



NACKA TINGSRÄTT
Avdelning 3

INKOM: 2019-12-09
MÅLNR: M 8370-19
AKTBIL: 5

Stockholm den 9 december 2019

Nacka tingsrätt
Mark- och miljödomstolen
Box 69
131 07 Nacka

**Mål nr M 8370-19, Tiptapp AB ./ Miljö- och
hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommun, angående förbud att
förmedla transport av hushållsavfall**

Tiptapp AB (Tiptapp) kompletterar härmed sitt tidigare ingivna överklagande. Denna skrift ersätter den överklagandeskrift som tidigare har getts in.

1 VAD MÅLET HANDLAR OM

- 1.1 Tiptapp har utvecklat en annonsplattform som gör det möjligt för privatpersoner att komma i kontakt med varandra i syfte att på olika sätt få saker transporterade. Genom annonsplattformen kan privatpersoner bl.a. erbjuda andra privatpersoner att mot betalning hämta upp uttjänta föremål för att få dem transporterade till en återvinningscentral.
- 1.2 Av 15 kap. 20 § första stycket och 24 § första stycket miljöbalken följer att varje kommun ansvarar för att hushållsavfall inom kommunen återvinns eller bortskaffas samt att den hantering som kommunen ska ansvara för enligt dessa bestämmelser får utföras endast av kommunen eller den som kommunen anlitar.
- Bestämmelserna ger uttryck för det kommunala s.k. renhållnings-

monopolet, som innebär att kommunen i olika avseenden har getts ensamrätt att hantera avfall.

- 1.3 Det kommunala renhållningsmonopolet har utformats som en ramlag. På vilket sätt kommunen ska utföra sitt ansvar för återvinning och bortskaffande av hushållsavfall måste därför preciseras i en s.k. renhållningsordning (15 kap. 41 § miljöbalken). Det är i den lokala renhållningsordningen som omfattningen av det kommunala renhållningsmonopolet preciseras.
- 1.4 Stockholms kommun (kommunen) har i sin renhållningsordning (KFs 2018:4) föreskrivit bl.a. att insamling och transport av avfall endast får utföras av den eller de entreprenörer som kommunen anlitar för ändamålet, om inte annat anges i renhållningsordningen (3 § tredje stycket). Undantag gäller för enskilda hushåll som får transportera och lämna sorterat grovavfall vid de återvinningscentraler som finns i kommunen eller vid annat ställe som anvisats av renhållaren (36 § renhållningsordningen).
- 1.5 Genom beslut den 25 september 2018 har kommunen förbjudit Tiptapp att förmedla transport inom kommunen av hushållsavfall till annan än de entreprenörer som kommunen själv anlitar eller har gett koncession för transport av avfall. Som skäl för sitt beslut har kommunen sammanfattningsvis anfört att de transporter som Tiptapp förmedlar är otillåtna och står strid med bestämmelserna i 15 kap. 20 och 24 §§ miljöbalken och föreskrifterna i kommunens egen renhållningsordning.

2 YRKANDEN

- 2.1 Tiptapp yrkar att mark- och miljödomstolen i första hand ska upphäva Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms stads beslut av den 25 september 2018 med diarienummer 2017-9885.
- 2.2 I andra hand yrkar Tiptapp att mark- och miljödomstolen ska inskränka förbudsbeslutet till att avse enbart yrkesmässiga transporter av avfall.

3 GRUNDER

- 3.1 Tiptapp anför samma grunder till stöd för sitt överklagande i mark- och miljödomstolen som hos länsstyrelsen. Dessa kan sammanfattas enligt följande.
- 3.2 Bestämmelserna i 15 kap. 20 och 24 §§ miljöbalken innebär inte i sig att det är otillåtet för privatpersoner att hjälpa varandra med transport av grovavfall till en återvinningscentral.
- 3.3 Inte heller kan bestämmelsen i 36 § renhållningsordningen tolkas på så sätt att det är otillåtet för privatpersoner att hjälpa varandra med sådana transporter.
- 3.4 Om mark- och miljödomstolen bedömer att privatpersoner får hjälpa varandra med sådana transporter, finns det inte någon grund för kommunen att förbjuda Tiptapps förmedling av dem.
- 3.5 Om mark- och miljödomstolen bedömer att bestämmelsen i 36 § renhållningsordningen inte kan tolkas på något annat sätt än att det är otillåtet för privatpersoner att hjälpa varandra med transport av grovavfall ska bestämmelsen inte tillämpas. Detta då bestämmelsen överskrider kommunens bemyndigande att meddela föreskrifter,

dels eftersom den inte är miljömässigt motiverad, dels för att den inte beaktar enskildas möjligheter att själva ta hand om sitt avfall.

- 3.6 Eftersom transporter av avfall som privatpersoner utför till en återvinningscentral ska anses vara tillåtna brister kommunens beslut – som omfattar alla typer av avfallstransporter – i proportionalitet. Beslutet ska därför upphävas eller i vart fall begränsas till att enbart omfatta yrkesmässiga transporter av avfall.

4 ALLMÄNT OM LÄNSSTYRELSENS PRÖVNING AV ÖVERKLAGANDET

4.1 Grunderna för kommunens förbudsbeslut

- 4.1.1 Av 26 kap. 9 § första stycket miljöbalken jämfört med 3 § tredje stycket samma kapitel framgår att kommunen i det enskilda fallet får besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att bestämmelserna i 15 kap. miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av kapitlet ska följas. Av 26 kap. 9 § andra stycket miljöbalken följer att mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet inte får tillgripas.

- 4.1.2 Kommunen har som skäl för att förbjuda den del av Tiptapps verksamhet som avser transporter av grovavfall i dess tjänsteutlåtande den 10 september 2018, handling nr 47922-2018-8 i länsstyrelsens akt, anfört följande:

Förmedling av hushållsavfall till transportörer som inte är anlitade av kommunen eller innehar tjänstekoncession strider mot bestämmelserna i 15 kap. 20 och 24 §§ miljöbalken om kommunens ensamrätt att hantera hushållsavfall. Det kan för övrigt noteras att renhållaren erbjuder möjlighet att få grovavfall hämtat vid fastigheten.

Transport av hushållsavfall genom transportörer som inte är anlitade av kommunen är inte förenligt med bestämmelserna i miljöbalken och dess följdlagstiftning. Det krävs alltså, för att lagstiftningen ska följas,

att transportörerna har anlitats av kommunen. Det finns enligt förvaltningens bedömning inga förutsättningar att förelägga bolaget att endast förmedla tjänster från transportörer som anvisats av kommunen, eftersom förmedling endast sker till privatpersoner och några sådana inte har koncession för att hämta grovavfall.

Förvaltningen finner därför att det för att miljöbalkens bestämmelser ska efterlevas är nödvändigt att förbjuda Tiptapp att förmedla hushållsavfall till andra transportörer än sådana som är anlitade av Stockholms kommun eller innehar tjänstekoncession.

- 4.1.3 I sin sammanfattning av beslutet (s. 2 i tjänsteutlåtandet) har kommunen även hänvisat till att de transporter som Tiptapp förmedlar står i strid med bestämmelserna i 3 och 12 §§ i kommunens renhållningsordning (KFs 2018:4). Av dessa bestämmelser följer bl.a. att hushållsavfall ska överlämnas till renhållaren och att transport av avfall bara får utföras av de entreprenörer som innehar tjänstekoncession.
- 4.1.4 Mot denna bakgrund får grunden för kommunens förbudsbeslut anses vara att Tiptapp har förmedlat transporter av avfall som är otillåtna enligt miljöbalken och kommunens renhållningsordning. Huvuddelen av argumentationen i länsstyrelsen har också rört frågan om bestämmelserna i 15 kap. miljöbalken eller renhållningsordningen gör det otillåtet för privatpersoner att hjälpa varandra med transport av avfall.
- 4.2 **Länsstyrelsen har inte prövat de frågeställningar som ärendet har aktualiserat**
- 4.2.1 En övergripande invändning som Tiptapp har mot länsstyrelsens beslut är att myndigheten inte har prövat det överklagade beslutet utifrån de grunder som kommunen har anfört till stöd för sitt beslut och de invändningar som Tiptapp har haft mot beslutet.

- 4.2.2 Utan att ange några närmare skäl har länsstyrelsen (s. 8 i det överklagade beslutet) ansett sig förhindrad att ta ställning till frågan om det är tillåtet för privatpersoner att hjälpa varandra med transporten av avfall till en återvinningscentral. Detta trots att grunden för kommunens förbudsbeslut är att sådana transporter är otillåtna och att frågan om transporternas tillåtlighet – av såväl Tiptapp som kommunen – har uppfattats som en central fråga i ärendet.
- 4.2.3 I stället förefaller länsstyrelsen ha lagt omständigheten att en del av Tiptapps verksamhet kan anses utgöra *hantering* av avfall, enligt 15 kap. 5 § miljöbalken, till grund för slutsatsen att dess verksamhet omfattas av det kommunala renhållningsmonopolet, samt att kommunen därför har haft fog för sitt beslut.
- 4.2.4 Enligt Tiptapp kan inte omständigheten att bolagets verksamhet utgör hantering av avfall i sig leda till slutsatsen att verksamheten omfattas av det kommunala renhållningsmonopolet och är otillåten. Den avgörande frågan är i stället om Tiptapps verksamhet utgör en sådan hantering av avfall som kommunen, enligt någon av bestämmelserna i 15 kap. miljöbalken eller föreskrifterna i dess renhållningsordning, har *ensamrätt* på att utföra.
- 4.2.5 I denna del kan det konstateras att länsstyrelsen helt har underlåtit att ta ställning till frågan om i vilka avseenden Tiptapps verksamhet inkräktar på kommunens ensamrätt till en viss hantering av avfall. I stället har länsstyrelsen nöjt sig med ett blankt konstaterande av att bolagets hantering av avfall ”omfattas av bestämmelsen i 15 kap. 20 § miljöbalken”. Detta trots att det av den aktuella bestämmelsen inte framgår annat än att kommunen har ett ansvar för *återvinning* och *bortskaffande* av avfall – begrepp som tydligt definieras i 15 kap. 6 § miljöbalken.

- 4.2.6 Tiptapps inställning är att vare sig reglerna i 15 kap. miljöbalken eller kommunens renhållningsordning utgör hinder mot att enskilda hjälper varandra med transporter av sorterat grovavfall till återvinningscentral. Om sådana transporter är tillåtna, finns det inte heller någon grund att förbjuda Tiptapps förmedling av dem. Länsstyrelsen har alltså inte prövat den för ärendet centrala frågan om de aktuella transporternas tillåtlighet.

5 PRÖVNINGSORDNINGEN I MARK- OCH MILJÖDOMSTOLEN

- 5.1 Mot bakgrund av hur prövningen hos länsstyrelsen har kommit att ske anser Tiptapp att det är angeläget att det i mark- och miljödomstolen bestäms en tydlig prövningsordning för de frågeställningar som ärendet aktualiserar.
- 5.2 Med utgångspunkt i de grunder som kommunen har anfört till stöd för sitt förbudsbeslut, respektive de invändningar som Tiptapp har anfört mot beslutet, skulle prövningsordningen i mark- och miljödomstolen kunna bestämmas enligt följande:
- 5.3 Innebär bestämmelserna i 15 kap. 20 och 24 §§ miljöbalken att kommunen har ensamrätt på att utföra samtliga transporter av avfall och att det redan av den anledningen är otillåtet för privatpersoner att transportera avfall till en återvinningscentral? Om ja, ska Tiptapps överklagande avslås. Om nej:
- 5.4 Innebär föreskrifterna i 3 § tredje stycket samt 36 § renhållningsordningen att kommunen har en sådan ensamrätt och att det därför är otillåtet för enskilda att hjälpa varandra med transporter av avfall till en återvinningscentral? Om nej, aktualiseras frågan om beslutets proportionalitet. Om ja:

- 5.5 Ska mark- och miljödomstolen underlåta att tillämpa föreskrifterna med hänvisning till att kommunen har överskridit ramarna för sitt bemyndigande att meddela föreskrifter? Om nej, ska Tiptapps överklagande avslås. Om ja:
- 5.6 Uppfyller kommunens förbudsbeslut kraven på proportionalitet, dvs. är det ändamålsenligt, nödvändigt och proportionerligt i strikt mening? Om ja, ska Tiptapps överklagande avslås. Om nej, ska Tiptapps överklagande bifallas.
- 5.7 I det följande kommer Tiptapp att utveckla grunderna för sitt överklagande utifrån denna prövningsordning.

6 UTVECKLING AV GRUNDERNA FÖR ÖVERKLAGANDET

- 6.1 **Bestämmelserna i 15 kap. 20 och 24 §§ miljöbalken innebär inte i sig att det är otillåtet för enskilda att transportera avfall**
- 6.1.1 Av 15 kap. 20 § första stycket och 24 § första stycket miljöbalken följer att kommunen ansvarar för att hushållsavfall inom kommunen återvinns eller bortskaffas och att den hanteringen som kommunen ska ansvara för enligt dessa bestämmelser inte får utföras av någon annan.
- 6.1.2 Vad som avses med att återvinna och bortskaffa avfall definieras i 15 kap. 6 § första och femte stycket miljöbalken. Gemensamt för båda dessa begrepp är att de avser slutbehandlingen av avfallet, vilket måste skiljas från transporten av den. De privatpersoner som transporterar andra privatpersoners grovavfall via Tiptapp varken bortskaffar eller återvinner avfallet, utan transporterar det endast till en anläggning där kommunen ansvarar för bortskaffandet eller återvinningen.

6.1.3 Enligt Tiptapp ger ordalydelsen av 15 kap. 20 och 24 §§ miljöbalken alltså inte stöd för att transport av avfall till en återvinningscentral är en sådan hantering som aldrig får utföras av någon annan än kommunen. Dessa bestämmelser hindrar alltså inte i sig att privatpersoner genomför och hjälper varandra med sådana transporter. I stället måste frågan om de transporter som Tiptapp förmedlar är tillåtna eller inte avgöras utifrån föreskrifterna i kommunens renhållningsordning.

6.2 **Föreskrifterna i kommunens renhållningsordning utgör inget hinder mot att privatpersoner hjälper varandra med transporter av avfall till en återvinningscentral**

6.2.1 Enligt 12 § renhållningsordningen ska hushållsavfall lämnas till renhållaren – dvs. kommunen eller den entreprenör som kommunen anlitar – om inte annat anges i föreskrifterna. Som framgått ovan innehåller 36 § renhållningsordningen dock ett undantag från denna lämningskyldighet som har följande lydelse:

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

6.2.3 Kommunen har gjort gällande att undantaget i 36 § renhållningsordningen ska tolkas på så sätt att det endast är tillämpligt på privatpersoners transport av eget avfall och att transporter som utförs av tredje man är tillåtna endast om den som äger avfallet själv åker med till återvinningscentralen.

6.2.4 Till stöd för att föreskriften ska ha den angivna innebörden anförde kommunen hos länsstyrelsen att dess bemyndigande att meddela föreskrifter, enligt bestämmelserna i 15 kap. 24 § miljöbalken, är

inskränkt till sådana föreskrifter som avser ett ”personligt omhändertagande av avfall” (se s. 9 f. i kommunens tjänsteutlåtande den 27 maj 2019, handling nr 7922-2018-19.2 i länsstyrelsens akt).

- 6.2.5 Tiptapp vidhåller att bestämmelsen i 36 § renhållningsordningen inte kan tolkas på det sättet att den gör det otillåtet för enskilda att hjälpa varandra med transporten av avfall till en återvinningscentral. Tiptapp hänvisar i denna del till de skäl som bolaget anförde i länsstyrelsen (se p. 4.4.4–4.4.6 i bolagets överklagande till länsstyrelsen, handling nr 47922-2018-13 i länsstyrelsens akt).
- 6.2.6 Sammanfattningsvis gör Tiptapp gällande att en sådan tolkning inte får något stöd av bestämmelsens ordalydelse, inte är miljömässigt motiverad och leder till märkliga resultat. Enligt Tiptapp framstår det rent allmänt som orimligt att bestämmelsen skulle ges den innebörden att en hushållsmedlem från det egna hushållet måste delta vid transporten när det i grunden är fråga om transporter som kommunen har bedömt kunna skötas av privatpersoner.
- 6.2.7 Slutligen vidhåller Tiptapp vad bolaget anförde hos länsstyrelsen i fråga om att bestämmelsen i 15 kap. 24 § andra stycket miljöbalken inte kan anses begränsa den kommunala föreskriftsrätten eller utgöra hinder mot att enskilda hjälper varandra med transporten av avfall (se punkten 2.6 i Tiptapps yttrande den 4 september 2019, handling nr 47922-2018-29 i länsstyrelsens akt).
- 6.2.8 Tiptapp vill särskilt framhålla att bolagets uppfattning att föreskriftsrätten inte är begränsad stöds av de yttranden som hos länsstyrelsen gavs in av Nacka och Rättviks kommuner samt den kommunala samarbetsorganisationen Tillväxt och tillsyn (handlingar nr 47922-2018-25 samt 27 och 28 i länsstyrelsens akt.)

- 6.3 **Om föreskrifterna i renhållningsordningen innebär att det är otillåtet för enskilda att hjälpa varandra med transporter ska föreskrifterna inte tillämpas**
- 6.3.1 Av 15 kap. 41 § miljöbalken följer att det för varje kommun ska finnas en renhållningsordning med en avfallsplan och de föreskrifter som har meddelats med stöd av regeringens bemyndiganden.
- 6.3.2 Med regeringens bemyndiganden avses främst bestämmelsen i 15 kap. 39 § miljöbalken, av vilken det bl.a. framgår att den kommun som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur avfall ska hanteras. Av samma bestämmelse framgår att kommunens bemyndigande begränsar sig till sådana föreskrifter som behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön.
- 6.3.3 Kommunens bemyndigande begränsas även av bestämmelsen i 15 kap. 23 § miljöbalken. Av den bestämmelsen följer att kommunen, då den beslutar hur den ska ta sitt ansvar för avfallshanteringen, ska ta hänsyn till fastighetsägarnas förmåga att själva hantera avfall på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön och de behov som finns för olika slag av bebyggelse.
- 6.3.4 Högsta förvaltningsdomstolen har i rättsfallet RÅ 1998 ref. 32 slagit fast att föreskrifter som inte i tillräckligt hög utsträckning beaktar enskildas förmåga att själva hantera avfall på ett miljömässigt riktigt sätt strider mot kommunens bemyndigande och kan sättas åt sidan med stöd av 11 kap. 14 § regeringsformen. Det bör dock i denna del påpekas att normkonflikter, om möjligt, bör lösas genom att föreskriften av lägre rang – i det här fallet bestämmelsen

i 36 § renhållningsordningen – tolkas i enlighet med bestämmelsen av högre rang – dvs. 15 kap. 23 § miljöbalken

6.3.5 Tiptapp vidhåller vad bolaget anförde hos länsstyrelsen i fråga om att en föreskrift som innebär en hushållsmedlem från det egna hushållet måste delta i transporten av avfallet för att den ska vara tillåten står i strid med bestämmelsen i 15 kap. 23 § miljöbalken. Bolaget vidhåller också att en sådan föreskrift inte är motiverad med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön. (Se p. 4.4.7 och 4.4.8 i bolagets överklagande till länsstyrelsen, handling nr 47922-2018-13 i länsstyrelsens akt.)

6.3.6 Om mark- och miljödomstolen skulle anse att bestämmelsen i 36 § renhållningen inte kan tolkas på något annat sätt än att en hushållsmedlem från det egna hushållet måste delta i transporten av avfallet för att den ska vara tillåten gör Tiptapp gällande att kommunen har gått utöver sitt bemyndigande och att bestämmelsen därför inte ska tillämpas.

6.4 **Kommunens beslut att förbjuda Tiptapps verksamhet uppfyller inte kravet på proportionalitet**

6.4.1 Tiptapp har i sitt överklagande till länsstyrelsen utförligt redogjort för varför bolaget anser att kommunens förbudsbeslut brister i proportionalitet (se p. 4.5–4.7 i bolagets överklagande till länsstyrelsen, handling nr 47922-2018-13 i länsstyrelsens akt, samt avsnitt 4 i bolagets yttrande den 4 september 2019, handling nr 47922-2018-29 i länsstyrelsens akt).

6.4.2 När det gäller frågan om kommunens beslut har varit proportionerligt anför bolaget därför samma skäl till stöd för sitt överklagande i mark- och miljödomstolen som bolaget anförde hos länsstyrelsen.

7 **ÄRENDETS FORTSATTA HANDLÄGGNING**

7.1 Tiptapp begär att muntlig förhandling ska hållas i ärendet.

Som ovan,

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

Fredrik Bergman

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

Rikard Samuelsson