

Olje- og energidepartementet  
Postboks 8148 Dep  
0033 OSLO

Vår dato: 03.09.2021  
Vår ref.: 202013202-16  
Arkiv: 313  
Deres dato:  
Deres ref.:

Saksbehandler:  
Ellen Lian Halten  
22959918/elha@nve.no

## Oversendelse av to klager på vedtak om å avslå etablering av massedeponi på Udduvoll/Reitdalen i Melhus kommune av 26.4.2021

Vedtaket om å avslå etablering av massedeponi i Reitdalen av 26.4.2021 er påklaget av SG Deponi AS og Melhus kommune.

Begge klagenes er gitt innen klagefristen og tilfredsstillende de øvrige vilkår for klagerett i forvaltningslovens kapittel VI. NVE har forberedt klagenes i tråd med forvaltningsloven § 33.

Vi kan ikke se at noen av klagenes gir grunnlag for å endre vårt vedtak av 26.4.2021.

Klagenes oversendes derfor Olje- og energidepartementet (OED) for endelig avgjørelse.

### Bakgrunn for saken

NVE ga den 26.4.2021 SG Deponi AS avslag på søknad om tillatelse til å etablere massedeponi i Reitdalen.

Gaulavassdraget ble i vedtak av 19. juni 1986 vernet etter Verneplan for vassdrag III. I St.prp. nr. 89 (1984 - 1985) Verneplan for vassdrag III, beskrives verneverdiene slik:

*«Elva har en betydelig laksestamme over en stor strekning og både for jakt og fiske har nedbørfeltet meget stor rekreativ verdi. På grunn av sin størrelse og varierte berggrunn fanger Gaula opp det meste av biotop og artsmangfoldet i de sørlige deler av Trøndelagsregionen. Som typevassdrag står det sentralt. Vassdraget har store verdier av spesiell naturvitenskapelig karakter. Det inneholder en rekke fluvialgeomorfologiske og kvartærgeologisk verdifulle lokaliteter. Det knytter seg særlig botaniske interesser til suksesjoner langs elvekanten, og et svært artsrikt fugleliv er knyttet til skog og våtmarker. Kulturminnene belyser et stort spekter av sosiale miljøer. En eventuell utbygging vil føre til tap og ulemper for reindriften i vassdragets østlige deler.»*



NVEs vedtak av 26.4.2021 oppsummerer saken slik:

*«Tiltaksområdet til massedeponiet Udduvoll Vest ligger i nedbørfeltet til Gaulavassdraget, som er varig vernet gjennom verneplan III fra 1986. Etablering av massedeponi vil komme i konflikt med vassdragets verneverdier. Tiltaket vil føre til irreversible endringer i aktive fluviale prosesser og medføre ødeleggelse av Reitbekken og hogst av edelløvsog og gråor-heggeskog langsmed bekken. Hensynet til verneverdiene er avgjørende for vårt vedtak. Konesjon kan ikke gis når tiltaket kommer i strid med verneverdiene, jf. vannressursloven § 35, første ledd, post 8.»*

Ivaretagelse av verneverdier i verna vassdrag er en nasjonal interesse. NVE la i vårt vedtak av 26.4.2021 avgjørende vekt på at anleggelse av massedeponi i Reitdalen er et irreversibelt inngrep, i strid med verneverdier i Gaulavassdraget.

### **Klagene**

Klagerne har, med unntak av at de begge mener samfunnsnyttens av tiltaket ikke er tillagt vekt, forskjellige begrunnelser for klagene. Derfor har NVE valgt å presentere klagene hver for seg.

SG Deponi AS har sendt inn klage datert 21.5.2021. NVE gjengir de viktigste begrunnelsene fra klagen:

SG Deponi AS leser NVEs avslag slik at det er hindringen av sedimenttransport som er grunnlaget for NVEs avslag. Videre oppfatter de at NVE mener etablering av sedimentbasseng fører til irreversible endringer i de aktive fluviale prosessene i Gaulas elvedelta. Klager oppfatter det slik at avslaget begrunnes i de negative konsekvensene fraværet av avsetninger fra Reitbekken vil ha for Gaulas elvesletteutforming fra Hovin til Gaulosen.

Ifølge klager er Reitbekken tørrlagt store deler av året og det er ikke årssikker vannføring i bekken. Videre påpeker SG Deponi AS at Reitbakkens nedbørfelt utgjør en svært liten del av nedbørfeltet til Gaulavassdraget. Sedimentasjonsbassenget vil etter klagers oppfatning kun påvirke en liten del av nedbørfeltet, og vil ikke fange opp partikkeltransport i avskjæringsgrøfter øverst i nedbørfeltet, og vil ikke påvirke erosjon i Reitbekken nedstrøms tiltaksområdet.

SG Deponi AS mener at konsekvensene tiltaket vil ha for edelløvsog og gråor-heggeskog allerede er omtalt og behandlet som en del av foregående planprosess, av sektormyndigheter og forvaltere av naturmangfoldloven. Videre mener klager at dette ikke er NVEs ansvarsområde fordi de mener at Reitdalen ut fra vannressursloven og verneplanen, jf. forrige avsnitt, ikke kan defineres som vernet.

Klager viser til Rikspolitiske retningslinjer for verna vassdrag, og skriver at det av denne fremgår at vernet av Gaula omfatter vassdragsbeltet. Videre skriver klager at:

*«Med vassdragsbelte menes hovedelver, sideelver, større bekker, sjøer og tjern og et område på inntil 100 meters bredde langs sidene av disse.*

*Utover vassdragsbeltet er andre deler av nedbørfeltet som det er faglig dokumentert at har betydning for vassdragets verneverdi vernet. Vi stiller spørsmål ved hvordan den aktuelle delen av Reitbekken kan defineres av NVE som et sidevassdrag, når denne vurderingen med hjemmel i loven ikke er gjort av resterende statlige fagmyndigheter. Det finnes ingen faglig dokumentasjon på at dette nedbørfeltet har spesiell betydning for vassdraget utover at det utgjør en forsvinnende liten del av Gaulas nedbørfelt.»*

Videre beskriver klager forurensningssituasjonen i nedre deler av Gaulavassdraget, der vassdraget bl.a. er resipient for avløp fra spredt bebyggelse og landbruk. SG Deponi AS mener at Gaula som helhet vil få bedre miljøtilstand som resultat av tiltaket, dette «til tross for at fluvialmorfologiske forutsetninger



*endres i noen grad. Vi ønsker å sette spørsmål ved hvordan konsesjonssøknaden kan gis avslag med bakgrunn i vannressursloven og mener dette er en misvisende forvaltning av lovverket»*

SG Deponi AS mener at den lokale samfunnsnyttens av tiltaket vil være å få sikret et skredutsatt område. Videre skriver SG Deponi AS bl.a. dette:

*«Kvikkleireskred var også et tema ved oppstart av planarbeidet og planprogram i reguleringsplanen som lå til grunn for konsesjonssøknaden.*

*Leser man geoteknisk rapport viser den at området i og rundt planlagt anleggsområde faktisk er skredutsatt. Det er en fare for at både dyrkamark, driftsbygninger og bolighus kan bli rammet ved en skredhendelse. I motsetning til det som i sin tid var argument mot etablering av deponi her, konkluderer geoteknisk notat med at deponivirkosomheten vil bidra til å sikre de kvikkleireutsatte delene av Reitdalen. I tillegg til bedre områdestabiliteten vil lokale driftsforhold for landbruket forbedres og større områder gjøres tilgjengelig for drift og oppdyrking.»*

SG Deponi AS skriver i klagen at behovet for deponikapasitet i Trondheimsregionen er stort, og økende. Sammenlignet med andre prosjekter er fordelene ved dette prosjektet lav konfliktgrad fordi det ikke er lokalisert tilgrensende følsom arealbruk som boliger, gang- og sykkelveger o.l., eller forutsetter tungtransport på lokalt vegnett gjennom områder med slik arealbruk. Deponiområdet har svært god tilgjengelighet og umiddelbar nærhet til E39 og E6. Kort transportdistanse fra utbyggingsområder gir en gunstig miljøeffekt. Andre fordeler er at deponiet har stor kapasitet og et langt tidsperspektiv som gir forutsigbarhet med tanke på regionkapasitet i regionen.

Melhus kommune har sendt inn klage datert 21.5.2021. NVE gjengir de viktigste begrunnelsene fra klagen:

Melhus kommune vedtok følgende den 20.5.2021:

*«Melhus kommune legger primært til grunn at planprosessen som førte til rettskraftig reguleringsplan også ivaretok de nødvendige vurderinger for krav oppstilt i vannressursloven.*

*Melhus kommune anfører at NVE i sin behandling ikke har vurdert saken tilstrekkelig, og at vedtaket dermed er fattet på sviktende grunnlag.*

*Påstand:*

*Vedtaket oppheves, og kravet om særskilt konsesjonsbehandling frafalles. Subsidiært må vedtaket vurderes på nytt etter en helhetlig vurdering i tråd med intensjonene i vannressursloven.» Klager savner en helhetlig vurdering av tiltaket sett opp mot formålsparagrafen i vannressursloven § 1: «Denne lov har til formål å sikre en samfunnsmessig forsvarlig bruk og forvaltning av vassdrag og grunnvann».*

Kommunen kan være enig i at etablering av massedeponi i Reitdalen vil ha de konsekvensene for verneverdiene som er beskrevet i NVEs oppsummering i vårt vedtak av 26.4.2021. Klager mener imidlertid at reduksjonen av verneverdier ikke er vurdert opp mot samfunnsnyttens av deponi i regionen. Dette mener klager er en grov mangel i vedtaket at det utgjør en saksbehandlingsfeil. Kommunen mener at samfunnsnyttens av deponi med denne plasseringen for hele regionen, skulle vært vurdert opp mot faktisk omfang av reduserte naturmangfoldverdier i deponiområdet med tilsvarende utstrekning av de omtalte verneverdiene i hele Gaulavassdraget.

Melhus kommune har søkt på «deponi» i oversikten over konsesjonssaker på nve.no. Resultatet er to treff. Kommunen mener at saksbehandlingen og vurderingen som ligger til grunn for avgjørelse i denne



saken er av stor prinsipiell betydning når det gjelder hvor strengt vedtaket er, og hva vurderingen skal inneholde. Melhus kommune lister opp dette som uheldige konsekvenser som skaper presedens dersom vedtaket blir stående:

- *«For Melhus hvor nedbørfeltet til Gaula dekker store deler av kommunen, samt for nedbørfeltet til alle 389 vernede vassdrag vil en analog praktisering av § 35 første ledd post 8 i gi veldig begrenset handlerom for uunngåelige eller nødvendige konsesjonspliktige tiltak hvor geomorfologiske og/eller naturverdier blir berørt.*
- *NVE trenger ikke å bruke samfunnsnyttene i sine vurderinger inn mot ethvert tiltak i nedbørfelt til vernede vassdrag, dermed vil heller ikke alternative plasseringer bli vurdert.*
- *Ethvert tiltak som beslaglegger areal med deponi spesielt, men 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.»*

### **Oppsummering:**

**SG Deponi AS mener Reitbekken innenfor tiltaksområdet etter vannressursloven § 2 ikke kan defineres som vassdrag, og dermed ikke er omfattet av vernet av Gaulavassdraget. Derfor mener klager videre at virkningene tiltaket medfører for edelløvsskog og gråor-heggeskog er utenfor vannressurslovens virkeområde. Reitbekkens nedbørfelt utgjør en svært liten del av Gaulas nedbørfelt og SG Deponi AS mener at anleggelse av sedimentasjonsbasseng kun vil påvirke en liten del av nedbørfeltet. SG Deponi AS mener at som et resultat av tiltaket vil Gaula som helhet få en bedre miljøtilstand.**

**Både SG Deponi AS og Melhus kommune mener NVE ikke har tatt hensyn til samfunnsnyttene ved tiltaket, og ser på dette som både feil anvendelse av vannressursloven, for streng tolkning av vannressursloven § 35 første ledd post 8, og saksbehandlingsfeil.**

**Melhus kommune mener at saken er av prinsipiell karakter og medfører uheldig presedens for behandling av andre arealinngrep i kommunen innenfor Gaulas nedbørfelt, samt behandling av tiltak innenfor nedbørfelt til alle verna vassdrag.**

### **NVEs vurdering av klagen**

NVE skal avvise klagen dersom vilkårene for å behandle klagen ikke er oppfylt (jf. forvaltningsloven § 33). Begge klagerne søkte om utsatt klagefrist innen den ordinære fristen gikk ut, og fikk innvilget dette. Klagen er dermed gitt innen klagefristen og tilfredsstillende de øvrige vilkår for klagerett i forvaltningsloven kapittel VI.

NVE kan oppheve eller endre vedtaket dersom NVE finner klagen begrunnet, alternativt oversende klagen til OED for endelig avgjørelse (forvaltningsloven § 33).

NVE kommenterer nye forhold som klagerne anfører og enkelte forhold som vi mener bør utdypes nærmere. Ellers viser NVE til vedtak av 26.4.2021.

### *Forholdet mellom vannressursloven og plan- og bygningsloven*

Deponering av masser i Reitdalen medfører inngrep i Reitbekken, og må ha tillatelse etter både vannressursloven og være i samsvar med 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. Siden NVE er av den oppfatning at dette tiltaket ikke oppfyller vilkårene for å få konsesjon, er det åpenbart at samordning ikke er aktuelt i denne saken.

I brev av 5.9.2018 avskar Statsforvalteren i Trøndelag vår innsigelse til etablering av massedeponiet, og avgjørelsen ble opprettholdt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i brev av 5.6.2020. Det er NVE, etter delegering fra Olje- og energidepartementet, som er vassdragsmyndighet for de fleste bestemmelsene i vannressursloven, bl.a. for de lovreglene som kommer til anvendelse i denne saken.

*Reitbekken er et vassdrag etter vannressursloven og omfattes 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 omfattes av vassdragsvernet. Edelløvkogen og gråor-heggeskogen langsmed Reitbekken er en del av vernegrunnet 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.

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.

*Samfunnsnyttens av tiltaket*

I forbindelse med vår behandling av klagen ser vi at det dessverre ikke kommer tydelig frem i vårt vedtak av 26.4.2021 at vi har vurdert planene om å etablere massedeponier etter vrl § 35 nr. 5. NVE skal ivareta vassdragsvernet gjennom særreglene i vannressursloven kapittel 5, jf. vannressursloven § 33. 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. Etter denne bestemmelsen kan nye anlegg bare tillates dersom hensynet til verneverdiene i vassdraget ikke taler imot. Selv om § 35 nr. 5 ikke uttrykkelig ble nevnt i NVEs vedtak av 26.4.2021, la NVE til grunn at denne bestemmelsen kom til anvendelse. Siden verneverdiene talte imot å gi konsesjon, mente NVE at samfunnsnyttens ikke skulle vurderes.

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 omfattes 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 bekkebunn 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.

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. Dette følger av forvaltningsloven § 41 som bestemmer at vedtak som inneholder feil likevel er gyldig når det er «*grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold*».

NVE deler klagernes oppfatning av at tiltaket har samfunnsnytte. Vi er kjent med at det i Trondheimsområdet er behov for areal til å deponere masser, særlig et stort deponi som kan ta imot rene masser i mange år fremover. Vi er også klar over at dette massedeponiet bl.a. har en gunstig plassering i forhold til avstand fra E39.

#### Geoteknikk/grunnforhold innenfor tiltaksområdet

SG Deponi AS mener at den lokale samfunnsnyttan av tiltaket er å få sikret et skredutsatt område. For vurdering av geoteknikk/grunnforhold innenfor tiltaksområdet viser vi til vår innsigelse til detaljregulering for Udduvoll Vest datert 28.8.2018, se vedlegg.

Det er korrekt slik som SG Deponi påpeker at etablering av motfylling i Reitdalen vil forbedre områdestabiliteten. Dette er etter NVEs vurdering positivt, men gevinsten ved forbedringen forsvarer etter vårt syn ikke de store naturinngrepene ved tiltaket.

Til slutt konkluderte vi slik om forholdet til sikkerhet i vårt brev av 28. august 2018: «*Da det ikke er pågående erosjon av betydning og med svært lite bebyggelse i området vil imidlertid ikke dette området komme høyt opp i en nytte/kostvurdering og derved bli prioritert av NVE. Forholdet til sikkerhet vil etter vårt syn derved ikke være avgjørende mht. behovet for å åpne et deponi. Det er gjennomført uavhengig kontroll av stabilitetsvurderingen og NVE anser skredfaren som tilfredsstillende ivarett i planforslaget.*»



Det er en eventuell etablering av massedeponi som vil utløse behovet for sikringstiltak.

*Vedtaketets betydning for andre tiltak i verna vassdrag*

Vernegrunnlaget for de 389 vernede vassdragene i Norge er forskjellig. Fluvialgeomorfologiske og kvartærgeologisk verdifulle lokaliteter, eller forekomster av gråor-heggskog og edelløvsog er ikke en del av vernegrunnlaget 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.

**Konklusjon**

NVE kan ikke se at det i klagen er kommet frem nye opplysninger som gir grunnlag for å endre vårt vedtak av 26.4.2021. Klagen oversendes derfor OED til endelig avgjørelse jamfør forvaltningsloven § 33.

Alle sakens dokumenter gjøres tilgjengelige for departementet gjennom internettløsningen SeDok.

Med hilsen

Inga Nordberg  
direktør

Gry Berg  
seksjonssjef

*Dokumentet sendes uten underskrift. Det er godkjent i henhold til interne rutiner.*

Vedlegg: NVEs uttalelse til detaljregulering for Udduvoll Vest, massedeponi – Plan-id 2016011-Melhus kommune



Kopi:

Melhus kommune  
SG DEPONI AS  
STATSFORVALTEREN I TRØNDELAG  
Trøndelag fylkeskommune