

Boverket

Rättsutredningar BBR 20XX

Miljöskydd

Värdeskydd

Organisatoriska krav

Rättsutredning miljöskydd

Bakgrund

Bränder har ofta en skadlig inverkan på miljön. Det är därför angeläget att begränsa deras påverkan på miljön.

De skadliga effekterna kan exempelvis utgöras av rök, höga temperaturer, farliga ämnen som brinner och som uppstår vid brand, användande av släckningsvatten m.m., effekter på kort och lång sikt, frekvensen?

Frågeställning/syfte

Finns det stöd i plan- och bygglagen (1987:10) PBL, lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m., BVL, m fl. för att skydda miljön i och runt en byggnad i händelse av brand? Finns behov av att reglera miljön i och runt en byggnad i händelse av brand?

Nedan följer en genomgång av regelverket i syfte att kartlägga om Boverket kan beakta miljöpåverkan vid utformning av avsnitt 5, Brand, i BBR.

Boverket och miljöaspekter

Lag och förordning

I 1 kap. 1 § PBL anges att bestämmelserna i lagen syftar till att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktig livsmiljö för människor i dagens samhälle och kommande generationer. Bestämmelsen har både ett kortsiktigt och ett långsiktigt perspektiv. Lagtillägget från 1993 om god och långsiktig miljö gjordes för att tydliggöra miljö- och kretsloppsfrågornas betydelse för den fysiska planeringen.¹ I den fysiska planeringen är den färdiga byggnaden en slutprodukt. I motiven framgår att det är naturens kretslopp och hushållning med naturens resurser som är i fokus.² Vid planläggning ska bland annat naturvärden, goda miljöförhållanden i övrigt och en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och med energi och råvaror främjas enligt 2 kap. 2 § PBL. Syftet med detta är att uppnå en hållbar utveckling.³

¹ Karnov, band I, 2004/05, Blom m.fl., sid. 968.

² Prop. 1992/93:180, sid. 34.

³ prop. 1994/95:230, sid. 30.

Enligt 4 kap. 1 § PBL ska översiktsplanen redovisa de miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om användning av mark- och vattenområden. Med miljöfaktorer avses sådant som buller, markförsurning och luftföroreningar som har betydelse för vad ett mark- eller vattenområde kan användas för.⁴ Någon entydig definition av begreppet miljö finns inte i PBL, men i de fall som redovisats här tar bestämmelserna sikte på utemiljö.

Den 1 juli 1999 trädde miljöbalken (1998: 808) i kraft, härefter förkortad MB. MB är ingen lagstiftning som skall tillämpas av beslutande inom bygglovsprocessen men det förtjänas ändå att lyfta fram vissa aspekter för att klargöra vissa skillnader som har betydelse när vi diskuterar begreppen hygien, hälsa och miljö.

I jämförelse med PBL så är MB:s hälsobegrepp mycket snävare. Det avser endast medicinsk och hygienisk hälsa. PBL:s hälsobegrepp avser hälsa i vid bemärkelse. Det inkluderar jämställdhet, estetik, säkerhet, trygghet, natur- och kulturvärden m.m. Ett begrepp som i vissa delar tangerar det som MB rymmer i sitt miljöbegrepp. Vi fördjupar oss inte i detta men vill ändå peka på att vissa begrepp flyter ihop medan det i andra avseende finns en tydlig gräns.

I BVL 2 § p 3 föreskrivs att byggnadsverk som uppförs eller ändras skall uppfylla väsentliga tekniska egenskapskrav i fråga om skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö. Lagrummet motsvarar i huvudsak del av 3 kap. 5 § PBL med den skillnaden att prefixet ”arbets” togs bort framför ordet miljö i 2 § BVL.⁵ Ingen ändring i sak åsyftades när bestämmelserna i 3 kap. PBL överfördes till BVL, trots att arbetsmiljö ersatts med enbart miljö i BVL: s 2 § p 3.⁶

Kraven i BVL och dess 2 § p 3 preciseras i 5 § BVF genom lydelsen;

”Byggnadsverk skall vara projekterade och utförda på ett sådant sätt att de inte medför risk för brukarnas eller grannarnas hygien eller hälsa, särskilt inte som följd av

1. utsläpp av giftig gas
2. förekomst av farliga partiklar eller gaser i luften
3. farlig strålning
4. förorening eller förgiftning av vatten eller mark
5. bristfälligt omhändertagande av avloppsvatten, rök och fast eller flytande avfall, eller förekomst av fukt i delar av byggnadsverket eller på ytor inom byggnadsverket.”

⁴ Prop. 1994/95:230, sid. 112.

⁵ Prop. 1985/86:1, sid. 490

⁶ <http://databaser.nj.se>, ”PBL kommentarer”/ 3 kap. Krav på byggnader m.m.

Man kan notera att ordet ”miljö” inte finns med i preciseringen i 5 § BVF. Här talar man endast om hygien och hälsa. Preciseringen av begreppen ”hygien och hälsa” följer PBL:s vida hälsobegrepp (och som närmar sig MB:s miljöbegrepp).

Det betyder att den snäva betydelsen som begreppet ”miljö” påstås ha enligt förarbetena, d.v.s. endast avse arbetsmiljö, inte motsvaras av preciseringarna i BVF åtminstone inte om man skall se till det allmänna språkbruket och det delvis förändrade innehåll ordet miljö allmänt har fått i och med att MB infördes.

Det skall noteras att även de övriga paragraferna i BVF 3 – 8 hanterar hälsoskydd.

Miljökvalitetsmål

Den 24 april 1999 antog riksdagen 15 övergripande kvalitetsmål enligt regeringens förslag i propositionen Svenska miljömål – Miljöpolitik för ett hållbart Sverige. Miljökvalitetsmålen beskriver det tillstånd i miljön som måste uppnås för att en hållbar utveckling ska bli möjlig.⁷ Regeringen utsåg en ansvarig myndighet för vart och ett av de 15 miljökvalitetsmålen. I fråga om fysisk planering och hushållning med mark, vatten och fysisk miljö i övrigt och dessa verksamheters koppling till miljömålen har Boverket det sektorsövergripande ansvaret.⁸ Sektorsmyndigheterna skall inom ramen för sitt sektorsansvar tillsammans med berörda verksamhetsutövare inom respektive sektor driva miljömålsarbetet. Detta ska ske genom att ta fram underlag i form av tänkbara sektorsmål och åtgärder samt att beskriva dessa åtgärders samhällsekonomiska konsekvenser, inklusive sektorskostnad, och verka för att beslutande åtgärder genomförs.⁹

Det av riksdagen fastställa miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö* uttrycks i regeringens proposition på följande sätt; ”Städer, tätorter och annan bebyggd miljö skall utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden skall tas tillvara och utvecklas. Byggnader och anläggningar skall lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas (miljökvalitetsmål 11).”¹⁰ Miljökvalitetsmålet innebär bl.a. att människor inte utsätts för skadliga luftföroreningar, bullerstörningar, skadliga radonhalter eller andra oacceptabla hälso- eller säkerhetsrisker.¹¹

⁷ Prop. 1997/98:145, sid. 36.

⁸ Prop. 1997/98:145, sid. 169.

⁹ Prop. 1997/98:145, sid. 171.

¹⁰ Prop. 1997/98:145, sid. 138.

¹¹ Prop. 1997/98: 145, sid. 141.

Regeringsbeslut om särskilt sektorsansvar

Boverket är en av flera myndigheter som enligt regeringsbeslut har ett särskilt sektorsansvar för hållbarhet. Med det avser regeringen att Boverket skall integrera miljöhänsyn och resurshushållning i sin verksamhet samt verka för att arbetet mot ekologisk hållbarhet förs framåt inom hela myndighetens sektor. Ansvar innefattar dels skydd av miljön, dels en hållbar försörjning och dels en effektiv användning av energi och andra naturresurser. Detta innefattar att när det är relevant, verka för att beslutsfattande och åtgärder av olika slag bidrar till att uppnå de uppsatta målen för miljöpolitiken och ekologisk hållbarhet. Oavsett myndighetens inriktning och så långt det är möjligt skall hänsyn också tas till behovet av ekonomisk, social och kulturell hållbar utveckling vid fullföljandet av uppdraget. Myndigheterna med det särskilda sektorsansvaret skall närmare analysera ansvaret vid myndighetsutövning med hänsyn till myndighetens huvuduppgifter.¹² Ekologisk hållbarhet är en del av det bostadspolitiska målet tillsammans med ekonomiskt och socialt hållbar utveckling.¹³

Skyddet av miljön innebär att utsläpp av föroreningar inte skall skada människans hälsa eller överskrida naturens förmåga att ta emot eller bryta ned dem. Naturligt förekommande ämnen skall användas på ett sådant sätt att de naturliga kretsloppen värnas. Naturfrämmande hälso- och miljöskadliga ämnen bör på sikt inte få förekomma i miljön.¹⁴

Boverkets instruktion

Av 3 § till förordning (2004:1258) med instruktion för Boverket följer att ”Boverket har ett samlat ansvar, sektorsansvar för miljöfrågor med anknytning till verkets verksamhetsområde. Verket skall inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande för att integrera miljöfrågorna i de verksamheter som bedrivs inom sektorn”. Av samma paragraf följer att ”Boverket ansvarar för samordning, uppföljning och information samt för att ge förslag till kostnadseffektiva åtgärder och på andra sätt verka för att miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* och dess delmål nås”. Boverket har enligt 3 § även ansvar ”för övergripande miljö målfrågor som avser fysisk planering, byggnader och hushållning med mark och vatten”. Boverket är en av flera myndigheter som ska verka för att *God bebyggd miljö* uppnås.

Motivering

Uttalat stöd för miljöskydd finns i miljö kvalitetsmålet, *God bebyggd miljö* och i regeringsbeslutet om ekologisk hållbar utveckling där Boverket har ett uttryckligt ansvar för skydd av miljön genom beslutsfattande och andra åtgärder. En myndighetsinstruktion anger bland annat mot vilka mål en myndighet skall sträva. Kopplat till miljö kvalitetsmålet och Boverkets sektorsansvar så skall Boverkets arbete präglas av ett miljö tänkande.

¹² Regeringsbeslut 1998-08-27, M98/2998/8, sid. 1.

¹³ Prop. 2002/03:1, bet 2002/03:BoU1, rskr. 2002/03:66.

¹⁴ Regeringsbeslut 1998-08-27, M98/2999/8, sid. 2.

Våra byggregler skrivs utifrån den myndighetsutövning som Boverket får utöva gentemot tredje man såsom byggnadsnämnder och byggherrar. Det betyder att den rättsliga statusen av miljö och visioner måste vara manifesterade i lag eller förordning för att få rättslig verkan. Tills dess har dokument om miljö kvalitetsmål och sektoransvar ingen annan betydelse än som mål och visioner. Det går därför inte att utifrån dessa ålägga myndigheter eller enskilda några förpliktelser.

En myndighet har möjlighet och ska ändra sina regler om teknisk utveckling och nya erfarenheter ger underlag för ändringar. Med samma bakomliggande syfte kan alltså reglerna ändras. Ny kunskap om vad som är farligt för hälsan ger ju själva hälsobegreppet ett ändrat innehåll.

Miljöfrågornas ökade betydelse kommer till uttryck i portalparagrafen till PBL. Begreppet ”miljö” i BVL har en insnävad betydelse enligt förarbetena som man inte kan bortse ifrån. PBL:s vida hälsobegrepp och faktiskt på det sätt det preciseras i 5 § BVF omfattar de aspekter som man i normalt språkbruk definierar som miljöfrågor d.v.s. en påverkan på naturmiljön. Miljöfrågornas betydelse för människors hälsa ryms därför i det hälsobegrepp som finns i PBL, BVL och BVF. Mot bakgrund av detta och med de syften och visioner som framgår av miljö kvalitetsmålet och sektorsansvaret pekar det tillsammans på att ordet miljöfrågor, i allmän betydelse (omgivningspåverkan m.m.) inryms i BVL:s hälsobegrepp. Det borde därmed ha ett mer vidsträckt innehåll än vad förarbetena förordar och tolkas i ett sammanhang utifrån mål, visioner, instruktioner och ansvar.

Slutsats

Boverket *kan* reglera miljöskydd, främst med stöd av 5 § BVF. Boverkets ställningstagande till att eventuellt reglera miljöskydd bör bl.a. styras utifrån om ett sådant behov finns och om rimliga miljövinster görs. Här bör hänsyn tas till att material som är lämpligt för naturmiljön vid brand kan vara sämre t.ex. vad gäller skydd mot buller, sämre hållbarhet etc. Sämre ljudisolering kan vara en olägenhet för människors hälsa enligt miljöbalkens 9 kap. 3 §. Lägre hållbarhet kan leda till att materialet måste bytas ut mer regelbundet, vilket innebär ökade transporter.

Rättsutredning värdeskydd

Bakgrund

I avsnitt 5 BBR, brandavsnittet, finns inget explicit egendomsskydd vad gäller den egna byggnadens slutliga utformning. I avsnitt 5:72 BBR uppställs krav på att byggnader ska utformas så att risken för brandspridning till byggnader på granntomten begränsas – en föreskrift som utfärdats med stöd av 18 § BVF via 4 § 3 p BVF. Bestämmelserna i 5:72 BBR och i 4 §

3 p BVF är till för att begränsa brand, men om det enbart är för att trygga människor som befinner sig i byggnaden eller även för byggnaden som sådan framgår inte. Inte heller tredje mans egendomsskydd är därför uttryckligt i byggreglerna.

Såsom byggreglerna är utformade idag finns inga hinder för fastighetsägaren att låta byggnaden brinna ner, vilket i vissa fall både kan få miljökonsekvenser och ekonomiska konsekvenser för samhället.

När det gäller egendomsskydd i händelse av brand så är det två faser i en byggprocess där det kan beaktas. Den ena är under byggfasen och den andra är fasen efter att byggnaden färdigställts, dvs. slutprodukten. Huvudspåret i BBR är att man valt att reglera de tekniska egenskapskrav som ställs på byggnaden i färdigt skick eller som det formuleras i 1:6 ”dvs. byggnadens slutliga utformning”.

Frågeställning/syfte

Finns det stöd i PBL, BVL m fl. för att skydda värdet på en byggnad i händelse av brand?

Vad menas med egendomsskydd? Det ligger nära till hands att begreppet egendom i ett regelverk som reglerar byggnation bör ha en betydelse som likställs med byggnadsverk. De förhållandevis få tillfällen i förarbetena där begreppet används ger ingen anledning till annan tolkning.

Andra frågor man kan ställa sig vid ett eventuellt egendomsskydd är om det skall vara olika utformat utifrån skillnader i värdet av en byggnad, t.ex. historiskt värde eller samhällsekonomiskt?

Nedan följer en genomgång av de lagar och förordningar som utgör grund för Boverket att meddela föreskrifter samt en jämförelse med regleringen av brand- och värdeskydd i andra lagar. Detta i syfte att fastställa om BBR bör innehålla tydliga regler om egendomsskydd vad avser byggnadens slutliga utformning.

Nuvarande regelverk

Befintliga lagar

I lagtexten till PBL och PBF finns inte något direkt stöd för skydd av egendom för den färdiga byggnaden. Däremot finns ett tydligt skydd för tredje mans egendom som ska beaktas av byggherren under uppförandefasen, se 9 kap. 1 § PBL. Explicit egendomsskydd finns inte heller i BVL eller BVF av ordalydelsen att döma.

I 2 § BVL, står angivet att byggnadsverk som uppförs eller ändras, skall under förutsättning av normalt underhåll, under en ekonomiskt rimlig livslängd uppfylla väsentliga tekniska egenskapskrav. Vilka dessa krav är preciseras sedan punktvis. Med *ekonomiskt rimlig livslängd* menas den tid under vilken det med hänsyn till alla relevanta omständigheter är ekonomiskt rimligt att bibehålla byggnadsverket på en egenskapsnivå som motsvarar direktivets kravnivå beträffande byggnadsverks egenskaper.¹⁵ Livslängd kan likställas med brukstid. Med brukstid avses den tidsperiod under vilken en byggnad, anläggning eller del därav kan användas för sitt ändamål utan andra åtgärder än normalt underhåll och åtgärder för att främja en rationell och ekonomisk drift.¹⁶

I 3 § BVF anges att byggnadsverk skall vara projekterade och utförda på ett sådant sätt att den påverkan de sannolikt utsätts för under bygg- och bruksskedet inte leder till ras, större deformationer, skada på andra delar av byggnadsverket, dess installationer eller fasta utrustning till följd av större deformationer i den bärande konstruktionen eller oproportionerlig skada i relation till den händelse som orsakat skadan. Av 4 § p 1, 2 och 3 BVF, följer att byggnadsverk skall vara projekterade och utförda på ett sådant sätt att byggnadsverkets bärförmåga vid brand kan antas bestå under en bestämd tid eller att utveckling och spridning av brand och rök inom byggnadsverket begränsas och att spridning av brand till närliggande byggnadsverk begränsas. Finns det ett integrerat egendomsskydd i 3 § och 4 § punkterna 1, 2 och 3 BVF eller är formuleringarna om byggnaders beständighet vid brand och begränsning av utveckling och spridning av brand enbart till för att skydda människor?

Förarbeten

I motiven till PBL anges att bebyggelsens och närmiljöns egenskaper är av väsentlig betydelse för människors säkerhet, hälsa och välbefinnande och att samhället därför måste ställa upp regler för byggandet.¹⁷ Av förarbetena till BVL framkommer att syftet med bebyggelseplanering och byggnadsreglering i första hand varit att skydda människors liv och hälsa, men också – ett vidare perspektiv – att säkerställa en från allmän synpunkt lämplig markanvändning samt att reglera ekonomiska mellanhanden.¹⁸ Det framgår inte här att byggnadsreglerna syftar till att omfatta

¹⁵ Prop. 1993/94:178, sid. 102.

¹⁶ Principer för BBR-revideringar, sid. 59.

¹⁷ Prop. 1985/86:1, sid. 230.

¹⁸ Prop. 1993/94:178, sid. 47.

egendomsskydd. I propositionen 1985/86:1 kommenterar departementschefen kravet på bärförmåga på följande sätt; *”Kravet på betryggande bärförmåga innebär att person- och egendomsskador i största möjliga utsträckning skall förhindras. Kravet på stadga är ett uttryck för att ranglighet, svajning, besvärande sprickbildningar och deformationer m.m. skall undvikas även då bärförmågan i och för sig är tillräcklig. Kravet på beständighet innebär att de bärande delarna måste ha en livslängd som svarar mot byggnadens avsedda brukstid”*.¹⁹ Någon saklig förändring av reglerna om byggnaders tekniska egenskaper åsyftades, med något undantag inte, när bestämmelserna överflyttades till BVL och BVF.²⁰ Det innebär att tidigare tolkning fortfarande gäller och att egenskapskravet om bärförmåga i 2 § 1 p BVL även tillgodoser egendomsskyddet.

Äldre bygglagstiftning

Vid uppförande av stadsplaner i byggnadsstadgorna skulle bland annat beaktas *”att största möjliga trygghet vinnes mot fara för elds utbredning över större områden”* (3 kap. 15 § i BS 1931:364 och 4 kap. 26 § BS 1947:390) eller att *”erforderlig trygghet mot brandfara vinnes”* (2 kap. 12 § BS 1959:612). Enligt 58 § i BS från 1931 skulle byggnadsordningen innehålla bestämmelser som utöver BS eller i övrigt behövdes vid uppförande och inredning till *”förekommande av eldfara”*. Både 10 kap. 112 § i BS från 1931 och 7 kap. 78 § i BS från 1947 förpliktade byggnadsnämnden att vid lovprövningen tillse att byggnaden erbjöd skäligen trygghet mot brandfara. Dessa äldre bestämmelser har ingen uppdelning på personer och egendom.

I den senaste byggnadsstadgan från 1959 återfanns brandbestämmelser i huvudsak i 5 kap. 44 §. Lagrummets 1 mom. angav bland annat; *”Byggnad skall med avseende å konstruktion och inredning utföras så, att fara för brand ej blir större än som betingas av hänsyn till dess ändamål, angränsande bebyggelse och omständigheterna i övrigt”*. Innebörden av regleringen är att brandskyddet från fall till fall skall vägas mot andra hänsyn.²¹ Bestämmelsen anger vidare följande; *”Större byggnader skall, om byggnadsnämnden finner det erforderligt, uppdelas i lämpligt stora enheter genom brandsäker mur”*. Sistnämnda del av paragrafen är inte kategorisk.

Departementschefen har kommenterat 5 kap. 44 § i BS från 1959 på följande sätt: *”Hur långt kravet på åtgärder till skydd mot brand skall utsträckas, såvitt angår de särskilda byggnaderna, är en ren avvägningsfråga. Teoretiskt sätt kan kravet på säkerhet drivas hur långt som helst,*

¹⁹ Prop. 1985/86:1, sid. 488.

²⁰ Prop. 1993/94:178, sid. 100.

²¹ [Bexelius m.fl., Byggnadslagstiftningen, 5 uppl., Norstedts, sid. 459.](#)

men hänsyn måste givetvis också tagas till vad som är ekonomiskt försvarbart. Såsom förut utvecklats vid 39 §, torde den alltmera utvecklade byggnadstekniken och den under senare tid skedda upprustningen av brandväsendet leda till att de under tidigare skeden tillkomna, mycket detaljerade och rigorösa brandskyddsföreskrifterna numera i viss omfattning kan avlösas av ett system av regler, som medger ett mera nyanserat bedömande från fall till fall. Detta bör givetvis icke innebära att kravet på skydd mot brand eftersättes. Ett fullgott brandskydd är och förblir oftergivligt.”²² Departementschefen lämnar här utrymme för ekonomiska avvägningar.

Före tillkomsten av BVL föreskrev 3 kap. 6 § PBL; ”Byggnader skall ge ett tillfredsställande skydd mot olycksfall, mot uppkomst och spridning av brand och mot personskador vid brand.” Det framgår inte direkt av lagrummet eller prop. 1985:86:1 vad som avses med tillfredsställande skydd. Formuleringen torde avse skydd för byggnaden eftersom bestämmelsen sist särskilt tar upp personskydd.

Reglering av brandskydd och egendomsskydd i andra lagar

Enligt 8 § i brandlagen (1962:90) var ägare eller innehavare av byggnad, upplag eller annan anläggning skyldig att anskaffa och underhålla erforderliga brand- och livräddningsredskap och även i övrigt vidta nödiga åtgärder för att förebygga och bekämpa brand, i den mån de ej medföra oskälig kostnad. I anslutning till lagrummet angav departementschefen att brandsynemyndighet inte bör kräva säkerhetsåtgärder utöver vad som är uttryckligen föreskrivet i samband med byggnadslov eller i samband därmed prövats, såvida inte behov föreligger på grund av särskilda omständigheter. Skälet för departementschefens resonemang var hänsynen till den byggandes rättsäkerhet.²³

I 2 § till räddningstjänstlagen (1986:1102) fanns en skyldighet för stat eller kommun att vid olyckshändelser och överhängande fara för olyckshändelser hindra och begränsa skador på bland annat egendom. En sådan skyldighet förelåg endast om det med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt var påkallat. Vid fara för människors liv eller hälsa var ett ingripande alltid motiverat och avvägningen fick störst betydelse då materiella värden stod på spel enligt förarbetena.²⁴ Lagrummet motsvaras nu av 1 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, härefter benämnd LSO, och ger liksom tidigare inte något heltäckande skydd av byggnaden, framförallt inte med hänsyn till det nyss redovisade förarbetsuttalandet.

²² [Bexelius a.a. sid. 458 f.](#)

²³ [Prop. 1962:12, sid. 142.](#)

²⁴ [Prop. 1985/86:170, sid. 63.](#)

Enligt 2 kap. 2 § LSO är ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader eller andra anläggningar skyldiga att i skäligen omfattning hålla utrustning för släckning av brand. Samma krav förelåg enligt 41 § i räddningstjänstlagen.

Enligt räddningstjänstlagen kontrollerades brandskyddet genom brandsyn, vilket i LSO ersatts med tillsyn från kommunens sida. I motiven anges som exempel på brandskydd anbringande av brandvarnare, anvisningar om utrymningsvägar, anskaffning av släckutrustning etc.²⁵

I lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor, kan utläsas att ett av syftena med lagen är att begränsa skador på liv, hälsa, miljö eller egendom genom brand eller explosion vid hantering av sådana varor. Enligt motiven till lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, ska miljö ha samma betydelse som i miljöbalken, vilket innebär att lagen även syftar till begränsa följderna av sådana olyckor för egendom.²⁶ Miljö regleras också i bygglagstiftningen. Det förekommer exempelvis i portalparagrafen till PBL där bestämmelsen enligt motiven syftar på att tydliggöra naturens kretslopp och hushållning med naturresurser.²⁷ Vid planläggning ska bland annat naturvärden, goda miljöförhållanden i övrigt och en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och med energi och råvaror främjas enligt 2 kap. 2 § PBL. Enligt 4 kap. 1 § PBL ska översiktsplanen redovisa de miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om användning av mark- och vattenområden. Med miljöfaktorer avses sådant som buller, markförsurning och luftföroreningar som har betydelse för vad ett mark- eller vattenområde kan användas för. Enligt BVL 2 § p 3 ska byggnadsverk uppfylla väsentliga tekniska egenskapskrav i fråga om skydd med hänsyn till bland annat miljö. Regeln i BVL fanns tidigare i 3 kap. 5 § PBL men med den skillnaden att det då stod arbetsmiljö. Denna ändring kommenterades inte i förarbetena till BVL. I bygglagstiftningen avses med miljö naturmiljö och inomhusmiljö. Det syftar således inte på egendom.

I alkohollagens (1994:1738) 7 kap. 8 § anges att serveringsstället även skall vara lämpligt för sitt ändamål ur brandsäkerhetssynpunkt. Regeringen har betonat att det bör finnas en koppling mellan brandsäkerhetsfrågor och serveringstillstånd och att det är av särskild vikt att lokaler med serveringstillstånd alltid har ett väl fungerande brandskydd, eftersom människor som förtärt alkohol kan bete sig irrationellt och har svårare att uppfatta eventuell brandfara.²⁸ Vid tillståndsgivning skall bland

²⁵ [Prop. 1985/86:170, sid. 72.](#)

²⁶ [Prop. 1998/99:64, sid. 59.](#)

²⁷ [Prop. 1992/93:180.](#)

²⁸ [Prop. 2000/01:97, sid. 47.](#)

annat särskilt beaktas serveringsställets ändamålsenlighet. Ett av de kriterier som anges för tillståndsgivning i förarbetet, är lokalprövning. I detta ingår att lokalen ska vara godkänd av brandskydds- arbetarskydds- och hälsoskyddsmyndigheter.²⁹

Enligt arbetsmiljölagen (1977:1160) ska betryggande skyddsåtgärder vidtas mot bland annat brand enligt 2 kap. 4 §. Arbetsplatsens planering är här av fundamental betydelse för att begränsa risker tillsammans med skyddsombud, arbetsledande personal och enskilda arbetstagares uppgifter.

Enligt 3 kap 2 § ska arbetsgivaren vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall. Sådant som kan leda till ohälsa eller olycksfall ska ändras eller ersättas så att risken för ohälsa eller olycksfall undanröjs. Bestämmelsen avser löpande underhåll av exempelvis lokaler, undersökning av tekniska anordningar, utrustning och produkter samt instruktion och utbildning av personal.³⁰

Praxis

Rättsfallet, RÅ 82 2:5, handlade om skyldighet att vidta brandskyddsåtgärder för redan uppförd byggnad enligt 14 § brandlagen. Två hamnmagasin uppfördes i enlighet med beslut om byggnadslov. Vid beslutet om tillbyggnad intogs föreskrifter om brandskydd enligt lokala brandskyddsmyndighetens önskemål. Byggnadsnämnden ändrade sedan sitt bygglov och uteslöt ur detta de byggnadsvillkor som gällt inrättandet av brandskyddsanordningar i magasinets äldre delar. Brandchefen meddelade senare föreläggande om att brandskyddsåtgärder i form av brandventilatorer och flamskärmar skulle vidtas i de äldre delarna. Föreläggandet följdes inte av hamnstyrelsen. När länsstyrelsen prövade frågan hänvisade de till förarbetsuttalandena till 1962 års brandlag, vilket redogjorts för tidigare i denna framställning. Länsstyrelsen konstaterade att magasinutbyggnaden närmast färdigställdes då byggnadsnämnden beslöt ändra föreskrifterna i brandskyddshänseende. Länsstyrelsen ändrade därför inte föreläggandet. Vid avvägningen beaktade länsstyrelsen kostnaderna men bedömde att risken för spridningen av brand övervägde. Kammarrätten i Göteborg ansåg att det inte fanns fog för föreläggandet eftersom det enligt brandlagstiftningen krävs särskilda omständigheter för säkerhetsåtgärder utöver vad som föreskrivits i byggnadslovet. För att ett meddelat tillstånd ska upphävas krävs att väsentligt ändrade förhållanden inträtt. Detta även om föreläggandet ur brandteknisk synpunkt var väl motiverat. Regeringsrätten bedömde att brandskyddsåtgärder enligt föreläggandet var behövliga och betraktade dem som standardkrav. Enligt regeringsrätten förelåg inga hinder för föreläggande på grund av att brandskyddet behandlats i samband med byggnadslovsprövningen för tillbyggnaderna och instämde därmed i länsstyrelsens skäl.

²⁹ Prop. 1994/95:89, sid. 42 och 64.

³⁰ Prop. 1976/77:149, sid. 236, 253 och 256.

Motivering

Brandsäkra byggnadstekniska krav kan endast regleras utifrån bygglagstiftningen. Detta framkommer tydligt enligt förarbetena till 1962 års brandlag, vilket även präglat senare lagar som räddningstjänstlagen och LSO. Vid materiella värden styrs räddningsinsatsen utifrån avvägningar.

Det är alltså inte självklart att räddningstjänsten ska ingripa med optimala resurser när en byggnad brinner som inte hyser människor. I alkohollagen är lokalernas ändamålsenlighet kopplat till brandsäkerheten och en förutsättning för tillståndsgivning. Brandskydd i arbetsmiljölagen är till för att förebygga olycksfall. Det kan ske genom utbildning av personal, löpande underhåll av lokaler, underhåll av maskiner och utrustning. Båda dessa lagar har en tydlig fokus på att skydda personer och är inte primärt inriktade på att skydda egendom. Varken alkohollagen eller arbetsmiljölagen kan emellertid utgöra grund för nya byggnadstekniska krav. De krav som kan ställas med stöd av LSO är t.ex. krav på brandvarnare och brandsläckare. Det väsentliga i förarbetet till 1962 års brandlag är rättsäkerhetsargumentet om förutsägbarhet, d.v.s. att den som bygger ska vara förvissad om att inte åläggas ytterligare byggnadstekniska krav i framtiden. I det redovisade rättsfallet bedömde den slutliga instansen åtgärderna som motiverade. Regeringsrätten kommenterade inte närmare kravet på rättsäkerhet vilket genomsyrade kammarrättens och länsstyrelsens dom/beslut.

Det framgår av denna skrivelse att det finns flera lagar som betraktar egendom som skyddsvärt, vilket manifesterats tydligt i lagtexten till dessa. Miljö i miljöbalken innefattar även egendom till skillnad mot begreppet miljö i bygglagstiftningen. Flera av dessa lagar har tillkommit efter den nuvarande bygglagstiftningen. I förarbetena till LSO betonas att antalet olyckor måste minimeras bland annat för att mindre ska förstöras.³¹ Kanske kan detta ses som en utveckling från att egendom anses vara individens ansvar till ett samhällsansvar?

Historiskt sett har byggnadsstadgornas brandbestämmelser inte gjort någon uppdelning på personskydd respektive egendomsskydd. I anslutning till 1959 års byggnadsstadga öppnade departementschefen upp för ekonomiska avvägningar, men det är värt att uppmärksamma att denne samtidigt betonade vikten av ett fullgott brandskydd. Den nuvarande bygglagstiftningen saknar det tydliga egendomsskydd som finns i andra lagar, men stöd för att egendom har ett eget skyddsvärde finns i departementschefens uttalande om att även egendomsskador ska begränsas. Förvisso handlar det om egenskapskravet bärförmåga, men det bör kunna appliceras även på övriga egenskapskrav som gäller för byggnadsverket eftersom byggnadsverket i BVL ska betraktas som en enhet. Mot bakgrund av detta och sett i ljuset av motivuttalandena till 1962 års brandlag bör Boverket kunna reglera egendomsskydd.

³¹ [Prop. 2002/03:119, sid. 35.](#)

Slutsats

Att Boverket kan reglera egendomsskydd. Om det konstateras utifrån statistik, empiriska studier, samhällskonsekvenser m.m. att behov finns bör egendom få en tydligare position i byggreglerna till skillnad mot dagens regler som har mer personfokus.

Rättsutredning organisatoriska krav

Bakgrund

Ett tillfredsställande brandskydd baseras på flera komponenter som intern och extern organisation, byggnadstekniskt utförande, verksamhetsinriktning m.m. Exempel på intern organisation är verksamhetens egna personalresurser där personalen förutsätts aktivt agera eller samarbeta vid brand. Krav på intern organisation finns bland annat i avsnitt 5:3711, 5:3712 och 5:3541 BBR. Externa organisatoriska krav är i detta sammanhang kopplade till Räddningstjänstens medverkan och deras resurser. Sådana finns exempelvis i avsnitt 5:1 och avsnitt 5:312 BBR.

Frågeställning/syfte

Finns det stöd i bygglagstiftningen att reglera organisatorisk brandskydd i avsnitt 5 BBR?

Rättsregler med krav på organisation

Intern organisation enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

LSO och dess 2 kap. 2 § har följande lydelse; ”Ägare eller nyttjanderätts-havare till byggnader eller andra anläggningar skall i skäligen omfattning hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand eller annan olycka och i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand”. Lagrummet motsvarar 41 § i räddningstjänstlagen (1986:1102) och enligt motiven till sistnämnda författning omfattar lagrummet både åtgärder av teknisk och organisatorisk art. Anskaffande av utrustning för brandsläckning är åtgärder av teknisk art medan utbildning och information av anställda är exempel på organisatoriska åtgärder.³² Räddningsverket har i allmänt råd tolkat ”skäligen” som att systematiskt brandskyddsarbete bör bedrivas. Detta ska enligt Räddningsverket bedrivas i förebyggande syfte och rent faktiskt vid en incident, både vad gäller tekniska och organisatoriska åtgärder. Räddningsverkets ”checklista” över organisatoriska brandskyddsåtgärder består av ansvarsfördelning, utbildning, information, övningar, instruktioner och rutiner, service och underhåll, kontrollplan och dokumentation.³³

Skriftlig redogörelse för brandskyddet krävs för byggnader och anläggningar där det med hänsyn till risken för brand eller dess konsekvenser bör ställas särskilda krav på en kontroll av brandskyddet enligt 2 kap. 3 § LSO. Exempel på sådana byggnader och anläggningar är, enligt förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor, vårdinrättningar, skolor, tillfälligt boende för flera, utrymmen där många vistas tillfälligt samtidigt,

³² Prop. 1985/86:170, sid. 84.

³³ SRVFS 2004:3 Allmänna råd och kommentarer om systematiskt brandskyddsarbete.

verksamheter som innebär stor risk för uppkomst av brand eller allvarliga skador om brand uppstår, kulturhistoriska byggnader eller byggnader och anläggningar där utformningen innebär att risken för brand är stor. Räddningsverket har utfärdat föreskrifter som i detalj anger vilka som omfattas.³⁴ I dokumentationen skall de brandskyddslösningar som valts redovisas. Redovisningen kan enligt förarbetena t.ex. avse organisation, verksamhet, tekniska lösningar m.m.³⁵ Den skriftliga redogörelsen ska enligt Räddningsverkets allmänna råd ha fokus på de mest väsentliga tekniska och organisatoriska åtgärderna, exempelvis uppgifter om antalet anställda som är på plats när verksamheten är igång, planering om hur lokaler ska utrymmas i händelse av brand, vilka uppgifter personalen har i händelse av brand etc.³⁶

I 2 kap. 4 § LSO anges; ”Vid en anläggning där verksamheten innebär fara för att en olycka skall orsaka allvarliga skador på människor eller miljön, är anläggningens ägare eller den som utövar verksamheten på anläggningen skyldig att i skäligen omfattning hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra och begränsa sådana skador”. Detta lagrum handlar till skillnad mot de föregående paragraferna om särskilt farliga verksamheter och här är det organisatoriska kravet vad gäller personal tydligt angivet i lagtexten. Regeln om vem som är skyldig att vidta åtgärder ligger på den som har faktisk rådighet över egendomen samt rättsliga möjligheter att utföra vissa åtgärder enligt förarbetena.³⁷

Regleringen om organisation i LSO speglar den enskildes ansvar. Denne har enligt förarbetena, oavsett om det är en fysisk eller juridisk person, ett primärt ansvar för att skydda liv och egendom och att inte orsaka olyckor. Den enskilde skall enligt förarbetena vidta och bekosta åtgärder som syftar till att förhindra olyckor och begränsa konsekvenserna av de olyckor som inträffar.³⁸

Intern organisation enligt Arbetsmiljölagen (1977:1160)

I 2 kap. 4 § andra stycket arbetsmiljölagen anges att betryggande skyddsåtgärder skall vidtas mot skada genom bl.a. brand. Arbetsgivaren har huvudansvaret för arbetsmiljön i verksamheten, vilket framgår av 3 kap. 2 § arbetsmiljölagen, som anger att arbetsgivaren ska vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall. I 3 kap. 2a § arbetsmiljölagen regleras arbetsgivarens systematiska arbetsmiljöarbete. Enligt den paragrafen är arbetsgivaren skyldig att kartlägga risker. Denne måste bedriva fortlöpande systematiskt arbetsmiljöarbete för att bl.a. se till att olycksfall förebyggs. Arbetsmiljöverket har utfärdat föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete och allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna.

³⁴ SRVFS 2003:10.

³⁵ Prop. 2002/03:119, sid. 104.

³⁶ SRVFS 2004:4.

³⁷ Prop. 2002/03:119, sid. 53.

³⁸ Prop. 2002/03:119, sid. 35 och 50.

Av 6 § i Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete följer: ”Arbetsgivaren skall fördela uppgifterna i verksamheten på ett sådant sätt att en eller flera chefer, arbetsledare eller andra arbetstagare får i uppgift att verka för att risker i arbetet förebyggs och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås. Arbetsgivaren skall se till att de som får dessa uppgifter är tillräckligt många och har de befogenheter och resurser som behövs.” Med resurser avses enligt Arbetsmiljöverkets kommentarer t.ex. tillgänglig personal.³⁹ Enligt 6 § ansvarar arbetsgivaren för att de personer som tilldelats dessa uppgifter har tillräckliga kunskaper om bl.a. åtgärder för att förebygga ohälsa och olycksfall. Enligt 6 § skall kraven i bilaga 1 uppfyllas. Av bilaga 1 framkommer att de som arbetsgivaren enligt 6 § gett uppgifter i arbetsmiljöarbetet skall få lämna synpunkter till arbetsgivaren på bl.a. valet av de arbetstagare som behövs för att genomföra första hjälpen, brandbekämpning och utrustning.⁴⁰

Enligt 7 § i Arbetsmiljöverkets föreskrifter är det arbetsgivarens ansvar att se till att alla arbetstagare har tillräckliga kunskaper om arbetet och riskerna i arbetet för att ohälsa och olycksfall skall förebyggas. Skriftliga instruktioner skall finnas om riskerna med arbetet är allvarliga. Skriftliga instruktioner är viktiga för att veta vad som ska göras vid tillbud och olycksfall enligt Arbetsmiljöverkets kommentarer.⁴¹

Extern organisation enligt LSO

Att räddningstjänsten alltid ska ingripa i händelse av brand är ingen självklarhet eftersom det i LSO:s 1 kap. 2 § tredje stycket finns en begränsningsregel för statens och kommunens ansvar för räddningsinsatser. Enligt den bestämmelsen skall en avvägning ske mellan behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt. I förarbetena framhålls att; ”lagens syfte är att det allmänna skall hålla en organisation som kan gripa in när den enskilde inte själv eller med anlitan av någon annan kan klara av en olyckshändelse”.⁴²

Av 1 kap. 3 § LSO följer att ”Räddningstjänsten skall planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt.” Lagrummet ger enligt förarbetena uttryck för ett nationellt mål för räddningstjänsten. Målet är att räddningsinsatsen skall kunna påbörjas inom godtagbar tid och sedan genomföras på effektivt sätt. Varje kommun avgör dock själv vilka medel som bör väljas för att nå upp till den nivå som överensstämmer med målet enligt förarbetena.⁴³

³⁹ AFS 2003:4.

⁴⁰ AFS 2001:1, Bil. 1.

⁴¹ AFS 2003:4.

⁴² Prop. 2002/03:119, sid. 69.

⁴³ Prop. 2002/03:119, sid. 102.

3 kap. 8 § första stycket LSO föreskriver att kommunen skall ha ett handlingsprogram för räddningstjänst. I handlingsprogrammet skall bland annat kommunens förmåga att göra insatser anges och vilka resurser kommunen har eller avser att skaffa sig. I handlingsprogrammet ingår också en inventering och analys av risker för olyckshändelser i kommunen. Räddningstjänsten styrs alltså utifrån kommunens handlingsprogram där riskanalysen utgör en viktig faktor för utformningen av denna. I motiven till LSO finns inga riktlinjer för vilka kriterier som ska ligga till grund för riskanalysen.

Bygglagstiftningen

BVL:s 21 § föreskriver att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de närmare föreskrifter som behövs för att byggnadsverk ska uppfylla kraven enligt 2 och 2a §§ samma lag. Vilka bemyndiganden som Boverket fått av regeringen framgår av BVF. Enligt 18 § BVF får Boverket efter samråd med andra berörda myndigheter meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av 3-8 och 10-15 §§ BVF om inte någon annan myndighet enligt annan författning har rätt att meddela sådana föreskrifter.

Den inledande paragrafen till BVL stipulerar att lagen gäller tekniska egenskapskrav på byggnadsverk (byggnader och andra anläggningar). I BVL:s 2 § p 2 anges att byggnadsverk ska uppfylla väsentliga tekniska egenskapskrav i fråga om säkerhet i händelse av brand. Liknande skrivelse finns i BVF:s 4 § där det handlar om hur byggnadsverket är utfört och projekterat. Det är alltså kraven på byggnadsverket eller husets funktion som är målet.⁴⁴ Innan BVL och BVF:s tillkomst fanns regler om brandskydd i PBL:s 3 kap. 6 §. Det lagrummet föreskrev; ”Byggnader skall ge ett tillfredsställande skydd mot olycksfall, mot uppkomst och spridning av brand och mot personskador vid brand”. Enligt förarbetena till den paragrafen innebar bestämmelsen att krav kan ställas på t.ex. brandsektionering av byggnader, utrymningsvägar och vissa brandtekniska klasser på väggar och taks ytskikt.⁴⁵ Däremot anges inte personalresurser som exempel.

Motivering

Både LSO och arbetsmiljölagen föreskriver intern organisation som en del av brandskyddet. I LSO begränsas det interna organisationskravet genom skälighetsbedömningen. Organisation *kan* enligt förarbetena till LSO ingå i den skriftliga dokumentationen som krävs för riskbyggnader och riskanläggningar, men den utgör inget måste. Ett starkare krav på intern organisation finns istället i arbetsmiljölagen genom arbetsgivarens fortlöpande systematiska arbetsmiljöarbete. Personaltätheten varierar beroende på verksamhetens karaktär, framförallt där denna styrs av olika lagar eller genom politiska beslut. Att byggreglerna då ska kunna binda

⁴⁴ Principer för BBR-revideringar, sid. 21.

⁴⁵ Prop. 1985/86:1, sid. 490 f.

upp en verksamhet genom krav på intern organisation framstår därför som orealistiskt och mindre lämpligt, även om LSO:s krav på organisation inte är tillfredsställande. Intern organisation är istället något som bör uppfyllas utifrån arbetsmiljölagen.

Av redogörelsen ovan framgår att varje kommun väljer sin väg för att kunna utföra en effektiv räddningsinsats eller nå upp till de nationella målen. Det finns inga parametrar för riskanalysen som ingår i handlingsprogrammet och som utgör grund för Räddningstjänstens struktur. Med hänsyn till dessa olika och svårbedömbara förutsättningar i kommunerna bör inte externa organisatoriska krav ingå i Boverkets byggregler. Detta ska även ses i ljuset av att räddningstjänstens insats är subsidiär i förhållande till den enskildes ansvar.

BVL och BVF innehåller bestämmelser om tekniska egenskapskrav vid uppförande, ändringar och underhåll av byggnader och andra anläggningar. Vid projektering dimensioneras byggnadsverket för ett visst antal personer, men i projekteringen ingår inte att reglera deras handlande eller kompetens. I BVL och BVF uppställs inga krav på dem som befinner sig i byggnadsverket. Ramen för Boverkets föreskriftsrätt är således de tekniska egenskapskraven på själva byggnadsverket, vilken även till viss del stöds av förarbetena genom exemplifiering av typiska egenskapskrav som kan uppställas på byggnadsverket. Det är byggnadsverkets som är det fundamentala, inte aktörerna i den eller utanför den. Till skillnad mot LSO och arbetsmiljölagen är BVL och BVF inte inriktade på att påverka ett agerande hos människor.

Slutsats

Att Boverket inte har formellt stöd för att reglera organisatoriska krav i BBR. Konsekvenserna av att Boverket underlåter att reglera organisatoriska krav får fastställas i en konsekvensutredning.