

## A településrendezés egyes kérdései a veszélyes ipari üzemek környezetében

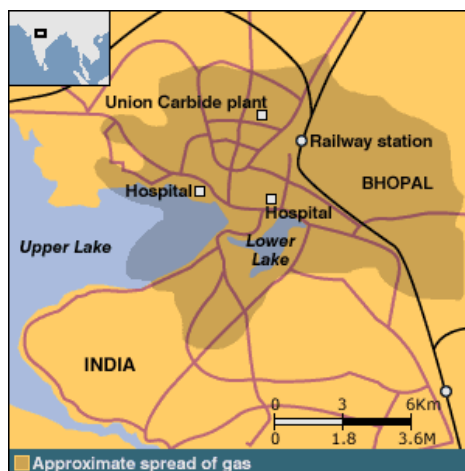
A veszélyes ipari üzemek hatósági engedélyezési és felügyeleti eljárása szorosan kapcsolódik településrendezéshez, konkrétan a veszélyességi övezet kijelöléséhez. Ennek során a közérdek és a magánérdek, a biztonságra törekvés és a fejlesztési lehetőségek közötti érdekütközést is kezelni kell. A szerzők cikkükben áttekintik a vonatkozó európai uniós és hazai szabályozást, részletezik a felvetődő problémákat, és ismertetik a Bizottság fejlesztési törekvéseit a tagállami végrehajtás gyakorlatának jobbítására.

## BEVEZETŐ

A vegyipari létesítményekre vonatkozó nemzetközi szintű szabályozásban mérföldkövet jelentett a 82/501/EGK irányelv, amely Seveso I. alcímmel vált ismertté. Jelentősége az európai egységes követelményrendszer bevezetésében rejlett és megindított egy mára már rendkívül elmélyültté és szerteágazóvá vált szabályozási folyamatot.

1984. november 19-én a mexikói San Juanico városrészben (Mexico City) egy LPG tartály telepen [1] ún. BLEVE tűz és robbanás történt [2], melynek következményeként négyszázötvenkettő személy meghalt, négyezer-kettőszáznegyvennyolc fő megsérült (kb. kétezer fő égési sérülés), mintegy kétszázezer lakos kitelepítésére volt szükség [3].

1984. december 3-án hajnalban az indiai Bhopal város vegyi üzemében egy metil-izocianát (MIC) tároló tartályba víz került, 200 Celsius fok fölé emelkedett a hőmérséklet, ezáltal mérgező gáz keletkezett és jutott ki a szabadba [4]. A MIC az egyik legmérgezőbb gáz az emberi szervezetre, gyakorlatilag minden szervet roncsol, maradandó egészségkárosodásokat okoz. A gyilkos gázfelhő azonnal megölt háromezer, más becslések szerint nyolc-tízezer embert, a túlélők – egyes források szerint ötven-, mások szerint többszázezer személy – még ma is szenvednek bénulásban, megvakultak, immunbetegségeik vannak, vagy később kifejlődött, a mérgező gázzal kapcsolatos más betegségben elhunytak [5]. A WHO adatai szerint a halálos áldozatok száma kettőezer-nyolcszáz, a sérülteké ötvézezer, továbbá kétszázezer személyt kellett kitelepíteni [6].



1. ábra: A MIC felhő terjedése Bhopalban, 1984-ben [7]

A mexikóvárosi és bhopali tragédiákat követően tanácsai állásfoglalás szólította fel a Bizottságot, hogy az irányelvbe építsen be a településrendezésre vonatkozó rendelkezéseket tekintettel arra, hogy milyen magas fokú kockázatot jelent, ha veszélyes létesítmények és lakóhelyek vannak egymás közelében. Az 1996. december 9-én elfogadott, a veszélyes

anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyeinek ellenőrzéséről szóló 96/82/EK irányelv, azaz a Seveso I-et felváltó Seveso II. irányelv már tartalmazott településrendezési elvárásokat: (1) új üzemek építése, (2) meglévő üzemekben történő változtatások, (3) más új fejlesztések esetére. Ezen szempontokat beépítették a különböző nemzeti szabályozásokba, de hatékony(talan)ságuk sajnálatos módon rövid időn belül bebizonyosodott. Két olyan súlyos baleset is bekövetkezett Európában, amely ráirányította a figyelmet a településrendezési szempontok valódi érvényesítésének fontosságára a veszélyes ipari üzemek környezetében.

2000. május 13-án a hollandiai Enschede városban egy petárdarakárban bekövetkezett robbanás és tűz miatt huszonkettő személy meghalt (köztük négy tűzoltó), három személy eltűnt, közel ezer személy megsérült. Az üzem 250 méteres környezetében gyakorlatilag mindent lerombolt a baleset, 750 méteres körzetben pedig lakhatatlanná és használhatatlanná váltak az építmények – összességében ötszáz otthon és más épület [8].

2001. szeptember 21-én a franciaországi Toulouse-ban egy műtrágyagyártással foglalkozó üzemben robbanás történt, amely a Richter skála szerinti 3,4-es erősségű rengésnek felelt meg. A súlyos ipari balesetben harminc személy hunyt el, további négy fő a robbanás helyétől 450-500 méter távolságra lévő különböző épületek (iskola, jármű-karbantartó üzem, elektromos művek létesítménye) összeomlása miatt halt meg, és fizikailag kétezernegyyszáz-negyvenketten sérültek meg, poszt-traumás stressz miatt közel ötezer embert kellett kezelni. A baleseti jelentés kiemeli, hogy a sérülések egy részét – akár több kilométeres távolságban – a törött ablaküvegek és az épületrongálódások okozták, míg a mintegy 2 kilométeres hatókörben lévő közoktatási intézmények gyermekeinek egészségi állapotára a robbanás hangereje és a levegőbe került nitrát-származékok is hatással voltak [9].

A súlyos ipari balesetektől levont tanulságok alapján az Európai Parlament és a Tanács a Seveso II. irányelv településrendezési tervezésre vonatkozó szabályait pontosította, illetve egy új szakaszt épített be a Bizottság adatbázissal kapcsolatos feladatai vonatkozásában. Ennek eredményeképpen a tagállami végrehajtásban is módosítani kellett a belső jogi szabályozókat.

## AZ EURÓPAI UNIÓ SZABÁLYOZÁSA

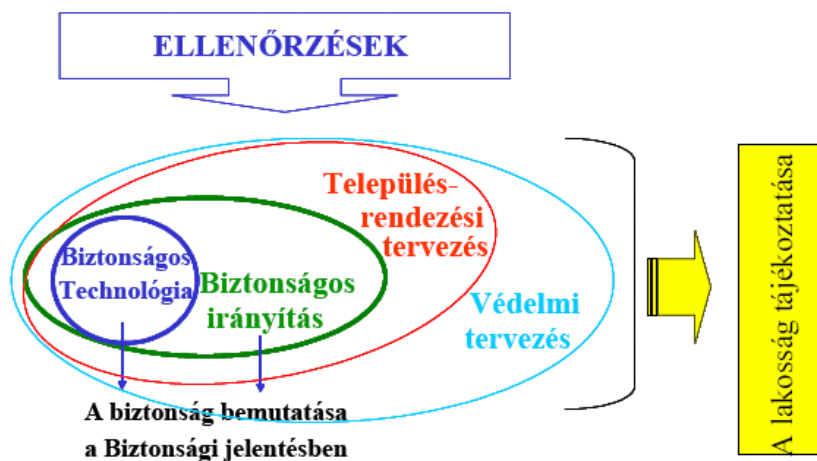
A Seveso II. irányelv 12. cikke a tagállamok számára célkitűzéssé tette, hogy a településrendezési eljárásokban is érvényesítsék a súlyos balesetek megelőzésének és a károk csökkentésének szempontjait. Ez az elvárás azonban csak a jövőre nézve érvényesítendő, kifejezetten az új építések és fejlesztések alkalmával. A középpontban a lakosságot és a környezetet érintő kockázat csökkentése áll, melynek eszközei a hosszútávú tervezés és a lehetséges műszaki megoldások, intézkedések. Direkt eszközként a „megfelelő távolság” megtartását is megjelöli az irányelv a kockázatot jelentő veszélyes ipari üzem, valamint a lakóövezetek, a közterületek, és a természetvédelmi területek között.

Az irányelv további rendelkezése konzultációs és egyeztető fórumok létesítését írja elő a tagállamokban működő, az ipari baleset-megelőzésben és a településrendezésben feladat- és hatáskörrel rendelkező valamennyi hatóság számára.

2003-ban a bevezetőben már jellemzett balesetektől levont tanulságok hatására – más jelentős módosítások mellett – a településrendezési szabályokat is pontosította az Európai Parlament és a Tanács. A 12. cikk szövegében a megfelelő távolság megtartását részletező albekezdésben megjelenítésre kerültek egyes kiemelten védendő területek, így az eredeti felsorolás a következőre változott: „*az irányelv hatálya alá tartozó üzemek és a lakóterületek, a középületek, közterületek, – amennyire lehetséges – fő közlekedési útvonalak, játszóterek valamint a természetvédelmi szempontból különösen érzékeny és értékes területek között.*”

A módosítás egy új bekezdést épített be az irányelv 12. cikkébe, amely a Bizottság számára egy adatbázis készítési, míg a tagállamok és illetékes hatóságai számára adatszolgáltatási és együttműködési kötelezettséget ír elő. Ez a kifejezetten műszaki adatbázis nagyon széleskörűen tartalmaz információkat és így teszi lehetővé, hogy a különböző fejlesztések, építések tervezése során figyelembe vegyék azok társadalmi-gazdasági hatásait, és a

megelőzés, valamint az esetlegesen bekövetkező balesetekre kidolgozott védelmi tervek károkat csökkentő hatásait. Ez a fajta komplex szemlélet a Seveso II. irányelv eredeti célján és a sokoldalú védelmi mechanizmust tartalmazó szerkezetén, valamint az időközben megalkotott újabb szabályozások (pl. környezeti információhoz jutás joga) szerves egységén alapul. Mindezt jól szemlélteti az Európai Bizottság Közös Kutatóközpontja által 2006-ban kiadott településrendezési útmutató (a továbbiakban: településrendezési útmutató)<sup>1</sup> ábrája:



2. ábra: A Seveso II. irányelv sematikus ábrázolása [10]

Az ábra a különböző feladatok és védelmi rendszerek egymásra-épültségét mutatja, így a településrendezési feladatok elhelyezkedése az üzemben belül kialakított biztonsági rendszereket kiegészíti, mintegy azok hatását felerősíti a térbeli intézkedés (településrendezési tervezés), amely egyúttal jó alapot teremt a védelmi – elsősorban külső védelmi – tervek elkészítéséhez.

## A TELEPÜLÉSRENDEZÉS HAZAI SZABÁLYOZÁSA

A településrendezési útmutató a terület/településrendezés fogalmát két típusú folyamatként határozza meg:

- a) döntéshozatali folyamat, melynek során mérlegelni kell a társadalmi, ökológiai és gazdasági igényeket is;
- b) irányítási eszköz és szabályozási folyamat, amely
  - támogatja a társadalom gazdasági fejlődését,
  - biztosítja a környezet fenntarthatóságát, beleértve az emberek biztonságát,
  - csökkenti a regionális különbségeket,
  - hozzájárul az erőforrások fejlesztéséhez és egyensúlyban tartásához [11].

A meghatározás egyes elemei részben vagy egészben visszatükröződnek a hazai szabályozásban is, ahol számos hatóság és intézmény hajtja végre a veszélyes ipari üzemek különös eljárásához kapcsolódó feladatokat:

	Feladat	Végrehajtó szervezet
1.	Javaslat a veszélyességi övezet és a zónák kijelölésére	Üzemeltető
2.	Veszélyességi övezet és zónák kijelölése, erről az	Országos Katasztrófavédelmi

<sup>1</sup> Iránymutatások a településrendezési tervezéshez a 105/2003/EK irányelvvel módosított 96/82/EK irányelv 12. cikkével összhangban, szerk.: M. D. Christou, M. Struckl és T. Biermann, Európai Bizottság Közös Kutatóközpont Ispra

	érintett polgármesterek tájékoztatása; mulasztás esetén a polgármester felhívása	Főigazgatóság
3.	Gondoskodni a veszélyességi övezet feltüntetésére a településrendezési tervekben	Veszélyeztetett település polgármestere
4.	Döntés önkormányzati határozattal és rendelet megalkotásával (településfejlesztési koncepció és helyi szabályozási terv)	Veszélyeztetett település önkormányzati képviselő-testülete
5.	„Koordinációs”, közvetítő és képviseleti tevékenység	Megyei közgyűlés elnöke, mint a megyei területfejlesztési tanács tagja
6.	Építési engedélyezési eljárásban a szabályok tényleges végrehajtása	Építéshatóság

*1. táblázat: A veszélyes ipari üzemekhez kapcsolódó településrendezési feladatokat ellátó szervezetek*

A veszélyességi övezet kijelölésének és a biztonsági-katasztrófavédelmi szempontok településrendezési tervekben való érvényesítésének eljárását több szakaszra lehet bontani.

*1. feladat: A veszélyességi övezet kijelölése*

A Seveso II. irányelv veszélyes ipari üzemekre vonatkozó különös településrendezési szabályait a *katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről* szóló 1999. évi LXXIV. törvény (a továbbiakban: Kat.) és a *veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről* szóló 18/2006. (I. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet) ültette át a belső jogba. Ennek megfelelően a veszélyességi övezet fogalmát a Kat. 3. § ü) pontja határozza meg:

*ü) Veszélyességi övezet:* a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos ipari baleset lehetséges következményeinek csökkentése érdekében a veszélyes ipari üzem környezetében a hatóság által kijelölt, az egyéni sérülés kockázatához igazodó terület.

A hatósági döntést megelőzően maga az üzemeltető feladata, hogy javaslatot tegyen a veszélyességi övezetre. Az üzemeltető a biztonsági jelentésben bármely, a nemzetközi gyakorlatban elfogadott módszerrel az azonosított súlyos baleset gyakorisága és következményei alapján meghatározza a sérülés egyéni kockázatának értékeit, és így javasolja a veszélyességi övezet határait. Ezen belül három zónát (külső, belső és középső zóna) kell kijelölni – a későbbiekben bemutatásra kerül a zónánkénti eltérő szabályozás.

A biztonsági jelentés elfogadására irányuló engedélyezési eljárás során a hatóság (Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, a továbbiakban: OKF) felülvizsgálja az üzemeltető által végzett számításokat, a „bemenő” és a „kijövő” adatok helyességét, ezt követően kijelöli a veszélyességi övezetet. Jogi eljárás tekintetében kérdéses a folyamat, hiszen nem tisztázták a következők:

- Milyen eljárási aktussal történik a „kijelölés”? – az általános közigazgatási hatósági eljárási szabályok szerint a hatóság az érdemi döntését határozattal, az eljárási kérdéseket végzéssel hozza meg; jelen esetben csak a határozat kerülhetne alkalmazásra, de ki lenne a kötelezett? A veszélyességi övezettel kapcsolatos további eljárásokban az autonóm települési önkormányzatok hoznak döntést a helyi fejlesztési-építési lehetőségekről önkormányzati határozattal és rendelettel.

- Hogyan „kötelezhetné” az OKF a települési önkormányzatokat a veszélyességi övezetbe fűződő korlátozásokra? - azaz nincs kötelező erejű eszköz a hatóság kezében a helyi önkormányzatok képviselő-testülete felé, amelyek önállóan, csak a jogszabályoknak alárendelve hozzák meg döntésüket az illetékességi területükre vonatkozóan.

*2. feladat: A veszélyességi övezet feltüntetése a településrendezési tervekben*

A településrendezés céljának, feladatainak és eszközeinek általános szabályait az *épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény* (a továbbiakban: *Étv.*) határozza meg. Eszerint a célok és feladatok:

<b>CÉLOK</b>	<b>FELADATOK</b>
<p>a) a települések terület-felhasználásának és infrastruktúra-hálózatának kialakítása;</p> <p>b) az építés helyi rendjének szabályozása;</p> <p>c) a környezet természeti, táji és épített értékeinek fejlesztése és védelme,</p> <p>d) az országos, a térségi, a települési és a jogos magánérdekek összhangjának megteremtése;</p> <p>e) az érdekütközések feloldásának biztosítása,</p> <p>f) az erőforrások kíméletes hasznosításának elősegítése.</p>	<p>a) meghatározni a település összehangolt, rendezett fejlődésének térbeli-fizikai kereteit;</p> <p>b) a település adottságait és lehetőségeit hatékonyan kihasználva elősegíteni annak működőképességét a környezeti ártalmak legkisebbre való csökkentése mellett;</p> <p>c) biztosítani a település (településrészek) megőzésre érdemes jellegzetes, értékes szerkezetének, beépítésének, építészeti és természeti arculatának védelmét.</p>

2. táblázat: A településrendezés céljai és feladatai az *Étv.* alapján

A településrendezés eszközei közül önkormányzati határozattal kerül elfogadásra a településfejlesztési koncepció és a településszerkezeti terv, míg a helyi építési szabályzatot (a szabályozási tervvel együtt) önkormányzati rendelettel alkotja meg a helyi képviselő-testület – figyelembe véve az országos és térségi területrendezési tervekben foglaltakat. Az *Étv.* további nagyon fontos, alapvető jelentőségű előírása, hogy a településrendezés végrehajtása nem okozhat hátrányos következményeket az érintett lakosság életkörülményeiben, értékrendjében és szociális helyzetében. A jogszabály a 8. §-ban kifejezetten a következőket írja elő:

„Ennek érdekében biztosítani kell a területek a közérdeknek megfelelő felhasználását a jogos magánérdekekre tekintettel, az emberhez méltó környezet folyamatos alakítását, értékeinek védelmét. Ennek során figyelembe kell venni:

... g) a honvédelem, a nemzetbiztonság és a katasztrófavédelem érdekeit,...”

Mindezek alapján megállapítható, hogy a hazai szabályozás az alapelvek, a célkitűzések és egyes jogintézmények esetében megfelel az uniós normáknak. Az első lépésnél felvetett kérdések sora azonban folytatódik, amikor a végrehajtás további feladatai kerülnek elemzésre.

Az *Étv.* szerinti településrendezési eszközök egymásra épülő és egymással összhangban álló rendszert alkotnak. Újonnan beépítendő terület esetében a követelmények teljesítése elvárható, igazán a nehézségek ott jelentkeznek, ahol a már meglévő településszerkezettel kell dolgozni és a fejlesztéseket adott viszonyok között tervezni. A veszélyes ipari üzemek zöménél ez utóbbi eset fordul elő, különösen a fővárosban, ahol a XX. század első felében a peremkerületekbe épített vegyipari üzemeket „körbenötte” a város, így közelükben például igen jelentős lélekszámmal bíró lakótelepek épültek.

Amennyiben a veszélyességi övezet kijelöléséről az OKF meghozta döntését, a következő településrendezési dokumentumokban kell rögzíteni a veszélyességi övezet határait és a zónánkénti korlátozásokat:

A *településfejlesztési koncepció* egy jövőkép, településpolitikai elgondolás, amely az adott település területén elképzelt fejlesztések összehangolt megvalósulását döntési rendszerbe foglalja. Hosszabb távra szól, célkitűzéseket, lehetséges fejlesztéseket tartalmaz, így már ebben a tervezési szakaszban fontos, hogy a Seveso II. irányelv által előírt „megfelelő távolságot” figyelembe vegyék a döntéshozók.

A *településszerkezeti terv* tulajdonképpen lebontja a koncepciót, egyes területrészek tényleges felhasználási módját, a település alakításának és védelmének lehetőségeit, fejlesztési irányait (beleértve a műszaki infrastrukturális háttérrel) rajzi és szöveges résszel ábrázolja. Ebben a tervben fel kell tüntetni minden olyan tényezőt, amely adott terület felhasználását vagy beépítését befolyásolja.

A *helyi építési szabályzat* olyan helyi önkormányzati rendelet, amely az adott település közigazgatási határain belül mindenkire nézve kötelező erővel, a helyi sajátosságoknak

megfelelően állapítja meg és biztosítja az építés rendjét. Ez a jogszabály tartalmazza ingatlanokra lebontva, az egyes telkekre vonatkozó építési követelményeket, előírásokat, jogokat és kötelezettségeket. Egyes esetekben a helyi építési szabályzat rajzi mellékletét képezi az ún. *szabályozási terv*, amelyet újonnan beépítésre vagy jelentős átépítésre kerülő területek, egyéb okból kiemelt figyelmet érdemlő területek esetében készíti el az önkormányzat.

Az Étv. a településrendezési feladatok megvalósulása érdekében sajátos jogintézményeket biztosít, amelyeket szintén fel kell tüntetni a terveken és dokumentációkban. Ilyen lehetőség például a telekalakítási vagy építési tilalom, illetve a kártalanítás.

A Rendelet a veszélyeztetett település polgármesterének kötelezettségévé teszi, hogy gondoskodjon a hatóság által kijelölt veszélyességi övezet településrendezési tervekben történő feltüntetéséről. A későbbiekben „a hatóság megvizsgálja a veszélyeztetett települések településrendezési tervét. Amennyiben a településrendezési tervben nem vették kellő mértékben figyelembe a veszélyességi övezetben lehetségesen fellépő károsító hatásokat, úgy a hatóság erre felhívja a polgármester figyelmét, és javasolja a szükséges intézkedések megtételét.” – szól a Rendelet 25. § (3) bekezdése.

Az előzőekben elemzett önkormányzati döntéshozatali mechanizmus bebizonyította: számtalan - egyelőre megválaszolatlan – további kérdést tehetünk fel mindezzel kapcsolatban.

- Milyen kötelező erővel bír a veszélyeztetett település önkormányzatának képviselő-testülete (polgármestere) vonatkozásában a hatóság által megküldött döntés/értesítés/kezdeményezés/felhívás? – az önkormányzat önkéntes jogkövetés útján, saját (a település) biztonsága érdekében dönt a zónák feltüntetéséről.

- Milyen hatása van az OKF, mint engedélyező hatóság és az üzemeltető, mint engedélyes között létrejött közigazgatási hatósági jogviszonynak a települési önkormányzatra tekintetben, hogy a veszélyességi övezet határait az OKF az engedélyező határozatában jóváhagyta? – bár az önkormányzat e jogviszonyban „kívülálló”, a határokat és a zónák kijelölését nemzetközileg elfogadott számítási módszerekkel, egzakt mérőszámok alapján határozták meg, ezért *javasolt* és *célszerű* azokkal megegyezően feltüntetni a településrendezési dokumentumokban.

A fő kérdés azonban a következő: Hogyan teremthető meg az összhang és az egyensúly a közérdek (biztonság) és a jogos magánérdek között, figyelembe véve azt az elvárást is, hogy az intézkedések támogatják a társadalom gazdasági fejlődését és biztosítják a környezet fenntarthatóságát, beleértve az emberek biztonságát?

### *3. feladat: A veszélyességi övezethez kapcsolódó korlátozások érvényesítése*

Amennyiben megtörténik a veszélyességi övezet kijelölése és az adott önkormányzat fogadókésztséget mutat az ismertetett településrendezési tervekben történő feltüntetésre - ezzel egyfajta korlátozás bevezetésére - megindul a következmények láncolata. Meglévő üzemeknél, már beépített környezetben ez akár az ingatlantulajdonosi jogok csorbítását is jelenti, hiszen maga az ingatlan használhatóságát befolyásolja, adott esetben jelentős értékcsökkenéssel kell számolni. Milyen módon kompenzálható mindez? Elfogadják-e az ingatlantulajdonosok a magánérdekeik sérülését és milyen módon vállalja az üzemeltető az ellentételezést, mert a veszélyeztetést és a kockázatot az általa a profit elnyerése érdekében végzett vállalkozási tevékenység okozza. A hazai gyakorlatban nemigen található példa és válasz ezekre a kérdésekre. Néhány garanciális elem, egy-egy sajátos eszköz fellelhető a jogszabályokban, de ezek alkalmazása-alkalmazhatósága megintcsak kérdéseket hoz magával.

A lakosság, a nyilvánosság részvétele a döntéshozatali eljárásokban, a véleménynyilvánítás biztosítása és a jogorvoslati jog egyfajta féket képviselhetnek a hatósági engedélyezési folyamatokban. Ennek általános szabályait a környezeti információhoz jutás

jogáról szóló ún. Aarhusi Egyezmény<sup>2</sup>, míg különös szabályait maga a Seveso II. irányelv tartalmazza. A belső jogi átültetést és a végrehajtást az Egyezményt kihirdető 2001. évi LXXXI. törvény, az Étv., valamint a Kat. és a Rendelet biztosítja. Mindezek lényege, hogy az érintett lakosság, a széleskörű nyilvánosság és környezetvédelmi-érdekvédelmi szervezetek, civil szerveződések a teljes tervezési, engedélyezési és végrehajtási folyamat során jogosultak információhoz jutni, adatokat és felvilágosítást kérni, véleményt nyilvánítani, amelyet a hatóságnak figyelembe kell vennie döntése meghozatalakor, végül adott esetben akár az egyik legerősebb ügyféli jogot, a döntések elleni fellebbezési jogot is gyakorolhatják. Ezen jogok a másik oldalon természetesen kötelezettséget jelentenek, elmulasztásukhoz jogkövetkezmények fűződnek. Az átlátható folyamatok, a nyilvánosság biztosítása garanciát jelent településrendezési feladatokban is, mert ezáltal összességében tudja értékelni a lakosság a kockázatot, a megelőző és kárcsökkentő intézkedéseket, valamint az őket érintő eseményeket.

Az Étv. a településrendezési feladatok megvalósítását biztosító sajátos jogintézmények között felsorolja a tilalmakat és a kártalanítási szabályokat is. A változtatási, telekalakítási illetve építési tilalmat a természeti és a környezeti veszélyeztetettség megelőzése érdekében rendelheti el a települési önkormányzat a helyi építési szabályzatot megállapító rendeletében. Fontos garanciális szabályok:

- maga a tilalomról szóló döntés önkormányzati rendelettel történik;
- a tilalmat a feltétlenül szükséges mértékre és időtartamra kell korlátozni;
- a tilalmakat rendszeresen felül kell vizsgálni, és haladéktalanul meg kell szüntetni, ha az elrendelésének alapjául szolgáló okok már nem állnak fenn;
- a természeti és a környezeti veszélyeztetettség megelőzése érdekében - törvényben meghatározott esetekben - az arra hatáskörrel rendelkező közigazgatási szerv rendeli el határozattal a telekalakítási, illetőleg az építési tilalmat;
- a határozatban meg kell jelölni azt az érdeket, amelynek érvényre juttatását a tilalom szolgálja, továbbá azt, akinek az érdekében a tilalmat elrendelik.

A telekalakítási vagy építési tilalom alkalmazása esetében kapcsolódó szabály, hogy ha e korlátozásból a tulajdonosnak (haszonélvezőnek) kára származik, őt kártalanítás illeti meg, melyet az köteles fizetni, akinek az érdekében a korlátozás történt (ha nem határozzák meg, akkor a települési önkormányzatot terheli a kártalanítási kötelezettség). Nagyon szigorú követelmények ezek, amelyek egyrészt az önkormányzatot felelős döntéshozatalra készítik, másrészt biztosítják a jogos magánérdek védelmét.

Behelyezhető-e ebbe a rendszerbe a veszélyes ipari üzemekre vonatkozó szabályozás?

A Rendelet 5. mellékletének 2. pontja fogalmazza meg a veszélyességi övezetben történő fejlesztésre vonatkozó állásfoglaláshoz kapcsolódó általános követelményeket. A 2.1. pont a veszélyességi övezet minden pontjára kiszámított sérülések egyéni kockázata alapján meghatározza a belső-középső-külső zónák határaihoz tartozó mérőszámokat, majd a 2.2. pont a tervezett fejlesztések engedélyezési szempontjait zónánként és az építmények jellege szerinti kategóriában a halálozás társadalmi kockázatát figyelembe véve szabályozza. A 2.3. pont egyes kivételekről rendelkezik.

Amennyiben egy adott településen a helyi építési szabályzatban feltüntetésre kerül a veszélyességi övezet és a három zóna határa, továbbá e szabályzatban rögzítik, hogy az így meghatározott területen történő fejlesztések engedélyezéséhez egyedi „állásfoglalást” kell beszerezni, és az építésügyi engedélyezés előtt mindezt figyelembe veszik, a quasi korlátozás működőképes lehet. Az egyedi állásfoglalás azt jelenti, hogy egyes beruházásoknál a hatóság önállóan, más fejlesztéseknél a polgármester által összehívott bizottság a Rendelet szempontjai alapján dönt arról, támogatja-e az adott fejlesztést. Mindig figyelembe veendő

---

<sup>2</sup> a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáféréstől, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény

szempont azonban a „megfelelő távolság”, amelyről a jogszabály nem tartalmaz részletesebb előírásokat.

<b>Fejlesztés típusa</b>	<b>Állásfoglalásra jogosult</b>
Rendelet 5. melléklet 2.2. pont a) táblázat	
<i>A., B. és E. sor:</i> lakóház, szálloda, nyaralók munkahelyek, parkolók közterületek, főközlekedési útvonalak	<i>hatóság</i> (OKF)
<i>C. és D. sor</i> kiskereskedelmi üzletek, kis közösségi létesítmények, szabadidőközpontok tömegtartózkodásra szolgáló építmények	<i>Bizottság:</i> polgármester (elnök), hatóság, szakhatóság (NKEH), ÁNTSZ, illetékes környvéd., termvéd. és vízügyi felügyelőség, vesz. ipari üzem képviselője, fejlesztéssel érintett települési önkormányzat képviselői.

3. táblázat: A veszélyességi övezetben történő fejlesztéshez kapcsolódó állásfoglalás

Meglehetősen nehezen értelmezhető, mégis rugalmas szabályokról van tehát szó, szinte önálló „tudománnyá” vált az ezekhez fűződő jogalkalmazás. A hazai eljárásokban még nem találtunk példát arra, hogyan működik a gyakorlatban az eddigiekben elemzett rendszer. Az első lépéseket megtette a hatóság, azaz az elfogadott biztonsági jelentések alapján felkérte az érintett önkormányzatokat, hogy gondoskodjanak a veszélyességi övezet határainak feltüntetéséről a településrendezési tervekben.

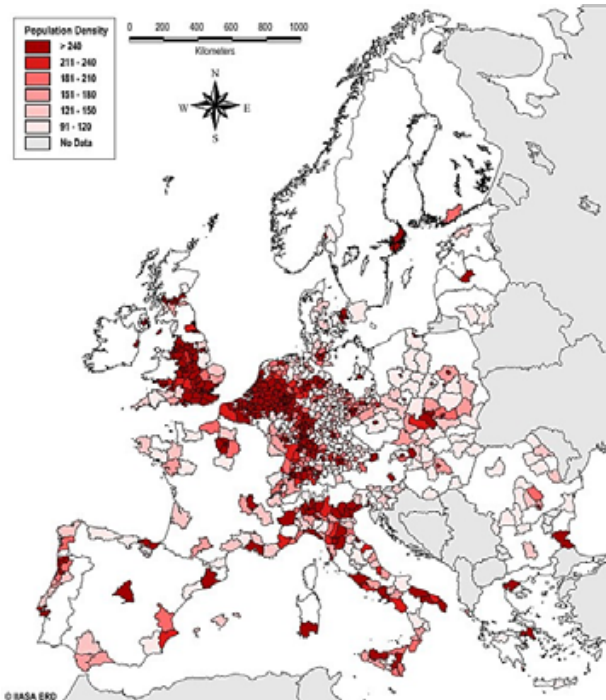
Nem találtunk példát arra sem, hogy végeztek-e előzetesen gazdasági és szociális hatásokra irányuló vizsgálatokat akár meglévő, akár új építésű veszélyes ipari üzem veszélyességi övezetének kijelöléséhez kapcsolódóan.

## BEFEJEZÉS

Az Európai Unió a Seveso II. irányelv településrendezési szabályainak végrehajtását megkönnyítendő, 2006 szeptemberében elkészítette az „Iránymutatások a településrendezési tervezéshez a 105/2003/EK irányelvvel módosított 96/82/EK Seveso II. irányelv 12. cikkével összhangban” című kiadványát. Ezt követően a tagállamok között széleskörű felméréseket végeztek és az Európai Bizottság Közös Kutatási Központja a Seveso II. irányelv végrehatásáért felelős Illetékes Hatóságok Bizottsága által létrehozott Településrendezési Műszaki Munkacsoporttal együttműködve újabb segédanyagot állított össze, amelyben a követendő gyakorlatok bemutatására összpontosított. A 2008-ban kiadott dokumentum címe: Egyes tagállamok településrendezési „útvonalterveinek” áttekintése (*Overview of Roadmaps For Land-Use Planning In Selected Member States*). A Hollandia, Olaszország, Franciaország és az Egyesült Királyság gyakorlatát tudományos elemzéssel bemutató dokumentum hangsúlyozza, hogy négy különböző eljárási módot mutat be, amelyek az adott tagállamokra jellemző földrajzi, gazdasági és társadalmi viszonyoknak megfelelő belső jogi szabályozást tükröznek. Bár a célkitűzések között szerepel a döntéshozatali eljárások és a jogi szabályozások kérdésének vizsgálata, az áttekintés elsősorban a kockázat és a településrendezés kapcsolatát (*risk in LUP*), mint műszaki problémát járja körbe, a jelen cikk szempontjából használható megoldási javaslatokat nem tartalmaz.

Az Európai Unió területe 4,330,402 km<sup>2</sup>, melynek 2,3 %-án, mintegy 100,000 km<sup>2</sup>-nyi területen találunk városias övezeteket. Az ipari forradalom idején, valamint az I. világháborút követően ezen városias területeken és környékükön épültek meg a jelentős ipari létesítmények és kiszolgáló infrastruktúrájuk [12].





3. ábra: Városias területek az Európai Unióban [13]

A sűrűn lakott városi övezetek és az ipari területek egybeesnek, ezáltal koncentrálnak a veszélyeztető hatások is. Az európaihoz hasonló módon Magyarországon nagyvárosaiban is „körbenőtték” a gyárakat a lakóövezetek, így nem szorul különösebb indoklásra a településrendezés-településtervezés jelentősége. A fejlett Nyugat-európai országokban bekövetkezett balesetek is bizonyítják, hogy igenis szükség van a veszélyességi övezetek, mint megfelelő távolságot biztosító és különleges építési-használati szabályokkal bíró területek kialakítására.

Magyarországon kialakult az uniós irányelv követelményeinek megfelelő szabályozás, azonban a gyakorlati végrehajtás, a tényleges kivitelezés késedelmet szenved. Talán oldja ezen hiányosságot, hogy a felső küszöbértékű – tehát a legnagyobb fokú kockázatot jelentő – veszélyes ipari üzemekben és környezetükben részben már kiépült, részben kiépítés alatt van az online kapcsolatrendszerrel biztosított vegyi monitoring és lakossági tájékoztató rendszer (MOLARI). Ez a hálózat folyamatos méréseket végez és azokról adatokat küld az üzemek belső vezérlőközpontja, valamint a hivatásos katasztrófavédelmi szervek központi ügyelete számára, továbbá veszélyes anyag kikerülése esetén alkalmas a lakosság szirénajelzésekkel és szöveges üzenetekkel történő riasztására. A hivatásos katasztrófavédelmi szervek már az ideiglenes külső védelmi tervek és a települési veszélyelhárítási tervek elkészítésekor, a szükséges lakosságvédelmi intézkedések meghatározásánál figyelembe veszik a veszélyességi övezet tervezett határait.

További hazai feladatot jelent tehát a veszélyességi övezetek kijelöléséhez kapcsolódóan az érintett települési önkormányzatokkal történő tényleges egyeztetés, a helyi építési szabályzatokban a korlátozások jogszabályszerű feltüntetése, valamint az építéshatósági engedélyezési eljárásokban mindezek érvényesítése. Igen széleskörű, aktív tájékoztatásnak és egyedi egyeztetéseknek kell megelőznie a helyi képviselő-testületek döntését ahhoz, hogy az érintett ingatlan tulajdonosok megfelelően fogadják a szükséges változtatásokat. Jelen cikk is rávilágított azonban arra: a kérdések megválaszolása több tudományág, több szervezet által elemzendő feladat, és már elindult e folyamat azzal, hogy a problémákat – illetve a lehetséges járható „útvonalakat” – megfogalmazzuk.

## ALKALMAZOTT JOGSZABÁLYOK

1. a Tanács 96/82/EK irányelve a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyeinek ellenőrzéséről (1996. december 9.)
2. az Európai Parlament és a Tanács 2003/105/EK irányelve a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyeinek ellenőrzéséről szóló 96/82/EK tanácsi irányelv módosításáról (2003. december 16.)
3. a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéséről szóló 1999. évi LXXIV. törvény
4. a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéséről szóló 18/2006. (I. 26.) Korm. rendelet
5. az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény
6. a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény

## HIVATKOZÁSOK

[1] PEMEX LPG Terminal, Mexico City, (Mexico) 19th November 1984, Health and Safety Executive (United Kingdom), <http://www.hse.gov.uk/comah/sragtech/casepemex84.htm>  
hozzáférés: 2009. 01. 13.

[2] The Tragedy Of San Juanico, PEMEX, Mexico City, 19 Nov 84 (Bleve Case study), <http://instruct.uwo.ca/engin-sc/cbe317/ES-317y/LectureNo3/3.0 BLEVE Case Study/3.1 PEMEX Slides.ppt>. hozzáférés: 2009. 01. 14.

[3] Examples of major chemical incidents (1974–2006) by World Health Organization, [http://www.who.int/whr/2007/media\\_centre/07\\_chap2\\_fig04\\_en.pdf](http://www.who.int/whr/2007/media_centre/07_chap2_fig04_en.pdf) hozzáférés: 2009. 01. 14.

[4] Union Carbide: Disaster at Bhopal by Jackson B. Browning, Bhopal Union Carbide Corp., p. 1. [www.bhopal.com/pdfs/browning.pdf](http://www.bhopal.com/pdfs/browning.pdf)  
hozzáférés: 2009. 01. 14.

[5] Night of Terror, The Story of Bhopal, 20 years on, BBC News, [http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/pop\\_ups/04/world\\_bhopal\\_20\\_years\\_on/html/1.stm](http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/pop_ups/04/world_bhopal_20_years_on/html/1.stm)  
hozzáférés: 2009. 01. 14.

[6] Examples of major chemical incidents (1974–2006) by World Health Organization, [http://www.who.int/whr/2007/media\\_centre/07\\_chap2\\_fig04\\_en.pdf](http://www.who.int/whr/2007/media_centre/07_chap2_fig04_en.pdf) hozzáférés: 2009. 01. 14.

[7] Night of Terror, The Story of Bhopal, 20 years on, BBC News, [http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/pop\\_ups/04/world\\_bhopal\\_20\\_years\\_on/html/1.stm](http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/pop_ups/04/world_bhopal_20_years_on/html/1.stm)  
hozzáférés: 2009. 01. 14.

[8] Explosion of a fireworks warehouse May 13, 2000 Enschede, The Netherlands, French Sustainable Development Ministry - DGPR / SRT / BARPI, No. 17730

[http://www.aria.developpement-durable.gouv.fr/barpi\\_stats.gnc?Destination=contexte&contexte=/barpi\\_3826.jsp](http://www.aria.developpement-durable.gouv.fr/barpi_stats.gnc?Destination=contexte&contexte=/barpi_3826.jsp), detailed sheets on accidents/ Pyrotechnics, explosive/ Explosion of a fireworks warehouse - Enschede, (The Netherlands) - May 13, 2000  
hozzáférés: 2009. 01. 08.

[9] Explosion in a fertilizer plant September 21st, 2001 Grande Paroisse Toulouse – [Haute-Garonne] France, French Ministry of the Environment - DPPR / SEI / BARPI, N°21329  
[http://www.aria.developpement-durable.gouv.fr/barpi\\_stats.gnc?Destination=contexte&contexte=/barpi\\_3826.jsp](http://www.aria.developpement-durable.gouv.fr/barpi_stats.gnc?Destination=contexte&contexte=/barpi_3826.jsp), detailed sheets on accidents/ Chemical engineering manufacture/ Explosion in a fertilizer plant - Toulouse (France) - September 21, 2001  
hozzáférés: 2009. 01. 08.

[10] Iránymutatások a településrendezési tervezéshez a 105/2003/EK irányelvvel módosított 96/82/EK irányelv 12. cikkével összhangban, szerk.: M. D. Christou, M. Struckl és T. Biermann, Európai Bizottság Közös Kutatóközpont Ispra, 2006. p. 6.

[11] Uo. p. 8.

[12] Overview of Roadmaps For Land-Use Planning In Selected Member States (Implementing Art. 12 of the Seveso II. Directive), edited by Claudia Basta, Michael Struckl and Michaelis Christou, JRC-European Commission, EUR 23519 EN – 2008. p. 44-45.

[13] Uo. p. 44.

<b>Mógor Judit</b>	<b>Földi László</b>
<b>judit.mogor@katved.hu</b>	<b>foldi.laszlo@zmne.hu</b>