veszélyességi övezetben történő fejlesztéssel kapcsolatos állásfoglalás kialakítására a polgármester kezdeményezésére a hatóság bizottságot hoz létre a megyei népegészségügyi szakigazgatási szerv, az illetékes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség, a veszélyes anyagokkal foglalkozó üzem és a felterjesztéssel érintett települési önkormányzat

képviselőiből. A bizottság a veszélyeztetés figyelembevételével nyilvánít véleményt a veszélyességi övezetben tervezett fejlesztésekről. [8]

b) Belső védelmi tervezés, felülvizsgálat, gyakoroltatás

A veszélyes anyagokkal foglalkozó üzem üzemeltetőjének a biztonsági jelentésben vagy a biztonsági elemzésben szereplő veszélyek következményeinek elhárítására érdekében belső védelmi tervet kell készítenie. A belső védelmi terv a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek kialakulásának megelőzését, a balesetek elhárítását, következményeinek mérséklését szolgáló intézkedések megtételét, az értesítési, riasztási, felkészítési feladatok veszélyes anyagokkal foglalkozó üzemen, veszélyes anyagokkal foglalkozó létesítményen belüli végrehajtásának rendjét, feltételeit szabályozó üzemeltetői okmány. A belső védelmi tervben megjelölt feladatok végrehajtásához szükséges feltételeket az üzemeltető biztosítja.

Az üzemeltető a belső védelmi tervben foglaltak megvalósíthatóságát rendszeresen ellenőrzi. Ennek érdekében évente folytat le olyan gyakorlatot, ahol a tervben megjelölt szervezetek valamely részét, valamint háromévente olyan gyakorlatot, ahol a tervben megjelölt szervezetek egészét gyakoroltatja. [8]

c) A belső védelmi terv minősítése és a begyakorlás ellenőrzése

A hatóság ellenőrzi az üzemeltető által benyújtott belső védelmi tervet. Ennek során megvizsgálja, hogy a belső védelmi tervben meghatározott védelmi intézkedések arányban állnak-e a biztonsági jelentésben vagy a biztonsági elemzésben meghatározott veszélyeztető hatásokkal, továbbá megvizsgálja, hogy a tervezett intézkedésekben megjelölt feladatok végrehajtásának megvannak-e a feltételei. A feladatok és a feltételek realitását a hatóság helyszíni vizsgálattal (gyakorlat tartásával) is ellenőrzi. [8]

d) Külső védelmi tervezés, felülvizsgálat, gyakoroltatás

A veszélyes anyagokkal foglalkozó üzembiztonsági jelentésében vagy a hatóság döntése alapján a biztonsági elemzésében vagy a súlyos káresemény elhárítási tervben bemutatott veszélyeztető hatások elleni védekezés érdekében a veszélyeztetett településeken külső védelmi tervet kell készíteni a biztonsági dokumentáció elfogadását követő 6 hónapon belül.

A külső védelmi terveket a hivatásos katasztrófavédelmi szerv helyi szerve a veszélyeztetett települések polgármestereinek közreműködésével készíti el. A külső védelmi terv elkészítésében a mentőszolgálat, a rendőrség, a fővárosi és megyei kormányhivatal népegészségügyi szakigazgatási szerve, az illetékes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség és az üzemeltető részt vesz és véleményt nyilvánít. A külső védelmi tervek tartalmi követelményeit és elkészítésének határidejét a vonatkozó kormányrendelet 9. melléklete tartalmazza. A külső védelmi tervek elkészítésének és gyakoroltatásának költségeit a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve saját költségvetése terhére biztosítja.

Felső küszöbértékű veszélyes anyagokkal foglalkozó üzem esetében a polgármester a külső védelmi tervről 21 nappal hirdetményt tesz közzé a vonatkozó kormányrendelet 10. melléklet 6. pontjában felsoroltaknak megfelelően, amely idő alatt a lakosság ahhoz észrevételeket tehet. A polgármester a külső védelmi tervvel kapcsolatos észrevételeit a hozzá érkezett lakossági észrevételekkel együtt a hatóság helyi szervének a hirdetményi közzététel lezárását követő 8 napon belül megküldi. A hivatásos katasztrófavédelmi szerv helyi szerve az észrevételekkel kapcsolatos véleményét és a figyelembe vett észrevételek alapján átdolgozott külső védelmi tervet megküldi a hatóság területi szervének a hirdetményi közzététel lezárását követő 20 napon belül.

A hatóság a külső védelmi tervet annak kézhezvételét követően megvizsgálja, majd véleményét a hivatásos katasztrófavédelmi szerv helyi szervének megküldi, amely a polgármesterrel együtt a vélemény alapján elkészíti a külső védelmi tervet.

A jóváhagyott külső védelmi tervet a hatóság területi szerve megküldi a bekezdésben felsorolt szervezetek számára.

Amennyiben a hatóság döntése alapján alsó küszöbértékű veszélyes anyagokkal foglalkozó üzem valamint küszöbérték alatti üzem által érintett településre külső védelmi terv készítése szükséges, a hatóság tájékoztatja erről a polgármestert és a hivatásos katasztrófavédelmi szerv illetékes helyi szervét. A külső védelmi terv a hirdetményi közzététel és a közmeghallgatás biztosítása nélkül, a vonatkozó kormányrendelet 9. mellékletben meghatározott tartalmi és formai követelményeknek megfelelően készül.

Egy külső védelmi terv készül abban az esetben is, ha az adott települést több veszélyes anyagokkal foglalkozó üzem vagy küszöbérték alatti üzem veszélyeztető hatásai érhetik.

A külső védelmi tervet legalább háromévente vagy az új, vagy a módosított biztonsági jelentés, biztonsági elemzés vagy súlyos káresemény elhárítási terv hatóság által történő elfogadását követően felül kell vizsgálni és szükség szerint módosítani kell.

A hatóság – az illetékes polgármesterrel együttműködve – a külső védelmi tervben foglaltak megvalósíthatóságát rendszeresen ellenőrzi. Ennek érdekében évente folytat le olyan gyakorlatot, ahol a tervben megjelölt szervezetek valamely részét, valamint háromévente olyan gyakorlatot, ahol a tervben megjelölt szervezetek egészét gyakoroltatja. [48]

e) Lakossági tájékoztatás és a nyilvánosság biztosítása

A hatóság a felső küszöbértékű veszélyes anyagokkal foglalkozó üzem által veszélyeztetett település polgármesterének közreműködésével, a külső védelmi terv jóváhagyásával egyidejűleg tájékoztató kiadványt készít. Ebben tájékoztatja a lakosságot és a közintézményeket a veszélyes anyagokkal foglalkozó üzembről, a lehetséges veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetekről, vagy a veszélyes anyagokkal kapcsolatos üzemzavarról és az ellenük való védekezés lehetőségeiről. A kiadvány a biztonsági jelentés, és a külső védelmi terv alapján közérthető formában készül. A kiadvány nyilvánosságra hozataláról a polgármester gondoskodik. A kiadványt a biztonsági jelentés, vagy a külső védelmi terv módosítása esetén haladéktalanul, de legalább háromévente felül kell vizsgálni. A kiadványt szükség esetén, de legalább ötévenként újra ki kell adni.

A polgármester a hatóságtól érkezett biztonsági jelentés kézhezvételét követő 15 napon belül a helyben szokásos módon hirdetményt tesz közzé. A biztonsági jelentést teljes terjedelemben bárki számára, a hirdetmény közzétételét követő 21 napig hozzáférhetővé kell tenni. A lakosság az észrevételeit ez idő alatt belül teheti meg. A polgármester – amennyiben közmeghallgatást tart – észrevételeit a hozzá érkezett lakossági észrevételekkel együtt, a közmeghallgatás időpontja előtt legalább 5 nappal megküldi a hatóságnak.

Új veszélyes anyagokkal foglalkozó üzem létesítésekor, vagy már működő ilyen üzem tevékenységének módosításakor a polgármester közmeghallgatást tart. A polgármester köteles a közmeghallgatást a hirdetmény közzétételét követő 15 napon belül megtartani. A polgármester a közmeghallgatásra meghívja az üzemeltetőt, a hatóságot, valamint a társhatóságokat, és az érintett, előzetesen részvételi igényét bejelentő társadalmi szervezeteket, továbbá a veszélyeztetett településen elhelyezkedő katonai létesítmény képviselőjét is. [8]

f) Kapcsolódó egyedi katasztrófavédelmi feladatok teljesítése

Továbbá a hatóságnak kell gondoskodnia a települések kockázatbecsléséről, majdan a települések katasztrófavédelmi besorolásáról, a veszély elhárítási tervek elkészítéséről. Az állampolgárokat polgári védelmi kötelezettségük révén lehetősége nyílik polgári védelmi szervezetekbe beosztani, hogy szükség esetén a polgármester mozgósíthassa őket.

A polgári védelmi szervezeteket fel kell készítenie mind elméletben, mind gyakorlatban. Jelenleg hazánkban megkülönböztetünk országos, területi, települési és munkahelyi polgári védelmi szervezeteket.

A hatóság feladatai közé sorolható a lakosságvédelmi intézkedések bevezetése is, melyről az egyéni, kollektív, a helyi és távolsági védelem útján gondoskodik. A riasztó rendszerek karbantartása, s a lakosság megfelelő tájékoztatása sem elhanyagolható. [49]

ÖSSZEFOGLALÁS

Jelen cikkben rövid történeti áttekintést adtam a jelenlegi iparbiztonsági rendszer kialakításának előzményeiről, így a veszélyes üzemek felügyeletével kapcsolatos jogi szabályozás változásairól, az intézményrendszer folyamatos erősödéséről, valamint a végrehajtási intézkedések bevezetésének tapasztalatairól.

A szabályozás kialakításának, az intézmény és eszközrendszer kiépítésének egyes eredményeit foglaltam össze a cikk első részében, ahol több újdonságnak számító fogalom meghatározására és azok tudományos megalapozására tettem kísérletet.

A cikk második felében a súlyos balesetek elleni védekezésről szóló jogi szabályozás hatósági engedélyezési és felügyeleti intézményi rendszerét, valamint a hatósági jogalkalmazási eljárás- eszközrendszerét tanulmányoztam és értékeltem. A fő feladatomban a veszélyes üzemek biztonságával foglalkozó megelőzési és felkészülési jogintézmények és eszközrendszer egységes rendszerbe foglalása volt.

A balesetelhárítási és helyreállítási jogintézmények elemzését, az intézkedések és eszközök egységes rendszerbe foglalását a cikksorozat második fele mutatja be.

Felhasznált irodalom

- [1] Kátai-Urbán L.: Establishment and Operation of the System for Industrial Safety within the Hungarian Disaster Management. ECOTERRA: JOURNAL OF ENVIRONMENTAL RESEARCH AND PROTECTION (ISSN: 1584-7071) 11: (2) pp. 27-45. (2014)
- [2] Kátai-Urbán Irina, Vass Gyula: Hazardous Activities in Hungary - in terms of Industrial Safety. ACADEMIC AND APPLIED RESEARCH IN MILITARY SCIENCE 13:(1) pp. 141-154. (2014)
- [3] Kátai-Urbán Irina, Vass Gyula: Veszélyes tevékenységek osztályozása és áttekintő értékelése Magyarországon BOLYAI SZEMLE XXIII.:(1) pp. 70-87. (2014)
- [4] Kátai-Urbán Lajos; Vass Gyula: Kátai-Urbán Lajos (szerk.) Kézikönyv a veszélyes üzemek biztonságsszervezésével kapcsolatos alapfeladatok teljesítéséhez. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014. 60 p (ISBN: 978-615-5491-72-6)
- [5] Kátai-Urbán Lajos: Kátai-Urbán Lajos (szerk.) Handbook for the Implementation of the Basic Tasks of the Hungarian Regulation on „Industrial Safety” Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014. 73 p. (ISBN: ISBN 978-615-5491-70-2)
- [6] Bognár Balázs, Vass Gyula, Kozma Sándor: A BM OKF Országos Iparbiztonsági Főfelügyelőség szakterületeinek bemutatása; Új Magyar Közigazgatás, 2012/6. szám pp.19-27., Budapest
- [7] Kátai-Urbán Irina, Bleszity János: Hazardous Establishments as National Risks. BOLYAI SZEMLE XXIII.:(2) pp. 112-118. (2014)
- [8] Kátai-Urbán Lajos: 7. Katasztrófavédelem (SEVESO); 7.2. A veszélyes anyagokkal kapcsolatos ipari balesetek megelőzése: 7.2.4 Hatósági ellenőrzés és felülvizsgálat szempontrendszere, In: Sárosi György (szerk.): Veszélyes áruk szállítása és tárolása. 2010. május Budapest: Verlag Dashöfer Szakkiadó, 2010. pp. 29-38 (ISBN:963 85915 2 8)