

Tid Tisdagen den 11 juni 2019 kl. 17.00 – 17.50
Plats Bolindersalen, Tekniska nämndhuset
Justering Torsdagen den 20 juni 2019, §§ 1-9, 12-23, 27-29, 31-35

Omedelbart justerade paragrafer

Justering Tisdagen den 11 juni 2019, §§ 10, 11, 24-26, 30

Katarina Luhr	Emilia Bjuggren	Lars Sundberg
	§§ 1-29, 31-35	§ 30

Närvarande

Beslutande ledamöter:

Katarina Luhr (MP) ordföranden
Emilia Bjuggren (S) vice ordföranden §§ 1-29, 31-35

Torbjörn Erbe (M)
Fritz Lennaárd (M) §§ 1-29, 31-35
Alexandra Grimfors (M) §§ 1-15, 17-22, 25-35
Jonas Nilsson (M)
Christoffer Jönsson (L)
Gunnar Caperius (C)
Lars Sundberg (S)
Arvand Mirsafian (V)
Urban Emson (SD)

Tjänstgörande ersättare:

Jakob Sahlin (S) § 30	för Emilia Bjuggren (S)
Nils Ingelström (M) § 30	för Fritz Lennaárd (M)
Nils Ingelström (M) § 16, 23, 24	för Alexandra Grimfors (M)
Heidi Lampinen (S)	för vakant
Kristina Östman (V)	för Alva Holm Katsoulis (V)

Ersättare:

Nils Ingelström (M) §§ 1-15, 17-22, 25-29, 31-35
Per Hagwall (M)
Sten Edebäck (M)
Mattias Hallberg (M)
Anders Lindell (MP)
Maja Boström (C)
Sofia Tahko (KD)
Jakob Sahlin (S) §§1-29, 31-35

Tjänstemän:

[Redacted text]

§ 26

Yttrande över Tiptapp AB:s överklagande av beslut om förbud mot att förmedla transport av hushållsavfall Remiss från Länsstyrelsen dnr 505-47922-2018

Dnr 2017-9885

Beslut

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar enligt miljöförvaltningens förslag:

- 1 Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att bestrida Tiptapp AB:s överklagande.
- 2 Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som nämndens yttrande i ärendet.
- 3 Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att uppdra åt förvaltningschefen att företräda nämnden i ärendet.
- 4 Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Handlingar i ärendet

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande från den 27 maj 2019.

Nämndens behandling av ärendet

Framlagda förslag till beslut

Nämnden föreslår (se beslutet).

Beslutsgång

Ordföranden Katarina Luhr (MP) finner att nämnden beslutar enligt förvaltningens förslag.

Vid protokollet



Handläggare

[Redacted]

Till

Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2019-06-11, p. 26

Yttrande över Tiptapp AB:s överklagande av beslut om förbud att förmedla transport av hushållsavfall

Länsstyrelsens dnr 505-47922-2018

Förvaltningens förslag till beslut

1. Bestrida Tiptapp AB:s överklagande.
2. Överlämna detta tjänsteutlåtande som nämndens yttrande i ärendet.
3. Uppdra åt förvaltningschefen att företräda nämnden i ärendet.
4. Justera beslutet omedelbart.

[Redacted]

[Redacted]

Sammanfattning

Den 25 september 2018, § 23, beslutade miljö- och hälsoskyddsnämnden (nämnden) förbjuda Tiptapp AB (Tiptapp) att förmedla transport inom Stockholms kommun av hushållsavfall genom någon annan än de entreprenörer som Stockholms kommun anlitar eller har gett koncession för transport av avfall (dnr 2017-9885, bilaga 1).

Tiptapp har överklagat nämndens beslut till länsstyrelsen och yrkar att beslutet ska upphävas (bilaga 2).

Som grund för överklagandet anförs att beslutet i praktiken innebär ett totalförbud mot en väsentlig del av bolagets verksamhet. Tiptapp anför vidare att det inte följer av det kommunala avfallsmonopolet eller av stadens renhållningsordning att det är otillåtet för enskilda att transportera avfall åt varandra. En bestämmelse i renhållningsordningen med den innebörden skulle i vart fall stå i strid med 15

kap. 23 § miljöbalken (1998:808) och ska därför inte tillämpas. Tiptapp anser vidare att den skälighetsbedömning som har föregått beslutet inte utgör en fullständig proportionalitetsbedömning, eftersom en sådan måste ta hänsyn till den inskränkning i bolagets näringsfrihet som beslutet skulle innebära och vägas mot de allmänna intressen som beslutet avser skydda. Tiptapp anser också att nämnden inte har klarlagt vilka allmänna intressen som ska skyddas. Enligt Tiptapp har nämnden inte heller övervägt mindre ingripande åtgärder. Tiptapp anför att det borde vara möjligt att uppnå det avsedda syftet genom att endast förbjuda förmedling av yrkesmässig transport som saknar tillstånd.

Förvaltningen bestrider överklagandet.

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 av 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.

Eftersom ärendet kommer få stor betydelse för den fortsatta handläggningen av denna typ av nya avfallsverksamheter hemställer förvaltningen om, för det fall att länsstyrelsen överväger att ändra nämndens beslut, att yttrande i ärendet ska inhämtas från Naturvårdsverket, Sveriges Kommuner och Landsting, Avfall Sverige samt Stockholm Avfall AB.

Bakgrund

Tiptapp AB:s verksamhet

Tiptapp tillhandahåller en tjänst i form av en applikation för mobiltelefoner (app) som syftar till att koppla samman enskilda som vill bli av med något, antingen i kvittblivningssyfte (rubriken ”Tiptappa bort”) eller för återbruk (”Tiptappa till välgörenhet”), eller vill få hjälp med transport av gods mellan två platser (”Hit och dit”) med enskilda som vill transportera avfallet eller godset.

Frågan i ärendet rör transport av avfall som förmedlas genom appen och bakgrundsbeskrivningen begränsas till detta.

Tjänsten fungerar så att den som vill bli av med något lägger upp en annons i appen och anger hur mycket annonsören 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. Till bilden sparas även GPS-koordinater och tidpunkt för fotot. Enligt uppgift från Tiptapp får transportören inte betalt förrän det på detta sätt har visats att återvinning skett.

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 överklagandet framgår att appen i höstas hade ca 150 000 användare och enligt Tiptapps reklamannonser i bl.a. tunnelbanan i maj 2019 uppgår antalet användare nu till ca 200 000.

Nämndens beslut

Nämnden har i beslut den 25 september 2018, § 23, dnr 2017-9885, bilaga 1, förbjudit Tiptapp att förmedla transport inom Stockholms kommun av hushållsavfall genom någon annan än de entreprenörer som Stockholms kommun anlitar eller har gett koncession för transport av avfall.

Av motiven till beslutet framgår sammanfattningsvis följande.

Avfall som förmedlas via appen utgör hushållsavfall. Förmedlingen av avfall genom appen har bedömts innebära att Tiptapp är mäklare av avfall enligt 6 § avfallsförordningen (2011:927) och nämnden har av denna anledning i beslut den 4 december 2017 (dnr 2017-9885) förelagt Tiptapp att registrera verksamheten hos länsstyrelsen samt inkomma med sådana uppgifter om hantering samt transportörer som mäklare av avfall är skyldiga att föra. Tiptapp har överklagat nämndens beslut (överklagandet handläggs samtidigt hos länsstyrelsen, dnr 505-710-2018), men har ändå registrerat sig som mäklare och har inkommit med uppgifter i enlighet med föreläggandet.

Av de ingivna uppgifterna rörande farligt avfall kan konstateras att några transportörer återkommer mycket frekvent. Eftersom transportörerna uppges vara privatpersoner framstår det inte som troligt att transportörerna har erforderliga tillstånd för att transportera farligt avfall. 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 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.

Tiptapp har överklagat nämndens beslut, se bilaga 2.

Tiptapp:s överklagande

Tiptapp yrkar att nämndens beslut upphävs. Som grund för överklagandet anförs att det överklagade beslutet i praktiken innebär 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.

Miljöbalken och den kommunala renhållningsordningen innebär inte att det är helt otillåtet för enskilda att transportera grovavfall åt varandra. Enligt Tiptapp finns det inte någon sådan uttrycklig begränsning i renhållningsordningen. En regel med sådan innebörd skulle enligt Tiptapp också stå i strid med skyldigheten för kommunen enligt 15 kap. 23 § miljöbalken att vid planeringen av renhållningen ta hänsyn till fastighetsinnehavares förmåga att själva hantera avfall på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till människors hälsa och miljön och de behov som finns för olika slag av bebyggelse.

Tiptapp har vidare anfört att sådan hjälp mellan enskilda endast får avse transporter i mindre omfattning, eftersom yrkesmässiga transporter kräver tillstånd.

Tiptapp anför också, som det får förstås, att proportionalitetsbedömningen enligt 26 kap. 9 § miljöbalken inte fullt ut tillgodoser de förvaltningsrättsliga kraven på proportionalitetsbedömning. Vid proportionalitetsbedömningen ska enligt Tiptapp också beaktas att förbudet innebär en inskränkning i bolagets näringsfrihet.

Tiptapp anser att det inte framgår vilket allmänt angeläget intresse som motiverar ett förbud och hur det förhåller sig till bolagets intresse av att bedriva näringsverksamhet. Enligt Tiptapp är det angelägna allmänna intresse som ska skyddas är att förhindra otillåten yrkesmässig transport av avfall och menar att förbudet är mer ingripande än vad som behövs. Om länsstyrelsen kommer fram till att förbudet ska bestå bör det enligt Tiptapp begränsas så att bolaget endast förbjuds att förmedla yrkesmässiga transporter av hushållsavfall inom Stockholms kommun som genomförs utan tillstånd.

Länsstyrelsen har nu berett nämnden tillfälle att senast den 29 maj 2019 yttra sig över dels Tiptapps ovan nämnda överklagande samt dels Tiptapps överklagande av nämndens delegationsbeslut den 4 december 2017 om föreläggande att registrera verksamheten samt inkomma med vissa uppgifter om farligt avfall m.m.

För att ärendena ska hinna behandlas av nämnden har anstånd beviljats till den 18 juni 2019.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av avdelningen plan- och miljö i samverkan med förvaltningsjuristen 

Förvaltningens synpunkter

Inställning

Förvaltningen bestrider Tiptapps överklagande.

Allmänna synpunkter

Nämnden utövar tillsyn över avfallshanteringen i Stockholms stad och har i uppdrag att kontrollera att miljöbalken och föreskrifter, domar och beslut meddelade med stöd av miljöbalken efterlevs (jfr 26 kap. 1 § miljöbalken).

Bevisbördan för att en verksamhet uppfyller de krav som följer av miljöbalken åvilar verksamhetsutövaren. Denne ska också kunna visa att det de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken följs. Det är alltså Tiptapp som har att visa att den verksamhet som bedrivs genom appen följer miljölagstiftningen.

I överklagandet invänder Tiptapp mot nämndens bedömning av inbörden av det kommunala avfallsmonopolet och anför, något förenklat, att tolkningen inte är förenlig med intentionerna i renhållningslagstiftningen. Tiptapp framhåller också att de begränsningar som följer av nämndens förbud inskränker bolagets näringsfrihet på ett otillåtet sätt. I sammanhanget bör därför nämnas att branschorganisationen Avfall Sverige nyligen har upplyst förvaltningen om att företrädare för Tiptapp redan under år 2016, d.v.s. innan appen lanserades i större skala, kontaktade Avfall Sverige för att få information om hur verksamheten förhåller sig till avfallslagstiftningen. Avfall Sverige bedömde att bestämmelserna om det kommunala avfallsmonopolet innebar hinder för Tiptapps planerade verksamhet. Mailväxling mellan Tiptapp och Avfall Sverige bifogas, [bilaga 3](#). Förvaltningen delar Avfall Sveriges bedömning.

Förvaltningen uppfattar i övrigt att Tiptapp i stor utsträckning argumenterar för hur bolaget menar att lagstiftningen borde vara eller fungera. Som framgår av det överklagade beslutet har även nämnden konstaterat att gällande avfallslagstiftning inte har förutsett de behov och den marknad som finns idag. Nämndens uppgift är dock att säkerställa att gällande lagar och föreskrifter följs och det är också det som ska prövas i detta ärende. Ändring av regler får hanteras genom lagstiftning eller, när det gäller invändningar mot den aktuella renhållningsordningens lagenlighet, genom kommunalbesvär mot kommunfullmäktiges beslut.

Avsnitt 4.2-4 Kommunala föreskrifter

Tiptapps överklagande

Tiptapp har redogjort för de historiska skälen för bestämmelserna om kommunalt avfallsmonopol och anför att det ökade kommunala självbestämmande som infördes genom 1979 års renhållningslag inte var oinskränkt, eftersom det i 4 § infördes krav 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 i syfte att sänka kostnaderna för avfallshanteringen. Denna bestämmelse motsvaras av nuvarande 15 kap. 23 § miljöbalken.

Tiptapp anser att 15 kap. 23 § miljöbalken innebär att det i praktiken är otillåtet att meddela föreskrifter som inte i tillräckligt hög grad beaktar kommunmedlemmarnas möjligheter att själva omhänderta sitt avfall och att regler som strider mot detta inte ska tillämpas. Tiptapp anför också att en grundtanke vid utformningen av renhållningslagstiftningen har varit att enskilda ska ges en stor frihet att själva ombesörja bortskaffandet av sitt avfall.

Enligt Tiptapp följer det inte av renhållningsordningen att det är uteslutet att enskilda får hjälpa varandra att transportera avfall till återvinning. Sådana bestämmelser skulle enligt Tiptapp inte heller vara tillåtna.

Förvaltningens synpunkter

Enskilda får bara ta hand om sitt eget avfall

Den gällande avfallslagstiftningen har rötter i den äldre svenska renhållningslagstiftningen, men följer framförallt av EU-rätten. I avfallsdirektivet (2008/98/EG) klargörs att syftet med avfallslagstiftningen först och främst är att minimera de negativa konsekvenserna av hantering av avfall. Ytterligare ett syfte är att öka graden av återvinning. Även om de historiska motiven för det kommunala renhållningsmonopolet fortfarande har viss relevans, så är det gällande lagstiftning, som också genomför avfallsdirektivet, som ska tillämpas.

Bestämmelsen i 15 kap. 23 § miljöbalken återfanns tidigare i 15 kap. 8 § miljöbalken och hade då följande lydelse (förvaltningens understrykning):

Varje kommun skall, om inte annat föreskrivs med stöd av 6 § (producentansvar, förvaltningens anm.), svara för att

1. hushållsavfall inom kommunen transporteras till en behandlingsanläggning, om det behövs för att tillgodose såväl skyddet för människors hälsa och miljön som enskilda intressen, och

2. hushållsavfall från kommunen återvinns eller bortskaffas.

När kommunen planlägger och beslutar hur denna skyldighet skall fullgöras, skall hänsyn tas till fastighetsinnehavares och nyttjanderättshavares möjligheter att själva ta hand om hushållsavfallet på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön. Kommunen skall i sin planering och i sina beslut vidare beakta att borttransporten anpassas till de behov som finns hos olika slag av bebyggelse.

I sådana planer och beslut skall anges under vilka förutsättningar fastighetsinnehavare och nyttjanderättshavare själva får ta hand om hushållsavfall och, när föreskrifter enligt 10 § gäller, annat avfall som uppkommit hos dem.

I specialmotiveringen till bestämmelsen (prop. 1997/98:45, s. 190) anges att det i paragrafens andra stycke understryks att kommunen redan på planeringsstadiet ska ta hänsyn till de enskilda fastighetsinnehavarnas och nyttjanderättshavarnas möjligheter att själva ta hand om hushållsavfallet på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till skyddet för hälsa och miljö. Tredje stycket innehåller dock en nyhet i förhållande till då gällande rätt: Enligt renhållningslagen skulle kommunens renhållningsordning innehålla föreskrifter om under vilka förutsättningar undantag från renhållningsordningens bestämmelser kan medges. Enligt den nya bestämmelsen i 15 kap. 8 § tredje stycket miljöbalken skulle istället förutsättningarna för att själv få ta hand om hushållsavfall och, i förekommande fall, annat avfall istället anges i de planer och beslut kommunen antar för att fullgöra sin skyldighet. ”Redan på planeringsstadiet skall således kommunen föreskriva om under vilka förutsättningar fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren själv kan ta hand om såväl hushållsavfall som annat avfall som uppkommit hos dem (förvalt-

ningens understrykning). *Detta innebär att det, till skillnad från tidigare, tydligt skall anges under vilka förutsättningar en fastighetsägare eller nyttjanderättshavare själv får ta hand om sitt avfall.*” (ibid) Dessa förutsättningar skulle också tas in i renhållningsordningen (jfr. nuvarande 15 kap. 41 § miljöbalken).

Genom miljöbalken infördes också i 15 kap. 18 § ett förbud för fastighetsinnehavare och nyttjanderättshavare att återvinna eller bortskaffa sådant avfall som kommunen eller en producent ansvarar för att transportera bort. Förbudet motsvarade vad som gällt enligt renhållningslagen. I paragrafens andra stycke infördes ett undantag från regeln med innebörden att kommunen i enskilda fall får tillåta fastighetsinnehavare eller nyttjanderättshavare att *själva ta hand om avfall som har uppkommit hos dem* och som annars skall tas om hand av kommunen, om de kan göra detta på ett sätt som är betryggande före människors hälsa och miljö och det finns skäl för sådan dispens. Av specialmotiveringen (prop. 1997/98:45, s. 194) framgår att det främst är omhändertagande genom kompostering som är aktuellt. *”Så länge fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättsinnehavaren ser till att omhändertagandet sker på ett miljömässigt godtagbart sätt är det således i sig inte otillåtet att själv på fastigheten ta hand om sitt avfall (förvaltningens understrykning). Självfallet måste de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. följas.”*

15 kap. miljöbalken undergick år 2016 genomgripande förändringar. Bestämmelserna om den kommunala renhållningsskyldigheten i 15 kap. 8 § återfinns nu i 15 kap. 23 §. Ordalydelsen överensstämmer inte helt med 8 §, men av specialmotiveringen till 2016 års ändringar framgår att det endast är fråga om en språklig och redaktionell ändring. Det har således inte skett någon ändring i sak. Motsvarande gäller väsentligen även för bestämmelserna i 15 kap. 18 § miljöbalken, som nu återfinns i 15 kap. 24 §, dock med den skillnaden att bestämmelsen inte är begränsad till endast transport utan omfattar all hantering av avfall. Se prop. 2015/16:166, s. 73.

Av ovanstående följer att det är enskildas möjlighet att *själva ta om hand avfall som uppkommit hos dem* som kan beviljas undantag från det kommunala avfallsmonopolet. Det är således ett personligt omhändertagande av den enskildes eget avfall som avses. Det ska också av renhållningsordningen framgå uttryckligen under vilka förutsättningar enskilda själva får ta hand om sitt avfall. Någon möjlighet för enskilda att lämna sitt avfall till andra enskilda finns således inte enligt gällande lag och föreskrifter.

Lagstiftarens bemyndigande till kommunerna att meddela föreskrifter är alltså begränsat till fall där enskilda själva tar hand om avfall som uppkommit hos dem. Renhållningsordningens ordalydelse måste tolkas i enlighet med bemyndigandet och kan alltså inte ges en vidare innebörd än vad som följer av detta.

Förvaltningen vill i sammanhanget påpeka att det återopade avgörandet RÅ 1988 ref. 32 avsåg bestämmelser enligt äldre rätt, där de preciseringar av kommunens föreskriftsrätt som följer av miljöbalken ännu inte förelåg. Målet gällde vidare lagenligheten i föreskrifter som i praktiken omöjliggjorde att total befrielse från hämtning kunde medges. Något sådant förhållande är inte för handen i nu aktuellt fall. Avgörandet kan därför inte anses vägledande i detta fall.

Hänsyn till enskildas möjligheter att ta hand om avfall

Som framgår ovan är har lagstiftaren föreskrivit att kommunen ska ange förutsättningarna för undantagen, med beaktande av enskildas möjligheter att på ett säkert sätt ta hand om sitt eget avfall. Det är alltså inte upp till den enskilde att fritt avgöra hur avfallet ska tas om hand, utan det ligger en yttre begränsning i de föreskrifter som kommunen ska meddela. Skyldigheten att beakta enskildas möjligheter att ta hand om avfallet tillgodoses delvis genom samråd och utställning som enligt 15 kap. 41-43 §§ miljöbalken ska föregå antagandet av renhållningsordningen, men framförallt genom att det finns möjligheter till dispens i det enskilda fallet. I renhållningsordningen regleras vilka möjligheter enskilda har att själva ta hand om sitt avfall liksom förutsättningarna för dispens. Vid ansökan om dispens ankommer det på sökanden att visa att avfallet kan tas om hand på godtagbart sätt.

Förvaltningen uppfattar att Tiptapp invänder mot renhållningsordningens lagenlighet och/eller att föreskriften inte har tillkommit i rätt ordning. Sådana invändningar prövas primärt genom kommunalbesvär över beslutet att anta föreskriften jmf. 13 kap. kommunallagen (2017:725).

När föreskriften har antagits ingår det i nämndens uppdrag att kontrollera att den efterlevs. Förvaltningen finner inte att bestämmelserna i den då gällande renhållningsordningen stod i strid med överordnad lag. Det har inte heller framkommit annat än att föreskriften har tillkommit i laga ordning. Det finns således inte grund för nämnden att inte tillämpa den (jfr. 12 kap. 10 § regeringsformen [1974:152]).

Avsnitt 4.5-6 Proportionalitet m.m.

Tiptapps överklagande

Tiptapp anser, som förvaltningen förstår det, att den skälighetsbedömning som ska göras enligt 26 kap. 9 § miljöbalken inte i tillräcklig utsträckning tillgodoser de förvaltningsrättsliga kraven på proportionalitetsbedömning och att det därför ska göras en fristående proportionalitetsbedömning.

Vid denna fristående proportionalitetsbedömning ska särskild hänsyn tas till den inskränkning i Tiptapps näringsfrihet som ett förbud innebär. Det behöver också preciseras vilka miljönyttor som uppväger denna inskränkning.

Tiptapp anser att nämnden inte har visat att åtgärden inte är mer ingripande än vad som behövs. Enligt Tiptapp skulle det vara möjligt att begränsa förbudet till att avse yrkesmässig transport av avfall.

Förvaltningens synpunkter

Den grundlagsskyddade näringsfriheten får enligt 2 kap. 17 § regeringsformen inskränkas genom lag till skydd för allmänna intressen. Miljöskydd är ett sådant intresse och en förutsättning för att en verksamhet ska få bedrivas är alltså att den följer miljölagstiftningen. Det är, som framgår av förvaltningens Allmänna synpunkter ovan, Tiptapp som har bevisbördan för att den verksamhet bolaget bedriver är förenlig med miljölagstiftningen. Ett beslut om förbud mot en verksamhet som står i strid med miljölagstiftningen utgör inte en inskränkning av näringsfriheten, eftersom sådan verksamhet inte är tillåten enligt lag. I sammanhanget kan nämnas att Tiptapps app fått ett mycket stort genomslag och det kan antas att betydande mängder avfall transporteras efter förmedling i appen. Av de uppgifter som bolaget gett in i enlighet med nämndens tidigare föreläggande framgår, att detta inkluderar transport av farligt avfall. Det har också förekommit att upphämtat avfall har dumpats i naturen (se t.ex. artikeln ”Sopor dumpades efter tjänstutbyte via ny app”, Hela Gotland, 2017-07-18) och även om Tiptapp utvecklar appen för att motverka missbruk misstänker förvaltningen att det kan finnas ett stort mörkertal.

Tiptapp upplystes redan 2016 av Avfall Sverige om att den planerade verksamheten stod i konflikt med bestämmelserna om det kommunala avfallsmonopolet. Tiptapp kan då också antas ha insett att näringsfriheten var inskränkt i detta avseende.

När det gäller proportionalitetsbedömningen erinras om att den skälighetsbedömning som följer av 26 kap. 9 § miljöbalken också innefattar en allmän proportionalitetsbedömning.

Tiptapp har till stöd för sin talan åberopat ett avgörande från Högsta domstolen (HD, dom den 9 oktober 2018, mål T 1523-17) gällande tvångsöverföring av mark med stöd av fastighetsbildningslagen. Frågan i målet gällde om inskränkningen i den enskildes egendomsskydd var proportionerligt. HD fann att den proportionalitetsbedömning som följde av fastighetsbildningslagens bestämmelser om avvägningar inför tvångsreglering inte möjliggör en fullständig proportionalitetsbedömning i varje enskilt fall. HD gjorde därför en självständig proportionalitetsbedömning med beaktande av det grundlagsstadgade egendomsskyddet.

Fastighetsbildningslagen har ingen bestämmelse om proportionalitetsbedömning som motsvarar 26 kap. 9 § miljöbalken. Redan av det skälet blir hänvisningen till HD:s avgörande missvisande, men framförallt innebär inte nämndens beslut om förbud mot del av Tiptapps verksamhet någon inskränkning i bolagets näringsfrihet, eftersom inskränkningen följer av lag. Avgörandet saknar således relevans i detta fall.

Icke desto mindre har nämnden gjort en skälighetsavvägning, vilket också framgår av motiven till beslutet. Sammanfattningsvis framgår att nämnden har funnit att verksamheten strider mot det kommunala avfallsmonopolet och därför inte får bedrivas. Som förtydligande kan anges att skyddet för de allmänna intressena alltså följer av lag. Det framgår också att nämnden har undersökt möjligheten att istället för förbud meddela föreläggande i syfte att reglera verksamheten, men funnit att det inte är möjligt. Här kan tilläggas att det av konstitutionella skäl inte heller är möjligt för en kommun att (efter ansökan) meddela någon generell dispens från föreskrifter, eller för den delen enskilda dispenser för samtliga Tiptapps användare, eftersom det skulle utgöra förtäckt normgivning. Det alternativ som återstått för att säkerställa att lagar och föreskrifter följs är således förbud mot den del av verksamheten, som bedrivs i Stockholms stad, som står i strid med lagstiftningen. Övriga delar av verksamheten är således inte begränsade.

Tiptapp har nu invänt att det borde vara möjligt att begränsa förbudet till att gälla förmedling av yrkesmässiga transporter. Som framgår ovan bedömer förvaltningen att även icke yrkesmässiga transporter omfattas av det förbud som följer av det kommunala avfalls-

monopolet. Det finns därför inte förutsättningar att begränsa nämndens förbud ytterligare. Det är vidare oklart om Tiptapp kan urskilja yrkesmässiga transporter och därmed om bolaget skulle ha den rådhighet som krävs för att följa ett sådant förbud.

Förvaltningens övriga synpunkter

För det fall länsstyrelsen överväger att ändra nämndens beslut hemställer förvaltningen om, att länsstyrelsen inhämtar yttrande i ärendet från Naturvårdsverket samt från Sveriges kommuner och landsting och Avfall Sverige. Förvaltningen anser också att Stockholm Avfall AB, i egenskap av renhållningshuvudman inom Stockholms stad, bör i så fall också ges tillfälle till yttrande.

SLUT

Bilagor

1. Miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut, § 23, den 25 september 2018, dnr 2017-9885.
2. Tiptapp AB:s överklagande den 30 oktober och 30 november 2018.
3. Mailväxling mellan Tiptapp och Avfall Sverige 2016.