



Advokatfirma  
DLA Piper Norway DA  
Bryggegate 6  
Postboks 1364 Vika  
N-0114 Oslo  
Norway

T +4724131672  
F +47 24 13 15 01  
W www.dlapiper.com

**STEVNING  
OG  
BEGJÆRING OM MIDLERTIDIG FORFØYNING  
TIL  
OSLO TINGRETT**

Oslo, 12. mars 2020

- SAKSØKER 1:** Norske arkitekters landsforbund  
v/president Gisle Løkken  
Josefines gate 34  
0351 Oslo
- SAKSØKER 2:** Fortidsminneforeningen  
v/generalsekretær Ola Harald Fjeldheim  
Dronningens gate 11  
0152 Oslo
- Prosessfullmektig:** Advokat Berit Reiss-Andersen  
Advokatfirma DLA Piper Norway DA  
Postboks 1364 Vika  
0114 Oslo
- SAKSØKT 1:** Staten v/Kommunal- og moderniseringsdepartementet  
Postboks 8112 Dep  
0032 Oslo
- SAKSØKT 2:** Statsbygg  
Postboks 232 Sentrum  
0103 Oslo
- Prosessfullmektig:** Regjeringsadvokaten  
Postboks 8012 Dep  
0030 Oslo
- Saken gjelder:** Ugyldighet av statlig reguleringsplan og rammetillatelse for rivning  
av Y-blokka

## 1. INNLEDNING

Saken gjelder krav om å stanse rivning av Y-blokka i Regjeringskvartalet i Oslo.

Det vises til vedtak om statlig reguleringsplan (**Reguleringsplanen**) fattet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (**KMD**) den 10. februar 2017. Reguleringsplanen gjelder nytt regjeringskvartal og legger til grunn at Y-blokka skal rives.

Den 5. juli 2019 ble det av Oslo kommune v/Plan og bygningsetaten (**PBE**) gitt rammetillatelse for rivning av Y-blokka (**Rammetillatelsen**) til ansvarlig søker Nordic Office of Architecture AS (**NOA**) med Statsbygg som tiltakshaver.

Både Reguleringsplanen og Rammetillatelsen har vært gjenstand for klageprosesser i forvaltningssystemet. Igangsetting av rivning har i denne perioden vært satt på vent. Klagemulighetene er nå oppbrukt, og forvaltningen har stadfestet at vedtakene er gyldige.

Norske arkitekters landsforbund (**NAL**) og Fortidsminneforeningen (til sammen **saksøkerne**), har nå funnet det nødvendig å gå til ugyldighetssøksmål mot staten for å stanse rivningen av Y-blokka. Det ble sendt søksmålsvarsel 19. februar 2020. Saksøkerne har søksmålskompetanse, se nærmere om dette under punkt 2.1.

Statsbygg har gitt uttrykk for at arbeidet med rivning av Y-blokka vil starte umiddelbart. Det begjæres derfor midlertidig forføyning mot rivningsprosessen frem til saken er endelig avgjort i rettssystemet. Begrunnelsen for begjæringen fremkommer i punkt 6.

## 2. OM PARTENE

### 2.1 Saksøkerne

Vern av Y-blokka ligger innenfor både NAL og Fortidsminneforeningens virkeområder. NAL har blant annet som formål å synliggjøre arkitektur som verdiskaper i samfunnet og som mål å heve arkitekturkompetansen hos sentrale offentlige og private aktører. Fortidsminneforeningen ble stiftet i 1844 og arbeider for kulturminnevern. Organisasjonene representerer en allmenn interesse for vern av Y-blokka som et kulturminne, og har den nødvendige tilknytning til saken, jf. tvisteloven § 1-4 (1).

Det reises sak om gyldigheten av vedtak. Dette er rettskrav i lovens forstand, jf. tvisteloven § 1-3 (1). Saksøkerne har på vegne av sine medlemmer et reelt behov for å hindre rivning av Y-blokka fordi bygningen er et verneverdig kulturminne som står i fare for destruksjon.

Søksmålsvilkårene etter tvisteloven § 1-4 (1), jf. § 1-3 er oppfylt.

### 2.2 Saksøkte

Saksøkte er staten v/Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som er planmyndighet for den statlige reguleringsplanen som angripes i dette søksmålet. KMD saksøkes også for Rammetillatelsen til rivning da denne er stadfestet av Fylkesmannen i Oslo og Viken. Det antas at Rammetillatelsen er et begunstigende vedtak for Statsbygg som tiltakshaver. Derfor må søksmålet også rettes mot Statsbygg som tilgodesett tredjemann, jf. tvisteloven § 1-5 og Schei m.fl. (2013) side 44.

### 2.3 Andre aktører

I den forvaltningsmessige behandlingen av saken har Støtteaksjon for å bevare Y-blokka og Oslo Arkitektforening engasjert seg for vern av Y-blokka, sammen med saksøkerne. For å unngå mulige prosessuelle innvendinger mot deres søksmålskompetanse, vil de begrense sin deltakelse i saken til å

inngi skriftlige innlegg til belysning av allmenne interesser, jf. § 15-8. Disse innleggene vil bli fremlagt under saksforberedelsene av hovedforhandlingen.

### 3. SAKENS FAKTISKE SIDE

#### 3.1 Innledning

Y-blokka er en del av Regjeringskvartalet. Bygningen sto ferdig i 1970 og var en fortsettelse og ferdigstilling av et helhetlig arkitektonisk og kunstnerisk uttrykk. Det første vesentlige elementet i Regjeringskvartalet, Høyblokka, ble ferdigstilt i 1958. I Statsbyggs publikasjon «Åpent Rom» fra 2009 på side 12 er seniorrådgiver Bård Langvandslie hos Riksantikvaren sitert med følgende uttalelse:

*«Y-blokken, Høyblokken og vannspeilet mellom dem er et helhetlig anlegg der alle deler er avhengige av hverandre. Alt er tegnet av den samme arkitekten og anlegget har både arkitektoniske og kunstneriske verdier som vi må ta vare på.»*

#### **Bilag 1: Y-blokken i Regjeringskvartalet – Brutal skjønnhet, Åpent Rom nr. 1 2009, side 1-23**

For fullt ut å forstå de faktiske og rettslige anførsler i denne stevningen er det nødvendig å redegjøre for Y-blokka og dens kontekst. Bygningen er tegnet av arkitekt Erling Viksjø, en av etterkrigstidens mest betydningsfulle arkitekter som har satt sitt særpreg på norsk arkitektur med flere viktige signalbygg. Hydrobygget, Elkembygget og NHO-bygget er bare noen få eksempler på dette. Arkitekt Viksjø representerte etterkrigstidens modernisme og var sterkt påvirket av Le Corbusiers brutalisme. Han utviklet imidlertid bruken av betong til et eget taktilt og poetisk uttrykk. Hans verk kjennetegnes ved bruk av naturmaterialer og integrerte kunstverk i det arkitektoniske uttrykk.

Viksjø utviklet en egen naturbetong med synlig stein hentet fra norske elver som ble benyttet til fasaden. Betongens komponenter har betydning for vurderingen av miljøkravene i Rammetillatelsen, se nærmere om dette under punkt 4.4.

Bygningen er et unikt arkitektonisk uttrykk i seg selv, men ikke minst sett i sammenheng med Høyblokkas ruvende og geometriske uttrykk, som er i kontrast til Y-blokkas lave uttrykk med buede linjer. Disse elementene inngår som sentrale komponenter i helheten i Regjeringskvartalet.

Både i bygningens interiør og eksteriør er det integrerte kunstverk. De mest kjente er to muraler (kunstverk påført direkte på vegg) utført av Carl Nesjar etter tegninger av Pablo Picasso. I kunsthistorisk sammenheng regnes disse verkene for å være unike. Det er fra Regjeringens side lagt til grunn at muralene skal bevares, se nærmere om det rettslige grunnlaget for dette under punkt 4.5. Det er imidlertid et spørsmål om fjerning av muralene fra den opprinnelige vegg kan betegnes som «bevaring» idet integrasjon nettopp innebærer at det arkitektoniske og det kunstneriske gjensidig forsterker hverandre og er et hele. Ved løsrivelse av muralene vil verkene være dekomponert og med forringet kunstnerisk verdi. Det har vekket internasjonal oppsikt at den norske regjering har valgt å forringe så betydningsfulle kunstneriske verk.

I tillegg til den arkitektoniske og kunstneriske verdi har Y-blokka i samspill med de øvrige bygninger i Regjeringskvartalet en symbolverdi. Arkitekt Viksjø representerte en arkitektonisk retning som var preget av monumentalisme, som ønsket å imøtekomme menneskets grunnleggende behov for symboler. Regjeringskvartalet har blitt oppfattet som et symbol på norsk modernisme og gjenreisningsarkitektur. Bygningenes utforming og materialvalg er et uttrykk for bygningenes funksjon for den utøvende makt i et åpent demokratisk samfunn.



Forut for terrorangrepet 22. juli 2011 var det iverksatt fredningsprosess av Regjeringskvartalet, herunder Y-blokka. Det er et paradoks at staten som en konsekvens av terrorangrepet ønsker å fullføre rivning, når staten forut for denne hendelsen hadde innstilt på vern etter kulturminneloven i verneklasse 1, jf. FADs landsverneplan (se punkt 3.2).

Y-blokka ble påført skader under terrorangrepet, men ikke av så stort omfang at hovedkonstruksjonen eller kunstverkene ble skadet. Terrorangrepet har forankret bygningen ytterligere inn i et historisk perspektiv, idet terroristens mål blant annet var å destruere bygninger som representerte demokrati og åpenhet. Bygningens kulturelle, historiske, arkitektoniske og kunstneriske verdi har ikke blitt redusert som en følge av terrorangrepet. Bygningens symbolverdi har styrket seg, idet den inngår som en del av minnet om 22. juli og tapene denne dagen.

I Statsbygg tidsskrift «Åpent Rom» som er fremlagt som bilag 1 ovenfor, har redaksjonen valgt å sitere fredsprisvinner Wangari Maathai med følgende:

*«Kulturarven er vegviseren mot en ukjent fremtid og referansepunkt til fortiden. Uten slike rettesnorer blir samfunnet svekket og smuldrer opp».*

I det følgende vil det bli gitt en kronologisk gjennomgang av arbeidet med bygningen fra vernesak ble fremmet og frem til i dag, hvor Regjeringen har besluttet rivning av Y-blokka.

### **3.2 Fredningsprosessen**

I Fornyings-, Administrasjons- og Kirkedepartementets (FAD) utkast til landsverneplan i 2010, ble Y-blokka foreslått fredet i verneklasse 1 med hjemmel i kulturminneloven § 22a. Fredningsforslaget gjaldt både bygningens eksteriør og interiør.

#### **Bilag 2: FADs landsverneplan – verneforslag regjeringskvartalet og Victoria terrasse, høringsbrev, datert 25. juni 2010**

I løpet av høringsprosessen var det ingen høringsinstanser som hadde innvendinger mot at vernekriteriene var oppfylt for Y-blokka. Det ble avholdt et koordineringsmøte som behandlet forslaget den 13. desember 2010, hvor det ble fattet vedtak om at Y-blokka skulle ha verneklasse 1.

#### **Bilag 3: Møtereferat av 13. desember 2010 – koordineringsmøte LVP FAD – behandling etter høring av regjeringskvartalet og Victoria terrasse, 08.12.10**

Oversendelse av landsverneplanen lå klar for ekspedisjon til Riksantikvaren for sluttbehandling, slik at de formelle vernevedtakene kunne fattes. I møte 17. juni 2011 med representanter fra FAD, Statsbygg og Riksantikvaren ble det besluttet at landsverneplanen skulle oversendes til Riksantikvaren i august 2011 for ferdigstillelse av vernevedtaket. Dette fremkommer i Riksantikvarens notat til FAD i desember 2011.

#### **Bilag 4: Notat fra Riksantikvaren til FAD – Regjeringskvartalet og Høyblokka – statlig verneplan og verne vurdering, datert 22. desember 2011**

Som følge av terrorangrepet 22. juli 2011, ble oversendelsen stilt i bero og Riksantikvaren har per i dag ikke fattet vedtak om fredning av Y-blokka. Dette betyr imidlertid ikke at fredningsprosessen er avsluttet. I henhold til Riksantikvarens statusoversikt av 2018 vedrørende landsverneplaner, fremgår det at landsverneplan for regjeringsbygningene har status «stilt i bero etter 22. juli 2011». Det foreligger således ikke noe formelt vedtak om at fredningsprosessen knyttet til Y-blokka er avsluttet.

#### **Bilag 5: Landsverneplaner – status 25. september 2018**

### 3.3 Skadeomfanget på Y-blokka

Det er ingen offentlige utredninger eller dokumenter som presist beskriver skadeomfanget på Regjeringskvartalet etter terrorangrepet 22. juli, verken når det gjelder Y-blokka, Høyblokka eller andre bygninger. Skadene er beskrevet i generelle termer. Verken bygningens hovedkonstruksjonen eller eksteriør er skadet under terrorangrepet. Det ligger derfor til rette for at Y-blokka kan rehabiliteres på samme måte som Høyblokka.

Fra Riksantikvarens utredning 10. oktober 2013 i forbindelse med konseptvalgutredning om gjenreisning av Regjeringskvartalet (se bilag 8 under) fremgår det at:

*«I Y-blokka er det mindre skader, og den opprinnelige planløsningen er tilnærmet intakt.»*

Det er ikke omtvistet at rehabilitering er en mulig løsning.

### 3.4 Arbeidet med gjenreisning av Regjeringskvartalet

I januar 2012 besluttet Regjeringen at departementene skulle ligge samlet ved Regjeringskvartalet.

#### **Bilag 6: Regjeringskvartalets framtid, pressemelding datert 26. januar 2012**

FAD ga Metier AS, LPO arkitekter AS og OPAK AS i oppdrag å utarbeide en konseptvalgutredning (KVU) for alternative måter å gjenreise Regjeringskvartalet. Av mandatet til KVUen følger det at:

*«KVU-en skal utarbeides som en totalleveranse i overensstemmelse med Finansdepartementets ordning for kvalitetssikring av store statlige investeringer.»*

KVUen ble oversendt FAD 28. juni 2013. Ring 1 ble vurdert å utgjøre en sikkerhetsmessig utfordring, og det ble derfor anbefalt å rive Y-blokka som er fundamentert over veitunnelen. Det ble imidlertid understreket at bevaring av bygningen var teknisk mulig dersom Regjeringen ønsket dette. Videre ble det anbefalt å samlokalisere regjeringsfunksjonene, i tråd Regjeringens beslutning av 2012.

#### **Bilag 7: Konseptvalgutredning for fremtidig regjeringskvartal, utarbeidet av OPAK, Metier og LPO, datert 27. juni 2013**

Det vises særlig til KVUens punkt 6.14 Beskrivelse av anbefalt konsept på side 140, hvor det anbefales at flere bygninger saneres, herunder Y-blokk og H-blokk. Denne anbefalingen har vært førende for rivning av Y-blokka, men anbefalingen om at Høyblokka skulle rives har ikke blitt fulgt opp.

Regjeringen bestilte en utredning fra Riksantikvaren for å utrede verneverdien av Høyblokka og Y-blokka. Dette var fordi KVUen var mangelfull når det gjaldt utredning av verneverdier. Riksantikvaren ble også bedt om å vurdere ny bruk av de samme bygningene. Utredningen anbefalte bevaring av Høyblokka og Y-blokka. Anbefalingen ble begrunnet i blant annet de kulturhistoriske, arkitektoniske og kunstneriske verdier som Y-blokka representerer, mulighetene for ny bruk, samfunnsøkonomiske interesser og miljøhensyn.

#### **Bilag 8: Regjeringskvartalet – Riksantikvarens utredning om verneverdi og ny bruk, datert 10. oktober 2013**

Riksantikvaren skrev i sin utredning at ny bruk var fullt mulig ettersom bygningen kunne benyttes som sikre, velfungerende, representative, arealeffektive og moderne kontorlokaler. Videre la Riksantikvaren til grunn at det var sannsynlig at bevaring av Y-blokka er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Angående



miljøaspektet, skrev Riksantikvaren at klimagassutslippene vil være mindre ved bevaring enn ved rivning og nybygging, og at rehabilitering vil innebære mindre forbruk av ressurser og mindre avfall.

Riksantikvaren vurderte også sikkerheten ved å bevare Y-blokka, ettersom sikkerhetsaspektet hadde vært en innvending for bevaring. Det hitsettes fra utredningen:

*«For Y-blokka heter det i KVUen at "Ved bevaring av Y-blokka må det i tillegg gjennomføres sikkerhetstiltak på grunn av beliggenheten over Ring 1. Dette anses som en ulempe, sammenlignet med de andre bygningene". I pressekonferansen som FAD holdt i forbindelse med presentasjonen av utredningene ble det stilt spørsmål om det er mulig å sikre Vaterlandstunnelen i det tunneløpet den går i dag. KVUens leder Svein Olaussen bekreftet at dette var mulig ved å legge et lokk i 1. etasje på Y-blokka. Den negative konsekvensen av dette vil være at man mister noe kontorareal. Et annet alternativ er å vurdere en bruk som ikke vil kreve så omfattende sikkerhet som de øvrige arealene i regjeringskvartalet. En fredning vil ikke være i veien for å etablere tilfredsstillende sikkerhet i fasadene.»*

Fra Regjeringens side ble det bestilt en ekstern kvalitetssikring (KS1) av KVUen i februar 2014. I KS1 ble det lagt til grunn at bevaring av Høyblokka og Y-blokka er mulig. Kvalitetssikringen er imidlertid ikke normativ i forhold til verneverdier, men er en samfunnsøkonomisk vurdering basert på en lønnsomhetsvurdering.

**Bilag 9: Fremtidig regjeringskvartal – Kvalitetssikring av beslutningsunderlag for konseptvalg (KS1), utarbeidet av Dovre Group og Transportøkonomisk institutt, datert 17. februar 2014**

Det ble avholdt et høringsmøte i Kommunaldepartementet den 18. mars 2014 om nytt regjeringskvartal. Ulike fagmiljøer, næringsdrivende og andre ble invitert til å gi synspunkter på utredningene som ble lagt frem og hvilke hensyn som skulle vektlegges når Regjeringen skulle fatte beslutninger.

Regjeringen besluttet 25. mai 2014 at Y-blokka skulle rives og at Høyblokka skulle bevares. Regjeringen forutsatte at Y-blokkas kunstverk skulle ivaretas, uten at det ble fremlagt noen konkret plan om hvordan kunstverkene skulle sikres.

**Bilag 10: Faktaark fra KMD – Regjeringens beslutning om fremtidig regjeringskvartal, datert 25. mai 2014**

Statsbygg fikk i juni 2014 i oppdrag å utforme en statlig reguleringsplan. Forslaget ble sendt på høring og til offentlig ettersyn i perioden sommer/høst 2016.

Det kom inn 180 innspill til forslaget, hvorav 150 handlet om bevaring av Y-blokka. Riksantikvaren fremmet forslag om å gjøre Y-blokka om til en C-blokk, hvor bare den nordlige fløyen over Ring 1 skulle rives. Bystyret i Oslo støttet hovedgrepet i forslaget og aksepterte rivning av hele Y-blokka.

Den 10. februar 2017 fattet KMD vedtak om statlig reguleringsplan for nytt regjeringskvartal. I vedtaket anfører departementet at motstand mot rivning av Y-blokka har stått sentralt i høringsuttalelsene. Det konkluderes imidlertid med at planleggingen av det nye regjeringskvartalet har vært gjennom en omfattende prosess, men departementet opprettholder likevel å vedta den statlige reguleringsplanen som blant annet innebærer rivning av Y-blokka.

Departementet fattet med dette et formelt vedtak om rivning av Y-blokka. Dette er imidlertid en stadfestelse av det reelle vedtaket som ble besluttet av Regjeringen 25. mai 2014. Dette synspunktet understrekes ytterligere av følgende uttalelse i vedtaket:

*«En rekke av høringsinnspillene tar opp forhold som er avklart gjennom tidligere beslutninger i regjeringen, og som har vært premisser for utforming av planforslaget. Dette gjelder blant annet valget av Konsept øst, beslutningen om å samlokalisere departementene unntatt Forsvarsdepartementet, og bevaring og rivning av eksisterende bygg i regjeringskvartalet, herunder Y-blokken. Dette er beslutninger som ligger fast, og som det ikke er aktuelt å ta opp til ny vurdering gjennom behandlingen av reguleringsplanen.»*

**Bilag 11: Vedtak av statlig reguleringsplan for nytt regjeringskvartal, datert 10. februar 2017**

Regjeringen la deretter frem stortingsmelding om nytt regjeringskvartal i april 2019. Stortinget behandlet meldingen i juni samme år. Stortinget ga sin tilslutning til Reguleringsplanen slik den var fremlagt i stortingsmeldingen.

Saksøkerne er av den oppfatning at Stortinget ikke ble forelagt all nødvendig informasjon for å ha fullstendig vurderingsgrunnlag for å gi tilslutning til hvordan Regjeringskvartalet skal gjenoppbygges.

I Stortingsmeldingen er det ikke nevnt i det hele tatt at Y-blokka var oppført på landsverneplanen og vurdert som verneverdig av alle fagmyndigheter og andre instanser. Y-blokkas verdi som kulturminne og symbolbygg er overhodet ikke berørt.

I Stortingsmeldingen er det ikke redegjort for de rettsgrunnlag, herunder internasjonal konvensjoner som måtte sette skranker for Regjeringens handlingsrom med hensyn til vedtak om rivning. Et sentralt rettsgrunnlag er således ikke kommunisert til Stortinget.

Endelig har Stortingsmeldingen kun gitt uttrykk for klimamål i meget generelle termer. Det hevdes at de miljømessige rammer man nå arbeider ut i fra, er i strid selv med de generelle målsettingene som ble presentert for Stortinget. Se nærmere om dette momentet under punkt 4.4.

**Bilag 12: Meld. St. 21 (2018-2019) av 10. april 2019**

**Bilag 13: Innst. 382 S (2018-2019) av 7. juni 2019**

I henhold til Reguleringsplanen søkte NOA som ansvarlig søker om rammetillatelse til rivning av Y-blokka og fikk innvilget dette av PBE i vedtak av 5. juli 2019.

**Bilag 14: Nytt regjeringskvartal; Rivesøknad Y-blokken, datert 20. desember 2018**

**Bilag 15: Rammetillatelse til rivning av Y-blokka, datert 5. juli 2019**

Kommunen anførte i sitt vedtak at rivning av Y-blokka uten å vurdere alternative bevaringsløsninger ville være et historisk feilgrep. Kommunen forholdt seg imidlertid til den plikt de hadde etter loven til å innvilge søknaden. Tillatelsens konsekvens ble blant annet rivning av Y-blokka og gjenreisning av nye bygg i henhold til vinnerutkastet fra Team Urbis.

### 3.5 Klageprosessene

NAL, Oslo Arkitektforening og Fortidsminneforeningen påklaget kommunens vedtak til Fylkesmannen i Oslo og Viken den 15. august 2019. Flere andre aktører klaget også. Klagen førte ikke frem og kommunens rivningsvedtak ble stadfestet ved Fylkesmannens vedtak av 11. november 2019.

**Bilag 16: Klage på vedtak om rammetillatelse for rivning av Y-blokka, fra NAL og Oslo Arkitektforening, datert 15. august 2019**



**Bilag 17: Klage på vedtak om rivning av Y-blokka og anmodning om utsatt iverksetting, fra Fortidsminneforeningen, datert 15. august 2019**

**Bilag 18: Vedtak i klagesak – Akersgata 44 – tillatelse til rivning av Y-blokka, datert 11. november 2019**

Fylkesmannen går langt i å beklage rivningsvedtaket:

*«Til tross for at det nå foreligger et juridisk endelig vedtak som tillater rivning, vil fylkesmannen sterkt beklage om man nå går videre med en rask og uopprettelig gjennomføring av vedtaket uten at departementet / regjeringen foretar en ny vurdering av de tunge innvendingene som er kommet mot rivning.»*

Fylkesmannens vedtak i klagesaken ble begjært omgjort av Fortidsminneforeningen, Oslo Arkitektforening og NAL ved advokat Helge Skogseth Berg den 15. november 2019. Samtidig ble det bedt om utsatt iverksetting av Fylkesmannens vedtak frem til departementet hadde behandlet klagen. KMD avsto kravet om utsatt iverksetting ved brev 29. november 2019 og tok ikke til følge anmodningen ved avgjørelse 19. desember 2019.

**Bilag 19: Begjæring om omgjøring av Fylkesmannen i Oslo og Viken sitt vedtak i klagesak om rivning av Y-blokka, datert 15. november 2019**

**Bilag 20: Tilbakemelding på anmodning om utsatt iverksettelse av Fylkesmannens vedtak av 11. november 2019 – Akersgaten 44 (Y-blokken) datert 29. november 2019**

**Bilag 21: Svar på anmodning om omgjøring av Fylkesmannens vedtak av 11. november 2019 – Rammetillatelse for rivning av Akersgaten 44 (Y-blokken), datert 19. desember 2019**

I mellomtiden sendte NOA inn søknad om igangsettingstillatelse for rivning av Y-blokka. PBE godkjente søknaden 13. desember 2019.

**Bilag 22: Søknad om igangsettingstillatelse, datert 20. november 2019**

**Bilag 23: Igangsettingstillatelse – rivning av Y-blokka, datert 13. desember 2019**

Primo januar 2020 ble det sendt klage på igangsettingstillatelsen fra flere aktører, blant annet NAL, Oslo Arkitektforening, Fortidsminneforeningen og Støtteaksjon for å bevare Y-blokka. I klagen ble det også anmodet om utsatt iverksettelse av igangsettingstillatelsen, noe som ble innvilget av PBE 10. januar 2020 inntil klagen på igangsettingstillatelsen ble avgjort. Fylkesmannen i Oslo og Viken stadfestet kommunens vedtak 21. februar 2020 og klagen på igangsettingstillatelsen førte dermed ikke frem.

**Bilag 24: Klage på vedtak om Igangsettingstillatelse – rivning av Y-blokka, fra advokatfirma Lynx ved advokat Helge Skogseth Berg, datert 6. januar 2020**

**Bilag 25: Vedtak i klagesak – Akersgata 44 – Igangsettingstillatelse rivning av Y-blokka, datert 21. februar 2020**

De samme klagerne fremmet klage til Sivilombudsmannen over Fylkesmannens vedtak og over KMDs saksbehandling ved begjæringen om omgjøring. Sivilombudsmannen fant ikke tilstrekkelig grunn til å behandle klagen, blant annet fordi sivilombudsmannens arbeidsområde ikke omfatter «forhold som Stortinget har tatt standpunkt til», jf. sivilombudsmannsloven § 4 annet ledd bokstav a.



**Bilag 26: Klage på Fylkesmannens vedtak i klagesak om rivning av Y-blokka og klage på KMDs saksbehandling ved behandling av anmodning om omgjøring, datert 7. januar 2020**

**Bilag 27: Rammetillatelse for rivning av Y-blokka, fra Sivilombudsmannen, datert 29. januar 2020**

Den 17. februar 2020 ble det på nytt sendt begjæring om utsatt iverksettelse av rivning av Y-blokka. Begjæringen ble begrunnet med at NAL og Fortidsminneforeningen aktet å gå til søksmål om Reguleringsplanen og den påfølgende Rammetillatelsens gyldighet. Fylkesmannen tok ikke stilling til begjæringen og oversendte den til KMD med den begrunnelse at KMD er «motpart i et eventuelt søksmål». KMD avviste begjæringen om utsatt iverksetting.

**Bilag 28: Begjæring om utsatt iverksettelse av Fylkesmannens vedtak i klagesak om rivning av Y-blokka og begjæring om fortsatt utsatt iverksettelse av klagesak vedrørende igangsettingstillatelse, datert 17. februar 2020**

**Bilag 29: Svar på anmodning om utsatt iverksetting, datert 26. februar 2020**

KMDs avslag på begjæringen ble klaget inn for Sivilombudsmannen den 28. februar 2020. Sivilombudsmannen har så langt ikke tatt stilling til klagen.

**Bilag 30: Klage over KMDs avgjørelse om avslag på anmodning om utsatt iverksetting – rivning av Y-blokka, fra Advokatfirma DLA Piper, datert 28. februar 2020**

I mars 2020 ble det for Riksantikvaren begjært midlertidig fredning av Y-blokka.

**Bilag 31: Begjæring om midlertidig fredning – Y-blokka, fra Advokatfirma DLA Piper, datert 3. mars 2020**

Rivning av Y-blokka har foreløpig ikke blitt igangsatt. Statsbygg er imidlertid i ferd med å inngjerde området som en forberedelse til det videre arbeidet med rivning.

#### **4. REGULERINGSPLANENS UGYLDIGHET**

##### **4.1 Innledning**

Saksøkerne mener at Reguleringsplanen og derfor også Rammetillatelsen er ugyldige vedtak. Reguleringsplanen er ugyldig som følge av rettsanvendelsesfeil og saksbehandlingsfeil. De samme feilene smitter over på Rammetillatelsen, som dermed også blir ugyldig.

##### **4.2 Y-blokka og landsverneplanen**

Den 1. oktober 2006 trådte det i kraft en kongelig resolusjon (**Resolusjonen**) om forvaltning av statlige kulturhistoriske eiendommer. Hensynet var å verne eiendommer som utgjør en viktig del av Norges felles kulturarv, gjennom utarbeidelse av sektorvise landsverneplaner, jf. Resolusjonen punkt 1.

Resolusjonen definerer landsverneplan slik:

*«Med landsverneplan meiner ein et overordna dokument som framstiller kulturhistoriske eigedomar i ein sektor, slik desse er kartlagt og utvald av sektoren/eigedomsforvaltaren i samråd med Riksantikvaren.»*

Fagdepartementene er ansvarlig for å utarbeide landsverneplaner for statlige kulturhistoriske eiendommer i sin sektor, jf. Resolusjonen punkt 4. Planene skal blant annet gi grunnlag for fredning i medhold av kulturminneloven. I veiledningen til Resolusjonen fremgår det at:

*«Kvart enkelt fagdepartement er ansvarleg for at dei overordna føresegnene for forvaltning av statens kulturhistoriske eigedommar vert følgde opp.»*

Staten har derfor i henhold til Resolusjonen en handlingsplikt til å følge opp kulturhistoriske eiendommer som skal vernes.

Som nevnt ovenfor utarbeidet FAD en landsverneplan der Y-blokka fikk verneklasse 1. Av møtereferatet fra koordineringsmøtet følger det at:

*«I høringen fremkommer ønske om å konkretisere interiørfredningen til utvalgte soner. Bygningen er meget gjennomført, og k-møtet vurderer det gunstigere/ smidigere for både forvaltere og brukere med et gjennomgående vern hvor ingen soner unndras mulighet for tilpasninger. Vedtak: Ingen endring; vkl. 1 eksteriør og interiør.»*

Statsbygg utarbeidet et særtrykk av de vurderingene som forelå for verneforslaget og oversendte dette til FAD i juni 2012. Som formål og begrunnelse for vern av Y-blokka følger det av særtrykket at:

*«Formål: Formålet er å bevare Y-blokken med sin særegne skulpturelle utforming, bygningens opprinnelige arkitektur og integrerte kunst. Videre er det et formål å sikre den som en essensiell del av komposisjonen bygningen danner sammen med Høyblokken samt som et verdifullt eksempel på et representativt kontorbygg fra denne tidsepoken.*

*Begrunnelse: Y-blokken har høy arkitektonisk og arkitekturhistorisk verdi og danner sammen med Høyblokken et verdifullt bygningsmiljø. Y-blokkens buete form er avgjørende for romdannelsen rundt høyblokken. Den integrerte kunsten og utstrakt bruk av sandblåst betong, både eksteriørt og interiørt, er en viktig del av bygningen.*

*Omfang: Eksteriør, inkludert taket, og interiør.*

*Vernekategori: Verneklasse 1, fredning»*

Proessen for eiendommer i denne verneklassen er videre at Riksantikvaren fatter vedtak om fredning med hjemmel i kulturminneloven. Landsverneplanen skulle sendes Riksantikvaren for sluttbehandling i august 2011. Grunnet terrorangrepet 22. juli ble imidlertid oversendelsen satt på vent og verningsprosessen av Y-blokka er per i dag stilt i bero.

Det er ingen tvil om at Y-blokka er en statlig kulturhistorisk eiendom. Verneverdien er ikke svekket etter terrorangrepet. Det eneste som gjenstår for at bygningen skal stå som vernet er et formelt vedtak fra Riksantikvaren, der Y-blokka blir fredet i forskrift om fredning av statens kulturhistoriske eiendommer.

Fagvurderingene har hele veien gått i samme retning, Y-blokka har høy arkitektonisk, kunstnerisk og historisk verdi. Ved at oversendelsen til Riksantikvaren har blitt satt på vent, har staten forsømt sin handlingsplikt etter Resolusjonen.

#### **4.3 Reguleringsplanen er i strid med plan- og bygningsloven, samt internasjonale konvensjoner**

##### 4.3.1 Innledning



Saken reiser spørsmål om staten har rettslig adgang til å rive Y blokka på grunn av bygningens unike historiske og kulturelle verdi.

Det anføres at Y-blokka har en verneverdi som ble fastsatt i 2010 og at verneverdien består i dag. Verneverdien består i dag og har blitt ytterligere forsterket som symbol etter terrorangrepet.

I det følgende vil det bli påvist at rivning er i strid med rettslige forpliktelser, herunder internasjonale konvensjoner.

#### 4.3.2 Plan- og bygningsloven § 3-1 fjerde ledd

Plan- og bygningsloven § 3-1 angir en rekke rammer for plan – og bygningsarbeidet. Bestemmelsens fjerde ledd lyder slik:

*«Planer skal bidra til å gjennomføre internasjonale konvensjoner og avtaler innenfor lovens virkeområde.»*

Det nærmere innhold i denne bestemmelsen er i liten grad utviklet i rettspraksis. Det antas at plan- og bygningsloven i det minste er en sperre mot å iverksette planer som er i direkte motstrid til konvensjonsforpliktelser Norge har påtatt seg. Hensynet bak bestemmelsen er å markere at Norge har internasjonale forpliktelser og at disse forpliktelsene må ivaretas gjennom praktiseringen av loven, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 181. Forarbeidene fastslår videre at de internasjonale reglene vil kunne ha betydning for hva som gyldig kan vedtas med hjemmel i loven og for tolkning av loven. Det betyr at internasjonale konvensjoner kan være en reell skranke for planmyndigheten, uavhengig av om konvensjonen selv er inkorporert som norsk lov.

#### 4.3.3 ØSK artikkel 15

Det følger av ØSK artikkel 15 at:

*«1. Konvensjonspartene anerkjenner retten for enhver til:*

*a) Å delta i det kulturelle liv;*

*b) Å nyte fordelene av vitenskapens fremskritt og anvendelsen av disse;*

*c) Å nyte godt av beskyttelsen av de åndelige og materielle interesser som har sitt utspring i en vitenskapelig, litterær eller økonomisk produksjon som han er opphavsmann til.*

*2. De tiltak som skal iverksettes av konvensjonspartene for å oppnå den fulle virkeliggjørelse av denne rettighet, skal omfatte slike tiltak som er nødvendige for vitenskapens og kulturens bevaring, utvikling og utbredelse.*

*3. Konvensjonspartene forplikter seg til å respektere den frihet som er uunnværlig for vitenskapelig forskning og skapende virksomhet.*

*4. Konvensjonspartene erkjenner de fordeler som følger av at de internasjonale forbindelser og det internasjonale samarbeid på det vitenskapelige og kulturelle område støttes og videreføres.»*

Konvensjonen ble ratifisert av Norge i 1972 og inntatt i menneskerettighetsloven i 1999. Konvensjonen har trinnhøyde som norsk lov og andre lover skal tolkes i samsvar med konvensjonen.

Når det skal fastslås hva som ligger av forpliktelser for staten å sørge for at enhver kan «(...)delta i det kulturelle liv (...)» må artikkel 15 tolkes i kontekst.

#### 4.3.4 Kontekstuell tolkning, rettskildebildet i sin helhet

FNs Verdenserklæring av 1948 beskriver de grunnleggende menneskerettigheter, herunder de kulturelle rettigheter. Artikkel 27 lyder:

*Artikkel 27.*

*1. Enhver har rett til fritt å delta i samfunnets kulturelle liv, til å nyte kunst og til å få del i den vitenskapelige fremgang og dens goder.*

*2. Enhver har rett til beskyttelse av de åndelige og materielle interesser som er et resultat av ethvert vitenskapelig, litterært eller kunstnerisk verk som han har skapt.*

Da ØSK trådte i kraft i 1976 bygget den direkte på Verdenserklæringen artikkel 27. Det må derfor legges til grunn at Verdenserklæringens mer detaljerte bestemmelser må inngå i forståelsen av det sentrale innhold i ØSK art 15; «(...) *enhvers rett til å delta i det kulturelle liv*».

Sentralt ved tolkningen av ØSK er imidlertid de kommentarer som er utarbeidet til konvensjonen. Komiteen for ØSK vedtok i 2009 «General Comment No 21» om enhvers rett til å ta del i kulturliv, basert på ØSK artikkel 15. General Comments er en rettskilde for hvordan konvensjonen er å forstå. Etter komiteens syn har staten både en plikt til å avstå fra å hindre utøvelse av kulturelle aktiviteter, samt en plikt til å sikre forutsetninger for slik utøvelse. Komiteen legger til grunn en vid definisjon av begrepene kultur og kulturliv:

*«In the Committee's view, culture is a broad, inclusive concept encompassing all manifestations of human existence. The expression «cultural life» is an explicit reference to culture as a living process, historical, dynamic and evolving, with a past, a present and a future.»*

Basert på den vide definisjonen og hva som naturlig kan utledes av ordlyden må det kunne legges til grunn at vern av kulturarv og kulturminner faller inn under bestemmelsen.

Videre skriver komiteen om brudd på konvensjonen i punkt 63:

*«Violations of article 15, paragraph 1 (a), also occur through the omission or failure of a State party to take the necessary measures to comply with its legal obligations under this provision. Violations through omission include the failure to take appropriate steps to achieve the full realization of the right of everyone to take part in cultural life, and the failure to enforce relevant laws or to provide administrative, judicial or other appropriate remedies to enable people to exercise in full the right to take part in cultural life.»*

Ved tolking av det nærmere innhold etter ØSK artikkel 15 må man se hen til Faro-konvensjonen av 27. oktober 2005 (Europarådets rammekonvensjon om kulturarvens verdi for samfunnet). Konvensjonen er undertegnet og ratifisert av Norge. Artikkel 1 har en direkte henvisning til Verdenserklæringens bestemmelser om kulturarv. Artikkel 1 og 2 lyder:

*«Artikkel 1 Konvensjonens formål*

*Partene i denne konvensjon er enige om å:*

- a. erkjenne at rettigheter knyttet til kulturarv er en iboende del av retten til å delta i kulturlivet, som fastsatt i Verdenserklæringen om menneskerettigheter,*
- b. erkjenne et individuelt og kollektivt ansvar for kulturarven,*
- c. framheve at vern av kulturarven og en bærekraftig bruk av den har som mål å skape menneskelig utvikling og livskvalitet,*



d. treffe de nødvendige tiltak med henblikk på å anvende bestemmelsene i denne konvensjon om:

- kulturarvens rolle ved byggingen av et fredelig og demokratisk samfunn, og i forbindelse med prosessene for en bærekraftig utvikling og arbeidet for å fremme kulturelt mangfold,
- større samvirkning mellom kompetanse hos berørte offentlige, institusjonelle og private aktører.

#### Artikkel 2 Definisjoner

I denne konvensjon menes med:

- a. kulturarv, en gruppe av ressurser som er nedarvet fra tidligere tider, og som, uavhengig av eierskap, identifiseres av mennesker som en gjenspeiling av og et uttrykk for deres verdier, tro, kunnskaper og tradisjoner i stadig utvikling. Den omfatter alle forhold ved miljøet som er et resultat av samhandlingen mellom mennesker og steder gjennom tid,
- b. kulturarvfellesskap, et fellesskap bestående av mennesker som verdsetter spesifike sider av kulturarven, som de ønsker å holde ved like og videreføre til framtidige generasjoner, innenfor rammen av offentlig aktivitet.»

Av Faro-konvensjonens innledning (preamble) fremgår det at Verdenserklæringen er garantert i ØSK.

Poenget med denne gjennomgangen er å påvise at det nærmere innhold i ØSK artikkel 15 ikke kan leses isolert fra de øvrige konvensjoner som den er direkte knyttet til. Lest isolert fremstår ØSK artikkel 15 som en faneerklæring hvor det fastslås at alle har en likestilt rett til å delta i det kulturelle liv. Etter ordlyden er statens forpliktelser fastsatt til å «(...) omfatte slike tiltak som er nødvendig for å bevare, utvikle og utbre vitenskap og kultur».

Forståelsen av hva ØSK artikkel 15 konkret innebærer som norsk lov, må utfylles av det som følger av Verdenserklæringen og Faro-konvensjonen. Det innebærer for det første at statens plikt blant annet til å bevare kultur for å sikre den enkeltes rett til å delta i det kulturelle liv, er rangert meget høyt som en grunnleggende menneskerettighet.

I tillegg kommer regionale instrumenter som Europarådets Konvensjon om vern av Europas faste kulturminner av 3. oktober 1985, benevnt som Granada-konvensjonen. Konvensjonen er undertegnet og ratifisert av Norge. I konvensjonens preamble er det blant annet gitt uttrykk for følgende:

*«(...) som erkjenner at faste kulturminner er uerstattelig uttrykk for den rike mangfoldigheten i Europas kulturarv, at den er et uvurderlig vitnesbyrd om vår fortid og en felles kulturarv for alle europeere».*

Konvensjonen tilnærmer seg betydningen og verdien av kulturarv på samme måte som Verdenserklæringen og opphøyer kulturarven som et sentralt element for sivilisasjon.

Granada-konvensjonen artikkel 3 pålegger statene å gjennomføre lovbestemte tiltak for arkitekturvern og artikkel 4 pålegger statene (blant annet) vedlikehold av bygninger som allerede er vernet. Videre pålegger konvensjonen at partene har en integrert bevaringspolitikk, jf. artikkel 10.

Videre er disse rettighetene forsterket ved plan- og bygningsloven § 3-1, ved at loven setter skranker for planer som vil være i motstrid med konvensjonsforpliktelser.

ØSK gir imidlertid ikke anvisning på hvilke *konkrete* tiltak staten er forpliktet til å iverksette.

Som FN-konvensjon er ØSK en global konvensjon. NOU 2002:1: «Fortid former framtid - Utdfordringer i en ny kulturminnepolitikk» fremstiller det globale kulturminnesamarbeidet slik:

*«Samarbeidet om kulturarven på det globale plan skjer i hovedsak innenfor UNESCO, som er FNs organisasjon for utdanning, vitenskap og kultur. UNESCO er den eneste organisasjon som har kultur i sitt mandat. UNESCOs kulturprogram setter blant annet sikring og revitalisering av menneskehetens kulturarv i fokus, og viktigst i denne sammenheng er det å ta vare på verdens kulturarv. Arbeidet er forankret i konvensjonen om vern av verdens kultur- og naturarv og omfatter kulturminner, naturlandskap og naturområder som har så betydning at tapet av dem vil være uerstattelig for menneskeheten som helhet.»*

I UNESCOs konvensjon om vern av verdens kultur- og naturarv (Verdensarvkonvensjonen) pålegges signatarstatene noen generelle forpliktelser, se blant annet Artikkel 5 d):

*«å treffe hensiktsmessige juridisk, vitenskapelige, tekniske, administrative og økonomiske tiltak som er nødvendige for å påvise, verne, bevare, formidle og rehabilitere denne kultur og naturarv.»*

Bestemmelsen må forstås slik at staten er forpliktet til å etablere de ressurser som er nødvendig for å sikre et effektivt vern. Verdensarvkonvensjonens sentrale oppgave er imidlertid å identifisere kulturminner som vil være uerstattelige for menneskeheten om de går tapt. Konvensjonen har en egen komité som utarbeider verdensarvliste, jf. konvensjonen artikkel 11 hvor fremgangsmåten er beskrevet. Det fremkommer imidlertid av konvensjonen artikkel 12 at verdensarvlisten ikke er uttømmende:

*«Det faktum at et kultur- eller naturgode ikke er tatt med i noen av listene som nevnt i artikkel 11 nr. 2 og 4, skal på ingen måte oppfattes slik at det ikke har framstående universell verdi for andre formål enn dem som framgår av å være oppført på listen.»*

Verdensarvkonvensjonen lest som helhet må forstås slik at det er konvensjonsstatene som har primærkompetanse til å identifisere, sikre og verne kulturminner og naturarv. Verdensarvkomiteen har kompetanse til å definere noen objekter som har en slik universell verdi at tapet av dem vil være uerstattelige for menneskeheten. Norge har som kjent bergkunsten i Alta, Urnes stavkirke, Bryggen i Bergen, Struves meridianbue og Røros bergstad på verdensarvlisten. Disse objektene må antas å ha hatt verdensarvverdi også *forut* for registreringen som verdensarv. Det må derfor legges til grunn at det til enhver tid eksisterer objekter av en slik karakter at de i fremtiden kan bli opphøyet til verdensarvstatus. Verdensarvkonvensjonen artikkel 12 presiserer at kulturgoder som ikke er inntatt på listen kan ha «outstanding universal value».

ICOMOS (International Council on Monuments and Sites) er blant annet et rådgivende organ til UNESCO. Organisasjonen består av over 110 nasjonale komiteer og har et hovedsete i Paris. ICOMOS er en betydelig bidragsyter til generelt globalt vern av viktige objekter og til å identifisere kandidater til verdensarvlisten. ICOMOS har engasjert seg til fordel for bevaring av Y-blokka, slik som det fremkommer av følgende brev adressert til norske myndigheter:

**Bilag 32: Brev fra ICOMOS, Akersgata 44 – Demolition of the Y-Block, datert 17. januar 2019**

**Bilag 33: Brev fra ICOMOS Norge, Innspill i anledning rivesøknad for Y-blokka, datert 28. januar 2019**

**Bilag 34: Brev fra ICOMOS, Akersgata 44 – Demolition of the Y-Block, datert 18. juli 2019**

ICOMOS vedtok i 2016 å publisere en internasjonal Heritage Alert angående de forestående planene om å rive Y-blokka. Organisasjonen påpekte at rivning kan innebære «a loss of international heritage». Det følger av dette at ICOMOS rangerer Y-blokkas kulturelle verdi svært høyt. Organisasjonen kan imidlertid ikke nominere bygningen til verdensarvlisten uten medvirkning fra den norske stat.



Situasjonen illustrerer at objekter på ulovfestet grunnlag kan anses å tilhøre verdensarven uten at objektet er klassifisert av UNESCO.

Y-blokka har en betydelig nasjonal verdi slik som er beskrevet innledningsvis i denne stevningen. ICOMOS sin intervensjon i denne saken viser at bygningen i tillegg har en internasjonal verdi og kan mulig kvalifisere til verdensarvstatus.

For å oppsummere rettskildebildet så er det slik at plan- og bygningsloven pålegger planmyndigheten å hensynta internasjonale konvensjoner i det konkrete planarbeidet. Videre er det gitt en oversikt over de mest sentrale konvensjoner som Norge er bundet av. Det hevdes at Verdenserklæringen og Faro-konvensjonen er så sterkt knyttet til ØSK artikkel 15 at de må inngå i fortolkningen av bestemmelsen. Videre at Granada-konvensjonen hviler på de samme prinsipper som de globale instrumentene. Konvensjonsbildet må leses i sammenheng.

#### 4.3.5 Y-blokkas egenverdi sett fra nasjonale og internasjonale fagmyndigheter

Når det gjelder spørsmålet om Y-blokka er underlagt et konvensjonsmessig vern mot rivning, må det foretas en vurdering av bygningens egenverdi fra historisk, arkitektonisk og kunstnerisk perspektiv. Det vil ha stor betydning hvordan slike vurderinger har kommet til uttrykk fra nasjonale og internasjonale fagmyndigheter.

Fortidsminneforeningen viser til at Høyblokka og Y-blokka ble planlagt som en helhet og er et hovedverk innen norsk etterkrigsmodernisme. Kombinasjonen av høyblokk og skulpturell lavblokk har internasjonale forbilder, som FN-bygningen i New York og UNESCOs hovedkvarter i Paris. Fortidsminneforeningen mener at Erling Viksjøs arkitektur utmerker seg med en nasjonal tilnærming, der utviklingen av naturbetong med elvegrus og integrert kunst er i særklasse. Bygningene uttrykker det norske sosialdemokratiet og likhetsidealene i etterkrigstiden på en unik måte. Høyblokka og Y-blokka hører sammen, og Y-blokkas ikoniske form og foredlete bruk av naturbetong er en umistelig del av helheten.

Riksantikvaren vurderer Y-blokka som en bygning med stor symbolverdi. Regjeringskvartalet har en over hundre år lang historie som tilholdssted for Regjeringen, og er knyttet til etableringen av Norge som selvstendig nasjon og utviklingen av den norske velferdsstaten etter andre verdenskrig. Riksantikvaren mener at Y-blokka har fått forsterket symbolverdi etter at bygningen ble stående etter terrorangrepet 22. juli 2011. Bygningen er en påminnelse om et nasjonalt traume og et symbol på positive fellesverdier. I tillegg viser Riksantikvaren til at Y-blokka har et av Norges viktigste kunstverk i det offentlige rom, som plasserer bygningen inn i en internasjonal kunst- og kulturhistorie.

Byantikvaren mener at Y-blokka, til sammen med Høyblokka, danner landets viktigste modernistiske bygningskompleks. I tillegg, viser byantikvaren til at den kunstneriske utsmykningen av Y-blokka er verdenskunst.

ICOMOS vurderer Høyblokka og Y-blokka som de viktigste store uttrykkene for etterkrigsmodernisme i Norge innen både arkitektur og malerkunst. Bygningene er Norges viktigste symboler på etterkrigsoptimisme og tro på internasjonalt demokrati, dialog og åpenhet. ICOMOS satt også Y-blokka på sin «Heritage at risk»-liste i 2016, som er en varslingsliste over særlig høye internasjonale kulturminneverdier som er truet av ødeleggelse.

Det vises også til at PBE, ved vurdering av rivningssøknaden, stilte seg bak de kulturminnefaglige vurderingene til Riksantikvaren, ICOMOS, Byantikvaren og Fortidsminneforeningen. Det ble uttalt at å rive Y-blokka uten å vurdere alternative bevaringsløsninger ville være et historisk feilgrep, både i et byplanfaglig og kulturhistorisk perspektiv. PBE uttalte at Y-blokka er et arkitektonisk ikon fra etterkrigstiden og har et av Norges viktigste kunstverk i det offentlige rom.

Regjeringen har tidligere vurdert bygningens verdi som verneverdig i kategori 1. Begrunnelsen fra landsverneplanen er innsatt ovenfor. I etterkant av denne vurderingen er bygningen blitt skadet som følge av et terrorangrep. Det har medført et naturlig behov for gjenoppbygging av Regjeringskvartalet, men det har ikke redusert bygningens verneverdighet. Den faglige begrunnelsen for vern står fortsatt ved lag.

#### 4.3.6 Oppsummering

Det hevdes at Reguleringsplanen er i strid med plan- og bygningsloven § 3-1 fjerde ledd. Rivning av Y-blokka med dens særlige kulturhistoriske verdi vil være i strid med våre internasjonale forpliktelser. Det kan ikke utelukkes at bygningen har en global verdi som «outstanding universal value» og tilhører «international cultural heritage». Reguleringsplanen er derfor ugyldig. Under alle omstendigheter er det en saksbehandlingsfeil at plan- og bygningsloven § 3-1 fjerde ledd og de underliggende konvensjonsforpliktelser ikke er vurdert.

### 4.4 Reguleringsplanen er i strid med rettslige krav til miljøutslipp

#### 4.4.1 Innledning

Reguleringsplanen oppfyller ikke kravene i plan- og bygningsloven som gjelder hensyn til bærekraft, bruk og vern av ressurser. Det vises til at det i en rekke bestemmelser, retningslinjer og andre kilder fastsettes føringer for at hensyn til miljø og utslipp iakttas i forbindelse med vedtakelsen av reguleringsplaner.

#### 4.4.2 Miljøkrav til planleggingen

##### 4.4.2.1 Lovens formålsbestemmelse

Det følger av plan- og bygningslovens formålsbestemmelse § 1-1 at «[l]oven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner». Det oppstilles videre konkrete krav om at planlegging etter loven skal gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.

Formålsbestemmelsen presiseres i plan- og bygningsloven § 3-1 første ledd bokstav g, hvor det stilles krav om at planer etter denne lov skal «ta klimahensyn gjennom reduksjon av klimagassutslipp (...)».

##### 4.4.2.2 Nasjonale forventninger til planleggingen

Det vises videre til at staten vedtar *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*. Disse forventningene skal legges til grunn for all planlegging etter plan- og bygningsloven, jf. § 3-5. Ved vedtakelsen av planen var det Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging datert 12. juni 2015 som var gjeldende. Det vises til følgende fra s. 19 i brevet:

*«Fylkeskommunene og kommunene vektlegger arbeidet med å redusere utslipp av klimagasser, inkludert utslipp fra arealbruksendringer, mer effektiv energibruk og miljøvennlig energiomlegging. Oppdatert kunnskap om forventede klimaendringer og konsekvenser brukes i planleggingen.»*

#### **Bilag 35: Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, datert 12. juni 2015**

Etter ordlyden i sitatet over ser slike nasjonale forventning kun ut til å gjelde for fylkeskommunen og kommunen. Det er imidlertid en forutsetning i loven at staten ved utarbeidelse og vedtakelse av statlig reguleringsplan vil være underlagt de samme regler og hensyn som kommunen ved utarbeidelse og vedtakelse av en kommunal plan, jf. blant annet plan- og bygningsloven. § 6-4.



#### 4.4.2.3 Stortingsmeldingen om nytt regjeringskvartal

Det fremkommer av Meld. St. 21 (2018-2019) kapittel 6 Gode miljøløsninger i nytt regjeringskvartal, at Regjeringen har «(...) ambisiøse miljømål samtidig som de miljøløsningene som velges, skal gi en samfunnsøkonomisk lønnsom, kostnadseffektiv og bærekraftig ressursbruk». Svakheten med meldingen er imidlertid at den ikke adresserer klimaavtrykket ved rivning av Y-blokka. De miljømessige ambisjoner er kun knyttet til byggeprosessen og drift etter at bygget står ferdig.

Dette kan ikke anses som nye krav og hensyn, men heller være en tydeliggjøring og bekreftelse av alminnelig praksis ved statens byggeprosjekter de seneste årene. Miljø- og klimafokuset ved statlige aktiviteter har vært et satsningsområde over lengre tid. Dette kommer for eksempel frem i stortingsmeldingen om Norsk klimapolitikk, Meld. St. 21 (2011-2012) hvor det blant annet står følgende om statens virkemidler for å sikre at miljøhensyn blir ivaretatt:

*«En klima- og miljøansvarlig anskaffelse betyr å ta klima- og miljøhensyn i anskaffelsesprosessen, fra kartlegging av behovet gjennom alternativsvurderinger, valg av løsning eller produkt, bruks-/driftsfasen til avhending/gjenbruk.»*

Dette illustrerer at hensynene som fremgår av stortingsmeldingen for nytt regjeringskvartal på ingen måte innebærer nye eller endrede krav. Disse kravene og hensynene har ligget fast siden før Reguleringsplanen ble vedtatt.

#### 4.4.2.4 Utredningskrav i planprogrammet

Videre fremkommer det følgende av planprogrammet til Reguleringsplanen:

*«Konsekvensutredningen skal redegjøre for virkningen av planforslaget med sikte på å nå et mål om lave klimagassutslipp i et livsløpsperspektiv. Det skal gjennomføres beregninger av klimagassutslipp som viser planforslagets utslippskonsekvenser.»*

Når det gjelder en nærmere fortolkning av hva dette vil innebære, må det stilles samme krav til denne planprosessen som stilles til utbyggere for øvrig.

#### 4.4.3 Staten har ikke tatt tilstrekkelig hensyn til kravene

Det har ikke vært tatt tilstrekkelig hensyn til kravene som er referert ovenfor i forbindelse med utarbeidelsen av planen. Det må særlig stilles krav til at staten følger opp kravene som følger av loven, retningslinjer m.m. ved vedtakelse av arealplan. I planarbeidet må det fremkomme at det er foretatt konkrete utredninger og beregninger knyttet til hvordan de ulike alternativene påvirker miljøet.

Det er bekreftet at klimabudsjettet til Reguleringsplanen ikke inkluderer klimaavtrykk ved rivning.

Saksøkerne støtter seg til konklusjonene som fremkommer i Riksantikvarens utredning om verneverdi og ny bruk, se bilag 8. I rapportens vedlegg 9 er det inntatt rapport fra Rambøll AS med en gjennomgang av ulike tilnærminger til klimaregnskapet. Det konkluderes med at:

*«Riving er ikke med i de klimagassberegningene for nybygg som er foretatt i KVUen. Riving vil imidlertid ha liten betydning for klimagassregnskapet i et 60-årsperspektiv.»*

*Det er relevant å argumentere med at det er viktig å spare utslipp nå, men dette vil ikke styrke rehabiliteringsalternativet nevneverdig da dette alternativet allerede har lavest utslipp gjennom livsløpet.»*

De mest sentrale momenter er at klimagassomkostningene ved rivning ikke er hensyntatt i Reguleringsplanen eller Statsbyggs klimagassregnskap. Dagens miljøkrav innebærer gjenbruk og kildesortering av alle materialer. Det er ikke utredet hvilke utfordringer det vil innebære å destruere Erling Viksjøs armerte naturbetong. Det er også ukjent om denne betongen er tilsatt kjemikaler eller andre stoffer som kan utløse skadelige gasser ved destruksjon. I tillegg er det utfordrende å destruere betong av et så stort volum som det her er snakk om. Bygningen som destruert masse vil utgjøre ca. 20 000 tonn. Det tas forbehold om å føre et sakkyndig vitne for retten som kan redegjøre for den kunnskapen man har om klimagassavtrykk i et tilfelle som dette.

Et annet sentralt poeng er at det i klimagassberegningene ikke er foretatt egne vurderinger av alternativer hvor Regjeringskvartalet samlokaliseres, men Y-blokka bevares. Det er heller ikke foretatt nye vurderinger i lys av det reduserte arealbehovet.

Saksøkerne anfører i lys av dette at det foreligger mangler ved statens skjønnsutøvelse ved vedtakelsen av planen.

#### 4.4.4 Saksbehandlingsfeil

Det hevdes at det foreligger mangler ved utredningen og vurderingen av forholdene som er gjennomgått ovenfor. Det er grunn til å regne med saksbehandlingsfeilen kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41. Det fremstår som åpenbart at en reell vurdering av de miljømessige konsekvenser ved rivning kunne gjøre bevaringsalternativet mer aktuelt.

### 4.5 Reguleringsplanens innhold – vern av kunsten

#### 4.5.1 Innledning

Reguleringsplanen oppstiller ikke vern av kunstverkene i Y-blokka. Ved vedtakelsen av Reguleringsplanen var det et krav at kunsten skulle ivaretas.

I det følgende beskrives hvordan kunsten har et mangelfullt rettslig vern. Det er imidlertid også reist tvil om kunstverkene rent fysisk vil tåle demontering og flytting.

#### **Bilag 36: NIKU oppdragsrapport 166/2016 – Regjeringskvartalets Y-blokk, Oslo: To relieffer av Pablo Picasso og Carl Nesjar i sandblåst betong, datert 24. november 2016**

I sammendraget står det blant annet:

*«NIKUs konklusjon er at kunstverkene etter all sannsynlighet rent teknisk vil tåle å bli flyttet, men at det ikke er mulig å gi noen form for garanti for dette. NIKU er spesielt bekymret for vridninger og varig deformasjon av de slanke og høye veggskivene, og at rystelser og påkjenninger ved flytting fører til at hele eller deler av sementhinnen faller av. Denne bekymringen er størst for «Fiskerne» på grunn av tilstanden, det store formatet og det faktum at veggene er støpt i flere etapper. Rapporten avslutter med vår vurdering av utfordringer og gir anbefalinger for videre planlegging og oppfølging.»*

#### 4.5.2 Planbeskrivelse og vedtak forutsetter vern av kunsten

Det følger av Reguleringsplanens planbeskrivelse med konsekvensutredning av 10. februar 2017 at «[d]e to store kunstverkene i Y-blokken skal tas vare på», jf. side 42. Videre forutsettes det i begrunnelsen for planvedtaket at kunstverkene skal bevares, jf. side 6. Det presiseres videre at det skal foreligge en teknisk plan som angir hvordan den integrerte kunsten skal behandles.



#### 4.5.3 Planen stiller kun krav om dokumentasjon

Reguleringsplanen stiller krav om at en slik teknisk plan skal foreligge ved rammesøknad om rivning, jf. Reguleringsplanen § 3.3.1. Dette er imidlertid kun et dokumentasjonskrav og ikke noe formelt krav til håndteringen av kunstverkene. Det oppstilles videre ingen krav om at innholdet i den tekniske planen skal følges, jf. ordlyden «hvordan den integrerte kunsten i Y-blokken kan tas vare på» [vår understreking]. Det kan dermed ikke hevdes at den tekniske planen oppfyller planforarbeidenes krav til vern av kunsten.

I Reguleringsplanen er det fastsatt egne bestemmelser for bevaring av kulturmiljø, både generelt og for særskilte tiltak, jf. planen § 10.1-10.3. Heller ikke her nevnes Y-blokka eller kunstverkene. Ambisjonen om vern av kunsten kommer ikke til uttrykk i noen av reguleringsbestemmelsene.

#### 4.5.4 Det er en feil ved planens innhold at kunsten ikke er vernet

Reguleringsplanen følger således ikke opp forutsetningene i planbeskrivelsen og vedtaket. Kunsten er ikke underlagt bevaringsbestemmelser slik at kunsten er sikret og ivaretatt gjennom byggeprosessen. Det foreligger således klare mangler mellom planens innhold og de forutsetninger og hensyn som ligger til grunn for vedtaket.

Det kan i denne forbindelse ikke være et relevant argument hvem som er tiltakshaver. Plan- og bygningsloven åpner ikke for at det skal være forskjell på behandling av privat eller statlig tiltakshaver. Den klare hovedregelen må være at Reguleringsplanen ikke skal ta hensyn til hvem som eventuelt blir begunstiget av planen.

Slik planarbeidet nå er utformet vil staten i ytterste konsekvens ha hjemmel til ikke å bare fjerne den integrerte kunsten, men også til å fjerne den fra Regjeringskvartalets miljø eller til å destruere den.

Denne situasjonen har flere rettslige konsekvenser. En konsekvens er at et slikt manglende regelverk til bevaring av Picassos kunst vil være i strid med konvensjonsforpliktelser, jf. punkt 4.3. En ytterligere konsekvens er at planbestemmelsene er i strid med Reguleringsplanens uttrykte formål om vern av bygningens kunstverk. Dette må innebære at utforming av planbestemmelsene lider av en saksbehandlingsfeil som fører til ugyldighet.

### 4.6 Mangelfull konsekvensutredning

#### 4.6.1 Innledning

Saksøkerne anfører at kravene til konsekvensutredning ikke var oppfylt ved vedtakelse av Reguleringsplanen. Dette er en saksbehandlingsfeil som leder til at Reguleringsplanen er ugyldig.

#### 4.6.2 Saksbehandlingsfeil – kravene til konsekvensutredning er ikke oppfylt

Det er Reguleringsplanen, og ikke Regjeringens beslutning av 2014, som kreves kjent ugyldig. Det sentrale dokument er derfor konsekvensutredningen av 10. februar 2017.

Konsekvensutredningen inneholder flere feil og mangler. Det er ikke gjort en konsekvensutredning av null-alternativet, som innebærer en sammenligning av konsekvensene av rivning av Y-blokka og konsekvensene av å la bygningen stå. Ytterligere en feil er at konsekvensutredningen bygger på et premiss om at Y-blokka skal rives og alle resultater i vurderingen er derfor styrt av dette premisset som ble etablert i 2014 ved Regjeringens beslutning av 25. mai. Dette innebærer at premissene for rivningsbeslutningen i 2014 har blitt trukket inn i konsekvensutredningen av 2017. I mellomtiden har det tilkommet flere endringer, herunder et sterkt nedskalert arealbehov for bygningsmassen. Det er

derfor i realiteten ikke foretatt noen konsekvensutredning av disse nye endringene. Heller ikke sikkerhetsspørsmålet er underlagt en fornyet vurdering anno 2017.

En tilsvarende problemstilling var oppe i Rt. 2009 s. 661 (Husebyskogen). Rettsavgjørelsen er kommentert av Tøssebro (red.), Ugyldighet i forvaltningsretten (2019): Virkningen av saksbehandlingsfeil på plan- og bygningsrettens område av Førsteamanuensis Nikolai Winge og dosent Fredrik Holth, s. 266-267:

*«Høyesterett la stor vekt på at det var foretatt utredninger av alternativer til Huseby-tomten, og uttalte følgende:*

*«Det kan ikke tas for gitt at de hensyn og interesser som skal ivaretas gjennom reglene for konsekvensutredning, i en konkret sak ikke også kan ivaretas innenfor rammene av en ordinær planbehandling.»*

*Problemet med denne uttalelsen er at utredningene i Huseby-saken ikke skjedde i en «ordinær planbehandling», men før planprosessen startet. Vi vil hevde at det er en vesentlig forskjell på om en utredning skjer som en integrert del av en planprosess, eller som en egen prosess før det formelle planarbeidet tar til. Utredning som en integrert del av en planprosess er lovgivers intensjon. Rettsreglene stiller blant annet krav til medvirkning og høring fra utenforstående aktører. Når lokaliseringen **de facto** er fastlagt før planprosessen har startet, er et av de viktigste spørsmålene i en plansak blitt avgjort uten at disse aktørene har fått mulighet til å spille inn sine synspunkter. Beslutningen om plassering av ambassaden var i strid med lovgivers intensjon.»*

#### 4.6.3 Manglende utredning av null-alternativ

Det følger av Reguleringsplanens planbeskrivelse med konsekvensutredning av 10. februar 2017 at konsekvensene av planen, herunder rivning av Y-blokka, ikke er sammenliknet med et null-alternativ:

*«I henhold til forskrift om konsekvensutredning skal konsekvensene sammenlignes med et null-alternativ, som er konsekvensene av ikke å gjennomføre planforslaget. Da det i dette tilfellet er fattet en beslutning om beliggenhet og innhold regjeringskvartalet, foreligger ikke noe reelt 0-alternativ. Avhengig av tema er planforslaget derfor sammenliknet med et referansesituasjon som tar utgangspunkt i situasjonen før 22. juli 2011. For noen tema er det gjort supplerende vurderinger opp mot andre referanser.»*

For Y-blokkas del innebærer planen rivning. Det fremgår eksplisitt av konsekvensutredningen av Regjeringens beslutning av 2014 ligger som en forutsetning for Reguleringsplanen og dermed konsekvensutredningen:

*«Regjeringens beslutning av 22. mai 2014 gir følgende føringer for løsningen:*

*(...) Y-blokken, S-blokken og R4 rives. De store integrerte kunstverkene i Y-blokken tas vare på, og videre bruk avklares senere.»*

Konsekvensutredningen ser her bort i fra det åpenbare null-alternativ; å la Y-blokka bli stående. Uten en slik sammenlikning er det umulig for planmyndighetene, som i dette tilfellet er KMD, og senere også for Stortinget, å vurdere hvorvidt rivning av Y-blokka er den beste løsningen. Konsekvensene av to ulikeartede alternativer er da i realiteten ikke utredet og kravene til konsekvensutredning er dermed ikke oppfylt. Beslutningen om å rive Y-blokka ble i realiteten tatt før konsekvensutredningen ble gjennomført og konsekvensutredningen er på dette punktet et bestillingsverk.



Denne fremgangsmåten er i strid med kravene som stilles til konsekvensutredning i planprosesser.

Konsekvensutredningsplikten følger av plan- og bygningsloven § 4-2 annet ledd, og er også fundamentert i forvaltningens utredningsplikt etter forvaltningsloven § 17.

De nærmere krav til saksbehandling og innhold i konsekvensutredninger følger av forskrift om konsekvensutredninger (FOR-2017-06-21-854). Forskriften erstatter forskrift 19. desember 2014 nr. 1726 om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven, og transformerer EU-direktiv om miljøkonsekvensutredninger (direktiv 2014/52/EU, det såkalte EIA-direktivet) til norsk rett.

Bruddet på EIA-direktivet er så alvorlig at forholdet er klaget inn for ESA.

**Bilag 37: Complaint form part 1/2 og 2/2 fra advokat Helge Skogseth Berg, sendt 18. februar 2020**

Som advokat Skogseth Berg påpeker i sin klage har Norge ved flere anledninger brutt EIA-direktivet. Dette kan medføre domfellelse ved EFTA-domstolen, men vil ikke få noen umiddelbare konsekvenser for gyldigheten av Reguleringsplanen. Klagen fremlegges for retten for å påvise omfanget av plikten til å gjennomføre konsekvensutredning.

Det følger av forskrift om konsekvensutredninger (FOR-2017-06-21-854) § 20 at «konsekvensutredningen skal inneholde en beskrivelse av den nåværende miljøstanden og en oversikt over hvordan miljøet antas å utvikle seg hvis planen eller tiltaket ikke gjennomføres (null-alternativet)». Videre følger det av forskriften fra 2014 Vedlegg III at «tiltaket skal begrunnes og det skal redegjøres for følgende av å ikke realisere tiltaket (0-alternativet)».

Plikten til å utrede null-alternativet, som her er å la Y-blokka stå, er ikke fulgt av departementet ved planprosessen av 2017. Det foreligger ingen hjemmel eller lovlig begrunnelse for unntak fra å følge denne plikten. Det faktum at Y-blokka var forutsatt revet før utarbeidelsen av konsekvensutredningen og at konsekvensene av å la blokka stå ikke er vurdert og sammenliknet med rivningsalternativet, innebærer en mangel som medfører at konsekvensutredningen lider av en saksbehandlingsfeil.

**4.6.4 Ugyldighet ved saksbehandlingsfeil**

Det følger av forvaltningsloven § 41 at «enkeltvedtak» beheftet med saksbehandlingsfeil likevel er gyldige når det er grunn til å regne med at «feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold». Dette anvendes analogisk på forskrifter og andre forvaltningsbeslutninger. Det er tilstrekkelig å fastslå at det er en «ikke helt fjerntliggende mulighet» for at feilene har vært bestemmende på planvedtakets innhold som innebærer rivning av Y-blokka, jf. Rt. 2009 s. 661. Det avgjørende er imidlertid om Reguleringsplanen ville hatt et annet innhold om konsekvensutredningen hadde vært reell og uavhengig.

Det er åpenbart at planvedtaket kunne fått et annet innhold om konsekvensutredningen hadde foretatt reelle vurderinger av null-alternativet, et korrekt klimaregnskap og vurdert 2017-situasjonen og ikke 2014-situasjonen. Saksøkerne støtter de argumentene som er gjort gjeldende i en kronikk fra arkitekten Lisbeth Halseth, administrativ leder i LPO Arkitekter. Hun var en av medarbeiderne på KVUen og har derfor et erfaringsbasert vurderingsgrunnlag.

**Bilag 38: «Vi vurderte aldri å la den stå», kronikk i Klassekampen, 9. januar 2020**

Innvirkningskriteriet etter forvaltningsloven § 41 er derfor oppfylt. Reguleringsplanen er ugyldig.

## 5. RAMMETILLATELSSENS UGYLDIGHET

### 5.1 Innledning

Rammetillatelsen er gitt med hjemmel i plan- og bygningsloven § 21-4 og bygger på Reguleringsplanen. Reguleringsplanen er ugyldig og må regnes som en nullitet. Rammetillatelsen er derfor også ugyldig.

### 5.2 Rammetillatelsen bygger på nullitet

Et ugyldig vedtak som er en *nullitet*, vil allerede fra vedtakstidspunktet være uten rettsvirkninger etter sitt innhold. Dersom denne Reguleringsplanen må regnes som en *nullitet*, ville forutsetningene for Rammetillatelsen ikke foreligget på vedtakstidspunktet. Rammetillatelsen vil derfor være ugyldig fordi den mangler rettsgrunnlag.

Skillet mellom *angripelige* vedtak og *nulliteter* er ikke behandlet i norsk rettspraksis i stor grad, men læren er utpenslet i juridisk teori. Hvorvidt en byggetillatelse eller en rivningstillatelse som bygger på et ugyldig planvedtak er automatisk ugyldig, er ikke prøvd for domstolene. Rt. 2007 s. 538 kan gi veiledning. Spørsmålet i saken var om saksøkerne kunne anlegge søksmål mot kommunen. Saken er en del av Husebyskogen-sakskomplekset. Søksmålet mot kommunen bygget på at kommunen ikke hadde kompetanse til å gi byggetillatelse fordi reguleringsplanen var ugyldig. Spørsmålet om reguleringsplanens gyldighet måtte prøves prejudisielt. Høyesteretts ankeutvalg kom til at saken ikke kunne avvises og begrunnet sin konklusjon på følgende måte:

*«De kjærende parter har som begrunnelse for å saksøke kommunen blant annet vist til at kommunen har tilkjennegitt at den ikke vil avvente behandlingen av en søknad om byggetillatelse til det foreligger en endelig dom mot staten. Dette forholdet tilsier etter flertallets oppfatning at de krav tvistemålsloven § 54 stiller til søksmålssituasjonen, er oppfylt. Selv om kommunen ville ha vært bundet av en dom mot staten, og søksmålet mot kommunen således ikke gir saksøkerne noen ytterligere rettigheter, kan flertallet ikke se at det er noe grunnlag for å avvise saken mot kommunene. Det vedtak fylkesmannen har truffet danner grunnlag for kommunens myndighetsutøvelse etter plan- og bygningsloven. Søknader om byggetillatelse skal behandles av kommunen i første instans, og etter flertallets oppfatning må det være adgang til å få fastslått ved dom at kommunen ikke kan legge en reguleringsplan som finnes å være ugyldig, til grunn for sin myndighetsutøvelse etter plan- og bygningsloven. Den omstendighet at retten i et slikt kompetansespørsmål prejudisielt må ta stilling til gyldigheten av fylkesmannens reguleringsvedtak, gir etter flertallets syn ikke tilstrekkelig grunn til å avvise søksmålet mot kommunen.»* [Vår understrekning]

Det ligger implisitt i Kjæremålsutvalgets begrunnelse at reguleringsplanens ugyldighet i realiteten ville være en nullitet.

I Rt. 2007 s. 538 hadde kommunen ikke enda fattet noe vedtak om tillatelse med grunnlag i reguleringsplanen. Det var således ikke et spørsmål om tillatelsesvedtakets gyldighet som var oppe til prøving. Likevel må Kjæremålsutvalgets uttalelse tolkes dithen at reguleringsplaner er et vilkår for forvaltningens myndighetsutøvelse etter plan- og bygningsloven. Dette må også gjelde der det allerede er fattet vedtak basert på reguleringsplanen. Slik sett foretar ikke Kjæremålsutvalget sonderingen mellom *angripelige* vedtak og *nulliteter*. Avgjørelsen trekker i retning av å anse reguleringsplaner som *nulliteter* ved ugyldighet, og at de dermed aldri har hatt rettsvirkninger.

Utgangspunktet i norsk forvaltningsrettslig teori er at ugyldige vedtak som er begunstigende er *angripelige* og at ugyldige vedtak som er inngripende er *nulliteter*, jf. Tøssebro (red.), *Ugyldighet i*



*forvaltningsretten* (2019), side 146 og Eckhoff og Smith, *Forvaltningsrett* (2018), side 480-481. Med *inngrepene* vedtak siktes det ofte til vedtak som forbyr eller pålegger borgerne noe.

Reguleringsplanen er et vedtak som setter skranker for hva areal kan og ikke kan brukes til. Samtidig gir Reguleringsplanen basis for tillatelser, herunder rivning av Y-blokka. Reguleringsplanen er dermed en hybrid av et begunstigende og et inngrepene vedtak, og det er antatt at slike hybridvedtak er *angripelige*, jf. T. Eckhoff & Smith, *Forvaltningsrett* (2018) s. 478-479. Det vil likevel være av betydning om det er de begunstigende aspekter eller de inngrepene aspekter som er mest fremtredende.

Tøssebro (2019) skriver følgende:

*«I virkeligheten vil mange vedtak kunne ha begunstigende aspekter, men det er neppe slik at ethvert begunstigende aspekt gjør at vedtaket dermed blir angripelig. I praksis er det nok derfor mer nærliggende at man ser på hva som er det mest dominerende aspektet ved vedtaket.»*

Reguleringsplanen oppstiller konkrete bestemmelser som forbyr en viss bruk av arealer, hvilket er et inngrepene aspekt. Derimot gir ikke Reguleringsplanens bestemmelser i seg selv tillatelser. Plan- og bygningsretten er oppbygd på den måte at tillatelser blir gitt etter søknad, på det vilkår at tiltaket ikke strider med planbestemmelsene. Det er derfor klart at en reguleringsplans dominerende aspekt er inngrepene.

Gode grunner taler derfor for å anse Reguleringsplanen som en *nullitet* dersom det er ugyldig, og Rammetillatelsen har dermed ikke rettsgrunnlag.

I denne saken bygger Rammetillatelsen på sviktende forutsetninger dersom Reguleringsplanen er ugyldig. Uavhengig om Reguleringsplanen anses som en *nullitet* eller et *angripelig* vedtak, bør derfor rettsvirkningene være at Rammetillatelsen ikke blir stående. Hensynet bak læren om *angripelige* vedtak, som er at aktører kan ha innrettet seg etter vedtaket selv om det senere viser seg å være ugyldig, gjør seg heller ikke gjeldende i denne type saker. Det er ikke innrettelsen etter *Reguleringsplanen* som er av relevans ved prøving av Rammetillatelsens gyldighet. Det er innrettelsen etter *Rammetillatelsen* som i så fall måtte begrunne at Reguleringsplanen skal ha rettsvirkninger til tross for dens ugyldighet. Som poengtert tidligere i stevningen, har Y-blokka ennå ikke blitt revet og Rammetillatelsen har ikke blitt reelt igangsatt. Det er ikke innrettelseshensyn som taler for at Rammetillatelsen skal stå dersom Reguleringsplanen er ugyldig og Rammetillatelsen bygger på sviktende forutsetninger.

Det anføres derfor at Reguleringsplanen ikke hadde rettsvirkninger da Rammetillatelsen ble gitt. Rammetillatelsen må derfor kjønnnes ugyldig som følge av manglende rettsgrunnlag på vedtakstidspunktet.

### **5.3 Vilkår om klimagassberegninger i Reguleringsplanen er ikke oppfylt**

Reguleringsplanen § 3.1 stiller krav om at bebyggelse og utearealer skal utformes i samsvar med prinsippene som følger av kvalitetsprogram og miljøprogram til Reguleringsplanen. I miljøprogrammet framgår det at det skal utarbeides et helhetlig livløpsbasert klimagassregnskap for Regjeringskvartalet, jf. tabell § 4-1.

#### **Bilag 39: Miljøprogram til Reguleringsplanen, datert 10. februar 2017**

PBE har korrekt lagt til grunn at det før rammetillatelse kan gis stilles krav om at det må utføres klimagassberegninger som viser klimaeffektene knyttet til gjenbruk og rehabilitering sammenlignet med rivning og nybygg.

**Bilag 40: Rammetillatelse til rivning av nordre del av Y-blokka – Akersgata 44, datert 15. mai 2019**

Fylkesmannen la også ved sin behandling av saken til grunn at dette er et vilkår for at Rammetillatelsen skal tas til behandling. Fylkesmannen legger derimot feilaktig til grunn at dette ikke vil være relevant for søknaden ettersom bygningen skal rives.

Det anføres at Fylkesmannen har lagt til grunn feil rettsanvendelse da Fylkesmannen ikke anser det nødvendig med slike beregninger. Meld. St. 21 (2018-2019) fremhever at Regjeringskvartalet skal planlegges med ambisiøse miljømål. Det angis også at prosjektet skal følge NS 3720 Metode for klimagassberegninger for bygninger (fastsatt 1. september 2018). I NS 3720 angis det følgende:

*«Riving og avfallshåndtering av eksisterende bygning eller konstruksjoner for å klargjøre en tomt tilordnes i sin helhet bygningen som rives og inngår ikke i klimagassberegningen for den nye bygningen. Hvis formålet med beregningen er å sammenligne ulike alternative utbyggingsløsninger, og bare én av løsningene innebærer riving, skal riving likevel inkluderes.»*

Sammenligning mellom de ulike alternativene anses som en forutsetning for å oppfylle Miljøprogrammets krav om at «[k]limagassutslipp for regjeringskvartalets bygninger skal være så lave som mulig i et livsløpsperspektiv», jf. tabell 4-1.

Fylkesmannens vedtak bygger således på feil rettsanvendelse. Reguleringsplanen stiller krav om at klimagassberegninger som inkluderer utslipp knyttet til rivning skal legges ved en eventuell rivesøknad.

Det anføres videre at kravene til klimagassberegninger ikke er oppfylt. Dette følger av den fremlagte dokumentasjonen at kravene som stilles i NS 3720 ikke er etterlevd.

**Bilag 41: Klimaberegning rehabilitering Y og nybygg A: Forutsetninger (udatert)**

Klimaberegningen fremstår ubegrunnet og lite gjennomarbeidet. Vilåårene for å gi rammetillatelse er ikke oppfylt fordi klimaberegningen er mangelfull.

Det tas forbehold om å føre et sakkyndig vitne for retten som vil forklare seg om klimagassberegningen og hvilke krav som stilles til denne.

Rammetillatelsen er derfor ugyldig som følge av Fylkesmannens feilaktige rettsanvendelse og at dokumentasjonsvilkåret ikke er oppfylt.

**6. BEGJÆRING OM MIDLERTIDIG FORFØYNING**

**6.1 Innledning**

Midlertidig forføyning kan besluttes av retten når saksøktens atferd gjør det nødvendig med en midlertidig sikring av kravet fordi gjennomføringen av kravet ellers vil bli vesentlig vanskeliggjort, jf. tvisteloven § 34-1. Videre må kravet være sannsynliggjort, jf. tvisteloven § 34-2.

Begjæringen om midlertidig forføyning settes fram for Oslo tingrett, jf. tvisteloven § 32-4 (3). Oslo tingrett anses som kompetent domstol idet begjæringen og stevningen fremsettes samtidig.



## **6.2 Sikringsgrunn**

Det vises til punkt 3 om sakens faktiske side. Statsbygg er allerede i gang med inngjerding av området rundt Y-blokka. For å forhindre at bygningen rives før kravet er avklart, er det nødvendig med midlertidig forføyning.

Dersom det ikke gis midlertidig forføyning vil rivning kunne finne sted før saken er endelig avgjort og medføre irreversible skader på saksøkernes krav. Saksøkerne vil heller ikke få en reell domstolsprøving. Saksøkernes interesse i at midlertidig forføyning blir besluttet er dermed stor og en nødvendighet for at kravet skal ha aktualitet for retten. Statens ulemper ved forføyning er begrenset til utsettelse av rivning og de økonomiske konsekvenser dette måtte medføre. Saksøkernes forføyningsinteresse står følgelig ikke i åpenbart misforhold med de ulemper som blir påført staten. Midlertidig forføyning anses proporsjonalt, jf. tvisteloven § 34-1 (2).

Sikringsgrunnen forsterkes ytterligere av at det har vært en ensidighet i den forvaltningsmessige behandlingen av saken. Etter 22. juli 2011 har Regjeringen ved KMD vært initiativtaker, tiltakshaver, planmyndighet og klageinstans i prosessen. Som det fremkommer av vedtakene fra Fylkesmannen i Oslo og Viken, samt Sivilombudsmannen og Riksantikvaren, er de vanlige kontrollmyndighetene suspendert til fordel for en maktkonsentrasjon i departementet. I en slik situasjon er det særlig maktpåliggende at domstolen får mulighet til å prøve alle sider av saken i en hovedforhandling før tvistegenstanden destrueres.

Kravet til sikringsgrunn er oppfylt.

## **6.3 Sannsynliggjøring av kravet**

For at retten skal ta stilling til vilkåret om sannsynliggjøring av kravet, må den foreta en prejudisiell prøving av kravet.

Det vises til punkt 3 om sakens faktiske side og den rettslige gjennomgangen ovenfor. Stevningen er omfattende og det er fremlagt et betydelig dokumentmateriale for at retten skal ha tilstrekkelig grunnlag for avgjørelsen. Saksøkerne mener at kravet om at Reguleringsplanen og Rammetillatelsen er ugyldige vedtak. Dette er sannsynliggjort ved denne stevningen.

## **6.4 Krav til sikkerhetsstillelse**

Ved midlertidig sikring, herunder midlertidig forføyning, plikter saksøkeren å erstatte «den skade saksøkte har lidt som følge av sikringen» dersom sikringsgrunnen ikke bestod da sikringen ble besluttet, jf. tvisteloven § 32-11. De samme regler gjelder for om det må stilles sikkerhet for tap som saksøkte kan påføres ved forføyning, jf. tvisteloven § 34-2 (3). Unntak gjelder for miljø saker. Da er saksøker bare erstatningsansvarlig dersom han «visste eller burde vite at kravet ikke bestod da sikringen ble besluttet» (uaktomhet). Det er tre kumulative vilkår for at unntaket kommer til anvendelse. Hovedkravet må bygge på at «bestemmelser som ivaretar miljøhensyn» er overtrådt, forføyningen må være besluttet på grunnlag av at kravet er sannsynliggjort, jf. tvisteloven § 34-2 (1) og forføyningen må ha skjedd etter muntlig behandling, jf. tvisteloven § 32-7 (1).

Saksøkerne anfører at vilkårene for unntak ved miljø saker er oppfylt, og at det derfor ikke må stilles sikkerhet for eventuelt tap forføyning måtte påføre staten. Det begjæres derfor muntlige forhandlinger. Begjæringen er ikke begrunnet med at det er «fare ved opphold», jf. tvisteloven § 34-2 (2). Denne begjæringen begrunnes i at kravet er må anses sannsynliggjort og det er dette vilkåret retten skal prøve.



## 7. VITNER OG DOKUMENTBEVIS

For å belyse de ulike problemstillingene som er gjennomgått i denne stevningen, tilbys det følgende vitner:

1. Riksantikvar Hanna Geiran, Dronningens gate 13, 0152 Oslo

Hun skal forklare seg om Riksantikvarens arbeid og kontakt med ulike fagmyndigheter vedrørende vern av Akersgata 44.

2. Fylkesmannen i Oslo og Viken, Valgerd Svarstad Haugland, Holberg terrasse, Stensberggata 7, 0170 Oslo

Hun skal forklare seg om Fylkesmannens vurderinger i tilknytning til vedtak av 11. november 2019.

Saksøkerne vil føre de dokumentbevis som er fremlagt i stevningen.

Det tas forbehold om ytterligere bevisførsel.

## 8. PÅSTAND

På vegne av Norske arkitekters landsforbund og Fortidsminneforeningen nedlegges slik påstand:

### I hovedsøksmålet

1. Vedtak gjort av Kommunal- og moderniseringsdepartementet 10. februar 2017 vedrørende reguleringsplan for nytt regjeringskvartal kjennes ugyldig.
2. Vedtak gjort av Fylkesmannen i Oslo og Viken 11. november 2019 vedrørende stadfestelse av rammetillatelse til rivning av Y-blokka kjennes ugyldig.
3. Staten v/Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Statsbygg dømmes i solidaritet til å erstatte Norske arkitekters landsforbund og Fortidsminneforeningens sakskostnader.

### I forføyningssaken

4. Statsbygg forbyes å iverksette rivning av Y-blokka inntil spørsmålet om Reguleringsplanen og Rammetillatelsens gyldighet er rettskraftig avgjort.
5. Staten v/Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Statsbygg dømmes til å erstatte Norske arkitekters landsforbund og Fortidsminneforeningens sakskostnader.

\*\*\*

Stevningen er lastet opp i Aktørportalen.

Oslo, 12. mars 2020

**Advokatfirma DLA Piper Norway DA**

Berit Reiss-Andersen

Advokat / Partner

[berit.reissandersen@dlapiper.com](mailto:berit.reissandersen@dlapiper.com)