



Länstyrelsen
Norrbotten

Yttrande

1 (5)

Datum
2023-08-25

Ärendebeteckning
400-6403-2023

Boverket
remiss@boverket.se

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

Er beteckning: 31/2022

Länstyrelsens remissyttrande

Länstyrelsen ställer sig försiktigt positivt till och tillstyrker förslaget i huvudsak.

Länstyrelsen vill framföra 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 otydligt 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.

Länstyrelsens synpunkter

Generella synpunkter

Länstyrelsen instämmer med problembeskrivningen på sid 51. Det är vanligt att både kommunala tjänstepersoner och politiker, byggherrar och deras konsulter samt entreprenörer uppfattar de allmänna råden som bindande föreskrifter och normerande. Denna problembild gör att det blir svårt att argumentera för frågor som till exempel kulturvärden i olika projekt.

Det är positivt att dispositionen i de nya föreskrifterna är tydligare än i BBR. Författningsförslaget tydligare skiljer på vilka krav som ställs vid nybyggnad och undantag som kan göras vid ändring av byggnad.

Länstyrelsen ser också positivt på att varsamhetskravet och förvanskningförbudet lyfts fram och förtydligas samlat med föreskrifterna för respektive område.

Att det nya förslaget är mindre detaljreglerad bör också möjliggöra en större flexibilitet kring val av varsammare lösningar, som fortfarande uppfyller funktionskraven i föreskrifterna. Erfarenheten visar exempelvis att förenklad dimensionering enligt de allmänna råden i BBR oftast ses som ett krav, medan analytisk dimensionering ofta ifrågasätts av brandkonsulter och kommunala räddningstjänster och bara används i undantagsfall.

En nackdel med föreslagna generella funktionskraven, är att bedömningar blir mer subjektiva beroende på kompetens som kommunen i fråga besitter. Flera av Norrbottens kommuner är befolkningsmässigt små, har begränsade resurser och få tjänstepersoner inom byggnadsnämndens verksamhetsområde. Omfattande vägledning om tillämpningen av bestämmelserna kommer att krävas för att kommunerna ska vara ensade i sin bedömning och att tillämpningen av bestämmelserna ska vara enhetlig över landet.

Genom förslaget läggs mer ansvar även på byggherren att utreda olika frågor. Vid ändringar av byggnader ska exempelvis riskbedömningar göras vid avsteg från de krav som ställs vid nybyggnation. Trots att möjligheterna till att argumentera för varsamhet vid ändring av byggnader i teorin skulle underlättas med författningsförslaget, så ser Länsstyrelsen en risk att det i praktiken skulle kunna få motsatt effekt. Detta eftersom det både kan bli svårare och dyrare för byggherren att frångå nybyggnadskraven och välja analytisk dimensionering för att verifiera ett varsammare tillvägagångssätt, då det medför högre krav på konsultmedverkan och högre utredningskostnader.

På sidan 56 anges att författningskommentarerna ska ses som förarbete och tolkningsunderlag till Boverkets föreskrifter och allmänna råd och att det ska användas som stöd för tillämpningen, rättsliga prövningar och liknande. Länsstyrelsen skulle därför önska att innehållsförteckning utvecklades (gäller särskilt det omfattande kapitlet författningskommentarer) så att det blev enklare att snabbt hitta det avsnitt man söker efter.

Avdelning I

Tekniska system och övriga anordningar

Föreskrifterna i kapitel 2 gäller även vid ändring av byggnader. Skärpning av kraven ger en sämre flexibilitet kring att hitta varsamma lösningar i äldre byggnader med kulturhistoriska värden. Det gäller exempelvis vägledande markeringar (2 kap 21 §), möjligheterna till fönsterutrymning (2 kap 22 §), utformning av nöd- och panikutrymningsbeslag (2 kap 23-24 §§) och placering av brandvarnare (2 kap 36 §).

Vidare på sida 71 och 93 anges att föreskrifterna i kapitel 2 inte är kravställande på byggnaden, och att byggherren kan välja att uppfylla funktionskraven genom verifierad analytisk dimensionering. Länsstyrelsen anser att formuleringar i texten är missvisande eftersom föreskrifter normalt sett alltid är bindande. Det finns därför en uppenbar risk att de preciserade kraven i föreskrifterna i kapitel 2 kommer att uppfattas som bindande och normerande. Det hade varit tydligare om preciseringarna även fortsättningsvis är allmänna råd.

Avdelning III

Bestämmelser vid ändring av byggnad

Länsstyrelsen uppfattar det som otydligt att i 9 kap 2§ ställa krav på utformning av byggnad som utgör museala miljöer, när kravet endast borde omfatta *den ändrade delen* av byggnad som utgör museal miljö. Meningen behöver formuleras om eftersom retroaktiva krav på byggnader inte kan ställas enligt PBL.

Förbud mot förvanskning

Formuleringen i 9 kap 6§ sista stycket i författningsförslaget behöver justeras, eller tas bort. Det finns annars en risk för olika tolkningar och konflikter kring när bestämmelsen ska tillämpas, och vem som har tolkningsföreträde om en förändring av material eller teknik faktiskt är nödvändigt.

Med författningsförslagets nuvarande formulering skulle det kunna bli nästintill omöjligt att kräva att varsamma alternativ till lösning grundligt utreds innan det kan bli aktuellt med en åtgärd som förvanskar byggnaden, eftersom föreskriften innebär att en del åtgärder under vissa förutsättningar inte ens ska betraktas som en förvanskning oavsett hur de görs och oavsett hur de påverkar de kulturhistoriska värdena. Därmed försvinner också incitamentet att utreda lösningar som skulle kunna tillgodose *både* förvanskningförbudet och övriga krav.

Länsstyrelsen anser att föreskrifterna behöver på en tydligare sätt särskilja bedömningen av hur en åtgärd skulle påverka byggnadens kulturvärden från vad som kan tillåtas eller inte (jfr de olika processmomenten i RAÄ:s plattform för kulturhistorisk värdering). En förändring kan innebära en förvanskning som kan accepteras för att andra aspekter väger tyngre i just det fallet. Det sista stycket i föreskriften 9 kap 6§ innebär därför ett onödigt tillägg och en omotiverad försvagning av förvanskningförbudet, eftersom avvägningar ändå alltid görs mellan hur man ska beakta kulturvärden och samtidigt uppfylla funktionskrav och tekniska egenskapskrav. Länsstyrelsen föreslår därför att det sista stycket justeras eller stryks helt. Om undantaget ändå ska tillåtas bör det uttryckas som *avsteg från*

förvanskningförbudet kan i undantagsfall medges om det krävs för att kunna tillgodose utformningskraven och de tekniska egenskapskraven eller upprätthålla funktionen hos de tekniska systemen på en acceptabel nivå, och det inte är tekniskt möjligt att lösa dessa krav på ett mer varsamt sätt.

Även om det framgår av de samlade föreskrifterna som helhet att varsamma lösningar som inte är förvanskande vid en ändring ska alltid eftersträvas, så motsäger formuleringen i 8 kap 5§ just denna föreskrifts intention.

Särskilt vid ändring av byggnader

En del av formuleringarna i 10 kap kan uppfattas som skarpare än motsvarande bestämmelser i BBR. Exempel på detta finns i 2§: ”avsteg från säkerhetsnivån avseende antalet utrymningsdörrar får inte göras” istället för BBR:s ”motsvarande säkerhetsnivå ska uppnås”. (BBR 5:833). Detsamma gäller 3§: ”avsteg från säkerhetsnivån avseende brand- och utrymningslarm får inte göras”, jämfört med 5:832 BBR ”kraven på anordningar för tidig upptäckt och varning i händelse av brand ska uppfyllas”, samt 4§: avsteg från säkerhetsnivån avseende vägledande markering får inte göras” jämfört med BBR 5:832: ”kraven på vägledande markering ska uppfyllas. Om skärpningen inte är avsiktlig bör formuleringarna justeras.

Medan det av 2§ framgår att bestämmelsen gäller vid ändring till vissa uppräknade verksamhetsklasser, saknas sådan precisering i 3 och 4§§. Länsstyrelsen anser att avstegsutrymmet även i 3 och 4§§ rimligtvis bör påverkas av vilken användning (verksamhetsklass) utrymmet får efter ändringen. Texten behöver justeras.

Länsstyrelsen har inga synpunkter på rimligheten i de begränsningar av avstegsmöjligheterna som följer av kapitel 10, men vill understryka att de kan och bör få som konsekvens att möjligheterna att ändra användning i utrymmen eller byggnader som har kulturhistoriska värden kan komma att bli väldigt begränsade, om det utlöser krav på ändringar som förvanskar byggnaden.

Skolor

I författningsförslaget 157f och sid 500 anges det att fönsterutrymning inte längre tillåts i skolor. Det framgår dock inte tydligt om detta både gäller vid nybyggnad och vid ändring. Länsstyrelsen anser att det vid ändring i vissa fall även fortsättningsvis bör kunna accepteras fönsterutrymning från skolor om det är nödvändigt med hänsyn till verksamhetskravet eller förvanskningförbudet, och om fönsterutrymningen inte är den enda möjliga utrymningsvägen.

Konsekvenser för byggherrar

En negativ konsekvens av förslaget som uppmärksammas under avsnitt 8.2.1 Byggherrar är dock att de administrativa kostnaderna för byggande troligen kommer att öka då byggherren ska dokumentera sin projektering och sina egenkontroller på ett mer utförligt sätt. Detta gäller speciellt när en privatperson agerar byggherre. Av förslaget framgår att det rör sig om drygt 10 000 småhus och fritidshus årligen. En privatperson har samma ansvar som övriga aktörer att uppfylla reglerna men har normalt ingen sakkunskap inom området.

Om förslaget genomförs kan privatpersoner komma att behöva anlita konsulter i betydligt större utsträckning än idag för projekteringen. Vilket leder till ökade byggkostnader för enskilda medborgare.

Länsstyrelsens tillsynsvägledning

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.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av enhetschef Annica Lindström med länsarkitekt Nelli Flores Nilsson som föredragande.