



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060206

DOM
2021-12-07
Stockholm

Mål nr
M 6891-20

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2020-05-26 i mål nr M 8370-19, se bilaga A

PARTER

Klagande

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

Motpart

Tiptapp AB, 559027-0376
Regeringsgatan 29
111 53 Stockholm

Ombud: Jur.kand. Fredrik Bergman och jur.kand. Erica Wide
c/o Centrum för rättvisa
Box 2215
103 15 Stockholm

SAKEN

Förbud att förmedla transport av avfall i Stockholms kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 1744656

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50 E-post: svea.hovratt@dom.se www.svea.se		måndag – fredag 09:00–16:30

BAKGRUND

Tiptapp AB (Tiptapp) driver en internetjänst i form av en applikation för förmedling av transporter av bland annat avfall från privatpersoner. Genom applikationen finns flera tjänster, varav den tjänst som nu är av intresse kallas ”Hämta och återvinn” (tidigare ”Transportera bort”). I korthet innebär tjänsten att en användare lägger ut en annons med bild på föremål som denne behöver få upphämtat och transporterat till en återvinningscentral. En annan användare kan då svara på annonsen och ingå en överenskommelse om att hämta och lämna föremålet mot ersättning. Tiptapp tar i sin tur ut ett arvode om tio procent av det avtalade beloppet för transporten avseende nyttjandet av applikationen.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommun (nämnden) har i beslut den 25 september 2018 förbjudit Tiptapp att förmedla transport inom Stockholms kommun av hushållsavfall till någon annan än de entreprenörer som Stockholm kommun anlitar eller har gett koncession för transport av avfall. Tiptapp överklagade till såväl länsstyrelsen som mark- och miljödomstolen. Länsstyrelsen avslag Tiptapps överklagande, medan mark- och miljödomstolen upphävde nämndens beslut.

Nämnden har nu överklagat mark- och miljödomstolens dom till Mark- och miljööverdomstolen.

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Nämnden har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av mark- och miljödomstolens dom, ska fastställa länsstyrelsens beslut att avslå Tiptapps överklagande av nämndens beslut.

Tiptapp har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Nämnden har i allt väsentligt åberopat samma grunder och omständigheter som vid mark- och miljödomstolen, med bland annat följande tillägg.

Mark- och miljödomstolen har missuppfattat bestämmelserna om det kommunala renhållningsansvaret. Den felaktiga tolkningen innebär att omfattningen av det kommunala renhållningsansvaret är mycket mer begränsat än vad som tidigare har gällt. Står sig domen kan detta få långtgående konsekvenser för den kommunala renhållningen, eftersom en stor del av det område som idag anses falla inom det kommunala monopolet släpps fritt för marknaden. Detta leder i praktiken till mycket begränsade möjligheter att utföra tillsyn över hur avfallet hanteras. Tiptapps verksamhet är sådan att den omfattas av kommunens monopol och är därför inte tillåten. Tiptapp är också att betrakta som avfallsmäklare i miljöbalkens mening. Det finns exempel på att avfall, trots Tiptapps kontroll-mekanismer, inte lämnas på återvinningscentral och att avfall som inte får lämnas på återvinningscentral, såsom t.ex. matavfall, ändå lämnas där.

Tiptapp har i allt väsentligt åberopat samma grunder och omständigheter som vid mark- och miljödomstolen, med bland annat följande tillägg.

Vid införandet av det kommunala renhållningsmonopolet hade kommunen initialt en strikt skyldighet att forsla bort allt avfall från den fastighet på vilken det uppkommit. Konsekvensen blev en sällsynt byråkratisk reglering, som innebar att kommunen inte kunde ge sig själv undantag från hämtningsskyldigheten samt att den enskilde var förhindrad att till exempel transportera avfallet från sin fastighet till en container som kommunen ställt upp i närområdet. Lagstiftaren valde därför att begränsa kommunens lagstadgade ansvar för vem som ska utföra en viss transport genom införandet av 15 kap. 20 a § miljöbalken. Kommunerna har därför inte längre något lagstadgat ansvar – och därmed inte någon ensamrätt – att utföra alla typer av avfallstransporter.

Genom regleringen i 15 kap. 20 a § miljöbalken får det därför anses uppenbart att lagstiftaren medvetet har velat undanta vissa typer av transporter från det lagstadgade

området i syfte att åstadkomma en mer flexibel och rationell renhållningsorganisation. Detta innebär dock inte att kommunen är förhindrad att på eget initiativ införa detaljerade föreskrifter rörande bland annat hur avfallstransporter ska utföras, om dessa är miljömässigt motiverade och i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till enskildas förmåga att själva hantera sitt avfall.

Regleringen av det kommunala ansvaret för hushållsavfall kan delas upp i tre olika delar. Den innersta delen består av renhållningsmonopolets legala kärna och avser endast sådan befattning med hushållsavfall som anges i 15 kap. 20 och 20 a § miljöbalken, dvs. återvinning, bortskaffning och vissa transporter. Det här är ansvar och skyldigheter som är gemensamma för alla kommuner. Därutöver har kommunerna en föreskriftsrätt enligt 15 kap. 39 § miljöbalken. Detta ger kommunerna en möjlighet att efter lokala förutsättningar och behov utvidga det kommunala renhållningsmonopolet till att avse även annan befattning med hushållsavfall än den som anges i 15 kap. 20 och 20 a § miljöbalken. Det utrymme som utgörs av hanteringen av avfall som kommunen i sina föreskrifter av hälso- och miljöskäl bestämt ska skötas av kommunen kan, som i detta fall, vara mindre än det område som i och för sig omfattas av föreskriftsrätten. Tiptapp anser att mark- och miljödomstolen således landat rätt när de konstaterat att Tiptapps verksamhet inte strider mot renhållningsmonopolets legala kärna, att verksamheten i och för sig faller inom kommunens föreskriftsrätt eftersom den avser hantering av avfall och därmed kan regleras av 15 kap. 39 § miljöbalken, samt att verksamheten inte är oförenlig med kommunens befintliga föreskrifter.

Genom 36 § renhållningsföreskrifterna [numera 39 § i Kfs 2019:27, Mark- och miljööverdomstolens anmärkning] har kommunen gett enskilda hushåll rätt att transportera och lämna sorterat grovavfall vid de återvinningscentraler som finns i kommunen eller vid annat ställe som anvisats av renhållaren. Inte någonstans i föreskrifterna anges eller framgår på annat sätt att transport och överlämnande av avfall måste utföras av den ursprungliga avfallsinnehavaren personligen. Mot denna bakgrund kan inte kommunens föreskrifter läggas till grund för ett förbud mot Tiptapps verksamhet.

Detta innebär dock inte något hinder mot att kommunen beslutar om nya föreskrifter som uttryckligen begränsar hushållens möjligheter att uppdra åt tredje man att transportera hushållens grovavfall till en återvinningscentral, under förutsättning att en sådan begränsning kan anses miljömässigt motiverad enligt 15 kap. 23 och 39 § miljöbalken.

Frågan om Tiptapp är avfallsmäklare eller inte saknar vidare betydelse i målet eftersom begreppet, som är ett EU-rättsligt begrepp, saknar koppling till de bestämmelser om kommunens ansvar för avfall som nu är aktuella.

Tiptapp har vidare redogjort för de kontrollmekanismer som bolaget använder i syfte att förhindra att aktörer som bedriver yrkesmässig verksamhet använder bolagets applikation.

UTREDNINGEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Mark- och miljööverdomstolen har inhämtat remissyttrande från Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket har anfört i huvudsak följande:

Tiptapp är att betrakta som mäklare som hanterar avfall och har de facto även registrerat sig som mäklare. Bolagets verksamhet syftar till att bland annat avfall transporteras bort och återvinns. Vidare är det verkets uppfattning att kommunens ansvar enligt 15 kap. 20 och 20 a § 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 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 bestämmelserna om kommunens ansvar och 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 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.

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. 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 och miljön. Monopolet 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 miljö. Naturvårdsverket anser att bestämmelserna om kommunens ansvar därför inte kan tolkas på annat sätt än att kommunen har en skyldighet att transportera bort hushållsavfall som kommunen har ett ansvar för att behandla.

Konsekvenserna av en alltför snäv avgränsning av det kommunala ansvaret kan leda till att fler verksamheter, likt Tiptapps verksamhet, etableras och att återvinning, bortskaffande och transport kan komma att hamna utanför kommunens ansvar. Så länge den enskilde avfallsproducenten själv transporterar avfallet till kommunens avfallsinsamling är antalet aktörer begränsat och kontrollmöjligheten behålls i hög grad. Skulle däremot mark- och miljödomstolens avgörande stå sig skulle det leda till att en stor del av det ansvar för avfallshantering, som idag anses falla inom det kommunala monopolet, släpps fritt för marknaden, vilket kan få långtgående konsekvenser och bland annat avsevärt påverka kommunens möjligheter att utöva tillsyn över hur avfallet hanteras.

Kommunens ansvar avseende borttransport är inte absolut, men ansvaret är inte heller strukturerat så att det finns utrymme för olika tolkningar enbart utifrån om det av lagtexten går att utläsa att det råder ett förbud mot något eller inte. Mot bakgrund av syftet med det kommunala monopolet kan bestämmelserna därför inte 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 miljöbalken. Mot bakgrund av detta kan nämndens förbud avseende förmedling av transport av hushållsavfall inte anses onödigt eller oproportionerligt ingripande.

Mark- och miljööverdomstolen har hållit sammanträde i målet den 5 oktober 2021, varvid syn hölls avseende Tiptapps applikation.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Frågan i målet är om nämnden haft erforderligt författningsstöd för sitt beslut att förbjuda Tiptapp 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.

Nämnden får, i sin egenskap av tillsynsmyndighet, enligt 26 kap. 9 § miljöbalken, besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas. Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas. Det innebär bland annat att det, som i detta fall vid ett förbud att bedriva en viss verksamhet, måste finnas ett författningsstöd för att verksamheten inte är tillåten. Det är nämnden som har bevisbördan för att det finns förutsättningar att förbjuda den aktuella verksamheten.

Mark- och miljööverdomstolen instämmer inledningsvis i mark- och miljödomstolens bedömning att nämndens beslut utgör ett förbud mot förmedling av avfallstransporter liksom att Tiptapps verksamhet kan anses innefatta en sådan förmedling. Frågan om Tiptapp bedriver anmälningspliktig verksamhet såsom mäklare av avfall omfattas inte av den nu aktuella prövningen.

Tillämpliga bestämmelser m.m.

I 15 kap. 24 § första stycket miljöbalken anges bland annat att om kommunen enligt 20 och 20 a § ska ansvara för en viss hantering av avfall, får den hanteringen inte utföras av någon annan än kommunen eller den som kommunen anlitar.

Enligt 15 kap. 20 § miljöbalken ansvarar varje kommun för att kommunalt avfall inom kommunen behandlas. Med *behandling av avfall* avses, enligt 15 kap. 6 § miljöbalken, att återvinna eller bortskaffa avfall. Av samma bestämmelse framgår i sin tur att *bortskaffning av avfall* innebär att någon gör sig av med eller förbereder för att göra sig av med avfall utan att återvinna det eller utan att lämna det till någon som samlar in eller transporterar bort det.

Av 15 kap. 20 a § miljöbalken framgår vidare att kommunen ska transportera bort kommunalt avfall 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 det och det inte är oskäligt med hänsyn till omständigheterna.

Med *kommunalt avfall* avses enligt 15 kap. 3 § miljöbalken avfall från hushåll och sådant avfall från andra källor som till sin art och sammanfattning liknar avfall från hushåll, dock med vissa undantag.

Mark- och miljööverdomstolen tillämpar 15 kap. miljöbalken i dess lydelse från och med den 1 augusti 2020. De förändringar som har skett i miljöbalken sedan nämndens beslut är i huvudsak, i de delar som nu är av intresse, av redaktionell karaktär och innebär bland annat att det tidigare begreppet ”hushållsavfall” har ersatts av det något bredare begreppet ”kommunalt avfall”.

Enligt 9 kap. 1 § avfallsförordningen (2020:614), som har stöd i 15 kap. 39 § miljöbalken, får kommunen meddela ytterligare föreskrifter om hantering av det avfall som kommunen ansvarar för enligt 15 kap. 20 § miljöbalken. Av 15 kap. 5 § miljöbalken framgår att med *hantering av avfall* avses att 1) samla in, transportera, sortera,

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, sorteras, återvinns, bortskaffas eller byter ägare eller innehavare.

Enligt 39 § i Stockholms kommuns föreskrifter för avfallshantering (Kfs 2019:27, som utgör en del av kommunens renhållningsordning och som motsvarar vad som tidigare angavs i 36 § Kfs 2018:4) får enskilda hushåll 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.

Med *grovavfall* avses, enligt 2 § i samma föreskrifter, sådant hushållsavfall som är så tungt eller skrymmande eller har andra egenskaper som gör att det inte är lämpligt att samla in i kärl eller säck.

Mark- och miljööverdomstolens bedömning

Nämndens huvudsakliga invändning mot Tiptapps verksamhet är att den strider mot bestämmelserna om kommunens ensamrätt att hantera avfall.

Det har inte framkommit annat än att det avfall som nu är aktuellt är att betrakta som kommunalt avfall enligt 15 kap. 3 § miljöbalken och dessutom huvudsakligen som sådant grovavfall som avses i kommunens renhållningsordning. Det är kommunen som har ansvaret för att kommunalt avfall inom kommunen antingen återvinns eller bortskaffas. För detta ändamål har kommunen bland annat inrättat så kallade återvinningscentraler.

Den omständigheten att kommunen ansvarar för att kommunalt avfall behandlas inom kommunen innebär inte att kommunen har ensamrätt att utföra all hantering av sådant avfall. Begränsningen av kommunens ensamrätt framgår i första hand av bestämmelsen i 15 kap. 24 § första stycket miljöbalken. Den bestämmelsen innebär i praktiken ett monopol för kommunen att utföra den *behandling av avfall* som anges i 20 § och den *transport av avfall* som anges i 20 a § i samma kapitel.

Därtill kommer dock att kommunen har en omfattande föreskriftsrätt avseende *hantering* av avfall enligt 9 kap. 1 § avfallsförordningen. Kommunens föreskriftsrätt gäller alltså inom ett vidare område än kommunens ensamrätt avseende behandling respektive viss transport av avfall.

Mark- och miljööverdomstolen anser, i likhet med mark- och miljödomstolen, att det redan av lagtextens lydelse står klart att varken Tiptapps egen verksamhet - eller den sorts transporter som verksamheten syftar till att förmedla - utgör sådan *behandling* av avfall som avses i 15 kap. 20 § miljöbalken. Det har inte heller framkommit att det är fråga om sådant avfall som kommunen är skyldig att transportera bort enligt 15 kap. 20 a § miljöbalken. Tvärtom synes det stå klart att det i första hand är fråga om förmedling av transport av sådant avfall som kommunen, enligt sin givna föreskriftsrätt, har överlåtit till enskilda att själva transportera till återvinningscentral m.m.

Inför sitt beslut att låta enskilda hushåll utföra vissa transporter får kommunen antas ha dels bedömt att överlämnandet av ansvaret för dessa transporter inte strider mot kommunens lagstadgade skyldighet att utföra transporter enligt 15 kap. 20 a § miljöbalken, och därmed inte heller mot kommunens ensamrätt enligt 15 kap. 24 § miljöbalken, dels beaktat svårigheten att utöva tillsyn över enskilda hushålls avfallshantering.

Det finns ingen närmare beskrivning i kommunens föreskrifter av hur själva transporten ska ske. Utgångspunkten är därmed att det enskilda hushållet själv får bestämma hur transporten till återvinningscentralen ska gå till och det finns därvid inget hinder för det enskilda hushållet att anlita någon annan för att utföra transporten för dess räkning. Det finns inte heller något hinder för en professionell aktör att skapa en digital mötesplats för flera enskilda hushåll att hitta varandra och erbjuda varandra tjänster, i form av transport till återvinningscentral m.m. av sådant avfall som får slängas där, och ta betalt för tillgången till den mötesplatsen.

Nämnden har alltså inte haft fog för sitt beslut att förbjuda Tiptapps verksamhet med hänvisning till kommunens ensamrätt vad gäller avfallshantering.

Frågan är då om det ändå, med hänvisning till skyddet för människors hälsa och miljön, finns grund för att förbjuda Tiptapps verksamhet. Nämnden har därvid bland annat anfört att mark- och miljödomstolens dom riskerar att skapa en okontrollerad marknad som i sig försämrar möjligheten att utöva tillsyn samt att det finns exempel på att avfall inte lämnas på återvinningscentral och att avfall som inte får lämnas på återvinningscentral, såsom t.ex. matavfall, ändå lämnas där.

Tiptapp har angett att syftet med den nu aktuella verksamheten är att göra det möjligt för privatpersoner att komma i kontakt med varandra för att få saker transporterade samt redogjort för sina egna kontrollsystém för att förhindra att applikationen utnyttjas på ett otillåtet sätt. Den omständigheten att det kan finnas aktörer som utnyttjar Tiptapps applikation för att bedriva yrkesmässig tillståndspliktig verksamhet medför inte att Tiptapps verksamhet kan sägas vara otillåten. Det ankommer på nämnden som tillsynsmyndighet att granska de aktörer som eventuellt bedriver en otillåten anmälningspliktig verksamhet, oavsett om det sker via Tiptapps applikation eller på annat sätt. De enskilda användare som transporterar avfall med hjälp av Tiptapps applikation är också skyldiga att följa samma lagstiftning och omfattas av samma kontroll som de enskilda som lämnar sitt eget avfall på återvinningscentralen.

Inte heller den omständigheten att det kan finnas exempel på att avfall ändå inte transporterats till återvinningscentral alternativt olovligen lämnats där medför att Tiptapps verksamhet kan anses otillåten. På motsvarande sätt som det kan finnas enskilda hushåll som slänger sitt eget avfall någon annanstans än på återvinningscentralen eller som olovligen slänger t.ex. matavfall där, kan det naturligtvis förekomma sådana fel även när någon annan utför transporten för ett enskilt hushålls räkning. Att på den grunden förbjuda Tiptapps verksamhet är inte en proportionerlig åtgärd.

Nämnden har inte heller i övrigt visat att Tiptapps verksamhet i sig utgör någon ökad risk för skada på människors hälsa eller miljön.

Sammantaget saknas det författningsstöd för att förbjuda Tiptapp att förmedla transport av avfall på de grunder som har åberopats av nämnden.

Mark- och miljödomstolen har således gjort rätt som har upphävt nämndens beslut och överklagandet ska avslås.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Fredrik Ludwigs och Petra Bergman, referent, tekniska rådet Mikael Schultz samt hovrättsrådet Ulf Wickström.

Föredragande har varit Lina Vogel.