



Stockholm den 30 november 2018

Länsstyrelsen Stockholm  
Box 22067  
104 22 Stockholm

**Ärende 47922-218, Tiptapp AB ./ Stockholms kommun, angående förbud att förmedla transport av hushållsavfall**

Tiptapp AB (Tiptapp) får härmed komplettera sitt tidigare ingivna överklagande enligt följande.

**1. GRUNDER**

- 1.1. Det överklagade beslutet innebär i praktiken ett totalförbud mot en betydande del av Tiptapps verksamhet. Kommunen har inte visat att det finns fog för beslutet eller att det uppfyller kraven på proportionalitet.

**2. VAD ÄRENDET HANDLAR OM**

- 2.1. 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 bortskaffade eller transporterade. Genom annonsplattformen kan privatpersoner bl.a. erbjuda andra privatpersoner att mot betalning hämta upp svårsålda eller uttjänta föremål för att få dem transporterade till en återvinningscentral.
- 2.2. Genom det överklagade beslutet har Stockholms kommun förbjudit Tiptapp att förmedla transport inom kommunen av hushållsavfall

till annan än de entreprenörer som kommunen själv anlitar eller har gett koncession för transport av avfall. Som skäl för sitt beslut har kommunen i huvudsak anfört att tjänsten Tiptappa Bort innebär en förmedling av avfallstransporter i strid med kommunens lagstadgade renhållningsmonopol.

- 2.3. Enligt kommunen innebär renhållningsmonopolet och det som föreskrivs i kommunens egen renhållningsordning att ingen annan än kommunen själv eller den som kommunen anlitar får transportera annat än sitt eget grovavfall till en återvinningscentral. Regleringen utesluter alltså, enligt kommunen, att enskilda får hjälpa varandra med sådan transport.
- 2.4. Stockholms kommuns beslut innebär i praktiken ett totalförbud av en betydande del av Tiptapps verksamhet. Reglerna om det kommunala renhållningsmonopolet har inte utformats med beaktande av tjänster av den karaktär som Tiptapp har utvecklat och gränserna för monopolet framstår allmänt sett som oklara. Tiptapp ser därför positivt på att länsstyrelsen nu har att ta ställning till om bolagets verksamhet i någon del är oförenlig med monopolet och kommunens renhållningsordning.
- 2.5. Frågan i ärendet är om Stockholms kommun har haft fog för sitt beslut att förbjuda en väsentlig del av Tiptapps verksamhet. För att besvara denna fråga måste länsstyrelsen först ta ställning till om regleringarna i miljöbalken och kommunens renhållningsordning gör det helt otillåtet för enskilda att transportera annat än sitt eget grovavfall till en återvinningscentral. Om länsstyrelsen kommer fram till att regleringen helt eller delvis medger privatpersoner att transportera även andra privatpersoners grovavfall måste länsstyrelsen därefter ta ställning till om kommunen har haft fog

för sitt beslut att förbjuda en del av Tiptapps näringsverksamhet och om förbudet uppfyller kraven på proportionalitet.

### **3. TIPTAPPS VERKSAMHET**

- 3.1. Tiptapp är ett mindre techbolag som grundades under senhösten 2015 av entreprenörerna [REDACTED], Tim Bjelkстам, David Höök och [REDACTED].
- 3.2. Bolaget har utvecklat en annonsplattform i form av en applikation för mobiltelefoner. Genom annonsplattformen kan enskilda få hjälp med att transportera grovavfall till en återvinningscentral. Föremål som har ett återbruksvärde får också återanvändas i stället för att återvinnas. Tiptapps vision är att bidra till en bättre miljö och ett bättre resursutnyttjande, bl.a. genom en ökad återanvändning och en minskad mängd avfall samt genom att samåkning till återvinningscentralen innebär färre bilturer.
- 3.3. I dagsläget kan användare av Tiptapps applikation lägga in annonser under tjänsterna ”Tiptappa Bort”, ”Bortskänkes” respektive ”Hit & Dit”. För tillfället genomförs också ett pilotprojekt i samarbete med Stadsmissionen och Myrorna, med målet att försöka underlätta för enskilda som vill skänka föremål till välgörande ändamål. Den tjänsten är benämnd ”Tiptappa till Välgörenhet”.
- 3.4. Det förbud som Stockholms kommun har meddelat mot bolaget omfattar tjänsten Tiptappa Bort. Tjänsten är uppbyggd på så sätt att en privatperson lägger ut ett foto på ett eller flera föremål som han eller hon vill ha transporterat till en återvinningscentral, med angivande av den ersättning som användaren är beredd att betala för hämtningen. Andra enskilda kan därefter anmäla sitt intresse för

att genomföra hämtningen i utbyte mot ersättningen. För att säkerställa att föremålet når en återvinningscentral måste den som lämnar av föremålet ta en bild på platsen för återvinningen. Till bilden sparas även GPS-koordinater och tidpunkt för fotot. Transportören får inte betalt förrän han eller hon på detta sätt har visat att återvinning skett. Användarna granskas löpande av Tiptapp och den som inte följer villkoren för tjänsten eller misstänks för fusk kan omedelbart stängas av.

- 3.5. Tiptapp lanserade sin applikation i Stockholms kommun under år 2016. På den relativt korta tid som har förflutit sedan lanseringen har bolagets tjänster blivit mycket populära hos kommuninvånarna och i dagsläget har applikationen laddats ned över 150 000 gånger.
- 3.6. I takt med att applikationen har blivit alltmer populär har ökade krav ställts på att den utformas på ett sätt som säkerställer att avfallet hanteras på ett korrekt sätt och att tjänsten Tiptappa Bort inte missbrukas. Tiptapp bedriver ett kontinuerligt utvecklingsarbete för att identifiera risker samt att vidta sådana tekniska och andra åtgärder som krävs för att förhindra att annonsplattformen används på fel sätt.

## **4. RÄTTSLIG ARGUMENTATION**

### **4.1. Disposition**

- 4.1.1. Tiptapp kommer att inleda den rättsliga argumentationen med en redogörelse för historiken och grundtankarna bakom det kommunala renhållningsmonopolet. Framställningen kommer sedan att ta upp frågan om miljöbalken och kommunens renhållningsordning gör det otillåtet att transportera annat än avfall från det egna hushållet. Därefter kommer Tiptapp att argumentera

för att en allmän proportionalitetsbedömning måste göras vid meddelande av ett så ingripande beslut som förbud av en väsentlig del av ett företags näringsverksamhet. Slutligen behandlas frågan om kommunen har visat att den har haft fog för sitt beslut och om beslutet uppfyller det allmänna kravet på proportionalitet.

#### 4.2. **Bakgrunden till det kommunala renhållningsmonopolet**

- 4.2.1. Det kommunala renhållningsmonopolet kommer till uttryck i 15 kap. 20 § första stycket och 24 § första stycket miljöbalken. Av bestämmelserna framgår att varje kommun ansvarar för att hushållsavfall inom kommunen återvinns eller bortskaffas och att denna hantering inte får utföras av någon annan.
- 4.2.2. Kommunernas obligatoriska renhållningsmonopol tillkom ursprungligen genom införandet av 1970 års renhållningslag (1970:892). Även om det dessförinnan saknades nationella bestämmelser om renhållningsmonopol hade enskilda kommuner befogenhet att genom föreskrifter besluta att renhållningsmonopol skulle gälla i den egna kommunen. Med tiden kom sådana föreskrifter också att bli ett förhållandevis utbredd fenomen runt om i landet.
- 4.2.3. I den utredning som låg till grund för införandet av 1970 års renhållningslag uttalades att ett kommunalt renhållningsmonopol var nödvändigt för att renhållningen på sikt skulle kunna organiseras på ett sätt som tillgodosåg dåtida krav. Det ansågs därför problematiskt att ett stort antal kommuner vid tidpunkten för utredningen inte redan hade infört detta. Utredningen kunde samtidigt konstatera att kommunernas engagemang i renhållningsfrågor hade ökat väsentligt och att det kunde förväntas

öka ytterligare i och med de kommunsammanslagningar som då pågick. Utredningen gjorde därför bedömningen att man tills vidare kunde avvakta i frågan om ett nationellt renhållningsmonopol skulle införas. (Se SOU 1969:18 s. 133 f.)

4.2.4. I det slutliga lagförslaget ansågs emellertid avsaknaden av ett nationellt renhållningsmonopol och organiserad renhållning i framförallt glesbygd som en starkt bidragande orsak till nedskräpningen i naturen. Det bedömdes därför som angeläget att så snart som möjligt införa ett sådant monopol genom en nationell reglering. Monopolet skulle inte bara innebära en skyldighet för kommunerna att forsla bort hushållsavfall, utan även en skyldighet för den enskilde att helt överlämna denna uppgift till kommunen. (Se prop. 1970:157 s. 88 f.)

4.2.5. Genom 1970 års renhållningslag kom kommunernas renhållningsansvar att bli strikt i den meningen att enskilda kommuner inte kunde ge sig själva undantag från den lagstadgade hämtningsskyldigheten. Med tiden kom dock lagen att utsättas för kraftig kritik av enskilda – särskilt boende i glesbygd – som uppfattade den som alltför stelbent och byråkratisk. År 1975 genomfördes därför vissa ändringar av lagen, bl.a. genom införande av ett förenklat hämtningsförfarande. Förfarandet tillät att en kommun i ett glesbygdsområde upprättade en gemensam uppsamlingsplats – i praktiken en container – och lät de boende transportera sitt avfall dit. Detta innebar ett betydande avsteg från den tidigare principen att avfallet skulle hämtas vid fastigheten. Samtidigt infördes en möjlighet för länsstyrelserna att helt eller delvis befria enskilda från hämtningsskyldigheten, om särskilda skäl förelåg. (Se prop. 1974:163 s. 8 f.)

- 4.2.6. Trots ändringarna fortsatte kritiken mot renhållningslagen och dess tillämpning. År 1977 blev renhållningslagstiftningen därför föremål för en omfattande översyn. Översynen, som mynnade ut i 1979 års renhållningslag (1979:596), gav en utökad rätt för kommunerna att själva besluta om hur renhållningen skulle organiseras – en grundtanke som fortfarande lever kvar och som präglar utformningen av den nuvarande regleringen av renhållningsmonopolet i 15 kap. miljöbalken.
- 4.2.7. Vid arbetet med 1979 års renhållningslag var det kommuninvånarnas behov av renhållningsservice som stod i centrum. I lagstiftningsarbetet bedömdes en ökad kommunal handlingsfrihet göra det möjligt för kommunerna att åstadkomma en mer flexibel och rationell renhållningsorganisation, anpassad till de enskildas lokala och personliga behov. Det framhölls också att reformen skulle innebära en minskad detaljreglering och ge kommunerna större utrymme att låta enskilda själva ombesörja transport eller destruktion av sitt avfall. Enligt förarbetena framstod det därför som mest ändamålsenligt att ge renhållningslagen karaktären av en ramlag. Utgångspunkten var alltså att den nya lagen skulle innehålla mer allmänt hållna bestämmelser som gav kommunerna stor frihet att – med beaktande av allmänna och enskilda intressen – utforma renhållningen på det sätt som ansågs lämpligt. (Se prop. 1978/79:205 s. 14 f.)
- 4.2.8. Eftersom renhållningslagen fick karaktären av en ramlag var kommunerna i realiteten tvungna att meddela föreskrifter om den närmare hanteringen av avfallet för att kunna uppfylla sina ålägganden. I 1979 års renhållningslag infördes därför också ett

krav på att varje kommun skulle upprätta en renhållningsordning där det skulle framgå vad som gällde för bortforslingen av avfall inom kommunen. Ett sådant krav finns fortfarande och kommer till uttryck i 15 kap. 41 § miljöbalken.

- 4.2.9. Trots de ökade möjligheterna till självförvaltning lämnades den kommunala beslutanderätten inte oinskränkt. Förutom att kommunerna i sin planering förutsattes att väga hälso- och miljövårdsaspekter mot enskilda intressen ansåg dåvarande Svenska Kommunförbundet att det skulle finnas uttryckliga lagkrav på att renhållningsordningen skulle utformas så att den tog skälig hänsyn till enskildas möjligheter att återvinna avfall eller på annat sätt medverka vid hanteringen av avfallet. Detta bl.a. för att sänka kostnaderna för avfallshanteringen. (Se a. prop. s. 15.)
- 4.2.10. I 4 § andra stycket i 1979 års renhållningslag infördes därför en bestämmelse som förpliktade kommunerna att vid planläggningen ta hänsyn till kommunmedlemmarnas möjligheter att själva omhänderta sitt avfall på ett från hälso- och miljövärdssynpunkt godtagbart sätt (se a. prop. s. 16). Bestämmelsen i 4 § andra stycket 1979 års renhållningslag har i dag sin motsvarighet i 15 kap. 23 § miljöbalken.
- 4.2.11. Det kan sammanfattningsvis konstateras att den nuvarande ordningen innebär att den närmare omfattningen av de kommunala renhållningsmonopolen i praktiken bestäms genom föreskrifterna i de kommunala renhållningsordningarna. Det är alltså dessa föreskrifter, och inte bestämmelserna i miljöbalken, som avgör vilka transporter som kommunen ska ansvara för och vilka transporter som enskilda får utföra själva.



- 4.3. **Kommunala föreskrifter som inte i tillräcklig utsträckning beaktar enskildas förmåga att själva hantera sitt avfall står i strid med 15 kap. 23 § miljöbalken och får inte tillämpas**
- 4.3.1. När kommunen planerar och beslutar om hur den ska ta sitt ansvar för renhållningen ska den ta hänsyn till enskilda fastighetsinnehavares 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 (15 kap. 23 § miljöbalken).
- 4.3.2. Bestämmelsen i 15 kap. 23 § miljöbalken har inte bara karaktären av en anvisning till kommunerna i deras planläggning utan innebär i praktiken också att det är otillåtet att meddela föreskrifter som inte i tillräckligt hög grad beaktar kommunmedlemmarnas möjligheter att själva omhänderta sitt avfall på ett från hälso- och miljövardssynpunkt godtagbart sätt.
- 4.3.3. I rättsfallet RÅ 1988 ref. 32 – som rörde tillämpningen av den motsvarande äldre bestämmelsen i 4 § andra stycket i 1979 års renhållningslag – behandlades frågan om en enskild fastighetsägare kunde få totalbefrielse från avfallshämtning, trots att någon sådan möjlighet i praktiken inte fanns enligt kommunens renhållningsordning. Dåvarande Regeringsrätten konstaterade bl.a. att en genomgående tanke under lagens tillkomst hade varit att den fastighetsinnehavare som hade möjlighet att på ett godtagbart sätt själv hantera sitt avfall skulle kunna erhålla befrielse från kommunal hämtning. Enligt Regeringsrätten hade kommunen därför en skyldighet att föreskriva undantag från hämtningsskyldigheten i den omfattning och av det slag som följde av 4 § andra stycket i 1979 års renhållningslag. Regeringsrätten

bedömde därför att kommunens föreskrifter – som inte medgav någon befrielse från avfallshämtning – stod i strid med renhållningslagens bestämmelser och därför inte kunde tillämpas.

4.4. **Reglerna i miljöbalken och i kommunens renhållningsordning hindrar inte privatpersoner från att hjälpa varandra med transport av grovavfall till återvinningscentral**

4.4.1. Som angetts ovan är det föreskrifterna i de kommunala renhållningsordningarna, och inte reglerna i miljöbalken, som i praktiken bestämmer omfattningen av det kommunala renhållningsmonopolet. Det betyder att det är föreskrifterna i Stockholms stads renhållningsordning som ska läggas till grund för länsstyrelsens bedömning om de transporter som förmedlas genom Tiptapp kan anses tillåtna eller inte.

4.4.2. Enligt 12 § i föreskrifterna för avfallshantering för Stockholms kommun (KFs 2018:4) (renhållningsordningen) ska hushållsavfall lämnas till renhållaren om inte annat sägs i föreskrifterna. I 36 § renhållningsordningen finns ett undantag från denna lämningskyldighet, som har följande lydelse:

Enskilda hushåll får även transportera och lämna sorterat grovavfall vid de återvinningscentraler som finns i kommunen eller vid annat ställe som anvisats av renhållaren. Vid lämning av grovavfall ska renhållarens anvisningar följas.

4.4.3. Stockholms kommun har tolkat 36 § renhållningsordningen som att den gäller endast för privatpersoners transport av ”eget avfall”. Enligt kommunen är transporter som utförs av tredje man tillåtna endast om den som äger avfallet själv åker med till

återvinningscentralen. (Se Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande i ärendet den 10 september 2018 s. 4 och 8.)

- 4.4.4. När det gäller tolkningen av föreskriften i 36 § renhållningsordningen kan Tiptapp till att börja med konstatera att det inte anges annat än att enskilda hushåll har tillåtelse att transportera och lämna sorterat grovavfall vid kommunens återvinningscentraler. Det uppställs alltså inte något uttryckligt krav på att avfallet måste komma från det egna hushållet. Inte heller uppställs något krav på att en hushållsmedlem från det enskilda hushållet måste delta i transporten av avfallet för att transporten ska vara tillåten. Bestämmelsens ordalydelse utesluter alltså inte att transporten utförs av någon annan än en hushållsmedlem.
- 4.4.5. Förutom att kommunens tolkning innebär att bestämmelsen tolkas till enskildas nackdel skulle en sådan tolkning också leda till märkliga resultat. 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. På motsvarande sätt skulle en sådan tolkning göra det otillåtet för t.ex. medlemmar i en bostadsrättsförening att ordna gemensam transport av grovavfall till kommunens återvinningscentral, om inte samtliga medlemmar kan åka med till återvinningscentralen. En sådan tolkning av bestämmelsen saknar stöd i ordalydelsen och är inte miljömässigt motiverad.
- 4.4.6. Som framgått ovan har en grundtanke vid utformningen av renhållningslagstiftningen varit att enskilda ska ges en stor frihet att själva ombesörja bortskaffandet av sitt avfall. Genom 15 kap. 23 §

miljöbalken har kommunen ålagts en lagstadgad skyldighet att i renhållningsordningen medge undantag från det kommunala bortforslingsmonopolet i en omfattning som gör det möjligt för enskilda att själva hantera sitt avfall, så länge det kan ske på ett miljömässigt godtagbart sätt.

- 4.4.7. Enligt Tiptapp är föreskrifter som under alla omständigheter gör det otillåtet för enskilda att hjälpa varandra med transport av grovavfall till en återvinningscentral inte förenliga bestämmelserna i 15 kap. 23 § miljöbalken. Sådana föreskrifter beaktar nämligen inte intresset av att ge enskilda möjlighet att själva ombesörja bortskaffandet av sitt avfall.
- 4.4.8. Inte heller kan sådana föreskrifter anses miljömässigt motiverade eller förenliga med de grundtankar som har präglat renhållningslagstiftningen ända sedan införandet av 1972 års renhållningslag, d.v.s. att kommunerna i sin normgivning måste väga hälso- och miljövärdsaspekter mot enskilda intressen.
- 4.4.9. Att enskilda tillåts hjälpa varandra med transporter till återvinningscentraler ökar möjligheterna att återvinna avfall och sänker kostnaderna för avfallshanteringen, vilket har varit ett av ändamålen med utformningen av renhållningslagstiftningen. Kommunen har inte heller anfört några principiella skäl för en ordning som innebär att privatpersoner är betrodda med att transportera sitt eget grovavfall men inte andras.
- 4.4.10. Mot denna bakgrund kan det inte i sig anses oförenligt med miljöbalkens bestämmelser och Stockholms kommuns renhållningsordning att enskilda hushåll tar hjälp av en utomstående privatperson som inte hör till hushållet att utföra

enstaka transporter av hushållets grovavfall till en återvinningscentral. Det får emellertid handla endast om transporter i mindre omfattning eftersom yrkesmässiga avfallstransporter kräver tillstånd av länsstyrelsen och är straffbara utan sådant godkännande (29 kap. 4 a § första stycket 1 miljöbalken).

**4.5. Beslut om förbud av det slag som kommunen har fattat måste föregås av en proportionalitetsbedömning i varje enskilt fall**

- 4.5.1. Enligt 26 kap. 9 § första stycket jämförd med 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken får kommunen i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs bl.a. för att föreskrifter som har meddelats med stöd av balken ska följas. Av 26 kap. 9 § andra stycket miljöbalken följer emellertid att mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet inte får tillgripas.
- 4.5.2. Bestämmelsen i 26 kap. 9 § andra stycket miljöbalken innehåller inte något uttryckligt krav på att en allmän intresseavvägning måste göras innan ett förbudsbeslut meddelas. Som en allmän rättsgrundsats inom förvaltningsrätten gäller dock den s.k. proportionalitetsprincipen, som har vunnit erkännande i svensk rätt under inflytande av bland annat EU-domstolens rättstillämpning (se t.ex. Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt, 26 uppl., s. 73 samt prop. 2016/17:180 s. 60 ff.).
- 4.5.3. Denna proportionalitetsprincip kommer numera till direkt uttryck i 5 § tredje stycket förvaltningslagen (2017:900), där det anges att det allmänna får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Vidare anges det att åtgärden aldrig får vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande

till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas emot.

- 4.5.4. Proportionalitetsprincipen innefattar alltså en prövning i tre led. Prövningen avser om det aktuella ingreppet är ägnat att tillgodose det avsedda ändamålet (ändamålsenlighet), om ingreppet är nödvändigt för att uppnå det avsedda ändamålet eller om det finns likvärdiga, mindre ingripande alternativ (nödvändighet) och slutligen om den fördel som det allmänna vinner står i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar den enskilde (proportionalitet i strikt mening). (Se t.ex. Högsta domstolens dom den 9 oktober 2018 i mål nr T 1523-17 p. 23.)
- 4.5.5. Införandet av bestämmelsen i 5 § tredje stycket förvaltningslagen ansågs innebära en kodifiering av den omfattande praxis rörande proportionalitetsprincipen som utvecklats på förvaltningsrättsområdet. Ett skäl för kodifieringen var att tydliggöra att inga åtgärder i det allmännas intresse får vidtas utan att motstående enskilda intressen samtidigt beaktas. Detta för att rent allmänt främja en mer omsorgsfull handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheter och ge den enskilde bättre möjligheter att bevaka sina intressen i såväl ursprungsärendet som vid ett eventuellt överklagande. (Se prop. 2016/17:180 s. 62 f. och SOU 2010:29 s. 182.)
- 4.5.6. Bestämmelsen i 26 kap. 9 § andra stycket miljöbalken innehåller en regel som i viss utsträckning – men inte fullt ut – tillgodoser kravet på att en proportionalitetsbedömning ska kunna ske i det enskilda fallet när en kommun överväger att meddela ett föreläggande eller förbud enligt balken. Detta gäller särskilt det tredje ledet, dvs. frågan om den fördel som det allmänna vinner står i rimlig

proportion till den skada som ingreppet förorsakar den enskilde. I den mån den aktuella bestämmelsen i miljöbalken inte fullt ut kan anses tillgodose det förvaltningsrättsliga kravet på en proportionalitetsbedömning i varje enskilt fall bör detta dock ske genom en fristående proportionalitetsbedömning mellan allmänna och enskilda intressen (jfr Högsta domstolens dom den 9 oktober 2018 i mål nr T 1523-17 p. 25).

- 4.5.7. Det nu sagda innebär att länsstyrelsen har att pröva om det överklagade beslutet är förenligt med den allmänna proportionalitetsprincipen.
- 4.6. **Vid den proportionalitetsbedömning som länsstyrelsen ska göra ska Tiptapps näringsfrihet beaktas**
- 4.6.1. Det överklagade beslutet innebär en inskränkning i Tiptapps näringsfrihet. Enligt 2 kap. 17 § första stycket regeringsformen får begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte att enbart ekonomiskt gynna vissa personer eller företag (den s.k. näringsfriheten).
- 4.6.2. Utgångspunkten är att bestämmelsen om näringsfrihet främst riktar sig till lagstiftaren. Den omständigheten att näringsfriheten finns upptagen som en av de grundläggande fri- och rättigheterna innebär dock att den kvalificerar sig som ett tungt vägande intresse, som måste beaktas inom ramen för den allmänna proportionalitetsbedömning som måste göras av förbudet.
- 4.6.3. Att bestämmelserna om näringsfrihet i 2 kap. 17 § första stycket regeringsformen ges särskild betydelse vid myndighetsutövning mot enskilda ligger också i linje med den allmänna utvecklingen att

grundläggande fri- och rättigheter får en konkret inverkan på rättstillämpningen (se Högsta domstolens dom den 9 oktober 2018 i mål nr T 1523-17 p. 21 med vidare hänvisningar).

4.6.4. Vid bedömningen av om kommunen haft fog att meddela det överklagade beslutet ska alltså en proportionalitetsbedömning göras där de skäl som kommunen angett till stöd för sitt beslut ska vägas mot Tiptapps grundlagsskyddade näringsfrihet.

4.7. **Stockholms kommun har inte haft fog för att meddela det överklagade förbudsbeslutet**

4.7.1. I förvaltningsrättslig mening är ett förbud att anse som ett betungande förvaltningsbeslut. Det ankommer då på kommunen att presentera omständigheter och lägga fram bevisning som visar varför ett sådant ingripande är motiverat. I den meningen är det kommunen som har bevisbördan för att sådana omständigheter som motiverar förbudet föreligger (jfr Ragnemalm, Förvaltningsprocessens grunder, 10 uppl., 2014, s. 112 och SOU 1991:206 s. 525).

4.7.2. Tiptapp får i den här delen framhålla att bestämmelserna om renhållningsmonopol i 15 kap. 24 § första stycket miljöbalken inte direkt träffar den annonsplattform som bolaget tillhandahåller utan endast dem som transporterar avfall. Det överklagade beslutet innebär att bolagets verksamhet – såvitt avser tjänsten Tiptappa Bort – i praktiken helt har förbjudits. I enlighet med det som Tiptapp har anfört i det föregående bör ett sådant beslut inte kunna meddelas utan att det finns tungt vägande skäl och först sedan andra möjliga åtgärder har uttömts.



- 4.7.3. Skälen för Stockholms kommuns beslut begränsar sig emellertid till ett blankt konstaterande av att samtliga transporter av grovavfall som Tiptapp förmedlar är otillåtna och att bolagets verksamhet därför strider mot bestämmelserna i miljöbalken. Som Tiptapp har anfört utgör regleringarna i miljöbalken och kommunens renhållningsordning inte något hinder mot att enskilda hushåll uppdrar åt en privatperson att ombesörja transport av hushållets grovavfall under förutsättning att transportören inte gör detta yrkesmässigt. Det överklagade förbudsbeslutet, som träffar alla typer av transporter av hushållsavfall, framstår redan av det skälet som alltför långtgående.
- 4.7.4. Kommunens bedömning att transportererna är otillåtna grundar sig alltså inte på några allmänna hänsynstaganden, t.ex. miljöaspekter. Det överklagade beslutet innehåller inte heller någon redogörelse för hur sådana eventuella hänsyn förhåller sig till de fördelar som Tiptapps tjänst medför för enskilda i deras avfallshantering. På samma sätt saknar det överklagade beslutet också en redogörelse för vilka allmänna intressen som motiverar en så ingripande åtgärd som ett förbud samt hur dessa eventuella intressen förhåller sig Tiptapps intresse av att kunna fortsätta driva sin näringsverksamhet.
- 4.7.5. Enligt Tiptapps uppfattning måste det angelägna allmänna intresset i det här fallet vara att förhindra otillåten yrkesmässig transport av avfall. Detta intresse kan emellertid tillgodoses genom mindre ingripande åtgärder än ett totalförbud för tjänsten. Kommunen skulle t.ex. kunna bestämma riktvärden för vad som utgör yrkesmässiga transporter som Tiptapp sedan skulle kunna implementera i applikationen. Det finns även en rad andra formella

åtgärder, t.ex. förelägganden av olika slag, som kommunen kan använda innan den vidtar en så ingripande åtgärd som ett förbud. Enligt Tiptapp har kommunen därför inte lyckats motivera varför ett förbud i det här fallet är nödvändigt. Det överklagade beslutet bör av det skälet undanröjas.

4.7.6. Om länsstyrelsen skulle komma fram till att förbudet ska bestå bör det i vart fall begränsas på så sätt att Tiptapp endast förbjuds att förmedla *yrkesmässiga* transporter av hushållsavfall inom Stockholms kommun som genomförs utan tillstånd.

#### 4.8. **Sammanfattning**

4.8.1. 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).

4.8.2. 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 länsstyrelsens bedömning om de transporter som förmedlas genom Tiptapp kan anses tillåtna eller inte.

4.8.3. 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).

- 4.8.4. 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.
- 4.8.5. 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.
- 4.8.6. 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.
- 4.8.7. 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.
- 4.8.8. 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.

- 4.8.9. 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.
- 4.8.10. 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.
- 4.8.11. 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 Tiptapps intresse av att kunna fortsätta driva sin näringsverksamhet.
- 4.8.12. 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 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.
- 4.8.13. 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.

Som ovan,

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'F' followed by a long horizontal stroke.

Fredrik Bergman

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Rikard Samuelsson' in a cursive style.

Rikard Samuelsson