

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

21/1701-

21.06.2024

SG Deponi AS - Klage på avslag til etablering av massedeponi på Udduvoll/Reitdalen i Melhus kommune i Trøndelag

SG Deponi AS og Melhus kommune har i hvert sitt brev datert 21. mai 2021 påklaget Norges vassdrags- og energidirektorats (NVE) vedtak av 26. april 2021 om å avslå søknad om etablering av massedeponi på Udduvoll/Reitdalen.

NVE har vurdert klagen uten å finne grunnlag for å omgjøre eget vedtak, og har oversendt saken til departementet i brev av 3. september 2021.

SG Deponi AS og Melhus kommune har kommet med tilleggsmerknader i brev av henholdsvis 4. oktober og 28. oktober 2021. I brev av 23. januar 2023 ba departementet NVE om tilleggsopplysninger. Disse ble oversendt fra NVE i brev av 8. februar til departementet med kopi til klagerne.

1. Bakgrunn

NVE ga den 26. april 2021 SG Deponi AS avslag på søknad om tillatelse etter vannressursloven (vrl) til å etablere massedeponi i Reitdalen. Tiltaket er tidligere godkjent etter plan- og bygningsloven. Kommunen egengodkjente reguleringsplanen i kommunestyret 29. januar 2019. Planvedtaket ble ikke samordnet med behandling etter vrl § 20, slik lovverket åpner for. Tiltaket må derfor ha egen tillatelse etter vrl.

Massedeponiet er planlagt for deponering av 2 562 290 m³ rene jord- og steinmasser. Tiltaksområdet ligger i nedbørfeltet til Gaulavassdraget som er varig vernet gjennom verneplan III fra 1986. Deponiet skal betjene Trondheimsområdet og er vurdert å ha en varighet på totalt 15 år. Av søknaden framgår det at Reitanbekken skal legges i rør gjennom

hele perioden. Ved deponislutt skal ny bekkebunn heves og etableres på stabiliserende fylling. Kantsone langs bekken skal reetableres med en bredde på minst 12 meter på hver side og det skal utføres biotopforbedrende tiltak for sjøørret nedstrøms tiltaksområdet.

Etablering av deponiet vil medføre at området gjenfylles, aktive fluviale prosesser i Reitanbekken opphører og gråor-heggeskog og edelløvsskog i dalen, inkludert kantsonen langs bekken blir hogd.

NVE begrunner avslaget med at etablering av massedeponi vil komme i konflikt med vassdragets verneverdier. Tiltaket vil føre til irreversible endringer i aktive fluviale prosesser og medføre ødeleggelse av Reitanbekken og hogst av edelløvsskog og gråor-heggeskog langsmed bekken.

Oppsummering av søknad, saksbehandling, innkomne merknader og NVEs vurderinger følger for øvrig av NVEs vedtak og notat om bakgrunn for vedtak av 26. april 2021.

2. Klagene

Begge klagerne peker på at samfunnsnyttene av tiltaket ikke er tillagt vekt. Ifølge kommunen er dette en grov mangel i vedtaket som utgjør en saksbehandlingsfeil. For øvrig er anførselene noe forskjellig i de to klagene.

Klagen fra SG Deponi med ytterligere kommentarer i eget brev kan oppsummeres slik:

Det er gjort en uriktig fortolkning av vannressursloven § 35 første ledd nr. 8 og en unyansert håndheving av verneplanen. Det pekes også på uriktige faglige vurderinger knyttet til følgende tre hovedpunkter:

- En marginal negativ påvirkning på sedimentering i Gaulosen er ikke sett i forhold til miljøgevinsten av tiltaket og forbedring av anadrom strekning av Reitanbekken.
- Området med edelløvsskog og gråor-heggeskog kan ikke defineres som å omfattes av verneplanen for Gaula, og kan derfor ikke ses som del av NVEs forvaltningsansvar.
- I NVEs prinsipielle behandling av konsesjonssøknaden, som er basert på sviktende lovgrunnlag, er samfunnsnyttene både lokalt og regionalt fullstendig tilsidesatt.

Klagen fra Melhus kommune og ytterligere kommentarer i eget brev kan oppsummeres slik:

- De gjennomførte planprosessene etter plan- og bygningsloven har i tilstrekkelig grad ivaretatt kravene i vannressursloven.
- NVEs saksbehandling er mangelfull og fattet på sviktende grunnlag.
- Vedtaket skaper utgangspunkt for en veldig streng presedens for deponier i nedbørfelt i vernede vassdrag.

3. Departementets vurdering

Utgangspunkter

Deponering av masse i et vernet vassdrag kan bare tillates dersom hensynene til verneverdiene er ivaretatt slik vrl. § 35 forutsetter.

Verneplan for vassdrag er vedtatt av Stortinget og forankret i vannressursloven. Vernet gjelder primært mot vannkraftutbygging, men setter også grenser for hva som kan tillates av andre tiltak, jf. vrl. § 35.

Utgangspunktet for vernet er at hele nedbørfeltet er omfattet med mindre det er gjort unntak for det enkelte vassdrag, jf. Ot.prp. nr. 39 (1998-1999) s. 205. Inngrep i nedbørfeltet må derfor vurderes opp mot verneverdiene, selv om disse normalt tillegges mindre vekt jo lengre bort fra vannstrengen man kommer. Det er kun aktivitet som har direkte tilknytning til vassdraget som skal behandles etter vannressursloven. Inngrep i nedbørfeltet uten direkte virkning for vassdraget, ivaretas av annet lovverk, f.eks. plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven.

Vrl. § 35 nr. 8 angir følgende saksbehandlingsregler om avgjørelser som gjelder er vernet vassdrag:

«Når vassdragsmyndigheten treffer avgjørelser som gjelder et vernet vassdrag etter denne lov, skal det legges vesentlig vekt på hensynet til verneverdiene. Vassdragsmyndigheten kan avslå en søknad om konsesjon uten ytterligere saksbehandling. Bli det gitt konsesjon, skal begrunnelsen for vedtaket vise hvordan verneverdiene antas å bli berørt og hvorfor dette ikke har vært avgjørende for vedtaket.»

Dersom tiltaket er å anse som et «anlegg», gjelder også § 35 nr. 5. Bestemmelsen lyder:

«Nye anlegg kan bare tillates hvis hensynet til verneverdiene i vassdraget ikke taler imot.»

Hva som omfattes av vassdragsvernet

I følge SG Deponi omfattes ikke Reitanbekken og området med edelløvsskog og gråorheggskog av verneplanen for Gaula. Det vises til Rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag (RPRVV) hvor det fremgår at retningslinjene gjelder *følgende deler av det enkelte verneobjekt avgrenset slik:*

- *vassdragsbeltet, dvs. hovedelver, sideelver, større bekker, sjøer og tjern og et område på inntil 100 meters bredde langs sidene av disse,*
- *andre deler av nedbørfeltet som det er faglig dokumentert at har betydning for vassdragets verneverdi.*"

Det argumenteres derfor med at Reitanbekken, faller utenfor virkeområdet. RPRVV er hjemlet i plan- og bygningsloven, og gjelder først og fremst for planmyndigheten, selv om det framgår at statlige fagmyndigheter også bør bruke dem i sin *«forvaltningsvirksomhet innenfor*

de rammer vedkommende sektorlov gir». Departementet kan uansett ikke se at retningslinjene begrenser virkeområdet for vernet. Etter departementets oppfatning må omfanget av vernet bero på en tolkning av vrl. § 35 og Stortingets vernevedtak.

Vannressursloven henviser til Stortingets vedtak, og verneverdiene er beskrevet i beslutningsgrunnlaget for vern, blant annet i flere NOUer (NOU 1983: 41–45 og i St.prp.nr.89 (1984–85)). Det er ikke indikasjoner på at verneverdiene i Gaula er begrenset til hovedelv, sideelver og større bekker. Viktig informasjon om verneverdiene finnes også i den etterfølgende rapporten *Verdier i Gaulavassdraget, Melhus kommune i Sør-Trøndelag (VVV-rapport 2001-21)*, utarbeidet av Direktoratet for naturforvaltning (nå Miljødirektoratet) og NVE. Hensikten med rapporten er å gjøre kunnskapen om verdiene lettere tilgjengelig for kommuner og andre som forvalter vernede vassdrag. Her står bla. følgende i kap. 1.4:

«Vernet av Gaulavassdraget innbefatter i utgangspunktet alt vann i nedbørfeltet. (...) Dette betyr at alle sidebekker, vann og elver er omfattet av vernet, og skal underlegges den samme restriktive vurdering når det gjelder inngrep som kan komme i konflikt med verneinteressene.»

Departementet legger etter dette til grunn at Reitanbekken omfattes av vernet.

Hva som omfattes av vannressurslovens bestemmelser om vernede vassdrag

Vannressurslovens bestemmelser gjelder for vassdrag og grunnvann. For å defineres som vassdrag er det som påpekt av NVE tilstrekkelig at vannløpet skiller seg tydelige fra omgivelsene, jf. vrl. § 2 første ledd siste punktum. Dette betyr at Reitanbekken er å anse som et vassdrag i lovens forstand.

Ifølge forarbeidene til vrl. § 35 er det en begrensning i virkeområdet for bestemmelsen: Det er *«en grunnleggende forutsetning at hovedvassdraget eller andre vassdragsområder i nedbørfeltet er berørt. Tiltak som kun berører landarealer i nedbørfeltet reguleres ikke av denne loven»*. I og med at Reitanbekken blir direkte berørt faller tiltaket inn under bestemmelsen.

Rekkevidden av vrl. § 35 nr. 5 – hvorvidt tiltaket er et «anlegg»

Begge klagerne mener det er en feil ved vedtaket at det ikke er tatt hensyn til fordelene ved tiltaket. Det var noe uklart om NVEs vedtak om avslag er hjemlet i vrl. § 35 nr. 5 eller nr. 8. Dette er rettet opp i klageoversendelsen, hvor NVE har presisert at hjemmelsgrunnlaget er § 35 nr. 5.

Ifølge § 35 nr. 5 kan nye anlegg bare tillates *«hvis hensynet til verneverdiene ikke taler imot»*. Hvis deponiet eller tekniske innretninger som er en forutsetning for deponiet er å anse som et «anlegg» og har en slik virkning, er det derfor ikke relevant å legge vekt på fordelssiden.

Det er ikke nærmere angitt hva som skal anses som et «anlegg» etter § 35 nr. 5. Det er likevel naturlig at bestemmelsen forstås på samme måte som definisjonen av «vassdragsanlegg», jf. vrl. § 3 bokstav b, slik NVE har lagt til grunn i klageoversendelsen. Fra oversendelsen siteres:

«Etter vannressursloven § 3 bokstav b faller «bygning eller konstruksjon i eller over vassdrag, bortsett fra luftledninger» inn under begrepet vassdragsanlegg. I lovmerknadene til § 3 (Ot.prp. nr. 39 (1998-99) Lov om vassdrag og grunnvann) står det at det som omfattes av begrepet er «fysiske innretninger i eller over vassdraget». Som eksempler nevnes «dammer, lenser, gjerder, bygninger». «Forbygninger, utfyllinger og masseuttak» vil ifølge lovmerknadene falle utenfor.

Som det går frem av sitatet fra lovmerknadene faller rene utfyllinger utenfor begrepet «vassdragsanlegg». Slik NVE oppfatter ordlyden i vrl. § 3 bokstav b, er det her snakk om de tilfellene der det kun er snakk om utfyllinger i en elv, uten tekniske innretninger. Tekniske innretninger er etter lovmerknadene nettopp det som er å anse som vassdragsanlegg. I denne saken er det flere tekniske innretninger som må på plass for å kunne gjennomføre prosjektet. Planlagte utfylling er etter NVEs syn heller ikke omfattet av det som etter lovmerknadene faller utenfor begrepet tekniske innretninger fordi hele bekkeløpet skal gjenfylles. NVE mener at disse elementene innebærer at det omsøkte tiltaket er å anse som et «vassdragsanlegg» etter loven.

NVE legger særlig vekt på følgende opplysninger fra tiltakshaver i vurderingen av om det omsøkte tiltaket er å anse som et vassdragsanlegg:

Reitbekken skal legges i rør så lenge deponiet er i drift. Det skal også midlertidig etableres rensedam/fangdam i Reitdalen. Fangdammen vil bl.a. bestå av komponenter som innløpskum, fiberduker, oljeskjerm og utløpskum. Ny bekkedunn skal etter at deponidriften er over legges oppå en langsgående stabiliserende fylling i Reitdalen.

Før rene jord- og steinmasser kan deponeres må det av hensyn til sikkerhet mot skred etableres en permanent støttefylling bestående av sprengt stein tvers over Reitdalen nord i tiltaksområdet. Denne skal bygges opp parallelt med deponering av masser. En annen permanent fysisk innretning/konstruksjon som må etableres er dreneringssystem bestående av drenerør med drenerende masser rundt, og med fiberduk over. Dreneringssystemet skal legges langsmed bunnen av Reitdalen. Enkelte steder må det også etableres dreneribber bestående av drenerende masser med fiberduk over. Dette dreneringssystemet vil bli anlagt både i og ved Reitbekken. I tillegg kommer en eller flere midlertidige åpne grøfter.»

I merknadene til § 3 bokstav b pekes det på at utfylling i vassdrag normalt faller utenfor definisjonen av vassdragsanlegg. Selv om en stor del av tiltaket kan sies å være en «utfylling», så er det i realiteten en gjenfylling av hele ravinen som fjerner hele bekken og ravinedalen. Etter departementets syn er det uansett klart at røret som bekken skal gå gjennom, er å anse som et vassdragsanlegg. Departementet støtter derfor NVEs vurdering

om at vrl. § 35 nr. 5 kommer til anvendelse i alle fall på denne delen av tiltaket. Det er derfor ikke nødvendig å ta stilling til om tiltaket for øvrig er å anse som et anlegg i lovens forstand. Departementet vil likevel påpeke at det er nærliggende å legge NVE konklusjon til grunn, slik at hele tiltaket er å anse som et anlegg.

Hvordan verneverdiene påvirkes

Av § 35 nr. 5 framgår at nye anlegg bare kan tillates hvis hensynet til verneverdiene i vassdraget ikke taler imot. Departementet ba i brev til NVE av 23. januar i år om NVEs vurdering av hvilken virkning etablering av de tekniske innretningene i seg selv vil ha for verneverdiene i vassdraget.

NVE sier i sitt svarbrev av 8. februar bl.a. følgende:

«Etablering av permanent dreneringssystem, å midlertidig legge bekken i rør, midlertidig etablering av rensedam, og etablering av nytt bekkeløp på toppen av en langsgående stabiliserende fylling, er alle tekniske innretninger som skal hindre erosjon og sedimenttransport, og som dermed påvirker verneverdier knyttet til fluvialgeomorfologi negativt.»

Selv om deponiet som omfatter både tekniske innretninger og utfylling av masse, totalt sett påvirker flere verneverdier, er det bare virkningene av selve røret som i det følgende vurderes etter § 35 nr. 5. Virkninger på forekomster av edelløvsskog og gråor-heggeskog tas derfor ikke med i denne vurderingen.

I følge SG Deponi AS finnes det ingen faglig dokumentasjon på at dette nedbørfeltet har spesiell betydning for vassdraget utover at det utgjør en forsvinnende liten del av Gaulas nedbørfelt.

Melhus kommune peker i sin klage på at bekken som blir berørt til tider har veldig lav vannføring, renner ut veldig nærme utløpet til Gaula, har et naturlig vandringshinder før deponiområdet som stopper anadrom fisk, samt at det er planlagt avbøtende tiltak både for naturmangfold og sediment-transport ut i Gaula.

I NVEs bakgrunn for vedtak av 26. april 2021 er det gjort grundig rede for verneverdiene og hvordan disse vil bli påvirket av tiltaket. NVE har tatt utgangspunkt blant annet i følgende formulering i St.prp.nr. 89 (1984-85) Verneplan for vassdrag III:

«Vassdraget har store verdier av spesiell naturvitenskapelig karakter. Det inneholder en rekke fluvialgeomorfologiske og kvartærgeologisk verdifulle lokaliteter.»

NVE viser til at aktive erosjonsprosesser med påfølgende materialtransport i Reitanbekken vil opphøre dersom dalen fylles igjen med masser. Etter departementets syn gjelder dette også når man bare vurderer virkningen av røret. Denne prosessen er en del av en større geologisk prosess, der sedimentering av suspendert materiale avsettes i andre deler av

vassdraget og bidrar til dannelse av nye landformer. Det er ifølge NVE ikke mulig å avbøte eller kompensere for at aktive fluviale prosesser opphører. Departementet legger NVEs vurdering til grunn. Det legges opp til å gjenåpne bekkeløpet på toppen av deponiet etter endt deponiperiode. Bekkeløpet vil altså ikke gjenåpnes i dagens trasé. Etter departementets vurdering vil det å legge bekken i rør og etter deponiperioden gjenåpne bekken i ny trasé, medføre permanente skader på verneverdiene.

I følge vrl. § 35 nr. 5 kan nye anlegg «*bare tillates hvis hensynet til verneverdiene i vassdraget ikke taler imot.*» Til tross for ordlyden er ikke dette ifølge forarbeidene, ensbetydende med at ethvert inngrep som berører verneverdiene må få avslag. Det heter i særmerknaden til bestemmelsen: «*Nye damanlegg i et vernet vassdrag kan normalt ikke tillates, men det kan stille seg annerledes med en mindre dam i en del av vassdraget hvor verneverdiene er mindre markert.*» Departementet legger likevel til grunn at terskelen er høy for hva som kan tillates.

Ifølge tilleggsnotatet fra ViaNovaTrondheim AS utgjør nedbørfeltet til Reitanbekken ca. 0,31 promille av det totale nedbørfeltet i Gaulavassdraget. Dette vil ifølge notatet gi minimal påvirkning i Gaula som helhet. I tillegg pekes det i dette notatet på at utløpet av Reitanbekken ligger ca. 5 km fra grensen til Gaulosen naturreservat og resipient. Gaula har en total lengde på ca. 152,8 km.

Departementet legger til grunn at de aktive fluviale prosessene som går tapt er representert også andre steder i vassdraget. Ravinelandskapet som dannes av disse prosessene er imidlertid sterkt redusert i området, først og fremst som følge av bakkeplanering, der nedbyggingen har skjedd bit for bit. De gjenværende ravinene blir derfor enda viktigere for å ivareta denne sentrale verdien bak vassdragsvernet. Selv om sidebekken bare utgjør en liten del av vassdraget, blir det etter departementets syn ikke riktig å sammenligne tiltaksområdet med størrelsen på Gaulas nedbørfelt. En slik sammenligning vil derimot kunne bidra til å uthule vassdragsvernet og åpne for ytterligere bit-for-bit nedbygging.

Stortinget har gjennom vernevedtakene og lovfesting av vernet, forutsatt et strengt beskyttelsesregime både mot kraftutbygging og andre typer inngrep. For dette tiltaket er kriteriet for å kunne gi tillatelse «*at verneverdiene ikke taler imot.*» Selv om det ikke gjelder et generelt forbud mot denne typen virksomhet, slik som for konsesjon til kraftutbygging, er det i vannressursloven angitt en høy terskel for hva som i det konkrete tilfelle kan tillates. Å legge hele bekken i rør hindrer de naturlig fluviale prosessene, som er beskrevet som viktige verdier i vernegrnlaget.

Departementet mener at faktum i saken når det gjelder virkninger av et anlegg som legger bekken i rør og som med dette legger til rette for gjenfylling av hele ravinene, ikke åpner for en slutning om at «*verneverdiene ikke taler imot.*» Departementet mener derfor at det ikke kan gis tillatelse til etablering av massedeponiet jf. vannressursloven § 35 nr. 5.

Departementet drøfter ikke deponiets fordeler og virkninger på de samlede verneverdiene etter § 35 nr. 8, når det uansett ikke kan gis tillatelse etter § 35 nr. 5.

4. Departementets vedtak

Klagene fra SG Deponi AS og Melhus kommune tas ikke til følge. NVEs vedtak av 26. april 2021 om å avslå søknad om tillatelse til etablering av massedeponi på Udduvoll/Reitdalen opprettholdes. Dette vedtaket kan ikke påklages jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd første punktum.

Med hilsen

Lars Christian Sæther (e.f.)
ekspedisjonssjef

Wencke Langlie
underdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Norges vassdrags- og energidirektorat

Adresseliste

Melhus kommune	Rådhusveien 2	7224	MELHUS
SG Deponi AS	Postboks 53, 7221	7221	MELHUS
	Melhus		