

**PARTER****Klagande**

Tiptapp AB
Regeringsgatan 29
111 53 Stockholm

Ombud: Jur. kand. Fredrik Bergman och jur. kand. Rikard Samuelsson
Centrum för rättvisa
Box 2215
103 15 Stockholm

Motpart

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommun
Box 8136
104 20 Stockholm

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länstyrelsen i Stockholms läns beslut den 23 oktober 2019 i ärende nr 505-47922-2018, se [bilaga 1](#)

SAKEN

Förbud att förmedla transport av hushållsavfall i Stockholms kommun

DOMSLUT

1. Med ändring av det överklagade beslutet upphäver mark- och miljödomstolen Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommuns beslut den 25 september 2018, § 23, om förbud för Tiptapp AB att förmedla transport av hushållsfall.
 2. Mark- och miljödomstolen avslår Tiptapp AB:s yrkande om ersättning för rättegångskostnad.
-

BAKGRUND

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommun (nämnden) beslutade den 25 september 2018 att förbjuda Tiptapp AB (Tiptapp eller bolaget) att förmedla transport av hushållsavfall inom kommunen till någon annan än de entreprenörer som kommunen anlitar eller har gett koncession för transport av avfall. Tiptapp överklagade beslutet till Länsstyrelsen i Stockholms län, som avlog överklagandet i beslut den 23 oktober 2019. Bolaget har överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

Tiptapp har yrkat i första hand att nämndens beslut om förbud ska upphävas och i andra hand att det ska inskränkas till att avse enbart yrkesmässiga transporter av avfall. Bolaget har också framställt ett yrkande om ersättning för rättegångskostnad.

Till stöd för överklagandet har anförts i huvudsak följande.

Tiptapp har utvecklat en annonsplattform som gör det möjligt för privatpersoner att komma i kontakt med varandra i syfte att på olika sätt få saker transporterade. Genom annonsplattformen kan privatpersoner bl.a. erbjuda andra privatpersoner att mot betalning hämta upp uttjänta föremål för att få dem transporterade till en återvinningscentral.

Av 15 kap. 20 § första stycket och 24 § första stycket miljöbalken följer att varje kommun ansvarar för att hushållsavfall inom kommunen återvinns eller bortskaffas samt att den hantering som kommunen ska ansvara för enligt dessa bestämmelser får utföras endast av kommunen eller den som kommunen anlitar. Bestämmelserna ger uttryck för det kommunala s.k. renhållningsmonopolet, som innebär att kommunen i olika avseenden har getts ensamrätt att hantera avfall. Det kommunala renhållningsmonopolet har utformats som en ramlag. På vilket sätt kommunen ska utföra sitt ansvar för återvinning och bortskaffande av hushållsavfall måste därför preciseras i en s.k. renhållningsordning (15 kap. 41 § miljöbalken). Det är i den

lokala renhållningsordningen som omfattningen av det kommunala renhållningsmonopolet preciseras. Stockholms kommun har i sin renhållningsordning (KFs 2018:4) föreskrivit bl.a. att insamling och transport av avfall endast får utföras av den eller de entreprenörer som kommunen anlitar för ändamålet, om inte annat anges i renhållningsordningen (3 § tredje stycket). Undantag gäller för enskilda hushåll som får transportera och lämna sorterat grovavfall vid de återvinningscentraler som finns i kommunen eller vid annat ställe som anvisats av renhållaren (36 § renhållningsordningen).

Bestämmelserna i 15 kap. 20 och 24 §§ miljöbalken innebär inte i sig att det är otillåtet för privatpersoner att hjälpa varandra med transport av grovavfall till en återvinningscentral. Inte heller kan bestämmelsen i 36 § renhållningsordningen tolkas på så sätt att det är otillåtet för privatpersoner att hjälpa varandra med sådana transporter. Om domstolen bedömer att privatpersoner får hjälpa varandra med sådana transporter, finns det inte någon grund för kommunen att förbjuda Tiptapps förmedling av dem. Om domstolen bedömer att bestämmelsen i 36 § renhållningsordningen inte kan tolkas på något annat sätt än att det är otillåtet för privatpersoner att hjälpa varandra med transport av grovavfall ska bestämmelsen inte tillämpas. Detta då bestämmelsen överskrider kommunens bemyndigande att meddela föreskrifter, dels eftersom den inte är miljömässigt motiverad, dels för att den inte beaktar enskildas möjligheter att själva ta hand om sitt avfall. Eftersom transporter av avfall som privatpersoner utför till en återvinningscentral ska anses vara tillåtna brister kommunens beslut, som omfattar alla typer av avfallstransporter, i proportionalitet.

Kommunen har gjort gällande att undantaget i 36 § renhållningsordningen ska tolkas på så sätt att det endast är tillämpligt på privatpersoners transport av eget avfall och att transporter som utförs av tredje man är tillåtna endast om den som äger avfallet själv åker med till återvinningscentralen. Till stöd för att föreskriften ska ha den angivna innebörden anförde kommunen hos länsstyrelsen att dess bemyndigande att meddela föreskrifter, enligt bestämmelserna i 15 kap. 24 §

miljöbalken, är inskränkt till sådana föreskrifter som avser ett ”personligt omhändertagande av avfall”.

Tiptapp vidhåller att bestämmelsen i 36 § renhållningsordningen inte kan tolkas på det sättet att den gör det otillåtet för enskilda att hjälpa varandra med transporten av avfall till en återvinningscentral. En sådan tolkning får inte något stöd av bestämmelsens ordalydelse, den är inte miljömessigt motiverad och leder till märkliga resultat. Enligt Tiptapp framstår det rent allmänt som orimligt att bestämmelsen skulle ges den innebörden att en hushållsmedlem från det egna hushållet måste delta vid transporten när det i grunden är fråga om transporter som kommunen har bedömt kunna skötas av privatpersoner. Tiptapp vidhåller även vad bolaget anförde hos länsstyrelsen i fråga om att bestämmelsen i 15 kap. 24 § andra stycket miljöbalken inte kan anses begränsa den kommunala föreskriftsrätten eller utgöra hinder mot att enskilda hjälper varandra med transporten av avfall. Tiptapps uppfattning att föreskriftsrätten inte är begränsad stöds av de yttranden som hos länsstyrelsen gavs in av Nacka och Rättviks kommuner samt den kommunala samarbetsorganisationen Tillväxt och tillsyn.

Av 15 kap. 41 § miljöbalken följer att det för varje kommun ska finnas en renhållningsordning med en avfallsplan och de föreskrifter som har meddelats med stöd av regeringens bemyndiganden. Med regeringens bemyndiganden avses främst bestämmelsen i 15 kap. 39 § miljöbalken, av vilken det bl.a. framgår att den kommun som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur avfall ska hanteras. Av samma bestämmelse framgår att kommunens bemyndigande begränsar sig till sådana föreskrifter som behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön. Kommunens bemyndigande begränsas även av bestämmelsen i 15 kap. 23 § miljöbalken. Av den bestämmelsen följer att kommunen, då den beslutar hur den ska ta sitt ansvar för avfallshanteringen, ska ta hänsyn till fastighetsägarnas förmåga att själva hantera avfall på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön och de behov som finns för olika slag av bebyggelse.

Tiptapp vidhåller vad bolaget anförde hos länsstyrelsen i fråga om att en föreskrift som innebär en hushållsmedlem från det egna hushållet måste delta i transporten av avfallet för att den ska vara tillåten står i strid med bestämmelsen i 15 kap. 23 § miljöbalken. Bolaget vidhåller också att en sådan föreskrift inte är motiverad med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön. Om domstolen skulle anse att bestämmelsen i 36 § renhållningsordningen inte kan tolkas på något annat sätt än att en hushållsmedlem från det egna hushållet måste delta i transporten av avfallet för att den ska vara tillåten gör Tiptapp gällande att kommunen har gått utöver sitt bemyndigande och att bestämmelsen därför inte ska tillämpas.

När det gäller frågan om kommunens beslut har varit proportionerligt anför bolaget samma skäl till stöd för sitt överklagande i domstolen som bolaget anförde hos länsstyrelsen.

Nämnden har bestritt överklagandet och anført i huvudsak följande.

Nämnden vidhåller vad som har anförts i förbudsbeslutet och vad som framgår av inlagorna i ärendet hos länsstyrelsen. Nämnden delar härutöver länsstyrelsens bedömning att redan Tiptapps egen hantering strider mot det kommunala avfallsmonopolet i 15 kap. 20 § miljöbalken. Även detta utgör således skäl för förbud.

Tiptapps tjänst fungerar så att den som vill bli av med något lägger upp en annons i appen och anger hur mycket denne är beredd att betala för hämtningen. Enskilda som är intresserade av att genomföra hämtningen i utbyte mot ersättningen hör av sig till annonsören. För att säkerställa att föremålet når en återvinningscentral måste den som lämnar av avfallet ta en bild på platsen för återvinningen. Tiptapp tar ut ett arvode om tio procent av det avtalade beloppet för transporten för nyttjandet av appen. Tiptapps verksamhet startade 2015 och antalet användare av appen har ökat snabbt. Av tidigare överklagande framgår att appen under hösten 2018 hade ca 150 000 användare och enligt Tiptapps reklamannonser i bl.a. tunnelbanan i maj 2019 uppgick antalet användare då till ca 200 000.

15 kap. 20 § miljöbalken reglerar i andra stycket det s.k. bortforslingsmonopolet. Andra stycket kan inte läsas och förstås självständigt, utan hänger samman med regleringen av kommunens ensamrätt i första stycket. Nämnden delar således länsstyrelsens bedömning att Tiptapps hantering, som innefattar förmedling av transporter, strider mot kommunens ensamrätt. Det framgår av bl.a. förarbetena till 15 kap. 20 och 24 §§ miljöbalken att även bortforsling av avfallet omfattas av det kommunala renhållningsmonopolet.

Var och en som innehar avfall har en skyldighet att hantera avfallet på ett miljömässigt godtagbart sätt. Lagstiftningen är emellertid utformad på ett sådant sätt att möjligheten att själv ombesörja transport och omhändertagande av avfall är personligt. Det kan allmänt antas att den som själv har gett upphov till avfallet, och sannolikt även personer som är privat bekanta med denne, känner ett större personligt ansvar för avfallets hantering än en främmande person som tar emot avfallet mot betalning. Detta får tyvärr också stöd i de incidenter med dumpning av avfall och nedskräpning som har framkommit såväl till tillsynsmyndigheten som i media (se nedan). Appen bygger inte heller på att enskilda som redan känner varandra hjälps åt med transporter (även om detta i sig inte är tillåtet enligt gällande regler), utan på att koppla samma vilka privatpersoner som helst på en fri marknad. Av miljömässiga skäl finns det behov av att reglera hanteringen så att det finns rimliga förutsättningar att utöva tillsyn. Med den nuvarande lagstiftningen finns det således en logik i att möjligheten att ombesörja transporten av avfallet anförtros specifikt det hushåll som har gett upphov till avfallet. Inlagorna från andra kommuner och branschorganisationen saknar helt rättslig analys och utgör endast de aktuella aktörernas enskilda uppfattning i frågan.

Det har inkommit klagomål till nämnden om nedskräpning på grund av dumpat avfall som kunnat härledas till transportör från Tiptapp. Klagomålet har kommunicerats med Tiptapp. Enligt uppgift har renhållningshuvudmannen under hösten mottagit fråga från en person som uppger sig ha hämtat avfall via Tiptapp om det går att beställa container för att göra sig kvitt avfallet från hämtning. Renhållningshuvudmannen har vidare uppgett att det förekommer att konflikt

uppstår på återvinningscentralerna mellan ”Tiptappare” (personer som återkommande lämnar avfall och själva uppger att de hämtat via Tiptapp) och personalen. Detta gäller inte minst i fråga om eventuell betalning, då personalen uppfattar att det inte är fråga om privat avfallslämnare utan yrkesmässig och därmed avgiftsbelagd avfallstransport. Nämnden har också noterat från media att det även i närbelägna kommuner uppkommit problem med dumpning av avfall och nedskräpning som kunnat härledas till Tiptapps förmedling av avfallstransporter.

DOMSKÄL

Handläggning

Domstolen har hållit sammanträde den 5 maj 2020, varvid parterna har beretts tillfälle att sammanfatta och ytterligare utveckla sin respektive talan. Fritt partsförhör har hållits med Tiptapps VD Tim Bjelkстам. Han har bl.a. berättat om den aktuella verksamheten och även visat hur appen fungerar i praktiken.

Om nämndens beslut och domstolens prövning

Till grund för nämndens förbudsbeslut har legat ett tjänsteutlåtande daterat den 10 september 2018. Under rubriken ”Tillämpliga bestämmelser” i utlåtandet har hänvisats till 15 kap. 20 och 24 §§ miljöbalken samt 3 och 12 §§ i Föreskrifterna för avfallshantering för Stockholms kommun (KFs 2018:4)¹. Därutöver har hänvisats till bestämmelser i 26 kap. miljöbalken som handlar om olika tillsynsåtgärder. Under rubriken ”Förbud mot förmedling av hushållsavfall etc.” har anförts att förmedling av hushållsavfall till transportörer som inte är anlitade av kommunen eller innehar tjänstekoncession strider mot bestämmelserna i 15 kap. 20 och 24 §§ miljöbalken om kommunens ensamrätt att hantera hushållsavfall. Det har också nämnts att transport av hushållsavfall genom transportörer som inte är anlitade av kommunen inte är förenligt med bestämmelserna i miljöbalken och dess följdlagstiftning. Under rubriken ”Sammanfattning” har anförts att förmedling av

¹ I beslutet har hänvisats till då gällande föreskrifter, KFs 2018:4. Dessa har nu ersatts med nya föreskrifter, KFs 2019:27. I alla relevanta delar är föreskrifterna likalydande men numreringen är delvis justerad. I domen används numreringen i de vid tiden för förbudsbeslutet gällande föreskrifterna.

hushållsavfallet till annan än kommunens renhållare och dennes entreprenörer strider mot bestämmelserna i 15 kap. 20 och 24 §§ miljöbalken samt 3 och 12 §§ KFs 2018:4 och inte är tillåten.

Domstolen uppfattar att de bestämmelser som nämndens förbud är direkt grundat på är de som nämnts under rubriken ”Tillämpliga bestämmelser”, dvs. 15 kap. 20 och 24 §§ miljöbalken samt 3 och 12 §§ KFs 2018:4. Såsom förbudet är formulerat i beslutsmeningen avser det *förmedling av transport av hushållsavfall*. Den verksamhet som nämnden uttryckligen förbjudit genom beslutet är alltså inte förmedling av avfall och inte heller transport av avfall, utan förmedling av avfallstransporter. Domstolens prövning av förbudsbeslutets laglighet görs med dessa utgångspunkter.

Utöver ovanstående har i tjänsteutlåtandet bl.a. nämnts att förmedlingen av hushållsavfall innebär att Tiptapp är mäklare av avfall enligt 6 § avfallsförordningen (2011:927) samt att det för yrkesmässig transport av avfall krävs tillstånd enligt 36 § samma förordning. Även om förbudet inte är direkt grundat på dessa bestämmelser får de anses vara av viss relevans vid prövningen.

Om aktuella lagbestämmelser

Enligt 15 kap. 20 § första stycket miljöbalken ansvarar varje kommun för att hushållsavfall inom kommunen *återvinns* eller *bortskaffas*. Kommunen ska enligt andra stycket i samma bestämmelse *transportera* bort avfallet från den fastighet där det finns om 1. borttransport behövs för att tillgodose såväl skyddet för människors hälsa och miljön som enskilda intressen, eller 2. fastighetsinnehavaren begär att kommunen ska transportera bort avfallet och det inte är oskäligt med hänsyn till omständigheterna.

Bestämmelsen om kommunens ansvar kan jämföras med bestämmelsen i 15 kap. 5 § miljöbalken, i vilken *hantering* av avfall definieras. Enligt sistnämnda bestämmelse avses med att hantera avfall att 1. samla in, transportera, återvinna, bortskaffa eller ta annan fysisk befattning med avfall, eller 2. vidta åtgärder som

inte innebär fysisk befattning med avfall men som syftar till att avfall samlas in, transporteras, återvinns, bortskaffas eller byter ägare eller innehavare.

Kommunens ansvar enligt 15 kap. 20 § miljöbalken avser alltså inte all avfallshantering utan är begränsat till fysisk befattning i form av återvinning och bortskaffande samt i viss mån transport. Insamling, transporter som inte behövs för att tillgodose miljö- och hälsoskyddsintressen och som inte heller har begärts av fastighetsinnehavare samt övriga åtgärder som kan definieras som hantering av avfall omfattas inte av kommunens ansvar enligt bestämmelsen. En annan sak är att sådana åtgärder många gånger kan behövas för att kommunen ska kunna ta sitt återvinnings-, bortskaffnings- och transportsansvar.

I 15 kap 24 § första stycket miljöbalken anges att om kommunen enligt 20 § eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 22 § ska ansvara för en viss hantering av avfall, får den hanteringen inte utföras av någon annan än kommunen eller den som kommunen anlitar. Det förbud mot icke-kommunal avfallshantering som följer av bestämmelsen avser alltså inte heller det all avfallshantering, utan endast sådan som ligger inom kommunens ansvarsområde enligt 15 kap. 20 § miljöbalken eller föreskrifter som meddelats med stöd av 22 § samma kapitel. Sistnämnda bestämmelse avser annat avfall än hushållsavfall och saknar relevans i detta mål.

Vem som har ansvaret för den avfallshantering som ligger utanför kommunens ansvarsområde framgår inte av de ovan redovisade bestämmelserna. I 15 kap. 23 § miljöbalken anges att kommunen vid planering av och beslut om hur den ska ta sitt ansvar ska ta hänsyn till fastighetsinnehavarnas förmåga att själva hantera avfall på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön och de behov som finns för olika slag av bebyggelse. Vidare anges i 15 kap. 24 § andra stycket miljöbalken att förbudet i samma paragrafs första stycke inte gäller en fastighetsinnehavare som på fastigheten återvinner eller bortskaffar avfallet, om det görs utan risk för olägenhet för människors hälsa eller miljön. Av dessa bestämmelser framgår alltså att enskilda fastighetsinnehavare tillåts ansvara för en del av den avfallshantering som ligger utanför kommunens ansvarsområde.

Bestämmelserna innebär dock inte att all annan avfallshantering som ligger utanför kommunens ansvarsområde är förbjuden. Av lagbestämmelserna går exempelvis inte att utläsa något förbud mot att även andra än fastighetsinnehavare transporterar hushållsavfall till återvinningscentraler och inte heller mot att enskilda utför sådana transporter åt varandra.

Om Stockholms kommuns renhållningsordning

Renhållningsordningen för Stockholms kommun är uppdelad i tre publikationer. Den som är av intresse i detta mål är Föreskrifter för avfallshantering för Stockholms kommun, KFs 2018:4. Som anförts ovan har nämnden i sitt beslut hänvisat till 3 och 12 §§ i föreskrifterna.

Av 3 § och vissa definitioner som är angivna i 2 § framgår att kommunens avfallsnämnd har verksamhetsansvar, enligt 15 kap. 20 § miljöbalken, för hanteringen av hushållsavfall i kommunen. Avfallshanteringen bedrivs av Stockholm Avfall AB, som kallas renhållaren. Insamling, transport, återvinning och bortskaffande av hushållsavfall får endast utföras av den eller de entreprenörer som renhållaren anlitar för ändamålet, om inte annat särskilt anges i föreskrifterna.

Föreskriften i 3 § är något otydlig, på det sättet att den dels hänvisar till 15 kap. 20 § miljöbalken, dels är längre gående i och med att den förutom transport, återvinning och bortskaffande även tar upp insamling. Utan att gå närmare in på frågan om det är möjligt att i en kommunal föreskrift utvidga det ansvar som följer av lag, och om detta har varit avsikten, kan konstateras att det fortfarande bara handlar om sådan fysisk befattning med avfallet som anges i 15 kap. 5 § första punkten miljöbalken.

I 12 §, som finns under huvudrubriken ”Sortering och överlämning av hushållsavfall” och underrubriken ”Skyldighet att överlämna hushållsavfall”, anges att hushållsavfall ska lämnas till renhållaren om inte annat sägs i föreskrifterna.

Såsom 12 § är formulerad framgår det inte tydligt vilka som omfattas av skyldigheten att överlämna hushållsavfall. Efter en jämförelse med t.ex. 10 § som

handlar om sortering av avfall kan det dock antas att föreskriften främst riktar sig till sådana fastighetsinnehavare och nyttjanderättshavare som innehar hushållsavfall. Det framgår inte heller av föreskriften hur överlämnande ska ske. Något krav på att den som innehar avfall måste närvara personligen vid överlämnandet av avfallet till renhållaren går inte att utläsa ur föreskriften.

Utöver de ovan nämnda finns det andra föreskrifter som är av intresse i målet, särskilt de om hämtning och hantering av hushållsavfall i 29-53 §§. Beträffande grovavfall anges i 36 § att enskilda hushåll får transportera och lämna sådant vid de återvinningscentraler som finns i kommunen eller vid annat ställe som anvisats av renhållaren. Beträffande exempelvis trädgårdsavfall och farligt avfall anges i 37 och 38 §§ att det ska sorteras ut och hållas skilt från annat avfall och lämnas till aktuellt insamlingssystem. Omhändertagande av trädgårdsavfall och överlämnande av farligt avfall kan även ske på andra sätt som närmare anges i föreskrifterna. Förpackningar m.m. som omfattas av producentansvar ska enligt 45 § lämnas av hushåll och andra användare till de insamlingssystem som producenterna tillhandahåller.

Inte någonstans i de ovan redovisade föreskrifterna anges eller framgår på annat sätt att transport och överlämnande av avfall måste utföras av den ursprungliga avfallsinnehavaren personligen.

Mark- och miljödomstolens bedömning

Tiptapp tillhandahåller en elektronisk annonsplattform som bl.a. möjliggör för innehavare av framförallt grovavfall att komma i kontakt med personer som kan transportera avfallet till en återvinningscentral. Den av Tiptapp bedrivna verksamheten består inte i att samla in, transportera, återvinna, bortskaffa eller ta annan fysisk befattning med avfallet. Bolaget är inte heller involverat i överlåtelsen av avfallet på ett sådant sätt att det går att säga att det ägnar sig åt förmedling av avfall. Tiptapp är alltså inte mäklare av avfall i den mening som avses i 6 § avfallsförordningen. Däremot kan verksamheten anses innefatta förmedling av transporter av avfall. Som konstaterats ovan är det också just den verksamheten som nämnden

har förbjudit genom det överklagade beslutet. Definitionsmässigt kan verksamheten anses utgöra hantering av avfall enligt andra punkten i 15 kap. 5 § miljöbalken, eftersom den ytterst syftar till att avfall transporteras och återvinns eller bortskaffas.

Som redovisats ovan framgår det varken av miljöbalken eller av Stockholms kommuns föreskrifter att kommunens ansvar för hushållsavfall avser något annat än sådan avfallshantering som innefattar fysisk befattning med avfallet. Tiptapps verksamhet innefattar inte fysisk befattning med avfall och den ligger alltså i sig utanför kommunens ansvarsområde. Den ligger därmed också utanför det område som är förbjudet enligt 15 kap. 24 § första stycket miljöbalken.

Även om bolagets verksamhet i sig ligger utanför det kommunala ansvarsområdet kan den i viss utsträckning anses syfta till avfallshantering som skulle kunna höra till kommunens ansvar. Den typ av hantering som nämndens beslut är inriktat på är transport av hushållsavfall. Nämnden har anfört att transport av hushållsavfall genom transportörer som inte är anlitade av kommunen inte är förenligt med bestämmelserna i miljöbalken. Av domstolens redogörelse ovan framgår att detta påstående är alltför långtgående. Av 15 kap. 20 § miljöbalken framgår att det bara är vissa transporter som kommunen ansvarar för, nämligen sådana som antingen behövs för att tillgodose hälso- och miljöskyddet eller som har begärts av fastighetsinnehavare. Förbudet i 15 kap. 24 § miljöbalken för andra än kommunen eller den som kommunen anlitar att utföra transporter av hushållsavfall gäller endast sådana transporter som avses i 20 §. Transport av enskilda hushålls grovavfall till återvinningscentralen behöver enligt domstolens mening inte nödvändigtvis utföras av kommunen för att skyddet för människors hälsa och miljön ska tillgodoses. I de fall sådana transporter inte begärts av fastighetsinnehavaren omfattas de alltså generellt sett inte av förbudet i 24 §. I kommunens egna föreskrifter har enskilda hushåll också uttryckligen tillåtits utföra just sådana transporter, vilket ger ytterligare stöd åt den redovisade uppfattningen.

Den sorts transporter som Tiptapps verksamhet syftar till att förmedla ligger alltså utanför kommunens ansvarsområde och det finns inget rättsligt krav på att

transporterna utförs av kommunen eller någon som kommunen anlitat. Något krav på att transporterna utförs personligen av den ursprunglige innehavaren av avfallet går inte heller att utläsa ur miljöbalken eller kommunens föreskrifter. Nämnden har i yttrande till länsstyrelsen hänvisat till vissa förarbetsuttalanden till stöd för sin inställning i denna fråga (prop. 1997/98:45 del 2 s. 190 och 194). Nämnden har särskilt pekat på skrivningar om att fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättsinnehavaren *själv* får ta hand om *sitt* avfall, eller avfall *som uppkommit hos dem*. I det rättsliga sammanhang som uttalandena gjorts är det enligt domstolens mening tydligt att de handlar om ansvarsfördelningen mellan enskilda och kommunen. Det finns inget som talar för att avsikten har varit att uttala sig om förhållandet mellan enskilda avfallsinnehavare och andra enskilda. Uttalandena kan alltså inte uppfattas på det sättet att det skulle vara förbjudet för enskilda att hjälpa varandra med transport av grovavfall till återvinningscentralen. Inte heller vad nämnden anfört i övrigt i frågan kan ges denna rättsliga innebörd. Huruvida och i vilken mån avfallsinnehavaren och transportören är bekanta med varandra sedan tidigare kan knappast ges någon betydelse vid bedömningen av om en transport är tillåten eller förbjuden enligt det miljörättsliga regelverket. Inte heller kan frågan om ersättning utgår för transporten eller inte tillmätas någon sådan betydelse.

I målet har framkommit att vissa användare av Tiptapps tjänster i vart fall tidigare har transporterat avfall i sådan omfattning att det skulle kunna betraktas som yrkesmässigt och därmed tillståndspliktigt enligt 36 § avfallsförordningen. Några tillstånd tycks inte ha sökts. Det har också anförts att det har förekommit incidenter med påstådd koppling till Tiptapps verksamhet, vilka delvis skulle kunna falla inom nämndens tillsynsuppdrag. Ovanstående får, i den mån det har förekommit, betraktas som icke avsedda konsekvenser av den av bolaget bedrivna verksamheten. Som framgår av 26 kap. 9 § miljöbalken får en tillsynsmyndighet inte tillgripa mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet. Att förbjuda hela den aktuella verksamheten på grund av att enstaka användare inte nyttjar tjänsten på ett korrekt sätt är alltför långtgående. För det fall det finns anledning att ingripa med tillsynsåtgärder bör i första hand övervägas att göra detta mot de enskilda personer det är fråga om. Om åtgärder ska vidtas mot bolaget bör dessa inriktas enbart på de

negativa konsekvenser från miljö- och hälsoskyddssynpunkt som verksamheten kan bidra till.

Sammanfattningsvis är varken den av Tiptapp bedrivna verksamheten eller den avfallshantering som den syftar till att förmedla olaglig eller på annat sätt otillåten. I den mån det ändå kan ha funnits anledning att vidta tillsynsåtgärder har ett förbud mot hela verksamheten varit alltför ingripande. Nämndens förbudsbeslut ska därför upphävas.

Rättegångskostnader

Tiptapp har yrkat ersättning för rättegångskostnad med 28 080 kr avseende ombudsarvode. Enligt 5 kap. 1 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar tillämpas lagen (1996:242) om domstolsärenden i mål av förevarande slag. Lagen om domstolsärenden saknar bestämmelser om rättegångskostnader i ärenden mellan enskilda och förvaltningsmyndigheter. Den bestämmelse som finns (32 §) avser ärenden där enskilda är motparter till varandra och den är dessutom undantagen från tillämpning i mark- och miljödomstolen. Det saknas alltså lagstöd för att döma ut ersättning för rättegångskostnader i målet.

Tiptapp har till stöd för sin uppfattning att det ändå är möjligt att döma ut sådan ersättning bl.a. hänvisat till rätten till en rättvis rättegång (i svensk rätt reglerad i 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen) och rättsfallet NJA 2015 s. 374. Högsta domstolen uttalade där att det av bestämmelsen i 2 kap. 11 § regeringsformen måste anses följa att en enskild som vinner ett överklagat utmätningssmål har rätt att under vissa förutsättningar få ersättning av staten för rättegångskostnader även när utmätningen sker för skattefordringar eller liknande. För att den enskilde ska ha rätt till sådan ersättning ska kostnaderna ha varit befogade med hänsyn till sakens beskaffenhet. Vid bedömningen ska det vägas in att handläggningen enligt ärendelagen är förenklad.

Av Högsta domstolens domskäl framgår att det har fästs avgörande vikt vid att det var fråga om just ett utmätningssmål. I avsaknad av andra liknande rättsfall kan

mark- och miljödomstolen inte finna att tillämpningsområdet utan vidare kan utsträckas till att avse andra typer av mål.

Tiptapp har också åberopat rättsfallet NJA 2017 s. 503, som gällde ersättning för rättegångskostnader i ett fastighetsbildningsmål. I sådana mål finns det ett visst, om än mycket begränsat, lagstöd för att döma ut ersättning även i mål mellan enskilda sakägare och företrädare för allmänt intresse. Genom rättsfallet har utrymmet blivit utvidgat. I fallet har visserligen hänvisats till rätten till en rättvis rättegång, men det får ändå anses avse en helt annan situation än den som är aktuell i detta mål.

Sammantaget bedömer mark- och miljödomstolen att det inte har framkommit tillräckliga skäl att i avsaknad av lagstöd döma ut ersättning för rättegångskostnader i målet. Tiptapps yrkande härom ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se [bilaga 2](#) (MMD-02)

Överklagande senast den 16 juni 2020. Prövningstillstånd krävs.

Magnus Hjort

Ulrika Haapaniemi

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Magnus Hjort och tekniska rådet Ulrika Haapaniemi. Föredragande har varit beredningsjuristen Maria Karlsson.



Enheten för juridiskt verksamhetsstöd
Camilla Lindholm

NACKA TINGSRÄTT

INKOM: 2019-11-29
MÅLNR: M 8370-19
AKTBIL: 3

Tiptapp AB
Ombud
Fredrik Bergman, Centrum för rättvisa
Box 2215
103 15 Stockholm

Överklagande av beslut om förbud att förmedla transport av hushållsavfall gällande Tiptapp AB, Stockholms kommun

Beslut

Länsstyrelsen avslår överklagandet

Bakgrund

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms stad (nämnden) beslutade den 25 september 2018, Dnr.2017-9885, att förbjuda Tiptapp AB, 559027-0376, att förmedla transport inom Stockholms kommun av hushållsavfall till någon annan än de entreprenörer som Stockholms kommun anlitar eller har gett koncession för transport av avfall.

Av beslutet framgår bl.a. följande. Tiptapp AB bedriver en internetjänst i form av en app för förmedling av transport av bland annat avfall från privatpersoner.

Appen innehåller tre tjänster:

- *Transporteras bort*. I huvudsak hushållsavfall och mest grovavfall och i vissa fall även farligt avfall
- *Bortskänkes*. Tillsynes saker som skänkes bort för att återanvändas av någon
- *Hit & dit*. Förmedling av transporttjänster av föremål som behöver fraktas från en plats till en annan

Avfall som förmedlas från privatpersoner via appen utgör hushållsavfall. Förvaltningen har bedömt att förmedlingen av hushållsavfall innebär att Tiptapp är mäklare av avfall enligt 6 § avfallsförordningen (2011:927).

Mot denna bakgrund har nämnden i beslut den 4 december 2017 förelagt Tiptapp dels att registrera sig hos länsstyrelsen som mäklare av avfall och dels inkomma med sådana uppgifter om hantering samt transportörer av farligt avfall som mäklare av avfall är skyldiga att föra anteckningar om. Tiptapp har överklagat nämndens beslut, men har trots detta registrerat sig som mäklare samt inkommit med vissa uppgifter enligt föreläggandet.

Datum
2019-10-23

Beteckning
505-47922-2018

Av de uppgifter som således inkommit rörande farligt avfall kan konstateras att det finns ett antal transportörer som återkommer mycket frekvent. Eftersom transportörerna uppges vara privatpersoner framstår det inte som troligt att transportörerna av det farliga avfallet har erforderligt tillstånd till transporter. De har inte heller fått koncession eller anlitats av kommunen.

Förmedlingen av hushållsavfallet till annan än kommunens renhållare och dennes entreprenörer strider mot bestämmelserna i 15 kap. 20 och 24 § miljöbalken (1998:808) samt 3 och 12 §§ renhållningsordningen för Stockholms kommun (Kfs 2018:4) och är inte tillåten. Förvaltningen bedömer att det är nödvändigt att förbjuda sådan förmedling av hushållsavfall. Förbudet träffar inte bara den som yrkesmässigt hämtar avfall utan all hämtning av hushållsavfall inklusive grovavfall – även privatpersoner som vid enstaka tillfällen utför en tjänst åt en annan. Även om en privatperson till äventyrs skulle ha transporttillstånd från länsstyrelsen är hämtningen av avfallet således i strid mot miljöbalkens regler.

Hushållsavfall som inte är grovavfall får i Stockholm bara hämtas av två entreprenörer som är upphandlade av kommunen. Grovavfall får hämtas av de företag som fått s k tjänstekoncession. Fastighetsägare med bostadsfastigheter och enskilda hushåll får bara anlita de företag som har koncession.

Eftersom Tiptapp redovisat att de endast har privatpersoner registrerade som avfallshämtare och sålunda ingen av dem har koncession, strider all hämtning av grovavfall av privatpersoner mot det kommunala avfallsmonopolet enligt 15 kap. 24 § miljöbalken. Detta gäller som anförts alla – inte bara de privatpersoner som kan antas utföra hämtningen yrkesmässigt. Förvaltningen bedömer att det för att miljöbalkens bestämmelser ska efterlevas är nödvändigt att förbjuda Tiptapp att förmedla hushållsavfall till andra transportörer än sådana som är anlitade av Stockholms kommun eller innehar tjänstekoncession.

Gällande avfallslagstiftning är inte anpassad efter den marknadsutveckling som har skett. Tiptapps tjänster är från allmänna utgångspunkter vällovliga och är ett uttryck för hur den digitala tekniken skapat möjligheter för enskilda att bistå varandra. När det gäller avfallshämtning finns idag emellertid inte lagliga förutsättningar att bedriva hämtning och transport av hushållsavfall respektive förmedling av sådana transporter till annan än den kommunala renhållningshuvudmannen och dess entreprenörer. Undantag kan gälla om den som lämnar avfallet själv åker med till återvinningscentralen och själv lämnar avfallet där. Det är då fråga om en transporttjänst av annat slag än ren avfallshämtning.

TipTapp AB har överklagat beslutet och yrkat att beslutet i första hand upphävs eller, i andra hand, begränsas till att gälla endast yrkesmässiga avfallstransporter som genomförs utan tillstånd. Till stöd för talan anförts bl.a. följande. Eftersom det kommunala renhållningsmonopolet har utformats som en ramlag måste kommunerna meddela föreskrifter om den närmare hanteringen av avfallet för att kunna uppfylla sina åligganden (15 kap. 41 § miljöbalken). Det är alltså föreskrifterna i de kommunala renhållningsordningarna, och inte reglerna i miljöbalken, som i praktiken bestämmer den närmare omfattningen av det kommunala renhållningsmonopolet. Det betyder i sin tur att det är föreskrifterna i Stockholms kommuns renhållningsordning som ska läggas till grund för

Datum
2019-10-23

Beteckning
505-47922-2018

länsstyrelsens bedömning om de transporter som förmedlas genom Tiptapp kan anses tillåtna eller inte. Vid tolkningen och tillämpningen av Stockholms kommuns renhållningsordning ska beaktas att föreskrifter som inte i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till enskildas förmåga att själva hantera sitt avfall står i strid med 15 kap. 23 § miljöbalken och inte får tillämpas (se rättsfallet RÅ 1988 ref. 32).

Föreskriften i 36 § i Stockholms kommuns renhållningsordning, som anger att enskilda hushåll får transportera och lämna sorterat grovavfall vid en återvinningscentral, kan inte tolkas på det sättet att det skulle vara helt otillåtet för privatpersoner att hjälpa varandra med sådana transporter. En sådan inskränkande tolkning saknar stöd i föreskriftens ordalydelse och skulle dessutom leda till märkliga konsekvenser. Till exempel skulle enskilda som av olika skäl inte kan medverka vid en transport av föremål till en återvinningscentral vara förhindrade att ta hjälp av anhöriga för att ombesörja transporten. Vidare har det inte framkommit några skäl som gör att en föreskrift med ett sådant innehåll framstår som miljömässigt motiverad. Den tolkning som kommunen har gjort i det överklagade beslutet innebär också att tillräcklig hänsyn inte tas till enskildas förmåga att själva hantera sitt avfall. Kommunens tolkning är därmed oförenlig med bestämmelsen i 15 kap. 23 § miljöbalken och kan därför inte läggas till grund för länsstyrelsens bedömning.

Mot den bakgrunden kan varken regleringen i miljöbalken eller i Stockholms kommuns renhållningsordning i sig anses utgöra hinder mot att enskilda hushåll tar hjälp av en annan privatperson för att transportera hushållets grovavfall till en återvinningscentral, under förutsättning att transportören inte gör detta yrkesmässigt. Det överklagade beslutet innebär i praktiken ett totalförbud mot en betydande del av Tiptapps näringsverksamhet. Kommunen har inte visat att det finns fog för beslutet eller att det uppfyller kraven på proportionalitet.

Av 26 kap. 9 § andra stycket miljöbalken följer att kommunen inte får tillgripa mer betungande åtgärder än de som behövs i det enskilda fallet. Det ankommer på kommunen att anföra omständigheter och lägga fram bevisning till stöd för att ett förbud och att det uppfyller kraven på proportionalitet. Vid proportionalitetsbedömningen ska Tiptapps näringsfrihet beaktas. Ett förbud som innebär att en väsentlig del av bolagets näringsverksamhet förbjuds kräver tungt vägande skäl och får meddelas först sedan andra möjliga åtgärder har uttömts.

Som redogjorts för ovan innebär regleringen i miljöbalken och kommunens renhållningsordning inte något hinder mot att enskilda hushåll tar hjälp av en utomstående privatperson att ombesörja transport av hushållets grovavfall, under förutsättning att transportören inte gör detta yrkesmässigt. Det överklagade beslutet framstår redan av det skälet som alltför långtgående.

Vidare saknar det överklagade beslutet en redogörelse för vilka allmänna intressen som motiverar en så ingripande åtgärd som ett förbud samt hur dessa eventuella intressen förhåller sig till Tiptapps intresse av att kunna fortsätta driva sin näringsverksamhet. Det angelägna allmänna intresset får i det här fallet snarast anses vara att förhindra yrkesmässiga transporter av avfall. Kommunen har emellertid inte anfört några omständigheter eller lagt fram någon utredning som

Datum
2019-10-23

Beteckning
505-47922-2018

visar att ett totalförbud av en väsentlig del av bolagets verksamhet är motiverat eller att det avsedda ändamålet med beslutet inte kan uppnås genom mindre ingripande åtgärder. Eftersom kommunen inte har visat att det finns fog för beslutet eller att det uppfyller kraven på proportionalitet ska det upphävas. Om förbudet ska bestå bör det i vart fall begränsas till att avse yrkesmässiga avfallstransporter som genomförs utan tillstånd.

I yttrande har **nämnden** bestridit överklagandet och anfört bl.a. följande. Av förarbetena till de bestämmelser i miljöbalken som reglerar det kommunala avfallsmonopolet framgår att de undantag från monopolet som kommunen får medge avser möjlighet för enskilda att själva ta hand om avfall som uppkommit hos dem. Det är alltså personlig hantering av det egna avfallet som under vissa, av kommunen angivna, omständigheter får medges. Renhållningsordningen, som meddelats med stöd av dessa bestämmelser i miljöbalken, kan inte ges en vidare innebörd än vad som följer av lagstiftarens bemyndigande. Förvaltningen finner inte att bestämmelserna i renhållningsordningen står i strid med överordnad föreskrift. Det finns inte heller skäl att anta att renhållningsordningen inte skulle ha tillkommit i laga ordning. Det finns därmed inte grund för att inte tillämpa bestämmelserna i renhållningsordningen.

Näringsfriheten har inskränkts genom lag av hänsyn till miljöskyddet, som är ett allmänt intresse. Det är nämndens uppgift i egenskap av tillsynsmyndighet att kontrollera att miljöskyddslagstiftningen efterlevs. Bevisbördan för att verksamheten är förenlig med miljölagstiftningen vilar på den som bedriver verksamheten, i detta fall Tiptapp. Ett beslut om förbud mot att bedriva en verksamhet som står i strid med lagstiftningen innebär ingen inskränkning av näringsfriheten.

Den skälighetsbedömning som nämnden har gjort innefattar en fullständig proportionalitetsbedömning. Nämnden har utrett förutsättningarna att besluta om mindre ingripande åtgärder och funnit att det inte är möjligt. Beslutet har utformats på så sätt att endast den delen av verksamheten som står i strid med det kommunala avfallsmonopolet träffas. Beslutet är således skäligt och inte mer ingripande än vad som behövs i det enskilda fallet.

Tiptapp AB har i bemötande anfört bl.a. följande. Tiptapp uppfattar att kommunens grundläggande inställning i ärendet är att det är bestämmelserna i 15 kap. 23 och 24 §§ miljöbalken som ligger till grund för det överklagade förbudsbeslutet och som utgör hinder mot att enskilda hjälper varandra med att transportera grovavfall till kommunens återvinningscentraler. En följd av kommunens tolkning är att även 36 § i kommunens renhållningsordning ska ges en sådan innebörd, eftersom renhållningsordningen inte kan gå utöver vad som är tillåtet enligt miljöbalken. Det länsstyrelsen har att pröva i ärendet är alltså om bestämmelserna i 15 kap. 23 och 24 §§ miljöbalken ska anses ha den snäva innebörd som kommunen har gjort gällande, dvs. att det inte är tillåtet för enskilda att hjälpa varandra med att transportera grovavfall till en återvinningscentral.

Tiptapps inställning är att kommunens tolkning av bestämmelserna i 15 kap. 23 och 24 §§ miljöbalken inte får något stöd i bestämmelsernas ordalydelse eller i dess förarbeten. Enligt bolaget uppställer bestämmelserna i miljöbalken alltså inte

Datum
2019-10-23

Beteckning
505-47922-2018

något hinder mot att enskilda hjälper varandra med transporter av grovavfall till en återvinningscentral, under förutsättning att sådana transporter inte sker yrkesmässigt. Det betyder att inte heller 36 § i den kommunala renhållningsordningen ska ges en sådan snäv innebörd.

Det stämmer att implementeringen av olika EU-rättsakter, bl.a. det s.k. avfallsdirektivet, har haft stor inverkan på utformningen av den nationella avfallslagstiftningen – inte minst när det gäller de övergripande målen med avfallshanteringen och införandet av det s.k. producentansvaret. Den EU-rättsliga regleringen syftar dock främst till att åstadkomma ett rättsligt ramverk för hantering av avfall inom unionen och reglerar inte i detalj hur den nationella renhållningen ska vara organiserad (jfr skäl 1 i avfallsdirektivet). Som Tiptapp har redogjort för i sitt överklagande har den nationella renhållningslagstiftningen under lång tid präglats av en omfattande kommunal självbestämmanderätt, där den närmare utformningen av renhållningsorganisationen bestäms av de föreskrifter som kommunen meddelar i den lokala renhållningsordningen. Bestämmelsen i 15 kap. 23 § miljöbalken har i allt väsentligt samma innehåll som 4 § andra stycket i 1979 års renhållningslag (1979:596). Bestämmelsen ger kommunen en möjlighet – och i vissa fall en skyldighet – att delegera en del av sitt ansvar för avfallshanteringen, t.ex. genom att enskilda ges möjlighet att ombesörja transporten. Detta bl.a. för att kommunerna ska kunna ge kommunmedlemmarna en samhällsservice anpassad till vars och ens lokala och personliga behov samt att sänka kostnaderna för avfallshanteringen. (Se prop. 1978/79:205 s. 15. Jämför även det tidigare nämnda rättsfallet RÅ 1988 ref. 32).

Omständigheten att bestämmelsen i 15 kap. 23 § miljöbalken anger att kommunen ska ta hänsyn till fastighetsinnehavares förmåga att ”själva” hantera avfall kan inte, som kommunen hävdar, ges den innebörden att omhändertagandet måste vara personligt på så sätt att det endast är den hos vilken avfallet har uppkommit som själv måste ta fysisk befattning med avfallet och transportera det till avfallsanläggningen. En sådan tolkning saknar stöd i såväl förarbeten som praxis och står dessutom i strid med grundtankarna bakom avfallslagstiftningen, som varit att åstadkomma en mindre byråkratisk och mer flexibel renhållningsorganisation.

Tiptapp kan inte heller förstå på vilket sätt kommunen menar att bestämmelsen i 15 kap. 24 § andra stycket miljöbalken – som ursprungligen införts i syfte att fler fastighetsinnehavare ska kunna kompostera avfall på den egna fastigheten – begränsar den kommunala föreskriftsrätten eller utgör hinder mot att enskilda hjälper varandra med att transportera avfall till en återvinningscentral (jfr prop. 1997/98:45, del 1, s. 428 f.). Det stämmer visserligen att det vid införandet av 1999 års miljöbalk tillkom en ny bestämmelse, som innebar att kommunerna i sin renhållningsordning skulle ange under vilka förutsättningar enskilda själva fick hantera sitt avfall. Detta innebar en förändring gentemot vad som gällt enligt 9 § andra stycket i 1979 års renhållningslag, där kommunen endast hade varit skyldig att ange under vilka förutsättningar undantag – dvs. dispens – kunde medges från renhållningsordningen. Avsikten med förändringen var dock aldrig att den kommunala föreskriftsrätten i något avseende skulle inskränkas. Syftet var i stället att minska antalet ansökningar och kommunala beslut om dispens, dvs. att åstadkomma en minskad byråkrati. (Se prop. 1997/98:45, del 1, s. 429.)

Datum
2019-10-23

Beteckning
505-47922-2018

Tiptapps uppfattning – som får stöd av de yttranden som har getts in i ärendet av bl.a. Nacka och Rättviks kommuner samt av den kommunala samarbetsorganisationen Tillväxt och tillsyn – är sammantaget att kommunens tolkning av bestämmelserna i 15 kap. 23 och 24 §§ miljöbalken saknar fog. Dessa bestämmelser utgör alltså i sig inte något hinder mot att enskilda hjälper varandra med att transportera grovavfall till en återvinningscentral, så länge detta inte sker i yrkesmässig omfattning. Detta innebär i sin tur att inte heller 36 § i den kommunala renhållningsordningen kan ges en sådan snäv innebörd.

Som tidigare framgått ska det vid proportionalitetsbedömningen beaktas bl.a. om det avsedda ändamålet kan uppnås genom mindre ingripande alternativ. De allmänna intressen som kan motivera ett förbud ska också vägas mot de olägenheter som förbudet innebär för den enskilde (jfr det tidigare nämnda rättsfallet ”Parkfastigheten” NJA 2018 s. 753 p. 23 samt Högsta förvaltningsdomstolens dom den 12 februari 2019 i mål nr 5460-17 p. 28). Tiptapp vill betona att bolaget i det här ärendet inte gör gällande att kommunens lagstadgade möjligheter att meddela förbud mot verksamheter som enligt miljöbalken är otillåtna står i strid med näringsfriheten. Bolaget anser dock att den grundlagsstadgade näringsfriheten kvalificerar sig som ett tungt vägande intresse som måste beaktas vid bedömningen av om ett förbudsbeslut är proportionerligt. Det innebär att det måste krävas tungt vägande skäl för att verksamheten helt och hållet ska förbjudas och att ett sådant beslut kan meddelas först sedan andra mindre ingripande åtgärder har utretts och uttömts. I en situation likt den förevarande, där kommunen hävdar att en viss verksamhet är otillåten och vill förbjuda den, bör det ankomma på kommunen att visa att verksamheten är oförenlig med miljöbalken och att det är nödvändigt med ett förbud.

De åtgärder som bolaget vidtagit för att förhindra att tjänsten Tiptappa Bort används för att förmedla yrkesmässiga avfallstransporter kan sammanfattas enligt följande:

- Tiptapp har utformat sina användarvillkor så att det tydligt framgår att en användare endast får nyttja tjänsten och agera i egenskap av privatperson.

-Tiptapp har infört en funktion som innebär att applikationen skickar varningsmeddelanden till användare som genomför många hämtningar och uppmärksammar användaren på risken för att deras agerande kan bedömas som yrkesmässigt. Användaren mottar ett första varningsmeddelande när denne har genomfört hämtningar till ett värde av 20 000 kr och ett andra varningsmeddelande när denne passerar 40 000 kr.

- Om en användare genomför hämtningar för mer än 50 000 kr under ett och samma år, eller på annat sätt som indikerar både varaktighet och intensitet, blockeras användaren fram till nästföljande kalenderår. Under denna tid är användaren alltså förhindrad att nyttja tjänsten.

Enligt Tiptapp demonstrerar ovannämnda åtgärder att bolaget vidtar skäliga och adekvata åtgärder för att förhindra otillåtna avfallstransporter och missbruk av tjänsten. Det allmänna intresset av att förhindra yrkesmässiga transporter av avfall

kan därför uppnås på ett betydligt mindre ingripande sätt än genom ett totalförbud av en del av Tiptapps verksamhet

Skäl för beslutet

Tillämpliga bestämmelser

Enligt 15 kap. 5 § miljöbalken avses med hantera avfall att

1. Samla in, transportera, återvinna, bortskaffa eller ta annan fysisk befattning med avfall, eller
2. vidta åtgärder som inte innebär fysisk befattning med avfall men som syftar till att avfall samlas in, transporteras, återvinns, bortskaffas eller byter ägare eller innehavare

Enligt 15 kap. 20 § miljöbalken så ansvarar varje kommun för att hushållsavfall inom kommunen återvinns eller bortskaffas. Kommunen ska transportera bort avfallet från den fastighet där avfallet finns, om

1. borttransport behövs för att tillgodose såväl skyddet för människors hälsa och miljön som enskilda intressen, eller
2. fastighetsinnehavaren begär att kommunen ska transportera bort avfallet och det inte är oskäligt med hänsyn till omständigheterna

I 15 kap 24 § miljöbalken anges att om kommunen enligt 20 § eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 22 § ska ansvara för en viss hantering av avfall, får den hanteringen inte utföras av någon annan än kommunen eller den som kommunen anlitar. Detta gäller, enligt andra stycket, inte en fastighetsinnehavare som på fastigheten återvinner eller bortskaffar avfallet, om det görs utan risk för olägenhet för människors hälsa eller miljön.

3 § Kfs 2018:4 (renhållningsordningen) anger att avfallsnämnden har verksamhetsansvar, enligt 15 kap. 20 § miljöbalken, för hanteringen av hushållsavfall i kommunen, med särskilt ansvar för att det hushållsavfall som utgörs av farligt avfall samlas in och transporteras till en behandlingsanläggning. Avfallshanteringen bedrivs av Stockholm Avfall AB (renhållaren). Insamling, transport, återvinning och bortskaffande av hushållsavfall får endast utföras av den eller de entreprenörer som renhållaren anlitar för ändamålet, om inte annat särskilt anges i dessa föreskrifter.

I 12 § Kfs 2018:4 anges att hushållsavfall ska lämnas till renhållaren om inte annat sägs i dessa föreskrifter.

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen har i detta ärende att pröva huruvida grund har förelegat för staden att meddela överklagat förbud. Länsstyrelsen delar nämndens bedömning att det inte framkommit annat än att renhållningsföreskrifterna tillkommit i laga ordning och att det därför inte finns grund för att inte tillämpa den (jfr 12 kap. 10 §

Datum
2019-10-23

Beteckning
505-47922-2018

regeringsformen). Därutöver saknar Länsstyrelsen möjlighet att inom ramen för denna prövning bedöma renhållningsföreskrifternas förenlighet med bakomliggande regler i miljöbalken och i övrigt deras laglighet.

Vidare konstateras att det överklagade beslutet är riktat mot Tiptapp AB och att Länsstyrelsen därför inte inom ramen för detta ärende kan pröva frågan om enskildas rätt att utföra transporter åt varandra.

Stockholms stad har förbjudit Tiptapp AB att förmedla transport inom Stockholms kommun av hushållsavfall till någon annan än de entreprenörer som kommunen anlitar eller har gett koncession för transport av avfall. Förbudet grundar sig på att förmedlingen anses strida mot 15 kap 20 och 24 §§ samt 3 och 12 i renhållningsordningen Kfs 2018:4. Genom den kommunala renhållningslagen (1970: 892) fick kommunerna ett principiellt ansvar för att omhänderta hushållsavfall. Syftet var att öka det allmännas inflytande över renhållningen för att motverka den tilltagande nedskräpningen. Detta regleras idag i 15 kap. 20 § miljöbalken där det anges att varje kommun ansvarar för att hushållsavfall inom kommunen återvinns eller bortskaffas. Den hantering som omfattas av 20 § får, enligt 24 §, inte utföras av någon annan än kommunen eller den som kommunen anlitar. Vidare har kommunen i sin renhållningsordning beslutat hur den ska ta sitt ansvar. I 3 § framgår att insamling och transport ska ske av den som renhållaren anlitar för ändamålet, om inte annat särskilt anges. I 12 § anges att hushållsavfall ska lämnas till renhållaren.

Som redogjorts för ovan så omfattar det kommunala monolet hantering som innebär återvinning, bortskaffande och borttransport av hushållsavfall. Enligt 15 kap. 5 § miljöbalken så förutsätter hantering inte fysisk befattning, utan kan bestå av att åtgärder vidtas som syftar till att avfall samlas in, transporteras, återvinns, bortskaffas eller byter ägare eller innehavare.

Tiptapps verksamhet består i att tillhandahålla en annonsplattform för privatpersoner via en app. En av Tiptapps målsättningar är att, enligt vad de själva uppger, genom annonsplattformen bidra till en bättre miljö och ett bättre resursutnyttjande bl.a. genom en ökad återanvändning och en minskad mängd avfall. Den del av verksamheten som nu är aktuell, ”tiptappa bort”, innebär att det som inte kan återanvändas, hämtas upp och lämnas för återvinning och bortskaffande. Enligt definitionen av begreppet hantering i miljöbalken är det syftet med åtgärden som är avgörande. Länsstyrelsen menar därför att det är av mindre betydelse om förmedlingen innebär att en fysisk person utför ett arbete eller om det sker genom en applikation. Applikationens syfte är vidare att matcha ihop en person som avser att göra sig av med avfall (avfallsproducent) med en person som kan hämta det. Tiptapp har en betalningslösning knuten till tjänsten och tar en provision. Tjänsten har vidare en funktion för att återkoppla till avfallsproducenten att avfallet har lämnats för återvinning/bortskaffande samt ett system för att betygsätta användarna som hämtar, i syfte att hjälpa avfallsproducenten att välja avfallshämtare. När avfallet hämtas byts således innehavare och avfallet transporteras bort för återvinning eller bortskaffande. Mot bakgrund härav bedömer Länsstyrelsen att Tiptapps verksamhet utgör hantering av avfall enligt 15 kap. 5 § miljöbalken. Länsstyrelsen bedömer vidare att denna hantering omfattas

Datum
2019-10-23

Beteckning
505-47922-2018

av det kommunala avfallsmonopolet enligt 15 kap. 20 § miljöbalken och att Tiptapps verksamhet, i den del som omfattas av det överklagade beslutet, därför strider mot 15 kap. 24 § miljöbalken och de kommunala renhållningsföreskrifterna. Nämnden har således haft fog för att vidta tillsynsåtgärder.

Enligt 26 kap. 9 § miljöbalken får en tillsynsmyndighet i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att denna balk samt föreskrifter, domar och andra beslut som meddelats med stöd av balken ska följas. Enligt andra stycket får dock mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet inte tillgripas. Detta betyder att en tillsynsmyndighet alltid ska överväga minst ingripande åtgärder först. Länsstyrelsen delar nämndens bedömning, att det saknas förutsättningar att begränsa förbudet ytterligare än vad som anges i det överklagade beslutet. Överklagandet ska därför avslås.

Du kan överklaga beslutet

Se bilaga 1.

Beslutande

Beslutet har fattats av jurist Camilla Lindholm. I den slutliga handläggningen har även miljöhandläggaren David Ekberg deltagit.

Så här hanterar vi dina personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa hittar du på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.

Kopia till:

Stockholms stad; miljoforvaltningen@stockholm.se



Hur man överklagar

MMD-02

Vill du att domen ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Ditt överklagande ska ha kommit in till domstolen inom 3 veckor från domens datum. Sista datum för överklagande finns på sista sidan i domen.

Så här gör du

1. Skriv mark- och miljödomstolens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att domen ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att Mark- och miljööverdomstolen ska ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn samt aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skriv under överklagandet själv eller låt ditt ombud göra det.
6. Skicka eller lämna in överklagandet till mark- och miljödomstolen. Du hittar adressen i domen.

Vad händer sedan?

Mark- och miljödomstolen kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att domen gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar mark- och miljödomstolen överklagandet och alla handlingar i målet vidare till Mark- och miljööverdomstolen.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning, kan även Mark- och miljööverdomstolen skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen

När överklagandet kommer in till Mark- och miljööverdomstolen tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Mark- och miljööverdomstolen ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att mark- och miljödomstolen dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om mark- och miljödomstolen har dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller den överklagade domen. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med mark- och miljödomstolen om du har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i domen.

Mer information finns på www.domstol.se.