



Remiss – Boverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd om säkerhet i händelse av brand i byggnader (dnr 31/2022)

Ärendet

Föreningen Sveriges Byggnadsinspektörer, FSB har fått en remiss från Boverket som gäller förslag till nya föreskrifter om säkerhet i händelse av brand i byggnader.

FSB sedan tidigare genom medverkan i de olika remissgrupper inom olika BBR-kapitel som har haft regelbundna möten framfört synpunkter.

FSB har sammanställt synpunkter som övergripande kommentarer samt som detaljerade kommentarer på vissa kapitel i förslaget.

De detaljerade kommentarerna redovisas under rubriker med kapitel och namn lika de som finns i föreskriften.

Övergripande kommentarer

FSB är positiv till att nuvarande byggregler delas upp i ett antal egna föreskrifter för respektive avsnitt. Strukturen i föreskriften med övergripande bestämmelser, uppförande av nya byggnader och ändring av byggnader är tydlig.

Det är viktigt att samtliga föreskrifter kommer ha samma struktur för igenkänning vilket gör det enklare för alla att förstå och hitta i föreskriften.

Tyvärr verkar det inte bli så, då brand och EKS-delen verkar få en annan struktur (som kanske är bättre..).

Enligt Boverket är syftet med Möjligheternas byggregler att ändra regelmodellen men inte att förändra kravnivån.

Ändringarna på föreskriftsnivå som föreslås kommer innebära en ändrad kravnivå i praktiken vilket inte har kommunicerats tydligt av Boverket.

FSB har sedan tidigare remissvar uttryckt en oro över att ta bort de allmänna råden, då dessa i flera fall tydligt visar hur man kan göra för att uppfylla föreskriften.

Man behöver inte uppfinna hjulet på nytt i varje projekt, utan ska kunna använda det föreslagna utförandet som anges i de allmänna råden.

FSB anser att det nya systemet bara gynnar de allra största byggtreprenörerna och byggherrarna som redan idag har en organisation (konstruktörer, projektörer och experter) som klarar av att visa hur se avser att uppfylla samhällskraven.

Den stora massan av ärende som Byggnadsnämnderna kommer i kontakt med avser nybyggnad och ändringar av småhus och komplementbyggnader.

Denna grupp kommer missgynnas om de allmänna råden tas bort.

Dessa projekt kommer bli betydligt dyrare och ta längre tid, då man behöver anlita projektörer/konstruktörer i en större omfattning när "facit" (de allmänna råden) försvinner.

Detta kan inte vara andemeningen med tanke på att nya systemet skulle förenkla... FSB föreslår att man inför två varianter, som visserligen redan finns idag, men som många verkar ha missat.

En variant där man följer de allmänna råden (som blir kvar för denna variant) och en variant där man kan vara innovativ och ta fram egna lösningar som man via verifiering visar att de uppfyller samhällskraven, liksom enkel dimensionering och annalistisk dimensionering avseende brandkapitlet.

Byggherren får själv välja vilken variant man vill välja.

Nya krav tillkommer i föreskrifter och vissa krav försvinner eller blir mer otydliga då allmänna råd försvinner.

Enligt Boverket kan tidigare allmänna råd fortfarande kan vara ett sätt att uppfylla föreskriftskraven, men det fungerar inte då dessa inte har den juridiska bindning som det allmänna rådet har i dagsläget.

När föreskriften saknar tydliga kvantitativa krav blir kravnivån otydlig.

Vår bedömning är att både kommunerna och de allra flesta byggherrarna vill ha tydliga krav för att undvika egen tolkning och en fördyrad process som dessutom spräcker tidplaner.

Med otydliga krav finns det stor risk att byggherren tror att kraven är uppfyllda och att det upptäcks först inför slutbesked att kommunen har en annan uppfattning.

Det kan verkligen inte vara rätt väg att gå för att minska bostadsbristen, möta lågkonjunktur, materialbrist och höga räntor.

Överlag känns det som det nya förslaget har en extremt dålig timing.

Vi har sällan skådat så många problem på samma gång, en pandemi, ett krig, höga räntor, materialbrist och dålig lönsamhet med konkurser som följd.

Att i det läget införa ett helt nytt regelverk är oansvarigt.

Det nya regelverket kommer innebära att alla aktörer i processen, byggherrar, kontrollansvariga, entreprenörer, projektörer, konstruktörer, byggnadsinspektörer och arkitekter måste utbilda sig för att kunna verka inom området.

Detta i en tid då i stort sett samtliga aktörer har det kärt ekonomiskt.

Risken är att byggnadsinspektören tvingas att antingen acceptera brister som inte skulle ha godkänts som en mindre avvikelser inför startbesked eller så tvingas byggherren ändra vilket medför stora kostnader och förlorad tid.

Samma problematik kommer uppstå vid bedömning av att samhällskraven är uppfyllda för att få slutbesked.

Byggnadsinspektörerna kommer bli väldigt utsatta i sin yrkesroll, då de är de som ytterst ska säkerställa att samhällskraven uppfylls om inte byggherren vill ta sitt ansvar.

Det kommer verkligen inte bli lätt att behålla/rekrytera nya byggnadsinspektörer.

Om man överhuvudtaget ska gå vidare med det nya systemet, måste det till en övergångsperiod på minst 5 år!

Boverket menar att branschen ska ta ett större ansvar och driva utvecklingen genom att ta fram förslag på nya lösningar och också ta fram standarder.

Vi menar att det är riksdag, regering och Boverket som ska sätta tydliga krav och inte branschen.

Branschen arbetar främst efter eget intresse (vinstintresse) och inte efter att uppfylla samhällets krav.

Vi ifrågasätter starkt om den här förändringen leder till ett hållbart byggande med rätt kvalitet och byggnader som fungerar under hela brukstiden.

Risken blir att vi får byggnader som i stort sett bara klarar den 2-årsfrist som entreprenörerna idag har via sin 2-årsgaranti.

Sedan är det byggherren och försäkringsbolag som får fixa till åtgärder i efterhand. Detta är både samhällsekonomiskt och miljömässigt förkastligt.

Vi har samhällskrav för att vi ska ha byggnader som håller en viss standard och som är framtagna för att skydda tredje man mot olyckor, brand och hälsa.

Nuvarande förslag är ungefär som att föreslå att vi tar bort alla poliser som utför fartkontroller – var och en ska istället ta ansvar för att man inte kör för fort, för i så fall ska man skriva ut en bot till sig själv. Nu kommer det inte bli aktuellt i så många fall, eftersom man på samma sätt som nu föreslås ska branschen själv ta fram lösningar=självt bestämmer vilken hastighetsgräns som ska gälla...!

Om byggherren föreslår en ny lösning som inte återfinns i standarder, handböcker eller andra branschdokument ska förslaget enligt boverket styrkas med riskanalyser som visar att funktionskraven är uppfyllda.

När det gäller standarder, så kommer det dessutom finnas många olika standarder som kommer att tas fram, då detta görs av vinstdrivande företag.

Hur ska byggnadsinspektören veta vilken standard som är den "riktiga" om det finns olika? Hade staten/Boverket ansvarat för att det finns EN standard hade det varit något helt annat.

Införandet av fler standarder innebär dessutom att vi snart är tillbaka på den detaljreglering som fanns i gamla SBN, det vill säga att du bara kan göra som den föreslagna standarden säger. Är det detta som är syftet?

Det var väl just en valfrihet vi ville åstadkomma med de allmänna råden?

Att byggherren antingen gjorde som de allmänna råden föreslog eller på ett annat sätt om byggherren ville vara innovativ.

Nu är det öppet för både svenska och utländska företag att förse marknaden med standarder och byggtekniska lösningar. Finns det något annat demokratiskt land som har infört "hopp och lek" till byggbranschen?

Samhällskraven ska utvecklas av Boverket, som därmed också måste få betydligt mer budget för att kunna ta fram enhetliga tekniska lösningar.

Annars har vi snart 290 olika "lagstiftningar".

Det är högst oklart hur byggnadsinspektören ska ta ställning till en riskbedömning och vilken kompetens som krävs hos den som gör riskanalysen.

Detta med krav på byggnadsinspektörens kompetens är även något som FSB har tagit upp i tidigare remissvar.

FSB anser att det är Boverkets uppgift att ta fram vilken kompetens som byggnadsinspektörerna (och bygglovshandläggarna) ska ha.

Det är inte rimligt att lägga det ansvaret på fritidspolitiker utan någon spetskompetens i PBL/BBR/EKS som man i nuläget gör enligt PBL 12:7.

Även detta behöver Boverket få uppdrag att utreda.

Annars kommer samtliga kommuner i landet behöva ta fram egna kravnivåer där sådana saknas i föreskriften så att bedömningen blir lika i alla ärenden hos just den kommunen. Detta kommer kräva mycket resurser och också högre kompetens hos byggnadsinspektören.

Boverket skriver att standarder, handböcker eller andra branschdokument kan användas för att tolka föreskriften.

Vissa standarder som finns idag är inte tillgängliga för alla, standarder från SIS måste beställas och varje standard kostar.

Är det rimligt att man som engångsbyggherre/småprojekt ska köpa dyra standarder för att kunna bygga?

Ska inte lagstiftning och samhällskrav vara tillgänglig för alla?

Sällanbyggare och privatpersoner kommer sannolikt inte beställa alla standarder som kan vara bra att ha i ett projekt och kommer därför gå miste om de kravnivåer som idag kan finnas i de allmänna råden.

Boverket vill inte rekommendera några standarder eller informera om standarder som kan vara användbara.

Kommunerna behöver skaffa de standarder som byggherren hänvisar till för att bedöma om standarden är tillämplig i aktuellt ärende.

Det innebär en oöverskådlig kostnad för landets alla kommuner.

Dessutom ska varje kommun göra sin bedömning om standarden accepteras.

Det nämns ingenstans i konsekvensutredningen om byggherren kan hänvisa till utländska standarder, så dessa ska kommunerna kanske också införskaffa?

Kraven på projekteringen ökar med fackmässiga handlingar, högre kompetens hos byggherren och fler handlingar som ska tas fram inför ett startbesked.

Vi håller med om att det underlättar byggnadsnämndens handläggning men byggherrarna kommer sannolikt klaga på att byggnadsnämnden ställer onödiga krav på dokumentation vilket fördröjer och försenar projekten.

Otydliga krav på projekteringen i föreskriften förenklar inte byggprocessen.

Inom flera områden har krav tagits bort i föreskriften med hänvisning att frågan bevakas i annan lagstiftning, till exempel i Arbetsmiljölagen.

Arbetsmiljöverket bevakar inte sina krav inför byggstart vilket görs enligt PBL.

Det innebär en stor risk att färdig byggnad inte kommer uppfylla samhällets krav och det kommer bli orimligt att kräva rättelser i efterhand.

Vi anser att kraven inte kan tas bort från PBL-lagstiftningen innan man vet att de bevakas aktivt av andra myndigheter i byggprocessen.

Vi har i vårt remissvar utgått från att standarden träder i kraft inför införandet av föreslagen författning, annars blir det en orimlig situation för byggnadsnämnderna. Sammanfattningsvis anser vi att föreskriften ska kompletteras med fler kvantitativa krav med juridisk bindning eller att Boverket anger vilka standarder och handböcker som användas för att tolka kravnivån så det blir tydligt både för alla parter.

AVDELNING I. ÖVERGRIPANDE BESTÄMMELSER

1 kap. Övergripande bestämmelser

Projektering och utförande

Projektering ska utföras på ett fackmässigt sätt och dokumenteras enligt förslaget om det inte är uppenbart obehövt. Begreppet fackmässigt sätt är otydligt och kommer sannolikt uppfattas på olika sätt av olika kommuner och av byggherrarna. Allmänt råd BBR 2:31 anger att projektering bör redovisas på ritningar och andra handlingar vilket anger en viss nivå på redovisningen som saknas nu. Det finns inga exempel i remissförslaget på när det är obehövt med fackmässig dokumenterad projektering. Även här kommer kommunerna och byggherrar ha olika uppfattningar.

Projekteringen ska vara klar inför startbesked. Eftersom det saknas allmänna råd kommer behovet att öka, att pröva om förslaget uppfyller kraven i föreskrifterna med hjälp av riskbedömning. Detta kan komma att medföra en längre handläggning hos kommunen för att bedöma om det är godtagbart samt vid ändringar en fördyrande process för byggherrar.

Särskilt om ändring av byggnad

Det är otydligt i föreskriften vad som menas med att "det ska klarläggas". Det ställs inga krav på dokumentation eller kompetens hos den som ska utföra undersökningen. Varför används inte begreppet förundersökning i föreskriften som i BBR 2:311? Konsekvensutredningen borde ge exempel på hur man ska klarlägga och att det i enkla ärenden kan vara en beskrivning från byggherren.

Det blir svårt för kommunerna att bevaka hur statusen i byggnaden avseende säkerheten. Allt ansvar kommer att vila på byggherren. Det är tveksamt om byggherren kommer att göra extra åtgärder om det inte kontrolleras av någon. I mindre ärenden där kommunerna varken har tekniskt samråd, arbetsplatsbesök eller slutsamråd finns det stor risk att byggherren inte har gjort erforderlig riskbedömning av ett projekt.

Byggherrens ansvar för hur och när en förundersökning ska göras är oklar. Kan byggnadsnämnden kräva in en förundersökning för att se att man gör de åtgärder som föreskrifterna avser? Om avsteg görs vid ändring av byggnad ställer det stora krav på byggherren att utförd riskbedömning som ska komma fram till om avsteg kan tillämpas är utförd på ett korrekt sätt. Riskbedömning blir en extra kostnad för de små byggherrarna medan de stora byggherrarna gör mycket av detta redan idag.

Kontroll

Det är bra med ett tydligt krav på kontroll i olika skeden i byggprocessen och i färdig byggnad. Vår tolkning är att krav i föreskriften gäller en heltäckande kontroll som byggherren ska utföra och dokumentera i sitt projekt. Kontrollen ska styrka att det som utförs uppfyller de krav som gäller vilket 10 kap. 5 § PBL anger.

Dessutom ska byggherren ta fram en kontrollplan enligt 10 kap 6 § PBL med särskilt utvalda kontrollpunkter efter en riskbedömning som ska fastställas i startbeskedet. Detta nämns i texten i avsnitt 5.4.8. De kontroller som regleras här ska göras av byggherren oavsett vilka kontroller som regleras i kontrollplanen. Det bör formuleras tydligare i en kommande vägledning från boverket att det handlar om kontroller med olika syften som ska dokumenteras på olika sätt.

2 kap. Dimensionerande förutsättningar, tekniska system och övriga anordningar

Brandvarnare

Man bör säkerställa god täckningsgrad avseende brandvarnare och inte begränsa det till högst 60 m².

AVDELNING II. UPPFÖRANDE AV NYA BYGGNADER

3 kap. Bärförmåga vid brand

Då preciserade krav för byggnadsklass 0 inte anges i förslaget innebär det att byggnadsnämnderna får förlita sig på att brandkonsulterna gör en korrekt bedömning avseende exempelvis säkerhetsmarginalen som står i proportion till skyddsbehovet. Byggnadsnämnderna behöver med stor sannolikhet remittera Räddningstjänsten för bedömning av flertalet antagna parametrar avseende de komplexa byggnaderna.

För byggnader med stort skyddsbehov borde det finnas krav på en extern utökad kontroll inom byggherrens organisation där man säkerställer exempelvis att förutsättningar i brandskyddsbeskrivning och tillhörande analyser är korrekta och att övergripande metodval, analyser och slutsatser är redovisade i brandskyddsbeskrivningen.

4 kap. Skydd mot uppkomst av brand

Skydd mot antändning

Boverket bör införa tydliga föreskrifter avseende pellets-kaminer utan skorsten som avleder förbränningsgaser genom ytterväggen. Vad gäller exempelvis gnistbildning eller soteld antänder närliggande brännbart material, fasad, altan med mera.

AVDELNING III. ÄNDRING AV BYGGNADER

9 kap. Allmänt vid ändring av byggnader

Avsteg vid ändring av byggnader

Föreskriften i 1 § som anger vilka kriterier som avgör om avsteg kan tillämpas för en ändrad del i en befintlig byggnad är mycket tydligare än nuvarande BBR vilket är bra. Det nämns ingenting om tillbyggnader i föreskriften eller i boverkets

konsekvensbeskrivning. Vi antar att tillbyggnad fortfarande betraktas som en ändring av byggnad. Vilka avsteg är i så fall möjliga för tillbyggda delar? En tillbyggnad är inte en ändrad del av en byggnad utan en tillkommande del.

Ändrad användning

Föreskrift om ändrad användning i 4 § är svår att förstå. Det vore tydligare om formuleringen i paragrafen är:

Vid ändrad användning där den nya användningen ställer högre krav på byggnadens säkerhet vid brand jämfört med den tidigare användningen gäller att ändringens omfattning är den del som ändrar användning.

Föreningen Sveriges Byggnadsinspektörer

Ulrika Nolåker, ordförande