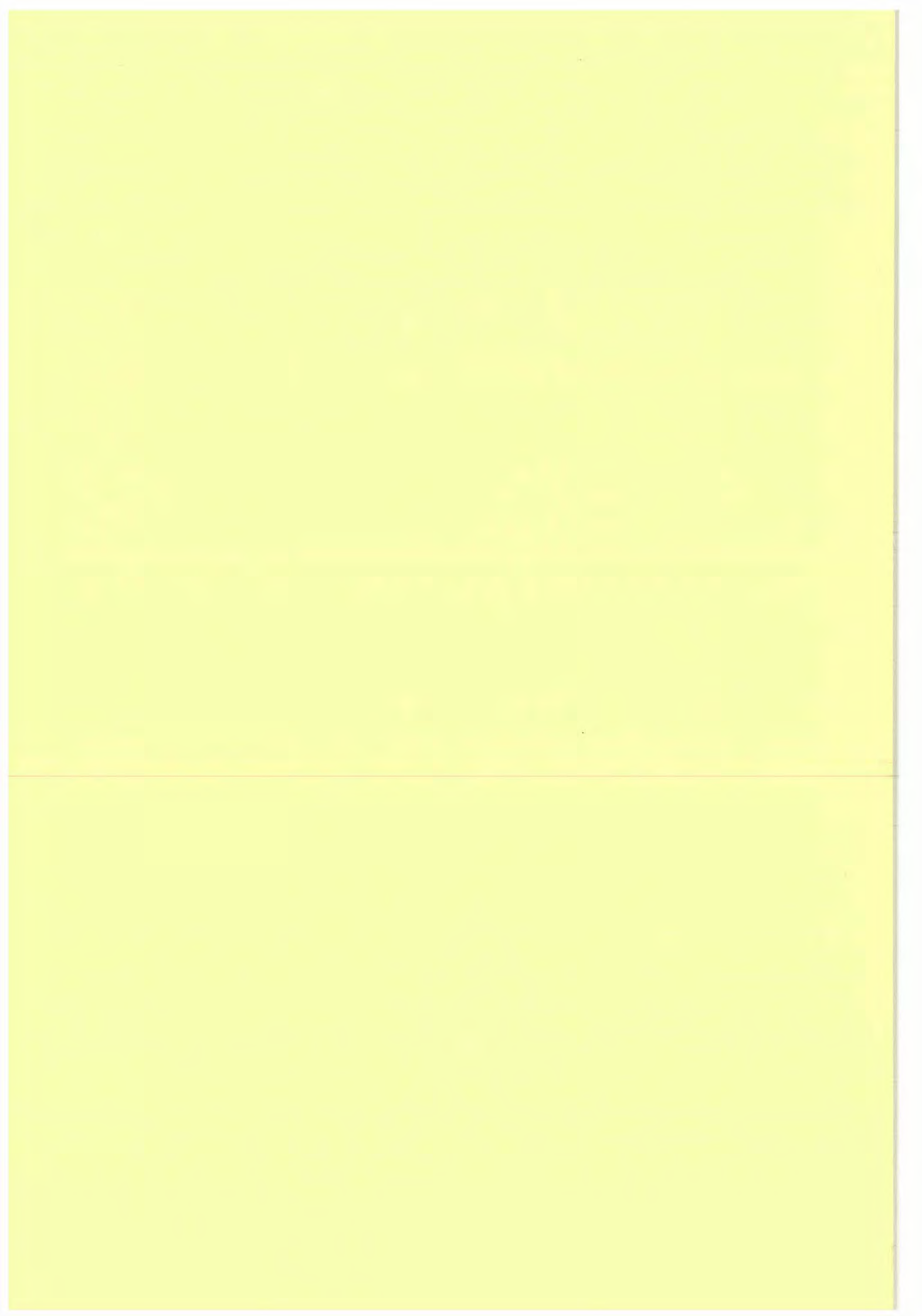


Kostas

**ALLMÄNNA RIKTLINJER
FÖR INNEHÅLLET I INFORMATIONEN TILL
ALLMÄNHETEN
DIREKTIV 82/501/EEG – BILAGA VII**



**RÄDDNINGSS
VERKET**



Förord

Föreliggande dokument utgör en vägledning till Rådets direktiv 82/501/EEG om risker för storolyckor i vissa industriella verksamheter, Seveso I-direktivet. Vägledningen ger råd om innehållet i den information som skall ges till allmänheten. Seveso I-direktivet är numera upphävt, men eftersom kraven i artikel 8.1 och bilaga VII i direktiv 82/501/EEG i allt väsentligt överensstämmer med kraven i artikel 13.1 och bilaga V i det nya direktivet 96/82/EG om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Seveso II-direktivet), är dessa riktlinjer fortfarande aktuella. Denna svenska version är en direkt översättning av det engelska originalet. Inga språkliga bearbetningar eller förtydliganden i tolkningsfrågor har gjorts. Den svenska versionen publiceras med tillstånd av Major Accident Hazards Bureau vid Europeiska Kommissionen och ges ut av Räddningsverket.

INSTITUTE FOR SYSTEMS ENGINEERING AND INFORMATICS

MAJOR ACCIDENT HAZARDS BUREAU

COMMUNITY DOCUMENTATION CENTRE ON INDUSTRIAL RISK

**ALLMÄNNA RIKTLINJER
FÖR INNEHÅLLET I INFORMATIONEN TILL ALLMÄNHETEN
DIREKTIV 82/501/EEG – BILAGA VII**

B. De Marchi*, S. Funtowicz

*Nuvarande adress: ISIG Institute of International Sociology, Gorizia – Italien

JOINT RESEARCH CENTRE

1994 EUROPEISKA KOMMISSIONEN RAPPORT EUR 15946 EN

JURIDISKT MEDDELANDE

Varken Europeiska kommissionen eller någon person som agerar för Europeiska kommissionens räkning är ansvarig för hur följande information kan komma att användas.

Katalogdata återfinns i slutet av denna dokumentation

Inledning

Bestämmelsen om information till de personer (inklusive allmänheten) som riskerar att drabbas av följdverkningar av en allvarlig olyckshändelse om säkerhetsåtgärder och om ett korrekt uppträdande i händelse av olycka, utgör en viktig del i det ramverk för kontroller av risker för allvarliga olyckshändelser i vissa industriella aktiviteter som fastställts i direktiv 82/501/EEG¹.

Kraven på denna kommunikation med allmänheten skärptes genom direktiv 88/610/EEG², som bland annat kompletterats med en bilaga (bilaga VII) i direktiv 82/501/EEG där de typer av upplysningar som skall förmedlas till allmänheten preciserats.

I rådets resolution av den 16 oktober 1989 om riktlinjer för att minska tekniska och naturliga risker³ uppdrog rådet åt kommissionen att utarbeta en praktisk vägledning för att underlätta införandet av de nya bestämmelserna i direktiv 88/610/EEG.

Kommissionen inbjöd Joint Research Centre att utarbeta dessa riktlinjer. Resultaten presenteras i den här skriften. I samband med detta arbete kartlade Ispra forskningen inom området. Det visade sig då att valet av medier som används för information till allmänheten till stora delar bestäms av lokala kulturella seder och bruk. Riktlinjerna koncentrerar sig därför på innehållet i den information som skall förmedlas och ger en mer utförlig redogörelse för de delar som ingår i bilaga VII till direktiv 82/501/EEG.

G. Del Bino
Generaldirektorat XI
Miljö, kärnsäkerhet och civilskydd

¹ EGT nr L 230, 5.8.1982, s. 1.

² EGT nr L 336, 7.12.1988, s. 14.

³ EGT nr C , 26.10.1989

Innehåll

| | | |
|---|--|----|
| 1 | Sammanfattning | 11 |
| 2 | Bakgrund | 11 |
| 3 | En informationsstrategi med två nivåer | 13 |
| 4 | Bilaga VII och material för "Information till allmänheten" | 14 |
| | Material | 15 |
| | Observationer | 16 |
| | Beredskap | 16 |
| 5 | Riktlinjer för kommunikation | 17 |
| | Bilaga VII: Allmänna riktlinjer | 17 |
| | Bilaga VII: Detaljerade riktlinjer | 19 |
| 6 | Litteratur | 23 |

1 Sammanfattning

De här allmänna riktlinjerna ger anvisningar om innehållet i den tekniska information som skall lämnas till allmänheten enligt den detaljerade redogörelsen i bilaga VII, så att behöriga myndigheter i medlemsstaterna får en enhetlig standard för sina presentationer.

De publikationer som finns i gemenskapens dokumentationscentrum för risker inom industriella verksamheter (CDCIR, JRC-Ispra), i synnerhet material som utarbetats i medlemsstaterna, har granskats och personer med erfarenhet av planering och genomförande av informationskampanjer har intervjuats. Dessa kampanjer har sedan jämförts med de standarder som formulerats i bilaga VII.

Förslag ges till en informationsstrategi indelad i två nivåer, den första **teknisk** (i enlighet med bilaga VII) och den andra **pragmatisk** (aktivt lämnad information). Denna skrift inriktar sig på den första nivån och lämnar riktlinjer som lämpar sig för allmänt införande. Den koncentrerar sig därför på det tekniska innehållet i bilaga VII som skall förmedlas till allmänheten med tillämpning av artikel 8(1). För varje punkt i bilaga VII föreslås ett antal standardrubriker för den aktuella informationen.

2 Bakgrund

EEG-direktivet om risker för storolyckor i vissa industriella verksamheter (Rådets direktiv av den 24 juni 1982 om risker för storolyckor i vissa industriella verksamheter, 82/501/EEG, Europeiska gemenskapernas officiella tidning, L230, den 5 augusti 1982), vanligen kallad Seveso-direktivet, anger att de personer bland allmänheten som löper risk att drabbas av en allvarlig olyckshändelse skall informeras om säkerhetsåtgärder och om hur de skall handla och uppträda om en olyckshändelse skulle inträffa.

Kraven på information till allmänheten skärptes i den andra ändringen av direktivet (88/610/EEG, Europeiska gemenskapernas officiella tidning, L336, den 7 december 1988). I den ändrade versionen av den tidigare artikeln 8(1) sägs att

”Medlemsstaterna skall se till att information om säkerhetsåtgärder och om rätta åtgärder i händelse av en storolycka på lämpligt sätt och utan anmaning meddelas de personer som skulle kunna drabbas om en storolycka inträffar i en enligt artikel 5 anmäld industriell verksamhet. Denna information skall upprepas och uppdateras med lämpliga tidsintervall. Den skall också göras tillgänglig för allmänheten. Denna information skall innehålla de uppgifter som anges i bilaga 7.”

Bilaga VII till det ändrade direktivet innehåller en detaljerad lista över de olika uppgifter som skall lämnas. Den information som krävs i bilagan är ett nödvändigt men inte tillräckligt steg i den aktiva kommunikationsprocess som nämns i artikel 8. Om informationen skall vara till nytta vid hantering av olyckor krävs ytterligare ett steg i kommunikationsprocessen där informationen sammanställs och omvandlas till ett

begränsat antal operativa instruktioner som kan följas om en sådan händelse skulle inträffa. Instruktionerna måste formuleras på ett språk som människor i gemen förstår så att meddelandet når fram. På det sättet uppfylls två aspekter på kommunikationsprocessen: dels blir relevant information tillgänglig, dels engageras allmänheten i utvecklingen av metoder för att hantera nödsituationer.

Trots ändringarna är innehållet i den information som skall förmedlas fortfarande föremål för diskussioner, åtminstone i vissa avseenden. Några punkter i bilaga VII till direktiv 88/610/EEG hänvisar till information som eventuellt inte finns att tillgå. Tillverkaren har kanske inte lämnat någon säkerhetsrapport eller också har den inte utvärderats av behöriga myndigheter. Kanske är informationen tillgänglig men innehåller alltför många tekniska termer som kan vara svåra att förklara för allmänheten. Den information som skall förmedlas kan emellertid (och det är det mest problematiska) vara alltför osäker, vilket kan vara fallet när riskzonen för en allvarlig olyckshändelse skall definieras eller när lämpligt handlande i en nödsituation skall definieras.

I bilaga VII finns ett antal fundamentala punkter, som dock inte förmår undanröja osäkerheten om innehållet i den information som skall lämnas. Eftersom den situation som skall förberedas är så osäker, är det inte särskilt rationellt att försöka göra en fullständig specifikation med ledning av bilagan. De olika punkterna i bilaga VII skall ses som "grundläggande riktlinjer" för kommunikation, vars hela innebörd inte är helt klarlagd. Det kan till och med vara på sin plats att planera för regelbundna uppdateringar efter hand som kunskapsmängden växer genom den praktiska tillämpningen.

I en tidigare undersökning av B. Wynne, sponsrad av DGXI, om införandet av direktivets artikel 8(1) föreslås en analytisk distinktion bland de olika typerna av information till allmänheten beträffande riskerna med industriella aktiviteter. De båda första förebyggande (dvs ges före den hypotetiska olyckshändelsen) och den sistnämnda hänför sig till följderna av en olyckshändelse. Wynne definierar de olika informationstyperna på följande sätt:

- **pre-preinformation:** om åtgärder för att förebygga olyckshändelser.
- **pre-postinformation:** om det beteende som skall iakttas efter det att en olyckshändelse inträffat.
- **post-postinformation:** som ges efter det att en olyckshändelse inträffat.

Dessa definitioner är baserade på sambandet mellan meddelandet och händelsen i relation till tidpunkten för utsläppet och meddelandets innehåll om händelsen. Om detta system används skulle den sistnämnda informationstypen kunna analyseras ytterligare med hänsyn till innehållet, såsom

- information om olyckshändelsen (dvs vad har hänt) och
- information om beteendet vid olyckshändelsen (dvs vad skall göras).

Artikel 8 som är en förebyggande rättslig bestämmelse har ett tydligt samband med pre-pre- och pre-postinformation. I den bemärkelsen hänvisar den till hypotetiska (om än möjliga) händelser och har det specifika syftet att begränsa deras negativa följder för

människor och miljö, om händelserna faktiskt skulle inträffa. Kommunikationen skall därför baseras på en försiktighetsprincip inklusive ett stort antal troliga olycksscenarioer och lämpliga åtgärder.

Flera undersökningar har försökt bedöma informationens effektivitet genom att mäta hur väl allmänheten förstått och kommer ihåg innehållet. Resultaten tyder på en låg retentionsgrad och följaktligen att informationskampanjer har en begränsad effektivitet. Hur effektiv pre-postinformation är kan dock inte utvärderas på rätt sätt förrän den använts i en verklig nödsituation.

3 En informationsstrategi med två nivåer

På grundval av den analys som gjorts är det möjligt att föreslå en informationsstrategi med två nivåer riktad till allmänheten.

- En **teknisk** nivå med riktlinjer för hela det tekniska innehållet som specificeras i bilaga VII; detta kan vara av allmän karaktär och standardiserat i samtliga medlemsstater.
- En **pragmatisk** nivå med ett antal rekommendationer som berör den faktiska kommunikationen med allmänheten beträffande särskilda verksamheter; denna beror på sammanhanget och måste anpassas till lokala förhållanden.

Behovet att bearbeta den information som krävs i bilaga VII med tanke på kommunikationen med allmänheten framgår av följande exempel. I punkt e i bilagan föreskrivs att information skall lämnas om "Gångse beteckning eller ... generisk beteckning eller allmän riskklassificering för de ämnen och produkter som finns på företagets område och som skulle kunna orsaka en storolycka samt uppgift om deras viktigaste farliga egenskaper". Denna information är värdefull för dem som ansvarar för räddningsinsatser och för andra som vill veta allt om situationen. Den bidrar också till att skapa en förtroendefull relation mellan alla berörda parter. Men i vissa fall skulle enbart punkt e bli lika omfattande och komplicerad som en bok om teknik, exempelvis när verksamheten består av flera olika typer av anläggningar.

Tekniska riktlinjer och pragmatiska rekommendationer kan ibland stå i strid med varandra. Vad som ur ett tekniskt perspektiv kan ses som ett allmänt råd är kanske i praktiken omöjligt att förmedla. I den vanliga informationen om en hypotetisk olyckshändelse ingår instruktionen att stanna inomhus. Även om detta är ett enkelt meddelande om en enkel handling förutsätter det för att vara effektivt flera mycket specialiserade fysikaliska och kulturella villkor, t ex:

- närvaron av en ledningscentral och medier som kan överföra meddelanden (larmsystem, batteridrivna radioapparater m m);
- tillgång till resurser för tillfällig inkvartering av den befolkning som är i riskzonen inklusive andra icke bosatta på platsen;
- ändamålsenliga resurser som utgör ett säkert skydd under nödsituationen;

- tillräckliga möjligheter att skydda alla relevanta byggnader så att giftiga gaser inte kan tränga in;
- i förväg bestämd ansvarsfördelning för införande av omedelbara säkerhetsåtgärder;
- kännedom om den drabbade befolkningens vilja att hålla sig inomhus under en icke angiven tidsperiod.

Om dessa förutsättningar inte föreligger kan en enkel instruktion baserad på de tekniska riktlinjerna visa sig omöjlig att utföra eller också ha motsatt verkan. En sådan situation inträffar ofta i utvecklingsländer, men kan också förekomma inom gemenskapen, i synnerhet i utsatta eller perifera områden eller på platser med speciella klimatförhållanden. Ibland måste således uppgiften att förse allmänheten med lämplig information sättas in i ett större socialt sammanhang. Av det här exemplet framgår att distinktionen mellan teknisk och pragmatisk information inte beror på hur komplicerad den är; till och med en enkel instruktion att stanna inomhus, som fått stor spridning i lättlästa medier, är "teknisk" om den hämtas ur standardanalyser utan hänsyn till specifika lokala förhållanden. Den andra nivån med pragmatisk information kräver mer detaljerad kunskap om lokala förhållanden och dessutom dubbelriktad kommunikation.

Pragmatiska rekommendationer styrs i hög grad av lokala förhållanden och det sociokulturella sammanhanget. De torde också återspegla de administrativa strukturerna i medlemsstaterna där exempelvis ansvaret för ledningen (av kommunikationen och nödsituationen) tilldelas olika organ eller enskilda personer. De skall också innehålla praktiska råd om kommunikation, bland annat anvisa lämpliga (trovärdiga) källor, medier (t ex radio), kanaler (informella eller institutionella), mottagare/publik och typer av meddelanden. På platser där den lokala befolkningen har omfattande erfarenhet av en viss risk för naturolyckor (såsom jordbävningar eller översvämningar) skall människors överlevnadskunskaper och stödnät respekteras och utnyttjas.

Den här skriften är inriktad på den första nivån och ger riktlinjer som lämpar sig för allmänt införande. Den kommer därför att fokusera det tekniska innehållet i bilaga VII som skall förmedlas till allmänheten med tillämpning av artikel 8(1).

4 Bilaga VII och material för "Information till allmänheten"

Det material som finns hos CDCIR rörande kommunikation med allmänheten har inventerats i syfte att finna exempel på "god praxis" kring spridningen av information samt exempel på informationskampanjer i olika medlemsstater. I materialet ingår en mängd olika broschyrer och cirkulär, rapporter från workshops och fallstudier samt handböcker utarbetade av myndigheter, industrier och oberoende institut. Ytterligare material har erhållits vid intervjuer med personer som har erfarenhet av att planera och genomföra informationskampanjer.

Material

Det finns många skrivelser från myndigheter, internationella organ och industrier som kan användas för att avgöra "vem" som skall förmedla "vad", "till vem" och "hur". Dessa refererar till tolkningen av flera aspekter på Seveso-direktivet och de krav på "god praxis" som direktivet ställer på information om risker. De ger olika kriterier för att definiera den information som krävs (t ex effekter av allvarliga olyckshändelser och säkerhetszon) och belyser i detalj olika aspekter på kommunikationsprocessen i anslutning till Seveso-direktivet (t ex sändare, mottagare och meddelandets innehåll).

Det kan ges många kommentarer till det material som framställs för att spridas till allmänheten på grundval av de riktlinjer som formulerats i bilaga VII.

Det finns en mängd kanaler och hjälpmedel som kombineras för att överföra olika slags information, t ex distribution av material dörr-till-dörr eller med post, utbildning av informatörer (t ex lärare), eleganta broschyrer, specialbilagor till dagstidningar eller videofilmer, allmänna möten, inbjudan till "öppet hus"-dagar med möjlighet till besök på olika anläggningar. Information som inte får så stor spridning på de här sätten kan i stället sökas i material med begränsad upplaga, såsom häften för särskilda grupper (t ex studenter och lärare). Sådant material redogör vanligen inte för en viss verksamhet.

Den information som ges till allmänheten kan gälla en enstaka verksamhet, ett antal verksamheter inom samma koncern eller en grupp av företag inom ett visst område. Små men viktiga detaljer kan saknas; ofta anges företagets namn men inte verksamhetens adress (punkt a i bilaga VII), i andra fall uppges inte namnet på den som lämnar informationen (punkt b).

En hänvisning till Seveso-direktivet ingår nästan alltid, antingen som ett direkt omnämnande av Europeiska gemenskapens direktiv, och ibland till relevant nationell lagstiftning, eller också återopas reglering avseende riskhantering inom industrin i allmänna ordalag (punkt c). Vanligen lämnas denna information tillsammans med en redogörelse för säkerhetsåtgärder och verksamhetens räddningsplaner (punkt i). Den aktivitet som bedrivs förklaras ofta med enkla termer, t ex petrokemisk, gas, raffinaderi eller lagerhållning (punkt d). Kravet i punkt e uppfylls nästan aldrig. När substanser nämns är de ofta grupperade efter kemiska egenskaper eller riskegenskaper.

Gemensamt för produkter som säljs i större skala är frånvaron av information om eventuella miljöeffekter, trots att denna typ av information uttryckligen krävs i punkt f. När det gäller eventuell påverkan på befolkningen (även detta ett krav i punkt f) hänvisar informationen, om sådan finns, till de omedelbara följderna och bortser från möjliga risker för dödsfall eller långsiktiga effekter.

De instruktioner som skall följas av den befolkning som kan komma att utsättas för följdverkningar av en eventuell olyckshändelse (punkterna g och h) är desamma i nästan all litteratur och presenteras på ett kortfattat sätt med allmänna formuleringar. Den vanliga instruktionen är: stanna inomhus, använd inte telefonen, tänd inte någon eld, invänta ytterligare instruktioner – och meddelas i allmänhet via radion. Sådana meddelanden

förutsätter en viss typ av olyckshändelse, som vanligen har samband med ett giftigt utsläpp, och förbigår andra scenarier som skulle kunna kräva en omedelbar evakuering. Risker för en katastrof berörs över huvud taget aldrig.

Hänvisningen till räddningsplaner utanför verksamheten (punkt j) och till den plats där ytterligare information kan erhållas (punkt k) saknas vanligen eller är i bästa fall underförstådd.

Observationer

Ett nära samarbete mellan myndigheter och industrin ses allmänt som en nödvändighet för att en informationskampanj skall lyckas. Detta är ett gemensamt krav hos alla medlemsstater, trots skilda uppfattningar om den kompetens som krävs för att informera allmänheten. Ett vanligt klagomål från industrin är att vissa myndigheters ansvarsområden överlappar, vilket gör det mycket svårare och tidskrävande att samarbeta.

Även om det inte krävs av direktivet kan information också lämnas om olyckstillbud inom verksamheten som skulle kunna förnimmas utanför verksamhetens område. Detta bidrar till att skapa förtroende och öka kommunikationens effektivitet.

Det råder fortfarande stor osäkerhet om tolkningen av punkterna i bilaga VII och meningarna är delade om hur kravet på information till allmänheten skall uppfyllas. Inte desto mindre är förseningar med införandet ofta ett resultat av verklig villrådighet om "vad" som skall informeras, "hur" detta skall ske och "till vem". Det finns en vitt utbredd samstämmighet om fördelarna med en policy om kommunikation med allmänheten, inte bara i syfte att vinna förtroende och trovärdighet utan också när det gäller kostnadseffektivitet för industriell verksamhet och institutionella processer.

Beredskap

Ett typiskt drag hos allmänt spridda instruktioner kräver en särskild kommentar. I samtliga fall där informationen är avsedd för en större allmänhet instrueras människor att utföra olika uppgifter som ligger utanför deras vanliga rutiner. De kan exempelvis anmodas att täta dörrar och fönster omedelbart efter en viss varning, ha radion påslagen och stanna inomhus under en obestämd tid. Ingenstans i det studerade materialet fanns anvisningar om hur allmänheten skulle förbereda sig för en sådan nödsituation. Såvida människor inte på eget initiativ gör detta, kommer de att finna att det är omöjligt att utföra instruktionerna, eftersom de (t ex) inte har någon tätningstape eller nya batterier till radion. Inte heller står det i någon av instruktionerna att man bör känna till hur (t ex) elektricitet, gas eller vatten stängs av utanför bostaden. Det praktiska värdet av instruktioner om lämpligt beteende i samband med en nödsituation torde vara avsevärt mindre om sådan beredskap saknas.

Det är farligt att anta att människor i allmänhet efter att ha läst sådana instruktioner (t ex) drar slutsatsen att de omedelbart bör inhandla tätningstape och sedan förvara denna på ett praktiskt ställe. Faran med denna brist på förberedelser är inte bara att människor i onödan

utsätts för de eventuella negativa följderna av en olyckshändelse. Den kan också leda till allmän personlig oro och ett oönskat socialt beteende om människor i det inledande skedet av en olyckshändelse finner att de inte är rustade att vidta nödvändiga säkerhetsåtgärder.

Samtliga instruktioner är också baserade på det underförstådda antagandet att både befolkningen och räddningsmanskaper klarar att agera enligt planens anvisningar. I litteraturen om katastrofstudier finns det emellertid många exempel på att det inte förhåller sig så. Instruktionerna skall därför också beakta de kända, troliga beteenden som människor och organisationer uppvisar under sådana förhållanden. Framför allt drivs människor av en önskan att få veta vad som hänt och händer, vilket kan leda till ett överflöd av information. Det bör ingå i alla planer för nödsituationer att tillgodose allmänhetens och organisationers drastiskt ökade behov av information.

5 Riktlinjer för kommunikation

Bilaga VII: Allmänna riktlinjer

I den tidigare genomgången av tillgängligt material kommenterades osäkerheten beträffande flera aspekter på kraven för teknisk information som specificeras i bilaga VII. Bland dessa återfinns exempelvis bestämning av radien för säkerhetszonen, detaljeringsgraden vid uppräknig av farliga ämnen och specifikationen av potentiella effekter på människor och miljö. Denna tekniska osäkerhet förvärras av olikheterna i medlemsstaternas lagstiftning i förhållande till planering och av deras policy för civilskydd samt administrativa strukturer. Denna osäkerhet och dessa olikheter är en del av kommunikationsprocessen för risker för allvarliga olyckshändelser som inte går att bortse från eller avfärda.

Att experter medger att denna osäkerhet existerar skall inte ses som en svaghet eller brist på fackkunskaper eller kompetens utan som en ansvarsfull inställning till riskhantering, inklusive utvärdering samt förebyggande och begränsande åtgärder. Detta skapar faktiskt en möjlighet att utveckla de kontakter och nätverk som är nödvändiga för en effektiv kommunikation.

Förekomsten av osäkerhet eller föränderlighet får inte vara ett hinder för bestämmelsen om information till allmänheten.

I en del medlemsstater ingår redan i olika regelverk en bestämmelse om information. Dessa kan fastställa "vem som skall informera" och även "vem som skall informeras". Detta är en teknisk fråga, beroende på (t ex) avståndet mellan bostaden till platsen för risken. Tolkningen av kraven på teknisk information kan dessutom bestämmas av nationella eller regionala organ.

Teknisk information skall därför inkludera de regler och organ som avgör hur denna skall tolkas och även de kriterier och metoder som skall tillämpas.

Det kan finnas ett antal personer eller grupper som har ett legitimt intresse för den aktuella frågan på grund av sin institutionella roll, yrkesmässiga verksamhet eller på grund av att de bor inom det påverkade området eller tillhör en speciell intressegrupp. Vem som helst av dessa "intressenter" kan på grundval av sina speciella kunskaper starta kommunikationsprocessen genom att föreslå en viss tolkning av innehållet i bilaga VII. En sådan tolkning av kraven på den tekniska informationen är inte ett vetenskapligt "faktum", utan måste ha ett verkligt samband med den farliga situationen om den skall tas på allvar. Detta kan leda till oenighet och till och med konflikt om andra intressenter framför alternativa förklaringar.

Sådana diskussioner om tolkningar är ett vanligt inslag i normeringsprocessen och slutsatserna från dessa avgör innehållet i den information som förmedlas.

I praktiken kan det säkert uppstå en situation där industrin, myndigheter och oroade medborgargrupper till att börja med framför helt olika kriterier för avgränsningen av zonen för information till allmänheten. Dessa kriterier kan grunda sig på den hypotetiska olyckshändelsen (den mest troliga eller den mest katastrofala), på geografiska och sociala förhållanden (naturliga gränser, olika typer av bostadshus, samhällsstruktur, kulturella kopplingar), på ekonomiska hänsyn (möjlig värdeminskning av egendom inom säkerhetszonen) eller på oro för miljön (särskilt känsliga områden). Ett korrekt beslut efter en förhandling kan anses föreligga då consensus uppnåtts under en process där alla berörda intressenter deltagit. Alla bör klart redogöra för de kriterier som deras tolkning baserats på och vara överens om behovet av ett ömsesidigt erkännande, om ett gemensamt mål och om förhandlingsordningen.

Förhandlingar med intressenter skall uppnå consensus om tolkningen av den tekniska informationen.

Samma process gäller för det allmänna kravet i artikel 8(1) om upprepning och uppdatering med "lämpliga intervall" av "information om säkerhetsåtgärder och om lämpligt uppträdande i händelse av en olyckshändelse". Beslutet om "lämpliga intervall" är en pragmatisk process och kan inte fastställas på ett enhetligt sätt med hjälp av generella kriterier.

Omständigheter som beror på sammanhanget utgör basen för beslutet om frekvensen för uppdatering och upprepning av informationen.

Denna analys av de nödvändiga förutsättningarna för kommunikationen och de allmänna riktlinjer som följer härav är helt enligt andemeningen i rekommendationerna till den ändrade versionen av artikel 8(1). Kravet att lämna information "utan anmaning" är ett

tydligt ställningstagande för "rätten att veta". Dessa allmänna riktlinjer pekar på olika tillvägagångssätt att effektivt utnyttja denna rätt med avseende på de alternativa tolkningar som sannolikt uppkommer i praktiken.

Den ändrade versionen av artikel 8(1) med de elva punkterna i bilaga VII utgör en "rätt att veta"-deklaration i anslutning till allvarliga olyckshändelser. Denna skall därför i sin helhet och aktivt via media förmedlas till hela befolkningen.

En påminnelse om den tidigare definierade strategin med två nivåer,

Teknisk information (dvs enligt definitionen i bilaga VII) skall utan anmaning göras tillgänglig för allmänheten. Det skall göras allmänt känt att denna finns och var den finns.

Pragmatisk information (dvs vad som aktivt kommuniceras) skall baseras på den tekniska informationen och samtidigt skall lokala förhållanden och effektiva kommunikationsprinciper beaktas.

Bilaga VII: Detaljerade riktlinjer

I detta avsnitt kommer varje punkt i bilaga VII att gås igenom och riktlinjer lämnas för den tekniska information som skall göras tillgänglig för allmänheten.

Riktlinjerna för kommunikation kan användas som rubriker för en fylligare specificering av den information som skall lämnas. Dessa baseras på en syntes av bästa praxis, exemplifierad i det material som samlats hos CDCIR, JRC-Ispra och kompletterats med intervjuer.

Information som med tillämpning av artikel 8.1 skall meddelas allmänheten

- a) Företagets namn och adress.
- b) Namnet på den person som lämnar informationen samt dennes funktion.
- c) Intygande om att lagar och andra författningar för uppfyllande av direktivet gäller för den plats där verksamheten bedrivs och att anmälan enligt artikel 5 eller åtminstone deklaration enligt artikel 9.3 har inlämnats till behörig myndighet.
- d) En enkel beskrivning av den verksamhet som utförs på platsen.
- e) Gängse beteckning eller, vid lagring enligt del II bilaga 2, generisk beteckning eller allmän riskklassificering för de ämnen och produkter som finns på företagets område och som skulle kunna orsaka en storolycka samt uppgift om deras viktigaste farliga egenskaper.

- f) Allmän information om vilka risker för storolyckor som föreligger, inklusive potentiella följdverkningar av dem för människor och miljö.
- g) Tillräcklig information om hur allmänheten i omgivningen skall varnas och informeras i fall en olycka skulle inträffa.
- h) Tillräcklig information om hur allmänheten i omgivningen skall handla och uppträda i fall en olycka skulle inträffa.
- i) Intygande om att verksamhetsutövaren är skyldig att vidta lämpliga åtgärder inom företagsområdet, inklusive samverka med räddningstjänsten, för att kunna hantera olyckor och minimera följdverkningarna av dem.
- j) Redovisning av en åtgärdsplan för företagets omgivning som bör utarbetas för att hantera de följdverkningar en olycka kan ha i företagets omgivning. Denna bör innehålla en uppmaning att efterfölja anvisningar eller krav från räddningstjänstens sida i samband med en olycka.
- k) Detaljerade uppgifter om var ytterligare information kan inhämtas med hänsyn till respektive nationell lagstiftning gällande sekretesskrav.

Punkt a Företagets namn och adress.

- Verksamhetens namn och adress.
- Det namn och den adress som verksamheten lokalt förknippas med, om uppgifterna inte överensstämmer med ovanstående.
- Namn och registrerad adress till moderbolag, nationella eller multinationella.

Punkt b Namnet på den person som lämnar informationen samt dennes funktion.

- Namn på och position inom företaget för den (de) person(er) som lämnar den tekniska informationen.
- Om det i nationell eller regional lagstiftning fastställs vem som skall lämna informationen, skall detta anges.

Punkt c Intygande om att lagar och andra författningar för uppfyllande av direktivet gäller för den plats där verksamheten bedrivs och att anmälan enligt artikel 5 eller åtminstone deklARATION enligt artikel 9.3 har inlämnats till behörig myndighet.

- Ett erkännande att verksamheten omfattas av direktiv 82/501/EEG jämte ändringar 87/216 och 88/610 och att tillverkaren har anpassat sig till kraven om anmälan eller deklARATION till behörig myndighet.
- Den nationella och/eller regionala lagstiftning som inför direktivet och behörig(a) myndighet(er) skall anges.
- En lista över de organ, regionala, nationella samt gemenskapen, till vilka olyckshändelser skall rapporteras.

- En lista över de organ, regionala, nationella samt gemenskapen, från vilka rapporter om olyckshändelser kan erhållas.

Punkt d En enkel beskrivning av den verksamhet som utförs på platsen.

- En redogörelse för aktiviteter, inklusive processer, lagerhållning och interna transporter. "Enkel" skall inte uppfattas som motsats till "teknisk", utan snarare som en uppmaning att inte komplicera texten i onödan. Det duger inte att bara ange den allmänna benämningen på aktiviteten (t ex petrokemisk eller raffinaderi).
- En skiss över platsen där de viktigaste aktiviteterna ritats in är också värdefullt.

Punkt e Gångse beteckning eller, vid lagring enligt del II bilaga 2, generisk beteckning eller allmän riskklassificering för de ämnen och produkter som finns på företags område och som skulle kunna orsaka en storolycka samt uppgift om deras viktigaste farliga egenskaper.

- De gångse beteckningarna på alla de ämnen och preparat som skulle kunna ge upphov till en allvarlig olyckshändelse, antingen (1) ensamt eller (2) i samspel med andra ämnen och preparat.
- De farligaste egenskaperna hos de ämnen eller preparat som finns i förteckningen.
- Om förvaringen täcks av del II i bilagan kan de ämnen och preparat som ingår beskrivas som: mycket giftiga, giftiga, oxiderande eller explosiva, mycket brandfarliga och extremt brandfarliga.
- Det andra "eller" skall tolkas så att syftet enbart är teknisk information. Därför skall både generiska beteckningar och riskklassificeringen uppges.
- I samtliga fall skall källorna till namn, klassificeringar och farliga egenskaper åberopas.

Punkt f Allmän information om vilka risker för storolyckor som föreligger, inklusive potentiella följdverkningar av dem för människor och miljö.

- Information om allvarliga olycksrisker i de aktiviteter som verksamheten utför.
- Potentiella effekter för allmänheten. Alla tänkbara effekter skall beskrivas för att göra det lättare att planera och få räddningsinsatserna att fungera. Det räcker inte att bara informera om den mest troliga olyckshändelsen.
- Potentiella effekter på miljön. Alla tänkbara effekter skall beskrivas för att göra det lättare att planera och få räddningsinsatserna att fungera. Det räcker inte att bara informera om den mest troliga olyckshändelsen.
- Om både allmänheten och miljön kan påverkas skall källorna och metoderna för att beräkna de potentiella effekterna specificeras.

Punkt g Tillräcklig information om hur allmänheten i omgivningen skall varnas och informeras i fall en olycka skulle inträffa.

- Vem är ansvarig eller har rätt att utlösa varningen och att lämna ytterligare instruktioner.

- Vilka resurser finns tillgängliga, t ex varningssystem, sirener och andra anordningar, radio och telefon och andra medier såsom polishögtalare. Denna information skall vara specifik och även redogöra för typen av siren och signal, reserverade radiofrekvenser och särskilda telefonnummer.
- Vilka provningsförfaranden och övningar har planerats för att säkerställa att berörd personal får lämplig utbildning för att förmedla information på korrekt sätt.
- Vilka provningsförfaranden och övningar har planerats för att lära allmänheten att känna igen signalerna och förstå meddelandena.
- Vilka kanaler och hjälpmedel finns att tillgå för att identifiera och reagera på befolkningens informationsbehov och undvika att överbelasta näten.

Punkt h Tillräcklig information om hur allmänheten i omgivningen skall handla och uppträda i fall en olycka skulle inträffa.

Även om denna information skall vara så enkel som möjligt för att allmänheten skall kunna förstå och tillgodogöra sig den, bör den baseras på en mängd olycksscenarier, inte bara på det som förefaller mest troligt.

(För varje scenario skall alla sannolika och önskade beteenden identifieras och samtidigt skall nödvändig beredskapsstatus liksom informationsbehoven preciseras, så att förberedelser kan göras.)

Punkt i Intygande om att verksamhetsutövaren är skyldig att vidta lämpliga åtgärder inom företagsområdet, inklusive samverka med räddningstjänsten, för att kunna hantera olyckor och minimera följdverkningarna av dem.

- Denna bekräftelse skall lämnas av en person med en känd position i företaget.
- Uppgift om position för den person som är ansvarig för arrangemangen inom verksamheten.
- Uppgift om position för den person som är ansvarig för kontakterna med räddningstjänsten.
- Uppgift om den räddningstjänst som verksamheten samarbetar med.
- Även om det inte uttryckligen krävs är det klokt att göra en ritning över den utrustning som finns inom verksamheten och är avsedd att användas vid olyckshändelser och minimera följdverkningarna av sådana.

Punkt j Redovisning av en åtgärdsplan för företagets omgivning som bör utarbetas för att hantera de följdverkningar en olycka kan ha i företagets omgivning. Denna bör innehålla en uppmaning att efterfölja anvisningar eller krav från räddningstjänstens sida i samband med en olycka.

- Uppgift om position för den (de) person(er) som är ansvariga för räddningsplanen utanför verksamheten.
- Uppgift om position för den (de) person(er) som är ansvariga för kontakterna med räddningstjänsten.
- Uppgift om den räddningstjänst som verksamheten samarbetar med.

- Även om det inte uttryckligen krävs är det klokt att göra en ritning över den utrustning som finns inom verksamheten och är avsedd att användas vid olyckshändelser och minimera följdverkningarna av dessa utanför verksamheten samt över hur de olika organ som deltar i räddningsarbete håller varandra informerade.

Punkt k Detaljerade uppgifter om var ytterligare information kan inhämtas med hänsyn till respektive nationell lagstiftning gällande sekretesskrav.

- Platsen för ytterligare relevant information, vem som har rätt att få tillgång till den och till vilken kostnad.
- ”Ytterligare relevant information” gäller sådan information som inte redan har definierats som nödvändig enligt bilaga VII.

6 Litteratur

CDCIR-JRC, Ispra, utger regelbundet en bulletin med information om de dokument som finns att tillgå i centret. Följande förteckning skall inte betraktas som fullständig. I förteckningen ingår främst vissa belysande verk såsom handböcker, rapporter och vägledningar. Den upptar också ett antal viktiga verk inom katastrofledning, fallstudier om olyckshändelser och rapporter om EEG:s policy om risker för allvarliga olyckshändelser.

Baram M. – 1988. *Corporate Risk Management, Industrial Responsibility for Risk Communication in the European Community and in the United States*. JRC, EUR 11555 EN.

Baram M. - 1989. *Risk Communication as a Regulatory Alternative for Protecting Health, Safety and Environment*. Report prepared for the Administrative Conference of the United States. Boston, Massachusetts.

Conseil Européen des Federations de l'Industrie Chimique (CEFIC) – 1989. *Communication between the Chemical Industry and the Community on Emergency Response Organization. Proceedings of the first CICERO Workshop*. Brussels, 26 January 1989.

Conseil Européen des Federations de l'Industrie Chimique (CEFIC) – 1990. *Proceedings of the second CICERO Workshop*. Brussels, 18 January 1990.

Conseil Européen des Federations de l'Industrie Chimique (CEFIC) – 1990. *CICERO Book of Experience*. Brussels, 18 January 1990.

Covello V.T., Sandam P., Slovic P. – 1988. *Risk Communication, Risk Statistics and Risk Comparisons*. Chemical Manufacturers Associations, Washington D.C.

Delogu B. – 1991. ”The Implementation of the EC Directive 82/501/EEC in the EC: An Overview”. Paper presented at the: VIII Convegno 3ASI, *I rapporti di sicurezza nella CEE*. Milano 18–19 September 1991.

De Marchi B. – 1991. "Public Information about Major Accident Hazards: Legal Requirements and Practical Implementation". *Industrial Crisis Quarterly* 5, 4, pp. 239–251.

De Marchi B. – 1991. "The Seveso Directive: An Italian Pilot Study in Enabling Communication". *Risk Analysis* 11, 2, pp. 207–215.

De Marchi B., Rota E. – 1990. *Risk Information on Needs of Communities near Seveso Sites: A Pilot Study*. Report EUR 12887 EN, European Commission, Luxembourg.

Direcção – Geral da Qualidade do Ambiente – 1992. *Qualidade do Ambiente*. Anuário 1990–1991, Lisboa.

Dirección General de Protección Civil – 1991. *Guía para la comunicación de riesgos industriales químicos y planes de emergencia*. Dirección General de Protección Civil, Ministerio del Interior, Madrid.

Drabek T.E. – 1986. *Human System Response to Disaster. An Inventory of Sociological Findings*. Springer Verlag, New York.

Driftsteknisk Institut – 1987. *Kommunikation og Risikoanalyser, opgave om den cocktails problemer*, Denmark.

Dynes R.R. – 1975. "The Comparative Study of Disaster: A Social Organizational Approach", *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 1 (October), pp. 21–31.

Dynes R.R., De Marchi B., Pelanda C. (eds.) – 1987. *Sociology of Disasters. Contribution of Sociology to Disaster Research*. Franco Angeli, Milano.

Funtowicz S.O., Ravetz J.R. – 1990. *Uncertainty and Quality in Science for Policy*. Kluwer, Dordrecht.

Funtowicz S.O., Ravetz J.R. – 1992. "Three Types of Risk Assessment and the Emergency of Post-Normal Science". pp. 251–273 in S. Krimsky and D. Golding (eds.), *Social Theories of Risk*. Greenwood, Westport.

Gow H.B.F., Otway H.H. (eds.) – 1990. *Communicating with the Public about Major Accident Hazards*, London and New York, Elsevier.

Gray J., Quarantelli E.L. – 1986. "First Responders and Their Initial Behaviour in Hazardous Chemical Transportation Accidents". pp. 97–104 in *Proceedings of Recent Advances in Hazardous Materials Transportation Research: An International Exchange*. November 10–13 1985, Transportation Research Board, National Research Council, Washington D.C.

Hance B.J., Chess C., Sandman P.M. – 1989. *Improving Dialogue with Communities*. New Jersey Department of Environmental Protection. Division of Science and Research, Trenton, New Jersey.

Horlick-Jones T., Peters G. – 1991. "Measuring Disaster Trends. Part One: Some Observations on the Bradford Fatality Scale". *Disaster Management* 3, pp. 144–148.

Kleindorfer P., Kunreuther H. (eds.) – 1987. *Insuring and Managing Hazardous Risks. From Seveso to Bhopal and Beyond*, Berlin, Springer.

Kreimer A., Munasinghe M. (eds.) – 1992. "Environmental Management and Urban Vulnerability". *World Bank Discussion Papers* 168. The World Bank, Washington D.C.

Kreps G.A. – 1984. "Sociological Inquiry and Disaster Research". *Annual Review of Sociology* 10, pp. 309–330.

Lalo A. – 1989. "Stratégie de communication". *Préventique* 28.

OECD – 1990. *Workshop on the Provision of Information to the Public and on the Role of Workers in Accident Prevention and Response*. Environment Monograph No. 29. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

OECD – 1992. *Guiding Principles for Chemical Accident Prevention, Preparedness and Response*. Environment Monograph No. 51. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

Otway H.H., Amendola A. – 1989. "Major Hazards Information Policy in the European Community: Implications for Risk Analysis". *Risk Analysis* 9, 4, pp. 505–512.

Pennavaya S. – 1991. Risk Communication: implementazione dell'art. 8 della direttiva Seveso. *Unpublished dissertation*, "Corso di fondo sociale Europeo per tecnici di protezione civile e sicurezza del lavoro", EC, JRC, Ispra.

Perrow C. – 1984. *Normal Accidents*. Basic Books, New York.

Pocchiari F., Silano V., Zapponi G. – 1987. "The Seveso Accident and its Aftermath". pp. 60–78 in P. Kleindorfer and H. Kunreuther (eds.), *Insuring and Managing Hazardous Risks: From Seveso to Bhopal and Beyond*, Berlin, Springer.

Quarantelli E.L. – 1981. "Disaster Planning: Small and Large – Past, Present and Future". pp. 1–26 in *Proceedings of the American Red Cross EFO Division Disaster Conference*. Alexandria, Virginia: Eastern Field Office, American Red Cross.

Quarantelli E.L. – 1985. "Social Support Systems: Some Behavioral Patterns in the Context of Mass Evacuation Activities". pp. 122–136 in B. Sowder (ed.) *Disasters and Mental Health: Selected Contemporary Perspectives*. U.S. Government Printing Office, Washington D.C.

Quarantelli E.L. – 1988. "Disaster Crisis Management: A Summary of Research Findings". *Journal of Management Studies* 25, pp. 373–385.

Quarantelli E.L., Dynes R.R. – 1977. Response to Social Crises and Disasters. *Annual Review of Sociology* 3, pp. 23–49.

Rheinisch-Westfälischer Technischer Überwachungs-Verein e.V. – 1990. *Study of off-site Response to Accidents from the Federal Republic of Germany*. A Study for the Commission of the European Communities, Contract no. 3479–88–10 ED ISP D.

Sandam P. – 1988. Explaining Risk to Non-Experts. *Civil Protection* 9, pp. 14–15.

Slovic P. – 1986. "Informing and Educating the Public about Risk", *Risk Analysis* 4, pp. 403–415.

SNPE Ingénierie – 1991. *Lessons Learned from Emergency after Accidents in France, involving Dangerous Substances*. A Study for the Commission of the European Communities. Contract C.C.E. N. 4255–91–03 Ed ISP F. Interim Report.

Susskind L., Cruikshank J. – 1987. *Breaking the Impasse*, Basic Books, New York.

Smith E.J., Purdy G. – 1990. *Lessons Learnt from Emergencies After Accidents in the United Kingdom Involving Dangerous Substances*, EUR 13322 EN.

Turner B. – 1978. *Man-Made Disasters*, Wykeham, London.

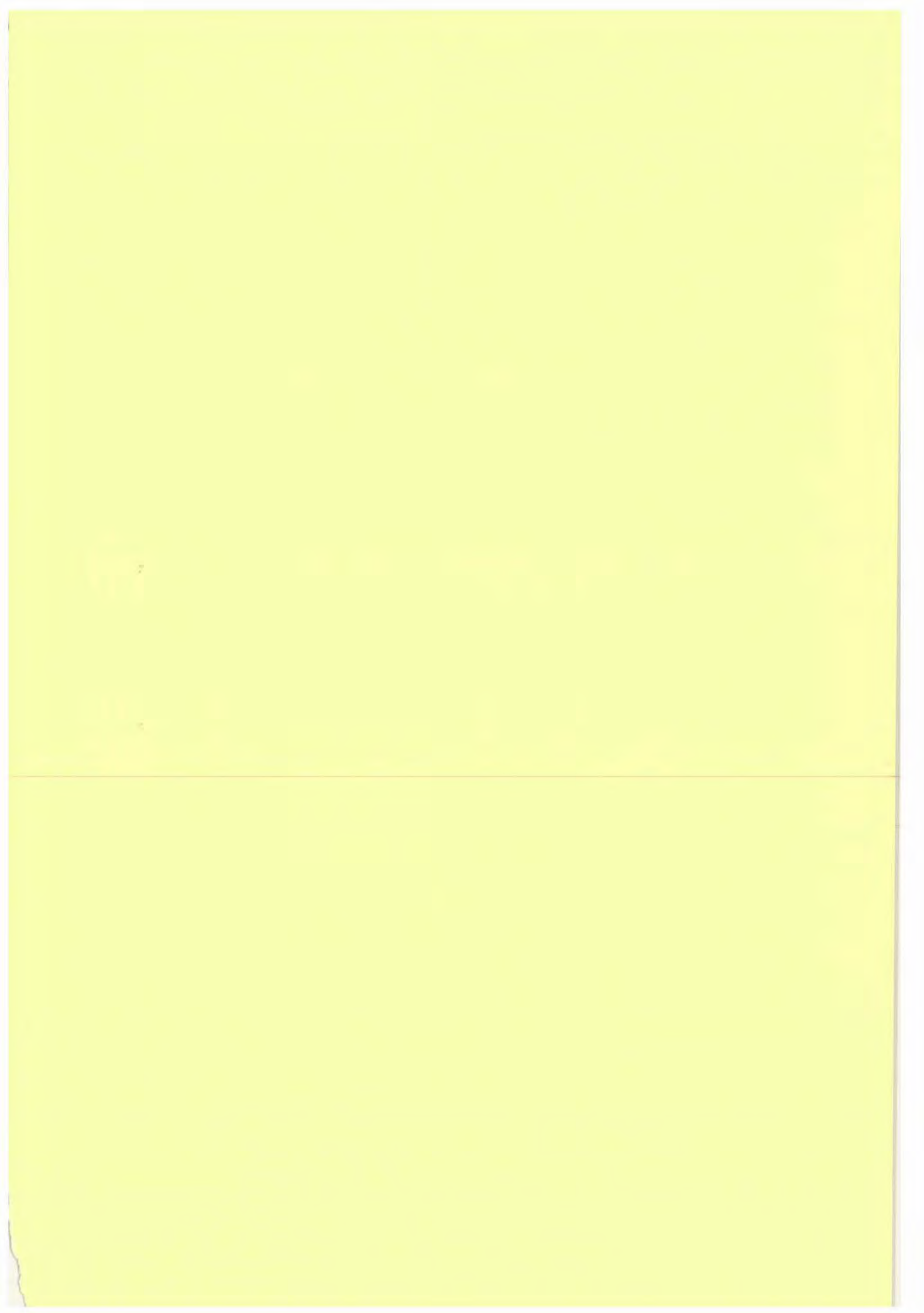
De Vanssay B. (ed.) (n.d) – *Unconscious Disinformation Process in Major Technical Hazards – Any Remedies?* Commission of European Communities, Major Technical Hazards, Environmental Research Program.

Weisaeth L. – 1992. "Technological disasters: Psychological and Psychiatric Aspects". Paper presented at the *7th International symposium on Loss Prevention and Safety Promotion in the Process Industries*, Taormina, Italy 4–8 May 1992.

Wynne B. – 1987. *Implementation of Article 8 of the Directive 82/501/EEC: A Study of Public Information*, European Commission, Contract 86–B–6641–11–006–11N.

Wynne B. – 1992. *Empirical Evaluation of Public Information around Major Hazards Sites*, EUR 14443 EN.

Zilioli C. – 1987. "Il caso Bhopal e il controllo sulle attività pericolose svolte da società multinazionali". *Rivista Giuridica dell' Ambiente* II, 2, Agosto, pp. 99–251.



Räddningsverket, 651 80 Karlstad
Telefon 054-10 40 00, telefax 054-10 28 89. Internet <http://www.srv.se>

Beställningsnummer: R16-206/99. Telefon 054-10 42 86, telefax 054-10 42 10