



## OSLO TINGRETT

### KJENNELSE

---

**Avsagt:** 07.04.2020 i Oslo tingrett,  
**Saksnr.:** 20-041571TVI-OTIR/04  
**Dommer:** Tingrettsdommer Helen Engebrigtsen  
**Saken gjelder:** Ugyldighet av statlig reguleringsplan og rammetillatelse for rivning av Y-blokka. Midlertidig forføyning.

---

Norske Arkitekters Landsforbund      Advokat Berit Reiss-Andersen  
Advokatfullmektig Ivar Valter Kristiansen

Fortidsminneforeningen              Advokat Berit Reiss-Andersen  
Advokatfullmektig Ivar Valter Kristiansen

### **mot**

Staten v/Kommunal- og              Advokat Andreas Hjetland  
moderniseringsdepartementet

---

## KJENNELSE

Saken gjelder spørsmålet om det skal fastsettes et midlertidig forbud mot å rive Y-blokka frem til spørsmålet om gyldigheten av reguleringsplanen og rammetillatelsen, som danner grunnlaget for tillatelse til riving av Y-blokka, er behandlet i hovedforhandling i Oslo tingrett. Hovedforhandling i saken er berammet til 25. - 31. august 2020.

### **Sakens bakgrunn – om Y-blokka og saksgangen**

Y-blokka er tegnet av arkitekt Erling Viksjø, som også har tegnet Høyblokka. Viksjø vant arkitektkonkurransen om det nye regjeringskvartalet allerede i 1939. Høyblokken ble bygget i 1958, mens Y-blokka sto ferdig oppført i 1970. Y-blokka er anlagt som en del av et hele, sammen med Høyblokka, det åpne rommet mellom bygningene, vannspeilet og lindealléen. I Y-blokka inngår også kunstverkene «Fiskerne» og «Måken», utført i samarbeid mellom Picasso og Carl Nesjar.

Før 2011 sto Y-blokka, sammen med øvrige bygninger i regjeringskvartalet, på Fornyingsadministrasjonens og kirke departementets liste over bygg som var foreslått fredet i landsverneplanen fra 2010. Arbeidet med fredning og vern var ikke ferdigstilt da bombeangrepet skjedde 22. juli 2011, og det foreligger ikke noe formelt fredningsvedtak. Etter bombeangrepet på regjeringskvartalet ble fredningsarbeidet stilt i bero i påvente av en ny plan for et nytt regjeringskvartal.

Etter 22. juli 2011 startet arbeidet med vurderingen av regjeringskvartalets fremtid. I desember 2011 leverte Riksantikvaren et notat med vernevurdering av regjeringskvartalet. I januar 2012 besluttet regjeringen Stoltenberg at departementene skulle samles i regjeringskvartalet på nytt, og startet med det en prosess med utredning for hvordan en slik samling skulle kunne gjennomføres. Statsbygg utarbeidet i juni 2012 et særtrykk av de verneforslag for regjeringskvartalet som forelå før 22. juli 2011. Fornyingsadministrasjonens og kirke departementet fastsatte i oktober 2012 et mandat for en konseptvalgutredning, og «Konseptvalgutredning for fremtidig regjeringskvartal» («Konseptvalgutredningen») ble ferdigstilt i juni 2013. I oktober samme år avga Riksantikvaren en tilleggsutredning om verneverdi og ny bruk av regjeringskvartalet. Rapporten «Fremtidig regjeringskvartal. Kvalitetssikring av beslutningsunderlag for konseptvalg KS1» («Kvalitetssikringsrapporten») forelå i februar 2014. I mars samme år ble det avholdt et åpent høringsmøte om saken og i mai 2014 konkluderte regjeringen med valg av Konseptvalgutredningens anbefalte alternativ, «Konsept Øst», men med bevaring av Høyblokken. Y-blokka skulle rives.

Basert på regjeringens beslutning i mai 2014 startet planprosessen med Statsbyggs forslag til planprogram i januar 2015, som ble sendt på høring. Innspillene i høringen er

oppsummert i notat fra juni 2015. Parallelt med arbeidet med planprogram ble det gjennomført en «idéfase» hvor ulike forslag til utforming av nytt regjeringskvartal ble innhentet og utstilt i Høyblokka, og evaluert gjennom Evalueringskomiteens rapport fra juni 2015. Kommunal- og moderniseringsdepartementet fastsatte planprogrammet i juni 2016 og forslag til planbeskrivelse med konsekvensutredning ble sendt på høring i slutten av juni samme år. Statsbygg oppsummerte innkomne høringsuttalelser i januar 2017. 10. februar 2017 vedtok Kommunal- og moderniseringsdepartementet den statelige reguleringsplanen som er omstridt i denne saken.

Nordic Office of Architecture søkte om rammetillatelse for riving av Y-blokka i desember 2018, og slik rammetillatelse ble gitt ved Oslo kommunes vedtak 15. mai 2019. Vilkåret var at det ble sendt inn supplerende klimagassberegninger. Det ble sendt inn slike og Oslo Kommune ga endelig rammetillatelse 5. juli 2019. Kommunens vedtak ble klaget til Fylkesmannen i Oslo og Viken, som stadfestet kommunens vedtak om rammetillatelse. Det er denne rammetillatelsen som er krevet ugyldig i denne saken.

Det har hele tiden vært motstand mot riving av Y-blokka, hvor blant annet saksøkerne har vært sentrale. I løpet av prosessen, helt fra beslutning om samlokalisering av departementene i 2012, har det vært en rekke høringer og annen form for involvering, hvor motstanden mot riving har kommet frem.

I november 2019 begjærte saksøkerne utsatt iverksettelse av Fylkesmannens vedtak om rammetillatelse. Kommunal- og moderniseringsdepartementet besluttet deretter å ikke gi utsatt iverksettelse og at Fylkesmannens vedtak ikke skulle omgjøres. I januar 2020 klaget saksøkerne til Sivilombudsmannen på vedtaket om rammetillatelse og Kommunal- og moderniseringsdepartementets behandling av omgjøringsbegjæringen. Sivilombudsmannen fant i slutten av januar 2020 ikke grunn til å behandle klagen.

I desember 2019 ga Oslo kommune igangsetteingstillatelse for riving av Y-blokka. Vedtaket ble påklaget og kommunen ga utsatt iverksettelse av vedtaket. Fylkesmannen forkastet klagen over igangsetteingsvedtaket 21. februar 2020.

I februar 2020 begjærte saksøkerne utsatt iverksettelse av vedtaket om rammetillatelse og igangsetteingstillatelse frem til rettskraftig avgjørelse. Kommunal- og moderniseringsdepartementet besluttet at det ikke skulle gis utsatt iverksettelse.

12. mars 2020 kom det inn stevning og begjæring om midlertidig forføyning til Oslo tingrett. Partene ønsket separat behandling av spørsmålet om midlertidig forføyning og det ble besluttet at det skulle settes av to dager til muntlig behandling av dette spørsmålet, jf. tvisteloven § 16-1. Muntlige forhandlinger i spørsmålet om midlertidig forføyning etter tvisteloven § 32-7 ble holdt i Oslo tinghus 26. og 27. mars 2020, og der ble det ført slike bevis som fremgår av rettsboken. På grunn av korona-situasjonen var publikums adgang til

tinghuset stengt. For å trygge hensynet til offentlighet besluttet Oslo tingrett å streamere forhandlingene på You Tube, slik at parter, presse og andre interessenter kunne følge saken via internett. Partene samtykket til slik streaming.

### **Parenes anførsler**

#### **Saksøkerne, Norske arkitekters landsforbund og Fortidsminneforeningen, har i korte trekk anført:**

Reguleringsplanen og rammetillatelsen er ugyldige og det må derfor nedlegges et midlertidig forbud mot riving av Y-blokka.

Y-blokka har nasjonal og internasjonal verdi. Bygget representerer et unikt arkitektonisk uttrykk, har høy kunstnerisk verdi og er et ikonisk bygg. Y-blokka har kulturhistorisk, arkitektonisk og kunstnerisk verdi og er en del av norsk kulturarv og ulovfestet verdensarv.

Reguleringsplanen strider mot plan- og bygningsloven § 3-1 (4) og internasjonale konvensjoner. Staten plikter å hensynta internasjonale konvensjoner, herunder Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 15. Det er en rettsanvendelsesfeil når myndighetene ikke har gått inn i konvensjonsforpliktelsene, og det er saksbehandlingsfeil når konvensjonene ikke er vurdert. Det var enighet om at Y-blokka skulle fredes før 22. juli 2011, bygningens verneverdi er ikke redusert etter dette, og dette burde fått betydning ved vurderingen av rivingsspørsmålet.

Arbeidet med reguleringsplanen lider av saksbehandlingsfeil. Nullalternativet – at Y-blokka ikke rives – er ikke utredet. Reguleringsplanen og dens konsekvensutredning fra 2017 bygger på et premiss om at Y-blokka skal rives, basert på regjeringens beslutning fra 2014. Nye opplysninger, argumenter og innspill er ikke utredet eller vurdert etter 2014. Disse saksbehandlingsfeilene har fått betydning for vedtakets innhold.

I denne saken har staten vært planmyndighet. Det bestrides ikke at staten *kan* være planmyndighet, men statlig plan er en unntaksordning. Den tradisjonelle myndighetsfordelingen suspenderes og makten konsentreres i en slik situasjon hos departementet. Det skal da mindre til for å konstatere saksbehandlingsfeil, fordi kontrollmekanismene er suspendert.

Reguleringsplanen og rammetillatelsen er i strid med rettslige miljøkrav. Plan- og bygningsloven § 1-1 fastsetter at det skal stilles miljøkrav til planleggingen og § 3-1 første ledd bokstav g fastsetter at det skal tas klimahensyn gjennom reduksjon av klimagassutslipp. Staten har ikke tatt tilstrekkelig hensyn til kravene som stilles i loven. Det er en saksbehandlingsfeil at staten ikke har hensyntatt de rettslige miljøkrav i planprosessen og i avgjørelsen om å rive Y-blokka.

Reguleringsplanens bestemmelser verner ikke om kunsten i Y-blokka. Det er kun stilt dokumentasjonskrav og ikke formelle krav til håndtering av kunstverkene. Kunsten mangler teknisk vern og den mangler også kunstnerisk vern når den demonteres fra sitt hele.

Rammetillatelsen er ugyldig som følge av at reguleringsplanen er ugyldig.

Vilkårene for midlertidig forføyning er oppfylt, idet det er sannsynlig at reguleringsplanen og rammetillatelsen er ugyldig. Kravet til sikringsgrunn er oppfylt fordi staten er klar til å rive Y-blokka. Forberedelsene til riving har startet og staten har opplyst at irreversibel riving vil igangsettes ca. 15. april. Kravet til sikringsgrunn er overoppfylt, og det lemper terskelen for vilkåret om at selve kravet må være sannsynliggjort. Tvisteloven § 34-2 annet ledd om fare ved opphold anføres ikke.

Saksøkerne har nedlagt slik påstand:

- 1 Staten v/ Kommunal og moderniseringsdepartementet forbyr å iverksette riving av Y-blokka inntil spørsmålet om reguleringsplanens og rammetillatelsens gyldighet er avgjort av Oslo tingrett i første instans.
- 2 Staten v/ Kommunal og moderniseringsdepartementet dømmes til å erstatte Norske arkitekters landsforbund og Fortidsminneforeningens sakskostnader i forføyningssaken.

### **Staten har i korte trekk anført**

Reguleringsplanen og rammetillatelsen er gyldige og det foreligger ikke noe *krav* som det kan gis midlertidig forføyning for. Staten er enig i at det foreligger sikringsgrunn dersom retten kommer til at kravet er sannsynliggjort, og staten har ikke krevet at det stilles sikkerhet for en eventuelle forføyning.

Reguleringsplanen er gyldig. Det er ikke begått noen saksbehandlingsfeil eller rettsanvendelsesfeil, og eventuelle feil har uansett ikke hatt betydning for reguleringsplanens innhold.

Landsverneplanen er uten betydning for reguleringsplanens gyldighet. Plan- og bygningsloven § 3-1 fjerde ledd innebærer ingen materielle skranker for hva en plan kan gå ut på, og planen er ikke i strid med inkorporerte folkerettslige regler. Reguleringsplanen strider ikke med rettslige krav til miljøutslipp. Staten har overholdt utredningsplikten i saken.

Rammetillatelsen er gyldig. Statsbygg hadde rettskrav på rammetillatelse ettersom søknaden var i tråd med den statlige reguleringsplanen og for øvrig ikke i strid med loven.

Det kan ikke stilles krav om klimagassberegninger som baserer seg på at blokka ikke skal rives. Uansett har Statsbygg foretatt nødvendige klimagassberegninger.

Staten har nedlagt slik påstand:

- 1 Begjæringen om midlertidig forføyning tas ikke til følge
- 2 Staten v/ Kommunal og moderniseringsdepartementet tilkjennes sakskostnader

### **Retten ser slik på saken:**

#### **Domstolenes prøving av forvaltningsvedtak**

Retten finner innledningsvis grunn til å redegjøre for domstolenes prøving av forvaltningsvedtak. Domstolskontrollen med forvaltningen i Norge er i stor grad utviklet gjennom rettspraksis. Hvor langt domstolen kan gå i å prøve forvaltningens skjønnsutøvelse avhenger av hvilke rammer den relevante loven gir forvaltningen. Plan- og bygningsloven er bygget opp som en «prosesslov». Det innebærer blant annet at den stiller en rekke krav til arbeidet med planene for ulike tiltak, men ikke til hvilket resultat forvaltningen skal komme til. Forvaltningen er gitt et stort spillerom for skjønn, og politiske prioriteringer mellom ulike hensyn vil gjennomgående være avgjørende i plansaker.

Høyesterett har i Rt-2007-281 (Barkadommen) uttalt følgende:

*(39) Innledningsvis bemerker jeg at domstolenes kompetanse er begrenset ved overprøving av vedtak etter plan- og bygningsloven § 25. Både valg av reguleringsformål og hvilke områder som omfattes av reguleringen, faller inn under forvaltningens frie skjønn, og er således i utgangspunktet ikke gjenstand for domstolsprøving. Men domstolene kan prøve lovmessigheten av vedtaket – det vil si om den planlagte utnyttelsen av området er av en slik karakter at den faller inn under reguleringsformålet. Som jeg skal komme tilbake til, oppstår det i vår sak spørsmål om det er forenlig med § 25 nr. 4 å regulere til friområde, et område som forutsettes benyttet som uteareal for barnehage.*

Selv om uttalelsen konkret gjelder valg av reguleringsformål, får synspunktet anvendelse også på vurderingen av forvaltningens øvrige avgjørelser i plansaker.

Det er med andre ord opp til forvaltningen å bestemme hensiktsmessigheten av et tiltak i plansaker, herunder å veie og vektlegge de ulike hensynene som gjør seg gjeldende i den enkelte sak. Domstolene kan likevel alltid prøve om vedtaket ligger innenfor lovens grenser, og om saksbehandlingen er korrekt, se f eks Eckhoff/Smith *Forvaltningsrett* 10 utg. side 524 flg.

Det er altså ikke domstolene som skal bestemme om Y-blokka bør rives eller ikke. Hvorvidt Y-blokka bør rives eller bevares er et politisk valg som ikke kan overprøves av domstolene. I det politiske valget vektet ulike hensyn, og i denne saken har hensynet til bevaring av kulturminner på den ene siden stått mot sikkerhetsformål og øvrige nyttevurderinger på den andre.

### **Midlertidig forføyning – sikringsgrunn og kravet til sannsynlighet**

De alminnelige vilkårene for midlertidig forføyning er at kravet som ønskes sikret er sannsynliggjort, at det foreligger sikringsgrunn, samt et krav om proporsjonalitet. *Kravet* i denne saken er at reguleringsplanen og rammetillatelsen er ugyldig, og midlertidig sikring av dette kravet vil eventuelt skje gjennom et midlertidig forbud mot riving. Staten har varslet at de vil starte irreversible rivingsarbeider 15. april 2020. Retten finner det klart at kravet til sikringsgrunn er oppfylt i denne saken, jf. tvisteloven § 34-1 første ledd. Staten har heller ikke anført noe annet.

Det følger av tvisteloven § 34-2 første ledd at midlertidig forføyning bare kan besluttes dersom kravet som ønskes sikret er sannsynliggjort. I § 34-2 annet ledd gis det adgang til midlertidig sikring for et krav som ikke er sannsynliggjort dersom det foreligger «fare ved opphold». Slik fare ved opphold foreligger etter rettens oppfatning i denne saken, ettersom Y-blokka er planlagt revet i midten av april. Med bakgrunn i det objektive erstatningsansvaret for uberettigede midlertidige forbud i tvisteloven § 32-11, har saksøkerne likevel eksplisitt ikke påberopt seg bestemmelsen om fare ved opphold, og da er retten etter tvisteloven § 11-2 avskåret fra å bygge avgjørelsen på den. Vilåret som må oppfylles for å kunne gi et midlertidig forbud mot riving er da at det, basert på en foreløpig prøving, er sannsynlig at reguleringsplanen og rammetillatelsen er ugyldig, jf. tvisteloven § 34-2 første ledd.

Ettersom det ikke gjelder noe kvalifisert sannsynlighetskrav i saker etter plan og bygningsloven, er det en alminnelig sannsynlighetsvurdering retten skal gjøre. Saksøkerne har anført at når rivingsfaren er overhengende, og kravet til sikringsgrunn derfor er overopplyt, så senkes kravet til sannsynlighet for hovedkravet. Retten er ikke enig i det når kravet er alminnelig sannsynlighetsovervekt. At det finnes en bestemmelse i annet ledd som hjemler forføyning uten at hovedkravet er sannsynliggjort, og lovgiver således har åpnet for forføyning i en slik situasjon, kan etter rettens syn ikke tas til inntekt for at det kan stilles et lempeligere krav enn sannsynlighetsovervekt etter første ledd. I praksis innebærer saksøkernes anførsel, dersom den hadde fått medhold, at midlertidige forbud etter første ledd gis uten at kravet er sannsynliggjort, hvilket er i direkte motstrid med ordlyden.

Spørsmålet som retten skal ta stilling til er altså hva som er mest sannsynlig når det kommer til gyldigheten av reguleringsplanen og rammetillatelsen.

## **Statlig planmyndighet**

Det omstridte vedtaket er behandlet som statlig plan, jf. plan og bygningsloven § 6-4. Saksøkerne har anført at det i en slik situasjon skal mindre til for å konstatere saksbehandlingsfeil fordi den ordinære kontrollmuligheten for forvaltningsmessig overprøving er suspendert og det skjer en maktkonsentrasjon i departementet, og at dette påvirker domstolsprøvingen.

Plan- og bygningsloven regulerer statlige planretningslinjer og planvedtak i kapittel 6. I § 6-4 står det at departementet selv kan utarbeide og vedta en statlig arealplan. Av forarbeidene til bestemmelsen (Ot prp.nr 32 (2007-2008)) fremgår at staten er gitt «*en vid skjønnsmessig adgang til å utarbeide statlig plan*» og at statlig plan er en «*unntaksordning i forhold til det ordinære plansystemet*». Videre heter det at «*planbehandlingen må legges opp slik at de vanlige krav til offentlighet, lokal medvirkning og så videre oppfylles*».

Retten finner ikke hjemmel for å kreve en særskilt grundighet i saker med statlig plan. Det er ikke grunnlag for å stille strengere krav eller å intensivere prøvingen av de vurderinger som er foretatt, eller gjøre andre tilpasninger i domstolens vurdering av saksbehandlingen.

## **Reguleringsplanens gyldighet**

### **Konvensjonsargumentet**

Før 22. juli 2011 var det enighet om at Y-blokka, sammen med flere andre bygninger i regjeringskvartalet, skulle fredes. Dette følger av Fornyings- administrasjons og kirkedepartementets forslag til landsverneplan fra juni 2010. Det er på det rene at det formelt ikke var fattet noe vedtak om fredning som binder statens videre vurdering av Y-blokkas skjebne. Saksøkerne har anført at de vurderingene som dannet grunnlaget for forslaget om fredning – og byggets iboende verdi som kulturminne – påfører staten plikter i det videre arbeidet, selv om også saksøkerne er enige i at staten ikke var forpliktet til å fullføre planen om fredning. Forankret i plan- og bygningsloven § 3-1 fjerde ledd mener saksøkerne at staten er bundet til ikke å gjennomføre riving av Y-blokka fordi slik riving vil stride mot folkerettslige forpliktelser.

Plan- og bygningsloven § 3-1 supplerer formålsbestemmelsen i § 1-1, og inneholder en oversikt over viktige oppgaver og hensyn som skal ivaretas i planlegging etter loven (se Ot prp nr 32 (2007-2008) s 178). Bestemmelsen gir veiledning om viktige formål og vil ha betydning for tolkningen av lovens øvrige bestemmelser.

§ 3-1, fjerde ledd har denne ordlyden:

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



Saksøkerne har særlig vist til Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter («ØSK»). Plan- og bygningslovens forarbeider viser ikke til denne konvensjonen, men det er etter rettens syn ikke avgjørende. Henvisningen i § 3-1 er generell, og dersom en konvensjon eller avtale faller innenfor plan- og bygningslovens område, skal planer bidra til å gjennomføre den.

ØSK har, sammen med blant annet FN's konvensjon om sivile og politiske rettigheter, basis i FNs Verdenserklæring fra 1948. ØSK er rettslig bindende for stater som har sluttet seg til den, herunder Norge.

ØSK artikkel 15 lyder:

- 1. Konvensjonspartene anerkjenner retten til for enhver til:
  - a. Å delta i det kulturelle liv,*

FN har etablert en komité (Committee on Economic, Social and Cultural Rights) som skal overvåke gjennomføringen av konvensjonen. I tillegg til å vurdere rapporter fra konvensjonsstatene, publiserer komitéen tolkninger av konvensjonens bestemmelser i «General Comments».

Retten er enig med saksøkerne i at ØSK art 15 også danner grunnlag for beskyttelse av kulturarv, og viser i denne forbindelse til General Comments No. 21 fra 2009. ØSK er altså en relevant konvensjon innenfor plan- og bygningslovens virkeområde.

Selv om man, som anført av saksøker, tolker ØSK art 15 kontekstuellet og tar hensyn til andre internasjonale konvensjoner, som for eksempel den ikke-bindende UNESCO-konvensjonen om verdensarv, kan det etter rettens syn ikke utledes noe mer av ØSK art 15 enn at konvensjonsstatene pålegges å gi generell beskyttelse for kulturarv. Det innebærer å etablere systemer og ordninger som tar hensyn til og ivaretar beskyttelse av kulturarv, som i sin tur igjen kan lede til fredning og bevaring av konkrete steder og bygninger. Man kan etter rettens syn ikke etablere en hjemmel for vern av spesifikke bygninger, for eksempel Y-blokka, direkte i ØSK art 15. ØSK legger ikke noen materiell skranke for forvaltningens vedtak med hjemmel i plan- og bygningsloven.

ØSK, samt andre potensielt relevante konvensjoner eller folkerettslige forpliktelser, kan i denne saken ikke lede til noe mer enn at beslutningstageren er forpliktet til å også vurdere vernehensyn ved avgjørelsen av om Y-blokka skal rives eller bli stående. Forvaltningen vil fortsatt ha rom i skjønnsutøvelsen til også å legge vekt på andre hensyn.

Retten finner således at det ikke er begått en rettsanvendelsesfeil i denne forbindelse.

Dersom de hensyn som § 3-1 fjerde ledd og internasjonale konvensjoner verner ikke er ivaretatt i skjønnsutøvelsen, vil imidlertid slik manglende ivaretagelse etter omstendighetene kunne være en saksbehandlingsfeil.

Fredningsforslagene i forslaget til Landsverneplan fra 2010 ble inkludert i et eget særtrykk i 2012, og derved gjort kjent på nytt og inkludert i faktagrunnlaget for 2014-beslutningen. I tillegg utarbeidet professor ved Arkitektthøyskolen i Oslo, Elisabeth Seip, et notat om arkitektur-, kulturminne- og minneverdi i den eksisterende bebyggelsen i regjeringsskvartalet. Konseptvalgutredningen nevner bevarings- og vernehensyn, om enn i begrenset grad. Riksantikvarens tilleggsutredning om verneverdi og ny bruk fra oktober 2013 redegjør svært grundig for de vernehensynene som foreligger, og anbefalte også vern av Y-blokka (sammen med Høyblokka). Under arbeidet med tilleggsutredningen innhentet Riksantikvaren innspill fra saksøkerne og andre nasjonale og internasjonale organisasjoner som mente at Y-blokka måtte vernes. I tilleggsutredningen redegjør Riksantikvaren også for landsverneplanen fra 2010. Riksantikvaren oppsummerer verneverdien for Y-blokka slik:

*Vernevurdering*

*Y-blokka er med sin lave høyde og organiske form en tydelig kontrast til Høyblokka. Bygningen har bevisst utforming i samsvar med skalaen i omgivelsene, men også som kontrast til Høyblokka. Y-blokka har internasjonal betydning i og med Picassos integrerte kunst. Den står i et bevisst forhold til Høyblokka og Regjeringsparken. Fondmotivet mot Akersgata er et av få store monumentale kunstverk i det offentlige rom i Norge. Med sin organiske form, lave høyde og utsøkte materialbruk har den også vesentlig kulturhistoriske, arkitektoniske og kunstneriske verdi.*

Hensynene som taler for vern, herunder Y-blokkas kulturhistoriske, arkitektoniske og kunstneriske verdi, er vurdert og behandlet i landsverneplanen, i Seip's notat og i Riksantikvarens tilleggsutredning. Dette er etter rettens syn de samme hensynene som danner grunnlag for beskyttelse av kulturarv. Henvisningen til internasjonale konvensjoner blir da bare et annet sted å forankre de samme faktiske omstendighetene, de samme realitetene og de samme hensynene. Retten finner det på denne bakgrunn klart at Regjeringen har vurdert de hensyn som internasjonale konvensjoner beskytter ved avgjørelsen av om Y-blokka skulle rives eller bevares. At konvensjonene og plan- og bygningsloven § 3-1 fjerde ledd ikke er nevnt, er i denne sammenheng uten rettslig betydning.

Retten mener på denne bakgrunn at det heller ikke er begått noen saksbehandlingsfeil knyttet til dette punktet.

### **Nullalternativet er ikke utredet**

Saksøkerne har videre anført at det er en saksbehandlingsfeil at det korrekte nullalternativet ikke er utredet. Retten vil derfor ta stilling til hvilke krav som stilles til utredning.

Etter forvaltningsloven § 17 skal forvaltningen som nevnt påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Grensen mellom plikten til forsvarlig saksutredning i forvaltningsloven § 17 og de mer konkrete plikter etter plan- og bygningsloven er ikke skarp, jf Rt-2009-661 (Husebydommen) premiss 57.

Plan og bygningsloven § 4-2 fastsetter at «*planbeskrivelsen [skal] gi en særskilt vurdering og beskrivelse – konsekvensutredning – av planens virkninger for miljø og samfunn*». I 2017 gjaldt Forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan og bygningsloven av 2014 (FOR 2014-12-19-1726). Forskriften presiserer og utdyper den lovbestemte plikten til konsekvensutredning. Det er på det rene, og enighet om, at reguleringsplanen for bygging av nytt regjeringskvartal er en plan som skulle konsekvensutredes etter forskriften. En konsekvensutredning er også utarbeidet.

Forskriften om innhold i planprogrammet § 7 annet og tredje ledd lyder slik:

*Konsekvensutredningen skal tilpasses plannivået og være relevant for de beslutninger som skal tas. Konsekvensutredningen skal ta utgangspunkt i foreliggende kunnskap og nødvendig oppdatering av denne. Der hvor slik kunnskap ikke foreligger om viktige forhold skal det i nødvendig grad innhentes ny kunnskap. Konsekvensutredningen, herunder feltundersøkelser, skal gjennomføres i henhold til anerkjent metodikk og utføres av personer med relevant faglig kompetanse.*

*Konsekvensutredningen skal redegjøre for vurderte alternativer, og i nødvendig grad omfatte utredning av relevante og realistiske alternativer, herunder alternativ lokalisering. Anbefalt alternativ skal begrunnes. (rettens understrekning)*

I Rt-2009-661 (Husebydommen) tok Høyesterett stilling til spørsmålet om manglende konsekvensutredning knyttet til plassering av den amerikanske ambassaden på Huseby i Oslo ledet til at reguleringsplanen var ugyldig. Høyesterett behandler blant annet rammene for forvaltningens skjønnsutøvelse og domstolenes prøving knyttet til konsekvensutredninger, og uttaler følgende:

*(73) Dette reiser spørsmål om rammene for domstolsprøvingen der feilen består i manglende eller mangelfull konsekvensutredning, og hvor det gjøres gjeldende at man ved riktig saksbehandling skulle ha stilt krav om nærmere utredning av et bestemt tema. Som jeg har vært inne på tidligere, fastsettes utredningsprogrammet av ansvarlig myndighet ut fra et faglig-politisk skjønn. Grensen mot skjønnet under realitetsavgjørelsen er ikke skarp. Det kan da ikke være spørsmål om at domstolene setter seg i den ansvarlige myndighets sted for å vurdere hva som ville være den optimale utredningsplanen, se til sammenligning Rt-2007-257 avsnitt 42 og Rt-2009-354 avsnitt 47. Spørsmålet vil være hvilken utredning som – holdt opp mot de interesser som skal ivaretas gjennom reglene om konsekvensutredning, herunder hensynet til Grunnloven § 110b – måtte til for å tilfredsstillte kravene til forsvarlig utredning og behandling.*

I Statsbyggs planbeskrivelse av 10. februar 2017 heter det i avsnittet om konsekvenser av planforslaget på side 5:

*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 regjeringsskvartalet, foreligger ikke noe reelt 0-alternativ. Avhengig av tema er planforslaget derfor sammenlignet med et referansesituasjon som tar utgangspunkt i situasjonen før 22. juli 2011. For noen tema er det gjort supplerende vurderinger opp mot andre referanser.*

Knut Grønntun, fagdirektør i Kommunal- og moderniseringsdepartementet, har forklart at det var faglige diskusjoner om hva man skulle legge til grunn som null-alternativet i denne saken.

Staten har, basert på sitt faglige skjønn, vurdert nullalternativet til å være referansesituasjonen fra før bombeangrepet 22. juli 2011. Hensikten med å sammenligne en foreslått løsning med et nullalternativ er å vise hvilke konsekvenser tiltaket har. Planen for et nytt regjeringsskvartal er kompleks. Den inneholder en samlet vurdering av en rekke enkeltelementer og vektning av ulike, og til dels motstridende, hensyn. Kravet til konsekvensutredninger innebærer etter rettens syn ikke at de enkelte elementene i tiltaket, som for eksempel hvert enkelt rivings- og bevaringsalternativ, skal utredes separat, med egne nullalternativer.

Fastsettelse av referansegrunnlag (null-alternativ), og valg av hvilke alternativer som oppfattes som relevante og realistiske, ligger innenfor forvaltningens frie skjønn og kan ikke overprøves av retten. Retten kan ikke se at statens valg av nullalternativ medfører at saken ikke har fått en forsvarlig behandling i planprosessen.

Retten er ikke enig med saksøkerne i at forskriften om konsekvensutredning er uten betydning hvis valget av relevante og realistiske alternativer ligger innenfor det frie skjønn. Dette er ikke annerledes enn andre krav og bestemmelser som gir rom for bruk av skjønn i forvaltningen. Uansett kan domstolene gjøre en forsvarlighetsvurdering av den gjennomførte utredningen, slik det følger av Husebydommen.

Retten har kommet til at valget av null-alternativ ikke utgjør noen saksbehandlingsfeil.

### **Miljøanførselene**

Saksøkerne har videre anført at det er en saksbehandlingsfeil at staten ikke har hensyntatt rettslige miljøkrav i planprosessen og i avgjørelsen av å rive Y-blokka.

Kravene til vektlegging av miljøhensyn følger av plan- og bygningsloven § 1-1 og § 3-1, første ledd bokstav g, samt Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (Kgl res 12. juni 2015), og er etter rettens syn oppfylt i denne saken. Disse bestemmelsene gir anvisning på formål og hensyn som skal ivaretas i planprosessen, på samme måte som for de folkerettslige forpliktelsene som er drøftet over. Bestemmelsene legger ikke materielle begrensninger for hva et tiltak kan gå ut på. Forvaltningen står her, som ved vurderingen av andre hensyn, fritt til å velge en løsning som ikke er den optimale fra et klima- og miljøperspektiv, basert på at andre hensyn veier tyngre i avveiningen. Den nærmere vektleggingen av hensynene er som sagt opp til forvaltningens frie skjønn.

Det følger av loven at miljøkonsekvensene av et tiltak skal utredes i planprosessen. Retten viser til planprogrammet og forslaget til reguleringsplan, som begge redegjør for miljøaspekter ved byggingen av nytt regjeringskvartal. Vedlagt planforslaget er det også egen delutredning om klimagassutslipp. Dokumentasjonen fra planprosessen viser etter rettens syn at det er gjort rede for miljøaspektene, at dette er hensyn som er vurdert og at lovens krav derved er oppfylt.

Saksøkerne har særlig vist til at det ikke er gjort egne analyser av konsekvensene av å destruere naturbetong, samt at det ikke er gjort egne klimagassberegninger for alternativer med samlokalisering, men hvor Y-blokka bevares. Når det gjelder naturbetongen har vitnet Tore Kildal fra Statsbygg bekreftet at destruksjon av naturbetong ikke vil by på spesielle problemer, og at det er gjort en egen vurdering av dette. I spørsmålet om klimagassberegninger for alternativer med samlokalisering, men hvor Y-blokka bevares, viser retten til det som er nevnt ovenfor om at det i stor grad er opp til planmyndigheten å fastsette rammene for hva som skal utredes, herunder hvilke alternativer som er relevante og realistiske.

Det er også anført at det er en saksbehandlingsfeil at staten ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til miljøkravene som stilles i lovverket. Retten forstår anførselen som en klage på vektleggingen av miljøhensynet. Vektingen av de ulike hensynene hører inn under forvaltningens skjønnsmyndighet og kan ikke overprøves av domstolene.

Retten kan på denne bakgrunn ikke se at det er sannsynliggjort at det er gjort saksbehandlingsfeil på dette punktet.

### **Beskyttelse av kunstverkene**

Y-blokka har to unike kunstverk utført direkte på vegg av Carl Nesjar etter tegninger av Pablo Picasso. Verket «Fiskerne» er utført utvendig på den ene kortveggen, mens «Måken» er utført på innvendig vegg i inngangspartiet.

Saksøkerne har anført at kunsten ikke er tilstrekkelig beskyttet fordi det i reguleringsplanen kun er stilt dokumentasjonskrav og ikke formelle krav til verning av kunstverkene i Y-blokka, og at dette utgjør en saksbehandlingsfeil. Retten er ikke enig i dette, og viser til at Regjeringens beslutning fra 2014 forutsetter at kunstens skal tas vare på. Dette gjentas i plandokumentene og det heter i planvedtaket at «*De store integrerte kunstverkene i Y-blokka skal tas vare på*». Planbestemmelsene § 3.3.1 lyder: «*Ved rammesøknad for riving av Y-blokken skal det foreligge en teknisk plan for hvordan den integrerte kunsten i Y-blokken kan tas vare på*». Etter rettens syn er det en klar forutsetning i beslutningen og i planverket at kunsten skal tas vare på og gjenbrukes. Kravet til en teknisk plan hviler også på en forutsetning om at kunsten skal tas vare på. Det foreligger etter rettens syn en reell beslutning om vern av kunsten, og ikke bare et krav til dokumentasjon. Retten viser for ordens skyld også til at demontering av kunsten for senere oppføring et annet sted er godtatt av kunstnernes arvinger og innehaverne av opphavsretten til verkene.

Retten kan ikke se at det er sannsynliggjort at det er mangler ved reguleringsplanen på dette punktet eller at det er begått saksbehandlingsfeil.

### **Beslutningen som innebar riving var ikke en del av planprosessen**

Saksøkerne har anført at beslutningen om riving ble tatt allerede i 2014 og lå som et premiss gjennom arbeidet med reguleringsplanen. Retten oppfatter dette som en anførsel om saksbehandlingsfeil i seg selv – at det var feil å binde konklusjonen utenfor planprosessen.

Regjeringen fattet i mai 2014 beslutning om fremtidig regjeringskvartal. Beslutningen innebar valg av Konseptvalgutredningens femte, og anbefalte, alternativ «Konsept Øst», men med den endring at Høyblokka ikke skulle rives.

Med regjeringens beslutning i 2014 startet planarbeidet, som resulterte i reguleringsplanen i 2017. Beslutningen innebar at flere rammer og premisser ble lagt for det videre planarbeidet, herunder valg av geografisk lokalisering, presisering av at Ring 1 skal bestå, at sikkerhetstiltak skal integreres i planleggingen, at regjeringskvartalet skal planlegges med ambisiøse miljømål, at Høyblokka og den åpne plassen mot Akersgata bevares, og også at Y-blokka rives. Retten viser her til Fakta-ark fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet fra mai 2014.

I statlig reguleringsplan fra 10. februar 2017 er følgende uttalt på side 3:

*Regjeringen besluttet 22. mai 2014 hvilket konsept og hvilke overordnede føringer som skal legges til grunn for utviklingen av det fremtidige regjeringskvartalet. Disse er lagt til grunn for planforslaget.*

Lignende formuleringer finnes i Planprogram fastsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i juni 2016, Statsbyggs forslag til planbeskrivelse med konsekvensutredning, Statsbyggs planbeskrivelse og Rapport fra evalueringskomiteen for parallelloppdrag.

I Kommunal- og moderniseringsdepartementets vedtak av statlig reguleringsplan av 10. februar 2017 heter det:

*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.*

Det er altså på det rene at den reelle beslutningen om å rive Y-blokka ble tatt ved regjeringens beslutning i mai 2014. Retten har ikke oppfattet at det er rettet noen gyldighetsinnsigelser mot regjeringens beslutning.

Spørsmålet blir så om det er en saksbehandlingsfeil knyttet til det senere vedtaket om reguleringsplan at spørsmålet om riving ikke er vurdert eksplisitt i forbindelse med planprosessen, men at premisset ble lagt allerede i 2014.

Det er ikke uvanlig at det legges premisser for et reguleringsarbeid: Staten bestemmer for eksempel at det trengs et nytt fengsel, og i planarbeidet arbeides det med hvor og hvordan dette skal gjennomføres. Selve premisset – at det er nødvendig med et nytt fengsel – behandles ikke på nytt i planprosessen. I Veileder fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet om styring av store statlige byggeprosjekter (H-2389) og Rundskriv fra Finansdepartementet (R-108/2019), som begge er av nyere dato enn både beslutningen fra 2014 og reguleringsplanen fra 2017, beskrives statens prosjektmodell med krav til utredninger, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten. Prosjektmodellen legger nettopp opp til at valg av konsept legger føringer for planarbeidet.

Hvor langt staten kan gå når det gjelder å på forhånd bestemme premisser som legger føringer for det videre planarbeidet er et interessant spørsmål. Plan- og bygningslovens system er at utredning skjer i selve planprosessen. Kunnskapen som utredningen gir, danner grunnlag for beslutningene som fattes. Loven legger opp til at forslag til planprogram og konsekvensutredning sendes på høring, deretter fastsettes planprogrammet, og utkast til plan med konsekvensutredning sendes på høring og deretter fattes det et vedtak om reguleringsplan. Hvis viktige avgjørelser i realiteten tas før planprosessen starter, undergraves potensielt hele prosessen. Staten har ikke vist til noe egentlig rettskildemessig grunnlag for at deler av grunnlaget for reguleringsplanen kan besluttes utenfor planprosessen. Spørsmålet er heller ikke godt belyst av partene.

Winge og Holth har i artikkelen *Virkningen av saksbehandlingsfeil på plan- og bygningsrettens område*, i Tøssebro (red.) *Ugyldighet i forvaltningsretten 2019*, kritisert Rt-2009-661 (Husebydommen), og uttalt:

*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 realiteten tatt før planprosessen startet opp. Dette fremstår åpenbart å være i strid med lovgivers intensjon.*

For spørsmålet om reguleringsvedtakets gyldighet er det imidlertid ikke nødvendig for retten å ta nærmere stilling til spørsmålet om eventuelle grenser for statens adgang til å legge premisser utenfor planprosessen. Det er heller ikke nødvendig å ta endelig stilling til om det foreligger en saksbehandlingsfeil.

Det følger av forvaltningsloven § 41 at reguleringsvedtak som er beheftet med saksbehandlingsfeil likevel er gyldige «når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold».

Følgen av saksbehandlingsfeil på plan- og bygningsrettens område er behandlet i Rt-2009-661 (Husebydommen):

*(72) Vurderingen beror på de konkrete forhold i saken, herunder hvilke feil som er begått og vedtakets karakter. Der saksbehandlingsfeilen har ledet til mangelfullt eller uriktig avgjørelsesgrunnlag på et punkt av betydning for vedtaket, eller feilen på annen måte innebærer tilsidesettelse av grunnleggende fordringer til forsvarlig behandling, skal det gjennomgående nokså lite til. Sammenholdt med de interesser som skal ivaretas gjennom reglene om konsekvensutredning, og den komplekse utredningsprosessen det der legges opp til, vil veien frem til ugyldighet derfor kunne være kort når saksbehandlingsfeilen består i manglende eller mangelfull konsekvensutredning. Men noen automatikk er det ikke tale om. Og det er etter mitt syn heller ikke rom for en alminnelig presumsjon for innvirkning, slik de ankende parter har tatt til orde for. En slik presumsjon ville representere en ugrunnet stor vektning av form fremfor innhold. 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. I forhold til innvirkningskriteriet må man etter mitt syn derfor gå konkret til verks, og knytte undersøkelsen til de enkelte påberopte avvik fra den saksbehandlingen som skulle ha vært fulgt dersom det var gjennomført konsekvensutredning i den aktuelle saken.*

Dette synet er senere fulgt opp og ytterligere presisert i HR 2017-2247 (Reinøydommen):

*(97) Det skal altså ikke mye til. Men det må ut fra de konkrete forholdene i saken – bevissituasjonen – være en reell mulighet for at feilen har fått betydning for vedtakets innhold.*



Etter anvisning fra Husebydommen må retten gå konkret til verks og gjøre en vurdering av grunnlaget for beslutningen i 2014, om det er opplysninger eller argumenter som ikke ble vurdert i 2014, og se nærmere på om det er en reell mulighet for at reguleringsplanen kunne fått et annet innhold dersom spørsmålet om riving hadde blitt vurdert innenfor planprosessen.

Retten ser først nærmere på grunnlaget for regjeringens beslutning i 2014.

Fornyings- administrasjons og kirkedepartementet besluttet i 2012 at departementene skal ligge samlet i regjeringskvartalet. Rammene for det videre arbeidet ble beskrevet i mandatet for Konseptvalgutredningen fra oktober 2012, hvor det blant annet fremgår at:

*Det forutsettes en bred kartlegging av mulighetsrommet, hvor alternativer med og uten riving av eksisterende bygningsmasse inngår.*

Regjeringen opprettet samtidig en blogg hvor det ble invitert til debatt om Regjeringskvartalets fremtid. Det nevnte mandatet forutsatte også at innspill på bloggen skulle brukes som innspill i interessentkartleggingen i Konseptvalgutredningen. Samtidig utarbeidet Statsbygg, på oppdrag fra Fornyings- administrasjons og kirkedepartementet, en samling av verneforslagene som forelå for departementskontorene fra før 22. juli 2011, og fikk også utarbeidet et notat fra professor ved Arkitekthøgskolen i Oslo, Elisabeth Seip, om arkitektur-, kulturminne- og minneverdi i den eksisterende bebyggelsen i regjeringskvartalet.

Konseptvalgutredningen ble ferdigstilt i juni 2013. Konseptvalgutredningen vurderte totalt 23 ulike konsepter, og gjennom en grovsiling ble det etablert fem konsepter som ble utredet videre.

Det er i Konseptvalgutredningen angitt at følgende er absolutte krav:

- *Lokalisering i dagens regjeringskvartal med tilgrensede områder*
- *Kapasitet for minimum hovedtyngden av departementene*
- *Nødvendig sikkerhetsnivå*
  - *20-40 meter avstand til almen kjøretøytrafikk*
  - *Ingen fysisk kontakt mellom bygninger i og utenfor regjeringskvartalet*

Følgende er oppgitt å være viktige krav som benyttes til å rangere konsepter, i prioritert rekkefølge:

- 1. Effektivitet og samhandling*
- 2. Sikkerhetsløsning*
- 3. Fleksibilitet i forhold til endring av struktur og oppgavefordeling*
- 4. Bymiljø, representativitet og tilgjengelighet*
- 5. Bevaring av bygninger og kunst*

Konseptvalgutredningens anbefaling av Konsept Øst innebar at både Y-blokka og Høyblokka måtte rives, og Konseptvalgutredningen ble kritisert for ikke å ha tatt tilstrekkelig hensyn til bevaringsinteressene i saken, herunder at hensynet til bevaring ble rangert nederst.

Riksantikvaren laget derfor, på oppdrag fra Miljøverndepartementet, en supplerende utredning om de kulturhistoriske verneverdiene i regjeringskvartalet, med særlig vekt på Høyblokka og Y-blokka. Utredningen «*Regjeringskvartalet. Riksantikvarens utredning om verneverdi og ny bruk*» ble avgitt i oktober 2013 og anbefalte bevaring av både Høyblokka og Y-blokka. Synspunkter fra relevante fagmiljøer, inkludert saksøkerne i nærværende sak, ble innhentet i forbindelse med utarbeidelsen av utredningen. De eventuelle svakhetene ved Konseptvalgutredningen på dette punktet må på denne bakgrunn anses reparert gjennom Riksantikvarens grundige gjennomgang av verne- og bevaringshensynene.

Byrådet i Oslo avga en uttalelse til Konseptvalgutredningen i desember 2013. Byrådet støttet Konseptvalgutredningens valg av Konsept Øst, og anbefalte i tillegg bevaring av Høyblokka.

Deretter ble Kvalitetssikringsrapporten utarbeidet i februar 2014. Kvalitetssikringsrapporten angir dilemmaet for beslutningstakeren:

*Vi legger denne vernevurderingen (Riksantikvarens, rettens bem.) til grunn, men vil påpeke at en eventuell bevaring av Høyblokka og Y-blokka vil medføre utfordringer som ikke fremkommer i tilstrekkelig grad i hverken konseptvalgutredningen eller tilleggsutredningen fra Riksantikvaren:*

- *Høyblokka og Y-blokka legger beslag på et stort tomteareal i forhold til antall arbeidsplasser*
- *Bevaring vil sannsynligvis medføre restriksjoner og begrensninger i forhold til utforming av omkringliggende bygninger, blant annet i forhold til akseptable byggehøyder, som vil redusere muligheten for en konsentrert utvikling av området.*

*Disse utfordringene må ses i sammenheng med behovet for en langsiktig løsning for samlokalisering av departementene, og en best mulig utnyttelse av tomtearealet i det eksisterende regjeringskvartalet. Beslutningen om bevaring eller riving blir dermed også en avveining mellom verneverdi på den ene siden opp mot kostnad og øvrige ikke-prissatte virkninger på den andre siden.*

[...]

*Avveiningen mellom samlokalisering over tid på den ene siden og verneverdien av de ødelagte bygningene og sikkerhetsnivået på den andre, er et verdivalg som til syvende og sist må tas av beslutningstakerne.*

I mars 2014 ble det gjennomført et åpent høringsmøte i Kommunal- og moderniseringsdepartementet, hvor blant annet saksøkerne deltok.

Regjeringen fattet deretter sin beslutning i mai 2014, basert på det grunnlaget som er nevnt over. Dokumentasjonen har gitt regjeringen et opplyst og bredbasert faktagrunnlag, med redegjørelser for de ulike hensynene som kan og skal vektlegges i vurderingen, inkludert vernehensyn.

Retten kan ikke se at det er anført at faktiske forhold er endret etter regjeringens beslutning, og at vurdering av rivingsspørsmålet av den grunn kunne blitt påvirket om rivingsspørsmålet hadde blitt vurdert i 2017.

De argumenter knyttet til verneverdi som saksøkerne i denne saken har anført som grunnlag for å kreve reguleringsplanen kjent ugyldig, er alle behandlet og vurdert i forbindelse med beslutningen fra 2014. Riksantikvarens rapport fra 2013 behandler forholdet til den ikke-vedtatte fredningen av bygningene forut for 2011 (landsverneplanen), og dette spørsmålet har følgelig vært en del av faktagrunnlaget for regjeringens beslutning.

Som nevnt over er det etter rettens syn tilstrekkelig at de hensynene som internasjonale konvensjoner verner er vurdert i prosessen – det er ikke nødvendig med en eksplisitt referanse til konvensjonen.

ICOMOS (International Council on Monuments and Sites), som blant annet er et rådgivende organ til UNESCO, har satt Y-blokka på sin «Heritage at risk»-liste. I mars 2020 ble Y-blokka oppført på Europa Nostras liste over «The seven most endangered Sites». Disse omstendighetene kan etter rettens oppfatning ikke betraktes som nye argumenter knyttet til spørsmålet om Y-blokka skal rives eller vernes. Organisasjonene har hatt anledning til, og har også gitt, innspill i hele prosessen, også før 2014. Organisasjonenes syn, og oppføringen på vernelister, er basert de samme vernebehovene og -hensynene som er beskrevet i Landsverneplanen og i Riksantikvarens tilleggsutredning, og er følgelig vurdert i saken. De grunnleggende hensyn og argumenter som taler for vern endres ikke av at de tiltres av internasjonale organisasjoner.

I Kommunal- og moderniseringsdepartementets vedtak av reguleringsplan 10. februar 2017 uttales følgende om riving av Y-blokka:

*Mer enn 150 av høringsuttalelsene handler om motstand mot rivning av Y-blokken. Av disse er ca. 120 tilnærmet likelydende. Flere stiller spørsmål ved om senkning av Ring 1 kan bety at sikkerhetskravene vil kunne tilfredsstilles selv om Y-blokken blir stående. Mange er opptatt av hvordan den integrerte kunsten kan sikres. Riksantikvaren foreslår alternativt å omgjøre Y-blokken til en C-blokk, hvor bare den nordlige fløyen over Ring 1 rives. På denne måten kan den integrerte kunsten bevares og sammenhengen med Høyblokken opprettholdes.*

Og videre:

*Motstand mot rivning av Y-blokken har stått sentralt i høringsuttalelsene. Regjeringen*

*besluttet i mai 2014 at Høyblokken skulle bevares, og at S-blokken, R4 og Y-blokken skulle rives. Spørsmålet om bevaring og gjenbruk av bygningene i regjeringskvartalet ble drøftet både i konseptvalgutredningen og i den etterfølgende kvalitetssikringen. Det var både sikkerhetsmessige forhold og hensynet til mulighetene for å utvikle et effektivt og kompakt regjeringskvartal som lå til grunn for regjeringens beslutning om å rive Y-blokken. Verdiene knyttet til bygningene i regjeringskvartalet var på tidspunktet for regjeringens beslutning godt kjent, blant annet gjennom Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets forslag til landsverneplan for regjeringskvartalet og Victoria terrasse (2010).*

Oslo kommune avga i oktober 2016 en høringsuttalelse knyttet til reguleringsplanen, og uttalte:

*Riving av Y-blokken er en sentral brikke i byplangrepet og er særlig begrunnet ut i fra sikkerhet. Oslo kommune har ikke grunnlag for å bestride vurderinger som er gjort av ansvarlige sikkerhetsmyndigheter, og aksepterer derfor rivning. Så lenge Ring 1 traseen går under Y-blokken og ikke kan stenges, kan ikke Y-blokken benyttes som en fullverdig del av regjeringskvartalet.*

*Oslo kommune har samtidig stor forståelse for standpunktet mange har om at Y-blokken må bevares. Y-blokken representerer viktige kulturminner og inneholder viktige kunstneriske verk av Picasso. Sikkerhet veier likevel tyngst i vurderingen av om Y-blokken skal rives, eller ikke.*

Stortinget behandlet i juni 2019 regjeringens stortingsmelding om nytt Regjeringskvartal (Meld. St.21(2018-2019) uten at Stortinget ba regjeringen å gjøre nye vurderinger av spørsmålet om riving av Y-blokka. Stortingsbehandling er en politisk – og demokratisk – kontroll med forvaltningens politiske beslutninger.

Saksøkerne har som nevnt anført at det var en saksbehandlingsfeil å låse premisset om å rive Y-blokka allerede i 2014. Det har ikke vært nødvendig for retten å ta stilling til om det er begått en saksbehandlingsfeil, fordi retten mener at det uansett ikke er noen reell mulighet for at reguleringsplanen ville fått et annet innhold om rivingsspørsmålet var blitt vurdert og avgjort i 2017. Retten bygger dette på at alle de sentrale opplysningene, argumentene og hensynene som talte for bevaring var hørt og vurdert allerede i 2014. Forvaltningens beslutning om riving var basert på en vekting av de ulike hensynene, og hvor hensynet til bevaring måtte vike.

Slik retten har oppfattet forvaltningens begrunnelse, så er det hensynene til samlokalisering og sikkerhet, samt vurderingen av at Ring 1 ikke skal flyttes, som har vært styrende for beslutningen om å rive Y-blokka. Politiske prioriteringer, herunder hvilken vekt de ulike hensynene skal få i vurderingen, er en del av forvaltningens skjønnsutøvelse som retten ikke kan overprøve. Det er etter rettens syn ingenting som tilsier at vurdering av rivingsspørsmålet ville blitt annerledes i 2017. Uten at det har noen rettslig relevans, nevner retten for ordens skyld at det heller ikke er noe som tyder på at vurderingen ville blitt annerledes etter 2017, og viser i denne sammenheng til Stortingets behandling av saken i 2019.

Retten har følgelig kommet til at det ikke er noen reell mulighet for at en eventuell saksbehandlingsfeil har hatt betydning for reguleringsplanens innhold og gyldigheten av reguleringsplanen påvirkes derfor ikke.

### **Rammetillatelsens gyldighet**

Saksøkerne har anført at rammetillatelsen fra juli 2019 er ugyldig som følge av at reguleringsplanen er ugyldig. Retten har, som det fremgår over, kommet til at det er mest sannsynlig at reguleringsplanen er gyldig.

Saksøkerne har også anført at rammetillatelsen er ugyldig på selvstendig grunnlag fordi reguleringsplanens vilkår om klimagassberegninger ikke er oppfylt og at dette utgjør en saksbehandlingsfeil. Reguleringsplanen § 3.1 fastsetter blant annet at «*Det skal utarbeides et helhetlig livsløpsbasert klimagassbudsjett for regjeringskvartalet*». Oslo kommunes første rammetillatelse, som bare omfattet byggets nordre del, stilte vilkår om klimagassberegninger som sammenlignet gjenbruk av Y-blokka med riving. Fylkesmannen fant senere at vilkåret var uten hjemmel. Retten er enig i Fylkesmannens vurdering, idet det i forbindelse med rammetillatelsen ikke kan stilles krav om klimagassberegninger for rehabilitering av Y-blokka når det i reguleringsplanen er bestemt at Y-blokka skal rives. Retten viser til det som er sagt over om planmyndighetens skjønn når det gjelder hva som skal utredes, og manglende utredning av dette representerer følgelig ikke noen saksbehandlingsfeil som kan lede til at rammetillatelsen er ugyldig.

Det er på det rene at det foreligger klimagassberegninger i tråd med reguleringsplanen, og da er det heller ikke begått noen saksbehandlingsfeil i forbindelse med rammetillatelsen. Retten har på denne bakgrunn kommet til at rammetillatelsen er gyldig.

### **Oppsummering**

Tvisteloven § 34-2, første ledd fastsetter at midlertidig forføyning bare kan besluttes dersom kravet det begjæres forføyning for er sannsynliggjort. Retten har tatt stilling til om det var sannsynlig at saksøkernes krav om at reguleringsplanen og rammetillatelsen var ugyldig ville føre frem.

Retten har kommet til at det ikke er sannsynlig at reguleringsplanen eller rammetillatelsen er ugyldig. Da er vilkåret i tvisteloven § 34-2, første ledd ikke oppfylt og midlertidig forføyning kan ikke besluttes.

## Sakskostnader

Staten har vunnet saken fullt ut, og skal som utgangspunkt få erstatning for sine sakskostnader etter hovedregelen i tvisteloven § 20-2 første ledd. Retten finner likevel grunn til å gjøre unntak fra hovedregelen etter § 20-2 tredje ledd fordi tungtveiende grunner gjør det rimelig å fritta saksøkerne fra ansvar for statens omkostninger i denne saken. Retten mener at saksøkerne hadde et behov for en rettslig prøving av de spørsmålene saken reiser, i lys av sakens karakter og de uopprettelige konsekvensene av statens beslutning om riving av Y-blokka.

### **SLUTNING**

- 1 Begjæring om midlertidig forføyning tas ikke til følge.
- 2 Sakskostnader tilkjennes ikke.

Retten hevet

Helen Engebrigtsen

Veiledning om anke i sivile saker vedlegges.

## Veiledning om anke i sivile saker

I sivile saker er det reglene i tvisteloven kapitler 29 og 30 som gjelder for anke. Reglene for anke over dommer, anke over kjennelser og anke over beslutninger er litt ulike. Nedenfor finner du mer informasjon og veiledning om reglene.

### Ankefrist og gebyr

Fristen for å anke er én måned fra den dagen avgjørelsen ble gjort kjent for deg, hvis ikke retten har fastsatt en annen frist. Disse periodene tas ikke med når fristen beregnes (rettsferie):

- fra og med siste lørdag før palmesøndag til og med annen påskedag
- fra og med 1. juli til og med 15. august
- fra og med 24. desember til og med 3. januar

Den som anker, må betale behandlingsgebyr. Du kan få mer informasjon om gebyret fra den domstolen som har behandlet saken.

### Hva må ankeerklæringen inneholde?

I ankeerklæringen må du nevne

- hvilken avgjørelse du anker
- hvilken domstol du anker til
- navn og adresse på parter, stedfortredere og prosessfullmektiger
- hva du mener er feil med den avgjørelsen som er tatt
- den faktiske og rettslige begrunnelsen for at det foreligger feil
- hvilke nye fakta, bevis eller rettslige begrunnelser du vil legge fram
- om anken gjelder hele avgjørelsen eller bare deler av den
- det kravet ankesaken gjelder, og hvilket resultat du krever
- grunnlaget for at retten kan behandle anken, dersom det har vært tvil om det
- hvordan du mener at anken skal behandles videre

### Hvis du vil anke en tingrettsdom til lagmannsretten

Dommer fra tingretten kan ankes til lagmannsretten. Du kan anke en dom hvis du mener det er

- feil i de faktiske forholdene som retten har beskrevet i dommen
- feil i rettsanvendelsen (at loven er tolket feil)
- feil i saksbehandlingen

Hvis du ønsker å anke, må du sende en skriftlig ankeerklæring til den tingretten som har behandlet saken. Hvis du fører saken selv uten advokat, kan du møte opp i tingretten og anke muntlig. Retten kan tillate at også prosessfullmektiger som ikke er advokater, anker muntlig.

Det er vanligvis en muntlig forhandling i lagmannsretten som avgjør en anke over en dom. I ankebehandlingen skal lagmannsretten konsentrere seg om de delene av tingrettens avgjørelse som er omtvistet, og som det er knyttet tvil til.

Lagmannsretten kan nekte å behandle en anke hvis den kommer til at det er klart at dommen fra tingretten ikke vil bli endret. I tillegg kan retten nekte å behandle noen krav eller ankegrunner, selv om resten av anken blir behandlet.

#### Retten til å anke er begrenset i saker som gjelder formuesverdi under 125 000 kroner

Hvis anken gjelder en formuesverdi under 125 000 kroner, kreves det samtykke fra lagmannsretten for at anken skal kunne bli behandlet.

Når lagmannsretten vurderer om den skal gi samtykke, legger den vekt på

- sakens karakter
- partenes behov for å få saken prøvd på nytt
- om det ser ut til å være svakheter ved den avgjørelsen som er anket, eller ved behandlingen av saken

#### **Hvis du vil anke en tingretts kjennelse eller beslutning til lagmannsretten**

En *kjennelse* kan du som hovedregel anke på grunn av

- feil i de faktiske forholdene som retten har beskrevet i kjennelsen
- feil i rettsanvendelsen (at loven er tolket feil)
- feil i saksbehandlingen

Kjennelser som gjelder saksbehandlingen, og som er tatt på bakgrunn av skjønn, kan bare ankes dersom du mener at skjønnsutøvelsen er uforsvarlig eller klart urimelig.

En *beslutning* kan du bare anke hvis du mener

- at retten ikke hadde rett til å ta denne typen avgjørelse på det lovgrunnlaget, eller
- at avgjørelsen åpenbart er uforsvarlig eller urimelig

Hvis tingretten har avsagt dom i saken, kan tingrettens avgjørelser om saksbehandlingen ikke ankes særskilt. Da kan dommen isteden ankes på grunnlag av feil i saksbehandlingen.

Kjennelser og beslutninger anker du til den tingretten som har avsagt avgjørelsen. Anken avgjøres normalt ved kjennelse etter skriftlig behandling i lagmannsretten.

#### **Hvis du vil anke lagmannsrettens avgjørelse til Høyesterett**

Høyesterett er ankeinstans for lagmannsrettens avgjørelser.



Anke til Høyesterett over *dommer* krever alltid samtykke fra Høyesteretts ankeutvalg. Samtykke gis bare når anken gjelder spørsmål som har betydning utover den aktuelle saken, eller det av andre grunner er særlig viktig å få saken behandlet av Høyesterett. Anke over dommer avgjøres normalt etter muntlig forhandling.

Høyesteretts ankeutvalg kan nekte å ta anker over *kjennelser* og *beslutninger* til behandling.

Hvis de blir tatt til behandling, er det som regel hvis spørsmålet har betydning utover den aktuelle saken, hvis andre hensyn taler for at anken bør prøves, eller hvis saken reiser omfattende bevisspørsmål.

Når en anke over kjennelser og beslutninger i tingretten er avgjort ved kjennelse i lagmannsretten, kan avgjørelsen som hovedregel ikke ankes videre til Høyesterett.

Anke over lagmannsrettens kjennelser og beslutninger avgjøres normalt etter skriftlig behandling i Høyesteretts ankeutvalg.