

Boverket
remiss@boverket.se

Begäran om yttrande över förslag om Boverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd om säkerhet i händelse av brand i byggnader

Er beteckning: 31/2022

Inledning

De föreslagna föreskrifterna motsvarar avsnitt 5 i Boverkets byggregler (BFS 2011:6), BBR.

Länsstyrelsens remissyttrande

Denna begäran om yttrande är en av sex yttranden över förslag till nya byggregler vilket Boverket har sänt ut i samband med nära förestående sommarsemestrar. Enligt uppgift är förändringarna i byggregelverket de mest omfattande under Boverkets historia. Mot bakgrund av detta är den tidsram som getts för remissynpunkter inte rimlig. Detta medför att yttrandena blir begränsade till innehåll och omfattning.

Under respektive avsnitt och rubrik med sidhänvisning framgår länsstyrelsens synpunkter med indragen text, utom för de sammanfattande synpunkterna nedan.

Övergripande synpunkter på denna föreskrift

Ett fullgott brandskydd är helt avgörande för personsäkerheten. Bränder som i Grenfell Tower 2017 i London påminner oss om hur många som kan bli drabbade. Föreskrifter behöver därför vara så utformade att brandsäkerheten inte på något sätt försämras.

Författningsförslaget formuleras som teknik- och materialneutrala verifierbara funktionskrav. När föreskrifterna uttrycks som funktionskrav med tillhörande preciserade krav, är det tydligt att byggherrar får antingen tillämpa de preciserade kraven för att verifiera att funktionskraven är uppfyllda eller utforma byggnaden med egna lösningar som genom analytisk dimensionering verifierar att funktionskraven uppfylls. Detta ställer högre krav på både byggherrar och prövande myndigheter på att tolka reglerna när funktionskraven inte är tillräckligt preciserade. Risken blir annars stor att brandsäkerheten försämras.

I Plan- och bygglagen (2010:900), PBL anges i 2 kap. 6 § p 2 att vid planläggning, i ärenden om bygglov och vid åtgärder som inte kräver bygglov ska utformning och placering av bebyggelse ta hänsyn till ”skydd mot uppkomst och spridning av brand”

Vid åtgärder inom område för detaljplan förutsätts det att kraven i bestämmelsen är tillgodosedda. Det finns bebyggda områden inom avstyckningsplaner och äldre byggnadsplaner. Inom dessa områden regleras avstånd mellan byggnader i 39 § Byggnadsstadgan. När det gäller åtgärder utom plan ska dock kraven uppfyllas i samband med förhandsbesked och bygglov. I Kungsbacka kommun finns det områden med tät sammanhållen bebyggelse utom plan delvis insprängda i planlagda områden, där byggåtgärder ska prövas mot bestämmelsen. Med hänsyn till att bestämmelsen ska tillämpas vid prövning av bygglov inom områden utanför detaljplan eller inom äldre planlagda områden, bedömer Länsstyrelsen att regler om brandsäkerhet inte endast ska prövas som ett egenskapskrav. Utformningskrav bör t.ex. ställas på brandskydd mellan byggnader belägna på olika fastigheter när byggnaders utformning och placering prövas i bygglov. Att byggnadsnämnden redan vid bygglovet bör meddela byggherren att vald utrymningsstrategi innebär att startbesked inte kan ges, kan vara krävande för en bygglovshandläggare och visar på att frågorna inte reds ut i rätt ordning. Se bildexempel på sid 10 i slutet av detta yttrande.

Fångas inte brandskyddet in vid placering och utformning av byggnader, kan detta leda till svårigheter att i ”efterhand” tillgodose krav på brandskydd som ett tekniskt egenskapskrav. Ändringar i utformning och placering kan leda till att en ny bygglovsansökan behöver lämnas in.

Byggnadsnämnden bör därför också kunna ställa krav på att en projektering av brandskyddet även lämnas in vid prövningen av bygglovet. Denna ”brandskyddsbeskrivning” bör var mindre omfattande och avpassad för de frågor som behandlas i prövningen av bygglovet.

Ett annat problem uppmärksammat i bygglov är tillbyggnader inom 8 m till grannens hus. Denna situation kan leda till att grannen eller bygglovshandläggaren inte är medvetna om att detta kan negativt påverka grannens möjligheter till åtgärder på sin sida av gränsen. Fenomenet avser även bygglovsbefriade komplementbostadshus uppförda nära gräns med grannens medgivande. Boverket bör ge mer vägledning om medgivande för byggande nära gräns. Se bildexempel i slutet av detta yttrande.

Se vidare Länsstyrelsens synpunkter gällande framkomlighet för räddningstjänstens fordon och möjlighet till räddning med stegbilar i Boverkets förslag till föreskrifter om krav på tomter.

Övergripande och återkommande synpunkter på föreskrifterna med avseende på dess konsekvenser

Det finns en risk att kraven i föreskrifterna blir otydliga när de allmänna råden tas bort. För att främja effektiviteten i PBL-systemet är det därför angeläget att Boverket ger vägledning om vad de i grunden statliga kraven betyder. Det finns annars risk för ett ökat antal överklaganden och rättsprocesser hos länsstyrelserna eller i domstol om tolkningen av kraven, exempelvis avseende interimistiska eller vägrade slutbesked. Det kan i sin tur påverka länsstyrelsens behov av resurser.

Länsstyrelsen ser ett stort behov av att Boverket tar fram omfattande och tillräckligt innehållsrika vägledningar.

1 Författningsförslag

1 kap Övergripande bestämmelser

Särskilt om ändring av byggnad

13 § sid 11 Vid ändring av en byggnad ska det klarläggas

1. Det bör tydligt framgå att brister i befintliga byggnader-byggnadsdelar ska åtgärdas
2. Det bör tydligt framgå att eventuell försämring ska åtgärdas.

Brandskyddsdocumentation

20 § sid 12

Det bör framgå vilken information som ska föras vidare till Räddningstjänstens insatsplan.

2 kap. Dimensionerande förutsättningar, tekniska system och övriga anordningar

Tekniska system och övriga anordningar

38 § sid 18

Det behöver klargöras vilka verksamheter som ska ha brandlarmet anslutet till Räddningstjänsten och eventuellt SOS Alarm.

5 kap. Skydd mot utveckling och spridning av brand och brandgaser inom byggnad

Skydd mot omfattande brandspridning

Sid 31

23 § I byggnadsklass 1 och i byggnader innehållande verksamhetsklass 3A, 3B, 3C och 5B ska konstruktioner som innehåller brännbara byggnadsdelar i mer än begränsad omfattning vara utformade så att en brand är förhindrad att sprida sig inom konstruktionen förbi tillstötande brandcellsgränser och brandsektionsgränser.

Med anledning av en brand i höghus på Lindängen nyligen vill Länsstyrelsen fästa uppmärksamhet med att förebygga risker som i detta fall från SVT Nyheter 2023-08-20 där den operative chefen för

Räddningstjänsten Syd upplevde på plats att branden som startade på vinden hade spridit sig i skarvarna mellan modulerna och branden varit så långt nere som på våningsplan tre. Enligt uppgift ska hela byggnaden rivas.

Detta är ett byggnadstekniskt problem som skulle kunna förebyggas om ett bättre passivt brandskydd kan uppnås. Därför bör regelverket kring det passiva byggnadstekniska brandskyddet ses över, detta inte minst när det kommer till trähus med förväntad hög brandbelastning

24 § Byggnader ska vara utformade genom ett, eller en kombination av, följande alternativ:

1. Indelning i brandceller med nettoarea på högst 1 250 m².
2. Indelning i brandsektioner med nettoarea på högst 2 500 m².
3. Indelning i brandsektioner med nettoarea på högst 5 000 m² under förutsättning att de skyddas av brandlarm med vidarekoppling.
4. Indelning i brandsektioner utan begränsning av nettoarea under förutsättning att de skyddas av automatisk vattensprinkleranläggning.

Kommentarer: Inom lantbruket, och troligen inom annan verksamhet, förekommer stora envåningsbyggnader med stor volym, naturlig ventilation (självdreg) som kan vara isolerade eller oisolerade. Under senare år byggs allt fler av dessa byggnader och anläggningar som når över 2500 respektive 5000 m². Bland annat för att hantera djur och för att djuren själva obehindrat ska kunna röra sig mellan olika delar av byggnaden behöver då utrymmet vara sammanhängande, utan väggar. Djuren går i grupper som normalt är förhållandevis enkla att utrymma vid en eventuell brand. Det är få personer i byggnaderna, och dessa känner väl till utrymmena och kan själva utrymma vid behov. Byggnaderna bedöms nu, liksom tidigare, som byggnadsklass 3 och verksamhetsklass 1.

Byggnader för djur med naturlig ventilation har normalt permanenta öppningar längs hela väggarna, och stora permanentanocköppningar. Djurstallar med dessa öppningar byggs oftast med 10–25 luftväxlingar per timme, vilket också automatiskt innebär en effektiv, permanent öppen brandgasventilation. Med stora byggnadsvolymer, växlande temperaturer, ofta utomhustemperatur vintertid, och periodvis hög relativ fuktighet är det svårt att få brandlarm eller sprinkler att fungera i byggnaderna.

Förslag till tillägg till 5 kap, 24 § i remissförslaget: Med undantag för brandavskiljning av eventuella service- och teknikrum i byggnaderna, bör byggnader i byggnadsklass 3, verksamhetsklass 1, med självdragsventilation och stora permanentanocköppningar kunna byggas med brandceller större än 5000 m² utan några krav på brandskydd i form av brandlarm eller vattensprinkler. För dessa byggnader bör det då inte heller krävas en analytisk dimensionering av brandskyddet i de enskilda fallen.

Sid 32

33 § Skydd mot spridning av brand från en lägre belägen brandcell till ovanförliggande brandcell ska åstadkommas genom något av följande alternativ:

1. Brandavskiljning eller brandcellsgräns i den lägre belägna brandcellen inom 8 meter från ovanförliggande brandcell.
2. Brandavskiljning i den ovanförliggande brandcellen upp till 5 meter ovanför den lägre belägna brandcellen.

Brandavskiljningar och brandcellsgränser ska vara utformade i den brandtekniska klass som följer av 29 och 30 §§. Om första stycket 2 tillämpas får dock berörda ytor vara utformade i brandteknisk klass EW 30.

Länsstyrelsens synpunkt till 23 § är även tillämplig för denna bestämmelse.

2 Inledning

2.2.1 Allmänna råd används som om de var bindande krav

2.2.2 Innovation och nytänkande begränsas

Sid 51: I avsnitt 5 BBR görs hänvisningar till standarder i allmänt råd vilket medför att alternativa utformningar till de som standarden anger är möjliga om dessa verifieras genom analytisk dimensionering. Trots detta kan standarder i viss utsträckning upplevas som allt för normerande.

Sid 51-52: Om byggherrar följer det allmänna rådet kan de lita på att lösningen godkänns av byggnadsnämnden. Vill byggherrar däremot pröva någon annan lösning kan de inte alltid förutse vad som kommer att krävas för att kommunerna ska godta lösningen. Det kan därför uppstå diskussioner mellan kommuner och byggherrar om hur de allmänna råden ska tillämpas eller tolkas. Olika tolkningar av hur kraven ska uppfyllas inför bygglov och startbesked kan enligt byggherrar även medföra ändringar som fördyrar ett projekt.

Genom att de allmänna rådets status ibland uppfattas som otydliga försvagas incitamenten till att utveckla nya produkter och produktionsmetoder.

Att kunna välja alternativa lösningar till allmänna råd har varit möjligt i tidigare byggregler som SBN 75 och SBN 80, och i BBR. Att det ”upplevs” vara normerande är inget sakskäl till att det skulle vara så. Det krävs dock att en byggherre är tillräckligt förberedd och kan verifiera att lösningen fungerar. Att främja innovation är bra, men billigare och snabbare lösningar får inte gå ut över byggnaders långsiktiga användning. Fokus bör vara inriktat på att byggnader blir generellt användbara. Byggnader med hög kvalitet kan bli morgondagens kulturmiljö.

5 Beskrivning av författningsförslaget

5.1.2 Preciseringsnivåer

Sid 68: Att ”till stora delar formulera föreskrifterna genom preciseringsnivå C skulle i stället innebära inlåsningseffekter och att möjligheterna till innovation hämmas.”

Det är oklart vad för typ av innovation som skulle hämmas och i vilken omfattning det skulle ske, med att ange hög preciseringsnivå av kraven. Nya system eller byggmaterial behöver noggrant utprövas innan de används. I första hand bör byggreglerna revideras för att anpassas till innovationer, än att regelverket blir otydligt. Att öka valfriheten för att öka innovationer bör inte bli så omfattande att detta skapar oreda och skapar osäkerhet kring brandskyddet.

5.2.1 Samhällsviktiga verksamheter

Sid 76: Boverkets bedömning är därför att det är huvudmannen för en samhällsviktig verksamhet som har att avgöra vad som krävs av det byggnadstekniska brandskyddet i en viss byggnad för att säkerställa de behov verksamhetsutövaren har.

Huvudmän för samhällsviktiga verksamheter kanske därmed inte i tillräcklig utsträckning beaktar behovet av byggnadstekniskt brandskydd i sin kontinuitetshandling.

Samhällsviktig verksamhet ska beaktas både vid nybyggnation och vid ändrad användning då kontinuitet i drift av byggnaden kan vara extra viktig beroende på vad det är för typ av verksamhet.

Brandskyddet i Länsstyrelsens lokaler bevakas i brandsskyddronder av egen personal och skyddsombud genom att kontrollera utrymningsplaner. Avvikelse noteras i protokoll vilket delges fastighetsägarna. En del avvikelser har återkommit år från år. Dessa erfarenheter visar på behovet av att ett större ansvar tas av huvudmannen för brandsäkerheten som ett led i säkerhetshöjande åtgärder, inte minst när lokalerna utgör skyddsobjekt.

5.4.8 Byggherrens kontroller

Sid 90: För att kvalitetssäkra byggprocessen införs bestämmelser om att kontroller ska genomföras, att resultatet ska dokumenteras, hur kontrollerna ska utföras beroende på när i byggprocessen de genomförs samt hur olika typer av kontroller kan kombineras för att säkerställa att kraven uppfylls. Krav på kontroll gäller oberoende av de kontroller som tas upp i kontrollplan enligt 10 kap. 6 § PBL.

De kontroller som regleras här ska göras av byggherren oavsett vilka kontroller som regleras i kontrollplanen.

Att kontroller både görs enligt föreskriften och till kontrollplan enligt 10 kap 24 § PBL kan bli belastande om inte dessa kontroller samordnas med de kontroller som tas upp i kontrollplan, Det är annars osäkert att dessa kontroller inte kommer äga rum och att resultaten av dessa kontroller inte dokumenteras. Hur dessa kontroller i olika skeden och mot olika krav ska ske bör utvecklas av Boverket i vägledning.

7 Ikraftträdande och informationsinsatser

7.1 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Sid 174: Den nya författningen föreslås träda i kraft den 1 juli 2024. Samtidigt kommer motsvarande bestämmelser i BBR, EKS, BBRAD och BBRBE att upphävas.

En övergångstid om ett år föreslås, alltså till den 1 juli 2025.

Med hänsyn till förväntade problem med tolkningen av föreskriften, föreslår länsstyrelsen att övergångstiden förlängs ytterligare.

7.2 Informationsinsatser

Sid 175:

Boverket bör ta på sig ansvaret att ta fram tillräckligt innehållsrika vägledningar för att understödja kompetensutvecklingen. Behov av informationsinsatser av Boverket för olika målgrupper och med varierade metoder, bedömer länsstyrelsen som stort. En del i insatserna bör omfatta information om tillämpliga standarder, handböcker och branschstandarder.

8 Konsekvenser

Sid 176-

Enligt Boverket kommer handböcker, standarder, branschstandarder och branschöverenskommelser att få en viktig roll vid tolkning av byggreglerna (se sidan 4 i remissen).

Genom att handböcker, standarder eller branschöverenskommelser kommer att få en viktig roll vid tolkning av byggreglerna, blir regelverket mer svåröverskådligt för exempelvis byggnadsnämnden och överinstansen.

Eftersom förenklad dimensionering väljs i de flesta fall, behöver föreskrifter vara tillräckligt preciserade. Är de inte det riskerar problem uppstå för brandskyddskonsulter när det gäller tolkningen av föreskrifterna vid projektering av brandskyddet. Resultatet av projekteringen kan då riskera bli olika i jämförbara projekt. Detta gäller inte minst när det gäller riskbedömning vid avsteg från kraven.

8.3 Staten

8.3.1 Överklagade beslut i bygglovsprocessen

Sid 194

De överklagade beslut som rör egenskapskrav i Hallands län är relativt ovanliga. Risken är stor att startbesked kommer överklagas i en större utsträckning när funktionskrav blir svårtolkade. Förslaget kommer också att medföra ökat behov av inköp av standarder, branschstandarder och olika handböcker hos länsstyrelse och domstolar.

8.3.2 Länsstyrelsens tillsynsvägledning

Sid 194-195

Boverket ska tillsammans med Länsstyrelsen ge tillsynsvägledning i enlighet med 8 kap 13-14 §§ PBF. Införandet av ett ändrat regelverk för byggregler kommer att innebära ett ökat behov av vägledningsinsatser. Arbetet kommer inledningsvis att bli resurskrävande. Men även fortsättningsvis kommer sannolikt behovet av tillsynsvägledning att öka när kommunerna ska ingripa senare i byggprocessen.

8.3.3 Konsekvenser för Boverket

Sid 196

Innan och i samband med föreskriftens ikraftträdande bör Boverket få tillräckliga resurser för att klara de omfattande informationsinsatserna som behövs för detta ändamål. Detta gäller även deltagande eller bevakning av hur branschorganen tolkar föreskrifterna.

8.4 Kommuner

8.4.3 Konsekvenser för byggnadsnämndernas handläggning

Sid 197-

Problem riskerar uppstå för byggnadsnämnder, när när kommunen ska ta ställning till vilka krav som närmare ska ställas. Hänsyn vid utformning av regelsystemet bör ta större hänsyn till att de flesta kommuner är små och medelstora kommuner där resursbrist råder, eller där kommunernas ekonomi inte tillåter att ha tillräcklig kompetens. För dessa kommuner kan inköp av standarder och medlemskap i branschorganisationer, för att få tillgång till vägledningar, bli en onödigt stor utgift.

Beslutande

Yttrandet har beslutats av länsarkitekt Cecilia Engström med bygglovsarkitekt Dag Rundegren som föredragande. Brandingenjör Helen Stened, Länsjurist Robert Bärwald och djurskyddshandläggare Christel Condrup Ericsson har medverkat i ärendet.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Bildexempel

Bild 1 Kort avstånd mellan småhus



Bild 2 Kort avstånd mellan samma småhus

Bild 1 och 2: Eventuella brister i brandskydd? Nybyggda tätt placerade fritidshus med fönster och utstickande takfötter. Exemplet visar på risker om brandskydd inte prövas i bygglov. Problemen kan åtgärdad när egenskapskraven ska uppfyllas, men kräver förhållandevis stora åtgärder i det tekniska brandskyddet. Teleskopvägen i Falkenberg 2017. Äldre plan från 1976, avstånd mellan byggnader prövas enl 39 § Byggnadsstadgan.