

Handläggare
Camilla Husebye Becker
Telefon: 08-508 28 883

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2018-09-25, p. 23

Förbud att förmedla transport av hushållsavfall samt föreläggande att ge in redovisning av transportörer; Tiptapp AB

Förvaltningens förslag till beslut

1. Förbjuda Tiptapp AB, 559027-0376, (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.
2. Översända beslutet till Miljö- och energidepartementet för kännedom.

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Gustaf Landahl
Avdelningschef

Sammanfattning

Tiptapp bedriver en internetjänst i form av en app för förmedling av transport av bland annat avfall från privatpersoner. Appen innehåller tre tjänster:

- Transporteras bort – i huvudsak hushållsavfall och mest grovavfall och i vissa fall även farligt avfall
- Bortskänkes – tillsynes saker som skänkes bort för att återanvändas av någon
- Hit & dit – förmedling av transporttjänster av föremål som behöver fraktas från en plats till en annan

Avfall som förmedlas från privatpersoner via appen utgör hushållsavfall. Förvaltningen har bedömt att förmedlingen av hushållsavfall innebär att Tiptapp är mäklare av avfall enligt 6 § avfallsförordningen (2011:927).

Mot denna bakgrund har miljö- och hälsoskyddsnamnden i beslut den 4 december 2017 förelagt Tiptapp dels att registrera sig hos länsstyrelsen som mäklare av avfall och dels inkomma med sådana uppgifter om hantering samt transportörer av farligt avfall som mäklare av avfall är skyldiga att föra. Tiptapp har överklagat nämndens beslut, men har trots detta registrerat sig som mäklare samt inkommit med vissa uppgifter enligt föreläggandet. Länsstyrelsen har ännu inte avgjort det överklagade beslutet.

Av de uppgifter som således inkommit rörande farligt avfall kan konstateras att det finns ett antal transportörer som återkommer mycket frekvent. Eftersom transportörerna uppges vara privatpersoner framstår det inte som troligt att transportörerna av det farliga avfallet har erforderligt tillstånd till transporter. 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.

Hushållsavfall som inte är grovavfall får i Stockholm bara hämtas av två entreprenörer som är upphandlade av kommunen. Det är Suez och Urbaser AB (före detta Reno Norden). Grovavfall får hämtas av de företag som fått s k tjänstekoncession. Det är ett förenklat upphandlingsförfarande som ger tillstånd att hämta grovavfall. Fastighetsägare med bostadsfastigheter och enskilda hushåll får bara anlita de företag som har koncession. Inget av de företag som har fått koncession är privatpersoner. De företag som har koncession är följande:

- CASAB City Avfallsservice AB
- Circla Recycling AB
- Hans Andersson Recycling i Stockholm AB
- Hemfrid
- Ingdahlhs Städ & Fastighetservice AB
- Junkbusters Stockholm AB
- Liselotte Löf Miljö AB

- Ragn-Sells AB
- Recycling i Stockholm AB
- Skräphämtarna i Stockholm Recycling AB
- Sortera Skandinavien AB
- Stena Recycling AB
- Suez
- Svensk Freonåtervinning/Supersoptunna
- Svenska Servicestyrkan AB
- Wiklunds Åkeri AB

Eftersom Tiptapp redovisat att de endast har privatpersoner registrerade som avfallshämtare och sålunda ingen av dem har koncession, strider all hämtning av grovavfall av privatpersoner mot det kommunala avfallsmonopolet enligt 15 kap. 24 § miljöbalken. Detta gäller som anförts alla – inte bara de privatpersoner som kan antas utföra hämtningen yrkesmässigt.

Bakgrund

Om verksamheten

Tiptapp bedriver sedan 2015 en internetjänst i form av en app för förmedling av transport av bland annat avfall från privatpersoner. Tiptapp tillhandahåller tre typer av tjänster genom appen.

- Transporteras bort – i huvudsak hushållsavfall och mest grov avfall och i vissa fall även farligt avfall
- Bortskänkes – tillsynes saker som skänkes bort för att återanvändas av någon
- Hit & dit – förmedling av transporttjänster av föremål som behöver fraktas från en plats till en annan

Det här ärendet gäller endast den första tjänsten – d v s bortskaffandet av avfall. Tjänsten fungerar så att den som vill bli av med något lägger upp en annons i appen och sedan hör intresserade transportörer av sig med bud på hur mycket denne vill ha betalt för att transportera bort föremålet i fråga. Enligt uppgift från Tiptapp kan endast privatpersoner registrera sig som transportör i appen. För varje transaktion utgår en förmedlingsavgift till Tiptapp om 10 procent av det totala transaktionsbeloppet.

Tiptapp har under hösten 2017 och våren 2018 bedrivit omfattande reklamkampanjer. Av kampanjerna framgår att antalet användare nu uppgår till ca 100 000. Tiptapp har också inlett flera samarbeten med bland annat olika fastighetsägare och organisationer, såsom Einar Mattson, HSB, SBC och Röda Korset.

Tidigare beslut

Miljöförvaltningen har bedömt att det avfall som förmedlas från privatpersoner via appen utgör hushållsavfall. Förvaltningen har vidare bedömt att förmedlingen av hushållsavfall innebär att Tiptapp är mäklare av avfall enligt 6 § avfallsförordningen.

Enligt 15 kap. 20 § miljöbalken är det kommunen som ansvarar för att hushållsavfall inom kommunen återvinns eller bortskaffas. Enligt 15 kap. 24 § miljöbalken får sådan avfallshantering som kommunen ansvarar för inte utföras av någon annan än kommunen eller den som kommunen anlitar. Kommunen har således monopol på transport av hushållsavfall inom kommunen (se även 3 § Kfs 2018:4). Undantag gäller endast privatpersoners transport av eget avfall, t ex till en återvinningscentral eller uppsamlingsplats för farligt avfall.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har i delegationsbeslut den 4 december 2017 (dnr 2017-9885) förelagt Tiptapp dels att anmäla avfallsmäklarverksamheten till länsstyrelsen i Stockholms län och dels att inkomma med de uppgifter om farligt avfall som förmedlas i verksamheten som mäklare enligt 58 § avfallsförordningen är skyldig att föra. De uppgifter som efterfrågades i föreläggandet var varifrån det farliga avfallet kommer, den mängd som säljs eller förmedlas årligen, till vem det farliga avfallet säljs eller förmedlas samt namn och person- alternativt organisationsnummer för transportörer i samtliga transportuppdrag som förmedlats av Tiptapp under perioden 1 mars till 30 juni 2017.

Tiptapp har överklagat nämndens beslut. Länsstyrelsen har ännu inte avgjort ärendet.

Tiptapp har emellertid, trots överklagandet, anmält mäklarverksamheten till länsstyrelsen.

Tiptapp har också inkommit med vissa uppgifter i enlighet med föreläggandet. I fråga om transportörer har redovisats transportörer av farligt avfall, d.v.s. inte för samtliga transportuppdrag. Av de redovisade uppgifterna framgår bland annat att det är vissa transportörer som återkommer mycket frekvent under vissa perioder.

Förvaltningens bedömning

Tillämpliga bestämmelser

Enligt 15 kap. 20 § miljöbalken är det kommunen som ansvarar för att hushållsavfall inom kommunen återvinns eller bortskaffas.

Enligt 15 kap. 24 § miljöbalken får sådan avfallshantering som kommunen ansvarar för inte utföras av någon annan än kommunen eller den som kommunen anlitar.

3 § Kfs 2018:4 anger att avfallsnämnden har verksamhetsansvar, enligt 15 kap. 20 § miljöbalken, för hanteringen av hushållsavfall i kommunen, med särskilt ansvar för att det hushållsavfall som utgörs av farligt avfall samlas in och transporteras till en behandlingsanläggning. Avfallshanteringen bedrivs av Stockholm Avfall AB (renhållaren). Insamling, transport, återvinning och bortskaffande av hushållsavfall får endast utföras av den eller de entreprenörer som renhållaren anlitar för ändamålet, om inte annat särskilt anges i dessa föreskrifter.

I 12 § Kfs 2018:4 (renhållningsordningen) anges att hushållsavfall ska lämnas till renhållaren om inte annat sägs i dessa föreskrifter.

26 kap. 9 § miljöbalken anger att en tillsynsmyndighet i det enskilda fallet får besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att miljöbalk 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.

Enligt 26 kap. 19 § miljöbalken ska den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar. Den som bedriver sådan verksamhet eller vidtar sådan åtgärd ska också genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön.

26 kap. 21 § miljöbalken anger att tillsynsmyndigheten får förelägga den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd som det finns bestämmelser om i miljöbalken eller i föreskrifter som meddelats med stöd av balken, att till myndigheten lämna de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen. Detsamma gäller också för den som annars är skyldig att avhjälpa olägenheter från sådan verksamhet.

Förbud mot förmedling av hushållsavfall etc.

Hushållsavfall är, något förenklat, allt avfall som kommer från hushåll. Även grovavfall från hushåll utgör hushållsavfall.

Tiptapps tjänst syftar till att brukare av appen enkelt ska bli av med sitt avfall genom att någon transportör lägger ett bud på transporten.

Enligt uppgift från Tiptapp är det endast privatpersoner som kan registrera sig som transportörer. Av de uppgifter som Tiptapp gett in till miljöförvaltningen avseende transportörer av farligt avfall framgår, att flera av transportörerna periodvis återkommer mycket frekvent. Detta ger grund för att misstänka att i vart fall en del av transporterna, även om de utförs av privatpersoner, sker yrkesmässigt. För yrkesmässig transport av avfall krävs tillstånd enligt 36 § avfallsförordningen. Det framstår enligt miljöförvaltningens mening inte som troligt att de transportörer som anlitas via Tiptapps app innehar sådant tillstånd och förvaltningen bedömer att det då är fråga om otillåtna avfallstransporter. Även transporter som inte sker yrkesmässigt är – som redovisats – otillåtna eftersom det strider mot kommunens avfallsmonopol.

För att få transportera hushållsavfall inom Stockholms stad krävs att transportören är anlita av kommunen, d.v.s. innehar tjänstekoncession. De företag som har sådan koncession har redovisats ovan. Av 12 § i de kommunala avfallsföreskrifterna framgår att hushållsavfall ska lämnas till huvudmannen för den kommunala renhållningen. Mot bakgrund av att transportörerna som anlitas via Tiptapps app uppges vara privatpersoner, saknar samtliga dessa koncession.

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 transportören har anvisats av kommunen. Det finns enligt förvaltningens bedömning inga förutsättningar att förelägga bolaget om att endast förmedla tjänster från transportörer som anvisats av

kommunen, eftersom förmedling endast sker till privatpersoner och några sådana har inte 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.

Förvaltningens reflektioner

Den gällande lagstiftningen innebär att en enskild som vill göra sig av med t.ex. kasserade möbler, men inte själv kan ta sig till en återvinningscentral, är hänvisad till att nyttja de hämningstjänster som tillhandahålls av renhållningshuvudmannen. Förvaltningen har, trots detta, noterat att det under senare år har utvecklats en marknad för transporttjänster liknande de som Tiptapp erbjuder. Utvecklingen förefaller ske snabbt.

Det är enligt förvaltningens mening uppenbart att det finns ett behov av olika typer av transport- och förmedlingstjänster, som underlättar för den enskilde att göra sig av med avfall som uppkommit i hushållet. Det är också angeläget att all hantering av avfall sker på ett säkert sätt och kan följas upp. Tiptapps app avser att underlätta för privatpersoner att hjälpa varandra med olika tjänster. Tanken är också att underlätta återbruk av föremål som ett hushåll vill göra sig av med. Det gäller särskilt tjänsten ”Bortskänkes” men det kan finnas sådana inslag även vid förmedling av grovavfall. Man kan ju tänka sig att den som hämtar ett grovavfall, t ex en soffa eller ett bord – behåller föremålet för egen räkning och därmed får betalt för att återbruka föremålet.

När det gäller transporttjänsten ”Hit & Dit” kan sådana tjänster i varje fall om de sker yrkesmässigt även träffas av andra förbud eller lagregler, t ex skattelagstiftning, moms, m m. Miljöförvaltningen ha emellertid inte närmare analyserat de rättsliga konsekvenserna av en sådan tjänst, men de kan påminna om t ex Uber-taxi.

Gällande avfallslagstiftning är inte anpassad efter den marknadsutveckling som har skett. Tiptapps tjänster är från allmänna utgångspunkter vällovliga och är ett uttryck för hur den digitala tekniken skapat möjligheter för enskilda att bistå varandra. När det gäller avfallshämtning finns idag emellertid inte lagliga förutsättningar att bedriva hämning och transport av hushållsavfall för respektive förmedling av sådana transporter till annan än den kommunala renhållningshuvudmannen och dess entreprenörer. Undantag kan gälla om

den som lämnar avfallet själv åker med till återvinningscentralen och själv lämnar avfallet där. Det är då fråga om en transporttjänst av annat slag än ren avfallshämtning.

För lagstiftningens legitimitet är det viktigt att den återspeglar och reglerar verkliga förhållanden. Riksdagen har dock tämligen nyligen antagit nya regler för avfall genom att ett helt nytt 15 kap införts i miljöbalken den 2 augusti 2016. Syftet var att implementera EU:s avfallstrappa och rubriken för regeringens proposition var också Avfallshierarkin (prop. 2015/16:166). Sådana verksamheter som Tiptapp bedriver har dock inte behandlats, inte ens som problemställning. Det visar hur snabbt den digitala tekniken och ”smarta” lösningar snabbt utvecklas utan att lagstiftaren hinner med att anpassa gällande rätt till den tekniska utvecklingen. Miljöförvaltningen har därför inte sett någon annan möjlighet om den nuvarande lagstiftningen ska upprätthållas – vilket är nämndens uppdrag – än att föreslå miljö- och hälsoskyddsnämnden att förbjuda Tiptapps förmedling av tjänster som avser hämtning av hushållsavfall inom Stockholms kommun.

Miljöförvaltningen anser därför att det är angeläget med en översyn av avfallslagstiftningen, så att förutsättningarna för bland annat transporttjänster och liknande hantering av hushållsavfall kan utredas närmare. Förvaltningen har övervägt huruvida det föreslagna förbudet ska förenas med verkställighetsförordnande, d.v.s. att nämndens beslut gäller omedelbart även om beslutet inte vunnit laga kraft. Med hänsyn till frågans principiella karaktär har förvaltningen emellertid avstått från att föreslå verkställighetsförordnande. Nämndens beslut kommer med all sannolikhet att överklagas och överinstanserna har att pröva frågan slutligt.

Förvaltningen föreslår mot denna bakgrund att nämndens beslut översänds till Miljö- och energidepartementet för kännedom.

SLUT