

Det kongelige olje- og energidepartement  
Postboks 8148 Dep  
0033 OSLO

## Kommentarer fra Melhus kommune vedrørende NVE sin innstilling i klagesak om etablering av massedeponi på Udduvoll / Reitdalen

Melhus kommune skriver dette brevet som svar på Olje- og Energidepartementet(OED) sin henvendelse pr brev 01.10.2021. OED åpnet for kommentarer fra vår side knyttet til NVE sin opprettholdelse av avslag på konsesjon for etablering av massedeponi på Udduvoll/Reitdalen, heretter omtalt som Udduvoll. Vi gjengir ikke hele vår klagetekst, men har lagt den ved. Videre i brevet vil noe klagetekst bli sitert, men lengre avsnitt blir bare gjengitt med henvisning. Videre i dette brevet kommer vi til å ta utgangspunkt i våre hovedkonklusjoner og kommentere hvordan NVE har svart ut våre bemerkninger.

### Bakgrunn for saken

SG Deponi AS planlegger å etablere et massedeponi for deponering av 2 562 290 m<sup>3</sup> rene jord- og steinmasser i Reitdalen på Udduvoll. Maksimal dybde på deponiet er cirka 40 meter. Deponiet skal betjene Trondheimsområdet og er vurdert til å ha en varighet på totalt 15 år. Deponiet har gyldig reguleringsplan vedtatt av Melhus kommune og fått tillatelse til deponering fra Statsforvalteren. Dette var avklart før NVE ba om søknad om konsesjon etter vannressursloven. Bekken som blir berørt har til tider veldig lav vannføring, renner ut veldig nærme utløpet til Gaula, har et naturlig vandringshinder før deponiområdet som stopper anadrom fisk, samt det er planlagt avbøtende tiltak for både for naturmangfold og sediment-transport ut i Gaula. Området er ikke klassifisert som urørt ravinedal, men dal med ravinepreg med forekomster av edelløvsskog og gråor-heggeskog. Det er også blant annet satt strenge krav til opparbeidelse av nytt bekkeløp og bred kantvegetasjon når deponiet avsluttes.

### Oppsummering av Melhus kommune sine tre hovedmomenter i klagen

Det er tre hovedmomenter i vår klage. Første punktet er primært basert på behovet for en konsesjon. Punkt to går på saksbehandlingsfeil knyttet til mangler i vedtaket, og punkt tre går på presedensen av vedtaket. Hvert moment er gjengitt under med en liten oppsummering.

*1 - Gjennomførte planprosesser ett plan- og bygningsloven som førte til rettskraftig reguleringsplan, samt tillatelse til deponering fra statsforvalteren har ivaretatt de nødvendige vurderinger for krav oppstilt i vannressursloven.*

Det er knyttet vilkår og krav til både reguleringsplanen og deponitillatelsen for å balansere samfunnsnyttene ved et deponi som dekker et behov i regionen mot faktisk påvirkning på berørte vannforekomster og naturmangfold. Melhus kommune ønsker derfor å stille spørsmål ved grunnlaget NVE har for å kreve konsesjon når deponiet allerede er utredet og godkjent i reguleringsplan og deponitillatelse. I NVE sin database over konsesjonssaker er det kun én sak utover massedeponiet på Udduvoll Vest som berører et deponi, og den omhandler en planendring. Det betyr at NVE aldri har satt krav om konsesjon i områder som har vedtatt reguleringsplan. Det er pr i dag 182 deponier i Norge som har tillatelse til deponering og er aktive eller i etterdriftsfasen<sup>1</sup>. I tillegg er det 389 vernede vassdrag. Med disse antallene av deponier og vernede vassdrag finner Melhus kommune det lite sannsynlig at ingen av

---

<sup>1</sup> <https://www.norskeutslipp.no/no/Deponier/?SectorID=300>

deponiene berører et vernet vassdrag på tilsvarende måte som deponiet på Udduvoll berører Gaula. Fraværet av lignende konsesjonssaker støtter vårt syn på at det aldri skulle vært krav om konsesjon.

*2 – NVE sin saksbehandling av konsesjonen er mangelfull. Vedtaket til NVE er dermed fattet på sviktende grunnlag, og det er stor fare for at manglene har påvirket vedtakets utfall.*

Melhus kommune mener at avslagsvedtaket er mangelfullt spesielt knyttet til følgende punkter:

Samfunnsnyttevurdering for vernede vassdrag:

NVE skulle inkludert samfunnsnyttevurdering. Dette er særlig viktig ved deponisøknader som kun er basert på samfunnets behov og alltid vil berøre store arealer. Deponering er et typisk behov som må sees i sammenheng med hele regioner og faktisk samfunnsnytte. Vannforskriften krever samfunnsnyttevurdering for å kunne godkjenne tiltak som reduserer vannmiljøtiltak, og samfunnsnytte er vurdert i tilknytning til reguleringsprosessen og deponitillatelsen. Se utdypende begrunnelse for krav om samfunnsnytte i opprinnelig klagebrev i avsnittet «Hensikt og bruk av verneplaner for vassdrag – må inkludere samfunnsnyttevurdering».

Må se helheten av et vernet vassdrag:

NVE har i sin utredning ikke vurdert faktisk kvantitativ reduksjon i verneverdier for hele nedbørfeltet til Gaula på tross av at vedtaket gjengir tekst om at det er flere områder langs Gaula som har samme verdier. Et anslag på faktisk reduksjon knyttet til berørt naturtype burde vært med. En konsesjonsvurdering må i tillegg vurdere «hva skjer hvis dette deponiet får avslag». I dette tilfellet vil trolig et avslag på deponi på Udduvoll medføre at det må etableres mange mindre deponier som vil dekke samme regions behov. Melhus er en stor kommune og det er sannsynlig at det vil medføre søknader om deponier på flere andre mindre steder i Melhus som også vil kunne påvirke Gaula og kanskje ha andre større konsekvenser på f.eks trafiksikkerhet og klimautslipp for lengre kjørelengde. Det er lite sannsynlig at regionen klarer seg helt uten deponier som ligger i nedbørfeltet til Gaula.

Betydning av avbøtende tiltak:

I opprinnelig vedtak er det ikke begrunnet hvorfor avbøtende tiltak ikke ansees å ha verdi for tiden etter deponering. Hvis avbøtende tiltak som allerede er godtatt og inkludert som bestemmelser og/eller vilkår i vedtatt reguleringsplan og deponitillatelse, ikke ansees som gode nok, skulle NVE ha begrunnet dette faglig. Mangel på begrunnelse her er mangel ved saksbehandlingen siden argumentene for denne konklusjonen ikke kan sjekkes.

*3 – Vedtaket er av prinsipiell karakter og skaper utgangspunkt for veldig streng presedens for deponier i nedbørfelt til vernede vassdrag.*

Som nevnt under punkt 1 finnes ingen lignende konsesjonssaker i databasen til NVE. Hvis grunnlaget for konsesjonskravet er reelt, så er dette første vedtaket for konsesjon knyttet til deponi av prinsipiell betydning fremover. Melhus kommune identifiserte i sin klage fire hovedpunkter knyttet til en veldig streng fortolkning av vassressursloven som skaper en veldig uheldig presedens. Presedens av vedtaket som Melhus anser som veldig problematisk:

- 3a) NVE trenger ikke å bruke samfunnsnyttene i sine vurderinger inn mot ethvert tiltak i nedbørfelt til vernede vassdrag, men kan henvise til § 35 første ledd post 8 i vannressursloven. Dermed vil ikke alternative plasseringer bli vurdert og heller ikke hensyn bli inkludert som behov for deponi, trafiksikkerhet, tilgjengelighet, reduksjon av klimagasser, tidsbruk, sikre områdestabilitet, gjenbruk av arealer til dyrket mark eller tilbakeføring til natur osv.

- 3b) Ethvert tiltak som beslaglegger areal, som deponi og mer generelt som vei eller reguleringsplan eller annet som påvirker naturmangfold eller viktige arter, vil automatisk få avslag fra NVE etter vannressursloven § 35 første ledd post 8. Dette vil være kritisk for Melhus hvor nedbørfeltet til Gaula dekker mellom 80-90% av kommunen. Siden omtalt deponi ikke berører Gaula direkte, anadrom strekning vil bedres, ravinedalen er allerede berørt av tidligere tiltak, vil terskelen fremover for å gi avslag knyttet til Gaula være veldig lav fra NVE sin side.
- 3c) Overført til andre vernede vassdrag av tilsvarende betydning som Gaula, vil så streng bruk av § 35 første ledd post 8, også kunne hindre utbygging i nedbørfeltene der også i større grad enn det kommunene for alle praktiske formål kan leve med. Dermed er store områder i Norge i veldig stor grad sperret for utbygging.

### **Kommentarer til NVE sin behandling av våre klagemomenter**

Innledningsvis skriver NVE i avslagsvedtaket om verneverdiene, og Melhus sier seg enig i Gaula sin betydning i kommunen. Melhus kommune har derfor utarbeidet en egen kommunedelplan for Gaula, men i denne planen ble ikke berørt dalområde inkludert. Vi er også enige i at ravinedaler skal vurderes nøye før tiltak godkjennes, men som vi ser det, gjøres dette både gjennom kommuneplanen og i detaljreguleringer som NVE og andre statlige myndigheter er en del av.

*1 - Gjennomførte planprosesser etter plan- og bygningsloven som førte til rettskraftig reguleringsplan, samt tillatelse til deponering fra statsforvalteren har ivaretatt de nødvendige vurderinger for krav oppstilt i vannressursloven.*

#### NVE sin kommentar:

«Deponering av masser i Reitdalen medfører inngrep i Reitbekken, og må ha tillatelse etter både vannressursloven og være i samsvar med plan etter plan- og bygningsloven. En endelig reguleringsplan innebærer ikke at tiltaket er unntatt fra konsesjonsplikten i vannressursloven § 8. Tiltaket kan ikke igangsettes før det både er gitt konsesjon og tiltaket er i samsvar med plan. En forutsetning for å eventuelt ta i bruk vannressursloven § 20 bokstav d) er at vassdragsmyndigheten mener at en rettskraftig reguleringsplan ivaretar de samme hensynene en konsesjonsbehandling skal ivareta.» i tillegg står det «NVE mener at det omsøkte tiltaket er et vassdragsanlegg etter definisjonen i vrl. § 3 bokstav b, og skal derfor behandles etter reglene i vannressursloven § 35 nr. 5»

#### Melhus kommune kommentar til NVE sitt svar:

Den fortolkningen av samordning av plan- og bygningsloven og vannressursloven som er presentert her, har aldri NVE benyttet seg av før. De henviser til deres rett til å sette krav til konsesjonsbehandling etter vannressursloven § 35 nr. 5. Deres generelle grunnlag for dette forstår vi. Likevel er det sånn at det ikke finnes tilsvarende saker i NVE sin database over konsesjonssøknader. Dette innebærer at i alle tidligere reguleringsplansaker/deponitillatelse knyttet til deponi har NVE ansett at vedtakene i disse sakene faktisk ivaretar hensynene en konsesjonsbehandling skal ivareta. I klagebehandlingen har ikke NVE kommentert at Melhus påpeker at det ikke finnes lignende saker. Siden krav til konsesjonssøknad i slike saker er en endring av praksis for håndtering av deponier, skulle denne praksisendringen vært begrunnet i vedtaket, noe som i så fall er en mangel ved det opprinnelige vedtaket og innebærer en saksbehandlingsfeil. Det kommer heller ingen faglig begrunnelse i klagebehandlingen hvorfor NVE velger å sette krav til konsesjonsbehandling her når det ikke er gjort tidligere. Alternativet er at problemstillingen med deponi, evt stor reguleringsplan med konsekvenser for vannmiljø og naturmangfold i tilknytning til vernet elv, ikke har oppstått før. I stå fall er saken av prinsipiell art. Melhus sine kommentarer hvis saken er av prinsipiell art, står under vurdering av pkt 3 i påfølgende tekst.



2 – NVE sin saksbehandling av konsesjonen er mangelfull. Vedtaket til NVE er dermed fattet på sviktende grunnlag, og det er stor fare for at manglene har påvirket vedtakets utfall.

#### Samfunnsnyttevurdering for vernede vassdrag:

NVE sin kommentar – utdrag av konklusjon:

«NVE legger til grunn at manglende opplysning i vårt vedtak av 26.4.2021 om at § 35 nr. 5 var rettsgrunnlaget for kun å vurdere om verneverdiene talte imot tiltaket er en saksbehandlingsfeil jfr. forvaltningsloven § 25. I denne bestemmelsen står det at man i begrunnelsen for et enkeltvedtak skal vise til de reglene vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på. NVE mener imidlertid at denne saksbehandlingsfeilen ikke kan ha virket inn på avgjørelsen om at tiltakshaver ikke får konsesjon. Vedtaket av 26.4.2021 er derfor gyldig.»

Melhus kommune kommentar til NVE sitt svar:

NVE vedkjenner at det er gjort en saksbehandlingsfeil knyttet forklaring av hjemmelen til hvorfor det ikke er behov for samfunnsnyttevurdering inn mot tiltak ved vernede vassdrag. Sånn Melhus forstår NVE sin forklaring knyttet til samfunnsnytte, så mener NVE fortsatt at konsesjonspliktige tiltak kan avvises basert på §35, første ledd, post 8, uten å gjøre samfunnsnyttevurderinger der det kan være naturlig. Etter å ha lest NVE sin begrunnelse for å utelukke samfunnsnytte, er dette fortsatt ikke forståelig med tanke på at tiltaket er et deponi som kun etableres ut fra et samfunnsbehov. For videre begrunnelse for hvorfor samfunnsnytte må være med, se begrunnelse i Melhus kommune sin klagetekst i avsnittet «Hensikt og bruk av verneplaner for vassdrag – må inkludere samfunnsnyttevurdering».

#### Må se helheten av et vernet vassdrag:

NVE sin kommentar: Ingen

Melhus kommune sin kommentar til NVE sitt svar: Klagen behandler ikke momentet, og dermed er det en saksbehandlingsfeil i klagebehandlingen. For øvrig henviser Melhus til egen tekst knyttet til dette i avsnittet «Hensikt og bruk av verneplaner for vassdrag – må inkludere samfunnsnyttevurdering».

#### Betydning av avbøtende tiltak:

NVE sin kommentar:

«I NVEs vurdering av virkninger for aktive fluviale prosesser har vi vurdert hvordan disse prosessene blir påvirket både i perioden med drift av deponiet og etter at deponidriften er avsluttet. Det er derfor ikke kun etablering av sedimentbasseng som ligger til grunn for vår vurdering. Vi har også vurdert virkningene av at bekken legges i rør mens deponiet er i drift, og at nytt bekkeløp skal etableres på stabiliserende fylling etter deponidriften er over. Fyllingen vil hindre naturlige fluviale prosesser i Reitbekken.»

Melhus kommune sin kommentar til NVE sitt svar:

NVE kommenterer ikke direkte på Melhus kommune spørsmål om hvorfor avbøtende tiltak ikke har noen vekt i saken. Overnevnte kommentar går litt på hvordan de ser på tilstanden etter at området er tilbakeført til LNF med både dyrkajord og bred vegetasjonssone. Melhus vil fortsatt opprettholde kommentaren om at avbøtende og avsluttende tiltak skulle fått større positivt vekt ut fra faktisk konsekvens for Gaula med hensyn til at Reitbekken er veldig liten og at Gaula er veldig stor, samt at påvirket strekning i Gaula er veldig kort.

*3 – Vedtaket er av prinsipiell karakter og skaper utgangspunkt for veldig streng presedens for deponier i nedbørfelt til vernede vassdrag.*

NVE sine kommentarer – utdrag fra to steder i klagebehandlingen:

«Reitbekken er et vassdrag etter vannressursloven og omfattet av vassdragsvernet til Gaulavassdraget. Det følger av vannressursloven § 2 første ledd tredje setning at vannløp som adskiller seg tydelig fra omgivelsene faller inn under lovens definisjon av «vassdrag». Dette er uavhengig av om det har årssikker vannføring. Reitbekken adskiller seg etter NVEs mening tydelig fra omgivelsene, og er derfor et vassdrag etter vannressursloven.

Reitbekken er en del av Gaulavassdraget, og er dermed omfattet av vassdragsvernet. Edelløvkogen og gråor-heggeskogen langsmed Reitbekken er en del av vernegrnlaget for Gaulavassdraget. Virkninger av det omsøkte tiltaket for kantskogen langsmed vassdraget skal følgelig også vurderes etter særbestemmelsene for verna vassdrag i vannressursloven i kapittel 5.»

og videre

«Vernegrnlaget for de 389 vernede vassdragene i Norge er forskjellig. Fluvialgeomorfologiske og kvartærgeologisk verdifulle lokaliteter, eller forekomster av gråor-heggeskog og edelløvskog er ikke en del av vernegrnlaget for alle disse vassdragene. NVE kan ikke se at et avslag til å etablere massedeponi i Reitdalen/Udduvoll vest er et vedtak av prinsipiell betydning som vil skape presedens slik Melhus kommune beskriver. Arealinngrep i nedbørfeltet til verna vassdrag er ikke nødvendigvis i strid med verneverdier.»

Melhus kommune sin vurdering

NVE kommenterer ikke Melhus sin vurdering av at avslaget er av prinsipiell karakter utover å bemerke at vedtaket ikke er overførbart til andre vassdrag. De forklarer ikke hvorfor det ikke finnes tilsvarende konsesjonssaker. De har heller ikke kommentert hva vedtaket betyr for nedbørfeltet til resten av Gaula, som naturlig nok er viktig for Melhus. De opprettholder fravær av samfunnsnyttvurdering, og støtter da Melhus sin tolkning om at alle konsesjonssøknader som berører en sidebekk til Gaula i hele Melhus kan avslås på samme grunnlag som her. Reitbekken er ikke en bekk av særlig betydning sånn Melhus ser det. Det finnes mange bekker som trolig har større betydning for verneverdiene og dermed også automatisk får avslag uten konsekvensutredning av både positive og negative konsekvenser, avbøtende tiltak og mulig alternativ plassering er vurdert. Hvis NVE skal opprettholde den nye tolkningen de har valgt for krav om konsesjon ved inngrep i bekker, og direkte avslag på tiltak som berører Gaula i den grad Reitbekken gjør det, så frykter Melhus for hvilke tiltak som kan la seg gjennomføre i kommunen.

Melhus kommune er heller ikke enig i at denne saken ikke er relevant for noen av de andre vernede vassdragene. NVE henviser til at det vil finnes arealer som ikke vil være i konflikt med verneverdiene i andre vassdrag. Melhus kommune kan si seg enig i at de fleste vernede vassdrag vil ha noen områder hvor det ikke oppstår konflikt. Likevel vil det være sånn at hvis en bekk på størrelsen med Reitbekken som kun påvirker en bitteliten del av vannstrengen til Gaula automatisk gir forbud mot inngrep pga konsekvenser under deponering, men også det at vannstrengen er låst etter deponering, så vil veldig mange bekker av de fleste størrelser kunne utløse tiltaksforbud. Det samme gjelder for verneverdier i andre vassdrag. Verneverdier vil ofte gå på samme type faktorer som naturlig meandering, sedimenttransport, vannføringsendringer, og spesielle arter i nærliggende vegetasjon i nedbørfeltet i tillegg til det opprinnelige vilkåret om å være vernet fra kraftutbygging. Hadde deponiet på Udduvoll vært plassert i en urørt ravinedal, hadde presedensen saken skaper vært mindre, men dalen omtales bare som ravinepreget med tydelige inngrep fra før. Melhus kommune mener at NVE sin begrunnelse er for svak for å si at avslaget på konsesjon på Udduvoll ikke skaper presedens.

## Konklusjon

Det finnes ingen tilsvarende konsesjonssaker i NVE sin tilgjengelige database. Dette medfører at denne saken enten er den første av sitt slag, eller at NVE ikke har sett behovet for å kreve konsesjon i tillegg til reguleringsplan/deponitillatelse. Som i klageteksten ønsker Melhus kommune primært en vurdering av selve konsesjonskravet, og mener at alle hensyn i vannressursloven er i varetatt gjennom samordning og vedtatt reguleringsplan samt deponitillatelse fra statsforvalteren. Begge de nevnte vedtakene vurderer fordeler og ulemper i en helhet og setter både bestemmelser og vilkår. Melhus kommune mener videre at NVE ikke har drøftet våre klagepunkter på en sånn måte at avslaget kan opprettholdes. Flere av våre klagepunkter er ikke kommentert, dette gjelder særlig helhetlig håndtering av konsekvensene i konsesjonen og konsekvensene av vedtaket spesifikt for vår kommune. Slike mangler er saksbehandlingsfeil ved klagebehandlingen. I tillegg er Melhus uenig i at saken ikke er av prinsipiell karakter, begrunnet med at det ikke finnes tidligere krav fra NVE til konsesjon av deponi i noe område i hele Norge. NVE har ikke gitt noen god begrunnelse for sitt syn. Vi har ikke funnet noen grunn i NVE sin klagebehandling til å endre vårt ønsket utfall i denne saken. Melhus kommune ønsker derfor fortsatt at vedtak om avslag oppheves, og at særskilt konsesjonsbehandling frafalles. Subsidiært må vedtaket vurderes på nytt etter en helhetlig vurdering i tråd med intensjonene i vannressursloven og i tråd med momentene og detaljeringsnivået som Melhus kommune har presentert i opprinnelig klage og her i dette brevet. I en ny behandling må i så fall det prinsipielle vi etterlyser i saken avklares.

Med hilsen

Ove Mogård  
avdelingsleder

Anette Thyve  
rådgiver

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur*

Kopi:

- Norges Vassdrags- og Energidirektorat (nve)
- Sg Entreprenør AS
- Jorid Oliv Jagtøyen – ordfører Melhus kommune