

Granskning av Bollebygds kommuns hantering av den verksamhet som bedrivits på fastigheterna Buagärde 1:2 och 1:9, samt Råssa 1:11

Göteborg den 3 juni 2026

WESSLAU ADVOKATBYRÅ VÄST HB

Innehåll

1	Inledning.....	5
1.1	Uppdragets innehåll.....	5
1.2	Granskningens genomförande och underlag.....	6
1.3	Parterna.....	9
1.4	Organisatoriska förutsättningar och ansvarsfördelning.....	11
2	Bakgrund.....	12
2.1	Återvinning eller deponering.....	12
2.2	Kommunens intention att skapa industrimark och etableringar (2015–2016).....	13
2.3	Detaljplanprocessen avstannar.....	15
2.4	Något om ansvaret i avsaknad av beslutad detaljplan.....	16
2.5	Arrendeavtal och bolagsstruktur.....	17
2.6	Tillsyn och förbud (2018–2019).....	17
2.7	Begäran om ett överlämnande av tillsynen till Länsstyrelsen.....	19
2.8	Uppbyggnad av etapp 1 och 3 och återstart (2020–2023).....	19
2.9	Ny anmälan om etapp 4, godkännande och nya klagomål (2023–2025).....	20
2.10	En inkonsekvent avgränsning av verksamhetsområdet i senare tillsyn.....	21
3	Rättslig ram och styrning.....	21
3.1	Lagar, förordningar och kommunala styrdokument.....	22
3.2	Kommunens dubbla roller.....	22
3.3	Nämnden i rollen som tillsynsmyndighet.....	22
3.4	Verksamhetsutövarens ansvar.....	24
3.5	Ansvar för otillåten deponering och förorenad mark.....	25
3.6	Hantering av jäv och intressekonflikter.....	26
3.7	Rättsliga ramar för kommunal styrning och ansvar.....	27
4	Iakttagelser rörande verksamheten – underlag för kommunens tillsyn.....	28
4.1	Analys av verksamhetsutövarens agerande och ansvar.....	28
5	Analys av Nämndens ärendehantering.....	29
5.1	Inledande hantering av anmälningarna (2015–2016).....	29
5.2	Reaktion på klagomål och utsläpp (2018).....	29
5.3	Hantering av jävsituationen.....	30
5.4	Underlåtenhet att agera mot konstaterad tillståndspliktig verksamhet.....	32
5.5	Motstridiga beslut gällande lera.....	33
5.6	Uppföljning av förelägganden och förbud.....	34
5.7	Kontinuitet i tillsynen (2019–2025).....	36
5.8	Bedömning av verksamhetens syfte.....	38
5.9	Dialog och kommunikation med verksamhetsutövaren.....	39
5.10	Tekniska krav och framtida markanvändning.....	41
6	Analys av Kommunens agerande som fastighetsägare.....	43
6.1	Arrendeavtalets parter och problematik.....	43
6.2	Dubbla roller och intressekonflikt.....	44
6.3	Tekniska krav, samt framtida markanvändning.....	45

6.4	Ansvar för förorenad mark	47
7	Politiskt och organisatoriskt systemansvar	49
7.1	Inledning	49
7.2	Den organisatoriska intressekonflikten.....	49
7.3	Den systematiska resurs- och kompetensbristen	50
7.4	Slutsats – ett politiskt systemansvar	51
8	Sammanfattande slutsatser	51
8.1	Nämndens agerande som tillsynsmyndighet – huvudsakliga brister.....	51
8.2	Kommunens agerande som fastighetsägare - huvudsakliga brister	52
8.3	Övriga brister rörande kommunens agerande som fastighetsägare	53
8.4	Formella brister vid ingåendet av arrendeavtalet	53
9	Övergripande och systeminriktade rekommendationer	54
9.6	Rekommendationer med anledning av kommunens tillsyns- och fastighetsägaransvar	57

SAMMANFATTNING

Vår granskning av Bollebygds kommuns hantering av ett anläggningsprojekt på fastigheterna Buagärde 1:2 och 1:9 samt Råssa 1:11 visar på allvarliga och systematiska brister. Bristernas omedelbara orsak är en inbyggd intressekonflikt i den tidigare kommunala organisationen, där dåvarande Samhällsbyggnadsnämnden fram till den 31 december 2023 hanterade två oförenliga roller: dels rollen som opartisk tillsynsmyndighet enligt miljöbalken, dels rollen som fastighetsägare med ekonomiska och tekniska intressen i projektet.

Granskningen visar dock att grundorsaken till att situationen kunde fortgå och eskalera är ett systemfel som bottnar i brister i kommunens övergripande styrning och organisation. Ansvaret för att säkerställa en ändamålsenlig organisation och tillräckliga resurser vilar enligt kommunallagen på den politiska nivån. Trots att det fanns dokumenterad kännedom om såväl den olämpliga nämndorganisationens intressekonflikt som den återkommande resurs- och kompetensbristen inom tillsynsverksamheten, har nödvändiga åtgärder för att korrigera dessa systemfel uteblivit under en flerårsperiod. Denna underlåtenhet att agera på kända risker har möjliggjort att intressekonflikten tillåtits fortgå i nästan fem år efter att problemet formellt identifierades.

Denna sammanblandning av roller, förvärrad av ett systematiskt underskott på resurser, **skapade en ohållbar arbetssituation för de enskilda handläggarna** och ledde till att gränserna mellan myndighetsutövning och kommunens civilrättsliga intressen suddades ut. Detta underminerade tillsynens objektivitet och resulterade i en rad allvarliga fel, från underlåtenhet att agera vid konstaterad tillståndsplikt till en passivitet i fastighetsägarrollen som försatt kommunen i en situation med betydande ekonomiska och rättsliga risker.

Efter en organisationsförändring den 1 januari 2024 är dessa roller nu åtskilda, där den nyinrättade

Bygg- och miljönämnden ansvarar för tillsynen och **Kommunstyrelsen** för fastighetsägarrollen.

BRISTER I NÄMNDENS AGERANDE SOM TILLSYNSMYNDIGHET

Underlåtenhet att agera vid konstaterad tillståndsplikt: Den dåvarande Samhällsbyggnadsnämnden har, trots att både nämnden själv och Länsstyrelsen redan 2019 konstaterade att verksamheten var tillståndspliktig, underlåtit att förelägga verksamhetsutövaren att söka tillstånd. I stället har nämnden låtit verksamheten fortgå med nya försiktighetsmått, vilket har lett att problemen eskalerat.

Motstridiga och rättsosäkra beslut: Nämnden har fattat direkt motstridiga beslut gällande hanteringen av lera, där ett tidigare förbud har följts av ett senare godkännande utan att det gamla beslutet formellt upphävts. Detta har skapat en situation av betydande rättsosäkerhet för både verksamhetsutövaren och för tillsynen.

Bristande uppföljning och användning av sanktioner: Nämnden har under långa perioder underlåtit att följa upp sina egna beslut och har inte konsekvent använt de verkställighetsverktyg, såsom viten, som miljöbalken erbjuder för att säkerställa efterlevnad.

Sammanblandning av roller: Kommunen har agerat på ett sätt där rollen som tillsynsmyndighet har sammanblandats med rollen som fastighetsägare. Detta har lett till att civilrättsliga avtalsfrågor har hanterats med miljörättsliga verktyg och vice versa, vilket har underminerat tydligheten och effektiviteten i båda processerna.

Bristande organisatoriska förutsättningar: Kommunens egna styrdokument visar en långvarig och systematisk medvetenhet om att resurs- och kompetensbrist utgjort en risk för rättssäkerheten, utan att den politiska nivån vidtagit tillräckliga åtgärder. Detta systemfel, som även innefattar en dokumenterad kompetensbrist inom just de områden ärendet rör, har skapat en ohållbar arbetssituation och utgör en grundläggande förklaring till de brister som uppstått i hanteringen av ärendet.

BRISTER I KOMMUNENS AGERANDE SOM FASTIGHETSÄGARE

Kommunens passivitet som fastighetsägare medför betydande risker:

En brist i kommunens agerande som fastighetsägare är att det arrendeavtal som tecknades från 2016 sannolikt beslutades av ett obehörigt organ. Beslutet att godkänna avtalet fattades av dåvarande Samhällsbyggnadsnämnden, trots att ärendet med stor sannolikhet var av sådan "principiell beskaffenhet eller annars av större vikt" att det enligt kommunallagen skulle ha beslutats av kommunfullmäktige. Detta initiala överskridande av nämndens befogenhet utgör en allvarlig formell brist som visar på en bristande styrning och kontroll redan vid projektets start.

Utöver detta är en central iakttagelse kommunens passivitet i sin roll som fastighetsägare och avtalspart. Trots tidig och upprepad kännedom om att verksamhetsutövaren brutit mot arrendeavtalet genom att använda olämpliga massor – vilket skapat dokumenterade miljörisker såsom konstaterad grundvattenpåverkan och geoteknisk instabilitet – har kommunen inte agerat med de civilrättsliga verktyg som stått till buds.

Denna passivitet, i kombination med en sammanblandning av fastighetsägarrollen och tillsynsrollen, har försatt kommunen i en sårbar position.

1 Inledning

1.1 Uppdragets innehåll

1.1.1 Den 2 december 2025 beslutade kommunstyrelsen i Bollebygds kommun ("**Kommunen**") att genomföra en oberoende extern granskning av hanteringen av den verksamhet som bedrivits på fastigheterna Buagärde 1:2 och 1:9 samt även Råssa 1:11 ("**Fastigheterna**"). Notera att kommunstyrelsen inte inkluderade Råssa 1:11 vid detta tillfälle, se avsnitt 1.1.5 nedan. Efter genomförd upphandling uppdrog Kommunstyrelsen den 3 februari 2025 åt Wesslau Advokatbyrå Väst HB ("**Wesslau**", "**vi**" eller "**våra**") att genomföra granskningen med följande uppdragsbeskrivning:

- Att en extern genomlysning genomförs av Buagärde 1:2 och 1:9, samt Råssa 1:11 inklusive granskning av samtliga avtal från projektets start samt vilka kontroller som genomförts under åren.
- Att en oberoende part genomför en utredning för att klarlägga eventuella brister och avvikelser kopplade till tillsynsplikt, kommunens reglementen, föreskrifter eller tillämplig lagstiftning inom ramen för projektet.
- Att utredningen även ska innehålla rekommendationer för framtida hantering av liknande projekt och avvikelser.
- Kartläggning/redovisning av beslut fattade i ärendet.

1.1.2 Vi har tolkat uppdraget som att granskningen ska belysa nuvarande Bygg- och miljönämndens ("**Nämnden**") tidigare Samhällsbyggnadsnämnden och dess ärendehantering samt även Jävsnämndens agerande, Kommunens agerande i egenskap av markägare, mot bakgrund av gällande miljölagstiftning, kommunallagen och annan relevant reglering samt Kommunens styrdokument, och syftar till att bedöma om hanteringen varit ändamålsenlig och förenlig med dessa. För att skapa en tydlig ram för granskningen har vi i huvudsak utgått från följande två frågeställningar.

- (i) Har det förekommit brister i Nämndens ärendehantering av avfallsanläggningen på fastigheterna Bollebygd Buagärde 1:2 och 1:9 samt Råssa 1:11? Om brister identifieras; vilka allmänna rekommendationer kan lämnas för framtida liknande projekt?
- (ii) Har det förekommit brister i Kommunens hantering av avfallsanläggningen i egenskap av fastighetsägare? Om brister identifieras; vilka allmänna rekommendationer kan lämnas för framtida liknande projekt?

1.1.3 Granskningen är begränsad till de frågeställningar som angetts ovan och tar sikte på att beskriva och bedöma Nämndens ärendehantering samt Kommunens agerande i egenskap av fastighetsägare.

- 1.1.4 Vi analyserar inte vilka rättsliga konsekvenser våra iakttagelser och bedömningar kan få i andra sammanhang.
- 1.1.5 Granskningen omfattar verksamheten på fastigheterna Buagärde 1:2, 1:9 samt Råssa 1:11. Även om fokus i den senaste tidens händelser legat på Buagärde-fastigheterna, visar en genomgång av ärendets historik att Råssa 1:11 utgjort en integrerad del av verksamheten sedan starten. Fastigheten ingick i den ursprungliga anmälan, arrendeavtalet mellan kommunen och arrendatorn och har omfattats av tidigare centrala tillsynsbeslut. För att ge en fullständig och rättvisande bild av ärendehanteringens är det därför nödvändigt att inkludera samtliga tre fastigheter i granskningen. Notera att kommunstyrelsen vid sitt beslut om att tillse att upphandla en extern granskare inte inkluderat Råssa 1:11 i sin uppdragsbeskrivning.

1.2 Granskningens genomförande och underlag

1.2.1 Oberoende och hantering av intressekonflikt

1.2.2 Wesslau har genomfört denna granskning i egenskap av en oberoende extern part, i enlighet med det uppdrag som beslutats av Bollebygds kommunstyrelse. En fundamental förutsättning för uppdraget är att Wesslau inte bara agerar, utan även av utomstående uppfattas agera, med fullständig saklighet och opartiskhet. I enlighet med principen om full transparens, och i samråd med uppdragsgivaren, vill Wesslau öppet redovisa för en omständighet som rör byråns oberoende och hur den har hanterats.

1.2.3 I samband med att uppdraget antogs genomfördes jävsprövning. Vid denna prövning framkom inga omständigheter som utgjorde hinder för byrån att åta sig uppdraget. Det har dock i slutfasen av granskningsarbetet uppmärksammats att en juristassistent, anställd vid Wesslaus kontor i Borås, är närstående till en person som är ledamot i Bollebygds kommunstyrelse sedan den 19 mars 2026 samt även ledamot av kommunfullmäktige sedan den 15 oktober 2022. Denne var även kommunstyrelsens ordförande under åren 2018–2022, en period som delvis omfattas av denna granskning.

1.2.4 Även om ingen faktisk påverkan på granskningen har skett, utgör den beskrivna närståenderelationen en sådan "*särskild omständighet*" som enligt god advokatsed kräver att Wesslau fullt ut redovisar aktuella förhållanden.

1.2.5 Wesslau kan sammanfattningsvis garantera att den berörda medarbetaren inte på något sätt har deltagit i eller på annat sätt haft befattning med detta granskningsuppdrag. Allt arbete har utförts av ett särskilt avskilt team i Göteborg.

1.2.6 Wesslau bedömer, med beaktande av de strikta interna avgränsningar som tillämpats och den transparens som nu iakttas, att den redovisade omständigheten inte har påverkat

genomförandet av granskningen eller de iakttagelser och slutsatser som presenteras i denna rapport.

1.2.7 **Metod och avgränsning**

1.2.8 Granskningen avser perioden 2015 till den 2 december 2025. Arbetet har bestått av en systematisk och kronologisk genomgång av skriftligt underlag från Bollebygds kommun.

1.2.9 Granskningen har fokuserats på de handlingar och beslut som är relevanta för att besvara uppdragets frågeställningar rörande Nämndens ärendehantering och Kommunens agerande som fastighetsägare. Våra iakttagelser och bedömningar grundar sig på detta underlag, ställt i relation till gällande rätt samt de styrdokument och rutiner som Kommunen har antagit. Vi har inte gjort någon självständig granskning av fullständigheten eller riktigheten i den tillhandahållna dokumentationen. I den mån materialet är ofullständigt eller felaktigt kan våra bedömningar därför ha påverkats. Våra slutsatser och bedömningar är således villkorade av att det underlag vi mottagit från kommunen är korrekt och fullständigt.

1.2.10 Denna granskning avser Bollebygds kommuns hantering av ärendet rörande anläggningen på fastigheterna Buagarde och Råssa, med särskilt fokus på kommunens roller som tillsynsmyndighet enligt miljöbalken och som fastighetsägare.

1.2.11 Granskningens syfte är inte att utgöra en ansvarsutredning av den externa verksamhetsutövaren (Massoptimering Väst AB) eller att fastställa dess civil- eller straffrättsliga ansvar. Sådana prövningar ankommer på andra instanser, såsom domstol och åklagarmyndighet.

1.2.12 För att kunna bedöma om kommunens tillsyn och agerande som fastighetsägare har varit korrekt, ändamålsenligt och tillräckligt, är det dock oundvikligt och nödvändigt att redogöra för de handlingar och händelser som legat till grund för kommunens agerande. Verksamhetsutövarens agerande och de brister som konstaterats i dess verksamhet beskrivs därför i denna rapport som faktiska omständigheter som kommunen har haft att förhålla sig till. Rapportens iakttagelser rörande verksamhetsutövaren syftar således uteslutande till att skapa en kontext för att kunna värdera kommunens agerande i sina olika roller.

1.2.13 **Dokumentationsunderlag**

1.2.14 Granskningen bygger på en omfattande genomgång av skriftlig dokumentation som tillhandahållits av Bollebygds kommun. Materialet består av hundratals handlingar, inklusive beslut, anmälningar, tillsynsprotokoll, rapporter från verksamhetsutövaren, e-

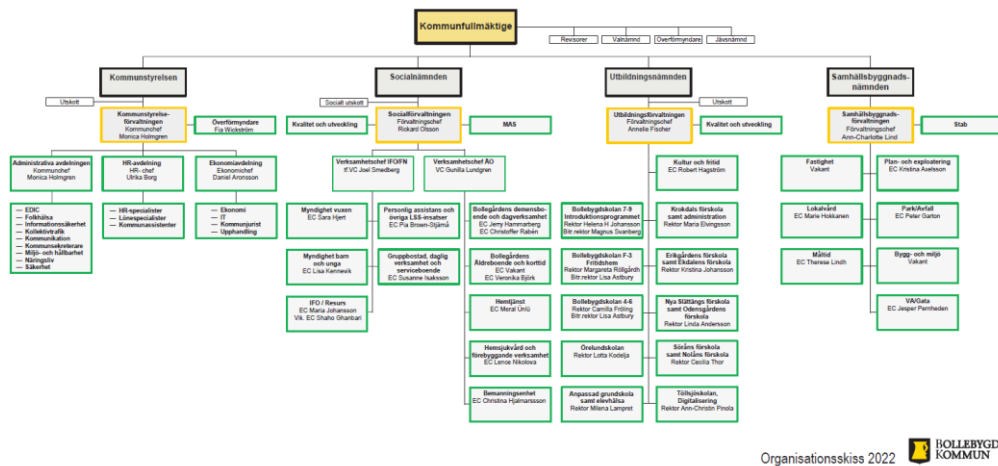
postkorrespondens, avtal och interna styrdokument såsom nämndernas verksamhetsplaner och kommunens behovsutredningar för tillsyn.

1.2.15 För att säkerställa spårbarhet och ge en tydlig bild av grunden för våra slutsatser har vi identifierat ett antal nyckeldokument som varit avgörande för bedömningarna. Dessa dokument utgör kärnan i granskningens underlag. De mest centrala av dessa är:

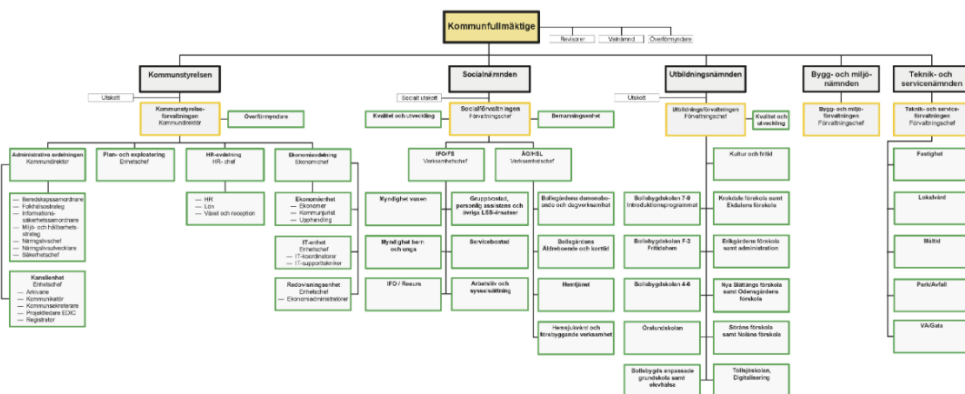
1. Fraktkedjan Väst AB:s ansökan om att förvärva Fastigheterna (2015/266-7), **bilaga 1.**
2. Presentation av Fraktkedjan Väst i Bollebygd (ärendenummer saknas), **bilaga 2.**
3. Samhällsbyggnadsförvaltningen, Tjänsteskrivelse, Planbesked för Råssa 1:1, Buagärde 1:2 och 1:9, 2015-07-09, dnr SBN2015/266-5, **bilaga 3.**
4. Planbesked, Samhällsbyggnadsnämnden, SBN 2015/266, § 153, **bilaga 4.**
5. Ursprungliga anmälningar från 2015 som visar att samtliga tre fastigheter (Buagärde 1:2, 1:9 och Råssa 1:11) ingick i verksamhetsområdet från start (Miljö 2015:192:1) (Miljö 2015:193:1), **se bilaga 5 och 6.**
6. Arrendeavtalet 2016 mellan kommunen och Fraktkedjan AB (tidigare Fraktkedjan Väst Anläggning AB), **se bilaga 7.**
7. Jävsnämndens förbudsbeslut från 2018 och 2019, som uttryckligen omfattade alla tre fastigheterna (JN 2018/36, JN-2018-12) (JN2019/3 § 7), **se bilaga 8 och 9.**
8. Halvårsrapport från 2018 som visar att "blöta schaktmassor" transporterades till Råssa (Miljö-2018-299), **se bilaga 10.**
9. Jävsnämndens begäran om att överlämna tillsynen till Länsstyrelsen (JN-2019-41:1-2), **se bilaga 11.**
10. Konsultrapport från Miljökontroll i Västra Götaland 2019 som dokumenterar att återvinning av massor bedrevs på Råssa 1:11 (Miljö-2019-219), **se bilaga 12.**
11. Beslut om försiktighetsmått från 2023 som tillåter användning av lera (Miljö-2023-255, SBN M MilDel-2023-261), vilket står i direkt strid med tidigare förbud, **se bilaga 13.**
12. Bygg- och miljönämndens förbudsbeslut från november 2025, som avgränsats till endast Buagärde-fastigheterna. (Sammanträdesprotokoll, BMN, 2025-11-10, § 138), **se bilaga 14.**

13. Verksamhetsutövarens överklagande från december 2025 (BMN-2025-508:48), **se bilaga 15.**
 14. Behovsutredning för åren 2016–2028, **se bilaga 16.**
 15. Tillsynsplaner för åren 2016–2027, **se bilaga 17.**
- 1.2.16 Vi har även valt att i fotnoter ange diarienummer / ärendenummer från vilket uppgifterna härrör från. En fullständig förteckning över de nyckeldokument som har haft särskild betydelse för granskningen redovisas i bilagor 1–17 till denna rapport, enligt ovan.
- 1.2.17 **Övrigt om Wesslaus arbete**
- 1.2.18 Den slutgiltiga rapporten kommer att ställas till Kommunstyrelsen vid Bollebygds kommun. Wesslau ansvarar inte gentemot någon annan part än Bollebygds kommun och dess kommunstyrelse för innehållet i rapporten eller för annan användning av den än vad som följer av uppdraget. Våra allmänna uppdragsvillkor, som är tillämpliga för uppdraget, finns tillgängliga på Wesslaus hemsida (<https://wesslauadvokatbyra.se/policyer/uppdragsvillkor/>).
- 1.3 Parterna**
- 1.3.1 **Nämnden**
- 1.3.2 Nämnden utövar tillsyn över den miljöfarliga verksamheten som bedrivs på Fastigheterna. Bygg- och miljönämnden tillkom efter en organisationsförändring som trädde i kraft 1 januari 2024, se även figur 1 nedan. Kommunfullmäktige beslutade 16 november 2023 att dåvarande Samhällsbyggnadsnämnden och Samhällsbyggnadsförvaltningen samt Jävsnämnden skulle upphöra 31 december 2023. Vidare tillskapades nuvarande bygg- och miljönämnden med tillhörande förvaltning. Plan- och exploateringsenheten flyttades till kommunstyrelsen.¹ Det innebär att tillsynen **före** 1 januari 2024 utfördes av Samhällsbyggnadsnämnden.
- 1.3.3 I figur 1 nedan återfinns en organisationsskiss för Bollebygds kommun fram till 31 december 2023. Skissen bifogas även i **bilaga 18**. I figur 2 nedan återfinns en organisationsskiss för Bollebygds kommuns från den 1 januari 2024. Skissen bifogas även i **bilaga 19**.

¹ KS2023/92 § 126



Figur 1 Organisationskiss – fram till 31 december 2023



Figur 2 Organisationskiss – från januari 2024

1.3.4 Fastighetsägaren

1.3.5 Kommunen är lagfaren ägare till Fastigheterna som upplåts till Fraktkedjan genom arrendeavtal som ingicks år 2016, se även figur 3 nedan. Arrendeavtalet bifogas, se bilaga 7.

1.3.6 Arrendatorn

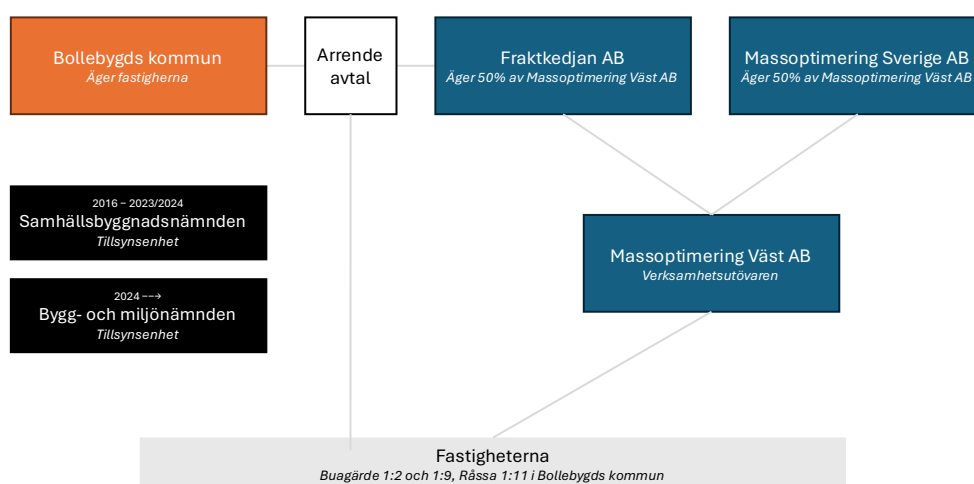
1.3.7 Företaget Fraktkedjan Väst Anläggning AB org. nr: 556547-7204 arrenderar sedan år 2016 Fastigheterna. Fraktkedjan Väst Anläggning AB heter numera Fraktkedjan AB ("Fraktkedjan"), se även bifogad figur 3 nedan.

1.3.8 Verksamhetsutövaren

1.3.9 Företaget Massoptimering Väst AB ("Massoptimering" eller "Verksamhetsutövaren") har sedan år 2016 bedrivit verksamhet på ett område som omfattar fastigheterna Buagärde 1:2, 1:9 samt Råssa 1:11. Att samtliga tre fastigheter utgör en sammanhållen verksamhet

framgår konsekvent i bolagets egna anmälningar, kontrollprogram och rapporter genom åren. Verksamheten anmäldes år 2015 och består av två delar. Den ena delen omfattar skapandet av en verksamhetsyta på vilken verksamheten kan bedrivas. Ytan byggs upp med avfall. Den andra delen omfattar återvinning av avfall såsom schaktmassor, asfalt, betong och stubbar.

1.3.10 Schematisk översikt över parterna



Figur 3 – schematisk översikt över parterna

1.4 Organisatoriska förutsättningar och ansvarsfördelning

1.4.1 Organisationsförändring 2024

1.4.2 För att förstå ansvarsfördelningen i det granskade ärendet är det viktigt att notera den betydande organisationsförändring som trädde i kraft i Bollebygds kommun den 1 januari 2024. Genom beslut i Kommunfullmäktige den 16 november 2023 upphörde den dåvarande Samhällsbyggnadsnämnden, som tidigare hanterat såväl tillsynsfrågor som mark- och exploateringsfrågor.² Ansvaret delades i stället upp på flera nya organ.

- Tillsynsansvaret enligt miljöbalken överfördes från Samhällsbyggnadsnämnden till den nyinrättade **Bygg- och miljönämnden**.
- Ansvaret för mark- och exploateringsfrågor, det vill säga kommunens fastighetsägarroll, flyttades från Samhällsbyggnadsnämnden till **Kommunstyrelsen**.

1.4.3 Även om denna separation nu är genomförd, skedde den först efter nästan fem års dokumenterad intressekonflikt i hanteringen av ärendet Buagärde. Jävsnämnden identifierade problemet redan i juni 2019 och Länsstyrelsen bekräftade det i november

² KS2023/92 § 126

samma år, men ingen organisatorisk åtgärd vidtogs förrän 2024. De rekommendationer som lämnas i denna rapport, särskilt under avsnitt 4 och 5 syftar därför till att säkerställa att den nya organisationen fungerar effektivt och att liknande intressekonflikter identifieras och hanteras i ett tidigare skede i framtiden.

1.4.4 **Betydelse för granskningen**

1.4.5 Denna granskning avser beslut, ageranden och underlåtenheter som skett **före** den 1 januari 2024 och som därmed i huvudsak är hänförliga till den dåvarande Samhällsbyggnadsnämnden. De rekommendationer som lämnas i rapporten riktas dock till de organ som idag bär det formella ansvaret för respektive område.

2 **Bakgrund**

2.1 **Återvinning eller deponering**

2.1.1 **Anläggandet av industrimark**

2.1.2 Det granskade ärendet har sin grund i ett projekt som initierades 2015 med det uttalade målet att anlägga ny industrimark på de kommunägda fastigheterna Buagärde och Råssa. Metoden för att skapa den nya marken var att använda avfallsmassor som fyllnadsmaterial. Uppförandet av industrimark utgjorde därmed det anläggningsändamål som, enligt den anmälan som lämnades in, skulle legitimera användningen av avfallet som en återvinningsåtgärd snarare än deponering.³

2.1.3 **Etablering av återvinningsverksamhet**

2.1.4 På den mark som skulle skapas genom uppfyllnaden var avsikten att därefter bedriva en separat verksamhet för mellanlagring, sortering och återvinning av andra typer av avfall, såsom betong, asfalt och stubbar.⁴

2.1.5 Ovanstående upplägg skapade en avgörande juridisk skiljelinje som kommunen haft att hantera under hela ärendets gång: gränsdragningen mellan återvinning och deponering.

2.1.6 Återvinning för anläggningsändamål är en anmälningspliktig C-verksamhet. För att en verksamhet ska klassas som detta krävs enligt miljöbalken och rättspraxis att det finns ett verkligt behov av anläggningen och att avfallet kommer till nytta som ersättning för annat material. Det måste finnas ett *"självständigt syfte med användningen som går utöver enbart en strävan efter att göra sig av med det ingående materialet"*.

2.1.7 Deponering är däremot ett bortskaffande av avfall, där syftet primärt är att bli av med det

³ Miljö-2023-255-1

⁴ Miljö-2023-255

("kvittblivning"). En sådan verksamhet är i regel tillståndspliktig och omgärdas av betydligt strängare krav.

2.1.8 En korrekt och konsekvent hantering av denna gränsdragning har varit avgörande för ärendets rättssäkerhet.

2.2 Kommunens intention att skapa industrimark och etableringar (2015–2016)

2.2.1 Kommunens avsikt att omvandla det aktuella markområdet till industrimark är väldokumenterad och sträcker sig över flera år. Processen inleddes formellt våren 2015 då Fraktkedjan Väst Anläggning AB presenterade sina planer för kommunens politiker att etablera verksamhet på fastigheterna Buagärde 1:2, 1:9 och Råssa 1:1.⁵

2.2.2 Det uttalade syftet enligt Fraktkedjan Väst Anläggning AB var att *"ta tillvara på schaktmassor i regionen och förädla råmark till industritomter"*, en ambition som bekräftas i bolagets ansökan från april 2015⁶ och tillhörande presentation⁷. Ett positivt planbesked för samtliga tre fastigheter lämnades av Samhällsbyggnadsnämnden den 24 september 2015.⁸

2.2.3 Samhällsbyggnadsnämnden gav samtidigt Samhällsbyggnadsförvaltningen i uppdrag att *"ta fram en detaljplan för området Buagärde"* med syftet att *"skapa mark för industriverksamheter"*.⁹

2.2.4 Denna intention bekräftas i flera efterföljande handlingar:

- Översiktsplanen: I ett PM från Ramböll till kommunen 2018 framgår det att *"Området är i kommunens översiktsplan utpekad för framtida användning industri"*¹⁰
- Motiv för arrendeavtalet: I ett protokoll från Jävsnämnden 2019 konstateras att en *"viktig anledning till att Kommunen är intresserad av att ingå arrendeavtalet"* var just att marken skulle kunna ställas om till industrimark.¹¹
- Beslut på högsta nivå: Protokollet nämner även att Kommunfullmäktige hade fattat beslut kopplade till utvecklingen av området: *"Kommunfullmäktige har tagit beslut om att konkurrensutsätta anslutande entreprenad mot motorvägen och har då beställt en strukturskiss jämte underlag"*.¹²

2.2.5 Sammanfattningsvis visar underlaget på en tydlig och konsekvent politisk och

⁵ JN2019/3 § 7

⁶ 2015/266-7

⁷ Presentation, bilaga 2

⁸ SBN2015/266 § 153

⁹ SBN2015/266 § 153

¹⁰ JN 2018/36-13

¹¹ JN2019/3 § 7

¹² JN2019/3 § 7

administrativ vilja från kommunens sida att, med start 2015, initiera en process för att konvertera det aktuella området till industrimark.

2.2.6 **Massoptimering lämnar in två anmälningar**

2.2.7 Den 20 november 2015 lämnade Massoptimering in två anmälningsärenden till Nämnden som båda omfattade fastigheterna Buagärde 1:2, 1:9 och Råssa 1:11.¹³

- **Anmälan om avfall för anläggningsändamål:** För att på fastigheterna Buagärde 1:2 och 1:9 samt Råssa 1:11 anlägga en recyclinganläggning med tillfartsväg. Fastigheten Råssa 1:11 pekades ut som plats för den nya infarten från väg 1757. Anläggningen avsåg en yta om cirka 7 hektar och marken behövde fyllas upp och planas ut med cirka 120 000 m³ massor under en treårsperiod. Materialet för uppfyllnad skulle vara schaktmassor (jord och sten), betong utan armering och tegel.¹⁴
- **Anmälan om mellanlagring, sortering och bearbetning av avfall:** För att på fastigheterna Buagärde 1:2 och 1:9 ta emot schaktmassor, betong, tegel, asfalt, stubbar och ris för mellanlagring och bearbetning i syfte att återanvändas. Verksamheten skulle ta emot maximalt 70 000 ton material för bearbetning och därefter mellanlagra max 30 000 ton schaktmassor, betong, tegel, asfalt och liknande material.¹⁵

2.2.8 **Tidig medvetenhet om deponiklassificering**

2.2.9 I Samhällsbyggnadsförvaltningens tjänsteskrivelse, daterad 9 juli 2015, som låg till grund för det positiva planbeskedet, beskrevs den nödvändiga prövningen som "*en anmälan för upplag och för deponi av massor*".¹⁶ Detta indikerar att kommunens förvaltning redan från projektets start var medveten om att verksamheten kunde utgöra en deponi, trots att den senare kom att hanteras som en anmälan om återvinning.

2.2.10 Även sökanden/verksamhetsutövaren, Massoptimering, uttryckte en medvetenhet om att mer omfattande prövning kunde krävas. Både i den ursprungliga ansökan om att få förvärva delar av fastigheterna och i den tillhörande presentationen angavs att en förutsättning för projektet var "*att alla för verksamheten nödvändiga tillstånd beviljas*". Detta indikerar att även sökanden var införstådd med att processen kunde innebära en tillståndsprövning, inte bara en anmälan.

2.2.11 **Försiktighetsmått meddelades**

¹³ Miljö 2015:192:1, Miljö 2015:193:1

¹⁴ Miljö 2015:192:1

¹⁵ Miljö 2015:193:1

¹⁶ SBN2015/266-5

- 2.2.12 Samhällsbyggnadsnämnden godkände anmälningarna och meddelade försiktighetsmått för båda verksamheter den 30 juni 2016. Viktiga krav inkluderade att kringliggande bäckar inte fick grumlas så att 25 mg/l suspenderat material överskreds, att området skulle bommas för att hindra olaglig deponering och att det skulle finnas mottagningskontroll av samtliga massor.¹⁷
- 2.2.13 Verksamhetsutövaren kompletterade därefter sina tidigare ingivna anmälningar med att även omfatta hantering och användningen av avvattnad borrhax i konstruktionen för uppbyggnaden av verksamhetsytorna.¹⁸ Den 11 april 2017 godkände nämnden användningen av borrhax i uppbyggnaden av verksamhetsytorna.¹⁹ I december 2017 inkom en revidering avseende placeringen av dammar för avvattning av borrhax, då den ursprungliga platsen inte ansågs lämplig för infiltration. Den 19 januari 2018 godkände Samhällsbyggnadsnämnden den nya placeringen av dammar.²⁰

2.3 Detaljplaneprocessen avstannar

- 2.3.1 Trots det positiva planbeskedet 2015 och uppdraget att ta fram en detaljplan för området²¹, färdigställdes aldrig någon detaljplan för konvertering av området till industrimark.
- 2.3.2 Det positiva planbeskedet från 2015 utgjorde ett uttryck för kommunens avsikt att inleda en planprocess²², men ett sådant besked är enligt 5 kap. 5 § plan- och bygglagen inte juridiskt bindande. Detta förtydligades även i informationen till sökanden, där det uttryckligen angavs att "*Ett beslut om planbesked visar kommunens vilja för området. Ett positivt beslut är inte en garanti för att en detaljplan kommer att antas*".²³
- 2.3.3 I juni 2018 överlämnade konsultföretaget Ramböll en strukturskiss tillsammans med ett PM om geoteknik till kommunen. Av detta PM framgick att det behövdes vidare detaljplanering av området för att kunna använda det som industrimark.²⁴ Ramböll pekade på att följande utredningar krävdes:
- Naturvärdena behövde beskrivas närmare vid framtida planläggning
 - Geoteknisk utredning krävdes – torven skulle behöva avlägsnas för att undvika framtida sättningar
 - Vattenfrågorna och höjdsättningen behövde detaljstuderas

¹⁷ Miljö 2015:192:7, Miljö 2015:193:6

¹⁸ Miljö 2015–192:11–13

¹⁹ Miljö 2015–192:17

²⁰ Miljö-2017-268:1-3

²¹ SBN2015/266

²² SBN2015/266

²³ SBN2015/266

²⁴ JN 2018/36-13

- En förprojektering av områdets infrastruktur rekommenderades
- 2.3.4 De granskade underlaget innehåller inget formellt beslut om att avbryta eller skjuta upp detaljplanearbetet. År 2025 konstaterade Bygg- och miljönämnden att "*det inte finns något beslutat eller pågående uppdrag om detaljplanearbete*".²⁵
- 2.3.5 Avsaknaden av en beslutad detaljplan fick avgörande betydelse för bedömningen av om verksamheten hade ett självständigt syfte. Utan en lagakraftvunnen detaljplan som säkerställde den framtida industrianvändningen, bedömde Bygg- och miljönämnden att det inte fanns något "*säkerställt syfte med uppbyggnaden av en ny verksamhetsyta*"²⁶ – en bedömning med stöd i rättspraxis (MMD M 5683–24).

2.4 Något om ansvaret i avsaknad av beslutad detaljplan

2.4.1 Verksamhetsutövarens och Nämndens ansvar

- 2.4.2 Ansvaret att ta fram underlag för en tillståndsansökan vilar enligt miljöbalken på verksamhetsutövaren. I juni 2019 beslutade Jävsnämnden att överlämna tillsynen av ärendet till Länsstyrelsen. När Jävsnämnden och Länsstyrelsen 2019 konstaterade att verksamheten var tillståndspliktig eftersom den medförde "*mer än ringa risk för förorening*", var det bolagets skyldighet att ansöka om tillstånd.²⁷ Samhällsbyggnadsnämnden underlät trots denna vetskap att agera genom att förelägga bolaget att söka tillstånd eller förbjuda den otillåtna verksamheten.

2.4.3 Betydelsen av utebliven detaljplan

- 2.4.4 En avgörande förutsättning för projektet var att anlägga industrimark. Avsaknaden av en lagakraftvunnen detaljplan innebar dock att det saknades ett juridiskt "*säkerställt syfte med uppfyllnaden*".²⁸ Detta försvagade argumentet att det rörde sig om återvinning och stärkte i stället bedömningen att verksamheten utgjorde deponering, det vill säga kvittblivning av avfall.²⁹ Ansvaret för att driva detaljplaneprocessen låg på kommunen som planeringsmyndighet.

2.4.5 Konsekvenser av kommunens dubbla roller

- 2.4.6 Kommunens tidigare organisation, där Samhällsbyggnadsnämnden var både tillsynsmyndighet och fastighetsägare, skapade en intressekonflikt som stred mot

²⁵ BMN-2025-508 § 138

²⁶ BMN-2025-508 § 138

²⁷ JN2019/3 § 7

²⁸ BMN-2025-508 § 138

²⁹ JN2019/3 § 7

kommunallagen och underminerade tillsynens objektivitet (6 kap. 7 § Kommunallag).

2.5 Arrendeavtal och bolagsstruktur

2.5.1 Den 29 juni 2016 tecknades ett tioårigt arrendeavtal mellan Bollebygds kommun och **Fraktkedjan Väst Anläggning AB** (org.nr 556547–7204). Avtalet omfattade cirka 7 hektar och skulle löpa från och med den 1 juli 2016 till och med den 31 juni 2026 (notera att skrivningen i avtalet uppger den 31 juni – det ska vara den 30 juni). Enligt avtalet skulle arrendatorn "*för sin förvärvsverksamhet på arrendestället uppföra och bedriva en recyclinganläggning för schaktmassor, betong, tegel, asfalt, stubbar, ris och liknande material*".³⁰

2.5.2 Ett uttalat intresse från kommunens sida var att marken genom genomförandet skulle kunna ställas om till industrimark.³¹ Efter arrendetidens slut skulle vägen och den anlagda ytan tillfalla kommunen.³²

2.5.3 Den faktiska verksamheten bedrevs dock av Massoptimering Väst AB (org.nr 556974–6828) ett separat juridiskt subjekt som ägs till lika delar av Fraktkedjan AB (tidigare Fraktkedjan Väst Anläggning AB) och Massoptimering Sverige AB, se även figur 4 ovan.³³

2.6 Tillsyn och förbud (2018–2019)

2.6.1 **September 2018 - Första klagomålet:** Den 25 september 2018 inkom en anmälan om att en damm på en närliggande fastighet hade missfärgats. Det beskrevs även av anmälaren att det bland annat hade byggts en depå i anslutning till anmälarens mark varpå det hade tippats och grävts ner asfaltskakor, betong med armering kvar samt lera och sten.³⁴ Vid inspektion noterades att dammens vatten var helt grått och att stora mängder flytande lermassor deponerats på anläggningen.³⁵

2.6.2 Det framkom att CleanPipe på uppdrag av verksamhetsutövaren hade kört 900 ton borrsламvatten från PEABs bygge i Olskroken till Buagärde.³⁶ Mycket finsediment hamnade i intilliggande skog och myrmark. Vid inspektioner den 25 och 27 september 2018 konstaterades att finmaterial hade flödat ut över hela området och ut i naturen och närliggande bäck.³⁷

2.6.3 Ett **muntligt beslut förmedlades vid tillsynen den 27 september** att flytande och blöta

³⁰ Miljö-2015-192:22

³¹ JN 2019/3 § 7 Sammanträdesprotokoll

³² SBN 2016/202-1, Tjänsteskrivelse

³³ Sammanträdesprotokoll, BMN, 2025-11-10, § 138

³⁴ Miljö- 2018-296:1

³⁵ Miljö-2018-296:9

³⁶ Miljö-2018-296:12

³⁷ Miljö-2018-296:9

massor tills vidare inte fick deponeras på området. Därtill återkallades den del av anmälan som avsåg möjligheten att avlämna massor kvällar och nätter. Skälet var enligt miljöinspektören att det inte gick att ha en effektiv kontroll av eventuell grumling med anledning av mottagandet kvällar och nätter. Även mottagningskontrollen är svårare att genomföra kvällar och nätter enligt inspektören.³⁸ Den 28 september 2018 gjordes en **åtalsanmälan för misstänkt miljöbrott**.³⁹ Förundersökningen lades sedermera ner den 12 juni 2020.⁴⁰

2.6.4 **December 2018 - Jävsnämndens första förbud:** Den 17 december 2018 beslutade Jävsnämndens presidium om omfattande förbud på samtliga tre fastigheter (Buagärde 1:2, 1:9 och Råssa 1:11)

- Förbud mot att använda avfall för anläggningsändamål för att bygga etapp 4
- **Förbud mot att framöver använda lera, kvicklera och siltjord** som avfall för anläggningsändamål på grund av hög risk för grumling
- Stopp för mottagande av avfall för anläggningsändamål fram till dess att vissa försiktighetsmått utförts
- Förbudet skulle gälla omedelbart

2.6.5 Försiktighetsmåttan inkluderade krav på ordentlig sedimentationsdamm, beläggning av skogsväg, borttagning av grus från bäck, och att områdets stabilitet skulle beräknas fackmannamässigt.⁴¹

2.6.6 **Mars 2019 - Totalt förbud:** Den 25 mars 2019 beslutade Jävsnämnden att helt förbjuda användning av avfall för anläggningsändamål på fastigheterna Buagärde 1:2, 1:9 samt Råssa 1:11. Verksamheten bedömdes medföra **mer än ringa risk** för förorening och var därför tillståndspliktig. Syftet med verksamheten bedömdes även vara oklart, varför den kunde utgöra en otillåten deponi.⁴²

2.6.7 Jävsnämnden konstaterade att stora mängder ej packningsbar lera (> 60 %) deponerats och att det fanns risk för framtida skred och sättningar som inte utretts fackmannamässigt. Jävsnämnden noterade också en betydande diskrepans mellan Massoptimerings uppgift om 61 035 m³ tillförda massor och Rambölls inmätning som

³⁸ Miljö-2018-296:9

³⁹ Miljö-2018-296:6

⁴⁰ Miljö-2018-296:15

⁴¹ JN-2018-12, JN 2018/36

⁴² JN2019/3 § 7

visade cirka 135 000 m³.⁴³

2.7 Begäran om ett överlämnande av tillsynen till Länsstyrelsen

2.7.1 I juni 2019 beslutade Jävsnämnden att överlämna tillsynen av ärendet till Länsstyrelsen. Som skäl angavs ärendets komplexitet, jävsituationen (då kommunen är markägare) och att kommunen saknade jämförbara tillsynsobjekt. Länsstyrelsen avslag dock begäran i november 2019 med motiveringen att det inte förelåg särskilda skäl för ett övertagande och att tillsynen av en otillåten verksamhet åligger kommunen. I Länsstyrelsens beslut framgår att genom utökning av verksamheten bedrivs en olaglig miljöfarlig verksamhet och kommunen har som tillsynsmyndighet ansvar att förbjuda den tillståndspliktiga delen av verksamheten samt göra en åtalsanmälan.⁴⁴

2.8 Uppbyggnad av etapp 1 och 3 och återstart (2020–2023)

2.8.1 I oktober 2019 framgår att vid inspektion uppges att det *”ser mycket bättre ut på anläggningen nu”*. På anläggningen noterades ett par hål i området. Massoptimering framförde den 31 oktober 2019 att de önskade få en dialog med kommunen för att färdigställa etapp 1 och 3. Skälet för detta var att det övre området inte var färdifyllt utan det området behöver fyllas ut för att få en färdig och fast yta som binder ihop det övre området samt får möjlighet att nyttja den ytan fullt ut.⁴⁵

2.8.2 **Februari 2020 - Tillåtelse att fylla klart:** Den 25 februari 2020 beslutade Jävsnämnden att Massoptimering fick fylla ut kvarvarande yta inom etapp 1 och 3 med jungfrulig friktionsjord från närområdet med föroreningshalter under **mindre än ringa risk** (MÄRR) Det handlade om 4 700 m³ på övre plan och 1 700 m³ på nedre plan. I beslutet framgick att ingen lera fick tas emot.⁴⁶

2.8.3 **Mars 2020 - Uppdaterade försiktighetsmått för recycling:** Den 31 mars 2020 meddelade Samhällsbyggnadsnämnden nya försiktighetsmått för recyclingverksamheten. Viktigt var kravet att Massoptimering skulle kunna visa att mottaget material omsätts och inte lagras för länge inom anläggningen.⁴⁷

2.8.4 **2020–2023 - Löpande tillsyn:** Under denna period genomfördes regelbunden tillsyn med inspektioner.⁴⁸ Den 22 februari 2023 meddelade företaget att uppbyggnaden var färdig.⁴⁹

⁴³ JN2019/3 § 7

⁴⁴ JN-2019-41:1-2

⁴⁵ JN2020/2 § 1

⁴⁶ JN2020/2 § 1

⁴⁷ Miljö-2020-160, SBN M MilDel-2020-75

⁴⁸ Miljö-2021-282:1, Miljö-2023-334:2

⁴⁹ Sammanträdesprotokoll, BMN, 2025-11-10, § 138

2.9 Ny anmälan om etapp 4, godkännande och nya klagomål (2023–2025)

2.9.1 **Maj 2023 - Anmälan om "Västra ytan"**: Den 4 maj 2023 inkom Massoptimering med en ny anmälan avseende fastigheterna Buagärde 1:2 och 1:9 om att bygga ut den sista delen, kallad "Västra ytan" på cirka 1,3 hektar. Materialet som skulle användas var jord, sten, **lera**, betong och tegel samt asfalt i ytskiktet. Totalt skulle cirka 85 000 ton (49 400 m³) massor tillföras.⁵⁰

2.9.2 **Oktober 2023 - Godkännande av anmälan**: Den 31 oktober 2023 godkände Samhällsbyggnadsnämnden anmälan och meddelade försiktighetsmått. I punkt 3 i beslutet angavs uttryckligen: "*Som mest får totalt 85 000 ton schaktmassor, bestående av jord, sten, lera, tegel, betong och asfalt användas*".⁵¹

2.9.3 **2024/2025 - Nya klagomål och oanmäld inspektion**: Under 2024 och 2025 inkom en rad nya klagomål.⁵²

2.9.4 Granskning av tillsynen (2025)

2.9.5 Den 6 mars 2025 uppmärksammade en politiker i Bollebygds kommun förvaltningen på att "*bråte*" tippats på fastigheten och att vattendrag kunde ha grumlats. En politiker ställde även frågan till förvaltningen om provtagning skett och dokumentation lämnats in i enlighet med beslutet för den anmälda verksamheten. Förvaltningen har i e-postmeddelande av den 7 mars redogjort för sin tillsynsverksamhet som bedrivs och skickat över de handlingar som efterfrågats.⁵³

2.9.6 Den 1 juli 2025 inkom ett nytt klagomål om att förorenade massor regelbundet kördes till område.⁵⁴ Den 29 juli 2025 genomförde tillsynsmyndigheten en inspektion på området för att följa upp klagomålet och den 12 augusti 2025 genomfördes en uppföljande inspektion.⁵⁵

2.9.7 Vid en oanmäld inspektion den 8 september 2025 konstaterades att "**mycket blöta lermassor**" kördes in och tippades direkt från lastbilar ner i slänten. Leran var mycket blöt och i vissa fall nästan rinnande.⁵⁶

2.9.8 **November 2025 - Nytt förbud**: Den 10 november 2025 beslutade Bygg- och miljönämnden att återigen förbjuda användning av avfall för anläggningsändamål. Nämnden bedömde att återvinningsverksamheten varit vilande under 2024 och att

⁵⁰ Miljö 2023/255:1

⁵¹ Miljö-2023-255, SBN M MilDel-2023-261

⁵² BMN-2024-1281

⁵³ BMN-2025-215

⁵⁴ BMN-2025-508:1

⁵⁵ BMN-2025-508:5

⁵⁶ BMN-2025-508

arrendeavtalet löper ut 2026, varför ett självständigt syfte saknades. Verksamheten bedömdes utgöra en otillåten deponi.⁵⁷

2.9.9 Därutöver angavs följande skäl:

- a) Otillåtna och olämpliga massor: Användningen av blöta lermassor bröt mot tidigare förbud och ansågs tekniskt olämpligt för ändamålet.
- b) Miljörisker och bristande egenkontroll: Oaktsam hantering av asfalt och bristfällig kontroll av inkommande massor visade på allvarliga brister i egenkontrollen och utgjorde en risk för miljön.⁵⁸

2.9.10 Massoptimering överklagade beslutet den 11 december 2025 och uppgav att kommunen hade sagt upp arrendeavtalet.⁵⁹

2.10 En inkonsekvent avgränsning av verksamhetsområdet i senare tillsyn

2.10.1 En iakttagelse i ärendet är att nämndens senare tillsynsbeslut har avgränsats på ett annat sätt än de ursprungliga. Som nämnts ovan omfattade de förbud som Jävsnämnden meddelade 2018 och 2019 uttryckligen samtliga tre fastigheter Buagärde 1:2, 1:9 samt Råssa 1:11.⁶⁰ Även bolagets egna rapporter och kontrollprogram har konsekvent behandlat de tre fastigheterna som en enhet.

2.10.2 I kontrast till detta omfattar det förbud som Bygg- och miljönämnden meddelade i november 2025 endast fastigheterna Buagärde 1:2 och 1:9.⁶¹ Fastigheten Råssa 1:11, som utgör infart och bevisligen har använts för mottagning av massor, inklusive "*blöta schaktmassor*", betong och ris undantas från förbudet.⁶²

2.10.3 Denna snävare avgränsning förefaller ha sin grund i att förbudet var en direkt följd av en ny anmälan från 2023 som endast avsåg en yta på Buagärde-fastigheterna.⁶³ Nämnden har därmed i sin handläggning från 2023 och framåt avgränsat sin tillsyn till de fastigheter som bolaget självt angav i sin anmälan. Detta skapar ett potentiellt kryphål och strider mot principen om att en verksamhet med tekniskt och geografiskt samband bör prövas och regleras som en enhet för att undvika en oönskad uppdelning av tillsynen (jfr MÖD 2002:70 och MÖD M 1375–19).

3 Rättslig ram och styrning

⁵⁷ Sammanträdesprotokoll, BMN, 2025-11-10, § 138

⁵⁸ BMN-2025-508:41

⁵⁹ BMN-2025-508:48

⁶⁰ JN 2018/36, JN-2018-12, JN2019/3 § 7

⁶¹ Sammanträdesprotokoll, BMN, 2025-11-10, § 138

⁶² Miljö-2018-299, Miljö-2019-635

⁶³ Miljö-2023-255, SBN M MilDel-2023-261

3.1 Lagar, förordningar och kommunala styrdokument

3.1.1 I detta kapitel ges en översiktlig redogörelse för de lagar, förordningar och kommunala styrdokument som utgör den rättsliga ramen för granskningen. Kapitlet syftar till att beskriva det regelverk inom vilket nämndens tillsyn och kommunens agerande som fastighetsägare ska bedömas.

3.2 Kommunens dubbla roller

3.2.1 En central aspekt i detta ärende är Bollebygds kommuns dubbla roller: dels som offentlig myndighetsutövare med ansvar för miljötillsyn, dels som civilrättslig part i egenskap av fastighetsägare och arrendegivare. Dessa roller styrs av olika regelverk och har olika syften, vilket skapar en potentiell intressekonflikt som kommunen måste hantera.

1. **Som tillsynsmyndighet** styrs Nämndens agerande av **miljöbalken** och tillhörande förordningar. Målet är att skydda människors hälsa och miljön. Agerandet ska präglas av objektivitet och saklighet enligt förvaltningslagen.
2. **Som fastighetsägare** agerar kommunen som part i ett civilrättsligt arrendeavtal. Agerandet styrs då av avtalsrättsliga principer, men även som avtalspart måste kommunen följa de grundläggande kraven i **kommunallagen** och **förvaltningslagen**, såsom saklighetskravet.

3.2.2 Denna dubbla roll har i ärendet lett till situationer där gränsen mellan myndighetsutövning och fastighetsägarintressen blivit otydlig, vilket bland annat framgår av intern kommunikation och motiveringar i beslut.

3.3 Nämnden i rollen som tillsynsmyndighet

3.3.1 Tillsynsansvar enligt miljöbalken

3.3.2 Enligt 26 kap. 3 § miljöbalken ("MB") utövar varje kommun, genom den nämnd som fullmäktige bestämmer, tillsyn över miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap. MB. Detta gäller för verksamheter som inte kräver tillstånd, såsom anmälningsskyldiga C-verksamheter. Verksamheten på Buagärde har hanterats som en sådan anmälningsskyldig verksamhet.

3.3.3 Tillsynens syfte är att säkerställa att miljöbalkens mål uppnås. Detta innefattar att på eget initiativ eller efter anmälan kontrollera att lagstiftningen följs och att vidta nödvändiga åtgärder för att åstadkomma rättelse.

3.3.4 Planering och resurser för tillsyn

3.3.5 Enligt **miljötillsynsförordningen (2011:13)** ska tillsynsmyndigheten systematiskt planera

och följa upp sin verksamhet. Detta ska ske genom:

1. En **behovsutredning** som gör en samlad bedömning av tillsynsbehovet
2. Ett **register** över tillsynsobjekt som kräver återkommande tillsyn.
3. En årlig **tillsynsplan** som grundas på behovsutredningen och registret.

(1) Särskilt om behovsutredningarna

3.3.6 Samhällsbyggnadsförvaltningen har, vad avser denna granskning, under aktuell period (2016 – 2025) löpande upprättat behovsutredningar och tillsynsplaner. Av behovsutredningarna framgår att resursbrist är en återkommande fråga som lyfts under åren 2016 – 2025.

3.3.7 Behovsutredningar visar på en betydande och återkommande diskrepans mellan det bedömda tillsynsbehovet och de faktiskt allokerade resurserna.

1. I **Behovsutredning 2016–2018** framgår en stor differens mellan planerad tid och bedömt behov inom flera områden, särskilt för enskilda avlopp (2072 timmar) och miljöfarlig verksamhet (287 timmar). Här kan särskilt noteras att bygg- och miljöenheten tvingades prioritera mellan arbetsuppgifter och ha begränsad tid för att säkerställa kvalitén i arbetet, se Behovsutredning och tillsynsplan för 2017–2019.
2. **Verksamhetsplanen för 2025** konstaterar att "*det finns en tillsynsskuld som är svår att hantera på kort sikt utan resursförstärkning*"⁶⁴ och att de personella resurserna påverkar nämndens möjlighet att klara tillsynsuppdraget.

3.3.8 Av behovsutredning för perioden 2026 – 2028 framgår att inom området förorenade områden behöver kompetensen stärkas framåt.

3.3.9 Av den dokumenterade resursbrist som redogörs för ovan utgör denna en kritisk förutsättning för att förstå de brister i hanteringen som granskningen belyser.

(2) Särskilt om register

3.3.10 Kommunen har ett register över objekt med återkommande tillsynsåtgärder i vilket Massoptimerings verksamhet ingår.

(3) Särskilt om tillsynsplan

3.3.11 Nämnden har årligen upprättat en tillsynsplan och för vissa år har dessa ingått i

⁶⁴ Verksamhetsplan 2025, Bygg och Miljönämnden

kommunens behovsutredningar.

3.3.12 **Tillsynsmyndighetens befogenheter**

3.3.13 För att upprätthålla miljöbalkens bestämmelser har nämnden flera verktyg till sitt förfogande enligt 26 kap. MB:

1. **Förelägganden och förbud:** Nämnden får besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att regelverket ska följas (26 kap. 9 § MB). Sådana beslut har fattats vid flera tillfällen i ärendet, exempelvis förbud mot att använda lera och hantera blöta massor. Besluten får inte vara mer ingripande än nödvändigt.
2. **Vite:** Förelägganden och förbud kan förenas med vite för att skapa incitament för efterlevnad (26 kap. 14 § MB).
3. **Omedelbar verkan:** Nämnden kan besluta att ett föreläggande eller förbud ska gälla omedelbart, även om det överklagas (26 kap. 26 § MB).
4. **Verkställighet:** Enligt 26 kap. 17 § MB får kronofogdemyndigheten efter ansökan verkställa beslut som inte blir åtlytt.
5. **Tillträde:** En myndighet har enligt 28 kap. 1 § MB rätt att få tillträde till fastigheter och där utföra undersökningar och andra åtgärder för att fullgöra uppgifter enligt miljöbalken. Åtgärder enligt 28 kap. 1–5 §§ ska enligt 28 kap. 6 § utföras så att minsta skada och intrång orsakas.
6. **Anmälan om brott:** Vid misstanke om miljöbrott är nämnden skyldig att anmäla detta till polis eller åklagare (26 kap. 2 § MB). En sådan anmälan gjordes i ärendet 2018 efter att borrhslam dumpats på området.⁶⁵ En anmälan gjordes även år 2025.⁶⁶

3.4 **Verksamhetsutövarens ansvar**

3.4.1 **Allmänna hänsynsregler**

3.4.2 Ansvaret för att följa miljölagstiftningen vilar på verksamhetsutövaren. Detta ansvar grundas i de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB, som bland annat innefattar:

1. **Kunskapskravet (2 kap. 2 §):** Verksamhetsutövaren ska skaffa den kunskap som behövs för att skydda hälsa och miljö.
2. **Försiktighetsprincipen (2 kap. 3 §):** Skyddsåtgärder och försiktighetsmått ska vidtas

⁶⁵ Miljö-2018-296:6

⁶⁶ BMN-2025-508:14

så snart det finns skäl att anta att en verksamhet kan medföra skada eller olägenhet.

3. **Rimlighetsavvägning (2 kap. 7 §):** Kraven på åtgärder gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem, där nyttan av åtgärderna vägs mot kostnaderna.

3.4.3 Egenkontroll

3.4.4 En central del av ansvaret är att bedriva **egenkontroll**. Verksamhetsutövaren ska fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att förebygga negativ påverkan (26 kap. 19 § MB). För anmälningspliktiga C-verksamheter preciseras kraven i **förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll**. Detta innefattar bland annat att det ska finnas en fastställd ansvarsfördelning samt rutiner för kontroll och underhåll. Brister i egenkontrollen har varit en återkommande anmärkning i tillsynen av verksamheten.⁶⁷

3.4.5 Prövning av miljöfarlig verksamhet

3.4.6 **Miljöprövningsförordningen (2013:251)** klassificerar verksamheter baserat på deras miljöpåverkan. Gränsdragningen mellan anmälnings- och tillståndsplikt har varit en central fråga i ärendet:

1. **Anmälningsplikt (C-verksamhet):** Gäller för återvinning av icke-farligt avfall för anläggningsändamål där föroreningsrisken bedöms som **ringa** (verksamhetskod 90.141)
2. **Tillståndsplikt (B-verksamhet):** Gäller om föroreningsrisken bedöms vara **mer än ringa** (verksamhetskod 90.131). Det gäller även för deponering av icke-farligt avfall (verksamhetskod 90.310).

3.5 Ansvar för otillåten deponering och förorenad mark

3.5.1 Gränsdragningen mellan återvinning och deponering

3.5.2 En central fråga i ärenden som rör användning av avfallsmassor för att anlägga mark är gränsdragningen mellan återvinning och deponering. För att en åtgärd ska klassas som återvinning för anläggningsändamål krävs enligt praxis att det finns ett verkligt behov av anläggningen och att avfallet ersätter ett annat material som annars skulle ha använts (se exempelvis MÖD M 11887–19). Om syftet primärt är att bli av med avfallet (s.k. "kvittblivning"), eller om avfallet är olämpligt, betraktas åtgärden som bortskaffande (deponering) (MÖD M 36–19). Deponering är i sin tur en tillståndspliktig verksamhet med

⁶⁷ Miljö-2018-66:11, BMN-2025-311:1

betydligt strängare krav (29 kap. 34 § Miljöprövningsförordning).

3.5.3 Om en verksamhetsutövare uttrycker att en anläggning inte skulle färdigställas, dvs. den skulle inte etablerats överhuvudtaget utan tillgång till avfallsmassor, talar det starkt för att det saknas ett självständigt syfte och att det därmed rör sig om deponering⁶⁸.

3.5.4 Ovanstående resonemang bygger på den rättspraxis som utvecklats för att skilja verklig återvinning från bortskaffande av avfall, s.k. "kvittblivning". Om en anläggning endast uppförs för att det finns tillgång till avfallsmassor, anses det primära målet vara att bli av med avfallet. För att en åtgärd ska klassas som återvinning krävs i stället att det finns ett verkligt behov av anläggningen som är så starkt att den skulle ha byggts även med andra, icke-avfallsbaserade material⁶⁹. Denna princip är avgörande för att upprätthålla avfallshierarkin, där återvinning är högt prioriterat medan bortskaffande (deponering) ska undvikas (15 kap. 10 § MB).

3.5.5 **Ansvar för avhjälpande**

3.5.6 Om en otillåten deponering leder till en föroreningsskada regleras ansvaret för avhjälpande i 10 kap. miljöbalken. Huvudregeln är att den som bedrivit verksamheten (verksamhetsutövaren) är primärt ansvarig (10 kap. 2 § MB). I andra hand, om ingen verksamhetsutövare kan bära kostnaden, kan ansvaret övergå till den som förvärvat fastigheten med kännedom (eller borde haft kännedom) om föroreningen (10 kap. 3 § MB).

3.5.7 **Fastighetsägarens ansvar som verksamhetsutövare och "förvaringsfallet"**

3.5.8 Förvaring av avfall på ett sätt som kan medföra förorening av mark eller vatten kan utgöra ett miljöbrott enligt 29 kap. 1 § miljöbalken. En fastighetsägares straffrättsliga ansvar kan i detta sammanhang uppstå genom underlåtenhet att agera. Genom sin rådgighet över fastigheten kan ägaren anses ha en särskild ställning som medför en skyldighet att förhindra eller avbryta en pågående miljöfarlig förvaring på sin mark/fastighet, en så kallad garantställning.

3.5.9 Detta ansvar grundar sig i att fastighetsägaren bedriver eller låter bedriva den skadegörande verksamheten. Enligt förarbetena till miljöbalken omfattar begreppet "*användning av mark*" även sådana fall där någon förvarar avfall på sin fastighet, även om det är någon annan som har genererat avfallet och placerat det där.

3.6 **Hantering av jäv och intressekonflikter**

⁶⁸ BMN-2025-508

⁶⁹ BMN-2025-508

- 3.6.1 Enligt 6 kap. 28 § kommunallagen får en förtroendevald inte handlägga ärenden som rör honom eller henne själv eller närstående, eller där det finns omständigheter som kan rubba förtroendet för opartiskheten. När kommunen är både fastighetsägare och samtidigt tillsynsmyndighet uppstår en jävslignande situation.
- 3.6.2 I det aktuella fallet så försökte kommunen överlämna ärendet till Länsstyrelsen med hänvisning till jävssituationen, men Länsstyrelsen återlämnade ärendet med motiveringen att det inte förelåg särskilda skäl för ett övertagande och att ansvaret för tillsyn över en otillåten verksamhet kvarstod hos kommunen.⁷⁰ I ett förtydligande till verksamhetsutövaren har det även påpekats att ett beslut från tillsynsmyndigheten inte är ett ställningstagande från kommunen som markägare.⁷¹

3.7 Rättsliga ramar för kommunal styrning och ansvar

- 3.7.1 Kommunens verksamhet styrs genom framför allt kommunallagen och av ett flertal grundläggande principer och bestämmelser som tillsammans utgör ramverket för det politiska ansvaret. Detta inkluderar ansvaret för organisationens utformning, resurstilldelning och interna kontroll.
- 3.7.2 **Grundläggande principer för offentlig maktutövning**
- 3.7.3 Regeringsformen fastslår att förvaltningsmyndigheter, vilket inkluderar kommunala nämnder, i sin verksamhet ska iaktta saklighet och opartiskhet. Dessa grundprinciper är fundamentala för att upprätthålla medborgarnas förtroende för den offentliga förvaltningen.
- 3.7.4 **Kommunfullmäktiges övergripande ansvar**
- 3.7.5 Kommunfullmäktige är kommunens högsta beslutande organ och har det yttersta ansvaret för kommunens organisation och verksamhet. Detta ansvar innefattar bland annat att:
- **Besluta om organisation och verksamhetsformer:** Fullmäktige beslutar om nämndernas organisation, vilket inkluderar att se till att den är ändamålsenlig och inte skapar olämpliga intressekonflikter.
 - **Besluta om budget och resurser:** Fullmäktige fastställer budgeten och har därmed ansvaret för att tilldela nämnderna tillräckliga resurser för att de ska kunna fullgöra sina lagstadgade uppgifter.

⁷⁰ JN-2019-41:1-2

⁷¹ JN-2020-7:6

3.7.6 **Nämndernas ansvar för verksamhet och kontroll**

3.7.7 Varje nämnd har ett eget ansvar för sitt verksamhetsområde. Enligt kommunallagen ska nämnderna säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande lagar och de mål som fullmäktige har bestämt. I detta ansvar ingår en uttrycklig skyldighet att se till att den **interna kontrollen är tillräcklig** (Prop. 1998/99:66, s. 58, 97). Detta ansvar för intern kontroll är inte revisorernas, utan vilar på nämnden själv. Syftet med den interna kontrollen är att säkra en effektiv förvaltning och undvika att allvarliga fel begås i verksamheten.

3.7.8 **Förbud mot sammanblandning av roller (jäv)**

3.7.9 För att garantera objektivitet och opartiskhet finns strikta regler mot jäv. En central bestämmelse, som är direkt relevant för denna granskning, är förbudet mot att en förtroendevald eller anställd deltar i handläggningen av ett ärende som rör **tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han eller hon själv är knuten till** (Prop. 2002/03:54, s. 10, 27). Denna regel infördes för att tydliggöra det olämpliga i att samma person hanterar både drift- och tillsynsfrågor (Prop. 2002/03:54, s. 17). Utöver detta personliga jäv finns även ett organisatoriskt förbud som säger att en nämnd inte får utöva tillsyn över verksamhet som nämnden själv bedriver (Prop. 2002/03:54, s. 13).

3.7.10 **Revisionen som kontrollinstrument**

3.7.11 Den kommunala revisionen är fullmäktiges oberoende kontrollorgan. Revisorerna ska årligen granska all verksamhet och pröva om den sköts på ett ändamålsenligt och ekonomiskt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen inom nämnderna är tillräcklig (12 kap. 1 § Kommunallag). Genom revisionsberättelsen, där revisorerna kan rikta anmärkningar och av- eller tillstyrka ansvarsfrihet, får fullmäktige ett underlag för att utkräva ansvar av de förtroendevalda (HFD 2016 ref. 72) (RÅ 1999 ref. 5).

4 Iakttagelser rörande verksamheten – underlag för kommunens tillsyn

4.1 Analys av verksamhetsutövarens agerande och ansvar

4.1.1 Enligt miljöbalkens grundläggande principer vilar det primära ansvaret för att följa lagstiftningen, ha nödvändig kunskap och vidta försiktighetsåtgärder på verksamhetsutövaren. Även om kommunens tillsyn kan ha brustit, befriar det inte verksamhetsutövaren från ett sådant ansvar. Granskningen avser inte att utreda verksamhetsutövarens agerande.

5 Analys av Nämndens ärendehantering

5.1 Inledande hantering av anmälningarna (2015–2016)

- 5.1.1 När vi nämner Nämnden avses: Samhällsbyggnadsnämnden, Jävsnämnden, samt även Bygg- och miljönämnden.
- 5.1.2 Samhällsbyggnadsnämnden godkände båda anmälningarna och meddelade försiktighetsmått.⁷² Vid bedömningen beaktades att anläggningen skulle byggas under relativt kort tid (tre år) och att det fanns ett framtida syfte med anläggningen (omställning till industrimark).⁷³
- 5.1.3 Av anmälan framgick att materialet skulle vara jord och sten, betong, tegel, det vill säga stabila material. Marken i det aktuella området utgörs av berg med ett tunt lager av morän.⁷⁴
- 5.1.4 **Identifierade brister:** Den inledande handläggningen utgick från att verksamheten skulle bedrivas enligt anmälan, men det saknades tillräckliga mekanismer för att säkerställa att detta faktiskt skedde. Samhällsbyggnadsnämnden har sannolikt underskattat komplexiteten i att bedriva både anläggningsarbete och recyclingverksamhet samtidigt. Risken för att anmälningspliktig verksamhet skulle övergå till tillståndspliktig verksamhet bedömdes inte tillräckligt ingående.
- 5.1.5 **Rekommendation för framtida hantering:** Vid anmälningar om användning av avfall för anläggningsändamål bör nämnden/tillsynsmyndigheten:
- Kräva detaljerad specifikation av vilka materialtyper som får användas
 - Tydligt ange att användning av andra materialtyper än angivna kräver ny anmälan
 - Vid bedömningen överväga om verksamheten riskerar att övergå från en anmälningspliktig- till en tillståndspliktig verksamhet
 - Säkerställa en aktiv uppföljning av den löpande rapporteringen. När rapporter visar på återkommande eller allvarliga brister i en verksamhets egenkontroll, bör tillsynsmyndigheten skyndsamt vidta kraftfullare åtgärder än att enbart fortsätta begära in rapporter

5.2 Reaktion på klagomål och utsläpp (2018)

⁷² 2015:192:7, 2015:193:6

⁷³ JN201/3 § 7

⁷⁴ Miljö 2015:192:1, Miljö 2015:193:1

5.2.1 Tillsynsmyndigheten, dvs. dåvarande Samhällsbyggnadsnämnden agerade snabbt när klagomålet inkom i september 2018. Tillsynsmyndigheten genomförde omedelbar inspektion samma dag, provtog vatten, och meddelade ett muntligt beslut om att stoppa deponering av flytande massor. Den 28 september 2018 gjordes även en åtalsanmälan.⁷⁵

5.2.2 Trots det muntliga beslutet fortsatte flytande massor att deponeras. Vid inspektion den 4 december 2018 noterades att dikena runt området var fulla med grumligt vatten och att det läckte ut grumligt vatten från området.⁷⁶

5.2.3 **Identifierade brister:**

- Förelägganden förenades inte med vite trots upprepade överträdelser
- Ingen verkställighetsansökan gjordes när beslut inte följdes
- Tillsynsmyndigheten vidtog inte egna åtgärder enligt 28 kap. MB trots pågående miljöpåverkan
- Material som skulle ha avlägsnats från bäck fanns kvar trots uppgifter från verksamhetsutövaren om att åtgärden var vidtagen.⁷⁷

5.2.4 **Rekommendationer för framtida hantering:**

- När verksamhetsutövare inte följer förelägganden bör tillsynsmyndigheten systematiskt använda vitesföreläggande enligt 26 kap. 14 § MB
- Vid fortsatt bristande efterlevnad bör verkställighet sökas enligt 26 kap. 17 § MB
- Vid akut miljöpåverkan, särskilt när det berör vattendrag med höga naturvärden, bör tillsynsmyndigheten överväga att själv vidta åtgärder enligt 28 kap. 1 § MB och 28 kap. 3 § MB, samt vid behov begära polishjälp för tillträde enligt 28 kap. 8 § MB och 28 kap. 10 § MB

5.3 **Hantering av jävsituationen**

5.3.1 När konflikten mellan kommunens roller blev uppenbar **hanterades ärendet av Jävsnämnden från december 2018**.⁷⁸ Skälet var att Samhällsbyggnadsnämnden hanterade tillsynen för verksamheten såväl som fastighetsrelaterade frågor kopplade direkt till kommunens ägande av de tre fastigheterna.

⁷⁵ Miljö- 2018-296

⁷⁶ JN 2018:36, JN-2018-12

⁷⁷ JN 2018:36, JN-2018-12

⁷⁸ JN-2018-36

- 5.3.2 Med anledning av den intressekonflikt som rådde beslutade Jävsnämnden att den 28 juni 2019 överlämna ärendet till Länsstyrelsen med hänvisning till att kommunen inte tagit över B-tillsynen, hade inga jämförbara objekt, och att jävssituationen var delikat då tjänstemän som handlägger ärendet arbetar på samma förvaltning som de som ansvarar för fastigheten.⁷⁹
- 5.3.3 Länsstyrelsen återlämnade dock ärendet den 21 november 2019 med bedömningen att tillsynsansvaret för en otillåten verksamhet kvarstod hos kommunen. Av Länsstyrelsens beslut framgår följande hänvisning under rubriken "information": "För att undvika jäv och otillbörlig påverkan på tjänstemän kan ni ta hjälp av en annan kommun. Enligt kommunallagen 9 kap 37 § finns det möjlighet till avtalssamverkan med andra kommuner.". Därtill framgår av kommunikering mellan kommunen och Länsstyrelsen att Länsstyrelsen framförde en rad frågeställningar som kommunen kunde ha som utgångspunkt för den fortsatta handläggningen. Bland annat ställde Länsstyrelsen en fråga som kan tolkas som en implicit rekommendation: "**Behöver föreläggandet kopplas ihop med ett vite?**".⁸⁰
- 5.3.4 Att Länsstyrelsen avvisade överlämnandet innebar att kommunen var "fast" med tillsynsansvaret och därmed hade ett ännu större ansvar att hantera intressekonflikten internt på ett korrekt sätt, vilket inte skedde i tillräcklig utsträckning.
- 5.3.5 **Identifierade brister:**
- Kommunen var medveten om den problematiska intressekonflikten redan 2019, inklusive risken att behöva förelägga sig själv om kostsamma åtgärder
 - Organisatoriska åtgärder för att separera rollerna inom förvaltningen vidtogs inte förrän 1 januari 2024
 - Länsstyrelsens implicita rekommendation om vite ignorerades - trots att en överordnad myndighet signalerade att starkare verkställighetsverktyg behövdes, fortsatte dåvarande Jävsnämnden och därefter Samhällsbyggnadsnämnden att meddela förelägganden utan vite under både 2019, 2020 och i senare ärenden
- 5.3.6 **Rekommendationer för framtida hantering:**
- Bygg- och miljönämnden rekommenderas att införa en rutin för att proaktivt identifiera och dokumentera potentiella intressekonflikter i ett tidigt skede av ett ärende, särskilt när kommunen har dubbla roller som i detta fall.

⁷⁹ JN-2019-41:1

⁸⁰ JN-2019-41:1-2

- När en intressekonflikt identifieras, ska nämnden tydligt separera handläggningen av tillsynsfrågor från fastighetsägarfrågor, helst genom att olika handläggare och chefer ansvarar för respektive roll. Detta är i linje med den bedömning Jävsnämnden själv gjort.⁸¹
- Om en tydlig organisatorisk separation inte är möjlig, bör nämnden överväga att anlita extern juridisk expertis för att säkerställa en objektiv hantering, i enlighet med Länsstyrelsens vägledning.⁸²

5.4 Underlåtenhet att agera mot konstaterad tillståndspliktig verksamhet

5.4.1 En av bristerna i Jävsnämndens tillsyn är underlåtenheten att agera efter att Jävsnämnden själva, och Länsstyrelsen, konstaterat att verksamheten var tillståndspliktig.

5.4.2 Redan i mars 2019 bedömde Jävsnämnden att verksamheten medförde "*mer än ringa risk för förorening*" och därmed var tillståndspliktig.⁸³ Denna bedömning förstärktes av Länsstyrelsen i november 2019, som i sitt beslut att återlämna ärendet uttryckligen påpekade att kommunen som tillsynsmyndighet har ansvar att "*förbjuda den tillståndspliktiga delen av verksamheten samt göra en åtalsanmälan*".⁸⁴

5.4.3 Trots denna tydliga interna bedömning och extern vägledning underlät den dåvarande Samhällsbyggnadsnämnden (och dessförinnan Jävsnämnden) att förelägga verksamhetsutövaren att söka tillstånd för sin verksamhet. I stället har Jävsnämnden, efter att ha förbjudit verksamheten, senare gjort ett avsteg från förbudet och tillåtit att kvarvarande ytor fylls ut med "*jungfrulig friktionsjord*".⁸⁵ Detta agerande har i praktiken låtit en otillåten verksamhet fortsätta under modifierade former, i stället för att kräva den tillståndsprocess som lagen föreskriver. Skyldigheten att åtalsanmäla den pågående otillåtna miljöverksamheten har inte heller fullgjorts på ett konsekvent sätt efter Länsstyrelsens besked.

5.4.4 Identifierade brister

- Jävsnämnden har underlåtit att följa upp sin egen och Länsstyrelsens bedömning att verksamheten var tillståndspliktig med ett föreläggande om att söka tillstånd eller upphöra med den tillståndspliktiga delen.
- Jävsnämnden har inte agerat i enlighet med Länsstyrelsens vägledning om att

⁸¹ JN-2019-41:1

⁸² JN-2019-41:1

⁸³ JN2019/3 § 7

⁸⁴ JN-2019-41:2

⁸⁵ JN-2020/2 § 1

åtalsanmäla den pågående otillåtna miljöverksamheten.

5.4.5 Rekommendationer

- När en verksamhet bedöms vara tillståndspliktig måste nämnden agera konsekvent med de verktyg lagen ger. Det primära är att förelägga verksamhetsutövaren att söka tillstånd vid vite, och vid fortsatt underlåtenhet, meddela förbud.
- Nämndens skyldighet att åtalsanmäla misstänkta brott, såsom att bedriva tillståndspliktig verksamhet utan tillstånd, måste efterlevas utan dröjsmål och i enlighet med vägledning från överordnad myndighet.

5.5 Motstridiga beslut gällande lera

5.5.1 En allvarlig brist i tillsynen är Nämndens motstridiga besluten om lera:

5.5.2 2018–2019 - Uttryckligt förbud:

- December 2018: Jävsnämnden förbjöd uttryckligen användning av **lera, kvicklera och siltjord** för anläggningsändamål på grund av hög risk för grumling.⁸⁶
- Mars 2019: Förbudet kvarstod.⁸⁷

5.5.3 2023 - Tillåtelse:

- I beslutet från oktober 2023 angavs uttryckligen att totalt 85 000 ton schaktmassor "**bestående av jord, sten, lera, tegel, betong och asfalt**" fick användas.⁸⁸

5.5.4 2025 - Åter förbud:

- Bygg- och miljönämnden konstaterade i november 2025 att det tidigare förbudet från 2018 aldrig upphävts och därmed var fortsatt gällande.⁸⁹

5.5.5 Massoptimering anförde att de följt det senaste, specifika beslutet från 2023 och att det var "*orimligt att verksamheten samtidigt ska kunna anses vara bunden av två motstridiga beslut från samma myndighet utan att nämnden själv klargjort vilket som gäller*".⁹⁰

5.5.6 Ovanstående situation utgör en allvarlig brist i tillsynen och skapar betydande rättsosäkerhet, dvs. när Samhällsbyggnadsnämnden i oktober 2023 godkände användning

⁸⁶ JN 2018:36, JN-2018-12

⁸⁷ JN 2019/3 § 7 Sammanträdesprotokoll

⁸⁸ Miljö-2023-255, SBN M MilDel-2023-261

⁸⁹ Sammanträdesprotokoll, BMN, 2025-11-10, § 138

⁹⁰ BMN-2025-508-48

av lera i punkt 3 i beslutet.

5.5.7 **Identifierade brister:** Denna situation utgör den mest allvarliga bristen i ärendehantering och skapar betydande rättsosäkerhet:

- Ett äldre förbud mot lera (2018) upphävdes aldrig formellt
- Ett nytt beslut (2023) tillät uttryckligen lera utan att nämna eller upphäva det äldre förbudet
- När nämnden 2025 åter förbjöd lera hävdade nämnden att det äldre förbudet alltid gällt
- Verksamhetsutövaren hade följt det senaste, specifika beslutet i god tro

5.5.8 **Rekommendationer för framtida hantering:** Nämnden rekommenderas att införa rutiner eller checklistor för att säkerställa att beslut är konsekventa över tid och baseras på en enhetlig tolkning av gällande regelverk och tidigare ställningstaganden.

- Nämnden rekommenderas att införa en obligatorisk rutin där handläggare, före varje nytt beslut i ett pågående ärende, måste granska samtliga tidigare beslut för att säkerställa konsekvens.
- Om ett nytt beslut, som tillåtelsen att använda lera 2023, avviker från eller upphäver ett tidigare, som förbudet från 2019, ska detta uttryckligen anges och motiveras i det nya beslutet för att undvika den rättsosäkerhet som uppstått.
- Vid upptäckt av motstridiga gällande beslut, ska nämnden skyndsamt agera för att klargöra vilket beslut som gäller/som har företräde.

5.6 Uppföljning av förelägganden och förbud

5.6.1 **Bristande uppföljning av försiktighetsmått från december 2018:** Jävsnämndens beslut av den 17 december 2018 förelade verksamheten att vidta specifika åtgärder senast den 15 februari 2019.⁹¹ Massoptimering inkom den 7 februari 2019 med en geoteknisk stabilitetsutredning.⁹² Den 19 februari 2019 meddelade Massoptimering att alla åtgärder var åtgärdade.⁹³

5.6.2 Vid inspektionen den 1 mars 2019 konstaterades att material som skulle ha avlägsnats från bäcken fortfarande fanns kvar.⁹⁴ Verksamhetsutövaren hade genom e-post meddelat

⁹¹ JN 2018/36-2, JN 2018/12

⁹² JN 2018/36-5-7

⁹³ JN 2018/36-12

⁹⁴ JN2019/3 § 7

att åtgärden var vidtagen, vilket inte stämde.⁹⁵ Trots detta underlät Jävsnämnden att meddela ett vitesföreläggande för att säkerställa att materialet avlägsnades från bäcken.

5.6.3 **Identifierade brister:**

- Bristande uppföljning av att förelagda åtgärder faktiskt genomfördes
- Ingen reaktion när det visade sig att verksamhetsutövaren lämnat felaktig information
- Inga vitesförelägganden meddelades trots upprepade överträdelser
- Nämnden har inte agerat på den implicita rekommendation som Länsstyrelsen gav i november 2019 om att överväga vitesförelägganden
- Ingen verkställighetsansökan gjordes i syfte att undvika att skada för miljön uppkom

5.6.4 **Rekommendationer för framtida hantering:**

- Nämnden rekommenderas att systematiskt och konsekvent använda de verkställighetsverktyg som miljöbalken erbjuder för att säkerställa att beslut efterlevs
- En tydlig process för uppföljning bör införas: efter att en tidsfrist för ett föreläggande har löpt ut ska en kontroll ske. Vid bristande efterlevnad bör föreläggande förenat med vite övervägas som ett standardförfarande, i linje med den vägledning Länsstyrelsen tidigare gett

5.6.5 **Kommentar:** Vid akut miljöpåverkan, särskilt när det berör vattendrag med höga naturvärden var det befogat för Samhällsbyggnadsnämnden att själv vidta skyndsamma åtgärder snarare än att enbart förlita sig på förelägganden som inte följdes.

5.6.6 **Förstärkt inspektionsverksamhet vid riskverksamheter**

- Vid verksamheter med tidigare överträdelser: ökad inspektionsfrekvens
- Regelbundna oanmälda inspektioner vid verksamheter med historik av problem
- Systematisk uppföljning av miljöindikatorer (grundvatten, ytvatten) med tydliga gränsvärden för när fördjupad utredning ska ske

5.6.7 **Dokumentation och ärendehantering**

⁹⁵ JN 2018/36-12

- Alla förelägganden med tidsfrist ska registreras i uppföljningssystem
- Fysisk kontroll av att åtgärder genomförts ska dokumenteras
- Vid upptäckt av felaktig information från verksamhetsutövare, dokumentera och agera omedelbart
- Rutiner för att identifiera alla tidigare beslut i samma ärende innan nya beslut meddelas

5.7 Kontinuitet i tillsynen (2019–2025)

5.7.1 Under perioden 2020–2023 bedrevs regelbunden tillsyn med inspektioner.

5.7.2 Under perioden 2020–2025 lämnade verksamheten kontinuerligt in årsrapporter och massbalansrapporter som tillsynen granskade. Vid granskning av årsrapporten för 2019 ställde handläggaren kritiska frågor om utgående material och mottagningskontroll⁹⁶, vilket visar på aktiv tillsyn.

5.7.3 Under denna period fanns färre klagomål, även om grumling noterades i februari 2023, vilket ledde till att en sedimentationsficka anlades.⁹⁷

5.7.4 Trots att samma typ av brister i **egenkontroll** noterades både 2018 (bristande mottagningskontroll, personal saknas kvällar/nätter)⁹⁸ och 2025 (bristande kontroll innan massor användes, oönskat material i utfyllnad)⁹⁹ vidtogs inga eskalerande åtgärder mellan dessa tidpunkter. Regelbundna rapporter gav tillsynen information om att problemen kvarstod, men rapporteringen i sig var inte tillräcklig för att åstadkomma förändring.

5.7.5 **2025 - Förnyad problematik:** Efter klagomål i juli 2025 uppdagades omfattande brister vid inspektion den 8 september 2025:

- Blöta lermassor tippades direkt i slänten
- Bristande dokumentation, särskilt från Sortera Materials (11 060 ton utan uppgifter om ursprung)
- Oönskat material (stubbar, grenar, plast, betong, tegel) dumpats ner i utfyllnaden
- Kloridhalter i grundvattenrör B hade ökat kontinuerligt från 9,8 mg/l (2019) till 54–55

⁹⁶ Miljö-2020-56

⁹⁷ Miljö-2023-55

⁹⁸ Miljö-2018-66

⁹⁹ BMN-2025-508

mg/l (2024–2025).¹⁰⁰

5.7.6 **Identifierade brister:**

- Trots tidigare kända problem med just lera och ett aldrig upphävt förbud från 2018, genomfördes inte tillräckligt täta inspektioner under uppbyggnaden av etapp 4
- Oanmälda inspektioner genomfördes först efter nytt klagomål, trots historiken
- När överträdelser konstaterades i september 2025 dröjde förbudsbeslut till november (två månaders fördröjning)
- Inga omedelbara åtgärder vidtogs för att stoppa pågående miljöpåverkan

5.7.7 **Rekommendationer för framtida hantering:**

- Vid verksamheter med tidigare kända problem samt när rapporter visar på återkommande brister i egenkontrollen ska tillsynsmyndigheten eskalera åtgärderna progressivt (påminnelse → vitesföreläggande → verkställighet)
- Oanmälda inspektioner bör genomföras mer regelbundet vid verksamheter med historik av överträdelser
- När överträdelser konstateras vid inspektion bör omedelbara åtgärder vidtas, exempelvis:
 - a) Föreläggande vid vite att omedelbart upphöra med den förbjudna verksamheten
 - b) Vid akut miljöpåverkan, överväga egen åtgärd enligt 28 kap. MB för att stoppa pågående skada, såsom exempelvis:
 - i. Anlägga tillfälliga barriärer för att förhindra avrinning från de blöta lermassorna
 - ii. Säkra området mot fortsatt tillförsel genom fysisk blockering av vägar (med stöd av 28 kap. 8 § polishjälp om nödvändigt (28 kap. 10 § MB)
 - iii. Täckta blöta massor för att förhindra spridning vid nederbörd
 - iv. Bygga förstärkta sedimentationsdammar

¹⁰⁰ BMN-2025-508

v. Löpande uppföljning tills överträdelserna är åtgärdade

- Systematisk uppföljning av miljöindikatorer (som kloridhalter i grundvatten) bör ske med tydliga rutiner för vad som utlöser fördjupad utredning

5.7.8 **Kommentar:** Att vänta till november 2025 med förbudsbeslut innebär att miljöpåverkan tilläts fortsätta i två månader efter att överträdelserna konstaterats. Detta är anmärkningsvärt eftersom kommunen sedan 2018 hade erfarenhet av att förelägganden inte följdes - vilket borde ha lett till mer resoluta åtgärder.

5.8 Bedömning av verksamhetens syfte

5.8.1 Tillsynsmyndigheten gjorde vid två tillfällen (2019 och 2025) bedömningen att verksamheten saknade ett verkligt återvinningssyfte och utgjorde en deponi.¹⁰¹

5.8.2 **2019:** Jävsnämnden bedömde att syftet inte var tillräckligt tydligt och att de höjder som byggts upp var överdimensionerade för att enbart syfta till recyclingverksamhet.¹⁰²

5.8.3 **2025:** Grunden för Nämndens beslut att förbjuda verksamheten var att återvinningsverksamheten varit vilande under 2024 och att arrendeavtalet snart skulle löpa ut 2026.¹⁰³

5.8.4 Massoptimering bestred detta och uppgav att material hade körts in och ut under 2024, samt att under första halvåret 2025 kördes in 4 120 ton och ut 2 478 ton.¹⁰⁴

5.8.5 **Identifierade brister:** Bedömningen av om verksamheten utgör återvinning eller deponi är central. Dock är bedömningsgrunden 2025 problematisk av flera skäl:

- Ett centralt argument för Bygg- och miljönämndens beslut är att verksamhetsutövaren ska ha uttryckt – vid platsbesök i augusti 2025 - att ytan inte kommer färdigställas utan avfall. I sitt överklagande av beslutet bestriker dock verksamhetsutövaren detta och menar att påståendet är "*helt utan grund*". Att en central del av Bygg- och miljönämndens motivering vilar på ett muntligt påstående som motparten uttryckligen förnekar, blottlägger en svaghet i beslutsunderlaget.
- Bedömningen 2025 byggde delvis på att arrendeavtalet skulle löpa ut, men kommunen hade själv (enligt Massoptimering) sagt upp avtalet - ett cirkulärt resonemang.

¹⁰¹ JN 2019/3 §7, Sammanträdesprotokoll, BMN, 2025-11-10, § 138

¹⁰² JN 2019/3 §7

¹⁰³ Sammanträdesprotokoll, BMN, 2025-11-10, § 138

¹⁰⁴ BMN-2025-508-36

- Aktivitetsnivån under 2024 verifierades inte noggrant mot verksamhetens dokumentation innan slutsatser drogs
- Bedömningsgrunden fokuserade på framtida syfte snarare än på teknisk lämplighet och miljörisker

5.8.6 **Rekommendationer för framtida hantering:**

- Bedömning av om verksamhet utgör återvinning eller deponi bör primärt grundas på:
 - a) Teknisk lämplighet av materialen för angivet ändamål, dvs. den tekniska olämpligheten av de valda massorna (blöt lera med förväntade sättningar)¹⁰⁵
 - b) Faktisk dokumentation av massflöden (in och ut)
 - c) Sambandet mellan uppbyggnad och verksamhet: Det är normalt att uppbyggnad av verksamhetsytor sker före eller parallellt med full drift
 - d) Miljörisker och faktisk miljöpåverkan
 - e) Efterlevnad av försiktighetsmått och egenkontroll
- Undvik cirkulära resonemang där kommunens egna handlingar (som den omständigheten att avtalet löper ut i juni 2026 vilket enligt kommunens bedömning innebär att verksamheten inte kan fortsätta att bedrivas) som grund för tillsynsbeslut
- Verifiera uppgifter från båda parter (verksamhetsutövare och klagande) innan slutsatser dras om verksamhetsnivå

5.9 **Dialog och kommunikation med verksamhetsutövaren**

5.9.1 Trots de identifierade bristerna i tillsynen visar e-postkorrespondensen mellan Nämnden och Massoptimering att kommunikationen i flera avseenden varit aktiv och professionell.

5.9.2 **Aktiv granskning av rapporter:** E-postväxlingen visar att handläggare noggrant granskat inkomna rapporter och ställt relevanta, kritiska frågor när brister upptäckts. I mars 2020 ställde handläggaren tre specifika frågor efter granskning av årsrapporten för 2019, gällande hur mycket avfall som går ut från anläggningen, varför torv tagits emot trots att det inte ingick i anmälan, och varför grundvattenrören blivit förstörda.¹⁰⁶ Även i september 2025 påminde nämnden om utebliven massbalansrapport.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Sammanträdesprotokoll, BMN, 2025-11-10, § 138

¹⁰⁶ Miljö-2020-56

¹⁰⁷ BMN-2025-508-34

- 5.9.3 **Regelbunden rapportering från verksamhetsutövaren:** Massoptimering Väst AB har under hela perioden kontinuerligt lämnat in halvårsrapporter, årsrapporter, vattenprovtagningar och annan dokumentation enligt beslutade försiktighetsmått. Detta visar att bolaget systematiskt försökt uppfylla sina rapporteringsskyldigheter enligt förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll.
- 5.9.4 **Bedömning:** Att verksamhetsutövaren regelbundet lämnat in rapporter är positivt. Det faktum att samma brister i egenkontroll och mottagningskontroll som konstaterades 2018¹⁰⁸ upprepades 2025¹⁰⁹ trots regelbunden rapportering, visar att:
- Rapporteringen i sig inte var tillräcklig för att säkerställa korrekt drift
 - Tillsynen behövde agera kraftfullare när samma brister syntes i rapporterna år efter år
- 5.9.5 Regelbunden rapportering är en förutsättning för god egenkontroll, men tillsynsmyndigheten måste också reagera mer resolut när rapporterna visar på återkommande brister.
- 5.9.6 **Konstruktiv och professionell ton:** Vid flera tillfällen visar e-postväxlingen på en professionell och serviceinriktad ton. Efter en inspektion i november 2021 skrev handläggaren: "*Tack för senaste, det var trevligt att få komma ut och träffa er [...]. Här kommer rapporten från besöket. Låt mig få veta om det är något jag uppfattat fel*". Bolagets representant svarade enligt följande: "*Hej [...] och tack för ett trevligt möte! Tack för inspektionsrapporten*".¹¹⁰
- 5.9.7 I januari 2020 gav handläggaren hjälpsam vägledning inför ett ärende i Jämsnämnden: "*Då det finns en risk för avslag (med tanke på att Jämsnämnden tidigare lagt förbud) är det bra om ni i skrift tydligt motiverar varför åtgärden behövs*".¹¹¹ Detta kan ses som ett serviceinriktat agerande för att ge bolaget bästa möjliga förutsättningar.
- 5.9.8 **Hänsyn till rättssäkerhet:** Ett bra exempel visar hur Nämnden agerat för att säkerställa en rättssäker process. Den 13 oktober 2025, efter att Massoptimering inkommit med synpunkter på ett förslag till förbud, meddelade handläggaren: "*Planeringen var att ärendet skulle lyftas till nämnd idag, men för att **på ett rättssäkert sätt kunna ta era synpunkter i beaktande har vi valt att skjuta på ärendet tills nämnden i november***".¹¹² Detta agerande visar prov på god förvaltningssed.

¹⁰⁸ Miljö-2018-66

¹⁰⁹ Sammanträdesprotokoll, BMN, 2025-11-10, § 138

¹¹⁰ Miljö-2021-282

¹¹¹ Miljö-2019-635

¹¹² BMN-2025-508:37

5.9.9 **Regelbunden uppföljning:** Korrespondensen visar också på systematisk uppföljning av rapporteringskrav, med påminnelser när rapporter inte inkommit och konstruktiv hantering av kompletteringar.

5.9.10 **Identifierade styrkor i kommunikationen:**

- Aktiv granskning och ifrågasättande vid brister
- Professionell och serviceinriktad ton
- Hänsyn till rättssäkerhet och god förvaltningssed
- Systematisk uppföljning av rapporteringskrav

5.9.11 **Bedömning:** Kommunikationen har i många avseenden varit god och levt upp till de krav som ställs på en tillsynsmyndighet. Detta förmildrar den övergripande kritiken, även om de allvarliga bristerna (särskilt de motstridiga besluten om lera) kvarstår.

5.10 Tekniska krav och framtida markanvändning

5.10.1 **Rambölls geotekniska PM (juni 2018):** I samband med kommunens strukturskiss för framtida industrimark lät kommunen Ramböll ta fram en geoteknisk utredning.¹¹³ Av denna framgick flera viktiga tekniska krav bland annat:

- **Markens naturliga förhållanden:** Marken består huvudsakligen av urberg, sandig morän och torv. De geotekniska förutsättningarna bedömdes vara goda där marken utgörs av urberg/sandig morän, men sämre där marken utgörs av torv. Det fanns risk för differentialsättningar i övergångszoner.¹¹⁴

5.10.2 **GeoVerkstans stabilitetsutredning (februari 2019):** Massoptimering lät ta fram en stabilitetsutredning som visade att anläggningen uppfyllde Boverkets krav på släntstabilitet. Dock visar utredningen att sättningar i fyllnadsmaterial beräknades till 0,25–1 meter.¹¹⁵

5.10.3 **Kommunens tekniska bedömning:** En kommunal tjänsteman noterade i mars 2019: "**framtida sättningar mellan 0,25 - 1 m kan ju upplevas problematiskt ur ett tekniskt perspektiv för fastighetsägaren**". Kommunens tekniker konstaterade att stabilitetsutredningen endast visat att vallen som håller lermassorna är stabil, men **inte** att det är lämpligt att bygga på massorna i framtiden.¹¹⁶

¹¹³ JN 2019/3 § 7

¹¹⁴ JN2018-36

¹¹⁵ JN-2018-36-6

¹¹⁶ Miljö 2019-219

5.10.4 **E-postväxling oktober 2018:** Av Nämndens interna kommunikering framgår att Nämnden avsåg att skriva följande till Verksamhetsutövaren: *"Ett område med sådana massor [stabila material] skulle kunna bli en bra bebyggelsebar mark för kommunen i framtiden. Med de stora mängder lera som deponerats på området nu riskerar kommunen däremot att få ett större område som - antingen behöver återställas på er bekostnad eller aldrig kan bebyggas".*¹¹⁷

5.10.5 Vidare konstaterades i nämndens e-postkommunikering med Massoptimering: *"På industrimark som det i detta fall handlar om utgörs sådana traditionella anläggningsmaterial av grus, jord och krossmaterial".*¹¹⁸

5.10.6 **Identifierade brister:**

- Tekniska krav och fastighetsägarintresset blandades samman med miljörättsliga bedömningar
- Tillsynsmyndigheten argumenterade med fastighetsägarens tekniska kvalitetskrav i tillsynskontext
- Miljörättsliga och civilrättsliga frågor separerades inte tydligt i kommunikationen
- Fastighetsägarintresset påverkade sannolikt tillsynsbeslut om lera:
 - a) Tillsynsmyndigheten borde ha gjort en **miljörättslig** bedömning av om lera utgjorde en föroreningsrisk, separat från fastighetsägarens **civilrättsliga** intresse av en viss markkvalitet.
 - b) Om tillsynsmyndigheten bedömde att lera utgjorde hög risk för grumling (vilket man gjorde 2018), borde detta förbud ha upprätthållits konsekvent - oavsett fastighetsägarintresse.
 - c) Om lera var tekniskt olämpligt men inte miljöfarligt: Detta är en civilrättslig fråga mellan fastighetsägare och arrendator/verksamhetsutövare. Kommunen som fastighetsägare borde då ha:
 - i. Ställt tydliga tekniska krav i arrendeavtalet om vilka material som fick användas
 - ii. Krävt säkerhet för eventuell återställning
 - iii. Använt civilrättsliga påföljder (skadestånd, hävning av avtalet) vid

¹¹⁷ Miljö-2018-66:16

¹¹⁸ Miljö-2018-66:17

avtalsbrott

5.10.7 **Rekommendationer för framtida hantering:**

- Tillsynsmyndigheten ska göra renodlat miljörättsliga bedömningar:
 - a) Föroreningsrisk för mark, vatten och luft
 - b) Risk för grumling av vattendrag
 - c) Efterlevnad av försiktighetsmått
- Tekniska kvalitetskrav på mark (bärighet, sättningar, lämplighet för framtida bebyggelse) är civilrättsliga frågor mellan fastighetsägare och verksamhetsutövare
- Kommunikation med verksamhetsutövare ska tydligt skilja på:
 - a) Vad som är miljörättsliga krav från tillsynsmyndigheten
 - b) Vad som är fastighetsägarens civilrättsliga önskemål/krav
 - c) Vid intressekonflikt, dokumentera tydligt att beslut grundas på miljörättsliga grunder, inte fastighetsägarintressen

6 Analys av Kommunens agerande som fastighetsägare

6.1 Arrendeavtalets parter och problematik

6.1.1 Ett fundamentalt problem är att arrendeavtalet tecknades av Samhällsbyggnadsnämnden med **Fraktkedjan Väst Anläggning AB** (org.nr 556547–7204), medan verksamheten bedrivs av **Massoptimering Väst AB** (org.nr 556974–6828), två separata juridiska personer trots ägarsamband.

6.1.2 Identifierade brister:

- Kommunen lät verksamhet bedrivas av annat bolag än arrendatorn utan att formalisera detta. Arrendeavtalet ger endast Fraktkedjan Väst Anläggning AB/Fraktkedjan AB rätt att bedriva verksamhet på fastigheten. Att Massoptimering Väst AB bedriver verksamheten utan att själv vara part i arrendeavtalet är problematiskt, även om det finns ägarsamband mellan bolagen.
- Partsförhållandet klargjordes aldrig formellt genom ändring av arrendeavtal eller annat avtal. I denna del borde kommunen ha övervägt att:
 - a) Krävt en formell ändring av arrendeavtalet så att Massoptimering Väst AB blev

part, eller

- b) Krävt att Fraktkedjan AB formellt övertog verksamheten, eller
 - c) Sagt upp arrendeavtalet på grund av avtalsbrott
- Oklarheten försvårade ansvarsutkrävande när problem uppstod
 - a) Om miljöskador uppstår kan kommunen som fastighetsägare vara ansvarig enligt miljöbalken, särskilt om de tillåtit fel part att bedriva verksamheten utan att formalisera detta.
 - b) Oklarheten i partsförhållandet försvårade ansvarsutkrävande. Om skador uppstår - vem är ansvarig? Arrendatorn enligt avtalet (Fraktkedjan) eller den faktiska verksamhetsutövaren (Massoptimering)?
 - Situationen kvarstod från 2016 till 2025 utan att åtgärdas

6.1.3 Rekommendationer för framtida hantering: Kommunen rekommenderas att vid framtida avtal säkerställa att avtalsparten är rätt juridisk person och med tillräcklig finansiell bärkraft och att detta tydligt framgår av avtalshandlingarna.

- Kommunen rekommenderas att vid framtida avtalsslut säkerställa att avtalet tecknas direkt med den juridiska person som faktiskt ska bedriva verksamheten, för att undvika den oklarhet som uppstod när avtalet tecknades med Fraktkedjan Väst Anläggning AB medan verksamheten drevs av Massoptimering Väst AB.
- En rutin bör införas för att kontrollera den tilltänkta avtalspartens organisationsnummer och finansiella ställning för att säkerställa att det är en solvent och korrekt part som ingår avtalet.

6.2 Dubbla roller och intressekonflikt

6.2.1 Kommunen/Samhällsbyggnadsnämnden har agerat både som part i ett civilrättsligt avtal (arrendator) och som myndighetsutövare (tillsynsmyndighet). Intressekonflikten är tydlig i flera situationer:

6.2.2 E-postkonversation oktober 2018: I korrespondens mellan kommunen och nämnden framgår följande kommunikation: "*Ja det blir bra. Vill inte in och peta i myndighetsutövningen, men tycker att det är klokt (precis som du gjort) att vi stämmer av utifrån en helhetssyn*".¹¹⁹ Detta visar en medvetenhet om intressekonflikten och att

¹¹⁹ Miljö-2018-66:16

"helhetssyn" innebar att beakta fastighetsägarintresset.

6.2.3 Intressekonflikten är uppenbar och har sannolikt påverkat både tillsynsbeslut och arrendeförhållandet.

6.2.4 **Identifierade brister:**

- Samma förvaltning/Samhällsbyggnadsnämnden hanterade både fastighets- och tillsynsfrågor
- Fastighetsägarintresset av stabil mark påverkade sannolikt tillsynsbeslut om lera
- Uppsägning av arrendeavtal användes sedan som argument för att verksamheten saknar syfte i tillsynsbeslut
- Ingen tydlig organisatorisk separation av rollerna före årsskiftet 2023/24

6.2.5 **Rekommendationer för framtida hantering (organisatorisk separation är genomförd sedan den 1 januari 2024):**

- När kommun är både fastighetsägare och tillsynsmyndighet:
 - a) Organisatoriskt separera fastighetshantering från miljötillsyn inom förvaltningen (har genomförts genom organisatorisk separation)
 - b) Olika handläggare och chefer för de två rollerna
 - c) Tydliga rutiner för hur intressekonflikter dokumenteras och hanteras
- I beslut och kommunikation, tydligt ange vilken roll kommunen agerar i
- Miljörättsliga beslut ska grundas uteslutande på miljörättsliga överväganden
- Fastighetsägarintressen ska drivas genom civilrättsliga medel (avtalsändringar, skadeståndskrav, uppsägning)
- Vid väsentlig intressekonflikt, överväg extern handläggning eller oberoende juridisk rådgivning

6.3 Tekniska krav, samt framtida markanvändning

6.3.1 En stor del av informationen i detta avsnitt (6.3) förekommer även under avsnitt 5.10. Skillnaden är dock att detta avsnitt fokusera på kommunens roll som fastighetsägare i första hand och inte som tillsynsmyndighet.

- 6.3.2 **Kommunens långsiktiga plan:** Baserat på Rambölls strukturskiss 2018 skulle området användas som industrimark. Det konstaterades att området till stora delar fyllts med ej packningsbar lera, medan konsulten rekommenderade friktionsmassor.¹²⁰
- 6.3.3 Kommunfullmäktige hade tagit beslut om att konkurrensutsätta anslutande entreprenad mot motorvägen,¹²¹ vilket visar att det fanns konkreta planer på framtida utveckling.
- 6.3.4 **Tekniska konsekvenser av lerfyllnaden:** Enligt Massoptimerings egen geotekniska utredning (GeoVerkstan) kunde sättningar på 0,25–1 meter uppstå under en tioårsperiod. Detta innebar att det inte var säkerställt att fastighetsägarens framtida markanvändning som industrimark kunde uppfyllas.¹²²
- 6.3.5 När Massoptimering i februari 2019 lämnade in en geoteknisk utredning från GeoVerkstan¹²³ för att visa att stabilitetskraven var uppfyllda, uppstod en intern diskussion inom kommunen som tydligt belyser intressekonflikten.

Diskussioner kring massornas tekniska egenskaper

- 6.3.6 Miljöinspektören bedömde att rapporten höll "*dålig kvalitet och kändes väldigt tunn*" och bad därför en kollega med teknisk kompetens att granska den. Kollegan bekräftade misstankarna och klargjorde en avgörande teknisk distinktion: utredningen visade endast att vallen som höll massorna på plats var stabil, men den sa ingenting om markens lämplighet för framtida bebyggelse. Kollegan konstaterade vidare att de förväntade sättningarna på 0,25–1 meter gjorde det olämpligt att bygga på massorna.¹²⁴
- 6.3.7 Miljöinspektören kommunicerade sedan detta till verksamhetsutövaren och påpekade att sättningarna kunde vara "*problematiskt ur ett tekniskt perspektiv för fastighetsägaren*"¹²⁵
- 6.3.8 **Identifierade brister:** Detta är ett av de tydligaste exemplen på hur kommunens dubbla roller kolliderade. Tillsynsmyndigheten (miljöinspektören) använde argument som hör hemma i fastighetsägarrollen ("*problematiskt ur ett tekniskt perspektiv för fastighetsägaren*") för att ifrågasätta de massor som användes. Den tekniska bedömningen var i sig korrekt, men argumentationen blandades samman.
- Arrendeavtalet från 2016 innehöll inte tekniska specifikationer för vilka material som fick användas i uppfyllnaden

¹²⁰ JN 2019/3 § 7

¹²¹ JN 2019/3 § 7

¹²² JN 2019/3 § 7

¹²³ JN-2018-36-6

¹²⁴ Miljö-2019-219

¹²⁵ Miljö-2019-219

- Inga krav på bärighet, packningsegenskaper eller sättningsegenskaper specificerades
- När lerfyllnaden uppdagades 2018–2019 vidtogs inga civilrättsliga åtgärder (skadeståndskrav, uppsägning)
- Fastighetsägarintresset drevs genom miljötillsynen i stället för genom civilrättsliga åtgärder
- Uppsägning av arrendeavtal genomfördes först 2025 och användes sedan som argument i tillsynsbeslut

6.3.9 **Rekommendationer för framtida hantering:**

- När kommunen arrenderar ut mark med ett specifikt framtida syfte (till exempel industrimark), rekommenderas att arrendeavtalet från början innehåller tydliga och mätbara tekniska specifikationer för markens beskaffenhet vid arrendets slut. Detta är avgörande för att undvika en situation som den med lerfyllnaden, där markens lämplighet för framtida bebyggelse inte kunde säkerställas.
- Vid konstaterat avtalsbrott från arrendatorns sida, såsom användning av felaktigt material, rekommenderas kommunen att agera i sin roll som fastighetsägare och använda civilrättsliga medel (till exempel krav på återställning eller skadestånd). Tillsynsmyndigheten ska inte användas för att driva fastighetsägarens avtalsrättsliga intressen, vilket skedde när miljöinspektören argumenterade utifrån ett fastighetsägarperspektiv.¹²⁶

6.3.10 **Kommentar:** Kommunen borde ha tydligt separerat sitt agerande som fastighetsägare från sitt agerande som tillsynsmyndighet. Tekniska kvalitetskrav är en civilrättslig fråga mellan fastighetsägare och arrendator/verksamhetsutövare, inte en fråga för miljötillsyn. När lerfyllnaden konstaterades 2018–2019 borde civilrättsliga åtgärder (skadestånd, uppsägning, krav på återställning) ha använts - inte enbart miljötillsynsåtgärder som motiverades med fastighetsägarintresset.

6.4 **Ansvar för förorenad mark**

6.4.1 I detta ärende har Bollebygds kommun agerat i dubbla roller: dels som tillsynsmyndighet genom dåvarande Samhällsbyggnadsnämnden (och under en period Jävsnämnden), dels som fastighetsägare som genom arrendeavtal upplåtit marken till Massoptimering Väst AB. Denna situation skapar en intressekonflikt, vilket också konstaterats i ärendet.¹²⁷

¹²⁶ Miljö-2018-66

¹²⁷ JN-2019-41

- 6.4.2 Genom att ingå ett arrendeavtal har kommunen som fastighetsägare aktivt möjliggjort den verksamhet som bedrivits. Då kommunen haft kännedom om verksamhetens art och de problem som uppstått, bland annat användningen av olämpliga massor och risken för förorening¹²⁸ kan kommunen eventuellt ha ett ansvar som verksamhetsutövare vid sidan av arrendatorn. Enligt praxis är den som har faktisk och rättslig möjlighet att ingripa att anse som verksamhetsutövare. Som fastighetsägare och avtalspart har kommunen haft sådana möjligheter.
- 6.4.3 Jävsnämnden har vid flera tillfällen, bland annat i beslut från mars 2019, bedömt att verksamheten utgör en otillåten deponi, eftersom ett verkligt syfte med anläggningen har ifrågasatts och olämpliga massor har använts.¹²⁹ Detta innebär att det föreligger en risk för en föroreningsskada. Medan det primära ansvaret för avhjälpande åligger Massoptimering som verksamhetsutövare (10 kap. 2 § MB), kan kommunen som fastighetsägare och medansvarig verksamhetsutövare bli solidariskt ansvarig för utredning och sanering.
- 6.4.4 Genom att medvetet upplåta mark för en verksamhet som inneburit förvaring av avfall på ett sätt som riskerar förorening, kan kommunen som fastighetsägare ha intagit en garantställning. Underlåtenhet att vidta tillräckliga åtgärder för att avbryta den miljöfarliga förvaringen skulle kunna medföra ett ansvar för miljöbrott.
- 6.4.5 **Identifierade brister**
- 6.4.6 **Otillräckligt agerande som fastighetsägare:** När det blev uppenbart att verksamhetsutövaren använde olämpliga massor som inte uppfyllde de tekniska kraven för framtida industrimark, förlitade sig kommunen i sin fastighetsägarroll nästan uteslutande på miljötillsynen. Civilrättsliga åtgärder, såsom att hävda avtalsbrott, krävda återställning eller säga upp arrendet, synes inte ha vidtagits.
- 6.4.7 **Passivitet inför kända risker:** Trots upprepad kännedom om brister i verksamheten – såsom otillåten hantering av lera, bristfällig mottagningskontroll och risk för förorening – har kommunen som fastighetsägare låtit verksamheten fortgå. Denna passivitet skapar en risk för att kommunen dels kan ses som medansvarig verksamhetsutövare för saneringskostnader, dels kan ådra sig ett straffrättsligt ansvar för underlåtenhet att agera.
- 6.4.8 **Rekommendationer**
- **Strikta åtskillnader mellan roller:** Kommunen måste säkerställa en tydlig organisatorisk och praktisk åtskillnad mellan sin myndighetsroll (tillsyn enligt

¹²⁸ JN-2018-36-17

¹²⁹ JN-2018-36, BMN-2025-508

miljöbalken) och sin civilrättsliga roll som fastighetsägare. Beslut och kommunikation från tillsynsmyndigheten får inte baseras på eller blanda in kommunens ekonomiska eller tekniska intressen som markägare.

- **Aktivt och parallellt agerande:** I liknande framtida situationer måste kommunen agera parallellt i sina båda roller. Bygg- och miljönämnden ska driva tillsynen enligt miljöbalken, medan den förvaltning som hanterar kommunens fastigheter och avtal skyndsamt ska använda de civilrättsliga verktyg som står till buds (till exempel krav, vite enligt avtal, uppsägning) för att hantera avtalsbrott.

7 Politiskt och organisatoriskt systemansvar

7.1 Inledning

7.1.1 Granskningens tidigare kapitel har redogjort för de operativa brister som identifierats i kommunens roller som tillsynsmyndighet och fastighetsägare. För att ge en fullständig bild av händelseförloppet är det dock nödvändigt att analysera de bakomliggande orsakerna till dessa brister. Denna analys visar att de operativa felen inte kan ses som isolerade händelser, utan som en konsekvens av djupgående och långvariga systemfel i kommunens organisation, styrning och resurstilldelning. Ansvaret för dessa systemfel vilar ytterst på den politiska ledningen i kommunen.

7.2 Den organisatoriska intressekonflikten

7.2.1 Grundorsaken till många av de brister som uppstått är den olämpliga nämndorganisation som gällde fram till den 1 januari 2024, där dåvarande Samhällsbyggnadsnämnden hanterade två oförenliga roller: dels som opartisk tillsynsmyndighet, dels som företrädare för kommunen som fastighetsägare. Denna sammanblandning av roller underminerade tillsynens objektivitet och effektivitet.

7.2.2 En central iakttagelse i granskningen är den tidsmässiga diskrepansen mellan den tidpunkt då den politiska ledningen fick kännedom om problematiken och när åtgärder vidtogs:

- **Juni 2019:** Den politiskt tillsatta Jävsnämnden identifierade själv problemet och konstaterade i ett beslut att *"Jävssituationen blir delikat om kommunen som fastighetsägare måste åläggas omfattande och kostsamma återställningsåtgärder"*¹³⁰
- **November 2019:** Länsstyrelsen bekräftade problematiken i sitt beslut att återlämna ärendet. Länsstyrelsen påpekade att om markfrågorna låg under

¹³⁰ JN-2019-41:2.

Samhällsbyggnadsnämnden kunde det vara jävigt, och gav en tydlig rekommendation om hur kommunen kunde hantera intressekonflikten genom att anlita en annan kommun för tillsynen.¹³¹

- **Underlåtenhet att agera 2019–2023:** Trots denna tidiga och tydliga kännedom, både internt och från en överordnad myndighet, tilläts den olämpliga organisationen fortgå i nästan fem år. En organisatorisk separation av rollerna genomfördes först den 1 januari 2024.

7.2.3 Att en organisatorisk modell, som av både den egna Jävsnämnden och Länsstyrelsen bedömdes stå i strid med kommunallagens krav på objektivitet, tilläts fortgå under nästan fem år utgör ett allvarligt systemfel.¹³² Ansvar för att korrigera en sådan grundläggande organisatorisk brist åvilar ytterst den politiska nivån.

7.3 Den systematiska resurs- och kompetensbristen

7.3.1 De operativa bristerna kan inte heller ses isolerade från den långvariga och väldokumenterade resurs- och kompetensbrist som präglat tillsynsverksamheten. Enligt kommunallagen vilar ansvaret för att säkerställa att en nämnd har tillräckliga resurser för att fullgöra sitt lagstadgade uppdrag på den politiska nivån, genom bland annat budgetprocessen (6 kap. 6 § Kommunallag). Granskningen visar, genom kommunens egna politiskt antagna styrdokument, en systematisk medvetenhet om att så inte varit fallet:

7.3.2 Långvarig och dokumenterad resursbrist:

- I behovsutredningar och verksamhetsplaner har det sedan 2010 konstaterats en betydande och återkommande diskrepans mellan det bedömda tillsynsbehovet och de faktiskt allokerade resurserna.¹³³
- Dokumenten varnar återkommande för konsekvenserna, såsom att "*rättssäkerheten och kvalitén vid handläggning av ärenden kan bli lidande*" och att en "*tillsynsskuld*" byggs upp som är svår att hantera.¹³⁴
- Den senaste behovsutredningen (2026–2028) bekräftar att problemet kvarstår, med ett uppskattat behov på ca 8,5 årsarbetare samtidigt som budgeten endast medger 6 miljöinspektörer.¹³⁵

¹³¹ JN-2019-41:1-2.

¹³² JN-2019-41

¹³³ Tillsynsplan och kontrollplan 2019, Samhällsbyggnadsförvaltningen Bygg- och miljöenheten

¹³⁴ Verksamhetsplan och budget 2021 för samhällsbyggnadsnämnden

¹³⁵ Tillsynsplan inom miljöbalkens och livsmedelslagens områden 2025–2027

7.3.3 Känd kompetensbrist inom relevant område:

- En försvårande omständighet är att behovsutredningen för 2018–2020, mitt under ärendets mest kritiska skede, slog fast att enheten behövde stärka sin kompetens inom just "**förorenade områden och avfall för anläggningsändamål**".
- Att samma kompetensbrist inom "**förorenade områden**" fortfarande lyfts som ett behov i behovsutredningen för 2026–2028 visar på en underlåtenhet att agera på en känd och specifik riskfaktor under nästan ett decennium.

7.4 Slutsats – ett politiskt systemansvar

7.4.1 Sammantaget visar granskningen att de operativa bristerna i hanteringen av ärendet Buagärde inte primärt kan härledas till enskilda tjänstemän. Grundorsaken är i stället ett systemfel som består av två samverkande delar: dels en olämplig nämndorganisation som skapade en institutionaliserad intressekonflikt, dels en systematisk och långvarig diskrepans mellan lagstadgade tillsynsbehov och tilldelade resurser.

7.4.2 Det som gör underlåtenheten att agera särskilt allvarlig är att dessa systemfel varit väldokumenterade och kända på politisk nivå under en lång följd av år. Kommunens egna behovsutredningar, verksamhetsplaner och nämndbeslut visar en medvetenhet om problemen sedan åtminstone 2019 gällande intressekonflikten och ännu längre tillbaka gällande resursbristen. Trots denna dokumenterade kännedom har nödvändiga beslut för att korrigera organisationen och anpassa resurserna till det utredda behovet uteblivit.

7.4.3 Detta systematiska underskott på resurser och den utdragna hanteringen av intressekonflikten har, som kommunens egna utredningar varnat för, skapat en ohållbar arbetssituation för enskilda handläggare. Detta har medfört en förhöjd risk för misstag och bristande uppföljning. Även om detta inte befriar enskilda från deras tjänstemannaansvar, utgör det en fundamental förutsättning för att förstå de brister som uppstått.

7.4.4 Ansvar för kommunens organisation och för att tilldela nämnderna tillräckliga resurser för att de ska kunna fullgöra sina lagstadgade uppgifter vilar enligt kommunallagen ytterst på **kommunfullmäktige** (6 kap. 2 och 6 §§ Kommunallag). Den underlåtenhet att agera på kända och allvarliga systemfel som granskningen påvisar, utgör därmed en brist i det politiska systemansvaret.

8 Sammanfattande slutsatser

8.1 Nämndens agerande som tillsynsmyndighet – huvudsakliga brister

8.1.1 Huvudsakliga brister:

- **Underlåtenhet att agera vid konstaterad tillståndsplikt:** En central brist i tillsynen är att dåvarande Jävsnämnden, trots att nämnden redan 2019 bedömde verksamheten som tillståndspliktig och fick stöd för detta av Länsstyrelsen, inte agerade därefter. I stället för att förelägga om tillståndsansökan eller förbjuda verksamheten i sin helhet, valde nämnden att meddela nya, mindre ingripande försiktighetsmått. Detta agerande strider mot tillsynsansvaret och har möjliggjort att den i grunden otillåtna verksamheten kunnat fortsätta i flera år.
- **Motstridiga beslut om lera:** Att dåvarande Samhällsbyggnadsnämnden uttryckligen tillät lera i beslut 2023 utan att upphäva förbudet från 2018, för att sedan 2025 hävda att förbudet aldrig upphävts, skapar en oacceptabel rättsosäkerhet.
- **Bristande användning av verkställighetsverktyg:** När förelägganden upprepade gånger inte följdes underlät både Jävsnämnden och Samhällsbyggnadsnämnden att använda vite enligt 26 kap. 14 § MB och verkställighetsansökan enligt 26 kap. 17 § MB.
- **Passivitet vid akut miljöpåverkan:** Dåvarande Samhällsbyggnadsnämnden vidtog inte egna åtgärder enligt 28 kap. 1 § MB och 28 kap. 3 § MB när verksamhetsutövaren inte åtgärdade pågående grumling och utsläpp.
- **Blandning av tillsyns- och fastighetsägarintressen:** Fastighetsägarens tekniska kvalitetskrav på marken påverkade och framfördes genom Samhällsbyggnadsnämndens tillsynsbeslut i stället för genom civilrättsliga åtgärder.

8.2 Kommunens agerande som fastighetsägare - huvudsakliga brister

8.2.1 Granskningen visar att kommunen har brustit i sin roll som fastighetsägare och avtalspart. En av bristerna är den passivitet som präglat agerandet, trots upprepad och tidig kännedom om att verksamhetsutövaren inte följt arrendeaftalet och att verksamheten inneburit betydande tekniska och miljömässiga risker.

8.2.2 Bristerna i fastighetsägarrollen kan sammanfattas enligt följande:

- **Underlåtenhet att agera på avtalsbrott:** Kommunen har haft kännedom om att tekniskt olämpliga massor (lera) använts i strid med syftet att skapa bärkraftig industrimark.¹³⁶ Trots detta har kommunen inte med tillräcklig kraft använt de

¹³⁶ JN-2018-36-17, JN-2018-36

civilrättsliga verktyg som stått till buds, såsom exempelvis att kräva återställning eller häva avtalet på grund av ett eventuellt väsentligt avtalsbrott.

- **Sammanblandning av roller:** Kommunen har låtit sin roll som tillsynsmyndighet överskugga ansvaret som fastighetsägare. I stället för att agera som en avtalspart har man förlitat sig på att miljötillsynen skulle lösa de civilrättsliga problemen. Detta har skapat en otydlig och ineffektiv hantering där ingen av rollerna har kunnat utövas fullt ut.
- **Accepterande av miljöfarlig verksamhet:** Genom sin passivitet har kommunen som fastighetsägare i praktiken accepterat att en verksamhet, som av den egna tillsynsmyndigheten vid flera tillfällen bedömts vara en potentiellt otillåten deponi har kunnat fortsätta på kommunens mark.¹³⁷ Detta har lett till att kommunen nu står inför betydande juridiska och ekonomiska risker.

8.3 Övriga brister rörande kommunens agerande som fastighetsägare

- **Oklart partsförhållande:** Arrendeavtalet tecknades med Fraktkedjan Väst Anläggning AB, men verksamheten bedrevs av Massoptimering Väst AB, detta klargjordes aldrig formellt.
- **Bristande tekniska krav i arrendeavtal:** Avtalet från 2016 specificerade inte vilka material som fick användas eller tekniska krav på markens kvalitet efter uppfyllnad.
- **Utebliven civilrättslig hantering:** När lerfyllnaden uppdagades 2018–2019 (med förväntade sättningar på 0,25–1 meter) vidtogs inga civilrättsliga åtgärder såsom skadeståndskrav eller uppsägning.
- **Cirkulärt resonemang:** Uppsägning av arrendeavtal användes som argument för att verksamheten saknar syfte i tillsynsbeslut 2025, trots att kommunen själv genomfört uppsägningen.¹³⁸

8.4 Formella brister vid ingåendet av arrendeavtalet

8.4.1 Utöver de brister som identifierats i hanteringen av fastighetsägarrollen under avtalstiden, visar granskningen även på en formell brist i samband med att arrendeavtalet ingicks 2016.

¹³⁷ JN-2018-36-17, BMN-2025-508

¹³⁸ Sammanträdesprotokoll, BMN, 2025-11-10, § 138

8.4.2 **Samhällsbyggnadsnämndens bristande befogenhet**

8.4.3 Beslutet att godkänna arrendeavtalet fattades av dåvarande Samhällsbyggnadsnämnden.¹³⁹ Enligt kommunallagen får dock ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt inte delegeras av kommunfullmäktige till en nämnd (HFD 2019 ref. 32) (HFD 3889–14). Rättspraxis har slagit fast att beslut om upplåtelse av kommunal egendom utan ersättning, eller avtal som innebär långsiktiga och ekonomiskt betydande åtaganden, typiskt sett är av sådan karaktär att de ska beslutas av kommunfullmäktige (jfr RÅ 1993 ref. 47 och HFD 2016 ref. 28).

8.4.4 **Arrendeavtalet i detta fall:**

- Löper på 10 år
- Avser ett stort markområde för en miljöfarlig verksamhet.
- Är direkt kopplat till ett strategiskt mål om att skapa ny industrimark¹⁴⁰

8.4.5 Sammantaget är avtalets karaktär och strategiska betydelse sådan att beslutet att ingå det med stor sannolikhet var av "*principiell beskaffenhet eller annars av större vikt*". Beslutet borde därmed ha fattats av kommunfullmäktige. Genom att fatta beslutet har Samhällsbyggnadsnämnden överskridit sin befogenhet, vilket utgör en allvarlig formell brist.

8.4.6 **Konsekvenser av den bristande befogenheten**

8.4.7 Att beslutet fattades av ett obehörigt organ innebär inte att kommunen som juridisk person kan undandra sig sitt ansvar som part i avtalet eller som fastighetsägare. Kommunen är civilrättsligt bunden av avtalet, särskilt som man agerat som om avtalet vore giltigt och uppburit arrendeavgifter under flera år (jfr NJA 1998 s. 610).

8.4.8 Den formella bristen är dock i sig en allvarlig iakttagelse. Den visar på en bristande styrning och kontroll inom kommunen och att den interna beslutsordningen inte har följts i ett ärende av stor strategisk och ekonomisk betydelse. Detta initiala fel i hanteringen har bidragit till den otydlighet och de problem som därefter präglat hela ärendet.

9 **Övergripande och systeminriktade rekommendationer**

9.1 **Specifika brister**

9.1.1 Granskningen har identifierat ett antal specifika brister i både nämndens ärendehantering

¹³⁹ SBN 2016/202-1

¹⁴⁰ JN2019/3 § 7

och kommunens agerande som fastighetsägare. Utöver de rekommendationer som lämnas i direkt anslutning till dessa brister i kapitel 5 och 6, finns det anledning att lyfta fram följande övergripande rekommendationer. Dessa syftar till att stärka kommunens organisation, processer och kompetens för att förhindra att liknande situationer uppstår i framtiden.

9.2 Säkerställ organisatoriska förutsättningar och resurser

9.2.1 Ett grundläggande förutsättning för en effektiv och rättssäker tillsyn är att tillsynsmyndigheten har tillräckliga och stabila resurser. I kommunens egna styrdokument framgår en tydlig medvetenhet om resursbrist och dess konsekvenser. I verksamhetsplanen för 2022 konstateras att vakanser kan leda till att "*rättssäkerheten och kvalitén vid handläggning av ärenden kan bli lidande*".

9.2.2 Problematiken upprepas i flera dokument, där det framgår att det finns en "*tillsynsskuld som är svår att hantera på kort sikt utan resursförstärkning*".

9.2.3 Även om resursbrist inte ursäktar bristande tillsyn, visar dokumentationen att organisationen varit medveten om risken. I ett komplext och långvarigt ärende som detta, där kommunen dessutom hade dubbla roller, var det särskilt angeläget att tillsynen hade tillräckliga resurser för att kunna agera med nödvändig kraft och uthållighet.

9.2.4 Rekommendationer för framtida hantering:

- Kommunen måste säkerställa att tillsynsverksamheten har en tillräcklig och stabil grundbemanning för att kunna hantera sitt lagstadgade uppdrag enligt fastställd tillsynsplan.
- Vid komplexa ärenden, särskilt de med potentiella intressekonflikter, bör en process finnas för att vid behov kunna avsätta extra resurser för exempelvis juridisk rådgivning och fördjupad utredning.
- En uppbyggd "*tillsynsskuld*" ska hanteras skyndsamt, och prioriteringar måste göras så att den lagstadgade tillsynen inte eftersätts.

9.3 Förstärk tillsyns- och ärendehanteringsprocesser

9.3.1 Granskningen visar på ett mönster av brister i de interna processerna för tillsyn och ärendehantering. För att säkerställa en konsekvent, rättssäker och effektiv handläggning i framtiden behöver de grundläggande rutinerna stärkas.

9.3.2 Rekommendationer:

- **Förstärk inspektionsverksamheten:** Inför en mer riskbaserad och proaktiv tillsyn. Detta bör inkludera en högre inspektionsfrekvens och oanmälda inspektioner vid verksamheter med en historik av överträdelser eller där risken för miljöpåverkan bedöms som hög.
- **Säkerställ systematisk uppföljning:** Alla förelägganden med tidsfrister ska registreras i ett uppföljningssystem för att säkerställa att åtgärder följs upp och att verkställighetsåtgärder (till exempel vite) övervägs när tidsfrister löper ut. Fysisk kontroll av att en åtgärd är genomförd bör som huvudregel ske och dokumenteras.
- **Stärk dokumentationsrutinerna:** Inför en fast rutin för att alltid identifiera och granska samtliga tidigare beslut i ett ärende innan ett nytt beslut fattas, för att undvika motstridigheter. All väsentlig kommunikation och alla handläggningssteg i ett ärende ska dokumenteras löpande.
- **Inför tydliga rutiner för hantering av tillståndsplikt:** Kommunen bör upprätta en tvingande rutin för hur nämnden ska agera när en verksamhet bedöms vara, eller misstänks ha övergått till att bli, tillståndspliktig. En sådan rutin bör säkerställa att föreläggande om att söka tillstånd och/eller åtalsanmälan sker utan dröjsmål och i enlighet med gällande rätt.

9.4 Kontinuerlig kompetensutveckling för Bygg- och miljönämnden

9.4.1 Komplexa ärenden som detta ställer höga krav på handläggarnas kompetens. Kommunens egna styrdokument lyfter behovet av kompetensutveckling för att stärka kvaliteten i tillsynsarbetet, bland annat inom kommunikation och metodik för tillsyn.

9.4.2 Rekommendationer:

- Genomför fortbildning för berörda handläggare och chefer, med särskilt fokus på:
 - a) Hantering av komplexa ärenden där kommunen har dubbla roller
 - b) Skillnaden mellan miljörättsliga och civilrättsliga frågor och vilka verktyg som hör till respektive område
 - c) Praktisk tillämpning av miljöbalkens sanktions- och verkställighetsverktyg

9.5 Stärk den interna kontrollen och kvalitetssäkringen

9.5.1 För att säkerställa efterlevnad av lagar och interna rutiner samt för att dra lärdom av genomförda ärenden, krävs en stärkt intern kontroll.

9.5.2 **Rekommendationer:**

- Inför en rutin för regelbunden intern granskning eller "*kollegial granskning*" av komplexa ärenden, särskilt de med potentiella intressekonflikter
- Genomför en årlig översyn av hur rutiner för tillsyn och ärendehantering efterlevs och uppdatera dessa baserat på nya erfarenheter och eventuella brister som identifierats.

9.6 **Rekommendationer med anledning av kommunens tillsyns- och fastighetsägaransvar**

9.6.1 **Kommunens övergripande ansvar för tillsynen**

9.6.2 Ansvaret för att säkerställa en fungerande tillsyn är inte enbart en fråga för den enskilde handläggaren, utan ett systemansvar som ytterst åligger den ansvariga nämnden och kommunfullmäktige.

9.6.3 Enligt 26 kap. 3 § miljöbalken är det kommunen, genom den nämnd som fullmäktige bestämmer, som ska utöva tillsynen (26 kap. 3 § MB). Detta ansvar preciseras i miljötillsynsförordningen, som ställer uttryckliga krav på att tillsynsmyndigheten systematiskt ska planera och följa upp sin verksamhet. Detta ska ske genom en årlig behovsutredning och en därpå baserad tillsynsplan. Syftet med dessa styrdokument är att säkerställa att tillsynen är tillräckligt resurssatt för att möta de lagstadgade kraven.

9.6.4 Enligt kommunallagen är det nämnden som ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med lag och de mål som fullmäktige har bestämt, samt att den interna kontrollen är tillräcklig. Detta innefattar ett ansvar att tillse att förvaltningen har de resurser som krävs för att fullgöra sitt uppdrag.

9.6.5 Som denna granskning har visat, framgår det av kommunens egna styrdokument över en lång följd av år, att det funnits en medvetenhet om en betydande diskrepans mellan det utredda tillsynsbehovet och de faktiskt allokerade resurserna. I flera behovsutredningar och verksamhetsplaner konstateras att det finns en "*tillsynsskuld som är svår att hantera*" och att de personella resurserna påverkar nämndens möjlighet att klara tillsynsuppdraget. Denna diskrepans mellan behov och resurser är inte en enskild händelse, utan ett återkommande tema i kommunens egna behovsutredningar och verksamhetsplaner under den granskade perioden.

9.6.6 Detta systematiska underskott på resurser, som den politiska nivån varit medveten om, skapar en situation där enskilda handläggare och beslutsfattare tvingas arbeta under en pressad arbetssituation med en förhöjd risk för misstag och bristande uppföljning. Även om detta inte befriar enskilda från deras tjänstemannaansvar, utgör det en fundamental

förutsättning för att förstå de brister som uppstått i hanteringen av ärendet Buagärde. Ansvaret för att ha tillåtit denna situation att fortgå vilar därmed på kommunen som organisation.

9.6.7 **Kommunens egna identifierade brister och bristande åtgärder:** En central iakttagelse i denna granskning är att de flesta av de brister som identifierats **inte är okända för kommunen**. Tvärtom har kommunen själv, genom sina behovsutredningar och verksamhetsplaner, systematiskt dokumenterat:

- **Resursbrist och tillsynsskuld:** Sedan 2016 har varje behovsutredning konstaterat en betydande diskrepans mellan identifierat tillsynsbehov och tilldelade resurser. Den senaste behovsutredningen (2026–2028), beslutad i januari 2026, bekräftar att problemet kvarstår och att behovet uppskattas till 8,5 årsarbetare.¹⁴¹ Nio år av dokumenterad resursbrist utan politiskt åtgärdande utgör en grundläggande systembrist.
- **Kompetensbrist inom förorenade områden:** Behovsutredningen för 2026–2028 konstaterar uttryckligen att kompetensen inom detta område behöver stärkas **trots att ärendet Buagärde har pågått sedan 2015 och trots att denna behovsutredning beslutades under pågående granskning av just detta ärende**. Detta visar att kommunen är medveten om sin kompetensbrist men inte har vidtagit åtgärder.
- **Intressekonflikt:** Jävsnämnden identifierade intressekonflikten mellan tillsyns- och fastighetsägarrollen redan i juni 2019, och Länsstyrelsen bekräftade detta i november samma år.¹⁴² Organisatorisk separation vidtogs dock först i januari 2024, vilket innebär att kommunen medvetet tillät intressekonflikten att fortgå i nästan fem år efter att problemet formellt identifierats.

9.6.8 Trots denna långvariga dokumentation och medvetenhet om bristerna har den politiska nivån inte tilldelat de resurser eller vidtagit de åtgärder som krävts. Detta utgör ett systemansvar som, även om det inte befriar enskilda från deras tjänstemannaansvar, inte primärt kan härledas till enskilda handläggare. Ansvaret för att ha tillåtit denna situation att fortgå **vilas på kommunen som organisation**, och ytterst på kommunfullmäktige som ansvarar för att tilldela tillräckliga resurser för att nämnden ska kunna fullgöra sina lagstadgade uppgifter.

9.6.9 **Kompetensbrist inom förorenade områden och avfall för anläggningsändamål:** Redan i behovsutredningen för 2018–2020 identifierade kommunen att enheten behövde stärka

¹⁴¹ Tillsynsplan inom miljöbalkens och livsmedelslagens områden 2025–2027

¹⁴² JN-2019-41

kompetensen inom "miljöjuridik, strandskydd, förorenade områden och avfall för anläggningsändamål".¹⁴³ Detta konstaterades alltså under pågående hantering av ärendet Buagarde, som gällde användning av avfall för anläggningsändamål. Trots denna tydliga insikt om en kompetensbrist inom exakt det område som ärendet handlade om vidtogs inga åtgärder. Sju år senare, i behovsutredningen för 2026–2028 (beslutad i januari 2026, mitt under denna pågående granskning), bekräftas att samma kompetensbrist kvarstår och att inom området förorenade områden behöver kompetensen stärkas framåt.¹⁴⁴ Detta visar att kommunen under nästan ett decennium har varit medveten om sin bristande kompetens inom det område där ärendet Buagarde bedrivits, men inte har vidtagit åtgärder.

9.6.10 **Rekommendationer till Kommunstyrelsen (i dess fastighetsägarroll)**

9.6.11 Kommunstyrelsen, som ansvarig för kommunens mark- och exploateringsfrågor, rekommenderas att upprätta en rutin för att säkerställa att samtliga avtal av principiell beskaffenhet eller större vikt, såsom långsiktiga arrendeavtal för miljöfarlig verksamhet, underställs Kommunfullmäktige för beslut.

9.6.12 Kommunstyrelsen rekommenderas att säkerställa en tydlig organisatorisk och funktionell åtskillnad mellan den förvaltning som utövar miljötillsyn (Bygg- och miljöförvaltningen) och den förvaltning som hanterar kommunens fastighetsägarintressen (Kommunstyrelseförvaltningen). Detta har redan genomförts genom den organisationsförändring som genomfördes 2023/24 i syftet för att undvika framtida sammanblandning av roller och intressekonflikter.

9.6.13 De brister som identifierats i kommunens fastighetsägarroll har lett till en komplex situation med en svåröverskådlig riskbild. För att skapa ett stabilt beslutsunderlag och möjliggöra en proaktiv hantering av situationen rekommenderas följande:

9.6.14 **Initiera en oberoende risk- och ansvarsanalys:** Kommunstyrelsen rekommenderas att initiera en extern juridisk och ekonomisk analys för att kartlägga kommunens fulla riskexponering.

9.6.15 Ett sådant underlag är en nödvändig förutsättning för att kunna fatta välgrundade beslut och agera på ett sätt som minimerar framtida ekonomisk och rättslig skada för kommunen.

9.6.16 **Ansvarsfrågan och förmildrande omständigheter**

¹⁴³ Tillsynsplan och kontrollplan 2018, Samhällsbyggnadsförvaltningen, Bygg- och miljöenheten

¹⁴⁴ Behovsutredning bygg-och miljöenheten 2024-2026

- 9.6.17 Även om det inte är denna gransknings uppgift att slutgiltigt avgöra den straffrättsliga ansvarsfrågan, är det relevant att i enlighet med god gransknings sed belysa de faktorer som kan påverka en sådan bedömning. Granskningens huvudslutsats är att de operativa bristerna primärt är en konsekvens av grundläggande och långvariga systemfel som den politiska nivån ansvarar för. Denna slutsats är av central betydelse vid en eventuell prövning av det straffrättsliga ansvaret för enskilda befattningshavare.
- 9.6.18 För att ett **tjänstefel** enligt 20 kap. 1 § brottsbalken ska leda till ansvar krävs att gärningen inte är att anse som **ringa**. Om gärningen bedöms som ringa ska inte dömas till ansvar (20 kap. 1 § BrB). Vid denna helhetsbedömning ska samtliga omständigheter beaktas. Granskningen har identifierat flera omständigheter som starkt talar för att de fel som begåtts, sedda i sin kontext, bör bedömas som ringa.
- **Systemfel som grund för en ohållbar arbetssituation:** Den mest framträdande faktorn är den ohållbara arbetssituation som skapats av de politiskt beslutade systemfelen. Kommunens egna styrdokument visar en systematisk medvetenhet om att den långvariga resurs- och kompetensbristen utgjorde en risk för rättssäkerheten och skapade en "*tillsynsskuld som är svår att hantera*". När den politiska nivån underlåter att tillföra nödvändiga resurser trots upprepade varningar, och samtidigt upprätthåller en organisation med en inbyggd intressekonflikt, urholkas systematiskt förutsättningarna för enskilda tjänstemän att fullgöra sina uppgifter korrekt. I rättspraxis har just en "*pressad arbetssituation*" och det faktum att ett fel berott på ett "rent förbiseende" snarare än likgiltighet ansetts vara omständigheter som talar för att en gärning ska bedömas som ringa (jfr NJA 1996 s. 307).
 - **Oklara processer och ärendets komplexitet:** De motstridiga besluten om lera är en av de allvarligaste bristerna. Samtidigt skedde detta i en komplex process där verksamhetsutövaren själv lämnade in en ny anmälan 2023 som inkluderade lera. Att nämnden då fattade ett nytt beslut utan att formellt upphäva det gamla kan ses som ett allvarligt handläggningsfel, men ett fel som uppstod i en rörig och svårhanterlig situation, förvärrad av den inbyggda intressekonflikten. Praxis visar att misstag som är "*förklarliga*" på grund av oklara rutiner eller komplexa förhållanden kan tala för en mildare bedömning (jfr NJA 1992 s. 812).
 - **Avsaknad av uppsåt eller personlig vinning:** Ingenting i det granskade materialet tyder på att de felaktiga handlingarna eller underlåtenheterna från nämndens sida har skett med uppsåt eller i syfte att uppnå personlig vinning. Bristerna förefaller därmed inte vara ett utslag av likgiltighet eller medvetet risktagande, utan snarare en förutsägbar konsekvens av oaktsamhet under de orimliga förutsättningar som systemfelen skapat.

9.6.19 Sammantaget, även om detta inte befriar enskilda från deras tjänstemannaansvar, utgör de dokumenterade systemfelen en fundamental förklaring till de brister som uppstått. Ansvaret för att ha skapat och vidmakthållit dessa förutsättningar vilar, som rapporten visar, på en högre organisatorisk och politisk nivå. En straffrättslig prövning som isolerar tjänstemännens agerande från denna kontext skulle ge en missvisande bild av den egentliga ansvarsfördelningen.

9.6.20 **Försvårande omständigheter i sin kontext**

9.6.21 För en fullständig och balanserad bedömning är det dock nödvändigt att även väga in de omständigheter som typiskt sett talar för ett strängare ansvar.

- **Gärningens betydelse och risk för skada:** De regler som åsidosatts, särskilt de som rör tillåtna material och uppföljning av förelägganden, är centrala för att skydda miljön. Agerandet har inneburit en påtaglig risk för skada, vilket i praxis är en faktor som talar mot att en gärning ska bedömas som ringa (jfr NJA 2017 s. 491).
- **Självständiga befogenheter:** Nämnden och dess tjänstemän har haft självständiga befogenheter att fatta beslut och utöva tillsyn, vilket normalt skärper ansvaret vid felaktig myndighetsutövning (jfr NJA 2017 s. 491).
- Dessa försvårande omständigheter kan dock inte ses isolerade från den kontext som granskningen har blottlagt.
- Även om nämnden formellt hade självständiga befogenheter, visar granskningen att utövandet av dessa befogenheter var gravt underminerat. Den institutionaliserade intressekonflikten, där nämnden agerade både som tillsynsmyndighet och fastighetsägare, skapade en situation där det var nästintill omöjligt att agera med den objektivitet och stringens som rollen kräver.
- På samma sätt måste risken för skada bedömas i ljuset av den systematiska resurs- och kompetensbristen. När den politiska nivån underlåter att förse tillsynsverksamheten med nödvändiga verktyg och den expertis som efterfrågats inom just förorenade områden, blir förmågan att identifiera, bedöma och hantera miljörisker kraftigt begränsad.
- Sammantaget innebär detta att även de försvårande omständigheterna i stor utsträckning kan härledas tillbaka till de grundläggande systemfelen. Ansvaret för att ha skapat en situation där risker tillåts uppstå och där befogenheter inte kan utövas korrekt vilar därmed tyngre på den organisatoriska och politiska nivån än på de enskilda befattningshavarna.

9.6.22 **Säkerställ en strikt åtskillnad mellan roller:**

9.6.23 För att undvika framtida intressekonflikter måste kommunen införa tydliga och robusta rutiner som säkerställer "*vattentäta skott*" mellan myndighetsutövning och kommunens civilrättsliga roller som fastighetsägare, exploatör eller avtalspart. Samma förvaltning bör inte hantera båda sidor av ett ärende där kommunen har dubbla roller

9.6.24 **Agera skyndsamt i fastighetsägarrollen:**

9.6.25 Kommunen måste ta fram en handlingsplan för hur kommunen som fastighetsägare ska agera i det nuvarande ärendet. Detta innefattar att aktivt använda de civilrättsliga verktyg som finns för att ställa krav på verksamhetsutövaren och förbereda för att hantera fastigheten när arrendeavtalet löper ut i juni 2026.
