

2026-03-26

TJÄNSTESKRIVELSE

Dnr: KFKS-2026-00134

## **Yttrande över remiss från Naturvårdsverket: Riktlinjer för resurseffektiv hantering av entreprenadberg från bygg och anläggningsprojekt**

### **Förslag till beslut**

Kommunstyrelsen antar förslag till yttrande över remissen ”Riktlinjer för resurseffektiv hantering av entreprenadberg från bygg- och anläggningsprojekt” i enlighet med bilaga 3 till tjänsteskrivelsen daterad den 26 mars 2026.

### **Sammanfattning av ärendet**

Naturvårdsverket har fått i uppdrag av regeringen att fram riktlinjer för hur massor med naturligt förhöjda halter av skadliga ämnen, i synnerhet sulfidförande berg och massor som innehåller arsenik bör hanteras. Riktlinjerna ska bidra till att massorna kan användas på ett resurseffektivt sätt utan att de orsakar skador på människors hälsa eller på miljön. Nacka kommun har fått riktlinjerna på remiss och har även under framtagandet lämnat underhandssynpunkter på förslaget. Nacka liksom flera andra kommuner har under lång tid påtalat behovet av tydlig vägledning av bergmassor som naturligt innehåller sulfider. Otydligheter har lett till olika tolkningar och bedömningar vilket i sin tur i vissa fall har lett till utökade provtagningar i syfte att skapa extra trygghet för de som tar emot berget.

Nacka ser positivt på ambitionen att med de nationella riktlinjerna möjliggöra för att entreprenadberg i högre grad ska betraktas som en resurs som bör återanvändas i en cirkulär och resurseffektiv masshantering. Riktlinjerna innehåller dock otydligheter som fortsatt skapar utmaningar i hur de praktiskt ska användas både för tillsynsmyndigheter, i stadsutveckling och för verksamhetsutövare. Riktlinjerna i sin nuvarande utformning lämnar utrymme för en hög grad av subjektiv bedömning. De kräver långtgående provtagningar i tidiga projektskeden vilket är ekonomiskt utmanande då projektens omfattning och massornas framtida användningsområden ofta är okända.

Målgruppen för riktlinjerna är de kommunala tillsynsmyndigheterna men för att få fullt genomslag behöver hela stadsutvecklingsprocessen vara väl insatta i förhållningssätten. Inte minst är det viktigt att mottagningsanläggningarna inte fortsätter att ställa orimligt höga krav på provtagning utan också de förenklar sitt provtagningskrav baserat på

riktlinjerna. Nacka lämnar yttrande i enlighet med bilaga 3 till denna tjänsteskrivelse 2026-03-26.

## Ärendet

Nacka kommun har fått förslag till riktlinjer för resurseffektiv hantering av entreprenadberg inom bygg- och anläggningsprojekt på remiss från Naturvårdsverket. Sista svarsdag är den 7 april 2026 men Nacka kommun har beviljats anstånd till och med den 15 april 2026.

Naturvårdsverket har fått i uppdrag av regeringen (NV-09028-24) att fram riktlinjer för hur massor med naturligt förhöjda halter av skadliga ämnen, i synnerhet sulfidförande berg och massor som innehåller arsenik bör hanteras. Riktlinjerna ska bidra till att massorna kan användas på ett resurseffektivt sätt utan att de orsakar skador på människors hälsa eller på miljön. Riktlinjerna ska också bidra till att minska kostnader och klimatpåverkan från transporter av massor. Uppdraget avgränsades i ett tidigt skede att endast omfatta entreprenadberg i bygg- och anläggningsprojekt.

Remissen innehåller riktlinjer för resurseffektiv hantering av entreprenadberg samt en redovisning av uppdraget i form av en skrivelse. Naturvårdsverket önskar främst synpunkter på riktlinjerna och särskilt hur de kan bidra till resurseffektivitet, eller vad som behöver ändras för att de ska få önskad effekt.

### Riktlinjernas utformning och innehåll

För att kunna genomföra uppdraget har Naturvårdsverket inhämtat kunskap från flera myndigheter, verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter. Särskilda dialoger och kunskapsutbyten har förts med Sveriges geologiska undersökning (SGU), Boverket och Trafikverket.

Riktlinjerna har utformats utifrån de bedömningar som krävs för att entreprenadberg ska kunna bedömas som biprodukt. Riktlinjerna redogör för hur bergmaterial bör hanteras för att på ett tillräckligt säkert sätt, skydda människors hälsa och miljö från skada eller olägenheter. Riktlinjerna ger förslag på hur provtagning kan genomföras och vilka analyser som ska väljas för att kunna utvärdera möjlig omgivningspåverkan i skedet då bergmaterialet ska användas. Fokus har lagts på de bedömningar som behöver genomföras i det skede då bergmassor uppkommer. Detta eftersom de initiala undersökningarna och bedömningarna av bergmaterialet är centrala för att styra materialet till rätt ändamål.

Riktlinjerna vänder sig i första hand till tillsynsmyndigheter som bedriver tillsyn och prövar miljöfarliga verksamheter enligt miljöbalken. Verksamhetsutövare kan ta del av riktlinjerna för att få en bild av vad tillsynsmyndigheten kan komma att ställa för krav i samband med tillsyn.

## Stadsutvecklingsprocessens bedömning och förslag till yttrande

Nacka kommun har som deltagare i Miljö- och samhällsbyggnadsrådets arbetsgrupp för sulfidberg lämnat underhandssynpunkter på förslaget. Nu föreliggande remiss har beretts av enheter inom stadsutvecklingsprocessen. Kommunen har under lång tid påtalat behovet av en tydlig vägledning.

Det är positivt att riktlinjerna möjliggör för att nästan allt av det entreprenadberg som uppkommer kan hanteras och användas som biprodukt. Med utgångspunkt i data från SGU bedömer Naturvårdsverket att 75-80 procent av berget i Stockholmsregionen som helhet har sulfidsvavelhalter som kan användas utan restriktioner. Resterande andel har fortfarande förutsättningar att användas som biprodukt men med vissa restriktioner. Översiktligt bedömer enheterna att riktlinjerna kan skapa förutsättningar för massor att användas som resurs men att det finns otydligheter och utmaningar i hur riktlinjerna praktiskt ska användas både inom den kommunala tillsynen, i stadsutveckling och för verksamhetsutövare. Riktlinjerna lämnar utrymme för en hög grad av subjektiv bedömning.

Nedan redovisas enheternas bedömning för kommunen som stadsutvecklare och som tillsynsmyndighet.

### Påverkan på stadsutvecklingen

Det tydliggörs i riktlinjerna att mängden entreprenadberg har betydelse. Riktlinjerna skalar tydligt upp utredningskraven när mängden massor ökar. Det innebär i praktiken att om mängden är liten så tillämpas en ambitionsnivå och strategi för kartläggning, provtagning, analys och utvärdering jämfört med en större mängd. För stora projekt riskerar riktlinjerna att fortsatt driva mycket provtagning och kostnader som försvårar de samhällsviktiga infrastrukturprojekten som behövs för Stockholmsregionens utveckling. Riktlinjerna skulle behöva kompletteras med ändringar i branschpraxis och eventuellt lagändringar för att nå hela vägen. Annars är risken att man får krav på mycket utredning, utan att resultaten blir användningsbara.

Riktlinjerna anger att den verksamhetsutövare som ger upphov till entreprenadberg behöver undersöka bergets kvaliteter och avgöra lämpligt användningsområde. Det är också verksamhetsutövaren som ska avgöra om bergmaterialet utgör en biprodukt eller om det är ett avfall. Samtliga biproduktskriterier måste vara uppfyllda vilket bland annat innebär att det ska finnas en säkerställd avsättning för bergmaterial av den kvalitet som entreprenadberget motsvarar. Detta innebär en risk för större utredningskostnader i tidiga osäkra projektskedan där varken omfattning av massor, dess innehåll eller framtida användning är säkerställd.

Naturvårdsverkets konsekvensanalys är inte fullständig och speglar inte i tillräcklig grad den praktiska hanteringen i branschen. De bara har bedömts för steg 1 ”Entreprenadberg

uppkommer”. Konsekvensanalysen behöver även bedöma steg 2 och 3 för att visa på vilka konsekvenser riktlinjerna får för samhällsbyggandet.

Riktlinjerna lämnar väldigt lite spelrum för snabba åtgärder. Man måste ha gjort den kartläggning och provtagning som beskrivs (beroende på mängd massor), annars riskerar berget att klassas som avfall i stället för biprodukt. Det beror på att ett grundkrav för biprodukt är att kriterierna kan styrkas. Det kan i sin tur leda till att det blir prövningsplikt i ett senare led, vilket helt kan stoppa hanteringen. Biproduktkriterierna måste uppfyllas där berget uppkommer, och utredas innan massorna har uppkommit. Kostnaderna kan öka i stora projekt, för att de behöver ha tid och resurser för geolog, provtagning och laboratorieanalys. Separat hantering av sulfidberg kräver också bättre logistik och större ytor, något som är utmanande i Nacka.

Det är verksamhetsutövaren som ger upphov till entreprenadberg som ska avgöra om bergmaterialet är en biprodukt eller om det är ett avfall. Det innebär att kompetensen behöver stärkas i flera olika roller, inte bara hos miljöhandläggare utan även hos miljöutredare, planhandläggare samt projektledare inom exploatering och anläggning.

För att få fullt genomslag av riktlinjerna är det viktigt att mottagningsanläggningarna inte fortsätter att ställa orimligt höga krav på provtagning utan också de förenklar sina provtagningskrav.

### **Förutsättningar för kommunal tillsyn**

Riktlinjerna skapar en viss tydlighet för tillsynen, så att det blir något tydligare vad inspektörerna ska titta på och hur bedömningar ska göras. Det framgår vad som behöver utredas, vilken omfattning som är lämplig och vad bedömningsnivåerna är. Det sätter nivåer för verksamheter och aktörer som tar emot massor. Massor klassas utifrån hur de är lämpliga att användas som produkt. Det gör att siktet hela tiden är inställt på att de ska återanvändas vilket ökar resurshushållningen. Det i sin tur är bättre för miljö och klimat och även för ekonomin, i alla fall på sikt.

Att en bedömning ska göras både med hänsyn till massornas innehåll, mängd och tilltänkta användning är positivt, det ger Nacka möjlighet att göra en platsspecifik bedömning. Att utgå från platsens förutsättningar och känslighet bidrar dock till fortsatt olika hantering i kommunerna vilket kan vara utmanande för entreprenörer, byggaktörer och regionala aktörer som fortsatt kommer att möta olika hantering av likvärdiga ärenden. Riktlinjerna ger en fingervisning, men det finns fortsatt tolkningsutrymme.

Många delar i riktlinjerna förutsätter att tillsynsmyndigheten får kännedom om massorna och vilka bedömningar som verksamhetsutövaren har gjort. Även om målgruppen för tillsynsvägledningen primärt är tillsynsmyndigheten så behöver verksamhetsutövare och andra få kännedom om innehållet. Det skulle också vara hjälpsamt om det någonstans

informerar om att verksamhetsutövaren tidigt med fördel kan ta kontakt med tillsynsmyndigheten för att stämma av den bedömning som gjorts avseende biproduktskriterierna samt bedömning av riskerna vid användning av berget.

Som stöd för utvärderingen föreslår Naturvårdsverket en indelning i tre materialkategorier. Riktlinjerna visar att sulfidförenade berg kan användas som resurs genom samtliga tre materialkategorierna. Det bör leda till att fler aktörer hittar användningsområden för uppkomna massor. Materialkategorierna öppnar upp för en enklare hantering och sätter en rimligare ambitionsnivå för provtagning i mindre projekt vilket därmed underlättar för lokal återanvändning av massor. Men, en sådan hantering förutsätter att materialet sorteras och därmed behövs tillgång till upplags- och hanteringsytor vilket är utmanande för Nacka.

Riktlinjerna minskar förprovningar i tillståndsärenden, men det ökar behovet av att frågan hanteras med egeninitierad tillsyn på byggarbetsplatser. Då riskerar det att bli många gråzonsfall med svåra bedömningar. Det behövs vägledning och expertstöd för att stötta tillsynen i detta. Det behöver finnas ett spår för att riskbedöma och klassa massorna under byggprocessen, det vill säga inte enbart innan massorna uppkommer. Annars riskerar stora mängder berg att per automatik klassas som avfall, vilket ger stora kostnader och dålig resurshushållning. Det behövs tydligare vägledning kring risker baserade på platsens sårbarhet, materialkategori, mängd, kornstorlek och användningsområde (täthet).

Verksamheter som bryter eller schaktar massor behöver egenkontroll och redovisa till myndigheten, om myndigheten begär det. Men myndigheten kan inte förelägga verksamheten att skicka med informationen till mottagaren. Om massorna skickas utan information och mottagaren inte begär information, så kommer hanteringen att bli därefter. För att få effekt behövs ett system för att få informationen att följa massorna. Klassning av massor för god kontroll och spårbarhet kan medföra ökad administration och därmed ökade kostnader.

När klassning av massor blir branschstandard så blir det svårare för oseriösa aktörer att skicka runt och sälja oklassade avfallsmassor som produkt.

I bilaga två till riktlinjerna går det att läsa att det idag saknas enkla metoder för att snabbt kvantifiera olika mineral i krossade bergmassor vilket i sin tur gör det svårt att förutse vilken risk som bergmassorna kommer att utgöra. Det finns inte heller vedertagna gränsvärden eller riktlinjer som i sin helhet visar på när ett bergmaterial utgör en risk för miljön. Det är viktigt att riktlinjerna uppdateras i takt med att praxis och kunskapsläget förändras.

Utifrån ovan redogörelse lämnas ett förslag till yttrande över remissen i enlighet med bilaga 3 till denna tjänsteskrivelse.

### **Ekonomiska konsekvenser**

Riktlinjerna riskerar att driva omfattande provtagning, analys och dokumentation av entreprenadberg. Vilket riskerar leda till stora ekonomiska konsekvenser för infrastrukturprojekt och större stadsutvecklingsprojekt. Cirkulär och resurseffektiv hantering av entreprenadberg och lokal massbalans kan dock bidra till positiva ekonomiska konsekvenser i stadsutvecklingsprojekt till följd av lägre materialkostnader och färre transporter.

### **Konsekvenser för barn**

Riktlinjerna har inga särskilda konsekvenser för barn men ett resurseffektivt nyttjande av massor och färre transporter är positivt.

### **Konsekvenser för klimat och miljö**

Syftet med riktlinjerna är att uppnå ett resurseffektivt nyttjande av entreprenadberg samtidigt som tillräcklig hänsyn tas till miljö- och hälsomässiga aspekter. Genom att återanvända massor lokalt minskar behovet av långa transporter som genererar ökade utsläpp av växthusgaser.

### **Handlingar i ärendet**

Tjänsteskrivelse daterad den 26 mars 2026

Bilaga 1. Naturvårdsverkets skrivelse den 5 februari 2026

Bilaga 2. Naturvårdsverkets riktlinjer för resurseffektiv hantering av entreprenadberg inom bygg- och anläggningsprojekt

Bilaga 3. Förslag till yttrande över ”Riktlinjer för resurseffektiv hantering av entreprenadberg från bygg- och anläggningsprojekt”

Helene Hill  
Stadsutvecklingsdirektör  
Stadsledningskontoret  
miljöarbete

Emma Östlund  
Enhetschef  
Enheten för strategiskt klimat- och

### **Beslutet ska skickas till:**

- Naturvårdsverket