

MRF 2026.5

EFTA-Domstolens dom af 28 april 2026, sag E-17/25, Redd Ullevål sykehus

Gyldigheden af statslige udviklingsplaner for etablering af to større sygehuse i Oslo vedtaget uden SMV-vurdering kunne ikke begrundes med, at manglen var konkret uvæsentlig, men mulighed for efterfølgende retlig lovgivelse, mens de statslige udviklingsplaner blev gennemført.

Baggrunden for sagen var de norske sundhedsmyndigheders beslutning om en ændret sygehusstruktur med større sygehuse i Gaustad og Aker, hvilket bl.a. ville føre til en nedlæggelse af Ullevål Sykehus. Efter et længere forudgående forløb, hvor Stortinget i 2019 gav garanti for lån, besluttede Kommunal- og Distriktsdepartementet i februar 2023 to statslige reguleringsplaner for sygehuse i Gaustad og Aker, og der blev efterfølgende udstedt igangsættningstilladelser. Reguleringsplanerne og igangsættningstilladelserne blev anfægtet af den norske NGO Redd Ullevål Sykehus (RUS), der bl.a. gjorde gældende, at de to reguleringsplaner var ugyldige, fordi de var vedtaget uden en forudgående miljøvurdering efter SMV-direktivet (2001/42), og at tilladelserne som følge heraf også var ugyldige. De norske myndigheder anførte, at reguleringsplanerne var omfattet af VVM-direktivets regler om miljøvurdering af projekter, men afviste, at SMV-direktivet fandt anvendelse, hvilket førte til en anmodning fra den norske domstol om en rådgivende udtalelse fra EFTA-Domstolen om SMV-direktivets anvendelse og ugyldighedsvirkning ved overtrædelse af SMV-direktivet og med et særskilt spørgsmål om, hvorvidt det er foreneligt med SMV-direktivet, at manglende miljøvurdering kun medfører ugyldighed, hvis fejlen har betydning for den vedtagne retsakt (konkret væsentlighed) som fastsat i den norske forvaltningslovs § 41. EFTA-Domstolen tog udgangspunkt i, at reguleringsplanerne for de to sygehuse begyndte som en planproces med Oslo Kommune som planmyndighed, men at Kommunal- og Distriktsdepartementet som statslig planmyndighed overtog kompetencen, så reguleringsplanerne for de to sygehuse blev vedtaget som statslige reguleringsplaner, der efter SMV-direktivet vedrørte 'fysisk planlægning og arealanvendelsen', som efter dommen i sag C-300/20 (MRF 2022.10) skal fortolkes bredt (pr. 44). I forhold til spørgsmålet om,

hvorvidt projektets størrelse og karakter har betydning for, om der er tale om en plan, bemærkede EFTA-domstolen med henvisning til sag C-444/15, at planer for mindre geografiske områder ikke automatisk er fritaget, men at der er pligt til en forudgående screening af, om planen vil få betydelige miljøvirkninger (pr. 51), at undtagelsen skal fortolkes snævert (pr. 53) og også omfatter udviklingsplaner, jf. sag C-9/22 (MRF 2023.10). EFTA-Domstolen afviste med henvisning til sag C-295/10, at VVM-tilladelse kunne erstattet forpligtelsen til at miljøvurdere en plan, og at en VVM-vurdering kunne erstatte en SMV-vurdering (pr. 62-63). I forhold til ugyldighedsvirkning som følge af manglende SMV og betydningen af den norske forvaltningslovs § 41 henviste den norske regering til EU-Domstolens domme i sag C-72/12 og sag C-137/14. EFTA-Domstolen bemærkede hertil, at praksis fra VVM-direktivet ikke kan overføres til SMV-direktivet, og henviste til EFTA-Domstolens dom i sag E-18/24 (MRF 2025.9) og udtalte herefter, at "anvendelsen af en nasjonal regel som forvaltningsloven § 41 i en situasjon der det ikke er gjennomført en miljøvurdering etter plandirektivet, vil følgelig ikke eliminere konsekvensene av bruddet på EØS-retten" (pr. 74), men at der er mulighed for efterfølgende vedtagelse af planerne, mens projektet gennemføres, hvilket dog må være undtagelsen og forudsætter, at miljøvurderingen også omfatter miljøvirkninger, efter at projektet blev godkendt. EFTA-Domstolen bemærkede på den baggrund, at det ville være i modstrid med EØS-retten, hvis en national domstol konkluderer, at manglende miljøvurdering efter SMV-direktivet ikke påvirker retsaktens gyldighed af retsakten, hvis den manglende miljøvurdering ikke har påvirket retsaktens indhold, da dette ikke vil eliminere konsekvenserne af overtrædelse af SMV-direktivet, men at det undtagelsesvis er muligt at lovgive forholdet efterfølgende (pr. 76 og 77).

Kommentar: Dommen angår som flere andre EU-domme, hvilke retsakter SMV-direktivet omfatter. Selv om EFTA-Domstolen relativt fyldigt refererer til relevant praksis fra EU-Domstolen, må EFTA-Domstolens udlægning af dommen i sag C-444/15 undre. Sag C-444/15 vedrørte bl.a. fortolkningen af SMV-direktivets art. 3(3) om mulighed for screening af "mindre geografiske områder på lokalt

*plan”, hvor EU-Domstolen i præmis 71 anførte: ”For at en plan eller et program kan kvalificeres som en foranstaltning, der fastlægger anvendelsen af et mindre område »på lokalt plan« som omhandlet i artikel 3, stk. 3, i direktiv 2001/42, skal den pågældende plan eller det pågældende program være udarbejdet og/eller vedtaget af en lokal myndighed, i modsætning til en regional eller national myndighed”. Det følger således udtrykkeligt af dommen i sag C-444/15, at en statslig plan, der regulerer projekter omfattet af VVM-direktivet (som her sygehuse), er omfattet af obligatorisk miljøvurdering. Det er på den baggrund noget uforståeligt, at EFTA-Domstolens svar giver indtryk af, at det er tilstrækkeligt med en screening af, om den statslige plan har væsentlige miljøvirkninger. Det andet spørgsmål fra den norske domstol om at anvende en konkret væsentlighedsvurdering i forhold til ugyldighedsvirkning af manglende SMV-vurdering vedrører en velkendt problemstilling fra dansk forvaltningsret, hvor der ligeledes i mange tilfælde anvendes en sådan konkret væsentlighedsvurdering. Efter klagenævnspraksis gælder dette væsentligheds-kriterium ikke for manglende VVM- eller SMV-vurdering, hvilket navnlig kan begrundes med, at formålet med VVM- og SMV-reglerne netop er at sikre bestemte oplysningskrav opfyldt, før en retsakt vedtages, og at dette formål forspildes, såfremt der anvendes en konkret væsentlighedsvurdering. Der er dog enkelte eksempler på, at klagenævnene alligevel har foretaget en væsentlighedsvurdering såsom **MRF 2023.149/2 Mfk**. EFTA-Domstolen afviste i sit svar, at det er muligt at anvende en sådan væsentlighedsvurdering, hvis en plan omfattet af SMV-direktivet vedtages, uden at SMV-direktivet er fulgt, men anerkendte, at der kan ske retlig lovliggørelse, mens planen gennemføres, idet de samme betingelser, som EU-Domstolen har udviklet for retlig lovliggørelse under VVM-direktivet, i givet fald finder anvendelse analogt.*



EFTA-DOMSTOLENS DOM

28. april 2026^{*†}

(Direktiv 2001/42/EF (plandirektivet) – Planer og programmer – Miljøvurdering – Rimelige alternativer – Etterfølgende godkjenning)

I sak E-17/25,

ANMODNING til EFTA-domstolen etter artikkel 34 i Avtalen mellom EFTA-statene om opprettelse av et Overvåkningsorgan og en Domstol fra Oslo tingrett i en sak mellom

Redd Ullevål sykehus

og

Staten v/ Kommunal- og distriktsdepartementet,

om tolkningen av europaparlaments- og rådsdirektiv 2001/42/EF av 27. juni 2001 om vurdering av miljøvirkningene av visse planer og programmer, særlig artikkel 2 bokstav a og artikkel 3 nr. 2,

avsier EFTA-DOMSTOLEN,

sammensatt av: Páll Hreinsson, president, og dommerne Bernd Hammermann (saksforberedende dommer) og Michael Reiertsen,

* Språket i anmodningen om rådgivende uttalelse: norsk. Engelske oversettelser av nasjonale bestemmelser er uoffisielle og er basert på oversettelsene i sakens dokumenter.

† Rettet.

justissekretær: Ólafur Jóhannes Einarsson,

etter å ha tatt i betraktning de skriftlige innleggene inngitt på vegne av:

- Redd Ullevål sykehus («saksøker»), representert ved advokat Helge Skogseth Berg,
- den norske stat («saksøkte») v/ Kommunal- og distriktsdepartementet, representert ved Ida Thue, som partsrepresentant,
- EFTAs overvåkingsorgan («ESA»), representert ved Kyrre Isaksen, Johannes Kohler og Melpo-Menie Joséphidès, som partsrepresentanter, og
- Europakommisjonen («Kommisjonen»), representert ved Inês Melo Sampaio og Dorota Milanowska, som partsrepresentanter,

og etter å ha hørt muntlige innlegg fra saksøker, representert ved Helge Skogseth Berg; den norske stat, representert ved Ida Thue; ESA, representert ved Kyrre Isaksen og Johannes Kohler; og Kommisjonen, representert ved Inês Melo Sampaio, i rettsmøtet 18. desember 2025,

slik

DOM

I INNLEDNING

- 1 Denne anmodningen om rådgivende uttalelse gjelder tolkningen av artikkel 2 bokstav a og artikkel 3 nr. 2 i europaparlaments- og rådsdirektiv 2001/42/EF av 27. juni 2001 om vurdering av miljøvirkningene av visse planer og programmer («direktiv 2001/42» eller «plandirektivet»). Saken dreier seg særlig om hvilke forhold som er relevante ved vurderingen av om visse nasjonale tiltak, i seg selv eller sett i sammenheng, utgjør en «plan» etter disse bestemmelsene.
- 2 Anmodningen er fremsatt i en sak Redd Ullevål sykehus har anlagt for Oslo tingrett om gyldigheten av to statlige reguleringsplaner vedtatt av Kommunal- og distriktsdepartementet for områdene Gaustad og Aker i Oslo kommune, samt igangsettingstillatelser som er gitt i medhold av disse reguleringsplanene.

II RETTSLIG BAKGRUNN

EØS-rett

- 3 Første ledd i artikkel 3 i avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde («EØS-avtalen» eller «EØS») lyder:

Avtalepartene skal treffe alle generelle eller særlige tiltak som er egnet til å oppfylle de forpliktelser som følger av denne avtale.

4 Direktiv 2001/42 (EFT 2001 L 197, s. 30, og norsk EØS-tillegg 2003 nr. 23, s. 433) ble innlemmet i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr. 90/2002 av 25. juni 2002 (EFT 2002 L 266, s. 63, og norsk EØS-tillegg 2002 nr. 49, s. 47) («EØS-komiteens beslutning nr. 90/2002»). Ved EØS-komiteens beslutning nr. 90/2002 ble plandirektivet inntatt som nr. 2i i vedlegg XX (Miljø) til EØS-avtalen. Forfatningsrettslige krav ble angitt av Island, Liechtenstein og Norge. Kravene ble oppfylt 7. mars 2003, og beslutningen trådte i kraft 1. mai 2003. Ved EØS-komiteens beslutning nr. 12/2006 (EUT 2006 L 92, s. 35, og norsk EØS-tillegg 2006 nr. 17, s. 13) («EØS-komiteens beslutning nr. 12/2006») ble kapittel I i vedlegg XX omstrukturert, og som følge av dette vises det nå til plandirektivet i nr. 1g i vedlegg XX (Miljø) til EØS-avtalen.

5 Artikkel 1 i EØS-komiteens beslutning nr. 90/2002 lyder i utdrag:

[...]

Direktivets bestemmelser skal for denne avtales formål gjelde med følgende tilpasning:

a) Direktivets artikkel 3 nr. 2 bokstav b får ikke anvendelse.

b) I direktivets vedlegg I (Opplysninger omhandlet i artikkel 5 nr. 1) bokstav d utgår ordene «for eksempel områder som er utpekt i henhold til direktiv 79/409/EØF og 92/43/EØF».

6 Avsnitt 4 og 5 i fortalen til plandirektivet lyder:

4) Miljøvurdering er et viktig verktøy for integrering av miljøhensyn i forbindelse med utarbeiding og vedtakelse av visse planer og programmer som må antas å ha betydelige virkninger for miljøet i medlemsstatene, fordi det sikrer at det under utarbeidingen og før vedtakelsen av planer og programmer tas hensyn til virkningene av gjennomføringen av planene og programmene.

5) Vedtakelse av framgangsmåter for miljøvurdering ved utarbeiding av planer og programmer vil være gunstig for foretak ved at det vil skape en mer konsekvent ramme som de kan arbeide innenfor idet relevant miljøinformasjon innlemmes i beslutningsprosessen. Når det tas hensyn til et bredere spekter av faktorer i beslutningsprosessen, bør dette bidra til mer bærekraftige og effektive løsninger.

7 Plandirektivet artikkel 1, med overskriften «Formål», lyder:

Formålet med dette direktiv er å sørge for et høyt nivå for miljøvern og å bidra til at miljøhensyn integreres i utarbeidingen og vedtakelsen av planer og programmer med henblikk på å fremme en bærekraftig utvikling, ved å sikre at det i samsvar med dette direktiv blir utført en miljøvurdering av visse planer og programmer som sannsynligvis vil ha betydelige miljøvirkninger.

8 Plandirektivet artikkel 2 bokstav a og b, med overskriften «Definisjoner», lyder:

I dette direktiv menes med:

a) «planer og programmer», planer og programmer, herunder slike som samfinansieres av Det europeiske fellesskap, samt eventuelle endringer av dem,

– som utarbeides og/eller vedtas av en myndighet på nasjonalt, regionalt eller lokalt plan, eller som er utarbeidet av en myndighet med sikte på vedtakelse i parlament eller regjering, ved en lovgivningsprosess, og

– som kreves i henhold til lover og forskrifter,

b) «miljøvurdering», at det utarbeides en miljørapport, gjennomføres samråd, tas hensyn til miljørapporten og resultatene av samrådene i beslutningsprosessen og at det gis underretning om beslutningen, i samsvar med artikkel 4–9,

9 Plandirektivet artikkel 3, med overskriften «Virkeområde», lyder i utdrag:

1. En miljøvurdering skal i samsvar med artikkel 4–9 utføres for planer og programmer som det er vist til i nr. 2–4 og som sannsynligvis vil ha betydelige miljøvirkninger.

2. Med forbehold for nr. 3 skal en miljøvurdering utføres for alle planer og programmer

a) som er utarbeidet for jordbruk, skogbruk, fiskeri, energi, industri, transport, avfallshåndtering, vannforvaltning, telekommunikasjon, turisme, by- og regionplanlegging eller arealbruk, og som fastsetter rammene for framtidige utbyggingstillatelser for prosjekter oppført i vedlegg I og II til direktiv 85/337/EØF, eller

[...]

3. For planer og programmer som omhandlet i nr. 2 som fastsetter bruk av små områder på lokalt plan og mindre endringer av planer eller programmer som nevnt i nr. 2 foran, skal det kreves en miljøvurdering bare i de tilfeller der medlemsstatene avgjør at planene og programmene sannsynligvis vil få betydelige miljøvirkninger.

4. Medlemsstatene skal avgjøre om andre planer og programmer enn dem det er vist til i nr. 2, og som fastsetter rammene for framtidig utbyggingstillatelse for prosjekter, sannsynligvis vil få betydelige miljøvirkninger.

5. Medlemsstatene skal avgjøre om slike planer eller programmer som omhandlet i nr. 3 og 4, sannsynligvis vil få betydelige miljøvirkninger, enten ved

en undersøkelse av hvert enkelt tilfelle eller ved fastsettelse av ulike typer planer og programmer, eller ved en kombinasjon av disse metodene. For dette formål skal medlemsstatene i alle tilfeller ta hensyn til de relevante kriteriene i vedlegg II, for å sikre at planer og programmer som sannsynligvis vil ha betydelige miljøvirkninger omfattes av dette direktiv.

[...]

8. Følgende planer og programmer omfattes ikke av dette direktiv:

[...]

– finans- eller budsjettplaner og -programmer.

[...]

10 Plandirektivet artikkel 5 nr. 1 og 2, med overskriften «Miljørapport», lyder:

1. I de tilfeller der det kreves en miljøvurdering i henhold til artikkel 3 nr. 1, skal det utarbeides en miljørapport der de betydelige miljøvirkningene som gjennomføringen av planen eller programmet sannsynligvis vil få, samt rimelige alternativer som tar hensyn til formålene med og det geografiske virkeområde til planen eller programmet, fastsettes, beskrives og vurderes. De opplysninger som skal gis for dette formål, er nevnt i vedlegg I.

2. Miljørapporten som er utarbeidet i henhold til nr. 1, skal omfatte de opplysninger som med rimelighet kan kreves, idet det tas hensyn til eksisterende kunnskap og vurderingsmetoder, innhold og detaljgrad i planen eller programmet, på hvilket trinn i beslutningsprosessen planen eller programmet befinner seg og i hvilken utstrekning visse forhold vil kunne vurderes bedre på andre plan i beslutningsprosessen for å unngå dobbeltarbeid ved miljøvurderingen.

11 Plandirektivet artikkel 6 nr. 1, med overskriften «Samråd», lyder:

1. Utkastet til plan eller program, samt miljørapporten utarbeidet i henhold til artikkel 5, skal gjøres tilgjengelig for myndighetene omhandlet i nr. 3 i denne artikkel og for offentligheten.

12 Plandirektivet artikkel 11 nr. 1 og 2, med overskriften «Forholdet til annet fellesskapsregelverk», lyder:

1. En miljøvurdering utført i henhold til dette direktiv berører ikke eventuelle krav i henhold til direktiv 85/337/EØF og til andre bestemmelser i Fellesskapets regelverk.

2. Når det gjelder planer og programmer der forpliktelsen til å utføre vurderinger av miljøvirkninger oppstår på grunnlag av både dette direktiv og andre fellesskapsbestemmelser, kan medlemsstatene sørge for samordnede eller felles framgangsmåter som oppfyller kravene i relevante bestemmelser i fellesskapsregelverket, for blant annet å unngå dobbeltarbeid ved miljøvurderingen.

- 13 Vedlegg I til plandirektivet, med overskriften «Opplysninger omhandlet i artikkel 5 nr. 1», lyder:

Opplysningene som skal gis i henhold til i artikkel 5 nr. 1, med forbehold for artikkel 5 nr. 2 og 3, er følgende:

a) en oversikt over planens eller programmets innhold og hovedformål, samt forbindelse med andre relevante planer og programmer,

b) relevante sider ved den nåværende miljøstatus og den sannsynlige utviklingen av denne dersom planen eller programmet ikke gjennomføres,

c) miljømessige særtrekk for områder som sannsynligvis vil bli betydelig påvirket,

d) eventuelle eksisterende miljøproblemer som er relevante for planen eller programmet, herunder særlig problemer som gjelder områder med særlig miljømessig betydning, for eksempel områder som er utpekt i henhold til direktiv 79/409/EØF og 92/43/EØF,

e) de miljømål på internasjonalt plan, fellesskapsplan eller medlemsstatsplan som er relevante for planen eller programmet, og hvordan disse målene og andre miljøhensyn er tatt hensyn til under utarbeidingen av planen eller programmet,

f) de sannsynlige betydelige miljøvirkningene [Fotnote: Disse virkningene bør omfatte sekundære, kumulative, synergiske, kort-, mellom- og langsiktige, varige og midlertidige, positive og negative virkninger], herunder for spørsmål som biologisk mangfold, befolkning, menneskers helse, dyre- og planteliv, jordbunn, vann, luft, klimafaktorer, materielle verdier, kulturarv, herunder arkitektonisk og arkeologisk kulturarv, landskap og den innbyrdes sammenheng mellom ovennevnte faktorer,

g) planlagte tiltak for å hindre, redusere og i så stor grad som mulig oppveie betydelige negative miljøvirkninger av gjennomføringen av planen eller programmet,

h) en oversikt over grunnene til valget av de alternativer som har vært behandlet, og en beskrivelse av hvordan vurderingen ble foretatt, herunder eventuelle vansker (for eksempel tekniske mangler eller manglende fagkunnskap) som måtte være oppstått i forbindelse med innsamlingen av de nødvendige opplysningene,

i) en beskrivelse av planlagte tiltak for overvåking i samsvar med artikkel 10, og

j) et ikke-teknisk sammendrag av opplysningene nevnt ovenfor.

- 14 Vedlegg II til plandirektivet, med overskriften «Kriterier for bestemmelse av sannsynlige miljøvirkninger som omhandlet i artikkel 3 nr. 5», lyder:

1. Planenes og programmenes særtrekk, idet det særlig tas hensyn til

- i hvilken grad planen eller programmet fastsetter en ramme for andre prosjekter og aktiviteter, enten når det gjelder plassering, art, omfang og driftsvilkår eller ved tildeling av midler,*
- i hvilken grad planen eller programmet påvirker andre planer og programmer, herunder planer og programmer som inngår i et hierarki,*
- planens eller programmets betydning for integreringen av miljøhensyn, særlig med henblikk på å fremme en bærekraftig utvikling,*
- miljøproblemer som er knyttet til planen eller programmet,*
- planens eller programmets betydning for gjennomføringen av Fellesskapets regelverk på området miljø (f.eks. planer og programmer som berører avfallshåndtering eller vern av vannressurser).*

2. Miljøvirkningenes og det sannsynlig påvirkede områdets særtrekk, idet det særlig tas hensyn til

- virkningenes sannsynlighet, varighet, hyppighet og reversibilitet,*
- virkningenes kumulative karakter,*
- virkningenes grenseoverskridende karakter,*
- risiko for menneskers helse eller miljøet (f.eks. på grunn av ulykker),*
- virkningenes størrelsesorden og romlige utstrekning (geografisk område og befolkningsmengde som sannsynligvis vil påvirkes),*
- verdien av og sårbarheten til området som sannsynligvis vil påvirkes, på grunn av:*
 - særlige naturlige særtrekk eller kulturarv,*
 - overskridelse av miljøkvalitetsstandarder eller grenseverdier,*
 - intensiv arealbruk,*

– virkningene på områder eller landskap som har en anerkjent vernestatus på nasjonalt plan, fellesskapsplan eller internasjonalt plan.

- 15 Europaparlaments- og rådsdirektiv 2011/92/EU av 13. desember 2011 om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger (EUT 2012 L 26, s. 1, og norsk EØS-tillegg 2017 nr. 29, s. 826) («direktiv 2011/92» eller «prosjektdirektivet») ble innlemmet i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr. 230/2012 av 7. desember 2012 (EUT 2013 L 81, s. 32, og norsk EØS-tillegg 2013 nr. 18, s. 38) («EØS-komiteens beslutning nr. 230/2012») og er vist til i nr. 1a i vedlegg XX (Miljø) til EØS-avtalen. Ingen forfatningsrettslige krav ble angitt. EØS-komiteens beslutning nr. 230/2012 trådte i kraft 8. desember 2012.
- 16 Prosjektdirektivet ble endret ved europaparlaments- og rådsdirektiv 2014/52/EU av 16. april 2014 om endring av direktiv 2011/92/EU om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger (EUT 2014 L 124, s. 1, og norsk EØS-tillegg 2019 nr. 77, s. 1017) («direktiv 2014/52»). Direktiv 2014/52 ble innlemmet i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr. 117/2015 av 30. april 2015 (EUT 2016 L 211, s. 76, og norsk EØS-tillegg 2016 nr. 42, s. 73) («EØS-komiteens beslutning nr. 117/2015») og er vist til i nr. 1a i vedlegg XX (Miljø) til EØS-avtalen. Forfatningsrettslige krav ble angitt av Island og Liechtenstein. Kravene ble oppfylt 24. november 2015, og EØS-komiteens beslutning nr. 117/2015 trådte i kraft 1. januar 2016.
- 17 Prosjektdirektivet artikkel 14 lyder:

Direktiv 85/337, som endret ved direktivene oppført i vedlegg V del A, oppheves, uten at dette berører medlemsstatenes forpliktelser med hensyn til fristene for innarbeiding i nasjonal lovgivning av direktivene oppført i vedlegg V del B.

Henvisninger til det opphevede direktivet skal forstås som henvisninger til dette direktiv og leses som angitt i sammenligningstabellen i vedlegg VI.

- 18 Nr. 10 bokstav b i vedlegg II til prosjektdirektivet, med overskriften «PROSJEKTER NEVNT I ARTIKKEL 4 NR. 2», lyder:

10. INFRASTRUKTURPROSJEKTER

[...]

b) Utviklingsprosjekter for byområder, herunder kjøpesentre og parkeringsplasser.

- 19 Vedlegg VI til prosjektdirektivet, med overskriften «Sammenligningstabell», lyder i utdrag:

Direktiv 85/337/EØF	Dette direktiv
----------------------------	-----------------------

[...]	[...]
Vedlegg II nr. 3–12	Vedlegg II nr. 3–12

Nasjonal rett

- 20 Kongeriket Norges Grunnlov § 75 bokstav d lyder

Det tilkommer Stortinget

[...]

d. å bevilge de pengesummer som er nødvendige for å dekke statens utgifter;

[...]

- 21 Forvaltningsloven § 41, med overskriften «virkningen av feil ved behandlingsmåten», lyder:

Er reglene om behandlingsmåten i denne lov eller forskrifter gitt i medhold av loven ikke overholdt ved behandlingen av en sak som gjelder enkeltvedtak, er vedtaket likevel gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.

- 22 Plandirektivet og prosjektdirektivet ble gjennomført i norsk rett ved lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) 27. juni 2008 nr. 71) («plan- og bygningsloven») og konsekvensutredningsforskriften.
- 23 Plan- og bygningsloven kapittel 11 inneholder regler om kommuneplaner, mens plan- og bygningsloven kapittel 12 inneholder regler om reguleringsplaner. Etter plan- og bygningsloven § 6-4 kan staten selv utarbeide og vedta planer etter lovens kapittel 11 og 12.

III FAKTUM OG SAKSGANG

- 24 Det fremgår av sakens dokumenter at Helse Sør-Øst Regionalt Helseforetak («HSØ») og Oslo Universitetssykehus Helseforetak («OUS»), et helseforetak eid av HSØ, i mange år har utredet alternativer for Nye Oslo Universitetssykehus («Nye OUS»).
- 25 Siden 2011 har det vært en rekke interne rapporter og utredninger som beskriver ulike lokaliseringssløsninger for nye sykehusbygg. I løpet av vinteren 2016 ble tre mulige løsninger skissert i OUS' idéfase: 1) videreføring av eksisterende struktur, 2) delt løsning mellom Ullevål, Aker og Gaustad og 3) delvis samling på Gaustad med lokalsykehus et annet sted.

- 26 Foretaksmøtet i HSØ vedtok 24. juni 2016 et målbilde for ny sykehusstruktur for Nye OUS bestående av regionsykehus med lokalsykehusfunksjoner på Gaustad, lokalsykehus på Aker og spesialisert kreftsykehus på Radiumhospitalet. Målbildet innebar at HSØ skulle jobbe for en utvidelse av sykehusdriften på Gaustad og Aker, blant annet ved å sende søknader til offentlige myndigheter om nødvendige tillatelser til utbygging av tomtene (forslag om reguleringsplan, søknad om byggetillatelser).
- 27 I praksis innebærer den nye sykehusstrukturen at Ullevål Sykehus erstattes av sykehus på Gaustad og Aker, ved delvis riving og utvidelse av eksisterende sykehusbygg, samt oppføring av nye bygg.
- 28 I november 2018 konkluderte Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune med at det var betydelig reguleringsrisiko på en rekke punkter fordi tomtene på Gaustad og Aker ble vurdert til å være for små. Dette har ført til en langvarig prosess frem og tilbake mellom HSØ som tiltakshaver og Oslo kommune som planmyndighet.
- 29 Parallelt med reguleringsplanarbeidet fremmet HSØ vedtak om å søke om lån til byggeprosjektet i statsbudsjettet for 2020. I oktober 2019 ga Stortinget garanti for lån med en ramme på ca. 29,1 milliarder kroner for byggetrinn 1 av Nye OUS.
- 30 Kommunal- og distriktsdepartementet overtok som planmyndighet 1. april 2022. Den 28. februar 2023 vedtok Kommunal- og distriktsdepartementet to statlige reguleringsplaner for områdene Gaustad og Aker i Oslo. Ifølge den anmodende domstolen følger reguleringsplanene for begge områdene hovedtrekkene og rammene i Oslo kommunes overordnede planer og strategier.
- 31 Deretter ble det utstedt igangsettingstillatelser i medhold av de to reguleringsplanene.
- 32 I hovedsaken bestrider saksøkeren, Redd Ullevål sykehus, en forening med i overkant av 1000 betalende medlemmer som har til formål å hindre nedleggelsen av Ullevål Sykehus, gyldigheten av reguleringsplanene og igangsettingstillatelsene som er gitt i medhold av disse. Det hevdes særlig at reguleringsplanene og de tilhørende tillatelsene er ugyldige fordi reguleringsplanene i henhold til plandirektivet skulle ha vært underlagt en miljøvurdering. Dette innebærer at reguleringsplanene og følgelig også de tilhørende tillatelsene er ugyldige.
- 33 Saksøkte anfører i hovedsak at reguleringsplanene faller inn under prosjektdirektivets virkeområde og har vært gjenstand for en grundig miljøkonsekvensvurdering i samsvar med direktivet. Videre anføres det at reguleringsplanene faller utenfor plandirektivets virkeområde, i likhet med alle andre beslutninger som er tatt i forbindelse med etableringen av Nye OUS. Subsidiært anfører saksøkte at utredningene som er gjort i regi av HSØ, uansett oppfyller plandirektivets krav. Atter subsidiært anfører saksøkte at eventuelle saksbehandlingsfeil som måtte ha forekommet, ikke har virket inn på innholdet i beslutningene som er truffet, slik at reguleringsplanene må anses som gyldige etter forvaltningsloven § 41.

- 34 På denne bakgrunn besluttet Oslo tingrett å anmode EFTA-domstolen om en rådgivende uttalelse. Anmodningen er datert 8. juli 2025 og ble registrert ved EFTA-domstolen 15. juli 2025. Oslo tingrett har forelagt EFTA-domstolen følgende spørsmål:

1. Hvilke forhold er relevante ved vurderingen av om følgende beslutninger (i seg selv eller sett i sammenheng) utgjør en «plan» etter direktiv 2001/42/EF artikkel 2 (a) og artikkel 3 (2): 1) et helseforetaks beslutning om målbilde for ny sykehusstruktur, fattet på grunnlag av privatrettslig autonomi; 2) en reguleringsplan; 3) statlig finansiering i form av et lånerammevedtak?

Har det betydning for vurderingen under spørsmål 1:

– Om et helseforetaks beslutning om målbilde for ny sykehusstruktur er fattet av staten som eier av helseforetaket på grunnlag av privat autonomi (dvs. ikke staten som plan- og bygningsmyndighet)?

– Ved vurdering av begrepet «planer og programmer», under artikkel 3 nr. 2 bokstav a – hvilken betydning har prosjektets størrelse og karakter?

– Har det betydning for om plandirektivet kommer til anvendelse hvorvidt det er foretatt en utredning etter prosjektdirektivet, i et tilfelle der utredningen etter prosjektdirektivet ikke omfatter «rimelige alternativer», jf. artikkel 5 nr. 1.

2. Er det forenlig med EØS-avtalen, herunder artikkel 3, at en nasjonal domstol i en sak om anført brudd på regler i direktiv 2001/42/EF, anvender en nasjonal regel om at et forvaltningsvedtak er gyldig hvis domstolen mener, ut fra en samlet vurdering av bevisene i saken, og uten å legge bevisbyrden på den private part, at den aktuelle feilen ikke kan ha virket inn på vedtakets innhold?

Ved vurderingen av spørsmål 2:

– Hvilke rettslige kriterier er relevante ved en slik vurdering?

- 35 Det vises til de skriftlige innleggene offentliggjort på EFTA-domstolens hjemmeside for en mer utfyllende redegjørelse for argumentene og forslagene til svar som er fremsatt for EFTA-domstolen. Partenes argumenter nevnes eller drøftes i det følgende bare så langt det er nødvendig for EFTA-domstolens begrunnelse.

IV EFTA-DOMSTOLENS SVAR

Spørsmål 1

- 36 Ved sitt første spørsmål spør den anmodende domstolen i hovedsak om hvilke forhold som er relevante ved vurderingen av begrepet «planer og programmer» i plandirektivet artikkel 2 bokstav a og artikkel 3 nr. 2 bokstav a med hensyn til de tre beslutningene hovedsaken gjelder, og om prosjektets størrelse og karakter har betydning for denne vurderingen.

- 37 Innledningsvis minner EFTA-domstolen om at avgrensningen av definisjonen av planer og programmer i forhold til andre tiltak som ikke faller inn under plandirektivets materielle virkeområde, må ta utgangspunkt i det spesifikke målet som er fastsatt i direktivet artikkel 1, nemlig å foreta en miljøvurdering av planer og programmer som sannsynligvis vil få betydelige miljøvirkninger. Ettersom direktivets formål er å sikre et høyt nivå for miljøvern, må de bestemmelsene om direktivets virkeområde, særlig de som fastsetter definisjonene av tiltakene direktivet gjelder, tolkes vidt (sml. dom 27. oktober 2016 i *D'Oultremont m.fl.*, C-290/15, EU:C:2016:816, avsnitt 39 og 40 og rettspraksis vist til der).
- 38 Den strategiske miljøvurderingen må gjøres i samsvar med plandirektivet artikkel 4 til 9. For at planer og programmer skal være gjenstand for en miljøvurdering, må fire kumulative vilkår, fastsatt i artikkel 2 bokstav a og artikkel 3 nr. 2 til 4, være oppfylt. Mens artikkel 2 bokstav a fastsetter to vilkår ved å definere planer og programmer, skisserer artikkel 3 virkeområdet ved å spesifisere hvilke typer planer og programmer som krever en miljøvurdering.
- 39 Plandirektivet artikkel 2 bokstav a definerer planer og programmer som planer og programmer som oppfyller de to kumulative vilkårene fastsatt i denne bestemmelsen, nemlig at de utarbeides og/eller vedtas av en myndighet på nasjonalt, regionalt eller lokalt plan, eller er utarbeidet av en myndighet med sikte på vedtakelse i parlament eller regjering, ved en lovgivningsprosess (det første vilkåret), og at de kreves i henhold til lover og forskrifter (det andre vilkåret) (sml. dom 9. mars 2023 i *NJ og OZ*, C-9/22, EU:C:2023:176, avsnitt 27 og rettspraksis vist til der).
- 40 Videre skal en miljøvurdering i samsvar med plandirektivet artikkel 3 nr. 1 utføres for planer og programmer vist til i nr. 2 til 4 i samme artikkel som sannsynligvis vil ha betydelige miljøvirkninger. Miljøvurderingen må derfor gjennomføres for planer og programmer som utarbeides for de sektorene som er nevnt i artikkel 3 nr. 2 bokstav a (det tredje vilkåret), og som fastsetter rammene for fremtidige utbyggingstillatelser for prosjekter oppført i vedlegg I og II til prosjektdirektivet (det fjerde vilkåret).
- 41 Når det gjelder den anmodende domstolens spørsmål om en reguleringsplan som den hovedsaken gjelder, utgjør en «plan», minner EFTA-domstolen om at enhver vurdering av de faktiske forholdene i saken er et anliggende for den nasjonale domstolen, som må påta seg ansvaret for den påfølgende rettsavgjørelsen, og det er denne domstolens oppgave å tolke bestemmelsene i den aktuelle nasjonale lovgivningen og i siste instans avgjøre om de er forenlige med EØS-retten. For å gi den nasjonale domstolen et nyttig svar, kan imidlertid EFTA-domstolen av hensyn til godt samarbeid med nasjonale domstoler, gi all veiledning som den anser som nødvendig (se dom 20. november 2024 i *Bygg & Industri Norge*, E-2/24, avsnitt 31 og rettspraksis vist til der).
- 42 Ifølge den anmodende domstolen startet arbeidet med reguleringsplanene for Gaustad og Aker som en planprosess med HSØ som forslagsstiller og Oslo kommune som planmyndighet etter plan- og bygningsloven. Deretter overtok Kommunal- og distriktsdepartementet som planmyndighet, og begge reguleringsplanene ble sluttført som statlige reguleringsplaner. EFTA-domstolen bemerker at slike reguleringsplaner

oppfyller det første vilkåret i plandirektivet artikkel 2 bokstav a, dvs. at planene skal vedtas av en myndighet på nasjonalt, regionalt eller lokalt plan.

- 43 Når det gjelder det andre vilkåret, kreves en plan eller et program i henhold til lov eller forskrift dersom det finnes et særlig rettsgrunnlag i nasjonal rett som gir vedkommende myndigheter kompetanse til å vedta planen eller programmet, selv om slik vedtakelse ikke er obligatorisk (sml. dom 22. mars 2012 i *Inter-Environnement Bruxelles ASBL m.fl.*, C-567/10, EU:C:2012:159, avsnitt 28). Reguleringsplanene synes å være hjemlet i plan- og bygningsloven, noe den anmodende domstolen må forvisse seg om, og det andre vilkåret synes derfor også å være oppfylt.
- 44 Videre er det opp til den anmodende domstolen å bringe på det rene om de aktuelle reguleringsplanene er planer eller programmer som er utarbeidet for sektorene nevnt i plandirektivet artikkel 3 nr. 2 bokstav a, dvs. at de gjelder en av disse sektorene. I denne forbindelse må det bemerkes at «by- og regionplanlegging eller arealbruk» ikke begrenser seg til arealbruk i snever forstand, dvs. inndeling av landarealer i områder og fastsettelse av hvilke aktiviteter som er tillatt innenfor disse områdene, men nødvendigvis har et bredere anvendelsesområde (sml. dom 22. februar 2022 i *Bund Naturschutz in Bayern*, C-300/20, EU:C:2022:102, avsnitt 49 og 50 og rettspraksis vist til der).
- 45 Etter plandirektivet artikkel 3 nr. 2 bokstav a sammenholdt med prosjektdirektivet artikkel 14 må den anmodende domstolen dessuten kontrollere at de aktuelle reguleringsplanene fastsetter rammene for fremtidige utbyggingstillatelser for prosjekter oppført i vedlegg I og II til prosjektdirektivet. Det fremgår av anmodningen at de aktuelle reguleringsplanene gjelder utviklingsprosjekter for byområder, som er oppført i nr. 10 bokstav b i vedlegg II til prosjektdirektivet.
- 46 Staten anfører at Oslo kommune må godkjenne søknader om byggetillatelser som er i samsvar med detaljreguleringsplanene. Ifølge staten gjelder plandirektivet likevel bare for arealdelen av kommuneplanen, og ikke for en detaljreguleringsplan, som må være i samsvar med kommuneplanen.
- 47 Begrepet planer og programmer som setter rammene for fremtidige utbyggingstillatelser for prosjekter, omfatter ethvert tiltak som ved å definere regler og kontrollprosedyrer for den aktuelle sektoren, fastsetter en omfattende samling av kriterier og fremgangsmåter for tillatelse til og gjennomføring av ett eller flere prosjekter som sannsynligvis vil ha betydelige miljøvirkninger. Begrepet «en omfattende samling av kriterier og fremgangsmåter» må dessuten tolkes kvalitativt og ikke kvantitativt. Denne samlingen må utgjøre en ramme som ikke nødvendigvis er uttømmende, men som er tilstrekkelig omfattende til å kunne fastslå vilkårene for at en tillatelse skal kunne gis (sml. dom 25. juni 2020 i *A m.fl. (Vindturbiner i Aalter og Nevele)*, C-24/19, EU:C:2020:503, avsnitt 67, 70 og 71 og rettspraksis vist til der).
- 48 En reguleringsplan som fastsetter nærmere regler for tillatelse til og gjennomføring av ett eller flere prosjekter innenfor rammen av kommuneplanens arealdel, faller derfor inn under plandirektivets virkeområde. EFTA-domstolen bemerker også at det ikke er

omtvistet at påfølgende igangsettingstillatelser ble gitt i medhold av de to statlige reguleringsplanene.

- 49 Den anmodende domstolen må dessuten bringe på det rene om reguleringsplanene sannsynligvis vil få betydelige miljøvirkninger. For planer og programmer som nevnt i plandirektivet artikkel 3 nr. 2, og som fastsetter bruken av små områder på lokalt plan og mindre endringer av planer eller programmer, skal det etter artikkel 3 nr. 3 kreves en miljøvurdering bare i de tilfeller der EØS-staten fastslår at planene og programmene sannsynligvis vil få betydelige miljøvirkninger. Dette skal i henhold til artikkel 3 nr. 5 fastsettes enten ved en undersøkelse av hvert enkelt tilfelle eller ved fastsettelse av ulike typer planer og programmer, eller ved en kombinasjon av disse metodene. For dette formålet skal medlemsstatene i alle tilfeller ta hensyn til de relevante kriteriene i vedlegg II, for å sikre at planer og programmer som sannsynligvis vil ha betydelige miljøvirkninger omfattes av dette direktivet. Gitt formålet med plandirektivet, slik det fremgår av artikkel 1, må en bestemmelse som unntar planer og programmer fra plikten til å gjennomføre en miljøvurdering, tolkes snevert.
- 50 Det er mot denne bakgrunnen at den anmodende domstolens spørsmål om prosjektets størrelse og karakter er av betydning, blir relevant.
- 51 Etter plandirektivet er planer som fastsetter bruken av små områder på lokalt plan, ikke automatisk fritatt fra miljøvurderinger. Vedkommende myndigheter er rettslig forpliktet til å gjennomføre en forutgående undersøkelse for å fastslå om planen sannsynligvis vil få betydelige virkninger, idet det tas hensyn til kriteriene i vedlegg II (sml. dom 21. desember 2016 i *Associazione Italia Nostra Onlus*, C-444/15, EU:C:2016:978, avsnitt 50 og 51).
- 52 Ifølge anmodningen tilrettelegger reguleringsplanen for Gaustad for ca. 414 900 m² bruksareal i tillegg til det fredede Gaustad sykehus. Alternativ 1A, som ble vedtatt, åpner for byggehøyder på inntil 55 meter, tilsvarende 12 etasjer, med to helikopterplattformer på taket. Planforslaget for Aker tilrettelegger for å bygge totalt 247 050 m² bruksareal. Hovedbygget med to tårn har 15 og 13 etasjer. Det høyeste tårnet skal ha helikopterplass, og høyden skal være maksimalt 77,2 meter over bakken. Etter saksøkers syn, slik det fremgår av anmodningen, har utbyggingen innvirkning på naturen på Gaustad og Aker og nærliggende områder. Mange bygninger må rives for å gi plass til ny bebyggelse.
- 53 Selv om det er uklart om det i hovedsaken er omtvistet at reguleringsplanene sannsynligvis vil ha betydelige miljøvirkninger, synes det snevre unntaket i plandirektivet artikkel 3 nr. 3 uansett ikke å komme til anvendelse på en situasjon som den i hovedsaken.
- 54 Når det gjelder spørsmålet om et helseforetaks beslutning om målbilde for ny sykehusstruktur fattet på grunnlag av foretakets privatrettslige autonomi, eller statlig finansiering i form av et lånerammevedtak, utgjør en «plan» etter plandirektivet artikkel 2 bokstav a og artikkel 3 nr. 2, forstår EFTA-domstolen det slik at disse spørsmålene oppstår i forbindelse med saksøkers anførsel om at saksøkte ikke kan omgå

plandirektivets krav ved å dele opp beslutningene, og statens tilsvarende anførsel om at plandirektivet ikke kommer til anvendelse på foretaksmøtets beslutning 24. juni 2016, de to reguleringsplanene eller Stortingets lånerammevedtak.

- 55 Det fremgår av avsnitt 4 og 5 i fortalen til plandirektivet at miljøvurderinger er et viktig verktøy for integrering av miljøhensyn i forbindelse med utarbeiding og vedtakelse av visse planer og programmer som sannsynligvis vil ha betydelige miljøvirkninger, ettersom de sikrer at det under utarbeidelsen og før vedtakelsen av planer og programmer tas hensyn til virkningene av gjennomføringen av planene og programmene. Vedtakelse av fremgangsmåter for miljøvurdering ved utarbeiding av planer og programmer vil være gunstig for foretak ved at det vil skape en mer konsekvent ramme som de kan arbeide innenfor idet relevant miljøinformasjon innlemmes i beslutningsprosessen.
- 56 I denne sammenhengen må det tas i betraktning at hovedformålet med plandirektivet er å sikre at planer og programmer som sannsynligvis vil få betydelige miljøvirkninger, blir gjenstand for en miljøvurdering når de utarbeides og før de vedtas. I den forbindelse fremgår det av direktivet artikkel 6 nr. 2 at miljøvurderingen skal utføres så snart som mulig slik at konklusjonene kan påvirke en eventuell beslutning som skal tas. Det er nemlig på dette stadiet at de ulike alternativene kan analyseres og strategiske valg treffes (sml. dom 7. juni 2018 i *Inter-Environnement Bruxelles ASBL m.fl.*, C-671/16, EU:C:2018:403, avsnitt 62 og 63 og rettspraksis vist til der, og dom 8. april 2019 i *Verdi Ambiente e Società*, C-305/18, EU:C:2019:384, avsnitt 58 og rettspraksis vist til der).
- 57 Det må videre minnes om at da plandirektivet ble vedtatt, var begrunnelsen særlig at erfaring viste at når prosjekter ble vurdert, hadde tidligere by- og arealplanleggingstiltak allerede etablert at det forelå betydelige miljøvirkninger, og at det derfor, selv om det var mulig å undersøke disse virkningene i forbindelse med prosjektvurderingen, ikke lenger var mulig å ta dem fullt ut i betraktning ved godkjenningen av det aktuelle prosjektet, og derfor var mer hensiktsmessig å undersøke slike virkninger på tidspunktet for de forberedende tiltakene og ta hensyn til dem i den forbindelse (sml. dommen i *NJ og OZ*, C-9/22, sitert over, avsnitt 58).
- 58 Det er dermed nødvendig å unngå strategier som kan være utformet for å omgå forpliktelsene etter plandirektivet, ved oppdeling av tiltak, som derved reduserer den praktiske virkningen av direktivet (sml. dommen i *D'Oultremont m.fl.*, C-290/15, sitert over, avsnitt 48 og rettspraksis vist til der).
- 59 Dersom en beslutning om målbilde for en ny sykehusstruktur, som den hovedsaken gjelder, vurderes isolert, synes den ikke å oppfylle det andre eller fjerde vilkåret oppstilt over. Hvis derimot vedtakelsen av et slikt målbilde fører til at reguleringsplaner utarbeides på en slik måte at en påfølgende miljøvurdering ikke kan innvirke på eventuelle beslutninger fordi det ved vedtakelsen av målbildet i realiteten er gjort strategiske valg som er bindende for de myndighetene som har kompetanse til å gi utbyggingstillatelse, vil forpliktelsene etter plandirektivet bli omgått ved at det aktuelle tiltaket deles opp (sml. dommen i *NJ og OZ*, C-9/22, sitert over, avsnitt 49 og 50).

- 60 Et parlamentsvedtak om en lånegaranti, som det hovedsaken gjelder, setter ikke rammene for fremtidige utbyggingstillatelser for prosjekter oppført i vedlegg I og II til prosjektdirektivet (det fjerde vilkåret). I tillegg er ikke finans- og budsjettplaner og -programmer omfattet av plandirektivet etter artikkel 3 nr. 8.
- 61 Når det gjelder spørsmålet om det har betydning for om plandirektivet kommer til anvendelse, hvorvidt det er foretatt en vurdering etter prosjektdirektivet som ikke omfatter rimelige alternativer, minner EFTA-domstolen om at plikten til å foreta en miljøvurdering følger av vilkårene og virkeområdet til plandirektivet som sådant. Det faktum at det er utført en vurdering etter prosjektdirektivet, kan derfor ikke ha betydning for kravene som følger av plandirektivet.
- 62 Etter plandirektivet artikkel 11 nr. 1 og 2 vil ikke en miljøkonsekvensvurdering utført i henhold til prosjektdirektivet medføre fritak fra plikten til å utføre en vurdering i henhold til plandirektivet, ettersom vurderingene på flere henseender er forskjellige og det er nødvendig å oppfylle kravene samtidig (sml. dom 22. september 2011, *Valčiukienė m.fl.*, C-295/10, EU:C:2011:608, avsnitt 57 til 60, dommen i *Inter-Environnement Bruxelles ASBL m.fl.*, C-671/16, sitert over, avsnitt 66 og rettspraksis vist til der, og dommen i *Verdi Ambiente e Società*, C-305/18, sitert over, avsnitt 56 og rettspraksis vist til der).
- 63 EFTA-domstolen bemerker imidlertid at når det gjelder planer og programmer der forpliktelsen til å utføre vurderinger av miljøvirkninger oppstår på grunnlag av både plandirektivet og annen relevant EØS-rett, som prosjektdirektivet, kan medlemsstatene etter plandirektivet artikkel 11 nr. 2 sørge for samordnede eller felles fremgangsmåter som oppfyller kravene i relevante EØS-rettslige bestemmelser for blant annet å unngå dobbeltarbeid ved miljøvurderingen. Det er opp til den anmodende domstolen å vurdere om en vurdering som er utført etter prosjektdirektivet, kan være et resultat av en samordnet eller felles fremgangsmåte, og om den allerede oppfyller alle kravene i plandirektivet (sml. dommen i *Valčiukienė m.fl.*, C-295/10, sitert over, avsnitt 63). Det følger av dette at en vurdering som er utført etter prosjektdirektivet ikke kan anses å oppfylle kravene til en felles fremgangsmåte dersom den ikke har vurdert rimelige strategiske alternativer, ettersom dette utgjør en grunnleggende og selvstendig forpliktelse etter plandirektivet.
- 64 Svaret på det første spørsmålet må følgelig bli at fire kumulative vilkår må være oppfylt for at planer og programmer skal være gjenstand for en miljøvurdering etter plandirektivet. Artikkel 2 bokstav a definerer planer og programmer som planer og programmer som oppfyller de to kumulative vilkårene fastsatt i denne bestemmelsen, nemlig at de utarbeides og/eller vedtas av en myndighet på nasjonalt, regionalt eller lokalt plan, eller er utarbeidet av en myndighet med sikte på vedtakelse i parlament eller regjering, ved en lovgivningsprosess (det første vilkåret), og at de kreves i henhold til lover og forskrifter (det andre vilkåret). Det tredje vilkåret er at planene og programmene utarbeides for sektorene nevnt i artikkel 3 nr. 2, og det fjerde vilkåret er at slike planer og programmer fastsetter rammene for fremtidige utbyggingstillatelser for prosjekter oppført i vedlegg I og II til prosjektdirektivet.

Spørsmål 2

- 65 Ved sitt andre spørsmål spør den anmodende domstolen i hovedsak om det er forenlig med EØS-retten at en nasjonal domstol i en sak om et anført brudd på regler fastsatt i plandirektivet anvender en nasjonal regel om at et forvaltningsvedtak er gyldig hvis domstolen mener, ut fra en samlet vurdering av bevisene i saken, og uten å legge bevisbyrden på den private part, at den aktuelle feilen ikke kan ha virket inn på vedtakets innhold.
- 66 Hverken plandirektivet eller prosjektdirektivet spesifiserer hvilke tiltak som bør iverksettes dersom det ikke gjennomføres en miljøvurdering i samsvar med direktivet. EFTA-domstolen minner imidlertid om at ifølge prinsippet om lojalt samarbeid, som er fastsatt i EØS-avtalen artikkel 3, er EØS-statene forpliktet til å eliminere de ulovlige konsekvensene av et brudd på EØS-retten. Det er de nasjonale domstolene som har ansvaret for å gi enkeltpersoner den rettslige beskyttelsen som de har etter EØS-avtalen, og for å sikre at EØS-rettens bestemmelser får full virkning. Dette må nødvendigvis innebære at plikten til å treffe alle nødvendige tiltak for å reparere unnlatsen av å gjennomføre en miljøkonsekvensvurdering også påhviler nasjonale domstoler som det på dette grunnlaget er reist sak for vedrørende et nasjonalt tiltak (se dom 21. mai 2025 i *Greenpeace Norden*, E-18/24, avsnitt 103 og 104 og rettspraksis vist til der).
- 67 Nærmere prosessregler som gjelder for slike søksmål, er et anliggende for den enkelte EØS-stats nasjonale rettsorden, i henhold til prinsippet om prosessuell autonomi, forutsatt at de ikke er mindre gunstige enn dem som gjelder for tilsvarende nasjonale situasjoner (ekvivalensprinsippet), og at de ikke i praksis gjør det umulig eller uforholdsmessig vanskelig å utøve rettigheter som følger av EØS-retten (effektivitetsprinsippet) (se dommen i *Greenpeace Norden*, E-18/24, sitert over, avsnitt 105 og rettspraksis vist til der).
- 68 Når det foreligger et brudd på EØS-retten, skal den nasjonale domstolen så langt det er mulig tolke og anvende relevante bestemmelser i nasjonal rett på en slik måte at det er mulig å eliminere konsekvensene av bruddet på EØS-retten. Slike tiltak kan blant annet omfatte tilbakekalling eller suspensjon av en tillatelse som allerede er gitt, med sikte på å gjennomføre en vurdering av miljøvirkningene (se dommen i *Greenpeace Norden*, E-18/24, sitert over, avsnitt 106 og 107 og rettspraksis vist til der).
- 69 Ifølge anmodningen vurderer den anmodende domstolen om den skal anvende forvaltningsloven § 41, som fastsetter at et forvaltningsvedtak er gyldig hvis domstolen mener, ut fra en samlet vurdering av bevisene i saken, og uten å legge bevisbyrden på den private part, at den aktuelle feilen ikke kan ha virket inn på vedtakets innhold.
- 70 Staten anfører at Den europeiske domstol har vurdert lignende bestemmelser i forbindelse med prosjektdirektivet, og viser særlig til dom 7. november 2013 i *Gemeinde Altrip m.fl.*, C-72/12, EU:C:2013:712, og dom 15. oktober 2015 i *Kommisjonen mot Tyskland*, C-137/14, EU:C:2015:683, og at disse dommene støtter at regelen i forvaltningsloven § 41 kan anvendes i hovedsaken.

- 71 EFTA-domstolen har imidlertid allerede slått fast i *Greenpeace Norden* at betraktningene i *Gemeinde Altrip m.fl.* og *Kommisjonen mot Tyskland* gjaldt retten til overprøving av beslutninger, og ikke kan overføres til en sak som gjelder kravet om å gjennomføre en miljøkonsekvensvurdering etter prosjektdirektivet artikkel 3. Dette sentrale miljøvernaspektet kan lett bli satt i fare dersom utbyggingsprosjekter skulle bli godkjent uten en vurdering som oppfyller de relevante rettslige kravene. Å konkludere med at en slik utelatelse ikke kunne ha påvirket utbyggingstillatelsen, ville undergrave formålet med prosjektdirektivet, som er å vurdere miljøkonsekvensene av et prosjekt og ta hensyn til disse vurderingene i prosessen frem mot utbyggingstillatelse. EFTA-domstolen har videre kommet til at en nasjonal domstol ikke kan gjøre unntak med tilbakevirkende kraft fra plikten til å vurdere de direkte og indirekte miljøvirkningene av et prosjekt etter prosjektdirektivet artikkel 3 nr. 1 (se dommen i *Greenpeace Norden*, E-18/24, sitert over, avsnitt 113 til 116 og rettspraksis vist til der).
- 72 De samme betraktningene gjelder tilsvarende med hensyn til en miljøvurdering som ikke er utført i samsvar med kravene i plandirektivet. Som nevnt over, kan ikke det faktum at det er foretatt en vurdering av miljøkonsekvensene av et prosjekt etter prosjektdirektivet, føre til fritak fra plikten til å foreta den miljøvurderingen av planen som plandirektivet krever for å ta hensyn til de miljøaspektene som er spesielle for plandirektivet.
- 73 Etter plandirektivet artikkel 5 nr. 1 skal miljørapporten særlig fastsette, beskrive og vurdere rimelige alternativer som tar hensyn til formålene med og det geografiske virkeområdet for planen. Myndighetene nevnt i artikkel 6 nr. 3 og offentligheten skal tidlig gis en reell mulighet til å uttale seg om utkastet til plan eller program og den medfølgende miljørapporten innen passende tidsfrister før planen vedtas eller omfattes av en lovgivningsprosess i samsvar med kravet om samråd i artikkel 6. Mangelen på fastsettelse, beskrivelse og vurdering av rimelige alternativer kan ikke anses som en ren saksbehandlingsfeil som ikke har noen konsekvenser som kan få betydning for innholdet i den omtvistede beslutningen.
- 74 I lys av det ovenstående vil en avgjørelse fra en nasjonal domstol om at mangelen på en miljøvurdering i samsvar med reglene i plandirektivet ikke kan ha virket inn på vedtakets innhold, og at vedtaket derfor er gyldig, innebære fritak fra anvendelsen av plandirektivet i sin helhet. Anvendelsen av en nasjonal regel som forvaltningsloven § 41 i en situasjon der det ikke er gjennomført en miljøvurdering etter plandirektivet, vil følgelig ikke eliminere konsekvensene av bruddet på EØS-retten.
- 75 Når det gjelder muligheten for etterfølgende godkjenning ved å gjennomføre en miljøvurdering mens et prosjekt pågår eller til og med etter at det er fullført, har EFTA-domstolen med hensyn til prosjektdirektivet lagt til grunn at en slik etterfølgende godkjenning, som bør være unntaket (sml. dom 12. november 2019 i *Kommisjonen mot Irland*, C-261/18, EU:C:2019:955, avsnitt 76 og rettspraksis vist til der), ikke er utelukket under den doble forutsetning i) at nasjonale regler som tillater slik etterfølgende godkjenning, ikke gir de berørte parter mulighet til å omgå EØS-rettens bestemmelser eller til å unnlate å anvende dem, og ii) at en eventuell etterfølgende eller supplerende vurdering som utføres med godkjenningsformål, ikke bare utføres med

hensyn til prosjektets fremtidige miljøkonsekvenser, men også må ta hensyn til miljøkonsekvensene siden prosjektet ble påbegynt (se dommen i *Greenpeace Norden*, E-18/24, sitert over, avsnitt 120).

- 76 Det følger av det ovenstående at svaret på det andre spørsmålet må bli at en avgjørelse fra en nasjonal domstol om at mangelen på en miljøvurdering i samsvar med reglene i plandirektivet ikke kan ha virket inn på vedtakets innhold, og at vedtaket derfor er gyldig, ville innebære fritak fra anvendelsen av plandirektivet i sin helhet. Anvendelsen av en nasjonal regel som forvaltningsloven § 41 i en situasjon der det ikke er gjennomført en miljøvurdering etter plandirektivet, vil følgelig ikke eliminere konsekvensene av bruddet på EØS-retten.
- 77 Muligheten for etterfølgende godkjenning ved å gjennomføre en miljøvurdering mens en plan pågår eller til og med etter at den er fullført, må være unntaket, men er ikke utelukket under den doble forutsetning at den ikke gir de berørte parter mulighet til å omgå EØS-rettens regler eller til å unnlate å anvende dem, og at en eventuell etterfølgende eller supplerende vurdering som utføres med sikte på etterfølgende godkjenning, ikke bare gjennomføres med hensyn til planens eller programmets fremtidige miljøkonsekvenser, men også må ta hensyn til miljøkonsekvensene siden planen eller programmet ble iverksatt.

V SAKSOMKOSTNINGER

- 78 Ettersom foreleggelsen for EFTA-domstolen utgjør et ledd i behandlingen av saken som står for den nasjonale domstolen, ligger det til denne domstolen å ta en eventuell avgjørelse om saksomkostninger for partene. Omkostninger som er påløpt i forbindelse med inngivelsen av innlegg for EFTA-domstolen, annet enn partenes omkostninger, kan ikke kreves dekket.

På dette grunnlag avgir

EFTA-DOMSTOLEN

som svar på spørsmålene forelagt den av Oslo tingrett, følgende rådgivende uttalelse:

- 1. For at planer og programmer skal være gjenstand for en miljøvurdering i samsvar med europaparlaments- og rådsdirektiv 2001/42/EF av 27. juni 2001 om vurdering av miljøvirkningene av visse planer og programmer, må fire kumulative vilkår som er fastsatt i direktivet, være oppfylt. Artikkel 2 bokstav a definerer planer og programmer som planer og programmer som oppfyller de to kumulative vilkårene fastsatt i denne bestemmelsen, nemlig at de utarbeides og/eller vedtas av en myndighet på nasjonalt, regionalt eller lokalt plan, eller er utarbeidet av en myndighet med sikte på vedtakelse i parlament eller regjering, ved en lovgivningsprosess (det første vilkåret), og at de kreves i henhold til lover og forskrifter (det andre vilkåret). Det tredje vilkåret er at planene og programmene utarbeides for sektorene nevnt i artikkel 3 nr. 2, og det fjerde vilkåret er at de fastsetter rammene for fremtidige utbyggingstillatelser for prosjekter oppført i vedlegg I og II til europaparlaments- og rådsdirektiv 2011/92/EU av 13. desember 2011 om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger.**
- 2. En avgjørelse fra en nasjonal domstol om at mangelen på en miljøvurdering i samsvar med reglene i direktiv 2001/42/EF ikke kan ha virket inn på vedtakets innhold, og at vedtaket derfor er gyldig, ville innebære fritak fra anvendelsen av direktiv 2001/42/EF i sin helhet. Anvendelsen av en nasjonal regel som forvaltningsloven § 41 i en situasjon der det ikke er gjennomført en miljøvurdering etter direktiv 2001/42/EF, vil følgelig ikke eliminere konsekvensene av bruddet på EØS-retten.**
- 3. Muligheten for etterfølgende godkjenning ved å gjennomføre en miljøvurdering mens en plan pågår eller til og med etter at den er fullført, må være unntaket, men er ikke utelukket under den doble forutsetning at den ikke gir de berørte parter mulighet til å omgå EØS-rettens regler eller til å unnlate å anvende dem, og at en eventuell etterfølgende eller supplerende vurdering som utføres med sikte på etterfølgende godkjenning, ikke bare gjennomføres med hensyn til planens eller programmets fremtidige miljøkonsekvenser, men også må ta hensyn til miljøkonsekvensene siden planen eller programmet ble iverksatt.**

Páll Hreinsson

Bernd Hammermann

Michael Reiertsen

Avsagt i åpen rett i Luxembourg, 28. april 2026.

Ólafur Jóhannes Einarsson
Justissekretær

Páll Hreinsson
President