



Eldning utomhus

Eldning utomhus och bränder

Faran för bränder i skog och mark börjar redan tidigt på året då snötäcket försvinner och gammalt torrt gräs framträder. Vid denna tidpunkt och vid vissa väderförhållanden kan det vara stor risk för gräsbränder trots att marken under gräset är relativt fuktig. När sedan nytt friskt gräs växer upp och tar överhanden minskar risken för gräsbränder och väderförhållandena kan istället ge risk för andra typer av bränder i skog och mark. Med hjälp av en webbapplikation kallad **Brandrisk skog och mark** kan risken för skogsbränder och gräsbränder bedömas från dag till dag för att ge räddningstjänsten underlag för beslut och planering av beredskap. Bedömningen ligger också till grund för information till allmänheten så att den enskilde som vill elda har möjlighet att avgöra om och hur eldningen kan ske på ett säkert sätt. Om förhållandena blir så svåra att en eventuell brand befaras få mycket svåra konsekvenser kan det vara aktuellt att föreskriva om eldningsförbud.

Eldningsförbudets bakgrund

Möjligheten att föreskriva om eldningsförbud har tillämpats under en längre tid i Sverige. I brandstadgorna från 1962 och 1974 lämnades åt kommunerna möjligheten att ta in en regel i sin brandordning att eldning skulle anmälas till dåvarande brandchef. Syftet med denna regel var att brandchefen skulle kunna förbjuda olämplig eldning. Det allmänna råd som skrevs av den statliga tillsynsmyndigheten och som byggde på brandstadgan innehöll rekommendationer för vad som skulle ingå i brandordningen. Detta allmänna råd rekommenderade regeln om anmälan av eldning, varför den tillämpades av de flesta kommuner.

Under årens lopp har möjligheten att prognostisera brandrisken kontinuerligt förbättrats, vilket har gjort det lättare att i förväg, utan att någon anmält eldning, utfärda ett mer generellt eldningsförbud. En möjlighet som även återfinns i dagens lagstiftning.

Rättslig grund

Riksdagen har, i 10 kap 1 § Lagen om skydd mot olyckor, överlåtit åt regeringen att utfärda föreskrifter om bl a förbud helt eller delvis mot eldning utomhus. I förordningen om skydd mot olyckor 2 kap 7 § överlåter regeringen i sin tur föreskriftsrätten till länsstyrelserna och kommunerna. Paragrafen lyder som följer:

”En länsstyrelse och en kommun får meddela föreskrifter om förbud helt eller delvis mot eldning utomhus samt om liknande förebyggande åtgärder mot brand.”

Förordningen om skydd mot olyckor anger inte vilken instans i kommunen som skall meddela föreskrifter om eldningsförbud enligt 10 kap 1 § Lagen om skydd mot olyckor. Svaret på denna fråga måste därför sökas i Kommunallagen. Eftersom fullmäktige fattar beslut i principiella frågor och i frågor av större vikt, vilket föreskrifter om eldningsförbud normalt inte kan anses vara, är det rimligt att fullmäktige ger i uppdrag åt räddningsnämnden (eller motsvarande) att besluta om föreskrift om eldningsförbud.¹

Nämnden kan i sin tur delegera ärenden. Ett exempel på en situation när det kan finnas behov av att delegera ett ärende kan vara när nämnden tagit ställning i sak i ett ärende, men då det krävs kompletteringar (t ex brandriskprognos) som hindrar nämnden att avgöra ärendet direkt. Istället för att nämnden måste ta upp ärendet på nytt kan beslutanderätten delegeras. Nämnden får uppdraga åt ett utskott, en ledamot eller åt en anställd hos kommunen att besluta på nämndens vägnar.²Nämnden får dock inte delegera det övergripande ansvaret för en fråga.

Av ovanstående resonemang ser vi att frågan om vilken instans som ska besluta om att meddela föreskrift om eldningsförbud avgörs av den enskilda kommunen. Av praktiska skäl bör man dock som regel undvika att lägga denna typ av beslut på allt för hög nivå.

Som ovan nämnts har även länsstyrelsen delegerats beslutsrätt i frågan om eldningsförbud. Även här bör frågan avgöras i samråd med sakkunnig på området.

Hur bör frågan om eldning utomhus hanteras?

Människor i vårt land eldar i relativt hög omfattning i skog och mark under sommarmånaderna och kanske främst beroende på att friluftsliv är ett utbrett nöje och en viktig turistnäring i Sverige. I de allra flesta fall hanteras elden på ett varsamt sätt utan några obehagliga följder. Det händer dock att människor tappar kontrollen över elden, vilket resulterar i att räddningstjänsten får rycka ut och begränsa skadorna. För att långsiktigt komma till rätta med de problem som uppstår då den som eldar tappar kontrollen rekommenderar Räddningsverket att kommuninvånarna och de som besöker kommunen i första hand informeras om hur och när eldning kan ske på ett klokt och säkert sätt. Ökade kunskaper hos den enskilde torde vara det långsiktigt bästa sättet att komma till rätta med denna typ av problem, eftersom många har ett intresse i att elda även vid andra tider på året än då kommunen eller länsstyrelsen ser det som befogat att utfärda föreskrift om eldningsförbud. Räddningsverket och Naturvårdsverket har tillsammans gett ut en kostnadsfri folder kallad "Eldning och allemansrätt". Foldern tar upp grundläggande kunskaper om eldning utomhus och är ett exempel på hur allmänheten kan informeras om eldning. Den är tryckt i flera språk och kan beställas via Räddningsverkets publikations-service.³

Eldningsförbud

Räddningsverkets inställning är att varsamhet bör iaktas då föreskrifter om eldningsförbud utfärdas. Om eldningsförbudet inte ska bli ett verkningsslöst förbud bör man undvika att meddela ett förbud till dess det är absolut nödvändigt. Vid svår torka och andra ogynnsamma väderförhållanden kan situationen bli sådan att en eventuell brand blir mycket svår att hantera, vilket gör att konsekvenserna av branden beräknas bli stora. Det kan också vara så att brandfrekvensen beräknas öka avsevärt. I detta läge kan det vara lämpligt att utfärda eldningsförbud. Det kan även finnas andra orsaker som bidrar till en situation där eldningsförbud kan vara befogat. Det kan exempelvis röra sig om större evenemang som planeras där eldning är en naturlig del, t ex friluftsevenemang eller vissa högtider under året. Även då kan situationen uppstå att en liten eld som utvecklas till en brand får allt för stora konsekvenser och att räddningstjänsten upplever att resurserna inte är tillräckliga, vilket kan motivera ett eldningsförbud. En föreskrift om eldningsförbud bör dock innehålla en skrivelse om möjligheten att göra avsteg från förbudet och hur ett sådant avsteg ska hanteras.

När väl ett eldningsförbud har föreskrivits bör förbudet gälla till faran anses vara över. En enstaka regnskur behöver inte betyda att brandrisken minskat tillräckligt. Har ett eldningsförbud utfärdats bör det inte hävas förrän en stabil förändring i brandrisken iaktas. Det ska vara tydligt för den enskilde att nu är läget så allvarligt att eldningsförbud är en nödvändig åtgärd. Genom att häva förbudet och sedan återinföra det snart efteråt skapas endast förvirring och eventuellt ovilja att upplysa sig själv om brandfaran. För att förbudet skall uppmärk-

sammas och få önskvärd effekt bör det endast föreskrivas då mycket starka skäl föreligger och hävas först då den höga brandrisken stabilt sjunkit. Förutsättningen är förstås att kommunen eller länsstyrelsen hittar effektiva informationsvägar.

Då kommunen eller länsstyrelsen anser att brandrisken är så hög att ett eldningsförbud är nödvändigt skall detta förbud kungöras på brukligt sätt. Det är av stor vikt att även tänka igenom vilka kompletterande metoder som kan användas för att nå ut med informationen till målgrupperna på bästa sätt. Det kan handla om att informera via radio, tidningar, anslag vid platser där många friluftsmänniskor befinner sig, riktad information till turistbyråer, kanotuthyrare, campingplatser, friluftorganisationer, trädgårdsföreningar med flera.

Samordnad information

Eftersom både länsstyrelsen och kommunen innehar rätten att utfärda eldningsförbud bör det finnas en kontinuerlig kommunikation dem emellan så att eventuella missförstånd och dubbelarbete undviks. Varje län och dess kommuner måste finna en metod för hur denna typ av frågor ska hanteras. En lösning kan vara att länsstyrelsen endast föreskriver om eldningsförbud då situationen är så svår i hela (eller större delar av) länet att det motiverar ett förbud, alternativt kan länsstyrelsen fungera som samordnare då flera kommuner har förhållanden som motiverar eldningsförbud. Ett förbud som utfärdats av länsstyrelsen måste, enligt detta förslag, följaktligen ha föregåtts av kommunikation med kommunerna i länet.

Ett problem som kan uppstå då en kommun föreskriver om eldningsförbud är att angränsande kommuner inte har eldningsförbud samtidigt. Människor som rör sig över kommungränserna eller som bor nära kommungränsen upplever då att eldningsförbudet känns onödigt att följa eftersom förhållandena verkar vara desamma med den enda skillnaden att det inte utfärdats förbud överallt. Detta är ännu en anledning till att endast föreskriva om eldningsförbud när det verkligen är nödvändigt. En annan aspekt på detta problem rör kommunikationen mellan kommunerna i regionen. Det är en fördel att samarbeta över kommungränserna i frågor av detta slag. Människor som friluftsemestrar är inte alltid medvetna om när de passerar en kommungräns, vilket gör att de omedvetet kan bryta mot en föreskrift de inte känner till.

En särskild meddelandeservice kan beställas hos SMHI som sänds via e-post eller fax till kommuner eller länsstyrelser om att stor brandrisk råder i någon del av landet. (Se beställningsrutiner i Aktuellt nr 4 2004, "Information om Brandrisk skog och mark") Detta meddelande sprids vanligen via media ut till allmänheten i syfte att göra människor uppmärksamma på att de bör elda med försiktighet. Brandrisken kan dock variera avsevärt inom den region som SMHI informerat om och det är därför viktigt att en bedömning även görs på kommunal eller regional nivå. Av lika stor vikt är att allmänheten nås även av denna mer lokala bedömning. Det kan då upplevas som motsägelsefullt att SMHI varnar för brandrisk samtidigt som kommunen bedömer att det

föreligger låg brandrisk. För att inte skapa oklarheter hos människor i regionen bör därför de som har på sitt ansvar att vid behov föreskriva om eldningsförbud även bygga upp en god kommunikation med lokala medier så att en varning från SMHI kan följas av en redogörelse för brandrisken lokalt i upptagningsområdets olika delar, samt ett meddelande om eldningsförbud om detta föreskrivs någonstans. Att kontinuerligt informera om brandrisken i media är ett sätt att hålla befolkningen uppdaterad så att eldning kan bedrivas på ett säkert sätt.

Webbapplikationen Brandrisk skog och mark

För att kunna bilda sig en uppfattning om huruvida ett eldningsförbud kan vara motiverat eller inte måste information om den aktuella brandrisken inhämtas.

Räddningsverket har tillsammans med SMHI utvecklat ett beslutsstöd för bedömning av brandrisk i skog och mark. Beslutsstödet är avsett för kommunal räddningstjänst och länsstyrelser i deras bedömning av brandbeteenden och brandrisk inför beslut om insatser, eldningsförbud och skogsbrandbevakning. Beslutsstödet presenteras på Internet i en webbapplikation kallad Brandrisk skog och mark. I denna applikation återfinns brandriskprognoser för skog och gräs, historisk meteorologisk data över brandrisker, markvattenhalten, landväderprognoser, varningar, blixregistreringar, åskriskprognoser och vind- och luftfuktighetsprognoser. Informationen presenteras i form av kartor och tabeller, samt i vissa fall återgiven i text. Sverige delas in i ett rutnät med rutor som är 22x22 km stora. För dessa rutor räknas sedan prognosvärden för variablerna fram. Brandrisk skog och mark ger användaren möjligheten att göra en sammantagen bedömning av brandrisken där flera faktorer ingår för att på så sätt få en nyanserad och mer verklighetstrogen bild av brandrisken i den egna regionen.

Brandrisk skog och mark nås via Räddningsverkets webbsida www.srv.se samt på den egna adressen <http://produkter.smhi.se/brandrisk>. Behörighet har hittills getts till den kommunala räddningstjänsten samt länsstyrelserna. (Se även Aktuellt nr 4 2004, "Information om Brandrisk skog och mark") Några av brandriskkartorna publiceras dock för allmänt bruk på Räddningsverkets webbplats.

Naturvårdsbränningar och hyggesbränningar

Elden har genom historien haft olika syften i skogsbruket. Man har eldat för att röja land, förbättra odlingsbetingelserna, minska bränslemängderna och därigenom förhindra högintensiva bränder, samt i naturvårdande syfte. I Sverige har bränningar tidigare nästan uteslutande använts i markberedande syfte, men de senaste 20 åren har kunskaperna ökat om brandens betydelse som en naturlig del av skogens utveckling och som en naturvårdande metod för att gynna mångfalden i skogen. Efter flera årtionden då mängden bränd areal varit mycket låg har man åter börjat bränna hyggen och skog, men nu för att skapa livsrum åt hotade arter.

Sverige har genom konventionen om biologisk mångfald åtagit sig att bevara ekosystem och livsmiljöer och att återställa livskraftiga populationer av arter i deras naturliga miljöer. Hösten 2001 antog riksdagen delmål och åtgärdsstrategier till de nationella miljömålen där mål 12 utgör målet *Levande skogar* och där en metod bland många är att gynna den biologiska mångfalden genom naturvårdsbränningar.

Utöver ovanstående åtgärder har de senaste årens miljömedvetande resulterat i att några större skogsägare valt att miljöcertifiera sig.⁴ Ett krav i denna miljöcertifiering är att skogsägaren tar på sitt ansvar att bränna fem procent av förnyngsarealen på torr och frisk mark där brand varit en viktig ekologisk faktor. I dessa fem procent ingår naturvårdsbränningar, hyggesbränningar, samt naturligt brunna områden. Eftersom väderleken varierar och det därför inte är gynnsamt att bränna varje år räknas de fem procenten som ett medelvärde över fem år. Detta kan innebära att man exempelvis ett år efter flera regniga somrar bränner betydligt mer än de fem procent som avsågs tidigare. Naturvårdsbränningar sker inte enbart på mark som brukas av miljöcertifierade skogsägare. Länsstyrelserna och naturvårdsverket förvaltar våra naturreservat och nationalparker där det också sker bränningar i naturvårdande syfte.

Ett viktigt syfte med naturvårdsbränningarna är att bevara den biologiska mångfalden. Vissa arter är beroende av brand för sin överlevnad. Problemet med denna typ av eldning är dock att den måste utföras då det är mycket torrt för att få önskvärd effekt, dvs då det kan vara befogat att ha eldningsförbud i kommunen. Detta innebär en målkonflikt där å ena sidan målet är att åstadkomma ett gott biologiskt resultat och å andra sidan minska risken för oönskad spridning av en brand. Risken att förlora kontrollen vid en brand beror dock på fler faktorer än svår torka. Vindens styrka och riktning, områdets brandgränser, bränningstekniken, den planering och de förberedelser som föregått bränningen, samt de resurser som finns att tillgå är exempel på faktorer som måste tas i akt då beslut om bränning fattas.

Ytterst är det kommunen eller länsstyrelsen som avgör om en bränning får ske eller inte och därför är det av stor vikt att ha kännedom om syftena med bränningar i förhållande till de risker som uppstår då en brand sprider sig i skog och mark. Naturvårdsverket arbetar också med frågor om naturvårdsbränningar och avser att ta fram en policy som kan vara till stöd för dem som fattar beslut i frågan.

Räddningsverkets rekommendationer

Sammanfattningsvis rekommenderar Räddningsverket följande:

- Informera/utbilda kommuninvånare, turister och andra som vistas i kommunen om hur och när man eldar klokt och säkert. Detta bör vara grunden för kommunens/länets hantering av eldning utomhus.
- Tänk igenom vilka informationskanaler som bör användas för att på ett effektivt sätt nå ut till rätt målgrupper.

- Föreskriv endast om eldningsförbud då brandrisken är så hög att man bedömer att en eventuell brand skulle få ohanterbara konsekvenser, alternativt då det finns andra orsaker som gör att samhällets förmåga att släcka eventuella bränder begränsas. Generella eldningsförbud eller eldningsförbud i tid och otid kan göra förbuden verkningslösa.
- Som underlag för bedömning av brandrisken bör webbapplikationen *Brandrisk skog och mark* användas.
- Kommunicera med andra beslutsfattare. Kommuner och länsstyrelse, som båda kan utfärda eldningsförbud, bör upprätthålla en god kommunikation så att de båda instansernas budskap till allmänheten stämmer överens.
- Samarbeta med angränsande kommuner om eldningsförbud. Målet bör vara att människor som bor vid eller korsar kommungränser ska ha fortsatt respekt för eldningsförbud, samt att de inte ska uppleva några problem med att följa föreskrifterna.
- Fundera över hur informationen om eldningsförbud kan nå ut på bästa sätt?
- Skapa en god kommunikation med media så att allmänheten informeras om rådande brandrisk och så att SMHI:s varningar kompletteras med information om lokala förhållanden.
- Beakta behovet av naturvårdsbränningar i de fall då det finns behov av att föreskriva om eldningsförbud.
- Vid föreskrift om eldningsförbud, glöm ej att beskriva hur ett medgivande om avsteg från eldningsförbudet skall hanteras.

Räddningsverkets kontaktperson

Leif Sandahl
 Avdelningen för olycksförebyggande verksamhet
 Enheten för bebyggelse och miljö
 telefon 054-13 53 12
 E-post: leif.sandahl@srv.se

Detta SRV-Aktuellt ersätter SRV-Aktuellt nr 4 maj 2002.

¹ KomL 3 kap 10 §.

² KomL 6 kap 33 §.

³ "Eldning och allemansrätt" kan beställas av publikationsservice på telefon 054/13 57 10, fax 054/13 56 05, e-post: publikationsservice@srv.se
 Foldern finns på svenska, engelska, tyska, franska, polska och ryska.

⁴ Miljöcertifiering enligt Forest Stewardship Councils (FSC) normer.

Tidigare nummer av Aktuellt från Räddningsverket under 2004

Nr 1-04 Sotningsverksamheten enligt bestämmelserna i lagen och förordningen om skydd mot olyckor
 Nr 2-04 Tillsyn av brandskyddet enligt lagen om skydd mot olyckor