



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2021-03-31

Ärendenummer:
NV-01602-21

SVEA HOVRÄTT 060206	
INKOM:	2021-03-31
MÅLNR:	M 6891-20
AKTBIL:	25

Svea hovrätt
Mark- och miljööverdomstolen
Box 2290
103 17 Stockholm

svea.avd6@dom.se

Yttrande i mål M 6891-20 angående förbud mot att förmedla transport av hushållsavfall i Stockholms kommun

Naturvårdsverket har i enlighet med aktbil. 20 förelagts att inge skriftligt yttrande över aktbilagorna 1, 5-8, 13, 15, 17 (nämndens beslut) 18 (mark- och miljödomstolens dom). Med anledning av föreläggandet anför Naturvårdsverket följande.

Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket anser att TipTapp AB (härefter bolaget) är att betrakta som mäklare som hanterar avfall. Bolagets verksamhet syftar till att bl.a. avfall transporteras bort och återvinns. Mäklarbegreppet innefattar per definition även icke-fysisk befattning med avfall.

Vidare är det verkets uppfattning att kommunens ansvar enligt 15 kap. 20 § miljöbalken inte kan avgränsas till enbart ”fysisk befattning av avfall i form av återvinning och bortskaffande samt i viss mån transport” så som mark- och miljödomstolen kommit fram till i den överklagade domen. Kommunens ansvar enligt 15 kap. 20 § ska förstås så att det även kan inkludera hantering i form av t.ex. insamling, lagring och sortering innan avfallet transporteras vidare till behandling. Vidare bör, enligt Naturvårdsverkets bedömning, bestämmelserna om kommunens ansvar för borttransport och behandling av hushållsavfall tolkas så att kommunen har en skyldighet att transportera bort hushållsavfall som kommunen har ett ansvar för att behandla. Det är enligt Naturvårdsverkets uppfattning endast i fråga om hushållsavfall vars hantering undantagits från kommunens ansvar som borttransport inte ”behövs för att tillgodose såväl skyddet för människors hälsa och miljön som enskilda intressen”. Sådant

hushållsavfall som transporteras bort via bolagets transporttjänst omfattas inte av något sådant undantag från det kommunala ansvaret. Enligt vår bedömning strider bolagets mäklarverksamhet, med tillhandahållande av transporttjänster gällande sådant avfall, mot bestämmelserna om kommunens ansvar för avfallshantering enligt 15 kap. 20 och 24 §§ miljöbalken. Att det enligt renhållningsföreskrifter är tillåtet för enskilda att själva transportera och lämna eget sorterat grovavfall vid de återvinningscentraler som finns i kommunen eller vid annat ställe som anvisats av renhållaren kan inte tolkas så att den enskilde, istället för att själv transportera bort avfallet, kan vända sig till andra aktörer på marknaden än kommunen för att få avfallet borttransporterat.

Mot denna bakgrund finner Naturvårdsverket, i likhet med Stockholm Stad och Länsstyrelsen i Stockholms län, att det finns skäl att förbjuda bolagets verksamhet.

Utveckling av grunderna för verkets ställningstagande

Tillämplig lagstiftning och andra utgångspunkter

Inledningsvis kan konstateras att de bestämmelser i miljöbalken och avfallsförordningen (2011:927), som gällde då ärendet inleddes, genom kommunens beslut den 25 september 2018 att förbjuda bolagets verksamhet, är de som är tillämpliga i målet. Ändringar som därefter gjorts av bestämmelser i miljöbalken och genom den nya avfallsförordningen (2020:614), AvvF, som kan vara av intresse i målet är inte av den omfattning och karaktär att de kan anses innebära någon skillnad i sak jämfört med äldre bestämmelser. Det bör dock påpekas att begreppet *hushållsavfall* har ersatts av ett nytt begrepp, *kommunalt avfall* (15 kap. 3 § miljöbalken). Begreppet *kommunalt avfall* kan inte jämföras med begreppet *hushållsavfall* i fråga om omfattning. De avfallsfraktioner som i första hand kan anses aktuella i förevarande mål, dvs. grovavfall eller förpackningsavfall, t.ex. stora kartonger och dyl., hör fortsatt till kategorin kommunalt avfall och under kommunalt ansvar. Det är värt att notera att bygg- och rivningsavfall från hushåll, som också kan anses bli föremål för sådana transporter som bolagets verksamhet omfattar, inte efter lagändringen och utgången av övergångstid¹ i sin helhet kommer att höra under kommunens ansvar. Denna ändring anses dock vara av ringa betydelse för prövningen.

Avseende Föreskrifter för avfallshantering för Stockholms kommun, KFs 2018:4, en del av Stockholms stads renhållningsordning, vill Naturvårdsverket tillägga att föreskrifterna, även om det inte uttryckligen anges att transport och överlämnande av grovavfall (36 §) personligen måste utföras av den ursprungliga avfallsinnehavaren, inte är avsedda att tolkas så att enskilda fritt kan välja att anlita någon annan för borttransport av sådant avfall. Föreskrifterna utgår ifrån kommunens övergripande skyldighet att transportera bort hushållsavfall som kommunen har ett ansvar för att behandla. Att det är tillåtet för enskilda att själva transportera och lämna eget sorterat grovavfall vid de återvinningscentraler som finns i kommunen eller vid annat ställe som anvisats

¹ I fråga om återvinning och bortskaffande av bygg- och rivningsavfall gäller 15 kap. 20 § första stycket i den äldre lydelsen till och med utgången av 2022 (SFS 2020:601). Fram till utgången av år 2022 gäller således den tidigare lydelsen av 15 kap. 20 § miljöbalken (SFS 2016:782) som anger att det är kommunens ansvar att hushållsavfall inom kommunen återvinns eller bortskaffas. Detta ansvar omfattar hushållets bygg- och rivningsavfall som anses utgöra hushållsavfall.

av renhållaren kan inte tolkas så att den enskilde, istället för att själv transportera bort avfallet, kan vända sig till andra aktörer på marknaden än kommunen för att få avfallet borttransporterat. Undantaget i renhållningsföreskrifterna från kommunens ansvar för borttransport får antas ha införts för att i viss mån lätta på kommunens ansvar, utan att för den skull riskera att avfallet hanteras på ett sätt som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön. Detta stämmer väl överens med de resonemang som förts i förarbeten om behovet att göra lättnader i detta avseende (prop. 1978/79:205, s. 10). Så länge den enskilde avfallsproducenten själv transporterar avfallet till kommunens avfallsinsamling är antalet aktörer begränsat och kontrollmöjligheten behålls i högre grad. Skulle däremot Mark- och miljödomstolens avgörande stå fast och en stor del av det ansvar för avfallshantering som idag anses falla inom det kommunala monopolet släppas fritt för marknaden kan det få långtgående konsekvenser och bl.a. avsevärt påverka kommunens möjligheter att utöva tillsyn över hur avfallet hanteras.

Naturvårdsverket ser fördelar med en transporttjänst av det slag som bolaget tillhandahåller, genom att den kan innebära en ökad servicegrad för hushåll som vill ha skrymmande avfall borttransporterat, men anser inte att den är förenlig med gällande lagstiftning så som den nu är utformad. En tjänst av detta slag skulle dock kunna tillhandahållas i överensstämmelse med gällande regler om bolaget ingår avtal med kommunen, så att transportererna sker på kommunens uppdrag.

Bolagets verksamhet

En fråga som är avgörande för prövningen i målet är huruvida bolaget ska betraktas som mäklare enligt 6 § i den numer upphävda avfallsförordningen (2011:927). Bestämmelsen motsvarar nu gällande 1 kap. 8 § AvfF som inte har inneburit några ändringar i sak. Mäklare är den som yrkesmässigt förmedlar avfall för behandling. Definitionen i avfallsdirektivet² (art 3.8)³ innefattar uttryckligen även mäklare som inte kommer i fysisk besittning av avfallet. Att mäklares förmedling av avfall inkluderar åtgärder som inte innebär fysisk befattning med avfallet och att även mäklares förmedling av avfall omfattas av begreppet avfallshantering har i svensk rätt kommit till uttryck genom definitionen av hantering i 15 kap. 5 § miljöbalken, som omfattar även åtgärder som inte innebär fysisk befattning med avfall, men som syftar till att avfall samlas in, transporteras, återvinns, bortskaffas eller byter ägare eller innehavare. Med en sådan lydelse görs det tydligt att även åtgärder som någon vidtar i egenskap av avfallshandlare eller avfallsmäklare omfattas av bestämmelser om hantering av avfall i 15 kap. miljöbalken (prop. 2010/11:125 s. 27).

Mark- och miljödomstolen kom i den överklagade domen fram till att bolaget inte är involverat i överlåtelsen av avfallet på ett sådant sätt att det går att säga att bolaget ägnar sig åt förmedling av avfall och att det därmed inte är att betraktas som mäklare.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november om avfall och om upphävande av vissa direktiv, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851.

³ Definitionen har varit oförändrad sedan införandet år 2008 (se EUT L 312, 22.11.2008, s. 3).

Naturvårdsverket konstaterar att bolaget, förenklat beskrivet, tillhandahåller en digital plattform där den som behöver transport av hushållsavfall kan komma i kontakt med andra privatpersoner som kan utföra denna tjänst. Verksamheten syftar således till att avfall transporteras bort och återvinns. Det är bolagets plattform som möjliggör kontakten mellan hushåll och transportör och transporten av avfall från hushåll till kommunens avfallsinsamling och efterföljande behandling. Bolaget har också själva beskrivit (aktbil. 13) hur de är involverade i transportererna bl.a. genom ett system där hämtare ska registrera sig och identifiera sig med bank-ID, samt via plattformen redovisa foto från återvinningscentral med GPS-koordinater och tidsangivelse för att ersättning för transporten ska utbetalas. En del av ersättningen som betalas för transporten går till bolaget. Enligt Naturvårdsverket visar detta sammantaget på att bolaget är delaktigt i förmedlandet av avfall från hushåll till kommunens avfallsinsamling på ett sätt som gör att de är att betrakta som mäklare.

Naturvårdsverket anser att det finns skäl att i detta sammanhang jämföra med vad EU-domstolen kommit fram till i fråga om taxiverksamheten Uber (mål nr C-434/15⁴). Uber hävdade att de endast utövar förmedlingstjänst och inte transporttjänst. Domstolen kom fram till att ”en förmedlingstjänst som syftar till att, med hjälp av en applikation för smarta mobiltelefoner, mot ersättning se till att förare som inte är yrkesförare, och som använder sina egna fordon, sammanförs med personer som önskar företa en resa inom en tätort ska anses ha en så nära anknytning till en transporttjänst att den inte kan skiljas från denna och därmed vara att kvalificera som en ”tjänst på transportområdet” i den mening som avses i artikel 58.1 FEUF.” I bedömningen vägdes bl.a. in att Uber tillhandahåller den app som möjliggör för förare att överhuvudtaget tillhandahålla tjänster och för personer som vill företa en resa att nyttja förarens tjänster, samt att Uber utövar ett bestämmande inflytande över villkoren för tillhandahållandet av förarnas tjänster och betalningen till dem. Förmedlingstjänsten bedömdes mot den bakgrunden utgöra en integrerad del av en helhetstjänst som huvudsakligen består av en transporttjänst.

Även om avgörandet rör andra rättsområden bör det kunna anses ge ledning i fråga om hur en förmedlingstjänst kan bedömas i förhållande till sakområdet. Det är genom den app som tillhandahålls av bolaget som transportererna av avfall från hushåll till kommunernas avfallsinsamling överhuvudtaget kommer till stånd och deras förmedlingstjänst bör anses utgöra en integrerad del av helhetstjänsten som består av transporttjänst. Enligt regelverket på avfallsområdet är den att se som mäklare som yrkesmässigt förmedlar avfall till behandling, även om de åtgärder som vidtas inte innebär fysiskt befattning med avfallet men syftar till att avfallet transporteras bort för behandling.

Sammantaget anser verket att bolaget, genom sin delaktighet i transportererna genom sitt system och även med hänsyn till hur en förmedlingstjänst kan bedömas i förhållande till sakområdet, i sin verksamhet med förmedling av transporter av avfall är att betrakta som mäklare.

⁴ ECJ Dom i mål C-434/15, Asociación Profesional Elite Taxi mot Uber Systems SpainSL, den 20 december 2017 (*), angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF

Bolaget har de facto registrerat sig som mäklare efter ett föreläggande som också vunnit laga kraft (se aktbil.7 och 18). Naturvårdsverket anser att även detta faktum bör beaktas.

Kommunens ansvar

I 15 kap. 20 § miljöbalken beskrivs kommunens ansvar för att dels *återvinna* och *bortskaffa* hushållsavfall, dels transportera bort avfallet från den fastighet där det finns om det behövs för att tillgodose såväl skyddet för människors hälsa och miljön som enskilda intressen, eller om fastighetsinnehavaren begär det och det inte är oskäligt med hänsyn till omständigheterna.

Mark- och miljödomstolen har i den överklagade domen jämfört ansvaret enligt 15 kap. 20 § miljöbalken med definitionen av *hantering* i 15 kap. 5 § miljöbalken och dragit slutsatsen att kommunens ansvar enligt 15 kap. 20 § miljöbalken inte avser all avfallshantering utan är begränsat till fysisk befattning med avfallet i form av återvinning och bortskaffande samt i viss mån transport. Naturvårdsverket ställer sig frågande till denna avgränsning.

Domstolen har vidare funnit att förbudet i 15 kap. 24 § miljöbalken för andra än kommunen eller den som kommunen anlitar att utföra transporter av hushållsavfall endast gäller sådana transporter som avses i 20 § och 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. 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 har begärts av fastighetsinnehavaren omfattas de alltså generellt sett inte av förbudet i 24 §. Naturvårdsverket delar inte denna uppfattning.

Begreppet hantering är enligt förarbetena, en sammanfattande benämning på alla de led i avfallshantering som regleras i balken (prop. 1997/98:45, Del 2, s. 821). Begreppets omfattning utvidgades för att bättre stämma överens med avfallsdirektivets definition (artikel 3.9) så att hantering som inte förutsätter fysisk befattning med avfall skulle omfattas. Detta innebär också att även åtgärder som inte innebär fysisk befattning med avfall, men som syftar till att avfall samlas in, transporteras, återvinns, bortskaffas eller byter ägare eller innehavare samt även åtgärder som någon vidtar i egenskap av avfallshandlare eller avfallsmäklare omfattas av bestämmelser om hantering av avfall i 15 kap. och i bestämmelser som meddelats med stöd av detta kapitel (prop. 2010/11:125 s. 27). Här framgår alltså att även åtgärder som inte innebär fysisk befattning med avfall kan vara en del av exempelvis återvinning eller bortskaffande.

Av förarbetena till 15 kap. 20 § miljöbalken (prop. 2015/16:166 s 72 f) framgår att bestämmelsen om kommunens ansvar för att återvinna och bortskaffa hushållsavfall inom kommunen i huvudsak motsvarar bestämmelsen i den tidigare 15 kap. 8 § första stycket 2 miljöbalken. Kommunens ansvar enligt 15 kap. 20 § miljöbalken för att transportera bort hushållsavfall motsvarar den tidigare bestämmelsen 15 kap. 8 § första stycket 1 samt 17 § miljöbalken. Dessa båda paragrafer reglerade tidigare tillsammans kommunens ansvar för transporter av hushållsavfall inom kommunen. Enligt 8 § första stycket 1 skulle kommunen ”svara för att hushållsavfall inom kommunen transporteras till en

behandlingsanläggning, om det behövs för att tillgodose såväl skyddet för människors hälsa och miljön som enskilda intressen”. I 17 § reglerades kommunens skyldighet att ”utöver vad som följer av renhållningsordningen transportera bort hushållsavfall, om fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren begär det och det inte är oskäligt med hänsyn till omständigheterna”. Bestämmelserna slogs samman i den nya 20 §, för att ge en samlad bild av ansvaret. Någon ändring av ansvarets omfattning var dock inte avsedd.

I nämnda förarbeten (prop. 2015/16:166 s. 72) anges bl.a. följande gällande kommunens ansvar för borttransport. ”Enligt nuvarande lydelse av 8 § första stycket 1 ska kommunen transportera avfallet till en behandlingsanläggning. En behandlingsanläggning är en anläggning där avfall återvinns eller bortskaffas (jfr definitionen av uttrycket behandling i 6 §). Genom den nya lydelsen blir det tydligt att avfallet även kan transporteras till andra platser än behandlingsanläggningar, t.ex. till en plats där det lagras i avvaktan på att transporteras vidare till behandling. Den ändrade lydelsen innebär ingen ändring i sak. Paragrafens syfte, även i gällande rätt, är att kommunen ska se till att transportera bort avfallet så att det därefter kan tas om hand på korrekt sätt. Syftet är inte att en sådan transport måste ske direkt till en behandlingsanläggning.” Utifrån detta konstaterar Naturvårdsverket att 15 kap. 20 § miljöbalken bör tolkas så att kommunens ansvar kan inkludera även hantering i form av t.ex. insamling, lagring och sortering innan avfallet transporteras vidare till behandling. Att ansvaret även kan innefatta icke-fysisk hantering följer av bl.a. möjligheten för kommunen att anlita annan för transporten av avfallet.

Det kan vidare utläsas av den tidigare 8 § första stycket och bestämmelsens förarbeten (prop. 1997/98:45 del 2, s. 189 f) att kommunen ska vara skyldig att transportera bort och återvinna eller bortskaffa hushållsavfall inom kommunen, undantaget avfall som omfattas av producentansvar och sådant avfall som fastighetsinnehavare kan ta hand om på den egna fastigheten, främst då genom kompostering, utan risk för olägenhet för människors hälsa eller miljön (jfr tidigare 18 §). Kommunen kan i sina renhållningsföreskrifter föreskriva om under vilka förutsättningar fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren själv kan få ta hand om sitt avfall. För sådana fall som inte kan förutses i de kommunala renhållningsföreskrifterna, men där undantag från kommunens renhållningsskyldighet ändå bör medges, infördes för dessa enskilda fall en möjlighet till dispens i dåvarande 18 § tredje stycket, som numera återfinns i 25 §. Kommunen har därutöver ett ansvar, utöver vad som följer av miljöbalken och de kommunala renhållningsföreskrifterna, för att transportera hushållsavfall om en fastighetsinnehavare begär det. Detta ansvar är dock inte ovillkorligt utan kommunen kan avslå begäran om den framstår som oskälig med hänsyn till omständigheterna.

Som framgår av underlaget i målet har kommunens renhållningsskyldighet och monopol genom åren gått igenom vissa ändringar för att avfallshanteringen ska kunna anpassas (se bl.a. aktbil. 7, 13 och 18). Förenklat har kommunen bl.a. fått möjlighet att meddela föreskrifter för att kunna beakta lokala förhållanden eller efter anmälan i vissa fall medge enskild avfallshantering på fastighet. I 15 kap. 24 § miljöbalken finns dock en viktig huvudregel som uttryckligen beskriver det kommunala bortforslingsmonopolet (prop. 1997/98:45, Del 2 s. 193 f). Detta

innebär att i den utsträckning kommunen har monopol på omhändertagandet av hushållsavfall omfattar monolet även transporten. Det är kommunen som har ansvaret för att hushållsavfall återvinns och bortskaffas på ett sådant sätt att kravet på skyddet för människors hälsa och miljön uppfylls, vilket endast kan uppfyllas genom att borttransporten görs av kommunen eller av annan som kommunen har anlitat, dvs. under kontrollerade former. Ur förarbetena utläser Naturvårdsverket att avsikten har varit att kommunen ska ha kontroll över transporten av avfall från hushåll förutom i de fall där hushållsavfall är undantaget från hämtning med stöd av lokala renhållningsföreskrifter eller medgivna dispenser eller där det omfattas av producentansvar.

Enligt Naturvårdsverkets bedömning stöds detta även av avgränsningen av ansvaret för avfall som omfattas av producentansvar gentemot kommunens ansvar. Exempelvis finns i förordningarna om producentansvar för elutrustning, batterier och förpackningar en bestämmelse som informerar om att kommunen ska ansvara för att transportera och behandla avfall som beskrivs i 15 kap. 20 och 20 a §§ miljöbalken. Samma bestämmelse föreskriver också att detta kommunala ansvar inskränks av producentansvarsförordningen endast i fråga om avfall som med stöd av förordningen har lämnats till någon som enligt förordningen har skyldighet att ta emot avfallet eller som med stöd av förordningen får samla in avfallet. Avfall som omfattas av producentansvar får således inte transporteras av någon annan än kommunen eller någon som enligt dessa förordningar får ta emot eller samla in avfallet. Detta förutsatt att ansvaret inte är inskränkt genom t.ex. föreskrifter eller dispenser.

Kommunens ansvar för borttransport är som ovan nämnts inte absolut (se bl.a. MÖD 2006:65), men skyddet för människors hälsa och miljön, dvs. ett av avfallslagstiftningens viktigaste syften, bör inte tolkas snävt. Detta också med hänsyn till tanken och syftena bakom kommunens tidigare renhållningsmonopol (prop. 1978/79:205, s. 10 f). Monolet har anpassats och genomgått vissa ändringar, men grunden till kommunens ansvar är att det fortsatt ska vara en samhällsservice och att den avfallshantering som kommunen genom sitt ansvar genomför uppfyller kravet på skyddet för människors hälsa och miljön. Det är i och för sig möjligt att avgränsa kommunens ansvar för borttransport av hushållsavfall på så sätt att det då inte omfattar transporter som inte behövs för att tillgodose miljö- och hälsoskyddsintressen (och som inte heller har begärts av fastighetsinnehavare). En sådan avgränsning torde inte heller kunna göras utan att man också beaktar skälen och avvägningar bakom det ursprungliga kommunala monolet, kommunens ansvar som samhällsservice och behovet att tillgodose miljö- och hälsoskyddsintressen

Enligt Naturvårdsverkets bedömning kan kommunens ansvar för behandling respektive borttransport av hushållsavfall inte ses som separata ansvar som kan frikopplas från varandra. Naturvårdsverket anser att bestämmelserna om kommunens ansvar för borttransport och behandling av hushållsavfall inte kan tolkas på annat sätt än att kommunen har en skyldighet att transportera bort hushållsavfall som kommunen har ett ansvar för att behandla. Transporten kan utföras av kommunen eller någon som kommunen anlitar för ändamålet. Hushållsavfall vars behandling undantagits från kommunens ansvar behöver inte transporteras bort genom kommunens försorg. Det är enligt Naturvårdsverkets uppfattning endast i dessa fall som borttransport inte "behövs för att tillgodose såväl skyddet för människors hälsa och miljön som enskilda intressen".

Naturvårdsverket vill vidare betona konsekvenserna av en alltför snäv avgränsning av det kommunala ansvaret. Med stöd av de tolkningar som mark- och miljödomstolen har gjort kan återvinning, bortskaffande och transport av hushållsavfall i större utsträckning, om fler verksamheter liknande bolagets etableras, komma att hamna utanför kommunens ansvar och även utanför de kontrollerade former som kommunens ansvar anses innebära. Detta kan även leda till att kommunen i större utsträckning kommer att bli förhindrad att fullgöra sitt återvinnings-, bortskaffnings- och transportansvar. Risken att återvinning, bortskaffande och transport av hushållsavfall utanför de kontrollerade formerna inte uppfyller avfallsagstiftningens krav kan vidare öka, med större avhjälpandekostnader för samhället som följd. Mark- och miljödomstolens avgörande kan, så som påpekats av Stockholms stad, få mycket långtgående konsekvenser för den kommunala renhållningen generellt, eftersom en stor del av det område som idag anses falla inom det kommunala monopolet släpps fritt för marknaden, med i praktiken mycket begränsade möjligheter att utföra tillsyn över hur avfallet hanteras.

Naturvårdsverket anser sammantaget att kommunens ansvar avseende borttransport av hushållsavfall inte är absolut, men ansvaret är inte heller strukturerat så att det finns utrymme för olika tolkningar enbart utifrån om det av lagtexten går att utläsa ett förbud mot något eller inte. Lagstiftningen kring kommunens ansvar för återvinning, bortskaffande inklusive borttransport av hushållsavfall ska ses mot bakgrunden att ansvaret är avsett att vara en samhällsservice som tillhandahåller kontrollerade former för avfallshantering.

Förbudet mot att förmedla transport av hushållsavfall

Naturvårdsverket bedömer att bolaget är att betrakta som mäklare. Bolaget tillhandahåller såsom mäklare en transporttjänst för hushållsavfall.

Enligt Naturvårdsverkets bedömning har kommunen en skyldighet att transportera bort hushållsavfall som kommunen har ett ansvar för att behandla. Det är enligt Naturvårdsverkets uppfattning endast i fråga om hushållsavfall vars behandling undantagits från kommunens ansvar som borttransport inte ”behövs för att tillgodose såväl skyddet för människors hälsa och miljön som enskilda intressen”. Det hushållsavfall som transporteras bort via bolagets transporttjänst omfattas inte av något sådant undantag från det kommunala ansvaret.

Att det enligt renhållningsföreskrifter är tillåtet för enskilda att själva transportera och lämna eget sorterat grovavfall vid de återvinningscentraler som finns i kommunen eller vid annat ställe som anvisats av renhållaren kan inte tolkas så att den enskilde, istället för att själv transportera bort avfallet, kan vända sig till andra aktörer på marknaden än kommunen för att få avfallet borttransporterat. Att tillåta en sådan möjlighet, dvs. att anlita transporttjänster, skulle påverka möjligheterna att nå syftet med det kommunala monopolet och behovet att tillgodose miljö- och hälsoskyddsintressen. Därutöver anser Naturvårdsverket, som ovan nämnts, att bestämmelserna, mot bakgrund av syftet med dem, inte endast kan tolkas motsatsvis så att det som inte är förbjudet är tillåtet. Bolagets mäklarverksamhet med tillhandahållande av transporttjänster gällande sådant avfall får därför anses strida mot bestämmelserna om kommunens ansvar för avfallshantering enligt 15 kap. 20 och 24 §§ miljöbalken.

Den centrala frågan i målet är om beslutet att förbjuda bolagets verksamhet haft laglig grund eller om det annars är onödigt eller oproportionerligt ingripande utifrån vad bolagets verksamhet innefattar. I den överklagade domen kom mark- och miljödomstolen fram till att den verksamhet som förbjudits var förmedling av transport av hushållsavfall, dvs. inte förmedling av avfall och inte heller transport av avfall.


Det är Naturvårdsverkets uppfattning att bolaget utifrån de skäl som ovan anges är att betrakta som mäklare och att bolagets verksamhet anses strida mot bestämmelserna om kommunens ansvar för avfallshantering enligt 15 kap. 20 och 24 §§ miljöbalken. Bolagets tjänst i form av förmedling av transport av hushållsavfall innebär således en sådan påverkan på kommunens lagstadgade ansvar för hushållsavfall att ett förbud inte kan anses onödigt eller oproportionerligt ingripande.

Pågående utredningar och uppdrag

Kommunens ansvar för avfallshantering har med tiden behövt genomgå vissa förändringar till följd av t.ex. förändrad EU-lagstiftning, teknikutveckling eller andra förändringar. Naturvårdsverket är medvetna om att det kan behövas ytterligare ändringar i regelsystemet för avfallshantering, bl.a. för att underlätta för både kommuner och samhället i övrigt. Dessa behöver dock utgå ifrån kommunens nuvarande ansvar och i första hand ske genom reglering. Det finns anledning att i det sammanhanget nämna vissa pågående utredningar och uppdrag på området.

Angående frågan om ansvaret för hanteringen av kommunalt avfall bör nämnas att Naturvårdsverket har ett regeringsuppdrag⁵ som syftar till att utreda och föreslå hur servicenivån för kommunens insamling av grovavfall från hushåll, t.ex. avfall som utgörs av möbler, kan förbättras och bidra till en cirkulär ekonomi. Myndigheten ska också utreda ökade möjligheter för att privata entreprenörer inom ramen för det kommunala ansvaret ska kunna erbjuda hämtning av grovavfall från hushållen i syfte att höja servicenivån och för att främja en hantering högt upp i avfallshierarkin.

Vidare kan i sammanhanget nämnas att regeringen den 23 juli 2020 tillsatte en särskild utredning (Dir. 2020:78) att utreda alternativa lösningar för ökade möjligheter för yrkesmässiga verksamheter att ta hand om sitt kommunala avfall istället för att lämna det till kommunen. Det handlar således enbart om avfall från verksamheter. Eftersom det inte är uteslutet att små verksamheter idag nyttjar bolagets tjänster anses en reglering i detta avseende ge stöd för att avfallshantering fortsatt ska ske i kontrollerade former.

Beslut om detta yttrande har fattats av enhetschef 

⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Naturvårdsverket, M2020/02056 (delvis), M2020/02000, M2020/01479 m.fl

Vid den slutliga handläggningen av ärendet har i övrigt deltagit miljöjuristerna [REDACTED] och [REDACTED] samt sakhandläggaren [REDACTED], den sistnämnde föredragande.

För Naturvårdsverket

[REDACTED]

[REDACTED]

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.