Skellefteå kommun

Program
Hållbar masshantering

Datum: 2025-11-24

Innehåll

Inledning **3**

Syfte och omfattning **4**

Masshantering – en central del i hållbart byggande i Skellefteå **5**

Analys av Skellefteås förutsättningar 7

Mål för en hållbar masshantering 10

Minimera uppkomsten av massor 10

Cirkulär hantering av massor 11

Korta och hållbara transporter av massor 12

BILAGA Programmets koppling till övriga styrande dokument **13**

BILAGA Plan för genomförande och uppföljning av programmet **14**

Skellefteå kommuns styrmodell 14

Åtgärdsplanering 14

Uppföljning av programmet 15

Inledning

Skellefteå ska fortsätta vara en attraktiv kommun som växer hållbart utifrån den beslutade visionen ”en hållbar plats för en bättre vardag”. En hållbar utveckling ur ett miljö- och klimatperspektiv handlar om att ta hänsyn till natur-, miljö och klimatvärden i samband med utveckling och förvaltning av bostäder, arbetsplatser, transporter och samhällsservice. Genom miljö- och klimatprogrammet som antogs 2024 förtydligas färdvägen för kommunkoncernens långsiktiga miljö- och klimatarbete. Programmet fokuserar bland annat på att minska klimatpåverkande utsläpp, främja hållbara transporter, energieffektivisering och hållbart byggande. Att vara föregångare inom cirkulär ekonomi pekas ut som ett prioriterat område.[1]

Historiskt i Skellefteå, likt andra platser, har stora mängder jord- och bergmaterial (fortsättningsvis benämnt som massor) transporterats till deponi samtidigt som nytt grusmaterial har köpts in från bergtäkter. Återvinning av material har skett inom byggprojekt och i viss mån via samarbeten mellan projekt, men det har saknats en helhetsbild och en systematisk övergripande samordning.

Bygg- och anläggningsbranschen står för ca 20% av Sveriges koldioxidutsläpp[2], och inköp inom bygg- och anläggning står för 40% av Skellefteå kommunförvaltnings totala koldioxidutsläpp[3]. Hanteringen av massor utgör en betydande del av dessa koldioxidutsläpp. För att uppfylla de globala, nationella och lokala miljö- och klimatmålen behöver masshanteringen bli mer lokal, cirkulär och resurseffektiv.

Programmet för hållbar masshantering är ett viktigt steg i arbetet för att uppnå en mer lokal, cirkulär och resurseffektiv hantering av massor och för att säkerställa en långsiktigt hållbar utveckling.

---

[1]Skellefteå kommun, 2024. Miljö- och klimatprogram. https://skelleftea.se/download/18.121f8f3718ea7c803fb2966/1712642469197/Milj%C3%B6-%20och%20klimatprogram%20fastst%C3%A4llt%202024.pdf.

[2]Fossilfritt Sverige, 2024, Färdplaner för fossilfri konkurrenskraft - Bygg- och anläggningssektorn. https://fossilfrittsverige.se/roadmap/bygg-och-anlaggningssektorn/

[3]Tyréns 2024, Klimatberäkningar - Skellefteå kommun.

Syfte och omfattning

Programmet syftar till att tydliggöra ambitioner och viljeriktning för en hållbar masshantering i Skellefteå. Den visar prioriteringar och mål för att uppnå en resurseffektiv, klimatsmart och miljömässig hantering av massor. Programmet bidrar även till att uppfylla kommunkoncernens miljö- och klimatprogram.

Vem omfattas av programmet

Programmet för hållbar masshantering antas av kommunfullmäktige. Det gäller för hela Skellefteå kommunkoncern vilket omfattar kommunens alla nämnder och bolag. Det är särskilt betydelsefullt för översikts- och detaljplanering samt för projektering, upphandling och produktion inom kommunkoncernens bygg- och anläggningsverksamhet.

Giltighetstid

Detta program gäller från dess antagande till 2030.

Masshantering – en central del i hållbart byggande i Skellefteå



Varje år uppstår mellan 60-200 miljoner ton schaktmassor i Sverige. Historiskt har en stor del av dessa massor hanterats som avfall trots att det i vissa fall inte handlat om avfall. En ökad återanvändning av massorna skulle innebära större miljönytta och större ekonomiska vinster.[4]

Naturvårdsverket uppmuntrar till återanvändning och har därför tagit fram en vägledning som har som mål att göra det enklare att hantera massorna på ett resurseffektivt sätt samt att främja en omställning till en giftfri cirkulär ekonomi[4].

Massor som uppstår i ett bygg- och anläggningsprojekt har potential att användas som konstruktions- eller fyllnadsmaterial, men de kan under vissa omständigheter betraktas som avfall. Avgörande för om något är avfall eller inte är det så kallade kvittblivningsintresset enligt 15 kap. 1 § första stycket miljöbalken.

Naturvårdsverket skriver i sin vägledning ”Rätt massor på rätt plats ger stor miljönytta” att de anser att det inte föreligger ett kvittblivningsintresse om användningen av massorna är säkerställd och de är miljö- och hälsomässigt lämpliga för planerad användning[4]. Om det inte föreligger ett kvittblivningsintresse så är det alltså inte betraktat som ett avfall. Massor kan i vissa situationer betraktas som en produkt. Beroende på om det betraktas som produkt eller som avfall så är det olika lagstiftningar som gäller

[4] Naturvårdsverket. Rätt massor på rätt plats ger stor miljönytta. *Naturvårdsverket.* [Online] den 31 03 2025. https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/avfall/ratt-massor-pa-ratt-plats-ger-stor-miljonytta/.

Naturvårdsverket har definierat en hållbar masshantering[5]:

”I en hållbar masshantering cirkuleras miljö- och hälsomässigt lämpliga massor på ett ändamålsenligt sätt. Bedömning av lämplighet utgår från vilka risker massorna medför för människors hälsa och miljön på kort och lång sikt, utifrån massornas innehåll och platsen där massorna ska användas.

Därigenom bedöms cirkulär och resurseffektiv masshantering uppnås med minskad utvinning av geologiska naturtillgångar, minskade transporter och utsläpp av växthusgaser, samt goda förutsättningar för en god och hälsosam livsmiljö och fungerande ekosystem som inte hotas av förekomsten av farliga ämnen i miljön.”[5]

Hållbar masshantering enligt Naturvårdsverkets definition ovan ska vara vägledande i Skellefteå kommunkoncerns arbete.

[5]Naturvårdsverket, Regeringsuppdrag ärendenummer (ärendenummer NV-01151-21) avseende hantering av schaktmassor.

Analys av Skellefteås förutsättningar

En analys gällande massor inom området Skelleftedalen har genomförts under våren 2025.[6] I analysen görs en prognos över massor som bedöms uppstå och hanteras under åren 2025-2040 i det geografiska område som definieras i FÖP Skelleftedalen 2040 . Analysen visar bland annat att stora mängder jord- och bergmaterial kommer att hanteras under tidsperioden och att störst mängd massor förutsätts hanteras under de närmaste åren 2025-2030.

Analysen visar att för att uppnå en mer resurseffektiv och klimatmässigt hållbar masshantering i Skelleftedalen krävs att den kommunala planeringen aktivt styr exploatering mot geotekniskt lämpliga områden utan kända föroreningsproblem. Genom att prioritera att bygga ut sådana områden i första hand kan både klimatpåverkan och kostnader för masshantering minskas avsevärt – klimatbelastningen kan reduceras med upp till 75 procent och kostnaderna med nära 50 procent.[6]

För att realisera denna potential krävs även att det säkras tillgång till strategiskt belägna platser för mellanlagring, hantering, sortering och förädling av massor till kvalitetssäkrade produkter. Dessutom behövs tillräcklig deponikapacitet och det krävs att det etableras arbetsformer som sätter återanvändning och resursåtervinning i första rummet. Dessa åtgärder är avgörande för att möjliggöra ett cirkulärt och långsiktigt hållbart nyttjande av massor inom samhällsbyggandet. Exempel från andra kommuner har visat att ökad återvinning av jord- och bergmassor minskar behovet av täktmaterial samtidigt som transporter, klimatutsläpp och kostnader kan minskas avsevärt. [6]

Val av utbyggnadsområden utifrån föroreningsgrad och geotekniska förutsättningar kan alltså påtagligt påverka belastningen på klimat och kostnader. Tillgång till närliggande masslogistikcenter och deponier är en annan viktig förutsättning.

[6]Ecoloop, 2025. Cirkulär masshantering Skellefteå - Kostnader och nyttor.

Bild 1 visar beräknad klimatbelastning för fyra olika hypotetiska scenarion för åren 2031-2040, och bild 2 visar beräknade kostnader för samma scenarion.[6]

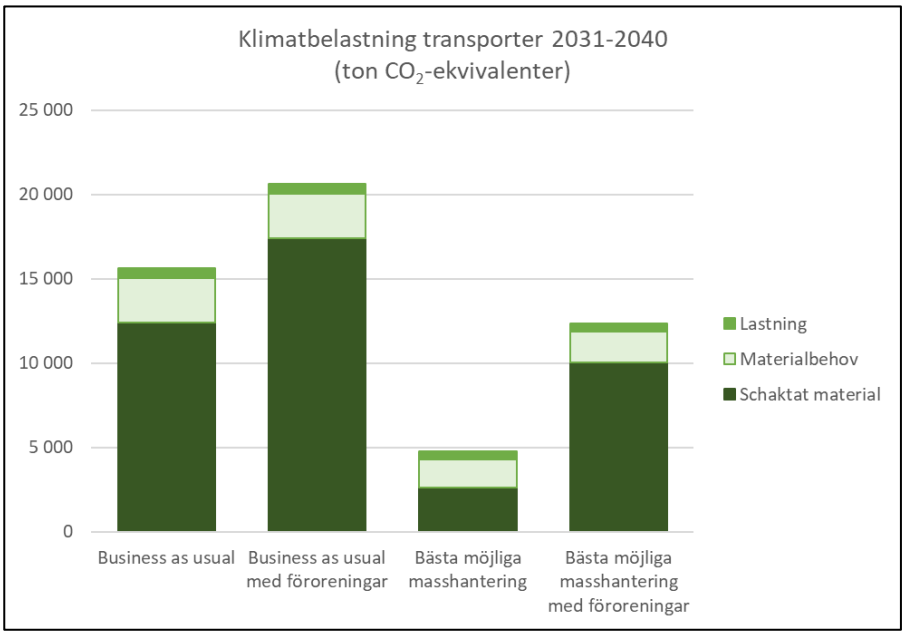


Bild 1: Uppskattad klimatpåverkan till följd av transport av täktmaterial respektive schaktat material för deponering[6]

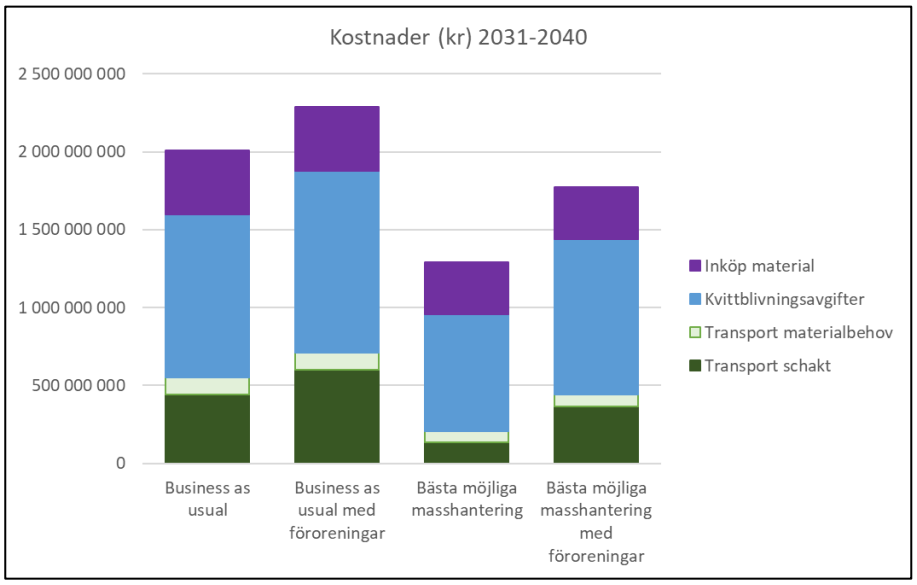


Bild 2: Uppskattade kostnader för inköp av täktmaterial, kvittblivning (avgifter för att lämna massor på deponi), samt transporter (av täktmaterial respektive schaktat material för deponering)[6]

[6]Ecoloop, 2025. Cirkulär masshantering Skellefteå - Kostnader och nyttor.

Det är i de tidiga processerna som det finns störst potential till koldioxidminskning (bild 3).[6] Det är också i de tidiga planeringsfaserna som möjligheten att påverka är störst, samtidigt som insatsen och kostnaden för att för att påverka är avsevärt mindre än i de senare faserna av byggprocessen (bild 4).

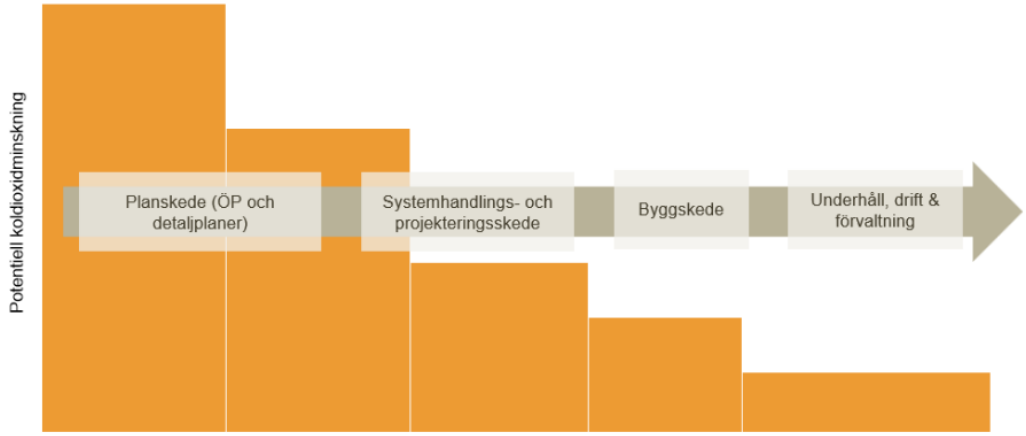


Bild 3: Det är i de tidiga processerna som det finns störst potential till koldioxidminskning[7]

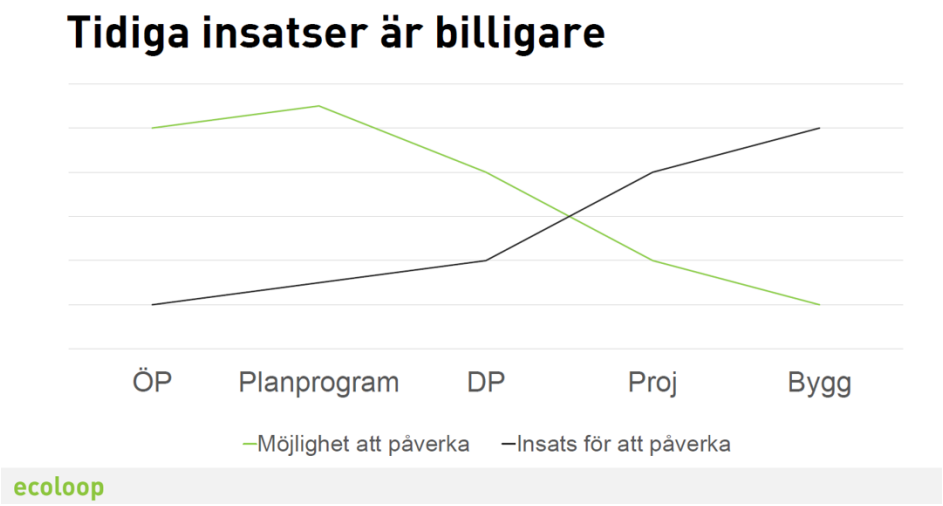


Bild 4: En illustration över hur insatser för att påverka generellt hänger ihop med möjlighet att påverka i olika stadier av planering- och byggprocessen[8].

[7]Tyréns, 2025, Utbildning: Anlägga med låg klimatpåverkan
[8]Klimatkommunerna, 2024. Filminspelning webbinarium: Masshantering - en överblick för kommuner. https://www.youtube.com/watch?v=fJ-Tjrz5QiA

Mål för en hållbar masshantering

För att uppnå syftet med programmet har tre mål satts upp:

- Minimera uppkomsten av massor
- Cirkulär hantering av massor
- Korta och hållbara transporter av massor

Minimera uppkomsten av massor

Största potentialen för att minska påverkan på miljö, klimat och kostnader finns i planeringens tidiga skeden. Därför ska masshantering prioriteras tidigt, med målet att minimera behovet av att schakta bort eller köpa in jungfruligt material.

I alla planeringsskeden – från översiktsplanering till detaljplan – ska fokus vara på hur val påverkar uppkomsten av schaktmassor och behovet av fyllnadsmassor. Målsättningen är att balansera behovet av schaktning med behovet av jord- och bergmaterial. Beslut som berör masshantering ska baseras på gedigen kunskap och utgå från miljötekniska och geotekniska bedömningar. För att möjliggöra effektiv planering bör prognoser för mängd och kvalitet av massor tas fram, liksom tidplaner för material- och massflöden. Förorenade jordar eller jordar med låg teknisk kvalitet som lera, ska så långt som möjligt undvikas. Dessa medför ofta långa transportavstånd, höga kostnader och begränsade möjligheter till återanvändning.

För att uppnå målet krävs ett förändrat synsätt i den tidiga planeringen, där markens förutsättningar beaktas i större utsträckning vid lokalisering och utformning av bebyggelse och infrastruktur. Det kan till exempel innebära att undvika djupa skärningar i terrängen, byggnation i låglänta områden samt etablering på mark med otillräcklig geoteknisk bärighet eller förekomst av föroreningar. Geotekniska förutsättningar och föroreningsgrad bör vägas mot andra planeringsförutsättningar och ibland kan det vara lämpligt att t ex sanera förorenade områden för att skapa bebyggelse.

Risk för föroreningar och behov av markundersökningar bör identifieras tidigt. För att kunna göra en välgrundad bedömning av markens lämplighet bör platsspecifika riktvärden övervägas och vid behov tas fram för att bedöma markföroreningar på lokal nivå. Geotekniska förutsättningar och föroreningsgrad bör vägas mot andra planeringsförutsättningar och ibland kan det vara lämpligt att sanera förorenade områden för att skapa bebyggelse.

Det ska arbetas strategiskt i den tidiga planeringen med att kartlägga storskaliga behov av jord- och fyllnadsmaterial över tid, samt att samordna höjdsättning med klimatanpassning. Genom att integrera masshantering i planeringsfasen – särskilt vid utformning av dagvattenlösningar, skyfallsåtgärder och parkmiljöer – skapas förutsättningar för en effektiv, resurssnål och hållbar markanvändning. Målet är att utveckla bostads- och verksamhetsområden som både hanterar klimatrelaterade utmaningar och erbjuder goda boendemiljöer med rekreationsvärden.

Cirkulär hantering av massor

Skellefteå kommunkoncern ska arbeta för en cirkulär hantering av jord- och bergmassor. Material som uppstår vid bygg- och anläggningsarbeten ska i första hand återanvänds eller återvinnas för att täcka behovet av konstruktions- och fyllnadsmaterial. För att minska användningen av jungfruliga resurser ska rätt material användas till rätt ändamål. Högkvalitativt täktmaterial bör inte användas där återvunna massor eller material av lägre kvalitet är tekniskt och miljömässigt lämpliga alternativ.

Material som redan finns i omlopp ska cirkulera längre i resurssnåla och giftfria flöden. Offentliga upphandlingar ska i högre grad än idag prioritera cirkulära och återvunna produkter. Naturgrus är särskilt skyddat enligt miljöbalken och bör om möjligt undvikas.

För att möjliggöra en långsiktigt hållbar och effektiv masshantering behövs strategiskt placerade ytor för sortering och förädling av massor till den grad att de utgör en produkt i stället för ett avfall. Förädlingen kan innebära att stenar krossas till grus och att jord och sand med goda tekniska egenskaper hålls åtskilda från mindre lämpligt material. Massor av olika föroreningsgrad ska hållas åtskilda för att undvika sammanblandning.

Förflyttning av massor utgör en stor spridningsväg för invasiva växter. Ett systematiskt och handlingskraftigt arbete krävs för att förebygga spridning via masshantering. Långsiktig planering och tydliga rutiner skapar bättre förutsättningar att bekämpa arterna och begränsa spridningen på ett hållbart och kostnadseffektivt sätt.

Andelen massor som deponeras ska minska genom effektiv sortering och återvinning. Endast material som inte uppfyller tekniska eller miljömässiga krav, eller som innebär risk för hälsa och miljö, ska deponeras.

Korta och hållbara transporter av massor

För att minska belastningen på både klimat och ekonomi ska transportsträckorna för schaktmassor begränsas. Massorna ska i första hand återanvändas inom det projekt där de uppstår och i andra hand samordnas med närliggande projekt som har behov av material.

Eftersom tillgång och efterfrågan inte alltid sammanfaller i tid behövs mindre, tillfälliga mellanlager nära planerade användningsområden. Deras placering bör varieras över tid för att minimera transportavstånd.

Därutöver krävs ett fåtal större och långsiktigt planerade anläggningar som fungerar som nav i logistiken för masshantering. Dessa ska vara strategiskt lokaliserade utifrån transportflöden, miljöhänsyn och kapacitetsbehov. Då verksamheten kan ge upphov till buller och damm bör anläggningarna inte placeras i direkt närhet till bostadsområden.

Genom strukturerad samverkan mellan olika aktörer möjliggörs en effektiv planering av tidpunkter och logistik för byggprojekt. Transporter ska i möjligaste mån samordnas så att fordon är lastade i båda riktningarna.

Det ska finnas praktiska och ekonomiska incitament som uppmuntrar till korta och effektiva transporter. För att minimera miljöpåverkan från transporter till deponier utanför kommunen bör god framförhållning säkerställa att tillstånd, ytor och kapacitet för deponering finns tillgängliga inom Skellefteå kommun.

BILAGA Programmets koppling till övriga styrande dokument

Programmet för hållbar masshantering bygger på Skellefteå kommunkoncerns miljö- och klimatprogram[1] som fastställdes 2024. Nedan listas några av de styrdokument som är särskilt relevanta att lyfta för just området hållbar masshantering.

Nivå	Dokument	Relevans
Nationell	Naturvårdsverkets vägledning om masshantering	Naturvårdsverket uppmuntrar till återanvändning av massor och har därför tagit fram en vägledning som har som mål att göra det enklare att hantera massorna på ett resurseffektivt sätt samt att främja en omställning till en giftfri cirkulär ekonomi.[4]
Kommunal	Miljö och klimatprogram	Innehåller övergripande miljö- och klimatmål för alla kommunkoncernens verksamheter. Programmet fokuserar bl a på att minska klimatpåverkande utsläpp, främja hållbara transporter, energieffektivisering och hållbart byggande. Ett av fokusområdena i miljö- och klimatprogrammet handlar om ansvarsfullt handlande där ”Minska klimatpåverkan från byggandet” och ”Föregångare inom cirkulär ekonomi” pekas ut som prioriterade områden. I programmet listas en rad viktiga styrdokument på global, EU, nationell, regional och kommunal nivå som också är relevanta för Programmet för hållbar masshantering.[1]
Kommunal	Avfallsplan	Innehåller mål för att minska avfallets farlighet och mängd. Planen betonar vikten av att förebygga avfall, återvinna så mycket som möjligt och säkerställa att avfall inte hamnar i naturen.[9]

[1]Skellefteå kommun, 2024. Miljö- och klimatprogram. https://skelleftea.se/download/18.121f8f3718ea7c803fb2966/1712642469197/Milj%C3%B6-%20och%20klimatprogram%20fastst%C3%A4llt%202024.pdf.

[4]Naturvårdsverket, 2025. Rätt massor på rätt plats ger stor miljönytta. https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/avfall/ratt-massor-pa-ratt-plats-ger-stor-miljonytta/

[9]Skellefteå kommun, Avfallsplan 2023-2030. https://skelleftea.se/invanare/startsida/bygga-bo-och-miljo/avfall-och-atervinning/avfallsplan-2023-2030

BILAGA Plan för genomförande och uppföljning av programmet

Skellefteå kommuns styrmodell

Skellefteå kommuns övergripande vision är att vara en hållbar plats för en bättre vardag. Skellefteå kommuns nämnder och bolag ansvarar för att driva en effektiv verksamhet i enlighet med politiskt program för mandatperioden, utvecklingsstrategin 2030 och andra gemensamma styrdokument, Kommunfullmäktiges övergripande mål och ägardirektiv, se kommunens styrmodell. Koncernen ska arbeta gemensamt för att nå Skellefteås mål genom att nämnder, förvaltningar och bolag tar hänsyn till kommunens olika planer och program i sin planering samt uppföljning av mål och resultat.

Kommunstyrelsen är dokumentansvarig för programmet för hållbar masshantering och ansvarar för revidering och årlig uppföljning av programmet inklusive intern och extern kommunikation av detta.

Åtgärdsplanering

Målen lämnar utrymme för nämnder och bolag att själva besluta vilka aktiviteter som ska genomföras, varför uppföljningen blir viktig. Eftersom långsiktiga satsningar kan komma att ge effekt först efter flera år, är det nödvändigt att vid uppföljningen även skapa sig en översiktlig bild av verksamheternas planer för de kommande åren. Skellefteå kommun och de kommunala bolag som i sin verksamhet påverkar masshantering ska ta fram en handlingsplan i syfte att klarlägga vad som ska göras och av vem.

Samverkan är en viktig framgångsfaktor för hållbar masshantering. Inom kommunförvaltningen krävs att personer med olika roller i samhällsbyggnadsprocessen samverkar. Arbetssättet behöver utvecklas, förankras och implementeras i befintliga processer. Det bör därför finnas en eller flera arbetsgrupper inom kommunförvaltningen med representanter från olika avdelningar. Detta för att arbetssättet ska få en bred förankring. Det är viktigt att det är tydligt vem som har ansvar för att leda arbetsgruppen eller grupperna och för att processen drivs framåt och hålls levande över tid. Arbetet med hållbar masshantering behöver omfatta både en strategisk och en operativ del.

Uppföljning av programmet

Programmet för hållbar masshantering föreslås följas upp genom den årliga uppföljningen av miljö- och klimatprogrammet.