



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

I skälig omfattning

Ett urval av överklagade tillsynsärenden om
brandskydd

MSB:s kontaktperson:
Malin Vestin, 010-240 52 43

Publikationsnummer: MSB781 – april 2015
ISBN: 978-91-7383-511-4

Innehållsförteckning

1	Inledning	8
1.1	Allmänt.....	8
1.2	Syfte.....	8
1.3	Läsanvisning	8
1.4	Rättspraxis och slutsatser av beslut/domar.....	8
2	Grundläggande frågor	10
2.1	Liv och hälsa samt egendom och miljö	10
2.2	Den enskildes och samhällets ansvar.....	11
2.3	Skälig omfattning	11
2.4	Särskilda omständigheter.....	12
3	Tillsynsprocessen med överklagan	15
3.1	Begreppet tillsyn.....	15
3.2	LSO och tillsyn.....	15
3.3	Överklagan	16
4	Formella frågor i ärendehantering	17
4.1	Tillsynsför rättaren - delegation	17
4.2	Kommunikation, samråd m.m.....	18
4.3	Mottagare av föreläggande	18
4.4	Brister i utredning av ärenden	19
4.5	Sammanfattning om ärendehantering	20
5	Enskild – samhället, ansvarsfördelning	21
5.1	Brandvattenförsörjning.....	21
5.2	Tillgång till stegutrustning för alternativ utrymning	24
5.3	Utrustning för räddningsinsats	25
5.4	Sammanfattning enskild - samhället.....	27
6	Vårdmiljöer och särskilda boenden m.m.	28
6.1	Vårdformer grundat på olika lagstiftningar	28
6.2	Kort historik av byggbestämmelser för vårdanläggningar.....	29
6.3	Tvångs- och skyddsåtgärder inom vården	30
6.4	Serviceboende, gemensamhetsboende och liknande - exempel	31
6.5	Sjukhus, boenden inom socialtjänsten och liknande.....	41
6.6	Vårdcentraler, förskolor och liknande	51

6.7	Sammanfattning vårdmiljöer och särskilda boenden m.m.	52
7	Hotell m.m.	54
7.1	Lag, föreskrifter, allmänna råd m.m.	55
7.2	Hotell - exempel	55
7.3	Sammanfattning hotell	63
8	Publika lokaler	65
8.1	Kyrkor, kulturbyggnader m.m.	65
8.2	Samlingslokaler, restauranger och pubar	69
8.3	Övriga publika lokaler	73
8.4	Sammanfattning publika lokaler	74
9	Bostadshus och äldre centrumbebyggelse	77
9.1	Bostadshus och äldre centrumbebyggelse - exempel	77
9.2	Sammanfattning bostadshus och äldre centrumbebyggelse	85
10	Industri, lager och liknande näringsverksamhet	87
10.1	Industri, lager och liknande näringsverksamhet - exempel	87
10.2	Sammanfattning industri m.m.	91

Kompletteringar och ändringar, april 2015

Följande kompletteringar och rättelser har genomförts sedan förra utgåvan:

- All text i dokumentet har setts över och en del rättelser, tillägg och förtydliganden har gjorts. Olika kapitel har bearbetats olika mycket. Större revideringar (med undantag från nya ärenden som redovisas nedan) har gjorts i följande kapitel/avsnitt (vissa avsnitt har tagits bort eller flyttats, vilket gör att avsnittens numrering skiljer sig från tidigare utgåva, angivelserna nedan gäller för utformningen i denna upplaga):
 - Avsnitt 1.4
 - Kapitel 2
 - Avsnitt 4.3 (nytt ärende om vilken part krav kan riktas mot)
 - Avsnitt 4.5
 - Avsnitt 5.3
 - Avsnitt 6.1 – 6.3
 - Avsnitt 6.5 (endast förtydligad kommentar till ärendet om Sjukhem i Ånäset, Robertsfors kommun)
 - Avsnitt 6.7
 - Avsnitt 7.1
 - Avsnitt 9.2

- Hänvisningar till lagstiftningar m.m. som ändrats sedan förra upplagan har reviderats.

- 10 nya ärenden har lagts till i dokumentet. Följande ärenden är nya för denna upplaga:

Kapitel 6

- Blåkklockan i Rusksele, Lycksele kommun (avsnitt 6.4)
- HVB-hem för ensamkommande flyktingbarn, Forshaga kommun (avsnitt 6.4)
- Seniorboendet Blombacka, Borås kommun (avsnitt 6.5)
- Äldreboendet Ömheten, Skellefteå kommun (avsnitt 6.5)
- Götaholms äldreboende, Göteborgs Stad (avsnitt 6.5)

Kapitel 7

- Snibbens vandrarhem, Härnösands kommun (avsnitt 7.2)
- Villa Maritime, Kungälv kommun (avsnitt 7.2)

Kapitel 9

- Flerbostadshus Heden, Göteborgs Stad (avsnitt 9.1)
- Flerbostadshus Lunden, Göteborgs Stad (avsnitt 9.1)
- Flerbostadshus Falunhus 11, Faluns kommun (avsnitt 9.1)

Sammanfattning

Detta dokument grundar sig på överklagade ärenden från kommunernas tillsyn över den enskilde enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO). Ett urval av överklagade ärenden, totalt 38 ärenden, redovisas närmare i kap 6-10. Kapitlet *Vårdmiljöer och särskilda boenden m.m.* har fått det största utrymmet på grund av att många frågor ställs just inom detta område. Fördelningen av ärenden mellan områdena är följande:

- Vårdmiljöer och särskilda boenden m.m. (15 ärenden)
- Hotell (6 ärenden)
- Publika lokaler (7 ärenden)
- Bostadshus och äldre centrumbebyggelse (7 ärenden)
- Industri, lager och liknande näringsverksamhet (3 ärenden)

Utöver dessa ärenden finns i kapitel 2-5 hänvisningar till beslut i länsstyrelser och domar i förvaltnings- och kammarrätter.

Bestämmelserna i LSO syftar till att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor. Vidare ska ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader eller andra anläggningar i skälig 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.

De studerade ärendena visar att förelägganden i huvudsak berör brister och åtgärder kopplat till liv och hälsa. Endast ett fåtal ärenden berör egendomsskydd och det finns inget känt överklagat ärende som berör miljö.

En generell slutsats som kan dras är att den enskildes skyldighet är omfattande när det gäller personsäkerheten. Det är endast undantagsvis en prövningsinstans har undanröjt krav som gällt personsäkerhet. I några fall har det dock efterfrågats alternativa lösningar till de krav på åtgärder som lämnats.

När en byggnad eller anläggning har uppförts enligt bygglov efter de bestämmelser som gällde vid uppförandet förväntas att det ska finnas ett godtagbart brandskydd och att det inte behöver ändras. I vissa fall kan det dock finnas särskilda omständigheter som gör att det är skäligt med en högre brandskyddsnivå än den som gällde vid uppförandet. I kapitel 2 diskuteras begreppet särskilda omständigheter och det ges exempel på vad det kan vara. Där kommenteras även två viktiga domar från Regeringsrätten där rätten funnit att det inte kan ses som något hinder att meddela förelägganden även om brandskyddsfrågorna behandlats vid bygglovsprövningen.

1 Inledning

1.1 Allmänt

Detta dokument grundar sig på överklagade ärenden från kommunernas tillsyn över den enskilde enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO). En inventering av överklagade ärenden har genomförts för att få ett underlag för vissa slutsatser om skälighet med mera. Inventeringen omfattar i huvudsak ärenden från mitten av 1980-talet till år 2014. Ärenden som behandlar rengöring och brandskyddskontroll har inte behandlats. Drygt 200 överklagade ärenden har studerats. För merparten av dessa ärenden har MSB (Räddningsverket före 2009-01-01) lämnat synpunkter.

1.2 Syfte

Syftet med dokumentet är att ge kommunerna vägledning i deras tillsynsverksamhet enligt LSO. Under många år har det funnits önskemål från kommunerna om olika typer av vägledning i tillsynsverksamheten, särskilt om vad som är skälig brandskyddsnivå. Dokumentet kan utöver vägledning för den kommunala tillsynsverksamheten även ha ett värde för länsstyrelser samt ägare och nyttjanderättshavare.

1.3 Läsanvisning

Dokumentet är i stort uppdelat i två avdelningar. I kapitel 1 – 5 tas frågor upp som är av allmängiltig karaktär. I kapitel 6 – 10 redovisas överklagade ärenden.

Läsare av dokumentet rekommenderas att studera kapitel 1 – 5 innan en genomgång av de redovisade ärendena i kapitel 6 – 10 görs. I kapitel 1 – 5 tas frågor upp som bland annat berör frågor om rättspraxis, skälig omfattning, särskilda omständigheter, tillsynsprocessen med överklagan, vissa formella frågor samt ansvarsfördelning mellan den enskilde och samhället. I detta sammanhang är det särskilt viktigt att studera det som redovisas i kapitel 1.4 om hur beslut och domar från länsstyrelser och domstolar ska tolkas.

1.4 Rättspraxis och slutsatser av beslut/domar

Rättspraxis är ett samlingsbegrepp för de rättsliga avgöranden i framförallt domstolar, som anses vara en rättskälla och således utgöra vägledning för avgöranden av kommande fall. Ett rättsfall vars avgörande blir rättspraxis kallas prejudikat. I första hand är det domar från Högsta förvaltningsdomstolen och Regeringsrätten som anses prejudicerande, men även domar från hovrätter och kammarrätter kan ha ett visst prejudikatvärde. Rättspraxis som bygger på överklagade ärenden från LSO (tidigare räddningstjänstlag/brandlag) är begränsad.

De ärenden som behandlas i dokumentet bygger i huvudsak på beslut i länsstyrelser och på domar i länsrätter, förvaltningsrätter och kammarrätter. Det finns därför anledning att påpeka att i de ärenden som redovisas måste skäligheten i varje enskilt fall kopplas till de omständigheter som gäller i det aktuella fallet. De erfarenheter och slutsatser som kan dras av domarna får endast ses som stöd eller vägledning vid bedömning. Några få mål från Regeringsrätten, som kan ses som prejudicerande, redovisas i dokumentet.

Ärendegången vid överprövning – då och nu

Fram till år 1971 överklagades ett beslut i en länsstyrelse direkt till Regeringsrätten. Mellan åren 1971 -1996 överklagades ett beslut i en länsstyrelse till kammarrätten och därefter till Regeringsrätten. Från den 1 maj 1996 var överklagningsgången sådan att ett beslut i en länsstyrelse överklagades till länsrätten och därefter till kammarrätten och sist till Regeringsrätten. Den 15 februari 2010 ersattes länsrätten av förvaltningsrätten, och den 1 januari 2011 ersattes Regeringsrätten av Högsta förvaltningsdomstolen. Det betyder att information om vilket år som en domstol hanterat ett ärende har viss betydelse för värdet i en dom. Det är nödvändigt att ha dessa fakta i åtanke vid läsning av de slutsatser som lämnas i dokumentet. En bild över ärendegången i dagens prövningsinstanser ges nedan.



2 Grundläggande frågor

Det finns ett antal lagstiftningar som reglerar brandskydd i byggnader. Detta dokument har i huvudsak fokus på brandskyddsfrågor kopplat till lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, LSO, och några viktiga aspekter ur lagen diskuteras i de följande avsnitten i detta kapitel.

Förutom LSO kan även följande lagar och bestämmelser särskilt uppmärksammas:

Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor

Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer om systematiskt brandskyddsarbete (SRFS 2004:3).

Statens räddningsverks föreskrifter om skriftlig redogörelse för brandskyddet (SRVFS 2003:10)

Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer om skriftlig redogörelse för brandskyddet (SRVFS 2004:4)

Plan- och bygglag (2010:900), PBL.

Plan- och byggförordning (2011:338), PBF.

Lag (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m.

Boverkets byggregler, BBR 21 (BFS 2014:3)

Grundförfattningen av Boverkets byggregler, BBR 1 (BFS 1993:57) trädde i kraft den 1 januari 1994. BBR har därefter reviderats tjugo gånger fram till dagens BBR 21. Före BBR fanns Boverkets nybyggnadsregler, BFS 1988:18. Tidigare byggbestämmelser är SBN 1980, SBN 1975, SBN 1967, BABS 1960, BABS 50 och BABS 46.

Under respektive kapitel (6-10) anges om det finns ytterligare reglering och rapporter m.m. som är relevant att studera.

2.1 Liv och hälsa samt egendom och miljö

Bestämmelserna i LSO syftar till att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor (LSO 1 kap 1 §). Detta innebär att tillsyn och annan verksamhet enligt LSO ska omfatta liv och hälsa, egendom samt miljö.

Från den redovisning som kommunerna årligen lämnar över sin verksamhet enligt LSO går det till viss del att utläsa vilka brister som är vanligast i samband med tillsyn. Sammanställningen för år 2013 visar att en stor del av bristerna är relaterade till det organisatoriska brandskyddet, exempelvis verksamhetens organisation i händelse av brand, personalens kunskap och förmåga, samt systematisk egenkontroll. Därefter finns påtalade brister som berör utrymningssäkerhet och brandcellsgränser. Den övervägande delen av bristerna

är relaterade till personsäkerhet, och det finns i sammanställningen endast enstaka exempel på brister som är direkt kopplade till skydd av egendom.

2.2 Den enskildes och samhällets ansvar

Den enskilde, vare sig det är en fysisk eller juridisk person, har ett primärt ansvar att skydda liv och egendom och att inte orsaka olyckor. I första hand är det den enskilde som ska vidta och bekosta åtgärder som syftar till att förhindra olyckor och begränsa konsekvenserna av de olyckor som inträffar.

Den enskildes ansvar avseende byggnader och anläggningar regleras i första hand i 2 kap. 2 – 4 §§ LSO. Enligt 2 kap. 2 § är ägare eller nyttjanderättshavare av byggnader eller andra anläggningar skyldig att i skälig omfattning hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand eller annan olyckshändelse och i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand. Bestämmelsen gäller alla typer av byggnader eller andra anläggningar. Kraven på vilka åtgärder som ska vidtas är olika från fall till fall beroende på vad byggnaden eller anläggningen används till. Utrustning för släckning av brand kan vara allt från handbrandsläckare till permanent installerade ledningar för brandvattenförsörjning. Utrustning för livräddning kan t.ex. vara trappor, stegar och nödbalkonger men också exempelvis livbojar. Som exempel på utrustning för att hindra eller begränsa skador till följd av brand kan nämnas olika typer av anordningar för varning, t.ex. brandvarnare. Bestämmelsen innebär också att verksam personal i en byggnad eller anläggning ska kunna agera i olika nödsituationer om det är en förutsättning för det totala brandskyddet. Det betyder exempelvis att personal kan behöva få utbildning och praktisk övning så att de har rätt kunskap och förmåga att agera när behovet uppstår.

Det allmänna, stat och kommun, har ett tydligt reglerat ansvar för uppgifter inom räddningstjänstområdet. En kommun ska exempelvis hålla en organisation som kan gripa in när den enskilde inte själv eller med anlitan av någon annan klarar av att bemästra en olyckssituation. Det ska ske när det framstår som rimligt att en kommun ska ansvara för de åtgärder som behövs för att avvärja eller begränsa en skada. En kommun har också tydligt reglerade uppgifter för den förebyggande verksamheten, exempelvis att genomföra tillsyner samt att bidra med råd och information för att underlätta för den enskilde att leva upp till kraven i LSO.

2.3 Skälig omfattning

Enligt 2 kap. 2 § LSO är ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader eller andra anläggningar skyldiga att i skälig 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.

Skyldigheten enligt 2 kap. 2§ LSO sträcker sig bara till vad som i varje enskilt fall är skäligt med hänsyn till kostnaderna. Det innebär att kostnaderna inte får vara mer betungande än vad som är rimligt med hänsyn till skyddets syfte. En kostsam åtgärd som betydligt förbättrar brandskyddet kan alltså vara skälig,

samtidigt som en mindre kostsam åtgärd som bara marginellt höjer nivån på brandskyddet inte bedöms vara skälig. Begränsade ekonomiska resurser ska inte vägas in i bedömningen och påverka de krav som samhället ställer på ägare/nyttjanderättshavare till byggnader och anläggningar. Ytterst blir det en fråga för förvaltningsdomstolarna att pröva skäligheten för en viss åtgärd.

2.4 Särskilda omständigheter

När en byggnad eller en anläggning uppförts enligt lämnat bygglov efter de bestämmelser som gällde vid uppförandet, utgår och förväntar sig en ägare/nyttjanderättshavare att det ska finnas ett godtagbart brandskydd och att det inte behöver ändras. För detta talar kostnads- och rättssäkerhetsskäl. Däremot kan det i vissa fall finnas sådana särskilda omständigheter som gör att det är skäligt att det krävs en högre brandskyddsnivå än den som gällde vid uppförandet.

I förarbeten till 1962 års brandlagstiftning (prop. 1962:12 sid. 142) anförde departementschefen att:

”brandsynmyndighet icke bör kräva säkerhetsåtgärder utöver vad som uttryckligen är föreskrivet i samband med byggnadslov eller i samband därmed prövats eller eljest är gängse, utan att behov därav föreligger på grund av särskilda omständigheter”.

Departementschefens uttalande är fortfarande aktuellt och kan ses som en vägledning i samband med tillsyn. De bestämmelser som reglerar den enskildes skyldighet har endast fått redaktionella förändringar och kompletteringar i den lagstiftning som ersatt 1962 års brandlag (brandlag 1974:80, räddningstjänstlag 1986:1102 och lag om skydd mot olyckor 2003:778).

Praxis (prejudikat)

Som vägledning i tillsynsverksamheten finns två intressanta domar som behandlats av Regeringsrätten. Dessa domar, som redovisas nedan, ska ses som praxis och är prejudicerande.

- Föreläggande om brandventilation i en magasinsbyggnad (RÅ 82 2:5)
- Förelägganden om ett bättre brandskydd i en relativt nyuppförd skolbyggnad (RÅ 1972 C 229)

Beträffande magasinsbyggnaden så rör det sig om en byggnad som uppförts enligt lämnat bygglov. Brandchefen hade getts tillfälle att lämna synpunkter innan bygglov beviljades men dessa synpunkter togs inte med i bygglovet. Brandchefen lämnade efter tillsyn ett föreläggande, som i stort överensstämde med tidigare lämnade synpunkter till byggnadsnämnden i samband med bygglovprocessen. Föreläggandet avsåg bland annat att byggnaden skulle kompletteras med brandventilation. Ärendet överklagades till Regeringsrätten som fann att tidigare bygglovsprövning inte var hinder för ett föreläggande om ett bättre brandskydd i byggnaden. Ärendet kommenteras ytterligare under kapitel 10.

Även den skolbyggnad som redovisas uppfördes enligt lämnat byggnadslov. Det föreläggande som lämnades år 1969 avsåg åtgärder att förbättra utrymningsvägarna. Bland annat ställdes krav på att ett centralt kapprum skulle

avskiljas från korridorer som fungerade som utrymningsvägar. Regeringsrätten fann i sin dom att trots att brandskyddsfrågor prövats i ett bygglovsärende år 1965 fanns inget hinder mot att kommunen kunde åläggas att vidta åtgärder enligt lämnat föreläggande. Det ska i detta sammanhang påpekas att det under perioden 1965 till 1969 inträffade flera allvarliga bränder där flera skolelever omkom. De erfarenheter som kunde dras av skolbränderna kan ses som nyvunnen kunskap. Denna kunskap innebar att landets skolbyggnader fick ett betydligt bättre brandskydd.

Särskilda omständigheter

Vid tillsyn enligt LSO får som regel ett föreläggande inte meddelas som ställer högre krav än vad som var föreskrivet när byggnaden uppfördes. Föreläggande ska lämnas med stöd av LSO och är inte ett beslut med retroaktiv verkan. Bedömningen som sker i ett föreläggande avser omständigheterna vid tidpunkten för föreläggandets utfärdande. Ett föreläggande enligt LSO ska därför inte ses som en retroaktiv tillämpning av bestämmelser i någon annan lagstiftning, t.ex. bygglagstiftningen.

Nu gällande byggregler kan ge viss vägledning vid den bedömning som ska göras i samband med ett föreläggande. Vidare finns viss praxis där en del överklagade ärenden ger vägledning när byggnadstekniska krav kan ställas som "går längre" än vad som var föreskrivet när byggnaden uppfördes. Exempel på förhållande som kan åberopas där det kan finnas skäl att kräva mer eller mindre långtgående byggnadstekniska förändringar är följande:

- Om nyvunnen kunskap, eller erfarenheter från inträffade bränder motiverar åtgärden.
- Om brandskyddet inte är anpassat efter nuvarande verksamhet på grund av förändringar av verksamheten.
- Om teknisk utveckling har möjliggjort andra typer av lösningar till en lägre kostnad.
- Om nivån på brandskyddet är väsentligt lägre än de krav som ställs vid nybyggnation och därmed kraftigt skiljer sig från vad medborgarna förväntar sig.
- Byggnaden eller anläggningen har så stora brister i brandskyddet att det äventyrar personsäkerheten.

Exempel på nyvunnen kunskap och erfarenheter från inträffade bränder som visar att ett visst byggnadssätt inte motsvarar rimlig personsäkerhet, är t.ex. tidigare redovisat ärende om en skolbyggnad (kap 2.2). Kunskapen om att lättantändligt material i möbler och inredningsdetaljer idag ger ett snabbare brandförlopp kan också vara ett skäl till att kräva mera långtgående brandskyddsåtgärder.

En väsentlig förändring av en verksamhet, exempelvis att en lokal som använts för försäljning av maskindelar blir ett möbelvaruhus, kan vara ett skäl till att ett bättre brandskydd är nödvändigt. Successiv förändring av ett boende, exempelvis att ett flerbostadshus övergår till ett kategoriboende och så småningom får en mera vårdliknande karaktär, kan vara ett annat skäl för att brandskyddet behöver vara högre än vad som föreskrevs när byggnaden uppfördes.

Teknikutveckling som lett till att en viss åtgärd blivit betydligt billigare kan vara en särskild omständighet som gör en åtgärd skälig. För 30 -40 år sedan skulle det inte ha varit skäligt att förelägga om att ha brandvarnare i en bostadslägenhet. Ett sådant föreläggande skulle med all sannolikhet ha ansetts oskäligt med hänsyn till de kostnader en installation av rökdetektor då skulle ha lett till för den enskilde innehavaren av en bostad. Med den utveckling som har skett inom den marknaden, inte minst kostnadsaspekten, bör det idag vara skäligt med sådana förelägganden. Med andra ord kan en teknisk utveckling, skadeutveckling och inte minst kostnadsaspekten förändra synsättet på skälig omfattning och särskilda omständigheter.

Vårt samhälle förändras ständigt och därmed vår acceptans för att utsättas för risker. De risker som människor kunde utsättas för i början av 1900-talet i byggnader och anläggningar kan idag i många fall inte anses vara en rimlig nivå. Den lägsta riskacceptans som människor har idag måste därför återspeglas på brandskyddsnivå i byggnader och anläggningar. En sådan anpassning av brandskyddsnivån bör därför inte ses som en retroaktiv tillämpning av nybyggnadsregler utan mera som en anpassning till ett skydd som människor förväntar sig idag. En fastighetsägare har ett generellt ansvar att underhålla sin byggnad och se till att den håller en viss standard som går i takt med sin samtid och det som brukarna förväntar sig. Detta gäller även brandskyddet.

3 Tillsynsprocessen med överklagan

3.1 Begreppet tillsyn

Det finns ingen lagfäst och övergripande definition av begreppet tillsyn. Däremot lämnas viss vägledning om begreppet i en regeringsskrivelse (2009/10:79) till riksdagen där bland annat generella bedömningar redovisas för hur en tillsynsreglering bör vara utformad.

Av skrivelsen framgår att den offentliga tillsynen är viktig för att stärka efterlevnaden av de föreskrifter som bland annat riksdagen och regeringen har beslutat. Medborgarna ska genom tillsynen kunna vara förvissade om att deras intressen tas till vara. För att vara effektiv och rättssäker bör tillsynen vara tydlig och enhetlig. Genom mer enhetliga begrepp och regler ges de många verksamhetsutövare som står under tillsyn enligt regleringar i flera olika lagar och av flera tillsynsorgan bättre förutsättningar att följa gällande regler.

Regeringen framför att begreppet tillsyn främst bör användas för:

”verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse”.

3.2 LSO och tillsyn

Enligt räddningstjänstlagen (1986:1102) skulle en kommun enligt 54 § utöva tillsyn över efterlevnad av lagen inom kommunens område. En kommun var också skyldig att svara för att regelbunden brandsyn förrättades. Med brandsyn avsågs kontroll av brandskyddet, genom besök på platsen, vid vissa byggnader och anläggningar enligt räddningstjänstförordningen (1986:1107) och med frister enligt Räddningsverkets föreskrifter. Brandsyn enligt äldre lagstiftning kan egentligen ses som en specialreglerad tillsyn.

Med LSO utmönstrades brandsyneinstitutet och ersattes av en ny ordning. Enligt den nya ordningen ska ägare av byggnader eller andra anläggningar, där det bör ställas särskilda krav på en kontroll av brandskyddet, lämna en redogörelse för brandskyddet i skriftlig form. Redogörelsen ska lämnas in till kommunen. En kommun får dessutom föreskriva om hur ofta redogörelsen ska lämnas. Kommunen ska utöva tillsyn över byggnader och anläggningar vilket kan innebära ett besök på plats för kontroll av brandskyddet. Kommunen kan utföra tillsyn över alla objekt, inte bara de som ska lämna en skriftlig redogörelse för brandskyddet. Omfattningen av tillsynsbesöken kan bland annat grundas på uppgifter i inlämnade skriftliga redogörelser. Hur kommunen administrerar och organiserar sin tillsyn är en kommunal angelägenhet. Tillsyn regleras i 5 kap. 1 – 4 §§ i LSO.

3.3 Överklagan

Förelägganden och förbud som lämnats av den ansvariga nämnden i en kommun kan överklagas till länsstyrelsen (10 kap. 5 § LSO). Länsstyrelsens beslut kan sedan överklagas till allmän förvaltningsdomstol där förvaltningsrätten är första instans.

En överklagan av ett tillsynsföreläggande ska ställas till länsstyrelsen men lämnas till ansvarig kommunal nämnd, som bland annat ska pröva om överklagan har kommit in i rätt tid. Besvärstiden är tre veckor efter att ägaren/nyttjanderättshavaren mottagit föreläggandet. I samband med att ett beslut överklagas ska också en prövning ske om beslutet är oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning (27 § förvaltningslagen, 1986:223).

Ett beslut av en förvaltningsrätt kan överklagas till kammarrätten. Ett beslut av en kammarrätt kan sedan överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen. I både kammarrätten och Högsta förvaltningsdomstolen krävs att prövningstillstånd meddelas för att ärendet ska prövas. Om prövningstillstånd inte meddelas står beslutet från föregående rättsinstans fast.

4 Formella frågor i ärendehantering

Förelägganden och förbud måste utformas i form av formella och överklagbara beslut. Det innebär bland annat att förelägganden och förbud ska uppfylla vissa formella krav enligt förvaltningslagen. Vid genomgång av ett antal ärenden som överklagats har olika brister konstaterats. Här nedan redovisas ett antal exempel på olika brister.

4.1 Tillsynsför rättaren - delegation

När det gäller delegation och kompetens hos tillsynsför rättare finns det en skillnad mellan Räddningstjänstlagen, Räl, (1986:1102) och LSO (2003:778) som behöver uppmärksammas. I räddningstjänstlagstiftningen fanns detaljerade utbildningskrav för brandsyneför rättare. En brandsyneför rättare skulle dessutom utses av ansvarig nämnd. I LSO finns inga detaljerade utbildningskrav för en tillsynsför rättare. Den som av en kommun ska utses till att utföra tillsyn ska ”*genom utbildning och erfarenhet ha den kompetens som behövs*” (3 kap 14 §). Vidare måste en tillsynsför rättare som ska meddela förelägganden och förbud ha fått delegation från ansvarig nämnd.

Det finns exempel där tillsynsför rättare inte har fått någon delegation från ansvarig nämnd och därför saknar behörighet att utfärda förelägganden och förbud. Här följer några exempel där behörighet har behandlats i samband med överklagande:

Exempel 1

Vid ett föreläggande gällande en kriminalvårdsanstalt 1998 i Gävle kommun konstaterade Länsrätten i Gävleborgs län (dom 1998-11-26 mål nr 1499-98) att ”*brandinspektören vid tidpunkten för utfärdande av föreläggandet inte var behörig*”. Bakgrunden var att länsstyrelsen hade upphävt ett föreläggande om direktanslutning av automatiskt brandlarm till SOS-centralen. Kommunen överklagade länsstyrelsens beslut till länsrätten. Länsrätten begärde att kommunen skulle styrka behörigheten hos brandinspektören. En sådan bestyrkan inlämnades aldrig varför länsrätten avslag överklagandet.

Exempel 2

I ett ärende avseende en samlingslokal i Bollnäs kommun, där föreläggandet gällde en ny utrymningsväg och andra brandskyddsåtgärder, konstaterade Länsrätten i Gävleborgs län (dom 2004-09-10 mål nr 1540-03E) att tillsynsför rättaren inte var behörig att utföra tillsyn och att lämna förelägganden. Länsrätten undanröjde föreläggandet och länsstyrelsens beslut.

Exempel 3

I ett annat ärende 1988 avseende en affärsfastighet i Nordanstigs kommun anförde ägaren att tillsynsför rättaren saknade delegation att utfärda

förelägganden och förbud. Föreläggandet avsåg bland annat att en ny utrymningsväg skulle anordnas från butikslokalen. Kammarrätten i Sundsvall konstaterade i sin dom (1990-07-05 mål nr 1034-1989) att rätten att utfärda förelägganden inte varit delegerad vid den tidpunkt då de utfärdades och av det skälet undanröjdes föreläggandet.

4.2 Kommunikation, samråd m.m.

Enligt 16 § i förvaltningslagen (1986:223), FL, har en sökande, klagande eller annan part rätt att ta del av det som har tillförts ärendet av någon annan i samband med myndighetsutövning. Om ett föreläggande till viss del grundar sig på ett utlåtande från någon utomstående måste den enskilde, enligt 17 § FL, få ta del av utlåtandet innan föreläggandet lämnas. Det kan exempelvis vara en sakkunnig som ger ett utlåtande om en elinstallation eller ett automatiskt brandlarm.

Det är också viktigt att samråda med myndigheter som kan ha stort intresse i ärendet eller som fattar andra beslut som har nära anknytning till krav som ställs i förelägganden enligt LSO.

Exempel 1

Vid ett föreläggande som berörde två kyrkor i en kommun konstaterade Länsrätten i Uppsala län (dom 2000-06-20 mål nr 2470-99) att något samråd inte skett med antikvariska myndigheter. Länsrätten undanröjde därför beslutet och återförvisade ärendet för ny handläggning.

Exempel 2

I ett annat ärende återförvisade Länsstyrelsen i Örebro län (beslut 1990-02-15 dnr 6630-1821-89) ett föreläggande med motivering att inget samråd och yttrande hade inhämtats från byggnadsnämnden före beslut. Föreläggandet avsåg uppförande av en ny utrymningsväg för vilket byggnadslov krävdes.

4.3 Mottagare av föreläggande

Ett föreläggande måste vara utformat på så sätt att den som föreläggs faktiskt och rättsligt har möjlighet att följa föreläggandet. Ett föreläggande som riktas till fel ägare eller nyttjanderättshavare, eller är otydligt utformat om vem som berörs, kommer med all sannolikhet att bli återförvisat.

Exempel 1

Länsstyrelsen i Västra Götalands län konstaterar i ett beslut (2009-05-25, dnr 452-122522) att föreläggandet riktats till fel ägare och återförvisar därför ärendet.

Exempel 2

I ett annat fall finner Kammarrätten i Sundsvall (dom 1994-04-07, mål nr 7563-1993) att ett föreläggande riktats mot den tidigare ägaren och inte mot nuvarande ägaren och överlämnar därför målet till räddningsnämnden för vidare handläggning.

Exempel 3

Ett tredje fall behandlar frågan om hur långt tillsynsmyndighetens utredningsplikt av avtal och ansvarsfördelning mellan nyttjanderättshavare och fastighetsägare sträcker sig vid val av part att rikta föreläggande mot. Det aktuella fallet handlar om gruppbestäder i lägenheter som Vård- och omsorgsförvaltningen i Forshaga kommun hyr av Forshagabostäder AB. Tillsynsmyndigheten har ställt krav på åtgärder i förelägganden riktade mot fastighetsägaren eftersom kraven innebär ingrepp i fastigheten. Fastighetsägaren överklagar föreläggandet och anför att kravet bör riktas mot nyttjanderättshavaren istället. Länsstyrelsen i Värmland anger (beslut 2012-11-21, dnr). 452-6738--6740-12) att tillsynsmyndigheten enligt LSO får meddela föreläggande mot såväl ägare som nyttjanderättshavare, och att tillsynsföreläggandena därför inte är uppenbart ogrundade. Emellertid framgår av hyresavtalet att det ankommer hyresgästen att på egen bekostnad svara för de åtgärder som tillsynsmyndigheten nu förelagt om. Föreskrivet brandskydd kan enligt Länsstyrelsens mening knappast bedömas som sådana oförutsedda kostnadsökningar som ägaren enligt hyresavtalet kan begära ersättning av nyttjanderättshavaren för. Länsstyrelsen finner därför att föreläggandena borde ha riktats mot nyttjanderättshavaren och upphäver därmed besluten.

Förvaltningsrätten i Karlstad (dom 2013-02-11, mål nr 5280-12) finner att det inte framstår som rimligt att tillsynsmyndigheten i samband med utfärdande av föreläggande ska behöva tolka olika nyttjanderättsavtal för att avgöra mot vem ett föreläggande ska riktas. Även om nyttjanderättshavaren i detta fall skulle kunna ha en civilrättslig skyldighet enligt hyresavtalet att vidta och/eller bekosta åtgärder av aktuellt slag så råder det ingen tvekan om att ägaren till fastigheterna alltså har möjlighet att vidta åtgärderna. Det är också fråga om en tämligen stor åtgärd. Förvaltningsrätten finner således att tillsynsmyndigheten haft fog för beslutet att rikta föreläggandena mot fastighetsägaren i detta fall.

4.4 Brister i utredning av ärenden

Enligt en allmän princip inom förvaltningsjuridiken har en myndighet en skyldighet att utreda ett ärende så fullständigt som dess beskaffenhet kräver. Det innebär att utredningsansvaret ligger på myndigheten och att ett föreläggande ska vara tillräckligt utrett och väl motiverat. I ett föreläggande ska det tydligt framgå vad det är som brister i brandskyddet och vilka åtgärder som behöver vidtas för att åtgärda bristerna. För mer information om förvaltningsjuridik och beredning av ärenden hänvisas till kapitel 6 i boken *Kommunal tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor (MSB 2013, publikationsnummer MSB474)*.

I denna skrift finns exempel där felaktiga krav ställts vilket lett till att ett lämnat föreläggande undanröjts. Det finns också exempel där allvarliga brister i utrymningsförhållandena skulle ha kvarstått även om förelagda åtgärder hade vidtagits. I sådana fall har en länsstyrelse eller länsrätt återförvisat ärendet för fortsatt handläggning. Det är viktigt att se till helheten så att de åtgärder som krävs i ett föreläggande bidrar till en förbättring av det totala brandskyddet. I vissa fall kan det vara så att en åtgärd bedöms vara skälig eftersom

brandskyddet förbättras, men sett till helheten så är det ändå inte tillräckligt.

Exempel 1

Länsstyrelsen i Gävleborgs län återförvisade (beslut 1995-12-13 dnr 727-7963-1995) ett föreläggande som avsåg ett möbelvaruhus. Vid ett besök som genomfördes av Räddningsverket och Länsstyrelsen i Gävleborgs län konstaterades så allvarliga brister att det föranledde en återförvisning av ärendet till räddningsnämnden för ny handläggning. Vid en genomgång av handlingar och med ett besök på plats visade det sig att en successiv utbyggnad skett utan att byggnadslov lämnats under flera år. Det fanns mycket stora brister i brandavskiljande vägg- och dörrpartier i lokalerna och utrymningsvägarna. Vidare var utrymningsmöjligheterna från vissa delar så bristfälliga och skulle även vara det om de åtgärder som lämnats i föreläggandet utförts.

Exempel 2

I ett annat fall avsåg ett föreläggande förbättring av brandskyddet i ett entresolplan så att det skulle motstå brand i 30 minuter. Länsstyrelsen i Stockholms län konstaterade att det saknades grund för att kräva att entresolplanet skulle hålla en viss brandteknisk klass. Kommunens räddningsnämnd överklagade länsstyrelsens beslut. Kammarrätten i Stockholm konstaterade i sin dom (1994-08-09 mål nr 3372-1993) att vad som ska anses vara skälig omfattning i bedömningen måste utgå från en genomförd analys i varje enskilt fall. Någon sådan analys hade inte utförts och kammarrätten avslag därför räddningsnämndens överklagande.

Exempel 3

I ett föreläggande som avsåg ett scenhus i en teaterlokal handlade det om att samtliga kablar på scenens bakre vägg skulle brandskyddsmålas med typgodkänd färg. Länsstyrelsen i Malmöhus län konstaterade (beslut 1993-03-09 dnr 727-2431-1992) att kablarna höll en viss brandspridningsklass enligt gällande norm/standard som var bättre än den ytskiktssklass som kunde uppnås genom målning. Länsstyrelsen avslag överklagandet.

4.5 Sammanfattning om ärendehantering

I inledningen av detta kapitel framfördes att förelägganden och förbud måste utformas i form av formella och överklagbara beslut. Vidare måste ett antal uppgifter vara korrekt utförda för att ett föreläggande inte ska återförvisas i samband med att det överklagas. Följande exempel redovisades i kapitlet:

- Delegation av tillsynsför rättare
- Nödvändigheten av att ha samråd med andra som kan ha särskilt intresse i ärendet och i vissa fall även kommunicera ärendet
- Rätt mottagare av föreläggandet
- Tillsynsmyndighetens bevisbörda, vilken innebär att krav på åtgärder måste kopplas till en konstaterad brist och motiveras på ett tydligt sätt.

5 Enskild – samhället, ansvarsfördelning

Som tidigare framförts har den enskilde, vare sig det är en fysisk eller juridisk person, ett primärt ansvar för att skydda liv och egendom och att inte orsaka olyckor. Samtidigt har det allmänna ett ansvar att ingripa när det framstår som rimligt att ansvara för de åtgärder som behövs för att avvärja eller begränsa en skada. Det finns ett antal ärenden under senare år där ansvarsfördelningen mellan en enskild och samhället behandlats.

Ett exempel är när en kommun skulle fastställa ett generellt krav på att ägare och nyttjanderättshavare av byggnader och anläggningar i en mindre tätort skulle åläggas att ha ett högre brandskydd än andra i kommunen. Som skäl angavs att kommunen inte hade för avsikt att organisera en beredskapsstyrka för räddningsinsatser i aktuell tätort. Den långa insattiden skulle i stället kompenseras med byggnadstekniska åtgärder både i befintliga byggnader och i nybyggnationer. Planerade åtgärder var att kräva installation av automatisk vattensprinkler i viss bebyggelse och automatisk rökdetektorstyrt utrymningslarm i annan bebyggelse. Kostnaden för sådan installation skulle den enskilde stå för.

Länsstyrelsen i Stockholms län framförde i en skrivelse (1999-03-12 dnr 2232-98-48469) till kommunen att samhället inte kan föra över kostnader och ansvar på den enskilde för sådant som det är rimligt och skäligt att samhället ska stå för. Åtgärder som föreslås måste bli föremål för prövning för varje särskilt fall.

5.1 Brandvattenförsörjning

Ansvarsfördelningen av brandvattenförsörjningen mellan en enskild och en kommun är en fråga som har gett upphov till diskussion. De frågor som ofta ställs är hur långt den enskildes ansvar sträcker sig och hur långt kommunens ansvar sträcker sig. Något enkelt svar finns inte och här nedan ges viss vägledning med utgångspunkt från ärenden där frågan har berörts. Det är viktigt att framhålla att såväl den enskilde som kommunen har ett ansvar.

LSO har få konkreta bestämmelser om brandvattenförsörjning vid en jämförelse med tidigare lagstiftning. Av 3 § i 1962 års brandlag (1962:90) framgick att kommunen var skyldig att sörja för tillgång av vatten för släckning av brand. Samma lydelse fanns i 1974 års brandlag (1974:80).

Departementschefen framförde i propositionen (1962:12 sid. 132 - 133) till 1962 års brandlag:

”Omfattningen av denna skyldighet ska bedömas så att oskälig kostnad icke åsamkas kommunerna, och bedömandet blir sålunda i fråga om åtgärder för vattenförsörjningen detsamma som gäller övriga kommunen enligt denna paragraf åvilande skyldigheter, nämligen att utgifterna för brandförsvaret måste avvägas så att de står i rimligt förhållande till de värden som ska skyddas och till kommunens ekonomiska bärkraft.”

Motsvarande detaljerade bestämmelse fanns inte i Räl (1986:1102) och inte heller i LSO (2003:778). Här får mera generella bestämmelser om den enskildes och kommunens ansvar vara vägledande.

Den enskildes ansvar återfinns i första hand i 2 kap. 2 § i LSO. Av den bestämmelsen framgår att ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader eller andra anläggningar i skäligen omfattning ska hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand. Utrustning för släckning av brand kan vara allt från brandsläckare till permanent installerade brandvattenledningar (prop. 1985/86:170 sid 49). Vidare framgår av bestämmelsen att ägare eller nyttjanderättshavare i övrigt ska vidta de åtgärder som behövs för att hindra eller begränsa skador till följd av brand. För farlig verksamhet finns dessutom särskilda krav, dock inte förebyggande åtgärder, i 2 kap. 4 § LSO.

En kommun har också ett ansvar enligt LSO. Exempelvis ska räddningstjänsten planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. Utan att ha en trygg brandvattenförsörjning, både på kort och på lång sikt, kommer inte en insats att kunna genomföras på det sätt som lagstiftaren har avsett. Det innebär att kommunen och den kommunala räddningstjänsten måste se till att ha en trygg brandvattenförsörjning för att ha förmåga att kunna påbörja en räddningsinsats. Av 3 kap. 8 § LSO framgår vidare att en kommun ska ha ett handlingsprogram som antas av kommunfullmäktige. I ett sådant handlingsprogram ska bland annat redovisas vilken förmåga kommunen har och avser att skaffa sig för att kunna genomföra räddningsinsatser. Som en del av förmågan ska kommunen ange vilka resurser kommunen har och avser att skaffa sig. Det är därför rimligt att en kommun i sitt handlingsprogram redovisar brandvattenförsörjningen och hur den säkras för att kunna påbörja och fullfölja en räddningsinsats inom godtagbar tid och på ett effektivt sätt.

Av det framförda kan konstateras att såväl den enskilde som kommunen har ett ansvar för att det finns tillgång till vatten för släckning av brand. Det finns dock en viss skillnad mellan en enskild och en kommun hur omfattande ansvaret är.

Exempel 1

I en regeringsrättsdom, RÅ 1978 Bb 78 (1978-03-07 mål nr 481-1978), finns en viss vägledning för fördelningen av ansvaret mellan den enskilde och kommunen. Domen gäller ett ärende där en byggnad uppförts för tillverkning av möbler. I byggnadslovet föreskrevs att en automatisk vattensprinkleranläggning skulle installeras. Den anläggningen krävde betydande vattenmängder med ett högt vattentryck. Kommunen hade efter ett beslut sett över och uppgraderat det kommunala vattenledningsnätet. Det uppfyllde ändå inte ägarens förväntade krav för att få en tillfredsställande vattensprinkleranläggning. Ägaren överklagade kommunens beslut till Regeringsrätten som uttalade följande i sin dom:

”Nuvarande föreskrifter, 5 och 14 §§ brandlagen (1974:80), måste med hänsyn till vad som i det föregående anförts om bakgrunden till föreskrifterna, ges den tolkningen att kommunens skyldighet att sörja för vatten för brandsläckning inte kan vara obegränsad. Skyldigheten kan exempelvis inte avse det behov av vatten som

enbart betingas av en industribyggnads speciella förhållanden. Vidare torde vara uppenbart att föreskrifterna i 5 § brandlagen (1974:80) om kommunens skyldigheter bygger på att gällande föreskrifter om byggande, särskilt föreskrifterna om brandsäkerhet, i huvudsak iakttages.”

Det ska i detta sammanhang påpekas att 5 § i 1974 års brandlag (1974:80) är en detaljbestämmelse som inte har någon motsvarighet i senare lagstiftning. Bestämmelsen lyder:

”Kommun är skyldig att anskaffa och underhålla materiel, byggnader och andra anordningar som behövs för brandförsvaret samt att sörja för tillgång till vatten för släckning av brand, allt dock endast i den mån oskäligen kostnad icke åsamkas kommunen.”

Regeringsrätten konstaterar också i sin dom att sprinkleranläggningen får ses som en anordning som är föranledd helt av den aktuella industribyggnadens speciella förhållande avseende utformning och användning. Samma synsätt måste då gälla i fråga om ytterligare åtgärder som kan behövas för att trygga tillgång på vatten för att sprinkleranläggningen ska fungera på ett tillfredsställande sätt. Avslutningsvis framgår av domen att kommunen inte kan åläggas att vidta ytterligare åtgärder med stöd av brandlagstiftningen eller med stöd av annan bestämmelse i annan författning.

Exempel 2

Ett annat liknande ärende gäller ett industriområde i Gagnefs kommun. På industriområdet finns ett antal småföretagare. En företagare hade här en byggnad som var skyddad med en automatisk vattensprinkleranläggning. Ägaren i detta fall framförde krav på att kommunen skulle trygga vattenförsörjningen till sprinkleranläggningar. Dåvarande Räddningsverket framförde vissa synpunkter på ansvarsfördelningen i en skrivelse (1989-11-28 dnr B511-2804/89), bland annat följande:

”Frågor om tillgång till vatten för brandsläckning, bör enligt Räddningsverkets uppfattning, numera komma in som en naturlig del i den planläggning av mark och vattenområden som sker i anslutning till plan- och bygglagen (1987:10). Det bör i vissa fall vara möjligt att ta upp frågorna i samband med bygglovshanteringen.”

Det finns ett liknande fall som berör ett varuhus i Ullared, ca 35 km från Falkenbergs centrum. I ärendet framförde Räddningsverket i princip samma synpunkter som ovan (skrivelse 1994-08-16 dnr R640-1584-1994).

Sammanfattning av brandvattenförsörjning

En kommun har en allmän skyldighet att se till att det finns tillgång till vatten för brandsläckning inom kommunens område. Skyldigheten måste ses som en del av all annan infrastruktur som en kommun står för och behöver därför hanteras på samma sätt som vägar, avlopp och allmän belysning inom en kommuns geografiska område. Plan- och bygglagen (1987:10) har därför stor betydelse, speciellt det som framförs i 2 kapitlet om planläggning och

lokalisering av bebyggelse m.m.

Samtidigt är inte skyldigheten för kommunerna obegränsad som Regeringsrätten säger i domen från 1978. Den enskilde har också ett ansvar, särskilt när speciella förhållanden råder, exempelvis när det krävs stora mängder vatten med högt tryck för en vattensprinkleranläggning. I sådana fall kan det vara den enskildes skyldighet att svara för vatten avsedd för brandsläckning.

Det finns inte någon bestämmelse som tydligt reglerar ansvarsfördelningen mellan samhället och den enskilde om tillgång till vatten för brandsläckning. Regeringsrättsdomen från 1978 ger ändå en viss vägledning om hur ansvarsfördelningen bör tolkas.

5.2 Tillgång till stegutrustning för alternativ utrymning

En fråga som har framförts är tillgång till tung stegutrustning för alternativ utrymning. Frågan här gäller på vem ansvaret ligger att uppgradera räddningsvägar och uppställningsplatser om och när kommunen anskaffar större och tyngre stegutrustning.

En liknande fråga är i vilken omfattning och hur en kommun ska ha tillgång till tung stegutrustning för att kunna genomföra livräddningsinsats. Är kommunens ansvar ovillkorlig eller kan "tidens tand" förändra ansvaret.

Exempel 1

I en kommun finns ett antal höga flerbostadshus där räddningstjänstens maskinstege ska placeras på ett parkeringsdäck i samband med livräddning via fönster. Parkeringsdäcket klarar inte lasten av den nya maskinstegens höga axeltryck. För att de boende ska ha den säkerhet som krävs behöver räddningstjänstens stegutrustning användas. I en skrivelse till MSB/Räddningsverket ställdes frågan om vem som ska bekosta de åtgärder som behövs för att klara utrymningen.

Kostnaden för att förstärka parkeringsdäcket uppskattades till 3-4 miljoner kronor. Eventuellt kunde man använda ett fordon med tre hjulaxlar under förutsättning att byggnaden klarar dess totalvikt.

MSB har i en skrivelse (2009-02-19 dnr 2009-1830) till aktuell kommun framfört följande synpunkter:

"Det är normalt inte skäligt att ägaren till byggnader belastas med kostnader för ombyggnad eller bidrag till lämplig stegutrustning. Räddningstjänster behöver ha utrustning med vars hjälp även äldre bebyggelse kan utrymmas.

Stegutrustningen behöver vara på plats tillsammans med den övriga räddningsstyrkan och därför bör berörda byggnader vara kartlagda så att en effektiv räddningsinsats kan genomföras."

Exempel 2

Två kommuner har en gemensam organisation för räddningstjänst. Mellan de två kommunernas kommuncentra är det cirka 18 km. I båda tätorterna finns

tung stegutrustning för alternativ livräddning. I skrivelse till Räddningsverket ställs frågan från organisationen för räddningstjänst om det är tillfyllest med en hävare och då företrädesvis stationerad i den tätort som har störst antal byggnader där alternativ livräddningsinsats kan bli aktuell. Det skulle innebära att insatstiden till den andra tätorten i den gemensamma organisationen förlängs med minst 10 minuter.

Räddningsverket (skrivelse med dnr 419-2790-2008) har gjort den bedömningen att det inte är rimligt att utan kompenserande åtgärder endast ha tung stegutrustning i den större tätorten. Det är också rimligt att den sammantagna säkerhetsnivå som tidigare funnits för de boende i aktuella bostadshus i den mindre tätorten bibehålls. Räddningsverket har också framfört i sitt svar att det kan vara nödvändigt att ha tillgång till tung stegutrustning i inledningsskedet till andra räddningsinsatser är livräddningsinsatser för att kunna genomföra en räddningsinsats på ett effektivt sätt.

5.3 Utrustning för räddningsinsats

Som tidigare redovisats har den enskilde, vare sig det är en fysisk eller juridisk person, ett primärt ansvar för att skydda liv och egendom och att inte orsaka olyckor. I första hand är det den enskilde som ska vidta och bekosta åtgärder som syftar till att förhindra olyckor och begränsa konsekvenserna av de olyckor som inträffar.

Vidare är det rimligt att kommunerna som har ansvaret för räddningstjänst ska ha tillräckligt med personal, fordon, utrustning och andra resurser för att kunna genomföra en räddningsinsats. Som tidigare påpekats när det gäller brandvattenförsörjning kan ansvaret *”inte vara obegränsat”*. För vissa speciella byggnader eller anläggningar kan det vara befogat att ägare eller innehavare bekostar specialanpassad utrustning.

Ett exempel där utrustning har behandlats är ärendet om Grödingebanans järnvägstunnlar. Dom av Kammarrätten i Stockholm (1997-11-19 mål nr 6814-1996) redovisas i sammandrag nedan.

Grödingebanans järnvägstunnlar

Bakgrund

En ny järnvägssträcka mellan Flemingsberg och Järna togs i bruk i början av 1995. Bansträckningen går genom Huddinge, Botkyrka och Södertälje kommuner och har en längd av 31 km. Det finns ett antal tunnlar på sträckan både med enkelspår och med dubbelspår. Den kortaste tunneln är 60 m och den längsta är 1785 m. I Södertälje går dessutom banan på en 2 045 m lång bro över Igelstaviken.

Tillsynsföreläggande

Räddningsnämnden i Botkyrka kommun, tekniska nämnden i Södertälje kommun och förbundsdirektionen för Södertörns brandförsvärsförbund fattade likalydande beslut den 29 november 1994. Besluten gällde förelägganden att Banverket skulle vidta ett antal åtgärder. Dessa åtgärder var i korthet:

- Tunnlarna skulle kompletteras med utrymningsvägar så att

gångavstånden inte skulle överstiga 150 m.

- Installation av vägledande markering och nödbelysning.
- Anordnande av brandventilation (rökschakt).
- Förbättra säkerheten i bergväggarna så att ras förhindras vid brand.

Tekniska nämnden i Södertälje beslöt vidare den 13 december 1994 att förelägga Banverket om åtgärder för att förbättra säkerheten vid Igelstabron. Dessa åtgärder var i korthet:

- Banverket skulle hålla viss utrustning och fordon för att underlätta en eventuell räddningsinsats.
- Kompletteringar av vattenledningar och stigarledning för att kunna genomföra en effektiv räddningsinsats.
- Anlägga brandposter vid brofästena och vid bronns mitt i hamnområdet.
- Anordna ytterligare en angreppsväg för räddningsinsats vid bronns mitt.

Beslut av Länsstyrelsen i Stockholms län 1995-12-12 dnr 662-94-46600 och 662-95-588,594

Enligt länsstyrelsens uppfattning bör tunnlarna och bron betecknas som anläggningar och därför omfattas av räddningstjänstlagen. För att komma fram till ett beslut om vad som kan bedömas vara skälig omfattning redovisar Länsstyrelsen sitt beslut i fyra följande led:

- Kravet på en tillfredsställande räddningsmiljö
- Kostnaderna för att uppfylla dessa krav
- En riskanalys för bedömning av sannolikhet av en allvarlig olycka
- En sammanfattande skälighetsbedömning

Länsstyrelsen konstaterar att de totala kostnaderna för att bygga fyra utrymningsvägar är 52 miljoner. Länsstyrelsen anser vidare att en så hög kostnad inte är skälig i förhållande till risken för olyckshändelse.

Länsstyrelsen inskränker de överklagade föreläggandena på så sätt att Banverket ska ställa två fordon med tillräcklig framkomlighetsförmåga jämte tillhörande räddningsutrustning, totalt en kostnad på 5,5 miljoner, för insats i Grödingebanans tunnlar och på Igelstabron. Utrustningen ska vara dimensionerad för 15 personer samt medge insats under minst 1 ½ timme i rökfylld miljö.

Dom av Kammarrätten i Stockholm 1997-11-19 mål 6814-1996

Länsstyrelsens beslut överklagas av kommunernas ansvariga nämnder till Kammarrätten. Överklagandet avslås och länsstyrelsens beslut står fast.

MSB:s kommentar

Det som särskilt ska noteras är att Banverket fick bekosta särskilda fordon och utrustning för rökdykarinsats. Den kommunala räddningstjänstens fordon kunde inte ta sig fram i järnvägstunnlarna och dess ordinarie rökdykarkapacitet räckte inte till. Kostnaden på ca 5,5 miljoner kronor ansågs skälig.

Ärendet om Grödingebanan visar bland annat oklarheter om säkerhetsnivåer i tunnlar och vilka konsekvenser en bristande samordning mellan lokala,

regionala och centrala myndigheter kan få. Regeringen gav några år efter denna process ett uppdrag (2002-05-30) till Räddningsverket, Banverket, Vägverket och Boverket att gemensamt utarbeta allmänna råd innefattande metoder för bedömning av personsäkerhet i tunnlar och för hur riskanalyser kan utformas och tillämpas på ett tydligt och enhetligt sätt. Uppdraget redovisades år 2005 i en rapport "Personsäkerhet i tunnlar – slutrapport, regeringsuppdrag" (ISBN 91-7147-83-0 med dnr 10823-1233/2003). Rapporten finns att läsa på Boverkets hemsida.

5.4 Sammanfattning enskild - samhället

I detta kapitel konstateras att det i första hand är den enskilde som ska vidta och bekosta åtgärder som syftar till att förhindra olyckor och begränsa konsekvenserna av de olyckor som inträffar. Det allmänna ska ingripa när det framstår som rimligt att detta ska ansvara för de åtgärder som behövs för att avvärja eller begränsa en skada. Det finns heller ingen enkel regel som anger när en åtgärd inte längre är rimlig för den enskilde att bekosta och det istället blir en kostnad och åtgärd som samhället står för.

Även om det är den enskilde som i första hand ska vidta och bekosta åtgärder så kan inte samhället genom ett generellt krav, som påminner om en lokal föreskrift, överföra kostnader till den enskilde. En kommun kan inte besluta om att samtliga ägare och nyttjanderättshavare i kommunen ska installera brandvarnare, automatisk vattensprinkler, anskaffa släckutrustning eller dylikt. Det måste alltid bli en bedömning och beslut i varje enskilt fall.

För en kommun kan departementschefens uttalande i propositionen (1962:12) till 1962 års brandlag om vatten för släckning av brand vara till viss vägledning. Kommunens kostnader ska stå i rimligt förhållande till de värden som ska skyddas och till kommunens ekonomiska bärkraft.

Regeringsrättens dom, RÅ 1978 Bb 78 (mål nr 481-1978), i ärendet om brandvattenförsörjning kompletterar det departementschefen framförde i propositionen 1962. Kommunens skyldighet att sörja för vatten för brandsläckning kan inte vara obegränsad.

6 Vårdmiljöer och särskilda boenden m.m.

Enligt Nationalencyklopedin är vård sådan tillsyn som är förenad med någon form av behandling eller annan åtgärd. Begreppet inkluderar omhändertagande, hjälp, skötsel och bevarande och omfattar såväl åtgärder på individ- och familjenivå som aktiviteter i större skala i enskild eller samhällelig regi.

När vård bedrivs i särskilda byggnader och människor vistas kortare eller längre tid i dessa byggnader är det enkelt att konstatera att det rör sig om en vårdanläggning. Men vård kan bedrivas på många andra sätt och är ofta integrerat med annat boende, exempelvis i flerbostadshus eller småhus. I sådana fall kan det vara svårt att bestämma när och om det ska betraktas som vårdmiljö eller boende inom socialtjänst.

Exempel på boendeformer inom socialtjänsten är särskilt boende för äldre, bostad med särskild service (för personer med funktionsnedsättning), gruppboende, HVB-hem och stödbostad.

Exempel på boendeform som är någon form av mellanting mellan vanlig lägenhet och en lägenhet i en gruppboende är serviceboende. Även trygghetsbostäder upplevs som någon form av mellanboende. Seniorbostäder är en typ av boendeform som finns för personer över en viss ålder. För att boendeformen ska klassas som en vårdmiljö enligt byggreglerna krävs att de boende har begränsade, eller inga, förutsättningar att utrymma själv, samt att placeringen på boendet föregås av en behovsprövning.

6.1 Vårdformer grundat på olika lagstiftningar

Förutom vård som grundas på socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen finns också kriminalvård, psykiatrisk vård, vård av missbrukare, vård av unga i särskilda fall och slutna ungdomsvård. Vård kan, beroende av omständigheterna, vara antingen frivillig eller tvingande. Den enskildes vårdbehov kan mötas genom olika vårdformer som öppen vård eller vård kortare eller längre tid på någon form av vårdanläggning.

Socialtjänstlagen (2001:453) anger bland annat att samhällets socialtjänst ska grundas på demokrati och solidaritet samt främja människornas ekonomiska och sociala trygghet. Verksamheten inom socialtjänsten ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet. Socialtjänsten ska med hänsyn tagen till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser.

Hälso- och sjukvårdslag (1982:763) reglerar åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador.

Lag (1974:203) om kriminalvård avser vistelse på anstalt efter fängelsedom. Lagen gäller även under vissa förutsättningar vistelser utanför anstalt.

Lag (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) innebär att svårt psykiskt sjuka kan bli intagna för vård mot sin vilja.

Lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) är en tvångslag som kompletterar socialtjänstlagen. Lagen möjliggör sluten tvångsvård av vuxna missbrukare efter beslut av länsrätten. För missbrukare under 18 år är istället LVU tillämplig.

Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och *lag (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård (LSU)* innebär att ungdomar i vissa fall placeras på ungdomshem.

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) innehåller bestämmelser om insatser för särskilt stöd och service åt personer med funktionshinder.

6.2 Kort historik av byggbestämmelser för vårdanläggningar

Först i SBN 1967 (Svensk byggnorm) redovisades i korthet vad som avsågs med vårdanläggning. Enligt SBN 1967 avses med vårdanläggning byggnad eller lokal avsedd för vård, skydd, fostran eller liknande. I huvudsak avses anläggningar för sjukvård eller socialvård. Kriminalvårdsanläggning och ungdomsvårdsskola var undantagna. Vidare framgår att varje vårdavdelning, operationsavdelning eller annan liknande funktionell enhet skulle placeras inom egen brandcell.

I SBN 1975 återkommer i princip samma text som i SBN 1967. Det finns ett tillägg som berör barnstuga där det sägs att kök och personalrum ska placeras inom egen brandcell.

Bestämmelser för vårdanläggningar i SBN 1980 omfattade t.ex. vårdhem, ålderdomshem, förskolor och liknande anläggningar. Varje avdelning eller funktionell enhet skulle utföras som egen brandcell. Det finns också en rekommendation att stora vårdavdelningar kan behöva delas upp i flera brandceller för att minska gångavståndet till utrymningsväg. Vårdrum och rökrum skulle vara avskilda från korridor.

I Nybyggnadsreglerna (1988) har sjukhus, sjukhem, vårdhem och ålderdomshem samma regler. I princip som i SBN 1980. Servicehus för äldre samt mindre hem (maximalt 5 vårdtagare, ingen sängliggande) för vård och boende utformas som ordinärt boende.

Begreppet *Alternativt boende* infördes i BBR 1 (1994). Det är en boendeform i ett våningsplan för äldre eller funktionshindrade som inte är sängliggandes eller rörelsehindrade. Det får vara högst 8 boende inom en brandcell. Fönsterutrymning godtas inte. Två separata utrymningsvägar och anordning för tidig upptäckt av brand ska finnas.

I BBR 11 (2005) togs *Alternativt boende* bort och *Särskilda boenden för personer med vårdbehov* infördes. Särskilt boende för personer med vårdbehov är till för personer med behov av kontinuerligt stöd eller vård av personal. Exempel är sådana särskilda boenden där de boende kan vara psykiskt eller fysiskt funktionshindrade, som i hem för vård och boende, gruppboende för utvecklingsstörda, psykiskt sjuka eller åldersdementa samt liknande

anläggningar.

I dagens byggregler, BBR21, (2014) anges att *Verksamhetsklass 5 – Vårdmiljöer m.m.* omfattar utrymmen där det vistas personer som har begränsade, eller inga, förutsättningar att själva sätta sig i säkerhet.

Verksamhetsklassen delas vidare upp i fyra delar – 5A, 5B, 5C och 5D.

- Verksamhetsklass 5A omfattar utrymmen som enbart är avsedda för daglig verksamhet, exempelvis förskola och daglig verksamhet enligt socialtjänstlagen.
- Verksamhetsklass 5B omfattar behovsprövade särskilda boenden för personer med fysisk eller psykisk sjukdom, funktionsnedsättning, utvecklingsstörning, demens eller som på annat sätt har en nedsatt förmåga att själva sätta sig i säkerhet. Behovsprövningen kan göras mot ett antal olika lagstiftningar, exempelvis socialtjänstlagen, SoL, och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS.
- Verksamhetsklass 5C omfattar lokaler för hälso- och sjukvård, exempelvis sjukhus.
- Verksamhetsklass 5D omfattar lokaler avsedda för personer som hålls inlåsta, exempelvis fängelser, anstalter, häkten och slutna avdelningar med behovsprövning enligt ett antal olika lagstiftningar som beskrivs nedan.

Boendeformer som är utformade som gemensamhetsboende och där de boende har möjlighet att själva utrymma omfattas av verksamhetsklass 3B i byggreglerna.

6.3 Tvångs- och skyddsåtgärder inom vården

En boendeform som är speciell ur ett utrymningsperspektiv är särskilda boenden med vård av dementa. Många vårdgivare har av olika skäl i många år låst in dementa, särskilt nattetid. Denna inlåsningsform har varit en form av frihetsberövande.

Socialstyrelsen har i ett beslut den 15 juni 2010 upphävt de kungörelser och föreskrifter som tillåtit att det i undantagsfall varit möjligt att låsa in dementa. Socialstyrelsen har i ett meddelande (nr 2/2010) redovisat konsekvenserna av upphävandet av föreskrifterna.

Socialstyrelsen framför på sin hemsida (www.socialstyrelsen.se) att åtgärder som larm, sänggrindar och bälten inte får användas i syfte att frihetsberöva en person, men däremot som skydd eller hjälpmedel när den enskilde samtycker till åtgärden. Personer med demenssjukdom har inte alltid förmåga att uttrycka sitt samtycke utan visar genom sina reaktioner hur de upplever en viss åtgärd. Detta får i sådana fall vara vägledande för ställningstagandet om huruvida samtycke föreligger eller inte. Det måste fattas beslut i varje enskilt fall utifrån den enskildes behov och vad han eller hon uttrycker.

På Socialstyrelsens hemsida utvecklas de generella synpunkter som redovisas här ovan i ett stort antal frågor och svar:

<http://www.socialstyrelsen.se/fragorochsvar/foreskrifteromtvangs-ochskydds>

För att ytterligare förtydliga inom det här området har Socialstyrelsen gett ut

föreskrifter och allmänna råd om ansvaret för personer med demenssjukdom och bemanning i särskilda boenden (SOSFS 2013:27) som börjar gälla den 31 mars 2015. I tredje kapitlet – Grundläggande bestämmelser – står bland annat:

2 § Socialnämnden ska vidare säkerställa att ett särskilt boende där en person med demenssjukdom bor är bemannat dygnet runt så att personal snabbt kan uppmärksamma om en person med demenssjukdom är i behov av hjälp och utan dröjsmål kan ge honom eller henne sådant stöd och sådan hjälp som är till skydd för liv, personlig säkerhet och hälsa.

MSB:s kommentar

De förtydligade riktlinjerna avseende inlåsning av dementa samt föreskrifter och allmänna råd om bemanning i särskilda boenden bör enligt MSB:s uppfattning inte innebära att en tillsynsförrättare ställs inför ett nytt problem. I stället bör det vid tillsynsbesök underlätta dialogen om olika lösningar för trygg utrymning. Förändringen bör också medföra att inlåsning som en generell lösning minskar i omfattning på sikt.

6.4 Serviceboende, gemensamhetsboende och liknande - exempel

Serviceboende i kv. Skruven, Ronneby kommun

Bakgrund

I Ronneby finns ett serviceboende i kv. Skruven som består av två separata byggnader i tre hela våningsplan samt ett suterrängplan. Byggnaderna uppfördes 1946 för ordinärt boende. Därefter har vissa till och ombyggnader skett där de senaste byggloven lämnades i mitten av 80-talet. Ett byggnadslov lämnades 1985 för vissa om- och tillbyggnader. I detta bygglov innefattades bland annat en tillbyggnad av en gemensamhetsdel som förbinder de två byggnaderna med varandra. Ett separat bygglov söktes 1986 för uppförande av hiss i de två boendebyggnaderna. Dessa två bygglov innefattade en hel del ombyggnationer och genomfördes mer eller mindre samtidigt.

Respektive byggnad är byggt som ett vanligt flerfamiljshus med ett tillgängligt öppet trapphus. Mellan dessa byggnader finns en envåningsbyggnad med gemensamhetsutrymmen med kök, matsal m.m. för de boende. I varje byggnad finns 12 lägenheter och i de flesta lägenheterna bor det en person. Det förekommer dock att två personer bor i vissa lägenheter. Enligt en uppskattning av personalen är ca 20 av totalt 24 boende antingen sängliggande eller rullstolsbundna.

Tillsynsföreläggande

Av föreläggandet framgår att där det bor personer med omsorgsbehov och som själva inte kan förväntas sätta sig i säkerhet ska det finnas tillgång till två av varandra oberoende utrymningsvägar. Detta innebär att det från varje lägenhet, utöver det befintliga trapphuset, ska finnas tillgång till ytterligare en utrymningsväg direkt till det fria via dörr och trappa till mark. Alternativt kan förflyttning ske via annan brandcell och därifrån vidare genom en utgångsdörr och trappa till mark.

Beslut av Länsstyrelsen i Blekinge län, 2008-01-17 dnr 452-7321-07

Länsstyrelsens bedömning är att fastighetens brandskydd inte är tillräckligt mot bakgrund av den verksamhet som bedrivs. Därför är det skäligt att samtliga boende tillförsäkras ett brandskydd som är acceptabelt med hänsyn till de förhållanden som råder i aktuell byggnad. Länsstyrelsen finner att tillskapandet av en alternativ utrymningsväg med dörrar och trappor som leder till säker plats är berättigad.

Dom av Länsrätten i Blekinge län, 2009-01-09 mål nr 210-08

Länsrätten har i sin dom konstaterat att aktuellt vård- och omsorgsboende inte uppfyller kraven på ett skäligt brandskydd enligt 2 kap 2 § LSO. Personskyddet måste väga tyngst i dessa fall. Kravet på att en byggnad ”*på ett eller annat sätt ska kunna utrymmas vid brand är närmast ovillkorligt*”. Länsrätten framför vidare att en prövning måste ske av vilka åtgärder som lämpligen bör vidtas för att uppfylla utrymningskravet. I en sådan prövning innefattas också en bedömning av skäligheten i eventuella alternativa brandskyddsåtgärder.

Länsrätten konstaterar, efter hörande med Räddningsverket, att förelagd åtgärd är förknippad med en stor kostnad och leder endast till en marginell förbättring av brandskyddet (se vidare under Räddningsverkets yttrande nedan). Förelagd åtgärd kan därför inte anses som skälig enligt 2 kap 2 § LSO. Länsrätten konstaterar också att det i ärendet saknas en utredning om alternativa brandskyddsåtgärder och främst hur de påverkar utrymning, skaderisk, och kostnader i förhållande till lämnat föreläggande.

Länsrätten upphäver därför föreläggandet avseende anordnande av dörrar och trappor som leder till säker plats och återförvisar ärendet till den kommunala räddningstjänsten för ny handläggning. Enligt länsrätten bör det ankomma på den kommunala räddningstjänsten att skyndsamt komplettera utredningen och därefter på nytt ta ställning till frågan om föreläggande.

Räddningsverkets yttrande till länsrätten 2008-09-17 dnr 179-6351-2008

Räddningsverket framför i sitt yttrande att förelagd åtgärd medför stora kostnader som endast leder till en marginell förbättring av brandskyddet. Att skapa en utrymningsväg via dörr från respektive lägenhet som kan användas för att horisontellt förflytta de boende till annan brandcell/säker plats torde enligt verkets uppfattning innebära att någon form av balkongkonstruktion behöver skapas utanpå befintlig fasad. Personalstyrkan, som utgörs av två vårdanställda nattetid, kan bli tvungna att evakuera samtliga tolv lägenheter i en huskropp. En så omfattande utrymning bedöms inte kunna ske innan kritiska förhållanden kan uppstå i någon av de angränsande lägenheterna. Räddningsverket har därför i sitt yttrande framfört att det finns andra alternativa lösningar. En alternativ lösning som borde prövas är bland annat att installera boendesprinkler i samtliga lägenheter samt att lägenhetsdörrarna förses med självstängare. Vidare förutsätts att den gemensamma delen, som är utformad som egen brandcell, detekteras av det automatiska brand- och utrymningslarmet.

I sitt yttrande har verket utvecklat och kommenterat den alternativa lösningen med boendesprinkler i lägenheterna. Bland annat framförs att sprinkler hindrar

en brand att sprida sig utanför startbrandcellen. Detta innebär att personalen på plats enbart behöver medverka till att säkerställa att personer i den branddrabbade lägenheten kommer ut. Räddningsverket har i sitt ställningstagande vägt in de boendes hälsostatus och förmåga att delta i utrymningsförfarandet samt byggnadens utformning.

Dom av Kammarrätten i Jönköping 2010-06-24 mål nr 367-09

Kammarrätten upphäver länsrättens dom och fastställer länsstyrelsens beslut. Som skäl till att upphäva länsrättens dom finner Kammarrätten bland annat att installation av sprinkler som ersättning till alternativ utrymning i ett vårdboende ”vara oprövade i brandskyddshänseende”.

MSB:s kommentar till Kammarrättens dom

MSB konstaterar att Kammarrätten med sin dom helt har uteslutit en alternativ lösning. Enligt Kammarrätten är sprinkler som ersättning till en alternativ utrymning i ett vårdboende oprövat i brandskyddshänseende. MSB noterar att Kammarrätten i sin dom framhåller att föreläggandet är skäligt enligt 2 kap 2 § LSO. I domen redovisas bland annat räddningstjänstens synpunkter att det inte i ”någon svensk bygglagstiftning kunnat finna konkret stöd för den alternativa utformningen av brandskyddet i vårdboende”.

MSB vill i detta sammanhang framföra att det i den tillsyn som ska utföras enligt LSO är avgörande att se till att brandskyddet alltid anpassas efter de faktiska förhållanden som råder. Bestämmelser enligt bygglagstiftningen kan och ska vara vägledande men de är inte avgörande för vad som är skäligt brandskydd. LSO kan tillämpas vidare och syftar bland annat till att brandskyddet ska anpassas till nya förhållanden. MSB:s uppfattning är att alternativa lösningar, exempelvis den lösning Räddningsverket framförde i sitt yttrande till länsrätten, mycket väl kan övervägas och prövas i samband med tillsyn inom vård- och omsorgsverksamhet.

Gruppboende i Kallinge, Ronneby kommun

Det finns ytterligare ett liknande ärende som berör utrymningsförhållanden.

Bakgrund och föreläggande

Detta ärende gäller ett gruppboende i Kallinge, Ronneby kommun. I ett bostadshus som är i tre hela våningsplan samt ett suterrängplan finns en blandning av ordinärt boende och boende för förståndshandikappade. Även i detta fall har räddningstjänsten förelagt om att det från varje lägenhet som tillhör handikappomsorgen, utöver det befintliga trapphuset, ska finnas tillgång till ytterligare en utrymningsväg direkt till det fria via dörr och trappa till mark.

Räddningsverkets yttrande till länsrätten

I detta ärende har Räddningsverket framfört att förelagda åtgärder är motiverade ur brandskyddssynpunkt som ett minimum. Även åtgärder såsom detektorer i trapphuset anses nödvändiga enligt verkets uppfattning. De boende kan här förväntas få hjälp av handikappomsorgens personal vid utrymning eftersom personal finns på plats dygnet runt. Skillnaden mellan detta boende och serviceboendet i kv. Skruven är att de boende här fysiskt har viss möjlighet att delta i utrymningsförfarandet men kan ha svårigheter att förstå att de ska

utrymma på egen hand. Räddningsverket framför även här en alternativ lösning med boendesprinkler i de förståndshandkappades lägenheter liknande den i kv. Skruven.

Dom av länsrätten, 2009-01-09, mål nr 149-08

Länsrätten har i sin dom upphävt förläggandet som avsåg anordnande av dörrar och trappor som leder till en säker plats och återförvisat ärendet för ny handläggning.

Övergångsbostäder, Borås kommun

Bakgrund

I fem trevåningsbyggnader och en envåningsbyggnad tillhandhåller Borås kommun smålägenheter till färdigbehandlade alkoholister. Hyresgästerna har egna kontrakt med kommunen (andrahandskontrakt) medan kommunen har förstahandskontrakt med fastighetsägaren Borås Bostäder AB. Kommunen ger de boende ett visst stöd. Kommunen bedriver dagcenterverksamhet i en av byggnaderna. Vidare finns det en personallägenhet där personal från missbruksenheten finns tillgänglig dygnet runt.

Tillsynsföreläggande

Brandsyneföreläggandet omfattar tre punkter. Punkterna 1 och 2 gäller samtliga byggnader medan punkten tre endast gäller i en enda byggnad. I föreläggandet framförs följande:

1. Samtliga lägenhetsdörrar och källardörrar i båda trapphusen ska bytas ut mot dörr i eller förstärkas till att motsvara lägst brandklass EI30 C
2. Då trapphuset utgör enda tillgängliga utrymningsväg är det av största vikt att erhålla tidig upptäckt och varning/alarmering vid en brand för att uppnå erforderlig personsäkerhet och säkerställa tidig utrymning. För att uppnå det ska automatiskt brand- och utrymningslarm installeras. Rökdetektorer ska placeras i allmänna utrymnen, trapphus och lägenheter. Larmöverföring via uppringd signal kan accepteras.
3. Undersidan av trappan i källaren mot våning ett, ska förses med ett lager tändskyddande beklädnad, för att erhålla erforderlig brandteknisk avskiljning mellan källarplan och trapphus.

Av föreläggandet framgår att tillsynsmyndigheten anser att fastigheterna ska betraktas som vårdanläggningar. Föreläggandet har överklagats till länsstyrelsen som inhämtat Räddningsverkets yttrande.

Räddningsverkets synpunkter till länsstyrelsen, dnr 120-1065-1999

Räddningsverket har i sitt svar till länsstyrelsen noggrant redovisat skäl som talar för och skäl som talar emot att de aktuella byggnaderna ska betraktas som vårdanläggning. I det sammanhang kommenteras definitionen i byggbestämmelserna för vårdanläggning som avser "anläggningar för sjuk- och socialvård samt omsorg om personer med funktionshinder". Exempel på sådana byggnader är sjukhem, vårdhem, ålderdomshem samt även förskolor.

Sammantaget gör Räddningsverket den bedömningen att verksamheten närmast är att likställa med ordinärt boende men med ett visst inslag av service

från samhällets sida. Räddningsverket anser vidare att samhällets miniminivå på brandskyddet torde var uppfyllt genom att lägenheterna är utformade som egna brandceller, är utrustade med brandvarnare samt har två av varandra oberoende utrymningsvägar. Den andra utrymningsvägen utgörs här av nödutrymning över räddningstjänstens stegutrustning.

Det är därför inte skäligt enligt Räddningsverket att ställa krav på ett automatiskt brandlarm och självstängare till lägenhetsdörrarna.

Däremot är det skäligt med brandteknisk klass EI30 på lägenhetsdörrarna och tändskyddande beklädnad på undersidan av trappan.

Beslut av Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2000-10-16, dnr 72-8953-99

Länsstyrelsens beslut följer helt Räddningsverket yttrande.

MSB:s kommentar

Länsstyrelsens beslut innebär att verksamheten mer är att likna vid ordinärt boende med inslag av service från samhällets sida. Beslutet innebär också att skälig brandskyddsnivå är uppfyllt genom att lägenheterna är utformade som egna brandceller, är utrustade med brandvarnare samt har två av varandra oberoende utrymningsvägar där den ena utrymningsvägen utgörs av fönster och räddningstjänstens utrustning.

Hällens gård med boende för autistiska ungdomar, Uppsala kommun

Bakgrund

Hällens gård är en villa i två våningsplan som inrymmer vardags/aktivitetsrum, kök, ett sovrum och personalutrymnen i bottenvåningen. På våningsplan 1 tr. finns fyra sovrum och allrum. I villan bor fem psykiskt handikappade (autistiska) pojkar i 16 – 20 år utan fysiska funktionshinder. Det finns gott om personal dagtid och minst en vakande person på natten.

Tillsynsföreläggande

Tillsynsföreläggandet omfattar fyra punkter och behandlar följande:

- utrymningslarm,
- utvändigt trappa från balkong på våningsplan 1 tr.,
- förstärkning av anslutande fönster mot trappa i F 30 och
- avskiljning av bottenvåning till våningsplan 1 tr. i lägst F 30

Föreläggandet överklagas till länsstyrelsen som har inhämtat Räddningsverkets yttrande. Landstinget framför i sitt överklagande att boendet ska jämföras med vanligt boende eftersom ungdomarna inte har några fysiska handikapp. Boendet bör i stället jämföras med en stor familj som bor i en större villa.

Räddningsverkets synpunkter i skrivelse med dnr B510-1206-1994

Räddningsverket konstaterar att om en brandsituation vid Hällens gård skulle uppstå är det primära att de boende kan sätta sig i säkerhet. De boende behöver enligt Räddningsverkets mening hjälp för att påbörja en utrymning och personalen måste få en tidig indikation för att vid behov kunna låsa upp dörrar till vårdrummen på övervåningen och försäkra sig om att alla kommer ut.

Räddningsverkets samlade bedömning är att föreläggandena i samtliga punkter är skäliga samt väl motiverade och i överensstämmelse med 41 § räddningstjänstlagen.

Beslut av Länsstyrelsen i Uppsala län 1994-12-09 dnr 66-3276-1994

Länsstyrelsen gör ingen annan bedömning än den Räddningsverket framfört i sitt yttrande. Länsstyrelsen finner att föreläggandet i samtliga punkter är såväl skäligt som väl motiverat.

Solbackens servicehus i Länghem, Tranemo kommun

Bakgrund

Solbackens servicehus är beläget i Länghem, Tranemo kommun. Byggnaderna är i ett plan och det finns källarutrymmen i vissa delar av byggnaden. De första delarna av servicehuset byggdes år 1964 som sedan kompletterades med en utbyggnad år 1987. I hela byggnaden, totalt sex byggnadsdelar, bedrevs i många år vårdverksamhet, som av Socialstyrelsen definieras som särskilda boendeformer för äldre. År 2009 ändrades benämningen på boendet i tre byggnadsdelar till trygghetsboende. I trygghetsboende är avsikten att de äldre ska klara sig själva i större utsträckning och få hjälp av hemtjänstpersonal efter behov.

De sex avdelningarna kan betraktas som egna brandceller. De lägenheter som finns inom respektive avdelning har lägenhetsskiljande väggar som kan stå emot brand under en viss tid i det initiala brandskedet. Dessa väggar kan av olika skäl, bland annat på grund av genomföringar för ventilation, inte ses som egna brandceller. Hela källarutrymmet som bland annat innehåller omklädningsrum, maskinrum och pannrum utgör en brandcell. Varje lägenhet oavsett byggnadsdel och avdelning är utrustad med brandvarnare. När brandvarnare aktiveras får den personal som tjänstgör ett meddelande på personsökaren. I korridorer finns rökdetektorer och larmtryckknappar anslutet till ett automatiskt brandlarm. Vid larm går en signal till SOS Alarm AB som vidtar förbestämda åtgärder, bland annat utalarmering av kommunal räddningstjänst.

Tillsynsföreläggande, 2009-12-10, dnr 2009000069

Södra Älvsborgs Räddningstjänstförbund beslutade den 10 december 2009 att förelägga Tranemo kommun om följande:

(Förelagda åtgärder redovisas här i sammandrag)

Punkt 1 Uppställda dörrar

I punkt 1 redovisas upptäckta brister avseende brandcellsgränser. Förelagda åtgärder är att förse dörrar mot korridor med dörrstängare. Dörrarna får vara uppställda om de automatiskt stängs vid brand eller då brandrök uppstår. I föreläggandet framförs att syftet med åtgärden är att förhindra brand- och rökasspridning via korridoren till de olika boenderummen. Vidare har tillsynsmyndigheten konstaterat vid flera tillfällen att organisatoriska åtgärder för att hålla dörrarna stängda inte fungerar.

Punkt 2 Material i utrymningsvägar

I punkt 2 redovisas upptäckta brister avseende lös och brännbar inredning i korridorer. Förelagda åtgärder i kommunens tillsynsföreläggande avser en minskning av det brännbara materialet och möblering som kan försvåra en utrymning.

MSB:s yttrande till länsstyrelsen, 2010-02-09, dnr. 2010-3405

MSB konstaterar i sitt yttrande att brandcellsindelningen är sådan att risken för brandgasspridning inom varje byggnadsdel bedöms vara särskilt stor. MSB konstaterar också att förelagda åtgärder är skäliga, men att det totala brandskyddet ändå inte når upp till en tillräcklig nivå. Det krävs ytterligare åtgärder för att brandskyddet ska kunna betraktas som skäligt. Skälen till detta är en kombination av bristfällig brandcellsindelning och ett system för tidig upptäckt av brand som har relativt låg driftsäkerhet och tillförlitlighet, vilket även påverkar personalens möjligheter att agera. MSB framför vidare att en installation av boendesprinkler, även om kostnaden är betydligt större än den för de förelagda åtgärderna, skulle leda till att brandskyddet totalt når en tillräcklig och acceptabel nivå.

Beslut av Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2010-05-26, dnr. 452-1008-2010

Länsstyrelsen konstaterar bland annat att den brandsäkerhetsnivå som erhålls av lämnat föreläggande är i ”underkant av den nivå som bör krävas”. Länsstyrelsen konstaterar vidare att dess prövning endast omfattar det överklagade beslutet. Länsstyrelsen finner att de krav som ställts är ”skäliga och ekonomiskt rimliga”. Länsstyrelsen framför dessutom i sitt beslut att det inte finns något som hindrar att vårdgivaren, i detta fall Tranemo kommun, väljer ett alternativ med större effekt på brandskyddet än det som ges genom val av dörrstängare.

MSB:s kommentar

MSB kan i efterhand konstatera att Tranemo kommun valt en lösning med boendesprinkler. I den budget för investeringar som Tranemo kommun har fastställt för 2011 finns medel reserverade för ändamålet. Det föreläggande som från början gällde servicehuset avsåg inte boendesprinkler utan rörde sig om andra byggnadstekniska åtgärder. De föreslagna åtgärderna var enligt länsstyrelsens beslut ”i underkant av den nivå som bör krävas”. Kommunen tog i detta fall till sig en lösning med boendesprinkler. Det visar att synpunkter som kommer fram i överklagningsprocessen kan få en påverkan på brandskyddsnivån i slutändan trots att det egentligen ligger utanför själva frågan som prövas.

Blåklockan i Rusksele, Lycksele kommun

Bakgrund

Bostadshuset ligger i tätorten Rusksele i Lycksele kommun. Byggnaden är i huvudsak uppförd i ett plan och består till övervägande del av lägenheter (18 st) sammanbundna av korridorer. Socialförvaltningen har förmedlingsrätten för lägenheterna, men vid intresseanmälan sker ingen behovsprövning. Byggnaden

innehåller även en förskola, en matsal med tillhörande kök samt en lokal där den kommunala hemtjänstpersonalen utgår ifrån.

Byggnaden uppfördes 1992 och verksamheten i den del som utgörs av lägenheter bestod fram till år 2007 av ett behovsprövat gruppboende för dementa. År 2007 avvecklades den behovsprövade verksamheten och lägenheterna kan sedan dess hyras av vem som helst utan någon form av behovsprövning. De boende i lägenheterna är idag företrädesvis äldre varav de flesta får hjälp från kommunen i form av hemtjänst. Möjligheten för de boende att till exempel självständigt genomföra en utrymning eller i övrigt hantera en brand bedöms variera från att vara relativt stora till att vara begränsade eller inga alls. Trots att den verksamhet som bedrivs i byggnaden formellt sett inte längre är att betrakta som ett särskilt boende har den hemtjänstpersonal som utgår från byggnaden ändå någon form av beredskap att om möjligt genomföra en insats i händelse av brand i någon av lägenheterna. En insats förutsätter dock att hemtjänstpersonalen finns på plats.

Lägenheterna, korridorer samt övriga verksamheter i byggnaden är brandtekniskt avskilda från varandra. I korridorer och gemensamma utrymmen finns ett automatiskt brandlarm med rökdetektorer. I lägenheterna ansvarar de boende själv för att det finns fungerande brandvarnare.

Tillsynsföreläggande, 2010-10-27, dnr. 20091168

Räddningstjänsten Lycksele menar att det finns risk att personer som bor i byggnaden inte hinner utrymma i händelse av brand och därigenom riskerar att skadas av brand eller brandgaser. Därtill bedömer räddningstjänsten att en tidig detektering av brand är en förutsättning för att personalen ska kunna säkerställa en tillfredsställande utrymning vid brand. Därför förelades om att rökdetektorer anslutna till det automatiska brandlarmet ska installeras i lägenheterna.

Föreläggandet överklagades till Länsstyrelsen i Västerbottens län.

MSB:s yttrande till länsstyrelsen, 2011-08-31, dnr. 2011-3746

Huruvida den förelagda åtgärden är att anse som skälig att kräva är intimt förknippat med hur den verksamhet som bedrivs i byggnaden betraktas och definieras. Det finns i det aktuella fallet två möjliga betraktelsesätt enligt MSB:s förmenande.

Det naturliga vore att definiera den verksamhet som bedrivs i lägenheterna som vanligt boende. Skälen till detta är framförallt att den behovsprövade verksamheten har upphört och att vem som helst kan få tillträde till lägenheterna. Prövningen av huruvida brandskyddet i lägenheterna är skäligt bör då göras med utgångspunkt i den bygglagstiftning som varit rådande både före och efter byggnadens uppförande samt den praxis som finns på området. Med detta synsätt har MSB svårt att se att den förelagda åtgärden skulle vara skälig att kräva.

Ett tänkbart alternativ till att definiera lägenheterna som vanliga bostäder är att betrakta det som att det även idag bedrivs någon form av verksamhet i byggnaden som i allt väsentligt är att likställa med den som bedrivs på ett behovsprövat vård- och omsorgsboende. Omständigheter som skulle kunna

motivera ett sådant synsätt är att det i princip alltid finns personal på plats, att i stort sett samtliga hyresgäster har fysiska eller psykiska funktionshinder i en sådan omfattning att deras behov av kontinuerlig vård och stöd är på motsvarande nivå som på ett behovsprövat boende och att dörrarna till lägenheterna ofta står öppna gentemot korridorerna i syfte att öka den sociala samvaron. Skulle detta alternativa synsätt, som får betraktas som ett undantagsfall, vara motiverat bör de brandskyddsåtgärder som normalt krävs för byggnader med vård- och omsorgsverksamhet bedömas som skäliga att kräva, däribland ett heltäckande automatiskt brandlarm med rökdetektorer i varje lägenhet.

Det är MSB:s uppfattning att länsstyrelsens beslut angående skäligheten i den förelagda åtgärden bör föregås av ett klarläggande beträffande de omständigheter som beskrivs ovan.

Beslut av Länsstyrelsen Västerbotten, 2011, 12-09, dnr. 452-7759-2010

Efter MSB:s yttrande meddelade Socialförvaltningen att de sagt upp kontraktet med Samhällsbyggnadsförvaltningen avseende samtliga lägenheter och har därmed inte längre förmedlingsrätten. Länsstyrelsen anser att de omständigheter som framkommit i ärendet talar för att boendeformen bör likställas med boende i ett vanligt flerbostadshus. Med detta sätt att se på saken har länsstyrelsen svårt att se att den krävda åtgärden är skälig att kräva. Länsstyrelsen beslutar därmed om att upphäva det överklagade föreläggandet.

HVB-hem för ensamkommande flyktingbarn, Forshaga kommun

Bakgrund

HVB-hemmet för ensamkommande flyktingbarn inryms i en enplansbyggnad i Deje i Forshaga kommun. Barnen som bor i byggnaden är 15-18 år gamla och det finns personal på plats dygnet runt.

Tidigare var det en vårdcentral i byggnaden. Det finns 10 stycken boenderum samt uppehållsrum, TV-rum och kök med matsal. De gemensamma utrymmena ligger i en öppen planlösning i förbindelse med korridorerna. Boenderummen är inte brandtekniskt avskilda.

I korridorer och gemensamma utrymmen finns ett utrymningslarm som detekteras med rökdetektorer. I boenderummen finns brandvarnare som är trådlöst sammankopplade med varandra.

Tillsynsföreläggande, 2012-11-13, dnr. 105.2012.00597

När Räddningstjänsten Karlstadsregionen gör tillsyn enligt LSO kort efter att verksamheten startat upptäckts brister i brandskyddet. Bristerna är av sådan art att ett föreläggande meddelas, och följande åtgärder krävs:

- Samtliga boenderum i etapp 1 ska förses med rökdetektorer som kopplas till det installerade utrymningslarmet. Larmet som helhet ska utformas enligt SBF 110:6.
- Samtliga boenderum i etapp 1 ska utformas som egna brandceller i lägst byggnadsteknisk klass EI 60. Som ett alternativ till utformning som egna brandceller kan boenderummen istället utrustas med boendesprinkler av typ 3.

Räddningstjänsten motiverar kraven med att om en brand uppstår i något av boenderummen så är risken för spridning stor, vilket kan försvåra utrymningen avsevärt. En trygg och säker utrymning är beroende av en tidig upptäckt och varning vid brand. Tillförlitligheten hos vanliga brandvarnare anses inte vara hög och är inte tillräcklig vid en samlad bedömning av byggnadens utformning och dess verksamhet.

Räddningstjänsten hänvisar även till Boverkets uttalanden om att hem för ensamkommande flyktingbarn inte är att betrakta som vanliga bostäder, utan bör projekteras som antingen verksamhetsklass 4 eller 5B i Boverkets byggregler (BBR). I dessa båda verksamhetsklasser är automatiskt brandlarm ett krav.

Fastighetsägaren godtar kravet på brandcellsindelning av rummen, men anser att seriekopplade brandvarnare på rummen är tillräckligt och överklagar därmed den delen av föreläggandet till länsstyrelsen i Värmlands län. Fastighetsägaren anför att verksamheten bör betraktas som vanligt boende eftersom de boende kan utrymma själv och har god lokalkännedom.

Beslut av Länsstyrelsen Värmland, 2013-01-16, dnr. 452-6737-12

Länsstyrelsen avslår överklagandet med motiveringen att det inte framkommit annat än att det aktuella föreläggandet i sig är motiverat utifrån gällande krav om brandskydd i lagen om skydd mot olyckor samt plan- och bygglagstiftningen och BBR.

Fastighetsägaren överklagar länsstyrelsens beslut till Förvaltningsrätten i Karlstad.

Dom av Förvaltningsrätten i Karlstad, 2013-08-09, mål nr. 519-13

Förvaltningsrätten bifaller överklagandet. Som domskäl anges bland annat att endast begränsad vägledning kan hämtas i BBR med hänsyn tagen till att det aktuella boendet inte direkt faller in under något av de typfall för verksamheter som anges i byggreglerna. Förvaltningsrätten noterar även att kravet på att brandcellsindela boenderummen inte överklagats och att det bidrar till ökad brandsäkerhet och därmed i viss mån minskar de risker som motiverat det överklagade kravet.

Förvaltningsrätten anför även att den som fått bygglov som regel bör kunna lita på att detta skett i enlighet med gällande regler, och att man inte från myndighetshåll i efterskott begär olika ändringar. För ett sådant föreläggande bör krävas att det är fråga om en väsentlig brist i brandskyddet som inte rimligen kan godtas. Sammantaget anser förvaltningsrätten att föreläggandet innebär en höjning av brandsäkerheten som visserligen är positiv i sig, men att befintliga anordningar dock inte är så bristfälliga att det är tillräckligt motiverat med ett föreläggande av detta slag.

Räddningstjänsten överklagar förvaltningsrättens dom till Kammarrätten i Göteborg, som i beredningen av målet skickar en remiss till MSB.

MSB:s yttrande till kammarrätten, 2014-05-23, dnr. 2014-2113

I det aktuella fallet handlar det om ett boende där personerna inte själva har valt att bo, och inte heller vilka de ska bo tillsammans med. De har blivit

placerade där och det finns även personal närvarande dygnet runt. Även om de boende får anses ha god lokalkännedom och förmåga att utrymma själva så kan boendet inte betraktas som ett vanligt boende. MSB anser att brandskyddet ska ha en högre nivå och större tillförlitlighet än i vanliga bostäder.

MSB kan konstatera att även med boenderummen som egna brandceller kan kraven i dåvarande byggregler inte anses uppfyllda. En av utrymningsvägarna utgörs av fönster, och den andra utrymningsvägen går via en brandcell med kök och gemensamhetsutrymme, vilket inte lever upp till kraven på en brandtekniskt avskild utrymningsväg. Bristerna i utformningen av utrymningsvägarna behöver kompenseras för att ge de boende tillräckliga förutsättningar för att hinna utrymma i händelse av brand. Sammantaget bedömer MSB att det befintliga brandskyddet i byggnaden inte är tillräckligt för den aktuella verksamheten.

Dom av Kammarrätten i Göteborg, 2014-09-24, mål nr. 5323-13

Enligt Kammarrätten utgör omständigheten att en byggnads brandskydd har behandlats i samband med en bygglovsprövning enligt praxis inte något hinder att meddela föreläggande avseende sådana brandskyddsåtgärder som går utöver de krav som har uppställts vid bygglovet. Det förutsätter dock bland annat att de påkallade åtgärderna är skäligen i förhållande till såväl behovet av åtgärderna som de kostnader som är förenade med föreläggandet.

Efter en samlad bedömning av de boendes förmåga att utrymma, boendetidens längd och de boendes lokalkännedom, den förhöjda brandrisken i verksamheten samt att de boende inte kan påverka var de bor och vem de bor tillsammans med, anser Kammarrätten att ett högre krav bör ställas på brandskyddet än vad som gäller för vanliga bostäder.

Den förelagda åtgärden bedöms som skälig och ändamålsenlig. Bedömningen påverkas inte av att boenderummen byggs om till egna brandceller, eftersom det förelagda kravet att koppla rökdetektorer på boenderummen till det automatiska utrymningslarmet är avsett att förbättra möjligheterna till tidig upptäckt och varning vid brand, och har således ett annat syfte än åtgärden att upprätta brandceller. Kammarrätten bifaller överklagandet och fastställer därmed räddningstjänstens beslut.

6.5 Sjukhus, boenden inom socialtjänsten och liknande

Ekbackens äldreboende, Sundbybergs kommun

Bakgrund

Ekbackens äldreboende är beläget i de centrala delarna av Sundbybergs tätort. Fastigheten ägs och förvaltas av kommunen. Ärendet rör Hus K där verksamheten bedrivs i sex våningsplan av en privat vårdentreprenör, Förenade Care. Äldreboendet är att betrakta som ett särskilt boende där de boende på framför allt det översta våningsplanet lider av demenssjukdom samt andra psykiska åkommor.

Tillsynsföreläggande

I november 2004 genomfördes en tillsyn på äldreboendet vilket resulterade i ett föreläggande enligt LSO 5 kap. 2 §. Föreläggandet avser Hus K och samtliga avdelningar däri och anger att följande åtgärder ska vidtas:

1. Nödutgångar skall göras öppningsbara utan nyckel eller annat verktyg.
2. Dörrarna görs öppningsbara med vred.
3. Samtliga dörrar till utrymningstrapphus skall åtgärdas så att de är utåtgående.
4. Dörrarna i brandcellsgräns skall vara stängda. Om de behöver vara öppna ska de förses med uppställningsanordning som stänger, styrd av rökdetektor.
5. Samtliga magnetuppställda dörrar ska förses med tryckknapp för motion och kontroll.
6. Befintliga brandsläckare skyltas upp på ett bättre och tydligare sätt.

Sundbybergs stad överklagar punkt 1 och 2 i föreläggandet. Framförallt den första punkten är föremål för en relativt intensiv argumentation från Sundbybergs stad. Argumentationen bottnar i det faktum att en del av de boende är så pass påverkade av demenssjukdom att om de lämnar boendet riskerar de att allvarligt skada sig. I syfte att förhindra att de boende avviker har dörrarna utrustats med lås som går att öppna av de boende men med en viss fördröjning. Vid ett eventuellt brandlarm eller strömbortfall låses dörrarna upp med automatik. Dessutom går det att låsa upp dörrarna via ett kodlås där koden står angiven intill knappsatsen.

Beslut av Länsstyrelsen i Stockholm, 2006-12-15, dnr. 452-05-30954

Länsstyrelsen ändrar den första punkten i föreläggandet. Dörrarna ska enligt länsstyrelsens beslut förses med nödöppningsknappar 0,9-1,0 meter över golvet. De ska vara utmärkta med en skylt (10 cm x 15 cm) med lämplig figur och text som lyder "Nödöppning". I övrigt avslår länsstyrelsen överklagandet. Länsstyrelsen utgår i sin motivering från Boverkets byggregler och den rapport om utrymningsdimensionering som Boverket gett ut och konstaterar att det däri inte förekommer denna typ av lösning. De anser att nuvarande lösning är bristfällig men att nödöppningsknappar intill dörrvredet leder till en godtagbar lösning. Beträffande punkt 2 i föreläggandet konstaterar länsstyrelsen att de inåtgående dörrarna inte överensstämmer med det som föreskrivs i Boverkets byggregler och att det därför inte finns skäl att ifrågasätta föreläggandet på denna punkt.

Sundbybergs stad överklagar länsstyrelsens beslut och yrkar på att första och andra punkten i föreläggandet avslås. Sundbybergs stad framhåller återigen riskerna för att de boende ska råka ut för olyckor om dörrarna medger att de kan öppna dem alltför lättvindigt. De hänvisar dessutom till att nuvarande lösning förespråkas av Socialstyrelsen i en föreskrift (SOSFS 1997:16).

Dom av Länsrätten i Stockholms län 2007-06-07, mål 1054-07

Länsrätten konstaterar att den föreskrift som staden hänvisar till inte behandlar frågan om utrymning utan endast hur lås kan konstrueras så att det inte leder till otillåten tvångsmässig inlåsning. De finner inte heller i övrigt några skäl till

att ifrågasätta länsstyrelsens beslut angående den första punkten. Även i den andra punkten delar länsrätten länsstyrelsens syn.

Dom av Kammarrätten i Stockholm 2008-09-08 mål 4508-07

Kammarrätten finner inte att det framkommit något som föranleder en annan bedömning än den länsrätten gjort och avslår överklagandet.

Beslut av Regeringsrätten 2010-03-10 mål nr 6474

Regeringsrätten finner att det inte har kommit fram skäl att meddela prövningstillstånd.

MSB:s kommentar

MSB konstaterar att domen i Kammarrätten i Stockholm står fast. Domen kan därför i valda delar användas som vägledning vid bedömning av liknande fall.

MSB vill i detta sammanhang framföra att Socialstyrelsen i ett beslut den 15 juni 2010 har upphävt de kungörelser och föreskrifter som tillåtit att det i undantagsfall varit möjligt att låsa in dementa. Socialstyrelsen har i ett meddelande (nr 2/2010) redovisat konsekvenserna av upphävandet av föreskrifterna. För ytterligare information se kap 6.3 och Socialstyrelsens hemsida (www.socialstyrelsen.se).

Seniorboendet Blombacka, Borås kommun

Bakgrund

Seniorboendet Blombacka ligger i Borås Stad. Byggnaden har sex våningar och inrymmer 35 lägenheter. I bottenplan hyr Borås Stad och Stadsdelsförvaltningen Norr lokaler och driver ett kök dit de boende kan komma för att umgås och äta gemensamt. Byggnaden uppfördes som ett servicehus enligt nybyggnadsreglerna 1992, men ändras till seniorboende i oktober 2006.

De som bor i fastigheten är idag företrädesvis äldre och räddningstjänsten har vid tillsynsbesöket gjort bedömningen att över hälften av de boende har ett stort hjälpbehov i händelse av brand. Möjligheterna för de boende att till exempel självständigt utrymma eller i övrigt hantera en brand är varierande, men bedöms överlag vara begränsade. En stor del av de boende har trygghetslarm och/eller hemtjänst.

Det byggnadstekniska brandskyddet utgörs främst av brandtekniska avskiljningar. Varje lägenhet är utformad som en egen brandcell. Trapphuset ligger centralt i byggnaden och på varje våningsplan leder två korridorer ut från trapphuset. Från korridorerna nås lägenheterna. De avskiljande dörrpartier som finns mellan trapphuset och korridorerna har vid tillsynsbesök i flera fall varit avhängda eller uppställda, vilket får till följd att korridorer och trapphus finns i samma brandcell. Matsalen, med tillhörande kök, som ligger i bottenplanet är brandtekniskt avskild mot trapphuset. Det finns inget gemensamt system för tidig upptäckt av brand i byggnaden, utan den enskilde ansvarar själv för att det finns brandvarnare i den egna lägenheten.

Tillsynsföreläggande, 2011-09-15, dnr. 2011000136

Södra Älvsborgs räddningstjänstförbund beslutade den 15 september 2011 att

förelägga fastighetsägaren Riksbyggen Kooperativa hyresrättsförening Blombacka om rättelse av brister i brandskyddet. Följande punkter överklagades:

1. Boendesprinkler enligt SBF 501:1 eller motsvarande ska installeras i samtliga lägenheter.
2. Nödbelysning ska installeras i trapphus och anslutande korridor.
3. Ventilationsbrandskyddet ska anpassas så att brandgasspridning mellan lägenheter förhindras.
4. Brandgasventilationen av trapphuset ska starta automatiskt på brandlarm eller sprinkleraktivering. Detta eftersom det är viktigt att trapphuset erbjuder en säker miljö då trapphuset är den primära utrymningsvägen för de boende samt den enda inträngningsvägen för räddningstjänstens personal.

MSB:s yttrande till länsstyrelsen, 2012-05-11, dnr. 2012-830

För att kunna bedöma vad som är ett skäligt brandskydd i boendet behöver det först klargöras vad det är för typ av boende. Enligt kommunen och fastighetsägaren är det inte ett särskilt boende, utan ett helt vanligt boende. MSB kan dock konstatera att det finns omständigheter som sammantaget gör att boendet vid en tillämpning av LSO i allt väsentligt kan likställas med ett särskilt boende. I Riksbyggen kooperativa hyresrättsförening Blombackas stadgar anges att fördelningen av lägenheterna i den aktuella fastigheten i första hand sker genom kommunens försorg. Det anges även att det i första hand är ett serviceboende för äldre och/eller personer med omvårdnadsbehov. Som komplement till den inriktningen som anges i stadgarna finns även ett beslut om kriterier för prioritering av boende på Blombacka. Prioriteringskriterierna återfinns i ett sammanträdesprotokoll från Kommunstyrelsen Sjöbo (dnr 93/SO0049 052) enligt följande:

1. Pensionärer med hemtjänstinsatser
2. Pensionärer med hemtjänstbehov
3. Pensionärer med behov av stödinsatser
4. Pensionärer
5. Övriga

Bedömningen enligt kriterierna ovan görs av en biståndshandläggare på biståndsenheten i Borås stad. Det är därmed inte enbart ett ålderskriterium som ska uppfyllas, utan det är en bedömning av personens behov av stödinsatser som ligger till grund för beslut om att få bo på Blombacka.

MSB bedömer sammantaget att det är skäligt att kräva boendesprinkler i lägenheterna på grund av boendets karaktär och många av de boendes oförmåga att utrymma. Då strategin för brandskyddet vid installation av sprinkler rimligen bör vara att de boende som det inte brinner hos ska kunna stanna kvar i sina lägenheter förutsätts lägenheterna utgöra egna brandceller även vad gäller ventilationsbrandskyddet. De åtgärder som syftar till att

underlätta i en utrymningssituation får däremot anses vara av mer tveksam betydelse i sammanhanget.

Beslut av Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2012-07-06, dnr. 452-28649-2011

Länsstyrelsen delar MSB:s bedömning att verksamheten ur ett brandskyddsperspektiv kan jämföras med ett särskilt boende. Länsstyrelsen konstaterar även att det faktum att merparten av de boende inte förväntas kunna hantera ett brandtillbud samt att en brand är svår att upptäcka annat än genom slump, medför en mycket stor spridningsrisk från startbrandcellen till övriga delar av byggnaden. En brandspridning skulle innebära ett akut behov av att utrymma samtliga personer i byggnaden. Det finns därför skäl att ställa högre krav på brandskyddet än i ett vanligt flerbostadshus. Länsstyrelsen anser att krav på boendesprinkler, ventilationsbrandskydd och brandgasventilation i trapphus är skäligt och avslår överklagandet på dessa punkter. Överklagandet bifalles dock på punkten gällande nödljus.

MSB:s kommentar

Värt att poängtera är att man inte ska lägga alltför stor vikt vid hur olika boenden benämns, utan att det viktiga är att utgå från de faktiska förhållandena. I byggreglerna (BBR) uttrycks för verksamhetsklass 5 – vårdmiljöer m.m., att personer som vistas där har begränsade, eller inga, förutsättningar att själva sätta sig i säkerhet. Vidare så krävs någon form av behovsprövning för att boendet ska omfattas av verksamhetsklass 5B. Båda dessa kriterier behöver alltså uppfyllas för att boendet ska kunna hanteras som ett särskilt boende när det gäller brandskyddet.

Äldreboendet Ömheden, Skellefteå kommun

Bakgrund

Verksamheten är ett särskilt boende för äldre enligt socialtjänstlagen (2001:453), och det ligger i Skellefteå tätort. Många av de boende har demens och multihandikapp, och i princip alla boende kommer att behöva ledsagarhjälp eller transporthjälp vid en utrymning.

Projektering och uppförande av byggnaden skedde år 2007-2008 och den stod klar för inflyttning under våren 2009. Byggnaden är uppförd i två plan för boende samt ett delvis utgrävt källarplan. Det finns totalt 60 boendeplatser.

Det byggnadstekniska brandskyddet utgörs främst av brandtekniska avskiljningar mellan byggnadens olika delar samt ett brand- och utrymningslarm. Boenderummen är egna brandceller, men det finns inga dörrstängare. Brandlarmet är inte vidarekopplat utan ger enbart signal internt, dels med akustisk signal och dels till personalen via telefonsystemet (på samma sätt som trygghetslarmen). Boendet är bemannat dygnet runt och personalantalet är som lägst fyra personer inom byggnadens samtliga sex avdelningar.

Tillsynsföreläggande, 2011-11-23, dnr. 2011.00160

Vid tillsyn upptäckte Räddningstjänsten Skellefteå att dörrstängare saknades på dörrarna till boenderummen och att korridorerna utanför låg i samma brandcell som gemensamhetsutrymmena på respektive avdelning. Den öppna

planlösningen hade delvis kompenseras med boendesprinkler i samvaroutrymme, matsal, kök och tvättstuga. Räddningstjänsten gjorde bedömningen att en brand i ett boenderum skulle medföra mycket snabb spridning av brand och rök inom avdelningen så att personerna där inte skulle hinna utrymma i tid. Det konstaterades även att aktuell utformning inte lever upp till de byggregler som gällde då byggnaden uppfördes. Räddningstjänsten förelade därför om följande:

- Komplettera boendesprinkler i de utrymmen som ansluter till lägenheterna, dvs. korridorerna, så att hela ytorna i dessa brandceller täcks av boendesprinkler.

samt (välj ett av två nedanstående alternativ)

- Installera dörrstängare på dörrarna till boenderummen.
- Installera boendesprinkler i boenderummen och dela upp utrymme utanför boenderummen med avskiljande konstruktion så att högst åtta boenderum ansluter till detta utrymme. Avskiljande konstruktion utföres i lägst klass E15 med dörrar i E15-C.

Föreläggandet överklagas till Länsstyrelsen Västerbotten som skickar ärendet på remiss till MSB.

MSB:s yttrande till länsstyrelsen, 2012-07-11, dnr: 2012-1400

Under handläggningen av yttrandet inhämtade MSB yttrande från Boverket för att klarlägga huruvida brandskyddet uppfyller de krav som byggreglerna gav uttryck för då byggnaden uppfördes. Boverket anger att byggherren har gjort stora avsteg från regelverket utan att på ett övertygande sätt visa att säkerhetskraven uppfylls genom alternativa åtgärder. Både Boverket och MSB anser att det finns tekniska brandskyddslösningar som kan möta verksamhetens behov av öppen planlösning. Något som inte tagits i beaktande vid projekteringen. MSB konstaterar vidare att nivån i de byggregler som gällde vid uppförandet av byggnaden utgör en utgångspunkt för bedömningen av vad som är ett skäligt brandskydd enligt LSO 2 kap. 2 §. Det får under alla omständigheter anses skäligt att ställa de grundkrav som föreskrivs i de byggregler som gällde då byggnaden uppfördes. MSB delar räddningstjänstens bedömning att brandskyddet inte är tillräckligt och anser att de förelagda åtgärderna är skäliga att kräva.

Beslut av Länsstyrelsen Västerbotten, 2012-10-12, dnr: 452-8723-2011

Efter kommunikering av MSB:s yttrande till båda parter i målet väljer klaganden att återta överklagandet. Ärendet avskrivs därför från fortsatt handläggning.

MSB:s kommentar

I detta ärende framkom det att byggherren gjort avsteg från byggreglerna på så vis att byggreglerna inte uppfylldes från början. Eftersom det är grundläggande att brandskyddet uppfyller de krav som finns i byggreglerna vid uppförandet så får det under alla omständigheter anses skäligt att ställa krav på rättelse så att de byggregler som gällde vid uppförandet uppfylls. Observera att överinstansen

inte prövade skäligheten i yrkandet eftersom klaganden återtog sin överklagan.

Götaholms äldreboende, Göteborgs stad

Bakgrund

Götaholms äldreboende är beläget i de centrala delarna av Göteborg. Byggnaden uppfördes 1993 för i huvudsak den typ av verksamhet som bedrivs där idag. Verksamheten utgörs av ett behovsprövat särskilt boende för äldre enligt socialtjänstlagen (2001:453). De boende har olika typer av funktionsnedsättningar och behöver kontinuerligt stöd eller vård. Möjligheterna för de boende att till exempel självständigt genomföra en utrymning eller i övrigt hantera en brand bedöms vara begränsade eller inga alls.

Verksamheten bedrivs i fem plan ovan mark. Totalt bor 27 personer i egna lägenheter på boendet. Lägenheterna är sammanbundna med en korridor på respektive våningsplan. I anslutning till korridoren finns även på plan 2-4 ett gemensamhetsutrymme med kök samt en tvättstuga. Våningsplanen är brandtekniskt avskilda i förhållande till varandra. Vidare är varje lägenhet, den korridor som sammanbinder lägenheterna samt trapphuset utformade som egna brandceller. Trapphuset och hissen står inte i direkt förbindelse med korridorerna på respektive våningsplan. Boendet är utrustat med ett heltäckande automatiskt brandlarm. Om en detektor aktiveras får personalen ett meddelande på de displayer som finns runt om i hela byggnaden. Meddelandet innehåller information om i vilken lägenhet eller annat utrymme som larmet har aktiverats. Personalen är som mest nio stycken under dagen medan de under nattetid är som minst två stycken.

Tillsynsföreläggande, 2010-12-07, dnr. 2010-011428

Räddningstjänsten anser att en brand i något av boenderummen riskerar att rökfylla hela våningsplanet eftersom dörrstängare saknas på dörr mellan boenderum och korridor. Utrymning av alla boende på ett våningsplan bedöms inte kunna ske innan kritiska förhållanden uppstår. Räddningstjänsten förelade därför om följande:

- Heltäckande boendesprinkler ska installeras på plan 2-5.

Föreläggandet överklagas i sin helhet till Länsstyrelsen i Västra Götalands län som skickar ärendet till MSB för yttrande.

MSB:s yttrande till länsstyrelsen, 2011-06-16, dnr. 2011-3144

Personalen spelar en viktig roll i det totala brandskyddet i denna typ av boende. De måste snabbt kunna ta sig till brandplatsen och om dörren till den lägenhet där det brinner är öppen mot korridoren bedöms personalens förutsättningar att agera som mindre. Om korridoren fylls med brandgaser försvåras eller förhindras även en eventuell utrymning av de andra lägenheterna om det bedöms som nödvändigt. Möjligheterna att inom en rimlig tid utrymma ett våningsplan är starkt begränsade på grund av de boendes behov av hjälp vid en utrymning och det faktum att endast vertikal utrymning via ett enda trapphus är möjlig.

Ett alternativ till att personalen genomför den livräddande insatsen är en installation av någon typ av automatiskt släcksystem. Med ett sådant system

minskar sannolikheten för att miljön i utrymmet där branden startar ska bli sådan att liv eller hälsa hotas.

För att kunna ställa högre krav än vad som gällde när byggnaden uppfördes krävs särskilda omständigheter. Den särskilda omständigheten har i detta fall sin utgångspunkt i att en utrymning av våningsplan 2-5 till angränsande våningsplan, eller till det fria, i praktiken bedöms som omöjlig att genomföra. Denna omständighet motiverar att det ställs krav på åtgärder som minskar sannolikheten för att en utrymning av sådant slag ska bli nödvändig, trots att det innebär högre krav än vad som ställdes i samband med byggnadens uppförande.

Beslut av Länsstyrelsen Västra Götalands län, 2011-07-28, dnr. 452-899-2011

Länsstyrelsen konstaterar att personskyddet i det närmaste är ovillkorligt på ett äldreboende. Samhället förändras ständigt och därmed även vår acceptans för att utsättas för risker. Om till exempel nyvunnen kunskap eller erfarenhet från inträffade bränder motiverar viss åtgärd kan det finnas skäl att kräva mer eller mindre långtgående byggnadstekniska förändringar. Byggnadens nuvarande förhållanden medger inte en godtagbar säkerhet för de boende. Länsstyrelsen bedömer därför att förelagd åtgärd är skälig trots att den är förhållandevis kostsam.

Länsstyrelsen beslut överklagas av fastighetsägaren till Förvaltningsrätten i Göteborg.

Dom av Förvaltningsrätten i Göteborg, 2012-02-08, mål nr. 11289-11

Förvaltningsrätten avslår överklagandet och anger att ägaren till den aktuella byggnaden är skyldig att i skälig omfattning vidta de åtgärder som behövs för att förebygga bränder och för att hindra eller begränsa skador till följd av bränder. Med hänsyn till att det rör sig om ett äldreboende där möjligheterna till utrymning är mycket begränsade och med beaktande av de konsekvenser som bristerna i det nuvarande brandskyddet kan medföra instämmer förvaltningsrätten i länsstyrelsens bedömning att de förelagda åtgärderna ska vidtas.

Sjukhem i Änäset, Robertsfors kommun

Bakgrund

Byggnaden uppfördes 1979 och är i ett våningsplan. Ärendet omfattar två avdelningar inom sjukhemmet för äldreboende med olika grader av demens. En avdelning har plats för åtta boende där de boende kan sätta en personlig prägel på rummen. Den andra avdelningen består av ett korttidsboende. I den avdelningen finns plats för 10 boende där det förekommer att boende delar rum. Enligt den bedömning som gjorts på plats av tillsynsför rättare har de boende sådan sjukdomsbild att utrymning på egen hand inte är möjlig.

Tillsynsföreläggande i sammandrag

1. Vårdavdelningarna ska avskiljas från varandra i lägst brandteknisk klass E 30. Avskiljningen ska dessutom utföras med en sluss. Slussen syftar till att begränsa rökspridningen mellan avdelningar vid en utrymning av patienter från den ena avdelningen till den

andra.

2. Korridorsystemet inom respektive vårdavdelning ska avskiljas från vårdrummen och gemensamhetsutrymmena i lägst brandteknisk klass E 30 vad gäller dörrar, väggar och ventilationens utformning.

I föreläggandet har framförts alternativ lösning till ovanstående två åtgärder genom att sjukhemmet skyddas med en automatisk vattensprinkleranläggning.

3. Det automatiska brandlarmet ska kompletteras i vissa utrymmen.
4. Bemanning ska, även nattetid, uppgå till minst 3 personer för att ge personalen möjlighet att bekämpa brand och hjälpa patienter i säkerhet innan kritiska förhållanden uppstår.

Om sjukhemmet förses med automatisk vattensprinkler kan bemanningskravet minskas till 2 personer.

Föreläggandet överklagas till länsstyrelsen som inhämtat Räddningsverkets yttrande som kortfattat kommenteras här nedan.

Räddningsverkets yttrande 2008-04-16 dnr 173-1876-2008

Räddningsverket anser att räddningstjänstens bedömning är rimlig. I yttrandet konstateras att den närmast belägna räddningsstyrkan har en insatstid på sju minuter och har tre personer i beredskap. Detta motiverar behovet av ytterligare åtgärder så att byggnaden kan utrymmas innan kritiska förhållanden uppstår. Räddningsverket föreslår installation av sprinkler i boenderum, dagrum och andra angränsande lokaler. I sitt yttrande lämnar verket en prioritetsordning för åtgärder enligt följande

1. Installation av sprinkler
2. Åtgärder i ventilationsanläggning för att förhindra brandgasspridning
3. Översyn av hela ventilationsanläggningen med hänsyn till den brandcellsindelning som finns
4. Byte av brandavskiljande partier mellan de två aktuella avdelningarna

Beslut av Länsstyrelsen i Västerbottens län 2008-06-11 med dnr 452-604-2008

Länsstyrelsen avslår överklagandet från kommunen och ändrar endast på datum då åtgärderna ska vara klara. Länsstyrelsen konstaterar att punkterna 1 och 2 med alternativet vattensprinkler är en skälig brandskyddsnivå och att åtgärderna inte medför oskäliga kostnader. Punkten 3 har den klagande accepterat och kommenteras inte närmare. Punkt 4 som gäller bemanningskrav framför länsstyrelsen att det måste finnas tillräckligt med utbildad personal för att kunna agera vid en utrymningssituation. Länsstyrelsen finner i sitt beslut att räddningstjänstens bedömning på denna punkt är rimlig.

MSB:s kommentar

Ärendet om Ånäset sjukhem är ett fall där verksamhetens organisation finns med i föreläggandet. Bland annat berörs bemanningen på vårdanläggningen. Räddningsverket har i sitt yttrande till länsstyrelsen framfört synpunkter där vårdpersonalens utbildning, agerande vid en utrymningssituation och kunskaper om olika brandskyddsinstallationer kommenterats. Det är fullt möjligt att ställa krav på den organisation som ska förebygga brand och agera i

händelse av brand. I sådana sammanhang är det lämpligt att framföra funktionskrav och tydligt beskriva vad personalen har för uppgift i det totala brandskyddet. För att uppnå den tydlighet som krävs i ett föreläggande kan tillsynsför rättaren även behöva ta ställning till hur många personer som behöver ingå i organisationen för att kunna utföra de uppgifter som behövs.

Backe sjukhus, Strömsunds kommun

Bakgrund

Backe Sjukhus är beläget i tätorten Backe. Den del av Backe Sjukhus som ärendet berör är en höghusdel som uppfördes på 1960-talet av landstinget. Fastigheten ägs av Strömsunds kommun och förvaltas numera av Strömsunds Hyresbostäder AB. Höghusdelen har sex våningsplan inklusive ett källarplan. I fyra våningsplan ovanför källarplanet bedrivs någon form av verksamhet för äldreomsorg.

De fyra våningsplanen där Strömsunds kommun bedriver äldrevård är utrustade med ett automatiskt brandlarm. I korridoren som leder till utrymningsvägen på varje våningsplan finns rökdetektorer installerade som utan fördröjning skickar ett larm till SOS-centralen i Östersund.

På varje vårdtagares rum finns en rökdetektor installerad som vid brand ger ett akustiskt varningslarm samt larmsignal till vårdpersonalen. Dessa detektorer är inte anslutna till det automatiska brandlarmet för vidarebefordran av larm till SOS-centralen.

Personalens numerär varierar beroende av tid på dygnet. Natttid finns totalt tre personer tillgängliga på de fyra våningsplanen.

I Backe finns en deltidstyrka som utgörs av en räddningsstyrka med deltidspersonal på fyra personer. Räddningsstyrkan kan vara på plats vid sjukhuset efter ca 6 minuter i händelse av larm. Det faktum att beredskapen i Backe utgörs av fyra personer innebär att förmågan till invändig släckning och invändig livräddning starkt reduceras.

Tillsynsföreläggande och Räddningsverkets yttrande, dnr. 411-812-2006

Tillsynsbesöket resulterade i att tillsynsmyndigheten meddelade ett föreläggande enligt LSO 5 kap. 2 § där en rad krav ställs på ägaren och nyttjanderättshavaren.

Räddningsverket konstaterar i sin skrivelse till länsstyrelsen att föreläggandet delvis bygger på de krav på brandskydd som ställs i bygglagstiftningen och framför allt Boverkets byggregler. Räddningsverket framför i sitt yttrande, att de synpunkter som lämnas, utgår från en bedömning av huruvida skyldigheterna i LSO 2 kap. 2 § uppfylls.

Räddningsverkets förslag till åtgärder var följande:

- Automatisk vattensprinkler installeras i hela byggnaden.

Ett alternativ till att installera automatisk vattensprinkler är att vidta nedanstående åtgärder:

- En brandteknisk avskiljning mellan varje avdelning och de två

- trapphus som sammanbinder avdelningarna ordnas.
- Köken och de tillhörande gemensamhetsutrymmen på avdelningarna avskiljs brandtekniskt från de korridorer på respektive våning som leder till utrymningsvägen.
 - Dörrarna till vårdtagarnas rum ersätts av dörrar som är brandtekniskt avskiljande.
 - En prövning av personalbehov under dygnet för exempelvis utrymning i samband med brand bör göras.

Beslut av Länsstyrelsen i Jämtlands län 2006-11-14 med dnr 452-7620-2005

Länsstyrelsen beslutar helt enligt lämnat förslag i Räddningsverkets yttrande.

6.6 Vårdcentraler, förskolor och liknande

Vårdcentralen Billingen, Skövde kommun

Bakgrund

Vårdcentralen Billingen uppfördes år 1987. Byggnaden är enligt byggbestämmelserna s.k. Br 1-byggnad. I byggnaden finns förutom servicebostäder också en vårdcentral, tandläkarmottagning och en sjukgymnastik/rehabiliteringsanläggning i vilka det finns automatiskt brandlarm.

Tillsynsföreläggande

Genom ett föreläggande har räddningsnämnden krävt att det anordnas en nödutrymningsväg från sjukgymnastikavdelningen. Avdelningen som är belägen i markplanet har öppningsbara fönster, men en sådan lösning kan inte godtas av räddningsnämnden. Nämnden anser att berörda personer, som besöker anläggningen inte kan förväntas klara utrymning genom fönster.

Föreläggandet överklagas av ägaren till den byggnad där vårdcentralen är inrymd.

Beslut av Länsstyrelsen i Skarborgs län, 1992-05-14, dnr. 727-14440-91

Länsstyrelsen beslut innebär att ytterligare en utrymningsväg ska anordnas från sjukgymnastikavdelningen i första hand genom att en dörr till det fria tas upp. Länsstyrelsen godtar även som ett alternativ att en utrymningsväg anordnas genom ett fönster i anslutning det nära belägna väntrummet.

Länsstyrelsen beslut överklagas av kommunstyrelsens räddningstjänstutskott till kammarrätten.

Dom av Kammarrätten i Göteborg, 1992-12-14, mål nr 4098-1992

Kammarrätten fastställer räddningsnämndens föreläggande om att anordna en dörr direkt ut till det fria från sjukgymnastikavdelningen eller från det angränsande väntrummet. Kammarrätten finner också att det som förekommit vid bygglovet 1987 där byggherren uppfattat att det var en rekommendation att anordna alternativ utrymningsväg inte utgjort något hinder för ett föreläggande. Vidare finner Kammarrätten att den beräknade kostnaden för dörren, ca 40 000 kr (1991), inte kan anses vara "oskäligen mot bakgrund av behovet och intressen som står på spel".

Ängsklockans Barnträdgård, Borlänge kommun

Bakgrund och föreläggande

Föreläggandet gäller bland annat att samtliga taktytor förses med tändskyddande beklädnad, ytskikt klass 1 i ett daghem. Föreläggandet avsåg en provisorisk byggnad där verksamheten endast skulle bedrivas under en kort period. Föreläggandet avsåg flera åtgärder men det var bara åtgärden att förse taktytor med tändskyddande beklädnad som överklagades till länsstyrelsen.

Beslut av Länsstyrelsen i Kopparbergs län, 1992-06-22, dnr. 727-4127-92

Länsstyrelsen avlog överklagandet trots att det avsåg en byggnad som var provisorisk och där verksamheten inom en snar framtid skulle avslutas. Länsstyrelsen beslut överklagades till kammarrätten

Dom av Kammarrätten i Sundsvall, 1993-04-23, mål nr 5051-1992

Kammarrätten konstaterar i sin dom att skäligheten av en åtgärd endast sträcker sig till vad som i varje enskilt fall är skäligt med hänsyn till kostnaderna. Åtgärden beräknades till en kostnad mellan 30 000 – 40 000 kr. Kammarrätten konstaterar att kostnaden för föreningen kan ur nyttjarens synvinkel te sig betydande. Kostnaderna ska emellertid vägas mot det ”utomordentligt viktiga intresset att bereda skydd mot skada genom brand”. Vid en sådan avvägning finner kammarrätten att den förelagda åtgärden med takbeklädnaden får anses skälig.

MSB:s kommentar

Det är viktigt att notera att det är skäligt att vidta brandskyddsåtgärder trots att verksamheten ska upphöra inom snar framtid. Med andra ord ska skäliga brandskyddskrav inte ställas mot eventuella förändringar av verksamhet eller kommande nedläggning av en byggnad. För en ägare eller nyttjanderättshavare gäller att vid alla tidpunkter uppfylla skyldigheterna i 2 kap. 2 § LSO i skälig omfattning.

6.7 Sammanfattning vårdmiljöer och särskilda boenden m.m.

Vårdboende och ordinärt boende

I den tillsyn som ska utföras enligt LSO är det avgörande att se till att brandskyddet alltid anpassas efter de faktiska förhållanden som råder. Bestämmelser enligt bygglagstiftningen kan och ska vara vägledande men de är inte avgörande för vad som är skäligt brandskydd. LSO kan tillämpas vidare och syftar bland annat till att brandskyddet ska anpassas till nya förhållanden.

Personsäkerhet och utrymning

De exempel som redovisas visar att kravet på att en byggnad ska kunna utrymmas är närmast ovillkorlig. Det går inte att finna något ärende där en länsstyrelse i sitt beslut eller en länsrätt/förvaltningsrätt/kammarrätt i sin dom frångått den grundläggande regeln med höga krav på personsäkerheten att det ska finnas tillfredsställande anordningar för utrymning.

Däremot har det i vissa ärenden efterfrågats alternativa lösningar till de

förelägganden som lämnats. Exempel är de vårdformer där vårdtagarnas hälsostatus är sådan att en alternativ utrymningsväg endast ökar personsäkerheten marginellt då ingen förväntas att kunna använda den. I sådana fall måste andra alternativa lösningar övervägas, exempelvis genom installation av boendesprinkler, komplettering av övriga brandskyddsåtgärder samt en översyn av vårdorganisationen.

Låsning av dörrar

Ett problem vid olika vårdformer är låsning av dörrar, då det uppstår en konflikt om den boendes säkerhet. Om det inte går att ta sig ut i händelse av brand finns risk för allvarliga skador hos den boende. Om den boende kan ta sig ut och inte har förmåga att ta hand om sig själv, exempelvis en dement eller psykiskt sjuk person, finns också risk att råka ut för en allvarlig skada. Till detta ska också tilläggas att vårdformer som är påtvingade av samhället, exempelvis inom kriminalvården, har ytterligare en dimension i problemställningen.

Det finns en del uppmärksammade fall inom äldreården där dementa låsts in för att de inte ska försvinna från boendet. En inlåsnings av det slaget är ett frihetsberövande som inte är tillåtet. Socialstyrelsen har på senare år förtydligat att åtgärder som larm, sänggrindar och bälten endast får användas som skydd om den enskilde samtycker, och att behovet måste bedömas i varje enskilt fall. För att ytterligare förtydliga inom det här området har Socialstyrelsen gett ut föreskrifter och allmänna råd om ansvaret för personer med demenssjukdom och bemanning i särskilda boenden (SOSFS 2013:27) som börjar gälla den 31 mars 2015. För mer information, se kapitel 6.3 och Socialstyrelsens hemsida, www.socialstyrelsen.se.

7 Hotell m.m.

Det finns många olika former av verksamheter där tillfällig övernattnig sker och som ska betraktas som hotell enligt gällande bestämmelser. Sådana exempel utöver hotell är, vandrarhem, pensionat, semesterbostad, bo på slott, bo på lantgård, bed and breakfast, rum för resande m.m.

Enligt 1 § lag (1966:742) om hotell- och pensionatsrörelse avses med hotell- och pensionatsrörelse yrkesmässig verksamhet med ändamål att tillhandahålla tillfällig möblerad bostad.

Lagen gäller ej:

- bostad som tillhandahålls som ett led i verksamhet för vård, tillsyn, utbildning eller uppfostran,
- ensligt belägen, obemannad stuga som står till allmänhetens förfogande för tillfällig övernattnig
- på campingplats belägen, enkelt utrustad stuga utan vatten och avlopp som uthyres till allmänheten som tillfällig bostad.

Enligt lagen finns ingen nedre gräns för att det ska betraktas som hotell och pensionatsrörelse om det sker yrkesmässigt och att det handlar om att tillhandahålla tillfällig möblerad bostad. Här ska särskilt framhållas att det finns flera gråzoner. Den som hyr ut rum, exempelvis till studerande, för kortare eller längre tid faller utanför definitionen hotellrörelse. Enligt en dom i Regeringsrätten 1993-08-25 RÅ 1993 ref 64(mål nr 1818-1991) betraktas inte korttidsuthyrning av fyra rum i en lägenhet som hotellrörelse. Det finns ingen exakt gräns hur länge en "tillfällig möblerad bostad" ska betraktas som just tillfällig och när det ska betraktas som "korttidsuthyrning". Enligt propositionen till lagen (1966:124) om hotell- och pensionatsrörelse är tillfällighetskriteriet högst en månad, vilket kan ses som en viss vägledning.

Om verksamheten har plats för minst nio gäster eller har minst fem gästrum så krävs tillstånd från polismyndigheten.

För små hotell krävs med andra ord inget tillstånd från polismyndighet. De särskilda bestämmelser som finns i byggbestämmelserna (BBR) gäller inte dessa hotell, däremot gäller de generella bestämmelserna. På samma sätt omfattas inte dessa små hotell av de allmänna råd som MSB (SRVFS 2008:3) gett ut.

Byggbestämmelserna och rekommendationer i det allmänna rådet kan däremot vara till stöd vid den bedömning som ska göras av skälighetsnivå i ett mindre hotell. En viktig bestämmelse i byggreglerna är att det ska finnas två av varandra oberoende utrymningsvägar från övernattningsrum. Vidare är det rimligt att det finns utrustning och installationer för tidig upptäckt av brand samt att de boende får ett tidigt larm.

7.1 Lag, föreskrifter, allmänna råd m.m.

Förutom de lagar och regler som anges i kapitel 2 finns nedanstående allmänna råd, meddelande samt rapport att studera.

Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer om brandskydd i hotell, pensionat, vandrarhem och liknande anläggningar (SRVFS 2008:3). Rådet innehåller rekommendationer om organisatoriskt brandskydd, det tekniska brandskyddet samt tillsyn och kontroll.

Brandsyn på vårdanläggningar, elevhem, hotell m.m. (Statens brandinspektions meddelande 1971:6). Meddelandet har upphävts men kan i vissa delar vara till stöd för förståelse och bedömning av brandskydd på äldre hotell och pensionat.

Rapporten *Brandsäkerhet i hotell, på pensionat och på vandrarhem - en undersökning av 117 verksamheter i Sverige*. Utgiven av Räddningsverket 2008, Karlstad. Rapporten finns som pdf på www.msb.se.

7.2 Hotell - exempel

Hoby Gård Bed & Breakfast, Simrishamns kommun

Bakgrund

Hoby Gård ligger i Simrishamns kommun. Byggnaden inryms i en äldre upprustad ekonomibygnad i två våningsplan. Verksamheten avser tillfällig uthyrning och omfattar högst 4 rum eller högst 8 gäster. På bottenvåningen finns två gästrum, vardagsrum, kök och entréhall med trappa. På andra våningsplanet finns trapphall och två gästrum. Det finns brandvarnare i de fyra gästrummen.

Föreläggande

Sydöstra Skånes Räddningstjänstförbund, SÖRF, genomförde 2007-10-21 tillsyn på Hoby Gård där verksamhet med bed & breakfast bedrivs och överlämnade krav på rättelse av flera brister. Ett nytt tillsynsbesök genomfördes 2008-04-24 och ett tillsynsföreläggande daterat 2008-04-28 överlämnades till ägarna enligt följande:

1. Samtliga gästrum och tillagningskök ska vara brandtekniskt avskilda i lägst EI30.
2. Fastigheten ska förses med utrymningslarm enligt SBF 110:6.
3. Gästrummen från våningsplan 1 tr. ska förses med nödutgång i form av dörrar och trappor eller motsvarande.

Vidare förenades punkt 3 med ett verksamhetsförbud för uthyrning av rum på våningsplan 1 tr.

Beslut av Länsstyrelsen i Skåne län, 2009-06-29, dnr. 452-31244-08

Ägaren överklagade beslutet till länsstyrelsen med hänvisning till att Räddningsverkets allmänna råd och kommentarer om hotell, pensionat, vandrarhem och liknande inte omfattar verksamhet med färre än 9 gäster eller 5 uthyrningsrum. Länsstyrelsen avslog överklagandet och ändrade endast beslutet så att tiden för när punkt 1 och 2 i tillsynsföreläggandet ska ha vidtagits

sattes till 28 september 2009.

Delbeslut av Länsrätten i Skåne län, 2008-07-25, mål nr. 7003-08E

Ägaren överklagade länsstyrelsens beslut till länsrätten. Länsrätten i Skåne län undanröjde länsstyrelsens beslut vilket innebar att det lämnade verksamhetsförbudet inhiberades. Länsrätten konstaterar i sitt delbeslut att möjligheten att en myndighet kan bestämma att ett beslut ska gälla även om det överklagas ska användas restriktivt. Länsrätten ansåg att ett verksamhetsförbud skulle ha medfört oskäliga kostnader eller svåra förluster för ägaren (prop. 2002/03:119, sid 119). Länsrätten kan inte finna att tillsynsmyndigheten i detta fall framfört några särskilda skäl för att utnyttja den möjligheten.

Länsrätten begärde därefter synpunkter från MSB som överlämnades 2009-11-16.

Dom av Länsrättens i Skåne län, 2010-02-05, mål nr 6883-09

Länsrätten finner att en samlad bedömning ger att punkt 1 i föreläggandet, det vill säga krav på att samtliga gästrum och tillagningskök ska vara brandtekniskt avskilda i lägst EI30, kan tas bort utan att säkerheten eftersätts. Länsrätten upphävde därmed punkt 1 i föreläggandet. Vidare finner länsrätten att punkt 2 om krav på tidigt larm kan tillgodoses genom att fastigheten förses med seriekopplade brandvarnare istället för utrymningslarm enligt SBF 110:6 som tillsynsmyndigheten kräver. Länsrätten ändrar därför punkt 2 på så sätt att fastigheten ska förses med seriekopplade brandvarnare. Länsrätten ändrar inte föreläggandet vad avser punkten 3, det vill säga krav på att gästrummen på våningsplan 1 tr. ska förses med nödutgång i form av dörrar och trappor eller motsvarande. Slutligen fastställer Länsrätten förbudet för uthyrning av rum på våningsplan 1 tr.

Pensionat Rosentorp, Bjuvs kommun

Bakgrund

Pensionat Rosentorp ligger i Bjuvs kommun och består av en äldre 1 ½-plansbyggnad. Det övre våningsplanet kan betraktas som ett helt våningsplan med anledning av de utbyggnader som skett.

Tillsynsföreläggande, 2003-11-19, dnr. BRF156/2003

Föreläggandet från ansvarig nämnd i Bjuvs kommun omfattar tre punkter:

- För att hindra brandspridning så att personsäkerheten inte hotas ska hotellet ha två av varandra oberoende utrymningsvägar. För hotellet är fönster inte en godtagbar utrymningsväg. Varje gästrum ska vara utformat som en egen brandcell. Utrymningsvägar (korridorer och trappor) ska vara utförda i material med måttlig benägenhet att sprida brand och utveckla brandgaser. Tillgången till släckutrustning ska vara god.
- För att säkerställa att en utrymning kan ske på ett säkert vis ska belysta eller genomlysta nödutrymningsskyltar finnas. Utrymningsvägarna (korridorer och trappor) ska även vara försedda med nödbelysning.
- För att en utrymning ska kunna ske innan kritiska förhållanden

uppstår är det av största vikt att en utrymning kan starta omgående. Därför ska hotellet vara försett med utrymningslarm som ska kunna utlösas både manuellt och automatiskt. När receptionen är obemannad ska larmet vidarebefordras till den kommunala räddningstjänsten.

Av föreläggandet framgår också att övervåningen inte får användas förrän åtgärderna vidtagits.

Beslut av Länsstyrelsen i Skåne län, 2005-01-19, dnr. 452-269-04

Länsstyrelsen avslår överklagan från ägarna till Pensionat Rosentorp och ändrar bara datum för när åtgärderna ska vara genomförda.

Dom av Länsrätten i Skåne län, 2006-09-18, mål nr. 1654-05

Ägarna till Pensionat Rosentorp har i sin överklagan framfört att föreläggandet är så allmänt hållet att det är svårt att utläsa begränsningarna och omfattningen av åtgärderna.

Länsrätten finner i sin dom att uttrycket ”*måttlig benägenhet att sprida brand och utveckla brandgaser*” inte kan anses vara ett vedertaget byggnadstekniskt uttryck eller innefatta tillräcklig information för den enskilde att utgå från. Länsrätten har inte något att erinra mot föreläggandet i övrigt.

Dom av Kammarrätten i Göteborg, 2008-03-11, mål nr. 5872-2006

Kammarrätten konstaterar att det inte har framkommit något i målet än att de förelagda åtgärderna är skäligen motiverade från brandskyddssynpunkt med undantag av den justering som länsrätten gjorde.

Kammarrätten utvecklar den första punkten i föreläggandet om uttrycken ”*ska hotellet ha två av varandra oberoende utrymningsvägar*”.

Kammarrätten säger i sin dom att ett föreläggande ska så tydligt som möjligt ange vad den förelagda ska göra för att efterleva föreläggandet men att det för en hotellrörelse inte kan krävas att föreläggandet i detalj måste anges. Vidare säger kammarrätten att ”*detta följer redan av det faktum att det kan finnas ett flertal alternativa sätt att iordningställa hotellet för att uppnå erforderligt brandskydd*”.

Kammarrätten anser också att ”*föreläggandets adressat vid behov ska ta erforderlig kontakt med räddningsnämnden eller annan sakkunnig innan de förelagda åtgärderna ska vidtas och att parterna därefter har kontinuerlig kontakt*”.

MSB:s kommentar

Kammarrättens dom är av intresse bland annat av det skälet att det finns en viss vägledning för hur tydligt ett föreläggande bör vara. Beträffande utrymningsvägarna godtas en allmänt hållen beskrivning i föreläggandet eftersom det kan finnas alternativa lösningar. Däremot är det rimligt att i ett föreläggande som avser invändiga vägg- och takytor använda mera vedertagna och specificerade byggnadstekniska uttryck.

En kommun har en skyldighet enligt 3 kap. 2 § LSO att genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina

skyldigheter enligt lagen. Domen i Kammarrätten i Göteborg visar att det är rimligt att den enskilde tar kontakt med räddningsnämnden eller annan sakkunnig vid behov. Vidare framförs att parterna därefter bör ha kontinuerlig dialog.

Nya Hotellet, Gävle kommun

Bakgrund

Nya Hotell Gävle är centralt beläget i Gävle. Hotellet omfattar fyra våningsplan med totalt 50 gästrum och sammanlagt ca 100 bäddar. I entréplanet finns utöver reception även ett sällskapsrum tillika frukostmatsal och ett mindre kök. Hotellet är försett med ett utrymningslarm bestående av larmklockor i varje korridor och som utlöses manuellt. Hotellets reception är bemannad under dag- och kvällstid fram till kl. 23.00. Under helgerna finns bemanning dygnet runt.

Tillsynsföreläggande

Ett tillsynsföreläggande upprättades efter besiktning 1995-08-14. Föreläggandet gäller installation av ett heltäckande automatiskt brandlarm som är anslutet till SOS Alarm.

Räddningsverket har efter begäran lämnat synpunkter.

Beslut av Länsstyrelsen i Gävleborgs län, 1996-09-03, dnr 727-10310-95

Räddningsnämndens beslut överklagas till länsstyrelsen som inhämtat Räddningsverkets synpunkter (skrivelse med dnr. R12-2650-1995 och R12-1293-1997). Klagande anser att lämnat föreläggande är ett överkrav och inte lagligt grundat. Länsstyrelsen finner att eftersom hotellet ibland är obemannat är det orimligt att den enskilde gästen ska vara ansvarig för alarmering av den kommunala räddningstjänsten. Länsstyrelsen låter föreläggandet stå kvar.

Dom av Kammarrätten i Sundsvall 1997-04-25 mål 3207-1996

Länsstyrelsens beslut överklagas till kammarrätten som bland annat finner att länsstyrelsen har handlagt fel genom att inte kommunicera ärendet. Kammarrätten finner ändå inte att det finns skäl att målet återförvisas utan kommer fram till att de förelagda åtgärderna är att anse som motiverade ur brandsäkerhetssynpunkt och att föreläggandet därför ska kvarstå.

MSB:s kommentar

Den klagade framförde att kravet på ett heltäckande automatiskt brandlarm inte var ett krav som gällde då hotellet byggdes. Av domen kan utläsas att tidigare godtagna byggnadstekniska lösningar har fått ge vika för brandskyddsintresset.

Paulas Pensionat, Lindesbergs kommun

Bakgrund

Paulas Pensionat ligger i Kloten i Lindesbergs kommun och i norra delen av Örebro län.

Tillsynsföreläggandet

Miljö- och räddningsnämnden lämnade ett föreläggande efter brandsyn 1995-08-09. Vid efterbesiktning 1996-07-10 konstaterades att några åtgärder ej

vidtagits. Miljö- och räddningsnämnden beslutade därför 1996-09-10 om ett vite på 100 000 kronor att hotellverksamheten inte kunde fortgå förrän bristerna var åtgärdade. Nämnden beslutade också att värdshusbyggnaden inte fick utgöra restaurang samtidigt som en del av byggnadens användes som bostad. Vidare beslutade nämnden om nyttjandeförbud för hotelldelen med motivering att utrymningsvägar var låsta och utrymningslarm saknades.

Beslut av Länsstyrelsen i Örebro län, 1997-04-24, dnr. 727-08563-96

Länsstyrelsen avslår bolagets överklagande. I länsstyrelsen beslut konstateras att verksamheten innebär att många människor kan komma till skada vid brand.

Dom av Länsrätten i Örebro län, 1997-07-02, mål nr. 1513-97

Länsstyrelsens beslut överklagas till länsrätten. Klagande yrkar att beslutet ska upphävas. Länsrätten finner att länsstyrelsens beslut är väl motiverat och inte kan anses vara oskäligt betungande och därför avslås överklagandet.

Kostnaderna för att vidta åtgärderna beräknades till 300 000 – 400 000 kronor.

MSB:s kommentar

I Länsrättens dom tas räddningstjänstens insatstid upp, bland annat frågan om när en insats inte kan genomföras inom godtagbar tid (normal tid). I länsrättens dom formuleras det enligt följande:

”Byggnaderna ligger vidare mer än 30 minuters väg från närmaste räddningstjänst varför en brand innebär risk för svåra skador på person och egendom. Med hänsyn härtill finner länsrätten att de förelagda åtgärderna är att anse som motiverade från brandsäkerhetssynpunkt och att de inte kan anses var oskäligt betungande av hänsyn till nämnda skyddsintressen”.

Snibbens vandrarhem, Härnösands kommun

Bakgrund

Snibbens Vandrarhem ligger i lantlig miljö i Härnösands kommun. Byggnaden uppfördes i slutet av 1970-talet som läkarmottagning och vårdcentral. Den u-formade byggnaden består av en huvudbyggnad i två plan med flyglar i ett plan på ömse sidor. Verksamheten på markplanet är indelad i vandrarhem samt lägenheter för korttidsuthyrning. På det övre planet finns lägenheter, en för fast boende och en som hotellägaren disponerar då hotellet och närbelägen campingplats är i drift. Receptionen för hela rörelsen finns på campingplatsen en liten bit bort. 2004-12-13 beviljades bygglov för ändrad användning från sjukhem till vandrarhem.

Utrymningsvägen från gästrummen passerar genom gemensamhetsutrymmen som ansluter till kök, sällskapsrum, hall, hygien- och städutrymmen.

Vandrarhemmets ventilationssystem är gemensamt för hela byggnaden och har ingen brandtekniskt avskiljande funktion mellan rummen. På gästrummen finns brandvarnare uppsatta som varnar gästen vid brand på rummet. Dörrarna mellan korridoren och gästrummen är i trä av lätt konstruktion, vilket tyder på

lågt brandmotstånd. Golvtrösklar och tätningsslister runt dörrarna saknas.

Tillsynsföreläggande, 2011-05-24, dnr. HKA.2010.00405.7514

Efter ett tillsynsbesök förelägger räddningstjänsten om ett antal åtgärder som rör utrymningssäkerheten. Sammanfattningsvis handlar det om vägledande markeringar, nödbelysning, brandvarnare i korridorer, utrymningsplan och information till gäster. Dessa krav överklagas inte av ägaren. Däremot överklagar ägaren det krav som ställs på byte av dörrar till boenderummen enligt nedan.

”I dagsläget saknar boenderummen brandsäkra dörrar och dörrstängare.

Krav: Samtliga dörrar till boenderummen skall vara lägst brandklass EI-30C. Samtliga dörrar till boenderummen skall förses med dörrstängare.”

MSB:s yttrande till länsstyrelsen, 2011-11-29, dnr. 2011-3626

Efter besök på plats kan MSB konstatera att brandskyddet i byggnaden troligen inte har förändrats sedan tiden som läkarmottagning och vårdcentral. Det innebär att gästrum och övriga utrymmen inklusive utrymningsvägar tillsammans bildar en gemensam brandcell.

Avsikten med brandcellsindelningen är i första hand att kvarhålla brand och brandgaser i gästrummet till dess utrymningen från övriga bostadsrum har genomförts. Nuvarande utformning av gästrumsdörrarna innebär att brand och brandgaser relativt snabbt kan sprida sig från ett gästrum till korridoren och andra gästrum. Kravet på att dörrarna till gästrummen ska vara av lägst brandteknisk klass EI-30C innebär att tillsynsmyndigheten förelägger om en åtgärd motsvarande den nivå som byggreglerna gav uttryck för när bygglovet beviljades 2004. Med hänsyn till detta, samt det faktum att byggnadens utformning i dagsläget utgör risker för personsäkerheten, bedömer MSB att den förelagda åtgärden är skäligen att kräva.

MSB konstaterar även att installation av brandklassade dörrar och automatiska dörrstängare förbättrar brandskyddet, men att det ändå inte kan anses vara tillräckligt för den verksamhet som bedrivs där. Även ventilationssystemet behöver förändras och minst ett fönster per gästrum behöver anpassas storleksmässigt så att gäster kan använda fönstren som en alternativ utrymningsväg.

Beslut av Länsstyrelsen Västernorrland, 2011-12-27, dnr. 456-4733-10

Länsstyrelsens beslut är att åtgärderna med byte av dörrar och installation av dörrstängare är skäligen att kräva, och avslår därmed överklagandet.

Efter kommunikering av MSB:s yttrande meddelade ägaren länsstyrelsen att han ansåg att yttrandet var otydligt och att vandrarhemmet måste läggas ner om allt det som står däri måste genomföras. Länsstyrelsen anser dock att själva föreläggandet är så pass tydligt och preciserat att det kan följas. De förelagda åtgärderna är vidare skäligen och motiverade ur brandskyddssynpunkt, varför beslutet ska fastställas.

MSB:s kommentarer

Precis som uttalas i förarbeten till LSO ska inte den enskildes ekonomiska situation påverka ett beslut om en åtgärd är skälig att kräva, och så görs heller inte i detta fall. Länsstyrelsen bedömer åtgärderna som skäliga trots att ägaren anger att det riskerar leda till att vandrarhemmet läggs ner.

När det gäller den del av MSB:s yttrande som anger att brandskyddet blir bättre med förelagda åtgärder, men inte tillräckligt, och att det även behövs åtgärder när det gäller ventilationsbrandskydd och utrymningsvägar, kan följande konstateras. Länsstyrelsen ska endast avgöra om de överklagade förelagda åtgärderna kan anses skäliga. MSB:s yttrande ska ses som en informativ text för att lyfta fram att åtgärder behöver sättas i sitt sammanhang för att uppnå ett skäligt brandskydd. Tillsynsmyndigheten måste vara förvissad om att förelagda åtgärder inte bara ger ett förbättrat skydd utan verkligen innebär ett brandskydd som i sin helhet är skäligt.

Villa Maritime, Kungälv kommun

Bakgrund

Byggnaden ligger på ön Marstrand och är i fyra våningsplan med 69 lägenheter/hotellrum och ett antal konferensrum. På bottenvåningen finns bland annat hotellreception och restaurang. Hotelltillstånd har funnits sedan starten 1950. Under början av 80-talet utfördes omfattande om- och tillbyggnad för att använda lägenheterna dels för fritidsboende och dels för hotellboende. Byggnaden kompletterades då även med konferenslokaler och restaurang. De bostadsrättslägenheter som ingår i hotellverksamheten fungerar som andelsboende. De veckor som inte utnyttjas av andelsägaren kan överlåtas till hotellverksamheten.

Varje hotellrum/lägenhet är utformad som en egen brandcell. Korridorerna utanför rummen är brandtekniskt avskilda från övriga delar av hotellet. Hotellet är utrustat med ett automatiskt brandlarm, som installerades i början på 80-talet. Varje lägenhet är utrustad med värmedetektorer och korridorerna är försedda med rökdetektorer. När detektorerna aktiveras skickas ett larm till en SOS-central för vidare utlarmning av räddningstjänsten. Även hotellets utrymningslarm aktiveras i samband med detta. Hotellets reception är inte ständigt bemannad.

Tillsynsföreläggande, 2010-04-12, dnr. 2010000028

Kungälv's Räddningstjänst har efter tillsyn förelagt om att följande ska vidtas vid Villa Maritime:

”I gästrum/lägenheter saknas rökdetektorer som är kopplade till byggnadens automatiska brandlarmläggning. För att säkerställa att tidig upptäckt sker i händelse av brand anser räddningstjänsten i Kungälv att samtliga gästrum/lägenheter ska vara utrustade med rökdetektorer kopplade till det automatiska brandlarmet. Lämpligt utförande är enligt svenska anvisningar för brandlarmläggningar SBF 110:6. Ingående komponenter i brandlarmläggningen ska uppfylla krav enligt SS-EN 54.”

Fastighetsägaren överklagar föreläggandet till Länsstyrelsen Västra Götalands län med motiveringen att deras lösning, med värmedetektorer i kombination med brandvarnare i lägenheterna, ger ett lika gott skydd som det som räddningstjänsten förelagt om. Brandlarmet är vidarekopplat till räddningstjänsten samt aktiverar utrymningslarmet i hela byggnaden. Det är inte lämpligt att ha rökdetektorer i lägenheter där det finns kök eftersom det kommer att ge upphov till ett stort antal onödiga larm vid t.ex. matlagning.

MSB:s yttrande till länsstyrelsen, 2011-06-22, dnr. 2011-1036

I och med kompletteringen med konventionella brandvarnare i de lägenheter som hyrs ut får den som befinner sig där en tidig varning och möjlighet att påbörja utrymning i ett tidigt skede. För att utrymningslarmet ska aktiveras krävs dock att någon av värmedetektorerna aktiveras. I en lägenhet där innehavarna är hemma stadigvarande blir de boende medvetna om behovet av batteribyte genom att brandvarnaren börjar ge ifrån sig ett pipande ljud. Om en lägenhet står oanvänd under en längre tid finns en uppenbar risk att brandvarnaren kan vara ur funktion när lägenheten sedan hyrs ut. I sådana fall blir varningen för de boende i byggnaden helt beroende av värmedetektorerna och dyrbar tid i samband med utrymningen riskerar att förloras.

I det aktuella fallet anser MSB att det föreligger särskilda omständigheter. Dagens snabbare brandförlopp med ökade krav på tidig varning tillsammans med det faktum att den förelagda åtgärden varit krav och praxis sedan närmare 20 år tillbaka i tiden är enligt MSB sådana omständigheter som motiverar högre krav än vad som ställdes i samband med det senaste bygglovet. Sett till effekt menar MSB att åtgärden är att betrakta som skäligen trots den relativt stora kostnaden.

Beslut av Länsstyrelsen Västra Götalands län, 2011-10-14, dnr. 452-11308-2010

Länsstyrelsen avslår överklagandet med motiveringen att det inte kan förutsättas att människor som vistas i Villa Maritimes lokaler generellt har god lokalkännedom om lokalernas utformning och vilka rutiner som gäller. Det ställer krav på lokalernas brandtekniska anordningar. Vidare bedömer länsstyrelsen att nuvarande förhållanden inte medger en godtagbar säkerhet. Eftersom det är rimligt att ställa högre krav på säkerhetshöjande åtgärder när det gäller fara för människors liv, än när det enbart gäller egendomsskador, och det inte framkommit någon uppgift som visar att kostnaderna är mer betungande än vad som är rimligt med hänsyn till skyddets syfte bedöms åtgärden vara skäligen.

Länsstyrelsens beslut överklagas av fastighetsägaren till Förvaltningsrätten i Göteborg.

Dom av Förvaltningsrätten i Göteborg, 2012-05-10, mål nr. 13066-11 E

Förvaltningsrätten gör samma bedömning som länsstyrelsen och avslår överklagan.

Fastighetsägaren överklagar förvaltningsrättens dom till Kammarrätten i Göteborg som 2012-11-15 beslutar att inte meddela prövningstillstånd (mål nr. 5190-12). Fastighetsägaren överklagar därefter kammarrättens beslut till

Högsta förvaltningsdomstolen som 2013-04-11 beslutar att inte meddela prövningstillstånd (mål nr. 142-13). Förvaltningsrättens avgörande står därmed fast.

7.3 Sammanfattning hotell

Med hotell- och pensionatsrörelse avses yrkesmässig verksamhet med ändamål att tillhandahålla tillfällig möblerad bostad. Enligt lagen finns ingen nedre gräns för att det ska betraktas som hotell- och pensionatsrörelse om det sker yrkesmässigt och att det handlar om att tillhandahålla tillfällig möblerad bostad. Med andra ord är verksamhet som omfattar mindre än fem rum och färre än nio gäster också hotell- och pensionatsrörelse, även om det inte krävs tillstånd från polismyndighet. De särskilda bestämmelser som finns i byggbestämmelserna gäller inte dessa hotell, men däremot gäller de generella bestämmelserna. En viktig sådan bestämmelse är att det ska finnas två av varandra oberoende och fasta utrymningsvägar från rummen. På samma sätt omfattas inte små hotell av de allmänna råd som MSB (2008:3) gett ut. Däremot kan det allmänna rådet vara till stöd för en tillsynsför rättare vid den bedömning som ska göras beträffande skälig nivå av brandskyddet i ett mindre hotell. Det är dessutom de faktiska förhållanden som råder på det enskilda objektet och den bedömning som tillsynsmyndigheten gör enligt 2 kap. 2 § LSO som är avgörande. Bestämmelser som finns i byggreglerna och MSB:s allmänna råd kan användas som vägledning i tillsynsverksamheten.

Personsäkerhet och utrymning

Vid dimensionering av utrymningssäkerheten ska förhållandet mellan det mänskliga beteendet och gränsvärden för kritiska förhållanden (siktbarhet, värmestrålning, temperatur och giftiga gaser) värderas så att en tillfredsställande utrymning kan ske av samtliga personer som befinner sig i byggnaden. För att uppnå tillfredsställande utrymning för hotellets gäster behöver två kriterier vara uppfyllda:

- Tidig upptäckt av branden och varning till personerna i byggnaden.
- Minst två av varandra oberoende utrymningsvägar hela vägen till det fria.

Utrymningslarm och automatiskt brandlarm

Av Räddningsverkets allmänna råd (SRVFS 2008:3) framgår att det i hotell som kan ta emot minst nio gäster eller har minst fem uthyrningsrum bör finnas utrymningslarm för tidig varning. Ett sådant utrymningslarm bör kunna utlösas manuellt, men om hotellet är i två eller tre våningsplan eller på annat plan än markplanet bör det även kunna utlösas automatiskt. Vidare framgår av det allmänna rådet att om det inte finns personal på plats i hotellet bör larmet överföras direkt till kommunens räddningstjänst.

I de ärenden som redovisats i detta kapitel och övriga ärenden som studerats återkommer ofta förelägganden om att överföra larm till kommunens räddningstjänst när det inte finns personal på hotellet hela dygnet i receptionen eller dess närhet. Det måste betraktas som rimligt att ett sådant larm kopplas till kommunens räddningstjänst.

Beträffande bemannad plats finns ett ärende där en bostadslägenhet på ”andra sidan gatan” inte har betraktats som närhet till reception (dom av Länsrätten i Hallands län, 2009-05-18, mål nr. 1754-08). Det måste vara en lokal avvägning och bedömning om hur långt från receptionen en uppehållsplats för hotellpersonal kan accepteras. Även kompetens m.m. i den organisation som ska finnas till hands för att hantera olyckshändelser måste bedömas lokalt från fall till fall.

I ett annat ärende fastslår såväl Länsstyrelsen i Gävleborgs län, 1996-09-03, dnr. 727-10310-95, samt Kammarrätten i Sundsvall, 1997-04-25, mål nr. 3207-1996 att det inte är rimligt att lägga hela ansvaret för alarmering av räddningstjänsten på den enskilde hotellgästen i hotell som inte har bemanning dygnet runt. Det är viktigt att påpeka att ett larm till den kommunala räddningstjänsten inte innebär att den hotellansvarige överlämnar någon typ av ansvar för hotellgästernas säkerhet. Syftet med överföring av larm till räddningstjänsten är att tiden för att påbörja en räddningsinsats inte onödigtvis ska försenas.

8 Publika lokaler

Det finns ingen entydig definition från Boverket eller annan myndighet av vad som ska betraktas som publik lokal. Boverket har i sina föreskrifter, råd och anvisningar framfört att lokaler som riktar sig till och används av allmänheten ska ses som publika lokaler. Publika lokaler omfattar inte bostäder och renodlade arbetsplatser.

I detta dokument avses med publika lokaler i huvudsak byggnader som innehåller bibliotek, teatrar, samlingslokaler, biografier, restauranger, affärslokaler, kyrkor och andra liknande lokaler.

Publika lokaler kan finnas i många olika typer av byggnader där brandskyddet kan variera. Det kan röra sig om en mycket gammal byggnad som har kulturhistoriskt värde vilket kan innebära att större ingrepp i byggnaden kan bli ett stort problem. Det kan också röra sig om stora gallerior med affärslokaler.

För nybyggnad gäller Boverkets Byggregler (BFS 2011:6 – BBR 18 med ändring t.o.m. BFS 2014:3 – BBR 21). Vidare finns det för tillgänglighet till publika lokaler tillämpningsföreskrifter utgivna av Boverket (BFS 2011:13 – HIN 2 med ändring t.o.m. BFS 2013:9 HIN 3). Av föreskrifterna framgår bland annat att enkelt avhjälpna hinder ska undanröjas i befintliga byggnader för att göra publika lokaler mer tillgängliga och användbara för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga.

I publika lokaler kan det vid vissa tillfällen uppehålla sig mycket folk som inte känner till lokalerna. Det ställer stora krav på brandskyddet där tillgång till och utformning av utrymningsvägarna är en avgörande faktor. Men det är också viktigt med en organisation på plats som kan agera på ett bra sätt i händelse av brand. Av den anledning redovisas särskilt ett antal ärenden som berör gamla kyrkobyggnader som tillhör vårt kulturarv där ingrepp i byggnaderna måste ske med stor varsamhet.

Här nedan kommer ärenden att behandlas som rör:

- Kyrkor och äldre kulturbyggnader
- Samlingslokaler, restauranger och pubar
- Övriga lokaler/verksamheter

8.1 Kyrkor, kulturbyggnader m.m.

Kyrkor i Södertälje kommun

Bakgrund

I samband med regelbunden brandsyn av kyrkor i Södertälje kommun lämnade den ansvariga nämnden förelägganden för åtta kyrkor:

Turinge, Taxinge, Sankta Ragnhilds, Överjärna, Ytterjärna, Vårdinge, Överenhörna och Ytterenhörna kyrka. Eftersom ärendehantering är likartad för samtliga åtta kyrkor redovisas endast hanteringen av kyrkorna Turinge och Taxinge här nedan. Den som önskar ytterligare information i dessa ärenden

hänvisas till kammarrättens domar, länsstyrelsens beslut och Räddningsverkets yttrande. Se sammanställning av domar, beslut och yttrande sist i detta avsnitt.

Beskrivning av kyrkorna och sammandrag av föreläggandet

Turinge

Kyrkan har delar som är uppförda på 1100-talet. Kyrkan har byggts till bland annat med ett vapenhus under 1400-talet och koret på 1690-talet. Kyrkan som är uppförd helt i sten rymmer cirka 180 personer. Inredning och inventarier är av mycket stort värde. Exempelvis är koret ett av de mest värdefulla barockmonumenten i Sverige.

I kyrkan finns två utgångar belägna i samma del av kyrkan. Huvudentrén leder genom vapenhuset och den alternativa utrymningsvägen genom ett väntrum. Utrymningsvägens bredd genom denna lokal är mindre än 1,2 meter.

Det överklagade föreläggandet avser skyltning av utrymningsvägar, elektrisk kontroll av låsning av utgångsdörrar samt iordningsställande av ny utrymningsväg.

Taxinge

Kyrkan är uppförd under slutet av 1600-talet. Kyrkan är uppförd i sten och rymmer cirka 100 personer.

Det överklagade föreläggande avser skyltning av utrymningsvägar, elektrisk kontroll av låsning av utgångsdörrar samt breddning av utrymningsväg genom sakristian till 1, 2 meter.

Beslut av Länsstyrelsen i Stockholms län, 1990-05-07, dnr. 11.40-5-89 och 11.40-9-89.

Kyrkorådet överklagade helt eller delvis de olika punkterna i föreläggandet till Länsstyrelsen i Stockholms län. Länsstyrelsen biföll i princip samtliga överklagade förelägganden från den ansvariga nämnden med hänvisning till kyrkorna byggnadskonstruktion och de kulturhistoriska värdena.

Räddningsnämnden överklagade länsstyrelsens beslut till kammarrätten som inhämtade Räddningsverkets yttrande.

Räddningsverkets yttrande till kammarrätten, 1991-11-12, dnr. B511-1708/91

Räddningsverket framför i sitt yttrande som avser samtliga åtta kyrkorna några generella synpunkter på kyrkor och andra kulturhistoriska byggnader. Bland annat framförs att samråd behöver ske med kulturvårdande myndigheter innan förelägganden lämnas. En sådan hantering är nödvändig för att hitta alternativa lösningar som tar hänsyn till såväl brandskydds- som kulturintresse. De alternativa lösningarna kan vara tekniska eller organisatoriska och ofta är en kombination en bra lösning.

Sammanfattningsvis kan följande sägas om Räddningsverkets synpunkter på de olika föreläggandena.

- Elektrisk kontroll av utgångsdörrar bör kunna ersättas med rutiner i en brandskyddsplan för respektive kyrka. Med elektrisk kontroll avses att dörrarnas låsning måste osäkras innan någon annan viktig

elektrisk funktion kan startas i byggnaden.

- Skyltning av utrymningsvägar ska ske varsamt och i samråd med kulturvårdande myndigheter.

Dom av Kammarrätten i Stockholm, 1994-06-22, mål nr. 3940-1990 (För övriga kyrkor se mål nr. 3941-1990, 3942-1990 och 3943-1990).

Turinge, mål nr. 3940-1990

Kammarrättens dom innebär för Turinge kyrka att skyltning av utrymningsvägar och elektrisk kontroll av låsning av dörrarna i väntrummet ska utföras.

Beträffande föreläggande om en ny utrymningsväg framför kammarrätten att kyrkans ålder och dess arkitektoniska utformning ej tillåter någon ytterligare utrymningsväg trots att två utgångar är belägna i samma del av kyrkan

Taxinge, mål nr. 3940-1990

Kammarrätten framför, vilket också Räddningsverket lämnat synpunkter på i sitt yttrande, att det är tillfyllest med en instruktion som bland annat innehåller rutiner om att nödutrymningsdörrarna ska öppnas när allmänheten har tillträde till lokalerna.

MSB:s kommentar

Ärendet om kyrkorna i Södertälje visar på ett antal viktiga frågor när åtgärder föreslås i byggnader som har kulturhistoriskt intresse.

Samråd med de kulturvårdande myndigheterna är nödvändigt. I första hand med länsantikvarierna och Riksantikvarieämbetet, men också med länsstyrelserna.

Det är nödvändigt att hitta alternativa lösningar som tar hänsyn till brandskydds- och kulturintresset. Alternativa lösningar kan vara tekniska och/eller organisatoriska.

Det är ofta nödvändigt att ha en upprättad plan för hur en äldre kulturbyggnad ska användas för olika ändamål. Av en sådan plan bör bland annat framgå hur byggnaden får och kan användas samt hur en organisation ska fungera i händelse av en brand eller annan olycka.

Sammanställning av domar, beslut och yttrande

Räddningsverkets yttrande avseende samtliga kyrkor, 1991-11-12, dnr. B511-1708/91

Länsstyrelsens beslut om Turinge och Taxinge kyrkor, 1990-05-07, dnr. 11.40-5-89 och 11.40-9-89

Länsstyrelsens beslut om Sankta Ragnhilds kyrka, 1990-05-07, dnr. 11.40-6-89

Länsstyrelsens beslut om Överjärna, Ytterjärna och Vårdinge kyrkor, 1990-05-07, dnr. 11.40-7-89

Länsstyrelsens beslut om Överenhörna och Ytterenhörna kyrkor, 1990-05-07, dnr. 11.40-8-89

Kammarrättens dom om Turinge och Taxinge kyrkor, 1994-06-22, mål nr. 3940-1990

Kammarrättens dom om Sankta Ragnhilds kyrka, 1994-06-22, mål nr. 3941-1990

Kammarrättens dom om Överjärna, Ytterjärna och Vårdinge kyrkor, 1994-06-22, mål nr. 3942-1990

Kammarrättens dom om Överenhörna och Ytterenhörna kyrkor, 1994-06-22, mål nr. 3943-1990

Frösö kyrka, Östersunds kommun

Bakgrund

Frösö kyrka byggdes i slutet av 1100-talet eller under 1200-talets första år. Planlösningen är i dag densamma med undantag för sakristian, som tillkommit senare. Kyrkan restaurerades 1885 och fick då ett allmängiltigt och enkelt utseende. En brand 1898 lämnade bara grundmurarna kvar. Kyrkan återuppbyggdes efter branden, men inte förrän 1930, då kyrkans interiör på nytt restaurerades, fick den ett utseende som ungefär motsvarar det tidigare utförandet.

Föreläggandet

Vid brandsyn i Frösö kyrka beslutade brandsyneförrättaren om att högst 330 personer samtidigt fick vistas i kyrkan. Beslutet bygger på beräkningen att 1 meter utgångsbredd motsvarar 150 personer. I detta fall var sammanlagd fri bredd på två utrymningsvägar 2,2 meter

Dåvarande statens brandnämnd framförde att så länge inte två av varandra oberoende utrymningsvägar anordnades, var och en 1,2 meter bred, borde personantalet begränsas till 150 personer.

Beslut av Länsstyrelsen i Jämtlands län, dnr. 11.40-3605-76

Kyrkorådet i Frösö församling överklagade beslutet till länsstyrelsen som efter hörande med brandchefen beslutade att sätta gränsen vid 361 personer. Länsstyrelsen fattade sitt beslut utan att ta hänsyn till de synpunkter som statens brandnämnd framfört.

Dom av Kammarrätten i Sundsvall, dnr. 166-1979

Kyrkorådet i Frösö församling överklagade beslutet till kammarrätten och framförde att kyrkan borde kunna rymma 500 personer och att en begränsning av personantalet stod i strid mot regeringsformens bestämmelse om religionsfrihet.

Kammarrätten följde länsstyrelsens beslut i sin dom och uttalade följande i sin dom:

”Med hänsyn till kyrkans ålder och kulturhistoriska värde bör brandsäkerheten emellertid sättas lägre än för en nyuppförd kyrkobyggnad.”

Kyrkorådet i Frösö församling överklagade kammarrättens beslut till Regeringsrätten.

Dom av Regeringsrätten, 1980-11-14, dnr. RÅ80 2:60

Regeringsrätten konstaterade att föreläggandet innebar att Frösö församling ålagts att antingen förbättra utrymningsvägarna i kyrkan eller begränsa antalet personer till 361. Regeringsrätten lämnade besvären utan bifall och uttalade dessutom i domen följande:

”Ett sådant föreläggande strider varken mot regeringsformens bestämmelse om religionsfrihet eller annan bestämmelse om medborgerlig fri- och rättigheter.”

MSB:s kommentar

Genom att länsstyrelsen inte tog hänsyn till de synpunkter som dåvarande statens brandnämnd framfört uteblev en prövning av detta i kammarrätten.

Domen avseende Frösö kyrka innebär att brandsäkerheten bör bedömas med hänsyn till det kulturhistoriska värde som äldre kyrkor har.

Vidare är det rimligt att tolka brandsäkerhet på det sättet att vissa byggnadstekniska åtgärder och ingrepp kan och ska ske varsamt men att personsäkerheten inte får eftersättas. Samtidigt bör det upprättas en brandskyddsplan för en kyrka på det sätt som redovisas om kyrkorna i Södertälje.

8.2 Samlingslokaler, restauranger och pubar

China Restaurang Leksand AB, Leksands kommun

Bakgrund

China Restaurang Leksand AB bedriver restaurang och diskotekverksamhet under firman Lucky House i fastigheten Hedby 8 i Leksands kommun.

Tillsynsföreläggande

Bakgrunden till föreläggandet var att restaurangen haft ett tillstånd att få ta in högst 450 personer (300 i bottenvåningen och 150 personer i källaren) fastställt enligt polisens tillståndshandlingar. Efter branden i Göteborg 1998 genomförde räddningstjänsten brandsimulering av lokalerna i datormiljö.

Brandsimuleringen visade att det inte kunde vistas mer än 150 personer i bottenvåningen för att erhålla rimlig utrymnings säkerhet. Förhållandet redovisades för innehavaren i december 1999 och högsta antalet personer bestämdes till 150 i bottenvåningen och 150 i källarvåningen. Innehavaren satte upp skyltar om högsta tillåtna antalet personer. Vid kvällsbesiktning den 29 mars 2003 framkom att kommunens beslut om högsta antalet personer i lokalerna ej efterlevts.

Räddningstjänsten lämnade ett föreläggande 2003-03-31 med dnr. 3/2003 om att högsta tillåtna personantal i lokalerna fick vara 150 personer i bottenvåningen och 150 i källarvåningen. Antalet personer hade tidigare meddelats i ett föreläggande, 1999-09-24, dnr. 30/99. Möjlighet fanns enligt föreläggandet att utöka personantalet till 300 i bottenvåningen och 150 personer i källaren om automatisk vattensprinkler installerades i lokalerna. Övriga punkter i föreläggandet 2003-03-31 berör systematiskt brandskyddsarbete, utgångs- och nödbelysning, utrymningsvägarnas

beskaffenhet, samt tillgång till släckutrustning.

Beslut av Länsstyrelsen i Dalarnas län, 2003-11-26, dnr. 452-6911-03

Länsstyrelsen i Dalarnas län anser att räddningstjänstens förelägganden är skäligt. För att 450 personer ska få vistas i lokalerna samtidigt krävs enligt Länsstyrelsens beslut att lokalerna förses med automatisk vattensprinklerinstallation. Om 300 personer ska få vistas samtidigt krävs inte vattensprinklerinstallation men räddningstjänstens förelägganden i övrigt ska åtgärdas.

Dom av Länsrätten i Dalarnas län, 2004-04-27, mål nr. 35-04

Länsrätten ändrar inte på länsstyrelsens beslut. Länsrätten anser vidare i domen att ägarens alternativa lösning i form av

”mer aktiva ordningsvakter inte utgör vare sig verksamt eller realistiskt sätt att eliminera de risker som är förbundna med att fler än 300 gäster uppehåller sig samtidigt i restaurangens lokaler”.

MSB:s kommentar

Ärendet visar bland annat att det är bra med en noggrann analys av de förutsättningar som finns för att ta emot ett visst antal människor i en publik lokal. Det ger en bra grund för ett föreläggande.

Fastigheten Rektorn 10, Östersunds kommun

Bakgrund

På fastigheten Rektorn 10 i Östersunds kommun finns äldre byggnader som innehåller olika typer av restauranger. Aktuella byggnader, totalt tre huskroppar, har under åren sammanbyggts så att olika lokaler kan användas gemensamt eller var för sig. Följande verksamhet finns i byggnaderna:

Rydells är en restaurang som ligger i markplanet och kan ta emot högst 150 personer. Levinska källaren är en dansrestaurang belägen i källarplanet och kan ta emot högst 320 personer. Magasinet är en pub och dansrestaurang i två våningsplan för högst 160 personer. I markplanet intill Rydells finns klädbutiken Gabriel.

Idag skulle byggnaderna ha uppförts som en Br 1-byggnad, men kan i aktuellt utförande betraktas som en Br 3-byggnad.

Föreläggande, 1998-12-18

Räddningstjänsten i Östersunds kommun genomförde 1998-12-17 brandsyn på fastigheten och utfärdade ett brandsyneföreläggande med ett antal åtgärder.

Efter olika turer i ärendet kvarstod förelägganden som ägaren överklagade till Länsstyrelsen i Jämtlands län på två punkter. Den första punkten var krav på att vattensprinkler skulle installeras i de äldre delar av byggnaden som helt uppförts i trä. Den andra punkten som överklagades var installation av automatiskt brandlarm.

Beslut av Länsstyrelsen i Jämtlands län, 1999-07-16, dnr.72-605 och 3867-99

Länsstyrelsen finner efter hörande med Räddningsverket (1999-06-21, dnr. 122-268-1999) att det inte finns grund för kravet på automatisk vattensprinkleranläggning. Kravet på automatiskt brandlarm är däremot en skälig åtgärd. Länsstyrelsen beslutade att endast företa den ändring av räddningsnämndens beslut på så sätt att föreläggandet om installation av vattensprinkleranläggning skulle undanröjas.

Dom av Länsrätten i Jämtlands län 1999-11-12, Mål nr 451-99.

Räddningsnämnden överklagar Länsstyrelsens beslut till länsrätten. Räddningsnämnden yrkar på att krav på installation av vattensprinkler ska kvarstå. Länsrätten finner att

”en vattensprinkleranläggning inte skulle medföra sådana avsevärt utökade möjligheter att förebygga eller begränsa skada i händelse av att brand skulle utbryta i lokalerna”.

Länsrätten finner att det inte kan vara proportionerligt att ålägga ägaren kostnaderna för en sådan anläggning och avslår därför överklagandet.

MSB:s kommentar

Intressant i ärendet är att en vattensprinkleranläggning inte har ansetts proportionerligt då det inte skulle ha medfört utökade möjligheter att förebygga eller begränsa skador i händelse av brand. Däremot har installation av automatiskt brandlarm ansetts vara skäligt.

Folkets Hus i Strömsnäsbruk, Markaryds kommun

Bakgrund

Folkets Hus i Strömsnäsbruk innehåller ett antal olika lokaler som benämns A-, B- C- och D-sal. Beräknat på den yta till vilken allmänheten har tillträde kan lokalerna ta emot upp till 900 personer. Beräknat på utrymningsvägarna med minsta fria bredd på 1,20 meter kan högst 450 personer tas in.

Föreläggande

Räddningsnämnden i Markaryds kommun lämnade följande föreläggande vid särskild brandsyn 1999-04-20.

”Utrymningsvägar i lokaler för mer än 150 personer ska ha en minsta bredd av 1,20 meter. Med hänsyn till detta godkänns lokalerna för max 450 personer. Möblering av lokalerna ska ske på sådant sätt att utrymningsvägar hålls fria och att gångstråk med godtagbar bredd ordnas.”

Föreläggandet överklagades till länsstyrelsen. I överklagan framförs en begäran om att lokalerna ska godtas för 630 personer. Ägaren anser att en utgång som finns alldeles intill en annan utgång och som leder till samma utrymningsväg i form av ett trapphus ska tas med i beräkningen. Länsstyrelsen översänder ärendet till Räddningsverket för yttrande.

Räddningsverkets yttrande, 1999-10-19, dnr. 122-1090-1999

Räddningsverket lämnar i sitt svar en beräkning av att en schablonmässigt beräknad utrymningskapacitet med fria passagemått som grund motsvarar maximalt 720 personer. Räddningsverket konstaterar dock att schablonmässiga beräkningar inte tar hänsyn till en mängd faktorer som exempelvis gångavstånd till det fria, möblering, brandbelastning och de utrymmande personernas kapacitet och egenskaper. Räddningsverket anser att 630 personer är det maximala personantal som kan tas in under förutsättning att vissa åtgärder vidtas.

Efter kompletterande synpunkter (skrivelse 1999-12-20) från räddningschefen i Markaryd till Länsstyrelsen i Kronobergs län ombads Räddningsverket att lämna nytt yttrande.

Räddningschefen anser att 630 personer kan vara lämpligt antal personer som samtidigt ska kunna vistas i lokalerna om följande åtgärder vidtas.

- Dörr som ingår i utrymningsväg breddas till 1,20 meter och ska ha slagriktning i utrymningsriktningen
- Övriga synpunkter avser justeringar av dörrar i utrymningsvägar, komplettering med panikbeslag på vissa dörrar samt fungerande nödbelysning.

Räddningsverket konstaterar i sitt svar 2000-04-04 att de synpunkter som räddningschefen i Markaryd utvecklat och förtydligat i skrivelsen till länsstyrelsen är skäligena.

Beslut av Länsstyrelsen i Kronobergs län, 2000-09-14, dnr. 66-2362-99

Länsstyrelsen bedömer att den förelagda åtgärden att begränsa personantalet till högst 450 personer är lagligen grundat och det överklagade beslutet ska stå fast. Länsstyrelsen kompletterar dock sitt beslut med att 630 personer kan godkännas om de åtgärder vidtas som räddningschefen lämnat i sin skrivelse 1999-12-20.

MSB:s kommentar

Ärendet visar de svårigheter som kan uppstå vid begränsning av antalet personer i samlingslokaler. Det är viktigt att ett sådant föreläggande är väl motiverat med beräkningar som visar hur det föreskrivna antalet personer tagits fram, exempelvis genom schablonmetod eller genom en analytisk beräkning. Vidare måste ett sådant föreläggande föregås av en skälighetsbedömning där bland annat verksamhetens art, brandteknisk status på byggnaden vari lokalerna inryms, utformning av utrymningsvägarna och verksamhetens organisation vägs in.

En beräkning kan med fördel kompletteras med olika scenarier som styrker de framtagna beräkningarna.

8.3 Övriga publika lokaler

Filmstaden i kv. Djurläkaren 13 och Staden 4:18, Östersunds kommun

Bakgrund

I byggnaderna på fastigheterna finns lokaler för biografverksamhet. Filmförvisningarna sker i sex biografssalonger och kallas Filmstaden. Det finns en gemensam ingång till lokalerna från Biblioteksgatan. Mot Prästgatan finns också en dörr ut till det fria. De sex biografssalongerna är belägna i tre våningsplan.

Föreläggandet omfattar följande:

- Lokalerna ska förses med flera alternativa utrymningsvägar.
- Automatiskt brandlarm ska installeras.
- Brandventilation ska anordnas från en av filmsalarna i källarplan.
- Takytor i vissa lokaler och utrymningsvägar ska förses med tändskyddande beklädnad.
- Väggbeklädnader i vissa lokaler och utrymningsvägar ska i vissa delar förses med tändskyddande beklädnad.
- Det byggnadstekniska brandskyddet i projektorrummet ska förbättras.
- Självstängande dörrar till filmsalar och projektorrum ska installeras.
- En genomgripande översyn av vägledande markering och nödbelysning ska genomföras.
- Komplettering av släckutrustning ska ske i vissa lokaler.
- Mängden brandfarlig lös inredning ska minskas.

Beslut av Länsstyrelsens i Jämtlands län, 1999-05-12, dnr. 72-2400-97

Räddningsnämndens beslut överklagas till Länsstyrelsen i Jämtland. Länsstyrelsen konstaterar att Räddningsverket i allt väsentligt biträtt räddningsnämndens beslut. Vidare framför Länsstyrelsen att kommunens miljö- och räddningsnämnd vid besiktning 1999-05-06 konstaterat att bolaget har utfört de åtgärder som omfattas av föreläggandet. Länsstyrelsen vidtar därför ingen ytterligare åtgärd.

MSB:s kommentar

Filmstaden i Östersund är ett objekt som under en lång period byggdes ut i etapper. Det kan vara svårt att se helheten avseende brandskyddet i ett objekt som under en lång period växer och där varje liten tillbyggnad accepteras. Av den anledningen kan det i sådana ärenden vara värdefullt att göra en tillbakablick och konsultera olika experter innan förelägganden överlämnas. Det är också viktigt att en kontinuerlig kommunikation med ägare/innehavare sker under hela processen.

Knallens Varuhus, Mariestads kommun

Bakgrund

Knallens varuhus beviljades bygglov för nybyggnad 1965 och för ombyggnad 1986. Varuhuset omfattar försäljningslokaler i tre våningsplan; källarplan, bottenvåning och våningsplan 1 tr. Alla våningsplanen utgör en och samma

brandcell.

Föreläggande

Brandsyn på varuhuset Knallen genomfördes 1987-12-08. Det föreläggande som lämnades avser åtgärder för att förbättra säkerheten och underlätta utrymning vid brand. Bland annat framförs krav på rökventilation av ett mörkt trapphus, installation av en vattensprinkleranläggning samt förbättringar av utrymningsvägarna.

Räddningsnämndens beslut överklagas till länsstyrelsen.

Räddningsverket lämnade ett yttrande 1991-04-05, dnr. B511-629-1991, till länsstyrelsen.

Beslut av Länsstyrelsen i Skaraborgs län, 1989-01-30, dnr. 6630-2397-88, och 1992-02-21, dnr. 727-2047-91

Ägare till fastigheten anför i överklagandet att gällande föreskrifter när bygglov godkändes ska gälla (BABS 1960). Länsstyrelsen avslår överklagandet och framför att inte tillräckliga skäl för bifall har anförts.

Länsstyrelsens beslut överklagas till kammarrätten.

Dom av Kammarrätten i Göteborg, 1992-06-30, mål nr. 1514-1992

Kammarrätten finner att från rättssäkerhetssynpunkt är det mycket otillfredsställande om en ägare till en fastighet som varit föremål för en tidigare brandsyn vid en senare brandsyn föreläggs med mera långtgående brandskyddsåtgärder trots att de faktiska förhållandena beträffande fastigheten är oförändrade. Att detta i princip inte bör få ske ska emellertid inte medföra allvarliga eller oacceptabla brister i brandskyddet.

I detta fall har varuhuset en konstruktion med tre sammanhängande våningsplan som medför en stor risk för de personer som vid eventuell brand vistas i varuhuset. Det får därför, enligt kammarrätten, anses föreligga sådana särskilda omständigheter som gör det berättigat att ställa krav även av brandteknisk art som inte ställts i samband med byggnadslov.

Kammarrätten avslår överklagandet.

MSB:s kommentar

Knallen varuhus i Mariestad är ett exempel på där tidigare godtagna byggnadstekniska lösningar har fått ge vika för brandskyddsintresset.

8.4 Sammanfattning publika lokaler

Allmänt om utformning av utrymningsvägar

Två av varandra oberoende utrymningsvägar

I princip ska det alltid finnas två av varandra oberoende utrymningsvägar från en publik lokal. Det finns några få exempel på undantag från huvudregeln. Avsteg ska tillämpas mycket restriktivt och det ska finnas särskilda skäl för undantag. Exempel på sådana undantag är äldre och små kyrkobyggnader med särskilt kulturhistoriskt värde. Dessa undantag kräver andra särskilda säkerhetsanordningar för att personsäkerheten ska tryggas där en bedömning

bör göras i varje enskilt fall.

Fri bredd m.m.

Ytterligare en viktig princip är att det måste finnas en minsta fri bredd på en utgång som ingår i en utrymningsväg. Grundregeln är att det ska vara en minsta fri bredd på 1,2 meter i samlingslokaler för över 150 personer, och att dörrar i utrymningsvägen är utåtgående. Av de ärenden som redovisats kan konstateras att reglerna inte är, och kan vara, en ovillkorlig princip. Exempelvis är det rimligt att en enda dörr med fri bredd på 1,2 meter ska kunna ersättas av två eller flera dörrar med kort avstånd emellan som var och en har en mindre fri bredd än 1,2 meter men som tillsammans utgör minst 1,2 meter (se vidare ärendet om Folkets Hus i Markaryd). Vidare är det viktigt att det i äldre byggnader med stort kulturhistoriskt intresse genomförs en helhetsbedömning för att hitta en lösning som ser både till personsäkerheten och till det kulturhistoriska intresset (se vidare kyrkor i Södertälje).

Regeringsrättens dom, RÅ80 2:60 avseende Frösö kyrka, att *”brandsäkerheten bör sättas lägre”* i äldre kyrkor med kulturhistoriskt intresse, måste tolkas strikt med den begränsning som anges i domen om att det endast gäller *”äldre kyrkor med kulturhistoriskt intresse”*. Vidare är det rimligt att tolka brandsäkerhet på det sättet att vissa byggnadstekniska åtgärder och ingrepp kan och ska genomföras varsamt men att personsäkerheten inte får eftersättas. Det är därför viktigt att arbeta fram alternativa lösningar som kan vara tekniska och/eller organisatoriska.

I exemplen från kyrkorna i Södertälje framfördes i kammarrättens dom att brandskyddsplaner ska upprättas för respektive kyrka.

Beräkning av antalet personer

Det finns två metoder för att dimensionera utrymning:

- Förenklad dimensionering
- Analytisk dimensionering

Den första innebär att byggnaden följer Boverkets rekommendationer för hur reglerna kan uppnås. Om dessa inte uppfattas som lämpliga för det aktuella objektet kan analytisk dimensionering användas. Analytisk dimensionering kan baseras på beräkning, provning eller objektsspecifika försök, samt kombinationer av dessa. Boverket beskriver de båda metoderna för utrymningsdimensionering i BBR (BBR 19 och framåt) och i Boverkets allmänna råd om analytisk dimensionering, BBRAD 1.¹

Kyrkor och kulturbyggnader

I slutet av 80-talet och början av 90-talet inträffade ett antal bränder i äldre kyrkobyggnader och andra kulturhistoriskt värdefulla byggnader, exempelvis Katarina Kyrka i Stockholm och Theatrum Oeconomicum i Uppsala. Dåvarande Räddningsverket och Riksantikvarieämbetet tog därför gemensamt fram en handbok 1997 om *”Brandskydd i kulturbyggnader”* (publikationsnummer PUBR00-180). Handbokens syfte var att bidra till en samsyn avseende

¹ Boverkets rapport *”Utrymningsdimensionering”* (utgiven 2004 och uppdaterad 2006) upphörde att gälla 2012 i och med att BBR 19 trädde i kraft.

brandskydd i kulturbyggnader. I förordet betonas särskilt vikten av ett brandförebyggande arbete där organisatoriska åtgärder är lika viktiga som tekniska lösningar. Handboken är fortfarande aktuell och kan vara ett bra stöd i kommunernas tillsynsverksamhet.

Vid tillsyn på kyrkor och andra kulturhistoriska byggnader är det nödvändigt att samråd sker med kulturvårdande myndigheter innan förelägganden lämnas.

Ett sådant samråd ska bland annat syfta till att hitta alternativa lösningar som tar hänsyn till såväl brandskydds- som kulturintresse. De alternativa lösningarna kan vara tekniska eller organisatoriska och ofta är en kombination en bra lösning.

Vid utformning av alternativa lösningar i kyrkor och andra kulturbyggnader bör man bland annat väga in följande:

- Byggnadens användningssätt.
- Befintliga utrymningsvägar.
- Allmänna byggnads- och brandtekniska förutsättningar (material, inredning, takhöjd m.m.).
- Brandtekniska beklädnader, exempelvis ytskikt i utrymningsvägar.
- Förekomsten av automatiskt brandlarm eller vattensprinkler.
- Organisation och dess förmåga att hantera olyckshändelser.

Regeringsrättens dom, 1980-11-14, RÅ80 2:60, om Frösö kyrka har ett speciellt intresse eftersom Regeringsrätten konstaterar att en tillsynsmyndighetens beslut om begränsning av antalet personer inte strider mot den i 2 kapitlet 1 § 6 stycket i regeringsformen, rätten om religionsfrihet.

Samlingslokaler, restauranger, pubar och övriga lokaler

Det är svårt att bedöma det högsta antalet personer som ska få vistas i en samlingslokal, vilket exemplen i Markaryd och Leksand visar. Beräkning av högsta antalet människor som samtidigt kan vistas i en lokal kan ske genom en förenklad dimensionering eller genom en analytisk dimensionering. Se vidare det stöd som Boverket ger i BBR och BBRAD.

Det kan i många fall vara värdefullt att komplettera en teoretisk beräkning med datorsimulering som i ärendena om China-restaurangen i Leksand och Filmstaden i Östersund.

9 Bostadshus och äldre centrumbebyggelse

Som tidigare nämnts har ett ärende prövats i Regeringsrätten beträffande en magasinsbyggnad och ett föreläggande om brandventilation (RÅ 82 2:5). Regeringsrätten kom fram till att en tidigare bygglovsprövning inte hindrade förelägganden om ett bättre brandskydd. Det finns också ett antal domar i länsrätt och kammarrätt som styrker domen om magasinsbyggnaden.

Regeringsrättens dom samt domar i de lägre domstolarna kan vara ett stöd vid bedömning om brandskyddet i äldre byggnader. Det gäller särskilt byggnader i gammal centrumbebyggelse där dessa idag skulle utföras som Br 1 – byggnader (tidigare brandsäker byggnad). För nästan alla dessa byggnader gäller att det finns bostadslägenheter i vindsvåningen (våningsplan 2 tr.) och att alternativ utrymning från dessa lägenheter ofta är mindre tillfredsställande. Det befintliga trapphuset har i de flesta fall brännbar beklädnad i väggar och tak och själva trapploppet är helt i trä. Vidare har lägenhetsdörrarna mot trapphuset ofta bristfällig brandteknisk klass. En brand i dessa byggnader kan inom kort tid att försvåra en utrymning.

9.1 Bostadshus och äldre centrumbebyggelse - exempel

Fastigheten Strykjärnet 34, Skövde kommun

Bakgrund

Ärendet avser en tvåvåningsbyggnad med putsad kalkstensfasad och bjälklag samt takkonstruktion av trä som uppfördes på 1920-talet. Enligt ritningsunderlag har byggnaden inrymt två lägenheter på bottenvåningen och två lägenheter på den övre våningen. Vindsutrymmet var ursprungligen avsett för ordinär vindförvaring samt en torkvind. Den vindslägenhet som finns i byggnaden inreddes troligen under 60/70-talet. Det saknas bygglovshandlingar som gäller nytt fönster i yttertaket eller att inreda torkvind till lägenhet.

Tillsynsföreläggande

Följande krav ställdes i brandsyneföreläggandet. För att möjliggöra en trygg utrymning i händelse av brand ska:

- Bostadslägenheten på vind avskiljas från övriga utrymmen i lägst brandteknisk klass EI-60, dörr i lägst klass EI-30.
- Bostadslägenheten förses med minst ett fönster som ska vara öppningsbart utan nyckel eller annat redskap (krav på viss bredd och höjd).
- Invändiga väggytor i vindstrapphuset förses med ytskikt klass 1. Ytskiktet ska fästas på obrännbart material eller tändskyddande beklädnad. Alternativt ska trapphuset sprinklas.

I föreläggandet anges som alternativ att inte hyra ut bostadslägenhet på vind. Ägaren framför bland annat i sin överklagan att kravet inte bör ställas högre än de krav som gällde när byggnaden uppfördes på 1920-talet. Ägaren framför också att kostnaderna för åtgärderna är oskäligen och orimligen med hänsyn till den ökade brandsäkerhet som uppnås.

Beslut av Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2003-06-03, dnr. 452-13258-2001

Länsstyrelsens bedömning är, efter Räddningsverkets hörande, att lägenheten i nuvarande skick inte är lämplig för bostadsändamål. Länsstyrelsen konstaterar också att det är rimligt att sätta högre krav på säkerhetshöjande åtgärder när det gäller människors liv än när det gäller egendomsskador. Vidare framför Länsstyrelsen att den brandutrustning som finns och förhållandena i trapphus och lägenhet inte medger en godtagbar säkerhet vid behov av en livräddningsinsats vid brand. Överklagandet avslås därför.

Fastighet i kv. Äldermannen, Sundsvalls kommun

Bakgrund

Fastigheten i kv. Äldermannen i Sundsvall avser en byggnad med detaljhandel i bottenvåningen och i våningsplan 1 tr. och en restaurang i våningsplan 2 tr. Våningsplan 3 tr. innehåller bostäder och kontor. Byggnadsytan uppgår till ca 200 m².

Om byggnaden hade uppförts idag skulle den ha utförts som Br1-byggnad (brandsäker byggnad). Byggnaden kan betraktas som en byggnad i klass Br 3 (varken brandsäker eller brandhärdig byggnad) vid tidpunkten för brandsynföreläggandet.

Tillsynsföreläggande

Föreläggandet avsåg två punkter:

- Hela detaljhandelsdelen förses med automatisk vattensprinkleranläggning.
- Från varje våningsplan anordna minst en nödutgång ledande direkt till det fria, avskild från våningsplanen i lägst brandteknisk klass B30. Bredden på nödutgångarna ska vara minst 1,5 m och dörrarna görs utåtgående.

Beslut av Länsstyrelsen i Västernorrlands län, 1990-04-19, dnr. 6630-7191-89

Räddningsnämndens beslut överklagas till länsstyrelsen. Föreläggandet gäller krav på automatiskt vattensprinklersystem och anordnande av minst en nödutgång. Klagande har anfört att byggnaden har ett byggnadshistoriskt värde och att åtgärderna skulle medföra betydande ekonomiska uppostringar. Länsstyrelsen fastställer räddningsnämndens beslut.

Dom av Kammarrätten i Sundsvall, 1991-04-24, mål nr. 1769-1973

Länsstyrelsens beslut överklagas till kammarrätten. Kammarrätten anser att det föreligger särskilda omständigheter och att de förelagda åtgärderna ska anses skäligen i räddningstjänstlagens mening. Kammarrätten lämnar därför bolagets talan utan bifall.

MSB:s kommentar

Tidigare godtagna byggnadstekniska lösningar har fått ge vika för brandskyddsintresset. De särskilda omständigheter som framförs i ärendet är bland annat att brandskyddsbestämmelserna huvudsakligen syftar till att garantera säkerheten för de personer som vistas i lokalerna. I detta fall är omständigheterna sådana det inte går att garantera en sådan säkerhet och att det därför är väl motiverad att kräva säkerhetsåtgärder utöver det som föreskrivits tidigare i byggnadslov.

Borgmästarlotten 4, Östersunds kommun*Bakgrund*

Byggnaden består av källare, två hela våningar samt inredd vind med en hanbjälksvind. Vindsplanet kan, på grund av utformning betraktas som en helt våningsplan. Byggnaden skulle enligt byggbestämmelser ha uppförts idag som en Br 1-byggnad (tidigare brandsäker byggnad). En färgaffär med lager finns i källaren. I de övriga våningsplanen finns bostadslägenheter. Vindsplanet innehåller tre bostadslägenheter förutom vindsutrymmen och trapphall. I byggnaden finns tre trapphus som här benämns huvudtrapphus, norra kökstrapphuset och södra kökstrapphuset.

Kulturmiljöenheten vid Länsstyrelsen i Jämtlands län har framfört i ett yttrande att byggnaden har ett mycket stort kulturhistoriskt värde.

Tillsynsföreläggande

Räddningsnämnden föreslog ett antal åtgärder i samband med brandsyn 1990-05-21. Räddningsverket lämnade synpunkter på de föreslagna åtgärderna och överlämnade till Länsstyrelsen i Jämtlands län vissa alternativa lösningar bland annat med hänsyn till det kulturhistoriska intresset.

Räddningsnämnden genomförde därefter en ny brandsyn i november 1991 och överlämnade ett nytt föreläggande till ägaren 1991-12-16. Föreläggandet innehåller åtta punkter enligt följande (här nedan förkortat):

1. Färgbutikens tak ska förses med tändskyddande beklädnad.
2. Vägg- och dörrparti i förråd i färgbutik ska brandtekniskt förstärkas.
3. Vägg- och dörrparti mellan färgbutik och kökstrappa ska brandtekniskt förstärkas.
4. Huvudtrapphuset ska förses med vattensprinkler.
5. Kökstrapphusen ska förse med vattensprinkler eller förses med tändskyddande beklädnad. Alternativt kan fasta utvändiga stegar från våningsplan 2 tr. anordnas.
6. Vindsplan ska avskiljas i B 30 från huvudtrapphuset.
7. Dörr- och väggpartier som avskiljer huvudtrapphus och norra kökstrapphus ska uppfylla brandteknisk klass B 30.
8. Trappushall ska avskiljas i brandteknisk klass B 30 från södra kökstrapphuset.

Beslut av Länsstyrelsen i Jämtlands län, 1992-09-21, dnr. 727-576-91

Räddningsnämndens beslut överklagas till länsstyrelsen. Som skäl anförs att föreläggandet medför raserande av kulturhistorisk värdefull miljö, stora

brandrisker vid utförandet och orimliga höga kostnader. Länsstyrelsen slår fast att byggnaden har ett kulturhistoriskt värde och ser sprinklersystem som en alternativ lösning till tändskyddande klädsel. De krav som räddningsnämnden ställt är välmotiverade och föreläggandet bör därför stå fast, dock med beaktande av vad räddningsnämnden och länsantikvarien påpekat.

Dom av Kammarrätten i Östersund, 1993-03-15, mål nr. 652B-1992

Kammarrätten lämnar överklagandet utan bifall.

MSB:s kommentar

Byggbestämmelserna har varit utgångspunkten för diskussionen kring skäligt brandskydd och krav på att vidta skyddsåtgärder. Beträffande det kulturhistoriska intresset som ska vägas in i ett beslut har det haft viss betydelse men ändå en underordnad roll. Det kan vara värt att påpeka att kulturhistoriska intressen, samhällsintressen och ekonomiska intressen alltid ska vägas in i ett beslut från en myndighet. Ett sådant arbetssätt i samband med tillsyn framförs bland annat i SRV:s handbok Brandskydd i kulturbyggnader.

Fastighet i Säters kommun

Bakgrund

Den aktuella byggnaden är uppförd i tre våningar och helt i oskyddat trä. Om den uppförts idag skulle den ha utförts som en Br 1-byggnad. Byggnaden innehåller fem lägenheter. Källaren står i öppen förbindelse med trapphuset.

Tillsynsföreläggande, dnr. 45/85

Föreläggandet gäller att trapphuset ska förses med tändskyddande beklädnad som har ytskikt klass I. Alternativt kan en installation av automatisk vattensprinkler i trapphuset godtas. Vidare framförs i föreläggandet att antalet lägenheter i bostadshuset ska minskas.

Beslut av Länsstyrelsen i Kopparbergs län, 1987-01-30, dnr. 11.40-6362-85

Brandförsvaret i Borlänge kommuns beslut överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsen finner att det är nödvändigt att antingen förse de inre vägg- och takytor i trapphuset med tändskyddande beklädnad som har ytskikt klass I eller installera automatisk vattensprinkler i trapphuset. Det är däremot inte nödvändigt att minska antalet lägenheter på det sätt som anges i föreläggandet.

Länsstyrelsens beslut överklagas till kammarrätten. Klaganden åberopar att kostnaden för att vidta någon av de av länsstyrelsen angivna alternativa åtgärderna överstiger fastighetens ekonomiska möjlighet.

Dom av Kammarrätten i Sundsvall, 1987-11-18, mål nr. 731-1987

Vid övervägande av utredningen i målet finner kammarrätten att föreläggandet framstår som väl motiverat ur brandskyddssynpunkt och inte kan anses ekonomiskt oskäligt. Kammarrätten lämnar besvären utan bifall. Kammarrättens beslut överklagas till Regeringsrätten men prövningstillstånd lämnas inte.

Flerbostadshus Heden, Göteborgs Stad

Bakgrund

Fastigheten uppfördes 1929 och är belägen i de centrala delarna av Göteborg. Den har 7 plan ovan mark, inklusive vind, samt ett källarplan under delar av byggnaden. På bottenplanet bedrivs mindre butiks- och kontorsverksamhet. På de fem mellersta planen ovan mark utgörs byggnaden av lägenheter. Tio lägenheter angränsar till det trapphus som omfattas av föreläggandet. På vindsplanet återfinns förrådsutrymmen samt hissrum inklusive hissmotor.

Tillsynsföreläggande, 2009-11-16, dnr. 2009-009217

I både lägenhetsdörrar och väggpartier ut mot trapphuset finns glasfönster. Räddningstjänsten Storgöteborg bedömer att detta medför en risk för brandspridning som inte är acceptabel och väljer att förelägga om att följande åtgärder ska vidtas i byggnaden:

- De lägenhetsdörrar som angränsar till huvudtrapphuset ska uppfylla brandteknisk klass EI30.
- De delar av väggkonstruktionen mellan lägenheterna och huvudtrapphuset som har partier av glas ska ersättas med en konstruktion som uppfyller brandteknisk klass EI 60.
- Dörrar mellan trapphus och källare samt mellan trapphus och vind ska uppfylla brandteknisk klass EI 60.

Föreläggandet överklagas i sin helhet till Länsstyrelsen i Västra Götalands län som skickar ärendet på remiss till MSB.

MSB:s yttrande till länsstyrelsen, 2010-05-28, dnr. 2010-3417

MSB:s bedömning är att det utförande av dörrar och trapphus som är föremål för föreläggandet ligger långt under dagens krav på brandskyddet. Med nuvarande utförande skulle en brand i en av lägenheterna kunna sprida sig ut till trapphuset och vidare till andra lägenheter i trapphuset avsevärt snabbare än vad som idag är att betrakta som normalt eller förväntat. Skillnaden mellan dagens nivå på brandskyddet och den nivå som finns i byggnaden bedöms vara så stor att det kan anses föreligga särskilda omständigheter som motiverar att det ställs högre krav än vad som ställdes i samband med byggnadens uppförande. Åtgärderna bedöms som skäligen trots den stora kostnaden.

Beslut av Länsstyrelsen Västra Götalands län, 2010-12-15, dnr. 452-103252-2009

Länsstyrelsen delar MSB:s bedömning att åtgärderna är skäligen trots att de är förhållandevis kostsamma. Därför avslås överklagandet.

Dom av Förvaltningsrätten i Göteborg, 2011-10-06, mål nr. 319-11

Med hänsyn till att den aktuella fastigheten består av ett bebott flerbostadshus och med betraktande av de konsekvenser som det eftersatta brandskyddet kan medföra, instämmer förvaltningsrätten i länsstyrelsens bedömning. Vad fastighetsägaren anfört beträffande kostnaden av renoveringen av fastigheten föranleder inte någon annan bedömning. Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

MSB: kommentar

Både länsstyrelsen och förvaltningsrätten avslog överklagandet och ansåg därmed att kraven på byte av dörrar och väggpartier var skäliga. Motiveringen till det var att nivån låg långt under dagens krav på brandskyddet. Samhället ändras ständigt och därmed även vår acceptans att utsättas för risker. De risker som accepterades i byggnader i början av 1900-talet kan idag inte anses vara en rimlig nivå. Den lägsta riskacceptans som människor har idag måste därför återspeglas i brandskyddsnivån i byggnader. En sådan anpassning bör därför inte ses som en retroaktiv tillämpning av byggreglerna, utan som en anpassning till ett skydd som människor förväntar sig.

Flerbostadshus Lunden, Göteborgs Stad*Bakgrund*

Föreläggandet avser ett flerbostadshus i de centrala delarna av Göteborg. Byggnaden är uppförd 1958 i 5 plan ovan mark samt ett källarplan. På de fyra översta planen utgörs byggnaden av lägenheter. På bottenplanet bedrivs butiksverksamhet i vissa delar av byggnaden medan resterande delar utgörs av lägenheter. Byggnaden har 2 trapphus och lägenhetsdörrarna ut mot trapphuset är av klassen B15. 12-15 lägenheter angränsar till respektive trapphus.

Tillsynsföreläggande, 2009-11-27, dnr. 2009-011543

Räddningstjänsten bedömer att befintlig utformning av fastighetens brandcellsavskiljningar är bristfällig och förelägger om följande:

- De lägenhetsdörrar som angränsar till trapphuset ska uppfylla brandteknisk klass EI30.
- Dörrar mellan trapphus och källare ska uppfylla brandteknisk klass EI 60 samt förses med dörrstängare.
- Källaren är uppdelad i två brandceller. Brandcellgränsen mellan dessa ska tätas så att den uppfyller brandteknisk klass. Gäller endast källaren under Sankt Pauligatan 9.
- Källare under Sankt Pauligatan 9 skall förses med öppning mot det fria i sådan omfattning att trapphusen inte behöver användas vid brandgasventilation.

Fastighetsägaren överklagar föreläggandet till Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

MSB:s yttrande till länsstyrelsen, 2010-05-30, dnr. 2010-3420

MSB:s bedömning är att de lägenhetsdörrar som är föremål för föreläggandet (punkt 1) väl lever upp till de krav som ställdes då byggnaden uppfördes. I det aktuella fallet anser MSB att särskilda omständigheter för att ställa högre krav inte finns. Visserligen är dagens krav på lägenhetsavskiljande dörrar högre än de som ställdes när byggnaden uppfördes men skillnaden i brandskydd bedöms inte vara av sådan omfattning att det skulle utgöra en särskild omständighet som motiverar ett byte av dörrar. Kostnaden för byte av lägenhetsdörrarna bedöms inte motiverad sett till de effekter på brandskyddet som åtgärden leder till.

När det gäller dörrar mellan trapphus och källare (punkt 2) så beskrivs de vara

av samma klass som lägenhetsdörrarna, eller till och med av enklare karaktär. Avskiljningen mellan trapphus och källare är en väsentlig del av brandskyddet i ett flerbostadshus. En brand i en källare med förrådsutrymmen kan bli kraftig och relativt svårsläckt och till skillnad från en lägenhet är sannolikheten för tidig detektion inte heller särskilt hög. Redan i 1960 års byggregler anges att dörrar mellan källare och trapphus ska utföras i brandteknisk klass A60. Skillnaden mellan det och aktuellt utförande är av sådan omfattning att den mycket väl kan anses utgöra en särskild omständighet. Även sett till kostnaden i förhållande till nyttan anser MSB att åtgärden bör betraktas som skälig.

Under förutsättning att källaren avskiljs från trapphuset med dörrar i lägst brandteknisk klass EI 60 anser inte MSB att det föreligger något behov av ytterligare brandcellsindelning av källaren (punkt 3). Kravet på brandgasventilation från källaren (punkt 4) bedöms också skäligt.

Beslut av Länsstyrelsen Västra Götalands län, 2011-01-12, dnr. 452-1217-2010

Länsstyrelsen bifaller överklagandet gällande punkt 1 och 3, men avslår överklagandet i övrigt, d.v.s. punkt 2 och 4. Länsstyrelsens bedömningar och motiveringar överensstämmer med MSB:s yttrande.

MSB:s kommentar

Även om dagens krav på lägenhetsavskiljande dörrar (EI 30) visserligen är högre än de som ställdes när byggnaden uppfördes (B15) bedöms skillnaden i brandskydd inte vara av sådan omfattning att det skulle utgöra en särskild omständighet som motiverar ett byte av dörrar. Det finns inte heller några belägg för att dörrar av samma slag som de befintliga skulle vara behäftade med allvarliga brister av sådan omfattning att det skulle utgöra en särskild omständighet. Vårt att notera i sammanhanget är också att de ökade kraven på avskiljande dörrar gentemot trapphus till viss del har sitt ursprung i högre krav på ljudisolering.

Flerbostadshus Falunhus 11, Faluns kommun

Bakgrund

De aktuella byggnaderna ligger i Falun och är flerbostadshus innehållande bostadsrättslägenheter.

Tillsynsföreläggande, 2012-07-30, dnr. 100.2012.00273.2

Efter en tillsyn i bostadsrättsföreningens fastigheter meddelade Räddningstjänsten Dala Mitt ett föreläggande innehållande tre brister med tillhörande krav på åtgärder. Fastighetsägaren valde att överklaga en av de förelagda punkterna till länsstyrelsen i Dalarnas län. Den överklagade åtgärds punkten lyder enligt följande:

- Bostadsrättsföreningen Riksbyggen Brf Falunhus 11 föreläggs att sätta upp handbrandsläckare med lägsta effektivitetsklass 43A 233B C i samtliga trapphus på minst vartannat våningsplan. (Alternativt en på centrumrulle monterad brandslang i en brandpost på minst varannan våning. Alla lägenheter i fastigheten ska i detta fall kunna nås med brandslang.)

Åtgärdskravet motiveras med stöd i ett beslut taget i förbundsdirektionen för

Räddningstjänsten Dala Mitt om att det är skäligt att fastighetsägare till flerbostadshus tillhandahåller grundläggande släckutrustning för de boende. Räddningstjänsten anser att kravet ovan är skäligt trots risken för skadegörelse/sabotage eftersom inga andra motsvarande åtgärder vidtagits i de enskilda lägenheterna.

Fastighetsägaren anger ett antal skäl för sin överklagan. Däribland att föreningen uppmanat alla bostadsrättsinnehavare att skaffa brandskyddsutrustning, samt att styrelsen beslutat om att erbjuda de boende ett brandskyddspaket med brandsläckare och brandfilt till ett kraftigt subventionerat pris. Vidare finns risk för sabotage och skadegörelse av handbrandsläckare i trapphusen vilket kan ge en falsk säkerhet för de boende. Vid en brand i en lägenhet riskerar även dörren till lägenheten lämnas öppen då den boende beger sig ut i trapphuset för att hämta släckare. De boende har olika fysiska förutsättningar att hämta och hantera släckarna.

MSB:s yttrande till länsstyrelsen, 2013-03-11, dnr. 2012-6496

MSB anser att det inte är tillräckligt utrett och motiverat att det behövs släckutrustning i trapphuset för att brandskyddet i byggnaden ska uppnå en skälig nivå. Varken dagens byggregler eller deras föregångare ställer krav på någon form av släckutrustning i bostäder. Även om byggreglerna bara har möjlighet att reglera fasta installationer (inomhusbrandposter) och inte lös inredning (handbrandsläckare) så ger det en fingervisning om vilken nivå på brandskyddet som samhället anser är rimlig. Om tillsynsmyndigheten anser att det behöver ställas krav utöver de som angavs i byggreglerna så krävs det att det finns särskilda omständigheter. De särskilda omständigheterna behöver då tydligt redovisas och kopplas till en motivering av de ställda kraven.

Beslut av Länsstyrelsen Dalarnas län, 2013-05-27, dnr. 452-7272-2012

Efter kommunikering av MSB:s yttrande till båda parter, utan att någon av parterna tillfört något ytterligare till ärendet i sak, beslutar länsstyrelsen att upphäva överklagad del av föreläggandet. Länsstyrelsen finner liksom MSB att det i föreläggandet inte är tillräckligt tydligt utrett och motiverat att det behövs släckutrustning i trapphuset.

MSB:s kommentar

Det framgår av ärendet att ett beslut om att förelägga om släckredskap i trapphus i ett flerbostadshus måste föregås av en utredning av det faktiska behovet. Det behöver till exempel uteslutas att motsvarande utrustning inte redan finns i de flesta av lägenheterna samt säkerställas att de boende har förmåga att använda utrustningen. Förbundsdirektionens beslut som räddningstjänstens hänvisar till i föreläggandet är inte tvingande, eftersom en kommun inte har någon möjlighet att besluta om föreskrifter enligt LSO. Beslutet kan därmed inte användas som en allmän kravnivå, utan bedömningen av skälighetsnivån behöver göras i varje enskilt fall.

9.2 Sammanfattning bostadshus och äldre centrumbebyggelse

Äldre centrumbebyggelse med kulturhistoriskt intresse

Sammanfattningsvis kan det vara värt att påpeka att kulturhistoriska intressen, samhällsintressen och ekonomiska intressen alltid ska vägas in i ett beslut från en myndighet. Ett sådant arbetssätt i samband med tillsyn framförs bland annat i SRV:s handbok Brandskydd i kulturbyggnader.

Det finns många äldre byggnader med kulturhistoriskt intresse i våra större tätorter. I redovisade exempel finns två byggnader, en i Sundsvall och en i Östersund, som skulle ha uppförts som Br 1-byggnad idag. Förutom affärslokaler, som i de flesta fall finns i markplanet, finns det bostadslägenheter där lägenheterna i våningsplan 2 tr. (vindsvåning) utgör en särskild risk. Alternativ utrymning från dessa lägenheter är ofta mindre tillfredsställande. De befintliga trapphusen har brännbar beklädnad i väggar och tak och själva trapploppet är helt i trä. Med andra ord finns flera samverkande faktorer som gör att brandskyddet är mindre bra samtidigt som brandskyddsåtgärder allvarligt kan förstöra det kulturhistoriska värdet i byggnaderna. Det är nödvändigt, innan förelägganden lämnas på denna typ av byggnader, att ha samråd med de kulturvårdande myndigheterna. Det kan innebära att det i förelägganden måste anges alternativa lösningar där automatisk vattensprinkler kan vara ett alternativ. I ärendet som gäller en byggnad i Östersund föredrog Länsstyrelsens kulturmiljöenhet en installation av vattensprinkler i huvudtrapphuset för att bevara så mycket som möjligt av den ursprungliga miljön.

Släckutrustning i flerbostadshus

Ett beslut om att förelägga om släckredskap i trapphus i ett flerbostadshus måste föregås av en utredning av det faktiska behovet. Det behöver till exempel utslutas att motsvarande utrustning inte redan finns i de flesta av lägenheterna samt säkerställas att de boende har förmåga att använda utrustningen. Ett lokalt beslut om att släckutrustning i trapphus bedöms vara skäligt är inte motivering nog, utan bedömningen måste göras i varje enskilt fall.

Dörrar i trapphus i flerbostadshus

I de båda fallen med flerbostadshusen Heden och Lunden ställde räddningstjänsten krav på att dörrarna mot trapphuset skulle bytas så att de uppfyllde dagens krav (EI 30 respektive EI 60). Det gällde både lägenhetsdörrar och dörrar till källare och vind. I Heden-fallet gällde kraven även delar av väggpartierna runt dörrarna. Trots att kraven i de båda fallen var desamma, så blev utfallen olika. Det visar att det alltid behöver göras bedömningar i varje enskilt fall och att det inte går att besluta sig för en åtgärdsnivå som sen kan gälla för alla byggnader i en objektstyp.

I Heden-fallet avslag både länsstyrelsen och förvaltningsrätten överklagandet och ansåg därmed att kraven på byte av dörrar och väggpartier var skäliga. Motiveringen till det var att nivån låg långt under dagens krav på brandskyddet. Samhället ändras ständigt och därmed även vår acceptans att utsättas för risker. De risker som accepterades i byggnader i början av 1900-talet kan idag inte

anses vara en rimlig nivå. Den lägsta riskacceptans som människor har idag måste därför återspeglas i brandskydds-nivån i byggnader. En sådan anpassning bör därför inte ses som en retroaktiv tillämpning av byggreglerna, utan som en anpassning till ett skydd som människor förväntar sig.

I Lunden-fallet var resonemanget lite annorlunda. Både MSB och länsstyrelsen anser att dagens krav på lägenhetsavskiljande dörrar visserligen är högre än de som ställdes när byggnaden uppfördes men skillnaden i brandskydd bedöms inte vara av sådan omfattning att det skulle utgöra en särskild omständighet som motiverar ett byte av dörrar. Det finns inte heller några belegg för att dörrar av samma slag som de befintliga skulle vara behäftade med allvarliga brister av sådan omfattning att det skulle utgöra en särskild omständighet.

10 Industri, lager och liknande näringsverksamhet

Det finns få överklagade ärenden som berör industri, lager och annan näringsverksamhet. Det beror på att brister i denna typ av verksamhet huvudsakligen är kopplade till skydd av egendom eller miljö. Av alla ärenden som studerats är det nästan bara förelägganden som berör liv och hälsa som överklagats.

Det är inte känt hur många förelägganden det finns som berört skydd av egendom eller miljö. Däremot finns det uppgifter ur den redovisning som kommunerna årligen lämnar över sin verksamhet enligt LSO vilka brister som är vanligast i samband med tillsyn. Om dessa brister sedan leder till förelägganden är inte känt.

Det finns ändå några ärenden som redovisas i följande avsnitt och som är av intresse. Ärendet avseende en magasinsbyggnad i Kristinehamn i slutet av 70-talet överklagades till Regeringsrätten så den domen kan därför ses som prejudicerande. Ärendet om lagerhållning av träpallar i ett industriområde i Malmö har sitt intresse där risken för spridning av brand till närliggande fastigheter är det motiv som påtalas i föreläggandet. Till ärendet finns även vissa beräkningar om den brandbelastning som finns i en viss volym träpallar.

10.1 Industri, lager och liknande näringsverksamhet - exempel

Magasinsbyggnad, Kristinehamns kommun

Bakgrund

I Kristinehamn uppfördes en magasinsbyggnad 1966 som sedan byggdes ut 1975-76. Utbygganden inverkade på behovet av åtgärder för att förebygga och bekämpa brand i magasinsbyggnaden. Byggnadsnämnden fattade beslut om bygglov för utbyggnaden efter hörande med brandchefen om brandskyddet i byggnaderna.

Vid beslut 1975-08-18 beviljades bygglov för utbyggnaden. Bygglovet var beviljat under förutsättning att brandventilation och flamskärmar anordnades både i befintlig byggnad som uppförts 1966 och i tillbyggnaden. Därefter hemställde byggnadskontoret till byggnadsnämnden att endast brandventilation och flamskärmar skulle installeras i tillbyggnaden och inte i den befintliga byggnaden som uppfördes 1966. Byggnadsnämnden inhämtade yttrande från brandchefen, som avstyrkte byggnadskontorets hemställan. Byggnadsnämnden beslöt därefter 1976-06-10 att brandventilation endast skulle installeras i tillbyggnaden.

Vid brandsyn 1976-06-21 förelades Hamnstyrelsen att som ägare av hamnmagasinen installera brandventilation och flamskärmar i den byggnad som uppfördes 1966. Vid besiktning 1977-01-21 konstaterade brandchefen att förelägganden inte åtgärdats och överlämnade ärendet till länsstyrelsen.

Beslut av Länsstyrelsen i Värmlands län 1977-12-21 dnr 12.093-1-77

Länsstyrelsen inhämtade yttranden från Hamnstyrelsen i Kristinehamn och från Statens brandnämnd. Hamnstyrelsen framförde bland annat att föreläggandet medförde oskäligen kostnad. Statens brandnämnd framförde att föreläggandet var brandtekniskt väl motiverat men ifrågasatte samtidigt om det var lagligt grundat.

Länsstyrelsen konstaterar att de föreskrivna åtgärderna är förenade med betydande kostnader. Dessa kostnader måste emellertid vägas mot den risk för brandspridning som föreligger. Länsstyrelsen redovisar här ingående vilka spridningsrisker som finns och finner att kostnaderna inte är oskäligen. Länsstyrelsen finner också att *”föreläggandet är lagligen grundat och lämpat”*. Länsstyrelsen ändrar inte på föreläggandet i något avseende.

Dom av Kammarrätten i Göteborg 1979-08-28 mål nr 190-1978

Kammarrätten finner i sin dom att det inte föreligger sådana särskilda omständigheter enligt brandlagstiftningen att det finns fog för säkerhetsåtgärder utöver vad som föreskrivits i samband med byggnadslov. Kammarrätten undanröjde därför föreläggandet.

Regeringsrättens dom 1982-03-01 RÅ 82 2:5(mål nr 3970-1979)

Kammarrättens dom överklagade till Regeringsrätten som bland annat konstaterar att de angivna åtgärderna i föreläggandet 1976-06-21 avseende brandventilation och flamskärmar i den befintliga magasinsbyggnaden *”är från brandbekämpningssynpunkt behövliga”*. Regeringsrätten finner också

”att det förhållandet att frågan om brandskyddet av magasinsbyggnaderna behandlats i samband med byggnadslovsprövningen beträffande tillbyggnaderna ej utgjort hinder för brandchefen att meddela föreläggande enligt brandlagen”.

Regeringsrätten finner vidare att kostnaderna för brandventilation och flamskärmar (ca 100 000 kronor) inte framstår som oskäligen med hänsyn till de värden som står på spel. Kostnaden för uppförande av bygganden 1976 var sammanlagt 1,3 miljoner och vid vissa tillfällen uppgår det sammanlagda värdet av det förvarade godset till mellan fem och tio miljoner. Dessutom finns på ett avstånd av mindre än 30 meter ytterligare två magasinsbyggnader samt brännbara trävaror på kajen utanför aktuell byggnad.

Regeringsrätten fastställde länsstyrelsens beslut i sin dom 1982-03-01.

MSB:s kommentar

Den viktigaste slutsatsen som ska tolkas av Regeringsrättens dom är att ett föreläggande kan lämnas om det föreligger särskilda omständigheter även när en bygglovsprövning har skett där brandskyddsfrågor behandlats. Den ger också en viss vägledning om vad som ska betraktas som särskilda omständigheter. Vidare bör framhållas att regeringsrätten i det här fallet fann att kostnaderna för de föreslagna åtgärderna var skäligen.

KRP Pall och Emballage AB, Malmö kommun

Bakgrund

KRP Pall och Emballage AB bedriver lagerhållning, reparation och distribution av lastpallar i trä på en fastighet i ett industriområde. På fastigheten finns en byggnad med kontorslokaler samt utrymme för reparation av lastpallar.

Övervägande delen av fastighetens 9 000 m² utnyttjas till lagring av lastpallar.

Föreläggande och hantering av ärendet i en första omgång, 2001-09-26, dnr. IK 2001000567

Räddningsnämnden i Malmö stad lämnade ett föreläggande om att lagring av lastpallar på aktuell fastighet bedömdes vara av sådan omfattning att risk fanns för omkringliggande bebyggelse i händelse av brand. Enligt föreläggandet skulle därför lagringen utgöras av grupper med en maximal höjd av 2 meter samt en yta som inte översteg 10 m². Avståndet mellan grupperna angavs till minst 5 meter och till byggnader på samma fastighet och angränsande fastighet till minst 8 meter.

Verksamhetsutövaren överklagade föreläggandet till Länsstyrelsen i Skåne län och därefter till Länsrätten i Skåne län. Räddningsverket lämnade ett yttrande till länsstyrelsen 2002-07-04 dnr 122-2793-2002. Räddningsverkets uppfattning var att de förelagda åtgärderna var skäliga enligt bestämmelserna i räddningstjänstlagen. Länsrätten konstaterade i sin dom 2003-06-16 mål nr 3467-03 att räddningsnämnden i Malmö haft lagligt stöd för att utfärda föreläggandet samt att det varit så utformat att det gett tillräckligt tydliga besked om vad som ålegat bolaget och varför åtgärderna skulle vidtas.

Föreläggande och hantering av ärendet i en andra omgång, 2003-10-27

Räddningsnämnden i Malmö konstaterade efter domen i länsrätten att beslutet inte efterlevts och utfärdade därför ett nytt föreläggande med samma innehåll. Föreläggandet förenades med ett vite på 160 000 kronor. Verksamhetsutövaren överklagade föreläggandet återigen till Länsstyrelsen i Skåne län och därefter till Länsrätten i Skåne län.

Beslut av Länsstyrelsen i Skåne län, 2004-05-12, dnr. 452-61705-03

Länsstyrelsen lämnar överklagandet utan bifall.

Dom av Länsrätten i Skåne län, 2005-02-11, mål nr. 6792-04

Länsrätten konstaterar i sin dom att det inte framkommit något som föranleder länsrätten att göra någon annan bedömning än tidigare.

MSB:s kommentar

Detta är ett av de få ärenden som under senare år behandlar egendomsskydd. Till det föreläggande som räddningsnämnden i Malmö lämnade 2001-09-25 finns ett kompletterande besiktningsprotokoll där beräkningar genomförts angående brandbelastning med pallbränder till 6 meters höjd. Beräkningarna ligger till grund för föreläggandet som lämnats till ägaren.

Ett antal år senare hade ett antal åtgärder har vidtagits. Ett kallförråd har byggts för förvaring med ett visst byggnadstekniskt brandskydd i ytterväggar för att minska risken för spridning av brand. Vidare har antalet pallar avsevärt

reducerats och lagringshöjden begränsats till den höjd som staket mot angränsande granntomt har.

Oljehamnen, Gävle kommun

Bakgrund

I Gävle oljehamn bedrivs verksamhet med brandfarliga varor i två områden. Ett område byggdes huvudsakligen på 1950-talet och det andra området på 1970-talet. Inom området finns också ett mellanlager för miljöfarligt avfall.

Föreläggande

Gästrike räddningstjänst lämnade ett föreläggande 1998-01-08 som omfattade följande fyra punkter:

1. Installation av fasta anordningar för skuminföring från en säker och skyddad plats.
2. Åtgärder så att samtliga cisterner blir åtkomliga för släckinsats och kylning från två skilda håll.
3. Anskaffning av utrustning som behövs för släckning av en dimensionerande brand (8 000 liter filmbildande skumvätska ska anskaffas).
4. Samråd med Gästrike räddningstjänst vid genomförande av föreslagna åtgärder.

Oljehamnens samtliga åtta intressenter berördes av föreläggandet. Samtliga intressenter, utom Gävle hamn, överklagade lämnade förelägganden.

Beslut av Länsstyrelsen i Gävleborgs län, 1999-01-22, dnr. 72-1658-98

Länsstyrelsen beslutade, efter hörande med Räddningsverket, att bifalla överklagandet av punkterna 1 och 3 (avseende anskaffande av tryckskumrör) samt punkt 4. Den första punkten återförvisades för att kompletteras med en analys för varje enskild cistern. En ny brandgata byggdes efter det att föreläggandet överklagats, vilket innebar att punkt 2 var uppfyllt. Vid handläggningen hos länsstyrelsen kom de berörda parterna överens om fortsatta diskussioner om fördelning av kostnader för utrustning. Punkt 4 ansågs av länsstyrelsen självklar och utgick därför.

MSB:s kommentar

Ärendet är intressant ur flera perspektiv. Verksamheten i oljehamnen är en s.k. § 43-anläggning (numera 2 kap 4 § LSO). Lag (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor gäller också för stora delar av verksamheten. Räddningsverket framförde bland annat i sitt yttrande 1998-06-15 (dnr 122-623-1998) att behovet av skyddsåtgärder enligt punkt 1 borde utredas för varje cistern var för sig. I annat fall fanns en risk att övervägande delen av cisternerna i Sverige retroaktivt och utan djupare analys skulle tvingas att installera skumpåföringar. Beträffande punkt 3 om tillgång till filmbildande skum uppskattades behovet till 15 000 liter för en dimensionerande brand. I Gävle fanns vid tillfället endast 7 000 liter varför kravet på anskaffande av ytterligare 8 000 liter ansågs skäligt.

10.2 Sammanfattning industri m.m.

Det finns få överklagade ärenden som berör industri, lager och annan näringsverksamhet. Det beror förmodligen på att brister i denna typ av verksamhet huvudsakligen är kopplade till skydd av egendom eller miljö.

Ett ärende som däremot fått stor genomslagskraft är domen avseende magasinsbyggnaden i Kristinehamn. Det kan därför vara värt att notera att Regeringsrätten ansåg att det var skäligt att ägaren stod för en installation av brandventilation och flamskärmar i en byggnad som var mer än 10 år gammal. Kostnaden för den installationen beräknades till 100 000 kronor och det skyddade varuvärdet uppskattades till 5 – 10 miljoner.

