



Boverket
remiss@boverket.se

Remiss om "Boverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd om säkerhet i händelse av brand i byggnader"

Er beteckning 31/2022

Länsstyrelsens remissyttrande

Länsstyrelsen ställer sig tveksam till den tänkta regelmodellen men tillstyrker i övrigt remissens förslag men lämnar följande kommentarer.

Inledningsvis befarar Länsstyrelsen att föreskrifternas nya regelmodell som består av färre regler, är formulerade som funktionskrav samt endast innehåller bindande föreskrifter (i enlighet med Boverkets slutrapportering av regeringsuppdrag i december 2020), kommer leda till ökat tolkningsutrymme. Ju större tolkningsutrymme det finns desto större är risken att kraven kommer att hanteras olika i olika kommuner. Funktionskrav kan också bli otydliga för oerfarna byggare, till exempel förstagångsbyggare och de som endast kommer att bygga en enda gång, vilket kan leda till missförstånd och att fel begås.

Brandsäkerhet

Avsnitt 5.2.1 Samhällsviktiga verksamheter (s. 75f)

- Boverket har i enlighet med remissen *övervägt* att kravställa om högre brandskyddsnivå för samhällsviktig verksamhet, men beslutat att inte göra detta. Samtidigt lyfter Boverket att den brandskyddsnivå som gäller troligen är för låg utifrån ett kontinuitetsperspektiv och att det i praktiken kan bli ett för lågt skydd för dessa verksamheter. Man lyfter även att kunskapen om detta kan vara begränsad. I stället för att reglera en högre nivå föreslår man ökad informationsspridning, men är osäker på vilken aktör som bör ha huvudansvaret för detta.

Ansvarsfrågan är därmed obesvarad, vilket Länsstyrelsen anser behöver tydliggöras.

Avsnitt 5.4.6 Krav på projekteringen och utförandet (s. 88)

- Under avsnittet "*Tillfälliga skyddsåtgärder vid utförandet*" beskrivs att bl.a. byggarbetsplatser enligt BBR ska vara ordnade så att tillträde för obehöriga och risken för personskador begränsas. Vidare nämns att motsvarande regler inte finns med i författningsförslaget och att utredning pågår gällande hur sådana regler ska hanteras.

Länsstyrelsen undrar därmed hur det säkerställs att detta omhändertas i de nya föreskrifterna om de inte presenteras i författningsförslagen samt huruvida den nya kravnivån kommer motsvara de tidigare kraven som ställts i BBR.

Avsnitt 5.6.3 Särskilt vid ändring av byggnader (s. 110)

- Författningsförslaget presenterar följande: "*I jämförelse med BBR har föreskrifterna i 10 kap. författningsförslaget kompletteras så att det är möjligt att göra försumbara avsteg från säkerhetsnivån, samt göra avsteg om det är uppenbarligen oskäligt med hänsyn till ändringens omfattning att följa 10 kap.*" Därefter presenteras ett exempel på vad som kan anses vara ett försumbart avsteg och inte.

Länsstyrelsen anser att den påverkan på säkerheten som ett försumbart avsteg bidrar till ska redovisas på ett lämpligt sätt, genom exempelvis resonemang eller beräkningar. Detta för att säkerställa att sådana avsteg inte utnyttjas för exempelvis ekonomisk vinning och att en gemensam nivå av acceptabla avsteg kan uppnås.

Avsnitt 6.6.2 Nya tekniska specifikationer för analytisk dimensionering (s. 122)

- Boverket beskriver att: "*Utgångspunkten vid föreliggande översyn av byggreglerna är att Boverkets föreskrifter inte ska innehålla lösningar och verifieringsmetoder. Sektorn behöver därför i ökad utsträckning samordna sig för att utarbeta lösningar och verifieringsmetoder som uppfyller kraven i föreskrifterna.*

Boverket anser att det är lämpligt att sektorn tar över ansvaret för den funktion som BBRAD har i regelsystemet genom att utveckla en standard eller motsvarande publikation som fyller den funktion som BBRAD har. Sektorn får på detta sätt ökade möjligheter att utarbeta dessa riktlinjer utifrån de behov som föreligger vid tillämpningen."

Länsstyrelsen menar att om ansvaret förflyttas till sektorn bör det tydliggöras vem som är sektorsmyndighet, vem som leder detta arbete samt hur det tillämpas i praktiken. Vidare finns en problematik i att föreslå att BBRAD:s funktion framöver ska presenteras i standarder och motsvarande publikationer. Detta är inte ett kostnadsfritt alternativ, vilket kräver att myndigheter måste bekosta detta själva för att ha möjlighet att undersöka om reglerna tillämpas på rätt sätt. Detta anser Länsstyrelsen bör vara kostnadsfritt.

Avsnitt 8.1.4 Kunskap och vägledning behöver ges på andra sätt (s. 179)

- Boverket skriver: *”De allmänna råden har haft en kunskapsöverförande funktion på så sätt att projektörer och byggherrar har fått ta del av historiska erfarenheter från felaktiga utföranden, för att förebygga byggfel. Syftet med de allmänna råden har inte bara varit att skapa förståelse för var kravnivån bör ligga utan också för att förstå ambitionsnivån. Detta sammantaget har gjort det möjligt att jämföra och värdera andra tänkbara lösningar mot varandra. Denna funktion finns inte fullt ut i det nya författningsförslaget. De preciserade kraven i författningsförslaget syftar till att ange den säkerhetsnivå som eftersträvas och fyller därför i det avseendet de allmänna rådets funktion. Samhällsbyggnadssektorn behöver därför tillgodogöra sig kunskapen på annat sätt.*

Handböcker, standarder, branschstandarder och branschöverenskommelser kommer att få en viktig roll vid tolkning av byggreglerna. Mycket av detta utvecklingsarbete och förvaltningen av befintlig kunskap förväntas kunna ske via till exempel branschorganisationer. Troligtvis kommer behovet av vägledning öka inledningsvis. Boverket kommer därför tillhandhålla vägledning om författningen.”

Länsstyrelsen menar att det inte är tydligt vem som ansvarar för att leda arbetet med att ta fram exempelvis handböcker och standarder och att det inte är tydligt hur Samhällsbyggnadssektorn ska tillgodogöra sig denna kunskap. Vidare är det på samma sätt som i ovanstående punkt (avsnitt 6.6.2) en svårighet i att föreslå att BBRAD:s funktion framöver ska finnas i standarder och motsvarande publikationer, då detta inte är ett kostnadsfritt alternativ vilket kräver att myndigheter och liknande måste bekosta detta själva för att kunna utföra sina arbetsuppgifter.

Bilaga 3 – Höga byggnader

Konsekvenser (s.469)

- Boverket skriver: *"Gränsen för byggnadsklass 0 sätts till 20 plan ovan mark i jämförelse med 16 våningsplan i BBR. För byggnader i intervallet 17–20 våningsplan reducerar detta osäkerheterna för byggherren och minskar tidsåtgången vid projektering."*

Med ett ökat antal våningsplan ökar även riskerna vid brand. Länsstyrelsen undrar huruvida utrymningssäkerhet utan räddningstjänstens insats i området 16–20 våningar har beaktats i författningsförslaget.

Kostnadspåverkan (s. 470)

- Boverket skriver: *"Gränsen för byggnadsklass 0 höjs från 16 till 20 våningsplan. Vid projektering av byggnader i intervallet 17–20 blir alltså tidsåtgången mindre..."*

...Boverket bedömer att förslaget, för en byggnad mellan 17 och 20 plan, innebär en kostnadsminskning för en enskild projektering av brandskyddet på mellan 40 tusen kronor och 80 tusen kronor...

... Det kan dock sägas att kostnadsminskningen är väldigt liten i förhållande till den produktionskostnad som en byggherre möter vid produktion av ett 17-våningshus..."

Länsstyrelsen menar att denna ändring är direkt relaterad till risknivån i en byggnad och att den sänkta kravnivån inte är motiverad eftersom samhällsvinsten ändå är försumbar i förhållande till kravsänkningens påverkan på riskbilden.

Brand i djurstallar – skydd mot brandspridning

Länsstyrelsen vill särskilt framföra förslag avseende hantering av säkerhet i händelse av brand i lantbrukets ekonomibygnader.

5 kap 24 § i författningsförslaget (s. 31)

Länsstyrelsen föreslår att 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.

Inom lantbruket förekommer stora envåningsbyggnader med stor volym, naturlig ventilation (självdrag) 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.

Kulturmiljö

Länsstyrelsen vill särskilt framföra synpunkter avseende förslagens hantering av kulturhistoriskt värdefulla byggnader.

Projektering

Idag finns det ett allmänt råd kring förundersökning vid ändring av byggnader där såväl byggnadens kulturvärden och övriga kvaliteter som brister ska tydliggöras (BBR 2:311). Enligt förslaget ersätts detta av en reglering att byggnader ska projekteras och att det ska ske på ett fackmässigt sätt (1 kap 8 § i föreskriften, s. 10).

Länsstyrelsen anser att det kommer att krävas utbildningsinsatser för såväl byggherrar som byggnadsnämnder kring vilka krav som kan ställas på projekteringsunderlaget i förhållande till fackmässighet, i synnerhet vad gäller kulturmiljöbedömningar. Det bör förtydligas att sakkunnig med certifiering KUL 2 (BFS 2011:15) kan behöva anlitas för att hitta lösningar av brandskyddet som även är anpassade till byggnadens kulturmiljövärden (1 kap 13 § punkt 3 i föreskriften).

Särskilt värdefull byggnad

Länsstyrelsen ser positivt på att definitionen av varsamhet och särskild värdefull byggnad inkorporeras i föreskriften (s. 46). Det är viktigt att ha

med dessa begrepp eftersom de kan ha stor betydelse vid tillämpning av krav samt eventuella avsteg.

Beskrivningen av vad som utgör en särskilt värdefull byggnad eller bebyggelseområde är i stort sett samma som i tidigare allmänna råd BBR 1:2213). Eftersom det har gått en tid sedan rådet utarbetades bör Boverket överväga om det är dags att flytta fram den generella tidsgränsen gällande bebyggelse före 1920-tal. Det finns bebyggelse från även senare decennier som varit starkt utsatta för förändringstryck och där omvänd bevisbörda kan vara motiverad.

Länsstyrelsen vill betona att Boverkets kommentar *”Om det finns en stor mängd byggnader som på samma sätt belyser samma förhållanden, är de inte att betrakta som särskilt värdefulla byggnader”* (s. 409) kan försvåra kommunernas proaktiva arbete. Där det finns jämbördiga bebyggelsegrupper med höga kulturvärden bör kommuner kunna tidigt identifiera områden som har goda förutsättningar för långsiktigt bevarande, utan att behöva vänta på att dessa kulturvärden försvinner i något/några områden.

Behov av anpassade lösningar

I författningsförslagets 10:e kapitel (s. 47) preciseras olika fall där avsteg från säkerhetsnivån inte får göras vid ändrad användning.

Länsstyrelsen menar att det viktigt att även byggnader med starka kulturmiljöskydd, som så kyrkobyggnader eller byggnadsminnen skyddade enligt Kulturmiljölagen, långsiktigt kan brukas och ges nya funktioner. I dessa miljöer kan finnas ytterligare behov att hitta individuella lösningar för de preciserade kraven i 7-8 kap, så att säkerhetsnivån kan uppnås utan kulturvärden skadas. Att säkerheten i händelse av brand alltid ska vara godtagbar framgår i 9 kap 1§.

Länsstyrelsens tillsynsvägledning

Avsnitt 8.3.2

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.

Beslutande

Yttrandet har beslutats av avdelningschef Patrik Åkesson med arkitekt Anna Jansson Thulin som föredragande. I den slutliga handläggningen har också enhetschef Hanne Romanus enheten för samhällsplanering, riskingenjör Lovisa Segell enheten för samhällsskydd och krisberedskap, byggnadskonsulent Jenny Nörregård enheten för lantbruksdjur samt antikvarie Mia Jungskär kulturmiljöenheten medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa finns på

<https://www.lansstyrelsen.se/skane/om-oss/om-webbplatsen/sa-hanterar-vi-dina-personuppgifter.html>