

STEVNING

TIL

OSLO TINGRETT

Saksnummer:

Dato: 30. mars 2023

Saksøker: Redd Ullevål Sykehus (org. nr. 920907091)
c/o Lene Christine Sundfær Haug
Waldemar Thranes gate 62D – 0173 Oslo

Prosessfullmektig: Advokat Helge Skogseth Berg
Lynx Advokatfirma DA
Dronning Eufemias gate 8 0191 Oslo

Saksøkt: Staten
v/Kommunal- og distriktsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

Prosessfullmektig:

Saken gjelder: Gyldighet av reguleringsplan

1. Innledning

Saken gjelder gyldigheten av to statlige reguleringsplaner fastsatt av Helse- og omsorgsdepartementet 28.2.2023 for områdene Gaustad og Aker i Oslo kommune (Bilag 12 og 13). Formålet med reguleringsplanene er å legge til rette for Helse Sør-Østs («HSØ») etablering av Nye Oslo Universitetssykehus (Nye OUS), som på sikt skal flyttes fra Ullevål sykehusområde, hvor OUS i dag er lokalisert.

Etableringen av ny sykehusbebyggelse på Aker og Gaustad vil bli svært omfattende. Nye OUS har blitt omtalt som Norges største landbaserte utbyggingsprosjekt. Utbyggingen vil ha stor negativ miljømessig innvirkning på områdene på og rundt Aker og Gaustad. En sekundær effekt er en forutsatt «formidabel byutvikling» på Ullevål tomten, som følge av at denne skal selges for å skaffe finansiering av byggeprosjektet. Dette vil medføre store miljømessige konsekvenser også for dette området i fremtiden. Utover de lokale miljøeffektene på de tre lokasjonene vil prosjektet også ha avledede miljømessige konsekvenser i form av økt trafikkbelastning, klimaeffekter av riving av eksisterende bygg og bygging av nye, bortkjøring av sprengmasse mv.

Direktiv 2001/42/EF om miljøvurderinger av visse planer og programmer (plandirektivet) er gjennomført i norsk rett gjennom plan- og bygningsloven og konsekvensutredningsforskriften gitt i medhold av loven. Direktivet har som formål å sikre høy grad av miljøbeskyttelse. Reglene stiller krav om at konsekvensene av tiltak og planer med vesentlige virkninger for miljø eller samfunn skal utredes så tidlig som mulig. Direktivet stiller krav om at relevante alternativer utarbeides som en del av beslutningsprosessen. Mangler ved beslutningsgrunnlaget kan påberopes som saksbehandlingsfeil som kan få betydning for gyldigheten av vedtakene.

I denne saken er beslutninger som har vært avgjørende for valg av lokalisering og utforming av byggeprosjektene blitt tatt uten at miljøkonsekvensene har vært utredet. I medhold av senere fastsatt planprogram for henholdsvis Aker og Gaustad har enkelte miljøkonsekvenser blitt utredet isolert for hver av disse lokasjonene. Disse begrensede utredningene er foretatt etter at lokaliseringsvalget var gjort og har dermed ikke hatt noen innvirkning på valg av lokalisering. Det er ikke gjennomført miljøvurderinger av relevante alternativer for hvordan prosjektet kan realiseres, slik plandirektivet krever. Basert på HSØ og OUS' prosess så langt i saken er det flere relevante utbyggingsalternativer som har vært aktuelle. Dette inkluderer bl.a. å bygge det nye sykehuset på Ullevål tomten eller å benytte seg av tomtene på både Ullevål og Gaustad for å dekke behovet for nybygg. Miljøkonsekvensene av disse alternativene har aldri vært utredet. Dette innebærer bl.a. at miljøkonsekvensene av en utbygging av Ullevål tomten for annet formål enn sykehusdrift aldri har vært utredet i sammenheng med planprosessen på Aker og Gaustad, selv om det er en avgjørende forutsetning i HSØs planer.

Et bakenforliggende problem er at tomtene på Aker og Gaustad til sammen er for små til å romme det nødvendige arealbehovet til Nye OUS når Ullevål tomten utelates. Dette medfører en massiv utnyttelse av tomtene på Aker og Gaustad i både høyder og fotavtrykk. Dette har en rekke ulikeartede negative konsekvenser, som begrunner hvorfor Oslo kommune, etter en grundig saksbehandling ikke har villet akseptere HSØs forslag til reguleringsplan og som har medført at staten til slutt måtte gå veien om statlig reguleringsplan for oppfylle HSØs ønsker. De mange plan- og bygningsfaglige, økonomiske og helsefaglige innvendingene mot prosjektet har vært gjenstand for en intens offentlig debatt i flere år og løsningene som nå ligger på bordet er omstridt.

Når det gjelder de miljømessige virkningene som i henhold til plandirektivet skal vurderes, er det et viktig poeng å merke seg at HSØs planer vil medføre en nedbygging og overutnytting av to tomter i områder av byen hvor miljøet allerede er under sterkt press på grunn av stor byggeaktivitet de senere år.

I tillegg betyr planene, som forutsetter en påfølgende byutvikling på en tredje svært stor tomt (Ullevål) som også ligger i den nordlige delen av byen, en ytterligere belastning på miljøet. En mer skånsom utbygging, tilpasset det tomtearealet en faktisk har til rådighet, ville gitt langt mindre konsekvenser for miljøet. Dette gjelder også de avledede miljøkonsekvensene som er nevnt over.

De *samlede miljøkonsekvensene* av de ulike alternativer har aldri blitt vurdert, og har dermed ikke kunnet innvirke på beslutningsprosessene som har ledet fram til de statlige reguleringsplanene som saken gjelder. Etter saksøkers syn innebærer dette en saksbehandlingsfeil som medfører at vedtakene om statlig reguleringsplan er ugyldige.

2. Sakens bakgrunn

Det har lenge vært klart at Oslo trenger å få nye og mer tidsmessige sykehuslokaler. Det har vært arbeidet med ulike planer for dette siden OUS ble opprettet i 2009 som en sammenslåing av flere av regionens sykehus. OUS er et helseforetak som er eid av Helse Sør-Øst, som er et regionalt helseforetak.

I 2011 ble det fremlagt en rapport av daværende OUS-direktør Siri Hatlen som etter en grundig gjennomgang av fremtidige funksjoner og behov samt tilgjengelige arealer, foreslo å beholde og utvikle sykehusdrift på Ullevål, Rikshospitalet og Radiumhospitalet. Denne rapporten konkluderte med at området rundt Rikshospitalet (Gaustad) ikke var tilstrekkelig stort til å huse ett samlet sykehus.

Etter utskifting av OUS-direktør i 2011 fremla den nye direktøren, Bjørn Erikstein, i 2012 en rapport med et helt nytt forslag for Nye OUS, det såkalte Campus Oslo. Dette forslaget gikk ut på at all virksomhet skulle samles på Gaustad og forutsatte at det ble bygget et stort og bredt lokk over Ring 3 som sykehuset skulle bygges oppå. Av flere årsaker viste det seg at dette prosjektet ikke var gjennomførbart og det ble skrinlagt.

Deretter fulgte en rekke interne rapporter og utredninger som så på ulike lokaliseringsløsninger for nye sykehusbygg. Felles for dem var at ingen av dem inneholdt vurderinger av miljøkonsekvenser av de ulike løsningene som ble diskutert.

Vinteren 2016 fantes det tre hovedalternativer for utbygging: 1) 0-alternativet, 2) delt løsning mellom Ullevål, Aker og Gaustad og 3) delvis samling på Gaustad med lokalsykehus et annet sted jf. f.eks. dokumentet *Fremtidens OUS, Idéfase, Konkretisering etter høring* (bilag 4). I rapport fra Opak AS og Metier AS av 11. februar 2016, *Ekstern kvalitetssikring av Idéfase – Fremtidens OUS*, ble det pekt på flere alvorlige innvendinger mot alternativ 3). Bl.a. ble det lagt til grunn at alternativet på Gaustad hadde høyere risiko enn det som fremgikk av dokumentet *Fremtidens OUS, Idéfase, Konkretisering etter høring* og at det ikke var grunnlag for å redusere antall alternativer som skulle utredes (herunder utredning av alternativet med en delt løsning mellom Ullevål, Aker og Gaustad). Opak og Metier pekte spesielt på at det var tvilsomt om det ville være mulig å få tillatelse til å bygge et lokk over Ring 3, slik planen forutsatte. De fremholdt videre at Plan- og bygningsetaten signaliserte en betydelig reguleringsrisiko, som kunne medføre at tomtearealene var for små til å etablere et sykehus på Gaustad som skissert i alternativ 3 (delvis samling på Gaustad).

I brev av 22. oktober 2015 ba OUS om Byrådet i Oslo sin mening om de ulike alternativene som fantes for tomtevalg. Byrådet behandlet henvendelsen i møte 21. januar 2016 og anbefalte alternativ 3 med delvis samling på Gaustad, som i henhold til materialet i saksframlegget omfattet bruk av et bredt lokk over Ring 3. På dette tidspunktet var det imidlertid allerede klart at dette forslaget var umulig å gjennomføre slik OUS hadde skissert det, fordi Statens vegvesen hadde sagt endelig nei til bygging av lokk over Ring 3. Dette fremgikk av brev hhv. 12. januar 2016 og 19. januar 2016 fra Statens vegvesen til OUS. Det synes ikke som Byrådet fikk oversendt denne informasjonen før de behandlet saken 21. januar 2016, hvor følgende vedtak ble fattet:

Videre vil utbygging av Gaustad syddover fra Rikshospitalet med «grønt» lokk over Ring 3 styrke grøntdrag og forbindelse mellom grønnstruktur på Blindernområdet og mot Marka. En viktig forutsetning for utbygging på Gaustad må imidlertid være at grøntdraget på vest- og nordsiden av det «nye» Rikshospitalet ikke berøres og at programmet nedskaleres slik at skala og volumstørrelser på nye bygg ikke ødelegger de arkitektoniske kvalitetene i Rikshospitalet og gamle Gaustad sykehus. Ny bebyggelse må plasseres og utformes slik at den bevarer landskapsrommet foran Gaustad sykehus som er regulert til bevaring. Lokket over Ring 3 må bli et bredt parklokk som må opparbeides samtidig med 1. byggetrinn.

På tross av at den forutsatte parkbroen over Ring 3 ikke ville la seg realisere besluttet HSØ i styremøte 16. juni 2016 et fremtidig *målbilde* som innebar å lokalisere et komplett regionssykehus, inkludert lokalsykehusfunksjoner, på Gaustad. I tillegg ble det besluttet å legge et lokalsykehus på Aker og et spesialisert kreftsykehus på Radiumhospitalet. Fordi målbildet innebar en omfattende endring av sykehusstrukturen i helseregionen måtte vedtaket forelegges foretaksmøtet i HSØ til godkjenning i medhold av helseforetaksloven § 30.

Staten, ved daværende Helse- og omsorgsminister Bent Høie, deltok den 24. juni 2016 i foretaksmøte i Helse Sør-Øst RHF. I egenskap av å være 100 % eier, godkjente foretaksmøtet den 24. juni 2016 HSØs målbilde. Godkjennelsen innebar forutsetningsvis at Ullevål-tomten ikke skulle brukes og dermed ville bli solgt for å finansiere foreliggende planer. Selv om vedtaket formelt sett gjaldt sykehusstruktur innebar det de facto også et vedtak om tomtevalg ved at de videre utredningene i saken etter dette vedtaket kun har gjaldt dette alternativet. Foretaksmøtets vedtak ble gjort uten at det forelå noen konsekvensvurdering etter plan- og bygningsloven, og da heller ingen vurderinger av miljøkonsekvensene av de ulike alternativene. Til tross for at en delt løsning mellom Ullevål, Aker og Gaustad helt fram til målbildet ble vedtatt var et plausibelt utbyggingsalternativ som ble anbefalt utredet videre i den eksterne kvalitetskontrollen, har det aldri blitt foretatt noen vurdering av miljøkonsekvenser av denne løsningen i samsvar med de krav som fremgår av EUs plandirektiv artikkel 5 nr. 1, jf. ANNEX I. Av den grunn har det aldri vært mulig å sammenligne miljøkonsekvensene ved de aktuelle alternativer. Slik saksøker ser det har den norske stat en plikt etter EØS-avtalen artikkel 3 til å sikre utredning av miljøkonsekvenser i samsvar med plandirektivet. Plikten påligger den norske stat, også der den representeres ved domstolen.

På bakgrunn av valget om lokalisering den 24. juni 2016 ble det utelukkende arbeidet videre med Gaustad og Aker som lokasjon, og det ble ikke gjort noen vurderinger av miljøkonsekvenser som innebar at det var grunnlag for å sammenligne lokalisering på Gaustad og Aker med det mest nærliggende alternativet, en delt løsning mellom Ullevål, Aker og Gaustad.

I den videre saksbehandlingen startet HSØ opp arbeidet med reguleringsplan for de to tomtene. Oslo PBE varslet tidlig at de så omfattende problemer med HSØs planer, bl.a. at tomteområdene var for små for utbyggingsformålet. Det har også vært en rekke endringer i HSØs planer underveis. For Gaustad måtte forslag til planprogram ut på høring tre ganger bl.a. på grunn av økt arealbehov og økt byggehøyde utover Oslos vedtatte grense på 42 meter. I november 2018 konkluderte Oslo PBE med at det var høy reguleringsrisiko på flere punkter fordi tomten var for liten. I forlengelsen av dette har det foregått en omfattende saksbehandling mellom HSØ som tiltakshaver og Oslo kommune som det vil føre for langt å gå inn på her i sin fulle bredde. Det har hele tiden vært reist en rekke viktige innvendinger fra Oslo PBEs side til HSØs planer både når det gjelder Gaustad og Aker, hvor kjernen er at tomtene til sammen er for små for den planlagte utbyggingen.

Parallelt med reguleringsplanarbeidet fremmet Helse- og omsorgsdepartementet HSØs søknad om lån til byggeprosjektet i statsbudsjettet for 2020. Ved Stortingets behandling av låneramme i oktober 2019 ble det gitt garanti for lån med en ramme på ca. 29,1 milliarder kroner til Helse Sør-Øst i anledning sykehusutbygging.

Lånerammens størrelse innebærer at Stortinget har lagt til grunn at arealet på Ullevål mv. skal selges til kjøpere som er villig til å betale et betydelig beløp. Stortinget fikk ikke presentert miljøkonsekvenser av noen av alternativene som har vært fremme i planleggingen og slike effekter inngikk følgelig ikke i Stortingets vurdering.

Den 28. februar 2023 ble det vedtatt statlige reguleringsplaner for Gaustad sykehusområde og Aker sykehus. Det er gjennomført enkelte isolerte vurderinger av miljøkonsekvensene av HSØs prosjekt på henholdsvis Aker og Gaustadområdet, se rapporter av henholdsvis 8. og 18 februar 2022, men ingen sammenlignende vurderinger slik plandirektivet og forskrift om konsekvensutredning forutsetter.

Konsekvensutredningsforskriften gjennomfører to EU-direktiv i norsk rett, plandirektivet og prosjektdirektivet. Etter forskriften skal tiltak og planer med vesentlige virkninger for miljø eller samfunn konsekvensutredes så tidlig som mulig. Verken Stortinget eller noen annen myndighet har blitt forelagt eller tatt stilling til miljøkonsekvenser ved de rimelige og realistiske alternative lokaliseringer, slik at disse kunne inngå som grunnlag for en beslutning om lokalisering av nytt sykehusområde. En etterfølgende undersøkelse av miljøkonsekvenser ved det valgte alternativ alene vil ikke virke inn på lokaliseringsbeslutningen. Slik saksøker ser det følger det på den bakgrunn av HR-2020-02472-P (flertallet) at det skulle vært gjennomført en konsekvensutredning av miljøspørsmål i samsvar med plandirektivet.

I mangel av slike vurderinger i samsvar med plandirektivet og forskrift om konsekvensutredning, mangler vedtakene sentralt faktum.

Vedtaket er slik saksøker ser det ugyldige, som følge av brudd på de krav til saksbehandling som følger av forskrift om konsekvensutredning og plandirektivet. Den ulovfestede terskelen for ugyldighet, at det er «*en ikke helt fjerntliggende mulighet*» for at vedtaket kunne blitt et annet om konsekvensutredning, i samsvar med plandirektivet hadde blitt gjennomført, er slik saksøker ser det oppfylt. Slik det fremgår nedenfor i punkt 5 må forvaltningsloven § 41 tolkes i samsvar med plandirektivet og dets formålsbestemmelse.

Mangel på utredning av miljøkonsekvenser i samsvar med plandirektivet innebærer videre at både lokaliseringsbeslutningen av 24. juni 2016 og de påfølgende reguleringsvedtakene fra 28. februar 2023 manglet et sentralt faktisk grunnlag og derved er vilkårlige, slik at de også er materielt ugyldige.

3. Prosessuelt

Redd Ullevål Sykehus er en bredt sammensatt ideell forening med ca. 1000 betalende medlemmer. Foreningen har siden stiftelsen 6. april 2018 hatt følgende vedtektsfestede formål:

Formålet med foreningen er å sikre videre drift av Ullevål sykehus som stort lokal- og regionssykehus. For å virkeliggjøre dette formålet vil Redd Ullevål sykehus spre informasjon, arrangere møter, debatter og demonstrasjoner. Foreningen skal også arbeide opp mot besluttede myndigheter i kommunene, på Stortinget og i regjeringen og dessuten for å påvirke styrene og ledelsen i helseforetakene og Helse Sør-Øst.

Mye av arbeidet for å redde Ullevål Sykehus fra å bli nedlagt vil også i skje i samarbeid med fagorganisasjonene og ansatte i OUS. Redd Ullevål Sykehus er partipolitisk nøytral og foreningen er nøytral i saker som ikke direkte er knyttet til formålet om å hindre nedleggelse av Ullevål Sykehus.

Redd Ullevål sykehus har rettslig interesse i et søksmål om gyldigheten av reguleringsvedtakene for Gaustad Sykehusområde og Aker sykehus, fordi disse innebærer at Ullevål sykehus vil bli lagt ned i strid med foreningens vedtektsfestede formål.

4. Faktiske anførsler

Det er ikke foretatt noen konsekvensutredning i samsvar med plandirektivet som omfatter miljøkonsekvenser av å velge andre løsninger enn den valgte løsningen på Gaustad og Aker. Det er heller ikke foretatt noen miljøvurdering knyttet til byutvikling på Ullevål som er en konsekvens av den valgte løsning. Miljøkonsekvensene ved de rimelige alternativene for lokalisering har aldri blitt vurdert opp mot hverandre.

En slik vurdering i samsvar med plandirektivets krav vil heller ikke skje om miljøkonsekvenser ved en forutsatt frigjøring av tomtene på Ullevål mv. gjøres i samsvar med prosjektdirektivet forut for ny regulering av disse tomtene. De forhold som i henhold til plandirektivet skal inngå ved vurdering av lokalisering av nytt sykehus vil derfor aldri bli belyst med den fremgangsmåte som så langt er benyttet.

Det fremgår av Idéfase rapport 2.0 (bilag 1), jf. oppsummeringen i punkt 1.10 at utbygging også på Ullevål er et rimelig og realistisk alternativ:

De alternativene som etter en samlet evaluering anses som «liv laga» inneholder alle et element av samling på Gaustad.

- *Gaustad Sør – klyngemodell eller dagens virksomhetsmodell.*
- *Gaustad Øst – klyngemodell eller dagens virksomhetsmodell.*
- *Ullevål Nord og Gaustad – nivå delt virksomhetsmodell.*
- *Ullevål Sør og Gaustad – nivå delt virksomhetsmodell.*

I dokumentet *Fremtidens OUS, Idéfase, Konkretisering etter høring* av 28. januar 2016, fremgår:

Punkt 1.1 Bakgrunn, prosess og premisser

Den grunnleggende delen av idéfasearbeidet med bl.a. samlet dimensjonering foreligger i rapport 2.0. Videreføringen med «konkretisering etter høring» omtaler ikke på nytt det som er opprettholdt uendret fra denne rapporten.

Rapporten i versjon 2.0 tar hensyn til innspill fra høringsuttalelsene, samt anbefalinger fra en ekstern kvalitetssikring gjennomført høsten 2014. Høringsuttalelsene førte til at antall utredede alternativer ble redusert bl.a. ved at alternativet full samling på Gaustad under navnet «Campus Oslo» ble forlatt. Videre ble det som et resultat av både evaluering, kvalitetssikring og høring besluttet at alternativene med full samling på Ullevål, full samling Gaustad Øst, og tung utbygging nord for Rikshospitalet og Gaustad sykehus ble lagt til side.

Det fremgår, slik saksøker ser det, at alternativet med delt løsning var rimelig og realistisk den 28. januar 2016. Av dokumentet konkretisering etter høring av 28. januar 2016 fremgår videre:

11.5 Gevinstrealisering

Det er i kapittel 8.3 i Idéfaserapport 2.0 gitt en beskrivelse av sentrale forhold ved gevinstrealisering i en videre utvikling og utbygging ved OUS. Denne beskrivelsen gjelder fortsatt.

11.6 Samfunnsøkonomiske perspektiver

En stor virksomhet som OUS påvirker samfunnet på mange måter. Et betydelig byggeprosjekt vil også kunne medføre ønskede eller uønskede konsekvenser for byen og byens innbyggere.

Det er derfor rimelig å ikke bare vurdere hvordan ulike alternativer og løsninger påvirker helseforetaket, men også hvordan samfunnet påvirkes. Den viktigste samfunnsvirkningen knytter seg til pasientbehandlingen; god pasientbehandling gir velferd i samfunnet. Denne virkningen er godt dekket i idéfaserapporten. Utover dette er det særlig virkningen for byutvikling som synes å være av vesentlig betydning og som i noen grad er forskjellig i de ulike alternativer. Dette gjelder både i hvilken grad tomter frigjøres for andre utviklingsformål, enten dette skjer i form av eiendomsutvikling i det private markedet eller utvikles til annen offentlig tjenesteyting som kommunale helse- og omsorgstjenester.

(...)

Salg av tomter vil også være viktig for helseforetaket som en finansieringskilde. Tomtenes reguleringsstatus vil være avgjørende for hvilken pris som kan oppnås.

Av dette følger at forutsetningen for å realisere planen om nye sykehus på Gaustad og Aker har vært å selge tomter, herunder Ullevål tomten fordi slikt tomtesalg utgjør et premiss for den nødvendige delfinansiering av utbygging på Gaustad.

Den 21. februar 2019 ble planprogrammet for Gaustad (bilag 7) fastsatt. Det fremgår av dokumentet at det skal bygges et samlet regionsykehus på Gaustad. Planprogrammet inneholder ingen forutsetninger om at det skal gjøres vurderinger av miljøkonsekvenser ved delt løsning mellom Ullevål, Aker og Gaustad og heller ingen forutsetninger om vurderinger av miljøkonsekvenser ved salg av tomter på Ullevål med sikte på byutvikling.

I styremøte 31. januar 2019 besluttet HSØ å «belyse» Ullevål som alternativ lokalisering til Gaustad, med samme virksomhetsinnhold. Den 29. mai 2019 fremla HSØ «Rapport om Ullevål som alternativ lokalisering til Gaustad». Premisset for vurderingen var ikke i samsvar med de alternativer som i dokumentet *Fremtidens OUS, Idéfase, Konkretisering etter høring* av 28. januar 2016, ble ansett som aktuelle. Rapporten anslo at arbeidet med planprogram og konsekvensutredning for Ullevål ville ta 2-3 år. Rapporten ble ikke fulgt opp med konkret planarbeid. Dokumentet inneholder ikke miljøvurderinger som kan inngå i en vurdering av lokalisering i samsvar med plandirektivet.

Ved Stortingets behandling av låneramme i oktober 2019 ble det gitt garanti for lån på ca. 29,1 milliarder kroner. Lånerammen ville slik saksøker ser det ikke ha vært tilstrekkelig om ikke arealet på Ullevål mv. var forutsatt solgt. Lånerammens størrelse forutsetter at Stortinget har lagt til grunn at arealet på Ullevål mv. skal selges til kjøpere som er villig til å betale et betydelig beløp.

Av Prop. 1 s (2019-2020) under post 82, der det redegjøres for forutsetninger for investeringslån fremgår:

Prosjektet omfatter utbyggingen i etappe 1 som er planlagt gjennomført i perioden 2020–2031. Salg av Ullevål tomten er hensyntatt i vurderingen av den langsiktige bæreevnen til Oslo universitetssykehus. Det er lagt til grunn at salg av Ullevål tomten vil finne sted på et senere tidspunkt, og at salget vil finansiere utbyggingen i etappe 2

I økonomisk langtidsplan for 2023-2026 (42) som inneholder plan for 20-årsperioden 2023-2042 vedrørende planlagt salg av eiendom som kilde for å finansiere ny sykehusstruktur fremgår blant annet:

Totalt er det forutsatt salg med 10,46 mrd. kroner.

(...)

I perioden 2031-2036 er det forutsatt salg av eiendom som ikke lenger er planlagt benyttet når det langsiktige målbildet realiseres. Salgsverdien av Ullevål sykehus er oppdatert med nye takster til 7,9 mrd. kroner.

Det er ikke foretatt noen utredning av miljøkonsekvenser ved et forutsatt salg av arealene på Ullevål sykehus mv. til aktører som er villig til å betale de av Stortinget forutsatte beløp. Slik saksøker ser det må disse nødvendige konsekvenser inngå som del av en konsekvensutredning i samsvar med plandirektivet før lokalisering avgjøres.

Den 8. og 18. februar 2022 utgis endelige rapporter for utbygging på henholdsvis Gaustad og Aker, se bilag 9 og 10. Dokumentene inneholder ingen vurderinger av miljøkonsekvenser ved alternativet med delt løsning mellom Ullevål, Aker og Gaustad eller av miljøkonsekvenser ved salg av tomter på Ullevål med sikte på byutvikling på Ullevål. Utbygging av Aker vurderes som et separat tiltak.

Den 1. april 2022 fatter Kommunal- og distriktsdepartementet vedtak om statlig reguleringsplan for Gaustad og Aker og slike reguleringsplaner vedtas den 28. februar 2023. Dokumentene inneholder ingen vurderinger av miljøkonsekvenser ved alternativet med delt løsning mellom Ullevål, Aker og Gaustad eller av miljøkonsekvenser ved salg av tomter på Ullevål med sikte på byutvikling på Ullevål.

5. Rettslige anførsler

5.1 Plikt til å foreta konsekvensutredning i samsvar med plandirektivet

Plandirektivet, direktiv 2001/42/EF, er implementert i Norge ved forskrift om konsekvensutredning som er hjemlet i plan- og bygningsloven § 4-2.

Etablering av ny sykehusbebyggelse med tilhørende konsekvenser for samfunnet faller inn under plandirektivets virkefelt for konsekvensutredning.

Etter forskriften og plandirektivet skal tiltak og planer med vesentlige virkninger for miljø eller samfunn konsekvensutredes så tidlig som mulig.

Det følger av EU-domstolens sak C-105/09 og C-567/10 at konsekvensutredning etter prosjektdirektivet ikke kan erstatte utredning etter plandirektivet. I HR 2020-02472-P premiss 192, fremgår det imidlertid at senere utredninger etter prosjektdirektivet etter omstendighetene kan erstatte utredninger etter plandirektivet. Høyesterett tar ved vurdering av det tilsvarende spørsmål knyttet til utvinning av petroleum imidlertid følgende forbehold:

Føresetnaden må likevel vera at det ikkje dreier seg om spørsmål som verkar inn på dei overordna vurderingane som må gjerast ved opningsavgjerda

Ved valg mellom lokalisering på to eller flere alternative steder vil ikke vurderinger av miljø i samsvar med prosjektdirektivet på ett av stedene medføre at andre steder blir vurdert. Valget mellom steder vil følgelig skje uten at det sett med faktum som en utredning etter plandirektivet skal gi, på noe tidspunkt inngår i vurderingen av lokalisering.

En tenkt påfølgende vurdering i samsvar med prosjektdirektivet vedrørende arealet på Ullevål mv. vil ikke kunne erstatte utredning etter plandirektivet. Så snart regulering av alternativet Gaustad er ferdigstilt med umiddelbar påfølgende riving/bygging, vil en konsekvensutredning i samsvar med plandirektivet knyttet til hvordan Ullevål kan bygges ut ikke lengre kunne påvirke lokaliseringen av nytt universitetssykehus. Det vil følgelig ikke være tilstrekkelig for staten å hevde at konsekvensutredninger for Ullevål mv. kan skje på et senere tidspunkt. I tråd med flertallet i HR-2020-02472-P vil konsekvensutredningen i samsvar med plandirektivet måtte foretas før spørsmålet om lokalisering avgjøres.

Den mulige forskjellen mellom Høyesteretts syn og EU-domstolens syn synes følgelig ikke å få betydning for denne sak.

Det er på denne bakgrunn saksøkers syn at en utredning av Gaustad og Aker, selv om utredningen skulle samsvare med krav i prosjektdirektivet, ikke kan erstatte utredning etter plandirektivet. Reguleringen på Gaustad og Aker er vedtatt uten at den bygger på de utredninger plandirektiv og forskrift om konsekvensutredning krever. Plikten til å foreta konsekvensutredning er slik saksøker ser det brutt.

5.2 Omfanget av konsekvensutredningen i samsvar med plandirektivet

Konsekvensutredningen må omfatte alle miljøaspekter av den delte løsningen mellom Gaustad, Aker og Ullevål, og hvordan en slik løsning påvirker bruken av tomtene på Aker og Gaustad.

Som følge av at salg med påfølgende utbygging av arealene på Ullevål mv. er en forutsatt konsekvens for bygging på Gaustad og Aker, vil konsekvenser av det som omtales som en «*formidabel byutvikling*» på Ullevål måtte inngå ved en vurdering i samsvar med plandirektivet. Et slikt salg er en konsekvens av lokalisering på Gaustad og Aker, og salget ville ikke skjedd ved en delt løsning mellom Gaustad, Aker og Ullevål. Plandirektivet krever at det foretas en rekke miljøutredninger, se. ANNEX 1 til artikkel 5 nr. 1 som gir en oversikt over aktuelle temaer for miljøutredning.

5.3 Betydningen av manglende konsekvensutredning i samsvar med plandirektivet

Saksøker er kjent med at staten overfor EFTA har gitt uttrykk for et syn om at forvaltningsloven § 41 har som konsekvens at brudd på reglene om konsekvensutredning i en rekke tilfeller medfører at vedtak, tross bruddet, likevel er gyldige. Statens syn fremgår av brevveksling mellom Efta Surveillance Authority (ESA) og Norge, inntatt i ESA-dokument nr. 1270158 og 1270158.

Fra ESAs brev 4.11.2021 hitsettes den grunnleggende bekymringen knyttet til om de ulike aktører innenfor den norske stat forholder seg til de krav til miljøutredninger plandirektivet («the SEA-directive») oppstiller slik:

On 11 June 2021, the Internal Market Affairs Directorate ("the Directorate") of the EFTA Surveillance Authority ("the Authority") opened an own initiative case to investigate the application of Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment ("SEA Directive" or "Strategic Environmental Assessment Directive")

(...)

(...) the Authority is assessing the broad implementation and application of the requirements to carry out assessments under the SEA and EIA Directives in Norway, as reflected in the case-law and actions taken by the Norwegian judiciary and Norwegian enforcement agencies. This request for information is structured to focus on potential concerns which primarily relate to the SEA Directive first, and the EIA Directive second.

Et av eksemplene som trekkes frem av ESA er HR 2020-02472-P premiss 243 (Klimadommen) der Høyesteretts flertall, uten at det var nødvendig for resultatet, skrev:

Konsekvensutgreiingar skal mellom anna identifisere dei politiske avvegingsspørsmåla som styresmaktene må ta stilling til. I saka her er det vurderinga av forbrenningseffekten i utlandet som er etterlyst av dei ankande partane. Dette emnet har Stortinget likevel teke stilling til ved ei rekkje høve, som eg har nemnt tidlegare. Moglege manglar ved konsekvensutgreiinga kan difor ikkje hatt noko å seia for avgjerda om opninga av Barentshavet søraust.

Andre omsyn enn verknaden for klimaet var uansett avgjerande. Styresmaktenes politikk var at tiltak for å redusere globale klimautslipp og skadeverknadene av disse skulle gjennomførast på andre måtar enn ved å stanse framtidig petroleumsutvinning. Vedtaka om utvinningsløyve i den 23. konsesjonsrunden er såleis uansett gyldige, jf. prinsippet i forvaltningslova § 41.

De faktiske forhold i HR 2020-02472 avviker fra situasjonen i denne sak. Verken Stortinget eller noen annen myndighet har på «andre måter» tatt stilling til spørsmålet om miljøkonsekvenser knyttet til lokaliseringsvalg av nytt sykehus, slik Høyesterett beskriver at myndighetene hadde gjort i spørsmålet om klimautslipp.

Fra saksøkers side gjøres det gjeldende at reguleringsvedtakene uten konsekvensutredning i samsvar med kravene i plandirektivet og forskrift om konsekvensutredning ikke kan opprettholdes som gyldige med henvisning til forvaltningsloven § 41.

Saksøker viser til mindretallets tolking av rettskilder i HR-2020-02472 premissene 279 til 282, og som ikke kan ses å være nedstemt av flertallet. Her fremgår det blant annet at plandirektivet bør få betydning for tolkingen av forvaltningsloven § 41. Saksøker viser videre Rt 2000 s 1811.

I et notat fra professor Finn Arnesen av 20.11.2020 vurderer han betydningen av sak C-24/19-A, og konkluderer slik:

Vi ser at direktivene innebærer at der det ikke er utført de miljøvurderinger de krever, skal nasjonale myndigheter utnytte alle muligheter de har etter nasjonal rett til å avhjelpe virkningene av at de påkrevde miljøutredningene ikke er foretatt, og som eksempler nevnes at tillatelsen suspenderes eller tilbakestilles. EU-domstolen forankrer dette i den alminnelige lojalitetsplikten etter unionstraktaten art. 4(3). I EØS-avtalen gir art. 3 grunnlag for en tilsvarende lojalitetsplikt. Denne bestemmelsen gjelder, i henhold til lov 109/1992, EØS-loven, § 1 også som norsk lov. EU-domstolens tilnærming er ikke helt lett å forene med den vi finner i norsk rettspraksis.

Slik saksøker ser det vil brudd på krav i samsvar med plandirektivet, ut over å kunne vurderes som saksbehandlingsfeil, også kunne ses som et utslag av vilkårlighet fordi utredningsplikten, sml. prinsippene i forvaltningsloven § 17, ikke er overholdt på et vesentlig område. Rettspraksis knyttet til vilkårlighet har vært begrenset, noe som i *Forholdsmessighetsvurderinger i Forvaltningsretten* av Søvig m.fl. (2015) punkt 11.3 er begrunnet slik:

Når reglene om begrunnelsesplikt er mer velutviklet, i kombinasjon med et forbud mot usaklig forskjellsbehandling, blir det mindre behov for å underkjenne vedtak som «vilkårlige».

I statens brev til ESA av 15. februar 2022 aktualiseres likevel materiell ugyldighet ved brudd på plandirektivet slik:

It cannot be ruled out that a failure to carry out an EIA or an SEA, depending on the circumstances, could have factual consequences that makes other reasons of invalidity relevant. For instance, the lack of an EIA or an SEA might result in errors or flaws in the factual basis of the administrative decision. Such factual errors could in themselves give grounds for invalidity of the decision.

Slik saksøker ser det vil vilkårlighet som følge av ufullstendig faktisk grunnlag i første rekke kunne brukes som et moment ved vurderingen av brudd på krav til saksbehandling i samsvar med plandirektivet, men også som et selvstendig grunnlag for at det må foretas en lovlig konsekvensutredning før avgjørelsen om lokalisering foretas.

5.4 Rådgivende uttalelse fra EFTA-domstolen

I varsel om søksmål ble staten invitert til å ta stilling til om det bestrides at miljøkonsekvenser må utredes i samsvar med plandirektivet før beslutning om lokalisering av nye sykehus tas. Staten har ikke besvart dette ut over å kort bemerke:

Etter departementets vurdering er reguleringsplanene utredet i samsvar med forskriften om konsekvensutredninger. Dersom reguleringsplanene blir vedtatt slik sakene nå står, mener departementet at vedtakene vil være gyldige.

Staten tar med dette ikke stilling til om miljøkonsekvenser må utredes før lokalisering besluttet, men begrenser seg til å hevde at vedtakene vil være gyldige. Statens svarer ikke på om forvaltningsloven § 41 kan medføre at en beslutning om lokalisering der krav i samsvar med plandirektivet ikke er fulgt opp vil være gyldig i medhold av forvaltningsloven § 41, eller om bruddet vil medføre ugyldighet.

På denne bakgrunn bes det om at staten klargjør sitt syn. Det varsles påfølgende prosesskriv der saksøker vil be om at tingretten igangsetter en prosess som vil kunne lede til at tingretten anmoder EFTA-domstolen om en rådgivende uttalelse i medhold av domstoloven § 51 a.

Foreløpig antas det at et spørsmål til EFTA-domstolen bør knyttes til om det basert på en nærmere angitt beskrivelse av faktum vil foreligge et brudd på EØS-avtalen art 3. En konsekvens av bestemmelsen er at den norske stat plikter å besørge at det gjennomføres konsekvensutredning i samsvar med plandirektivet forut for et endelig valg av hvor nytt universitetssykehus skal plasseres.

En neste spørsmål til EFTA-domstolen bør knyttes til om det innebærer et brudd på EØS-avtalen artikkel 3 om en reguleringsplan som er vedtatt i strid med de krav som fremgår av plandirektivet likevel kan være gyldig i medhold av forvaltningsloven § 41.

Det kan ikke ses at EFTA-domstolen har behandlet disse spørsmålene tidligere. ESA har imidlertid åpnet sak mot Norge med følgende formål:

On 11 June 2021, the Internal Market Affairs Directorate ("the Directorate") of the EFTA Surveillance Authority ("the Authority") opened an own initiative case to investigate the application of Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment ("SEA Directive" or "Strategic Environmental Assessment Directive")¹ and Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment ("EIA Directive")² in Norway.

(...)

the objective of this request for information, is to help assess whether there is a concern regarding the implementation of the requirements to conduct assessments under the SEA and EIA Directives in Norway. In order to illustrate the potential concerns which the Authority would like to assess, the Authority has decided to reference, in this request for information, certain rulings.

De avgjørelser ESA viser til er fordelt på tre ulike *case studies* som, slik ESA ser det, illustrerer problemstillingene i saken som er reist mot Norge.

- HR-2020-2472-P (Klimadommen)
- HR-2017-2247-A (Reinøy) og Rt-2009-661 (Husebyskogen)
- 20-041571TVI-OTIR / 04) (Y-blokka)

Slik saksøker ser det gjelder de spørsmål saksøker antar er aktuelt å henvise til EFTA-domstolen EØS-rett. Lojalitetsforpliktelsen inntatt i EØS-avtalen artikkel 3 medfører slik saksøker ser det en plikt for norske myndigheter, herunder domstolen, til å gjennomføre plandirektivet, se f.eks. Rt 2000 s 181 med videre henvisninger. Det å avklare om de krav plandirektivet oppstiller utgjør også EØS-rett. Dersom staten mener forskrift om konsekvensutredning er lovlig fulgt, vil det bero på EØS-avtalen artikkel 3, hvordan konsekvensutredningsforskriften må tolkes for å unngå konvensjonsstrid.

Sett i lys av at det så vidt vites ikke finnes tidligere avgjørelser fra EFTA-domstolen om disse tema og statens svarbrev ikke har medført at ESA har avsluttet saken, antas det at eksisterer en viss tvil om hvordan EØS-retten skal tolkes. Hva gjelder tvil knyttet til bruken av forvaltningsloven § 41 vises det også til mindretallet i plenumsdommen (særlig premiss 286, 287 med videre henvisninger) som synes å stå i motstrid til flertallets obiter dictum om forvaltningsloven § 41 (premiss 243).

Slik saksøker ser det vil det EØS-rettslige spørsmål være svært relevante for tvisten.

6. Bevis

Det foreligger omfattende mengder dokumentasjon som ligger til grunn for beslutningen om lokalisering fra 24. juni 2016, Stortingets beslutning om finansiering og de statlige reguleringsvedtakene. Saksøker har gjennomgått alle relevante dokumenter for å undersøke om det er foretatt miljøvurderinger i samsvar med plandirektivet.

Det vil slik saksøker ser det medføre en vidløftiggjøring i strid med tvistelovens formålsparagraf om alle dokumenter skal vedlegges stevningen.

Saksøker vil på den bakgrunn begrense dokumentfremleggelsen til de sentrale dokumenter. Dokumentene fremlegges i sin helhet, men inneholder store mengder informasjon som ikke er av betydning for søksmålet. Det sentrale i dokumentene er i korthet at de *ikke* inneholder miljøvurderinger i samsvar med plandirektivet.

- Bilag 1: Idéfase rapport 2.0 av 2015 av 1.5.2015
- Bilag 2: Vegvesenets avslår løsningen med lokk over Ring 3 av 19.1.2016
- Bilag 3: Byrådet anbefaling av alternativet på Gaustad med lokk over ring 3 av 21.1.2016
- Bilag 4: Fremtidens OUS, Idéfase, Konkretisering etter høring av 28.1.2016
- Bilag 5: Ekstern kvalitetssikringsrapport fra OPAK AS og Metier AS av 11.02.2016
- Bilag 6: Beslutning i foretaksmøtet i Helse Sør-øst av 24. juni 2016
- Bilag 7: Planprogram for Gaustad av 21.02.2019
- Bilag 8: Stortingets lånegaranti av 15.12.201
- Bilag 9: Planforslag for Gaustad av 12.4.2021
- Bilag 10: Samlerapport konsekvensutredning Gaustad - endelig versjon av 8.2.2022
- Bilag 11: Hovedrapport konsekvensutredning Aker – endelig versjon av 18.02.2022
- Bilag 12: Statlig reguleringsplan for Gaustad sjukehusområde av 28.2.2023
- Bilag 13: Statlig reguleringsplan for Nye Aker sjukehus av 28.2.2023
- Bilag 14: ESAs brev til den norske stat av 4.11.2021
- Bilag 15: Den norske stats brev til ESA av 15.2.2022
- Bilag 16: Økonomisk langtidsplan (2023-2026) (42) av 23. mai 2022
- Bilag 17: Varsel om søksmål av 14.12.2022
- Bilag 18: Statens svar på varsel om søksmål av 20.01.2023

7. Vitner

Det antas ikke å være behov for partsforklaringer eller vitneførsel. Det tas forbehold om at dette likevel kan bli nødvendig, noe vi vil ta stilling til i løpet av saksforberedelsen.

8. Partshjelp

Det er flere organisasjoner som har uttrykt ønske om å være partshjelper. Saksøker vil foreta en avklaring med de aktuelle organisasjoner etter å ha mottatt tilsvaret fra staten.

9. Beramming

Med forbehold for statens anførsler i tilsvaret, antas det at saken kan gjennomføres på 2 dager med en dag i reserve.

10. Påstand

PÅSTAND:

1. Reguleringsplan av 28. februar 2023 for Gaustad sykehusområde og tillatelser til rivning eller bygging i medhold av reguleringsplanen er ugyldige.
2. Reguleringsplan av 28. februar 2023 for Nye Aker Sykehus er ugyldig og tillatelser til rivning eller bygging i medhold av reguleringsplanen er ugyldige.
3. Redd Ullevål Sykehus tilkjennes sakens omkostninger med tillegg av rettens gebyrer

Oslo, den 30. mars 2023

Lynx Advokatfirma DA

Helge Skogseth Berg
Advokat