

Specifika frågor om BBR

Inledning och läsanvisningar

Denna promemoria innehåller kunskapsunderlag för en översyn av Boverkets bygg- och konstruktionsregler. Promemorian ger förslag på vad som behöver ses över för att modernisera och förenkla regelverket.

Promemoria är ett internt arbetsmaterial.

Allmänt om BBR

I Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd, BBR, utvecklar Boverket de grundläggande utformningskrav och tekniska egenskapskrav på byggnader som ställs i plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och i plan- och byggförordningen (2011:338), PBF.¹

Genom bindande föreskrifter och allmänna råd i BBR preciserar Boverket lagens och förordningens regler. Dessa överordnade regler kan exempelvis vara så utformade att en kravnivå endast beskrivs som att ”oacceptabel risk” för hälsan inte får uppstå för vissa personer² eller att en viss funktion ska finnas ”i skäligen utsträckning”³. Det blir då en uppgift för BBR att närmare ange vilka krav som ska ställas för att sådan oacceptabel risk inte ska uppstå och vilken utsträckning som är skäligen.

¹ Ett undantag från detta utgör egenskapskravet avseende bärförmåga, stadga och beständighet i 3 kap. 7 § PBF, vilket inte preciseras i BBR utan i en separat författning, se avsnittet ”EKS” nedan.

² Se t.ex. 3 kap. 13 § PBF skydd mot om buller.

³ Se t.ex. 3 kap. 1 § PBF om krav på avskiljbara utrymmen för vissa bostadsfunktioner.

Ett flertal ändringar har under de senaste åren gjorts i BBR för att förenkla reglerna för byggande. Dessa beskrivs i rapporten ”Genomförda regelförenklingar i BBR och EKS”.

Ofta är det dock så att det inte skulle innebära någon regelförenkling att ta bort befintliga regler i BBR, eftersom de överordnade kraven i PBL och PBF då ändå skulle komma att kvarstå. Ett upphävande av regler i BBR skulle i så fall kunna leda till ökad osäkerhet hos den som tillämpar reglerna om vad som gäller, t.ex. om vad som avses med begrepp som ”oacceptabel risk” och ”i skälig utsträckning” i lagen och i förordningen.

Vissa konkreta krav på byggnader följer direkt av lag eller förordning och regleras således inte i BBR. Ett exempel på detta är kravet på hiss i byggnader med tre eller flera våningar, vilket följer av 3 kap. 4 § PBF.

Närmast nedan behandlas några specifika frågor om en del av avsnitten i BBR.

Byggregler – en historisk översikt

Boverket och dess föregångare Byggnadsstyrelsen och Planverket har gett ut byggregler från 1940-talet och framåt. Reglerna har varit föreskrifter, allmänna råd, anvisningar och råd. En del regler har varit detaljkrav som preciserar hur man ska bygga medan andra har varit funktionskrav, det vill säga krav på att en viss funktion för byggnaden ska uppnås och sätten att nå dit kan vara flera. En historisk redovisas i rapporten ”Byggregler - en historisk översikt från BABS till BBR 23”.

Tillgänglighet, bostadsutformning, rumshöjd och driftsutrymmen (BBR avsnitt 3)

Var ställs kraven på tillgänglighet och användbarhet?

PBL och PBF ställer krav på tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

BBR innehåller föreskrifter och allmänna råd.

Det hjälper inte att göra undantag från BBR, byggnaderna ska ändå vara tillgängliga enligt PBL och PBF.

Krav på när hiss ska finnas

Kravet på när hiss ska finnas finns på förordningsnivå, inte i BBR.

Var ställs kraven på bostadsutformning?

Krav på avskiljbarhet för kök

Krav på avskiljbarhet för kök finns i PBF. Tillämpningsföreskrifter finns i BBR.

I BBR har bedömning gjorts att mindre bostäder kan undantas från kravet, men det är inte skäligt att undanta större bostäder.

Det hjälper inte att ta bort kravet från BBR, kök ska ändå vara avskiljbara i skälig utsträckning enligt PBF.

Krav på balkong

Det finns ingen föreskrift med krav på balkong i BBR. Däremot finns ett allmänt råd i avsnitt 3:22 som anger att en balkong, uteplats eller liknande utrymme ”bör finnas i anslutning till bostaden”.

Det allmänna rådet kan hänföras till den grundläggande bestämmelsen i 8 kap. 1 § 1 PBL om att en byggnad ska vara lämplig för sitt ändamål. Det kravet utvecklas i 3 kap. 1 § PBF, där det anges att en byggnad i skälig utsträckning ska ha utrymmen för vissa uppräknade funktioner för att uppfylla lagens krav. I uppräknningen av funktioner sägs dock inget om balkong eller uteplats.

Boverkets bemyndigande att skriva föreskrifter om utformningskrav i fråga om lämplighet för ändamålet finns i 10 kap. 3 § PBF. Bemyndigandet anger att Boverket får ”meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av bestämmelserna om ... utformningskrav avseende lämplighet i 3 kap. 1 §”. Eftersom balkonger eller uteplatser inte ingår bland kraven i den bestämmelsen torde Boverket inte ha bemyndigande att skriva bindande föreskrifter om balkonger.

Däremot kan Boverket skriva allmänna råd om sådant som ryms inom myndighetens verksamhetsområde. Det gällande allmänna rådet om balkong eller uteplats får betraktas som ett allmänt råd direkt till bestämmelsen i PBL. Kopplingen till denna bestämmelse är dock svag. Bland annat mot bakgrund av det, kan det finnas skäl för Boverket att överväga om det finns anledning att ta bort det allmänna rådet.

Svensk standard

När det gäller bostadsutformning och tillgänglighet hänvisas i de allmänna råden i BBR till Svensk Standard SS 91 42 21:2006 normalnivå. Det är mycket lite i denna standards normalnivå som driver upp lägenhetsstorleken i onödan. Det finns dock delar av standarden som skulle behöva ses över och moderniseras. Det bedrevs en omfattande bostadsforskning i Sverige under efterkrigstiden fram till byggandets avreglering 1992, men har under senare tid varit ett eftersatt område. En färsk bostadsanvändningsstudie behövs.

Bostadsutbudet och lägenheters planering i nybyggnation bygger fortfarande till stora delar på de riktlinjer som var aktuella för svenska hushåll för fyrtio år sedan. Dessa riktlinjer har sin utgångspunkt i en sammansättning, åldersstruktur och storlek av hushåll som förändrats under de senaste åren. Hushållsstrukturen och dess behov av areor för nya och förändrade funktioner ser annorlunda ut idag. Det fattas aktuella, heltäck-

ande forskningsfakta kring bostadsanvändning, men vi vet att samhället har förändrats och att det påverkar bostadsanvändningen och borde påverka bostadsutformningen.

Rummens funktioner och dess användning har ändrats. Bland annat har gemensamma aktiviteter som till exempel Tv-tittande eller datoranvändning i många fall flyttat in i familjens olika sovrum. Vi har kanske därför andra behov när det gäller dessa aktiviteter. I bostadsutformningsstandarden finns enbart plats för två olika sorters arbetsplatser och plats för en stor ”tjock-TV”.

Köken används på andra sätt. Delarna som avser inredningslängder för kök kan upplevas som otidsenliga då till exempel själva matlagningen och köksutrustningen har förändrats och köken används i större utsträckning för samvaro.

Det har även hänt mycket med utvecklingen av förvaring i bostaden sedan den delen av standarden utformades. Bokhyllor eller förvaringsmöbler innehåller kanske annat än det de var tänkta för, eller har till och med försvunnit från vardagsrummet.

Det pågår även en diskussion kring i vilken utsträckning man bör reglera och vad som ska regleras när det gäller bostadsutformning.

Forskning om bostadens mått och funktioner

Centrum för boendets arkitektur på Chalmers initierar ett forskningsprogram om bostadens mått och funktioner. Mycket av kunskapen som finns idag är framtagen genom forskning och utredning på 1940-, 50 och 60-talet. I dagens hushåll, demografi och nya tekniker finns betingelser i människors vardag som krockar med ålderstigna delar av bostadsnormerna. Man vill bland annat utveckla forskningen med att använda experimentbyggnadsprojektet HSB Living Lab som ger stora möjligheter till fullskaleförsök av många olika slag.

Putsade enstegstätade ytterväggar med träregelstomme (BBR avsnitt 6:5 Fukt)

Under slutet av 1970-talet utvecklades en typ av produkter bestående av puts på värmeisolering. Produkterna utvärderades och fick stor positiv betydelse som tilläggsisolering på murade stenhus.

Under 1990-talet började denna typ av produkter också användas på nyproducerade hus med ytterväggar av träregelstomme. Det var en energi- och kostnadseffektiv lösning som fick sitt stora genombrott under byggboomen under början av 2000-talet.

Skadeutredare upptäckte dock systematiska fuktskador i putsade hus med ytterväggar av träregelstomme och problemet med fuktskador blev allmänt känt 2007.

Boverket klargjorde våren 2009 att ”Väggkonstruktionen är felaktig och uppfyller inte de krav som samhället ställer på byggnaders fuktsäkerhet”.⁴

Boverket valde att styra upp situationen genom att i Boverkets författningssamling 2014:3 (BBR 21) ändra ett allmänt råd till en föreskrift för att förtydliga kravet på fuktsäkerhet hos ytterväggar, samt ett nytt allmänt råd med tre villkor som bör uppfyllas för väggar på träregelstomme. Syftet var att ta tillvara de bra egenskaperna hos denna typ av vägg, som att den är energieffektiv och ekonomisk, och samtidigt få branschen att förbättra fuktsäkerheten.

Materialbranschen har nu utvecklat sina produkter i linje med regeländringen och Murnings- och putsentreprenörerna (SPEF) har tagit regeländringen i BBR till sig genom en 10-årig funktionsgaranti om att fukt genom fasadbeklädnaden inte ska nå fuktkänsliga byggnadsdelar.

Utrustning för fastbränsleeldning (BBR avsnitt 6:7 Utsläpp till omgivningen)

Boverket har föreslagit skärpningar i kraven på verkningsgrad samt utsläpp från byggnader med utrustning för fastbränsleeldning (avsnitt 6:741). Syftet med förslaget är att, så långt möjligt, tidigarelägga krav i nivå med EU:s ekodesignreglering som börjar tillämpas 2020 för fastbränslepannor och 2022 för rumsvärmare. Ändringarna föreslås träda i kraft 1 april 2017 och är för tillfället (oktober 2016) föremål för EU-anmälan som teknisk föreskrift enligt direktiv (EU) 2015/1535.

Förslagen till föreskriftsändringar har sin grund i Boverkets rapport 2016:6 Småskalig vedeldning. Rapporten är i sin tur Boverkets svar på ett återrapporteringskrav i verkets regleringsbrev för budgetåret 2015 att föreslå åtgärder för ett tidigare införande av kravnivåerna i EU:s ekodesignreglering för fastbränslepannor och rumsvärmare.

För fastbränslepannor föreslås att nya krav införs på utsläpp av partiklar och koldioxid (CO). Det nu gällande kravet på utsläpp av organiskt bundet kol (OGC) skärps. Utsläppskraven läggs i nivå med ekodesign.

För rumsvärmare föreslås en skärpning avseende de parametrar som omfattas av standardernas bedömningsmetoder nämligen utsläpp av CO och verkningsgrad. Kravet på CO-utsläpp läggs i nivå med EU:s ekodesignkrav och breddas till att omfatta fler produktgrupper av rumsvärmare. Regleringen kring verkningsgrad får formen av en föreskrift istället för ett allmänt råd.

Utveckling av brandskyddsavsnittet i BBR

Brandskyddsreglerna har sedan 1994 varit föremål för många förändringar. Det beror främst på införandet av verksamhetsklasser för bedömning av brandskyddsbehovet,

⁴ Boverket informerar 2009:3, 2009-05-15.

krav på brandskyddsdocumentation, regler om utrymningsdimensionering, införandet av analytisk dimensionering som alternativt sätt att uppfylla brandskyddskraven samt EU-harmonisering.

BBR

I och med att funktionsbaserade regler infördes i BBR 1 1994 minskades regelmassan kraftigt i förhållande till tidigare regler i Boverkets nybyggnadsregler, NR. Systemet med brandklasser för brandmotstånd (EI 60 m.fl.) som följde det då kommande europeiska systemet infördes. Dessa klasser för konstruktioner tar inte hänsyn till om ingående materialen är brännbara eller inte. Det innebar att trähus nu kunde byggas i obegränsat antal våningar så länge funktionsreglerna uppfylldes. Ett annat nytt krav var att alla nya byggnader skulle ha en brandskyddsdocumentation som beskriver brandskyddets utformning.

I BBR 7 1998 infördes brandvarnare som krav i bostäder. Anledning till att det inte reglerats i BBR tidigare var en diskussion om brandvarnare skulle anses som en del av byggnaden eller inte och om man i så fall skulle ställa krav på fasta nätanslutna brandvarnare.

Efter flera år av förstudier och utredningar kring de juridiska ramarna om möjligheten att reglera egendomsskydd vid brand, organisatoriskt brandskydd med mera trädde en omfattande förändring av hela brandskyddsavsnittet i BBR 19 i kraft den första januari 2012. Den stora nyheten var att ett system med verksamhetsklasser (Vk) infördes. Det innebär att en byggnad ska delas in i en eller flera verksamhetsklasser beroende på om personer förväntas vara vakna, har god lokalkännedom och har förmåga att utrymma på egen hand samt om det finns särskilda brandrisker. Utifrån verksamhetsklass ställs sedan kraven på brandlarm, sprinkler, nödbelysning m.m. En stor nyhet är att vattensprinkler för första gången blir ett krav i BBR för vissa verksamhetsklasser som t.ex. sjukhus. Utrymningsdimensionering arbetas också in i brandskyddsreglerna, främst som allmänna råd, och gör att det nya brandavsnittet i BBR ökar i ganska stor omfattning. Motivet var att undvika otydlig reglering och samla alla brandregler från Boverket i ett och samma regelverk.

Tillhörande allmänna råd BBRAD och BBRBE

I BBR 19 avskaffades också möjligheten till så kallad alternativ utformning. Istället ska alla de nu genomgångna funktionskraven i föreskriftsform i BBR uppfyllas. Allmänna råd kan däremot uppfyllas på alternativa sätt eller med alternativa metoder och detta kallas för analytisk dimensionering i avsnittet om brandskydd i BBR. Hur analytisk dimensionering ska verifieras samt lämpliga ingångsvärden till beräkningsmetoder m.m. samlades i ett eget allmänt råd kallat BBRAD.

En viktig ingångsparameter vid brandskyddsprojektering är vilken brandbelastning (energi per golvarea) som finns i byggnaden, då det bestämmer kraven på brandtek-

niskt avskiljande konstruktioner och bärförmåga vid brand. Tidigare rapport om brandbelastning arbetas därför om till ett allmänt råd BBRBE som var klart 2013.

EU-harmonisering av brandklasser

EU-harmonisering inom brandområdet har bland annat skett när det gäller brandmotstånd (resistance to fire), ytskiktets brandreaktion (reaction to fire) och kablar. En brist är att det saknas möjlighet att CE-märka fasaders brandegenskaper vilket gör det svårt att importera utländska fasadsystem om inte dessa provas enligt svenska regler (SP-fire 105).

BBR:s krav i fråga om buller har sin grund i PBL:s krav på byggnaders bullerskydd (BBR avsnitt 7)

BBR:s krav i fråga om buller har sin grund i PBL:s krav på byggnaders tekniska egenskaper. Kraven, som hanteras inför startbeskedet, avser bullerförhållandena inne i byggnader men däremot inte bullerförhållandena utanför byggnader.

Vid sidan av dessa regler finns det även bestämmelser som rör bostäders orientering mot s.k. tyst sida. Dessa finns inte i BBR utan i förordningen (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader. Trafikbullerförordningen är meddelad med stöd av 9 kap. 12 § miljöbalken.

Av trafikbullerförordningen framgår att den ska tillämpas vid bedömning av om kravet på förebyggande av människors hälsa i 2 kap. 6 a § PBL uppfylls vid planläggning och i bygglovsärenden. Trafikbullerförordningen anger ljudnivåer som inte bör överskridas utomhus vid fasad och på uteplatser. Om dessa nivåer likväl överskrids anges att minst hälften av bostadsrummen i en bostad bör vara vända mot en sida där vissa angivna ljudnivåer inte överskrids vid fasaden.

Utan att utgöra utformningskrav i PBL:s mening påverkar trafikbullerförordningen i praktiken nya bostäders planlösning, genom att riktvärdena får en styrande effekt på hur bostäder utformas för att tillräckligt stor del av varje bostad ska vara vänd mot den s.k. tysta sidan. Om enkelsidiga lägenheter inte kan förläggas mot den bullriga sidan, blir det svårare att utforma planlösningar i flerfamiljshus med många smålägenheter. En följd av detta blir att utvecklingen drivs mot att det byggs fler större lägenheter och färre små lägenheter.⁵

Den eventuella hämmande effekt som dessa bestämmelser kan ha på byggandet av nya bostäder kan inte undanröjas genom ändringar i BBR.

⁵ Den ljudnivå som enligt förordningen inte bör överskridas vid fasaden är dock något högre för bostäder om högst 35 m².

Energihushållning (Avsnitt 9 BBR)

Avsnitt 9 i BBR innehåller föreskrifter och allmänna råd till 3 kap. 14§ och 3 kap 15§ första stycket PBF om energihushållning.

En stor del av den nationella regleringen kring energi har sin grund i direktiv från den europeiska kommissionen. Inte mindre än fem direktiv styr på olika sätt medlemsländernas arbete med energieffektivisering. Direktivet om byggnaders energiprestanda⁶ reglerar byggnader och där ställs krav på medlemsstaterna att ta fram minimikrav för byggnaders energiprestanda. I den revidering som direktivet genomgick 2010 infördes nya krav på medlemsländerna att ta fram regler kring så kallade nära nollenergibyggnader. Syftet med regleringen är att kraftfullt driva på arbetet med energieffektivisering i byggnader. Kraven som ställs på byggnader ska utformas så att de är kostnads-optimala enligt en metod som redovisas i direktivet och reglerna ska ses över åtminstone vart femte år.

Reglerna i BBR om byggnaders energianvändning omfattar den energi som vid normalt brukande, under ett normalår behöver levereras till en byggnad (oftast kallad köpt energi) för uppvärmning, komfortkyla, tappvarmvatten och byggnadens fastighetse-nergi. Utöver detta finns krav på effektiv elanvändning, genomsnittlig värmegenomgångskoefficient och klimatskärmens lufttäthet. Därutöver finns krav på värme-, kyl- och luftbehandlingsinstallationer och på styr- och reglersystem samt krav vid ändring av byggnader.

Styrningen genom direktiven är omfattande och även om det finns viss möjlighet för Sverige som enskild nation att utforma regler är detta utrymme begränsat. Under de senare åren har kommissionens uppföljning blivit mer omfattande och i frågor som handlar om t ex verifieringsmetoder har kommissionen tydligt visat hur de anser att vi bör utforma kraven.

Nära-nollenergikrav ska införas i Boverkets byggregler, BBR avsnitt 9 Energihushållning

I början av 2017 var förslag på nya föreskrifter om nära-nollenergibyggnader på remiss. Tiden för att lämna synpunkter på förslaget gick ut den 24 februari. Boverket fick in cirka 140 remissvar på förslaget. Drygt 80 remissinstanser stöder förslaget både med och utan ytterligare kommentarer, cirka 35 avstyrker med motivering och ett tjugotal har avstått från att lämna synpunkter. Kommentarererna handlar främst om primärenergifaktorerna och systemgränserna men också om de geografiska justeringsfaktorerna och när i tiden remissinstanserna anser att reglerna bör träda i kraft.

Ändringarna i plan- och byggförordningen, som definierar det övergripande ramverket för nära-nollenergibyggnader, träder i kraft den 1 april 2017. Tillämpningsföreskrif-

⁶ EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2010/31/EU av den 19 maj 2010 om byggnaders energiprestanda

terna genom ändringar i BBR planeras träda i kraft den 1 juni 2017. Ändringarna i BBR planeras att införas med ett års övergångstid. Det innebär att nu gällande regler i BBR om energihushållning⁷ kommer att kunna tillämpas fram till den 1 juni 2018.

⁷ BFS 2011:6 med ändringar till och med BFS 2016:13.