

Handläggare
Camilla Husebye Becker
Telefon: 08-508 28 883**Till**
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
MHN 2020-02-18, p. 20

Tiptapp AB ./ Miljö- och hälsoskyddsnämnden angående förbud mot att förmedla transport av avfall

Yttrande till mark- och miljödomstolen i mål M 8370-19

Förvaltningens förslag till beslut

1. Bestrida Tiptapp AB:s överklagande i dess helhet.
2. Bestrida yrkandet om muntlig förhandling i målet.
3. Godkänna tjänsteutlåtandet som yttrande över överklagandet.
4. Justera beslutet omedelbart.

Anna Hadenius
FörvaltningschefGustaf Landahl
Avdelningschef

Sammanfattning

Nämnden har i beslut den 25 september 2018 förbjudit Tiptapp AB (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.

Tiptapp har överklagat nämndens beslut till länsstyrelsen, som i beslut den 23 oktober 2019 har avslagit Tiptapps överklagande. Av motiven framgår sammanfattningsvis att länsstyrelsen anser att stadens renhållningsföreskrifter har tillkommit i laga ordning och att det av den anledningen inte finns skäl att inte tillämpa dem. I övrigt har länsstyrelsen inte haft förutsättningar att pröva föreskrifternas lagenlighet. Länsstyrelsen har också ansett sig förhindrad att bedöma om de transporter som utförs efter annonsering i Tiptapps app är otillåtna. Länsstyrelsen finner dock att Tiptapps egen hantering i sig står i strid med det kommunala renhållningsmonopolet och att nämnden därför haft fog för förbudet.

Tiptapp har överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen och yrkar i första hand att nämndens beslut ska upphävas och i andra hand att förbudet ska begränsas till att gälla yrkesmässiga transporter. Tiptapp har också yrkat att det ska hållas muntlig förhandling i målet.

Tiptapp har åberopat samma grunder för överklagandet som vid handläggningen hos länsstyrelsen. Sammanfattningsvis anser Tiptapp att det inte följer av ordalydelsen i 15 kap. 20 och 24 §§ att det föreligger ensamrätt för kommunen att transportera hushållsavfall och att det i vart fall inte kan anses vara förbjudet för enskilda att transportera avfall åt varandra. De kommunala renhållningsföreskrifterna kan inte heller anses ha den innebörden. Om de ändå ska anses ha den innebörden, är föreskrifterna inte lagenliga och ska inte tillämpas. Tiptapp anser även att beslutet är oproportionerligt. För det fall förbudet skulle bestå ska det i vart fall begränsas till att avse yrkesmässiga transporter. Vad gäller motiven för länsstyrelsens avslagsbeslut har Tiptapp invänt att länsstyrelsen inte har prövat om transporterna i sig är tillåtna. Tiptapp anser vidare, som förvaltningen förstår det, att 15 kap. 20 § endast reglerar kommunens ensamrätt i fråga om bortskaffande och återvinning och att Tiptapps egen hantering därmed inte skulle omfattas. Vidare anser Tiptapp att 15 kap. 20 och 24 §§ inte innebär att transport av avfall till en återvinningscentral är en sådan hantering som aldrig får utövas av annan än kommunen.

Förvaltningen bestrider överklagandet i dess helhet och vidhåller vad som har anförts i beslutet och i nämndens yttrande till länsstyrelsen. Härutöver vill förvaltningen framhålla att 15 kap. 20 och 24 §§ även reglerar det s k bortforslingsmonopolet, som innebär att endast kommunen får transportera avfallet. Förvaltningen instämmer i länsstyrelsens bedömning att Tiptapps hantering står i strid med bortforslingsmonopolet och att nämnden även på denna grund har haft skäl att förbjuda verksamheten.

Förvaltningen bestrider även yrkandet om muntlig förhandling. Målet rör rena rättsfrågor och parterna har utförligt redovisat sina ståndpunkter i de skriftliga inlagorna. En muntlig förhandling skulle inte tillföra något och är uppenbart obehövlig, men skulle medföra att handläggningen förlängs och att den otillåtna verksamheten kan fortsätta ytterligare en tid. Härtill kommer att tillsynsmyndigheten under handläggningen i överinstans har blivit varse flera situationer med dumpning av avfall såväl inom Stockholm som i kranskommuner. Ytterligare fördröjning av handläggningen riskerar därför att medföra att skada uppkommer på miljön.

Bakgrund

Tiptapps 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 tidigare överklagande framgår att appen under hösten 2018 hade ca 150 000 användare och enligt Tiptapps reklamannonser i bl.a. tunnelbanan i maj 2019 uppgick antalet användare då till ca 200 000.

Nämndens beslut

Miljö- och hälsoskyddsnämnden (nämnden) har i beslut den 25 september 2018, § 23, dnr 2017-9885, bilaga 1, förbjudit 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.

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, men har registrerat sig som mäklare och har inkommit med uppgifter i enlighet med föreläggandet (se vidare härom under rubriken Tiptapp är mäklare i miljöbalkens mening).

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

Tiptapps överklagande till Länsstyrelsen

Tiptapp har överklagat nämndens beslut till länsstyrelsen och sammanfattningsvis anfört följande.

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 (1998:808) 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 anført 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 att förhindra otillåten yrkesmässig transport av avfall som utgör det angelägna allmänna intresset som ska skyddas. Bolaget menar att förbudet därför 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.

Tiptapp är mäklare i miljöbalkens mening

Länsstyrelsen har den 23 oktober 2019 avslagit Tiptapps överklagande av nämndens beslut av den 4 december 2017, bilaga 2. Av motiven framgår att Länsstyrelsen delar nämndens bedömning att Tiptapp är mäklare i miljöbalkens mening. Tiptapp har överklagat beslutet till mark- och miljödomstolen, men sedermera återkallat överklagandet och målet har avskrivits. Länsstyrelsens beslut står således fast, d.v.s. Tiptapp ska anses vara mäklare av avfall.

Länsstyrelsens nu överklagade beslut

Länsstyrelsen har i beslut den 23 oktober 2019, bilaga 3, avslagit Tiptapps överklagande av nämndens beslut om förbud.

Av motiven framgår sammanfattningsvis att länsstyrelsen delar nämndens uppfattning att renhållningsföreskrifterna har tillkommit i laga ordning och att det därför inte finns grund för att inte tillämpa dem, men att länsstyrelsen är förhindrad att inom ramen för detta ärende pröva renhållningsföreskrifternas förenlighet med bakomliggande lagstiftning och i övrigt deras lagenlighet.

Länsstyrelsen anger vidare att beslutet är riktat mot Tiptapp och länsstyrelsen därför inte kan pröva frågan om enskildas rätt att utföra transporter åt varandra.

Länsstyrelsen anför att det kommunala avfallsmonopolet enligt 15 kap. 20 § miljöbalken omfattar hantering som innebär återvinning, bortskaffande och borttransport av hushållsavfall. Hantering av avfall enligt 15 kap. 5 § förutsätter inte fysisk befattning. Syftet med åtgärden är avgörande. Länsstyrelsen menar att det är av mindre betydelse om förmedlingen sker genom en fysisk person eller genom en applikation. Länsstyrelsen bedömer att Tiptapps hantering av avfall omfattas av 15 kap. 5 § och att denna hantering också omfattas av det kommunala avfallsmonopolet. Nämnden har därför haft fog för sitt beslut.

Länsstyrelsen delar också nämndens bedömning att det saknas förutsättningar att begränsa förbudet ytterligare.

Tiptapps överklagande till mark- och miljödomstolen
Tiptapp har nu överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen. Tiptapp yrkar i första hand att nämndens beslut ska upphävas och i andra hand att förbudet ska begränsas till att gälla yrkesmässiga transporter.

Tiptapp yrkar också att muntlig förhandling ska hållas i målet.

Tiptapp åberopar samma grunder för överklagandet som i det tidigare överklagandet till Länsstyrelsen. Tiptapp har härutöver invänt mot att Länsstyrelsen inte har prövat frågan om det är tillåtet för enskilda att transportera avfall åt varandra samt mot att Länsstyrelsen har bedömt att Tiptapps egen hantering står i strid med det kommunala renhållningsmonopolet i 15 kap. 20 § miljöbalken.

Ärendet

Mark- och miljödomstolen har berett nämnden tillfälle att yttra sig över Tiptapp AB:s överklagande (aktbilaga 5) senast den 20 januari 2020. Nämnden har beviljats anstånd med att inkomma med yttrandet senast den 20 februari 2020.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av avdelningen Plan och miljö i samverkan med förvaltningsjuristen Camilla Husebye Becker.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningens förslag till inställning

Förvaltningen bestrider Tiptapps överklagande i dess helhet.

Förvaltningen bestrider också yrkandet om muntlig förhandling.

Förvaltningens övergripande synpunkter

Förvaltningen konstaterar inledningsvis att Tiptapp, såvitt gäller grunderna för yrkandena, vidhåller samma talan som vid handläggningen i Länsstyrelsen.

Förvaltningen vidhåller å sin sida vad som har anförts i nämndens beslut om förbud och vad som framgår av nämndens inlagor i ärendet hos Länsstyrelsen. Förvaltningen delar härutöver Länsstyrelsens bedömning att redan Tiptapps egen hantering strider mot det kommunala avfallsmonopolet i 15 kap. 20 § miljöbalken. Även av detta utgör således skäl för förbud.

Förvaltningen vill nedan kommentera ett par punkter i överklagandet särskilt.

Enskildas transport av avfall

Bortforslingsmonopolet

Tiptapp har invänt mot Länsstyrelsens beslut som grundas på att Tiptapps hantering i sig står i strid med 15 kap. 20 § miljöbalken. Tiptapp har anfört att det av bestämmelsen ”inte framgår annat än att kommunen har ett ansvar för *återvinning* och *bortskaffande* av avfall” (avsnitt 4.2.5 i överklagandet). Tiptapp anför vidare i avsnitt 6.1.3 att ordalydelsen i 15 kap. 20 och 24 §§ miljöbalken inte ger stöd för att transport av avfall aldrig får utföras av någon annan än kommunen.

Förvaltningen vill framhålla att 15 kap. 20 § miljöbalken i andra stycket även reglerar det s k bortforslingsmonopolet. Andra stycket kan inte läsas och förstås självständigt, utan hänger samman med regleringen av kommunens ensamrätt i första stycket. Förvaltningen delar således länsstyrelsens bedömning att Tiptapps hantering, som innefattar förmedling av transporter, strider mot kommunens ensamrätt.

Förvaltningen har utförligt bemött Tiptapps argument ovan mot bortforslingsmonopolet, se s. 7 ff i tjänsteutlåtandet till nämndens yttrande av den 11 juni 2019. Sammanfattningsvis kan konstateras att det framgår av förarbetena till 15 kap. 20 och 24 §§ att även bortforsling av avfallet omfattas av det kommunala renhållningsmonopolet, se även B. Bengtsson m.fl., Miljöbalken, en kommentar (digital version, Juno, besökt 2019-12-17) avseende 15 kap. 24 § miljöbalken.

Enskildas ansvar för hantering av avfall

Tiptapp anför (avsnitt 6.2.6) att det rent allmänt framstår som orimligt att personer från det egna hushållet måste delta i transporten när det är fråga om transporter som kommunen har bedömt kunna skötas av privatpersoner. Tiptapp anser också att 15 kap. 24 § miljöbalken inte kan anses begränsa den kommunala föreskriftsrätten eller utgöra hinder mot att enskilda hjälper varandra och menar att inlagorna från andra kommuner och en branschorganisation ger stöd för detta.

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

Förvaltningen konstaterar avslutningsvis att inlagorna från kommunerna och branschorganisationen helt saknar rättslig analys och endast utgör de aktuella aktörernas enskilda uppfattning i frågan.

Det finns inte behov av muntlig förhandling

Tiptapp har yrkat att det ska hållas muntlig förhandling i målet. Målet rör uteslutande rättsfrågor. Tiptapps talan i sak är densamma som i Länsstyrelsen och Tiptapp har under såväl i handläggningen i underinstansen som i det nu aktuella överklagandet utförligt utvecklat sin talan och rättsliga analys. En muntlig förhandling kommer således inte tillföra något i sak och är uppenbart obehövlig. Härtill kommer att handläggningen skulle komma att fördröjas ytterligare.

Förvaltningen vill i detta sammanhang särskild framhålla att nämndens beslut inte har förenats med verkställighet, eftersom det inte bedömts föreligga någon akut miljöfara och de frågor som ärendet berör är principiellt viktiga och bör prövas. Verksamheten har således kunnat fortgå under denna tid. Förvaltningen konstaterar emellertid att ett rättskraftigt avgörande av ärendet redan har dragit ut väsentligt i tiden.

Förvaltningen vill därför också nämna att det, under handläggningen i överinstans, inkommit klagomål till nämnden om nedskräpning på grund av dumpat avfall som kunnat härledas till transportör från Tiptapp. Klagomålet, som inkommit under december, har kommunicerats med Tiptapp. Enligt uppgift har renhållningshuvudmannen under hösten mottagit fråga från en person som uppger sig ha hämtat avfall via Tiptapp om det går att beställa container för att göra sig kvitt avfallet från hämtning. Renhållningshuvudmannen har vidare uppmärksammat förvaltningen på att det förekommer att konflikt uppstår på återvinningscentralerna mellan ”Tiptappare” (personer som återkommande lämnar avfall och själva uppger att hämtat via Tiptapp) och personalen, inte minst i fråga om eventuell betalning, då personalen uppfattar att det inte är fråga om privat avfallslämnare, utan yrkesmässig, avgiftsbelagd avfallstransport.

Förvaltningen har också noterat från media att det även i närbelägna kommuner uppkommit problem med dumpning av avfall och nedskräpning som kunnat härledas till Tiptapps förmedling av avfallstransporter.¹

¹ <https://mitti.se/nyheter/atervinning-lejs-bort-via-app-da-hamnade-skrapet-i-skogen/>,
<http://nyttiflempan.sh.se/ekonomi/2019-12-05/Skr%C3%A4ppen-Tiptapp-v%C3%A4cker-fr%C3%A5gor-84937.html#.XhwZiMhKhaR>,

Mot bakgrund av vad som framkommit bedömer förvaltningen att det finns risk för att ytterligare fördröjning kan komma att medföra att skada eller olägenhet uppstår.

Bilagor

1. Nämndens beslut den 25 september 2018
2. Länsstyrelsens beslut den 23 oktober 2019, dnr 505-710-2018.
3. Länsstyrelsens beslut den 23 oktober 2019, dnr 505-47922-2018.
4. Tiptapp AB:s överklagande av den 9 december 2019.