

Rapport fra
Undersøkelseskommisjon etter hendelse i Trandumskogen
oppnevnt av Forsvarsdepartementet 25. juni 2021

Avgitt 1. oktober 2021



Foto: Stiftelsen Trandum

Til Forsvarsdepartementet

Undersøkelseskommisjonen etter hendelse i Trandumskogen oppnevnt av Forsvarsdepartementet 25. juni 2021, legger med dette frem sin rapport.

Rapporten er enstemmig.

Oslo, 1 oktober 2021

Frank Alvern
Leder

Kristian Jåtog Trygstad

Aksel Granhus

Anne-Judith Munthe-Kaas

Per Kristian Austbø

Mille Charlotte Bruun-Olsen Hauge

Sammendrag

Kommisjonen og kommisjonens mandat

Forsvarsdepartementet oppnevnte 25. juni 2021 en undersøkelseskommisjon for å få en bred og uavhengig gjennomgang av Forsvarsbyggs hogst av trær i Trandumskogen. Kommisjonen ble også bedt om å undersøke et brudd på naturmangfoldloven i forbindelse med utbyggingen på Evenes.

Det fremgår av kommisjonens mandat at kommisjonen skal

- *klarlegge hendelsesforløpet og fakta*
- *klarlegge hvilke lover, forskrifter, instruksjoner og interne føringer som gjaldt for den virksomheten eller det oppdraget hvor hendelsen inntraff*
- *klarlegge ev. svikt i rutiner og prosesser*
- *på bakgrunn av undersøkelsens funn, eventuelt gi tilrådninger om hva som kan gjøres for å unngå lignende hendelser i fremtiden*
- *ikke ta stilling til om det er grunnlag for disiplinære forføyninger, om det foreligger straffbare forhold eller om erstatningsansvar bør gjøres gjeldende mot noen*

Kommisjonsrapportens innledende deler

Kommisjonens arbeid er presentert i denne rapporten. Rapporten er inndelt i sju deler. I del I redegjøres det for oppnevningen av kommisjonen og for kommisjonens arbeid. I del II beskriver kommisjonen relevante kulturminne-, naturvern- og miljøvernkrav.

Trandumskogen som nasjonalt kulturminne

Deretter gir kommisjonen bakgrunnsinformasjon om Trandumskogen som et nasjonalt kulturminne i del III. Det gis en grundig gjennomgang i kapittel 7.

Det er dokumentert at 194 briter, sovjetborgere og nordmenn ble henrettet i Trandumskogen. Henrettelsene og eksekusjonsstedet ble holdt strengt hemmelig, men retterstedene ble lokalisert etter frigjøringen. Flere landssvikere som nektet for at det hadde skjedd henrettelser, og mente det var britisk propaganda, ble tatt med til Trandum for med egne øyne å se hva den tyske okkupasjonsmakten hadde gjort. En av dem var Vidkun Quisling, som ble brakt til stedet for å se resultatene av tyskernes framferd.

Trandumskogen har stor nasjonal symbolverdi som uttrykk for den norske motstandskampen under annen verdenskrig. Den har også kildeverdi som beretning om det tyske terrorregimet, og sterk nasjonal og internasjonal symbol- og identitetsverdi som et krigsminne der norske, sovjetiske og britiske soldater gav sitt liv i kampen for Norges frihet under andre verdenskrig.

Trandumskogen har vært ansett som fredet i mange år selv om det først 8. mai 2020 ble fattet vedtak om fredning med hjemmel i kulturminneloven. Fredningsområdet på Trandumskogen består – i tillegg av skogsområdet med markører av retterstedene – av en skytebane anlagt for stridsvogner samt seremoniplassen som er etablert.

Det fremgår av forskrift om fredning av statens kulturhistoriske eiendommer § 1-3 at fredede byggverk og anlegg skal forvaltes på en slik måte at de kulturhistoriske og arkitektoniske verdier de representerer, blir ivaretatt. I samme bestemmelse er det tatt inn et forbud mot å foreta *inngrep* i fredede byggverk og anlegg. Foranledningen til oppnevningen av kommisjonen var at Forsvarsbygg hadde hugget trær i Trandumskogen i strid med dette forbudet.

Forsvarsbyggs tiltak for å møte kulturminne-, naturvern- og miljøvernkravene

I kommisjonsrapporten del IV går kommisjonen gjennom Forsvarsbyggs tiltak for å møte kulturminne-, naturvern- og miljøvernkravene.

Forsvarsbygg er Norges største offentlige eiendomsaktør. Staten ivaretar Forsvarets behov gjennom planmessig vedlikehold og fornyelse av den totale eiendomsporteføljen med 12 854 bygg og anlegg, på totalt 4 121 631 kvadratmeter bygningsmasse, fordelt over hele landet. Utbyggingen av nye Evenes flystasjon er en av de største byggeprosjektene i porteføljen, og Forsvarsbygg forvalter store skogområder over hele landet. Ved siste årsskifte hadde Forsvarsbygg 1474 ansatte fordelt på 1 415 årsverk, og er til stede der Forsvaret er, i 297 av landets 356 kommuner. Hovedkontoret er i Oslo.

Direktør Forsvarsbygg har ansvaret for at det etableres en internkontroll som gir en rimelig sikkerhet for måloppnåelse, herunder sikrer at lover og regler etterleves. Sentrale elementer for å lykkes med dette er organisering, ansvar og myndighet, informasjon og kommunikasjon, samarbeid med interessenter og ikke minst ledelsesoppfølging. Organisasjonsstrukturen og fordelingen av ansvar har en gjennomgripende innvirkning på hele internkontrollsystemet i en virksomhet. Kommisjonen har derfor funnet det nødvendig å detaljere hvordan Forsvarsbygg har organisert seg som ledd i å nå sine mål innenfor forvaltningen av kulturminner, naturvern og miljøvern.

Forsvarsbygg har siden helt siden opprettelsen i 2002 hatt fokus på miljø, med blant en formell miljøpolicy, omfattende miljørapporter som vedlegg til årsrapporten, samt fireårige miljøstrategier. Miljøstrategi 2020-2024 lister tre satsingsområder, hvorav *Forhindre skade på natur- og kulturverdier* informerer at Forsvarsbygg tar samfunnsansvar. Gjennom dette satsingsområdet skal Forsvarsbygg sikre *at virksomheten følger gjeldende lovverk innen miljø- og kulturminneområdene gjennom kartlegging, merking og sikring av kulturminner, samt bruk av miljøoppfølgingsplaner i utbyggingsprosjekter.*

Kvalitetssystemet er Forsvarsbyggs verktøy for å håndtere organisasjonens styrende dokumenter. Kvalitetssystemet gir føringer for hvordan arbeidet skal utføres, hvordan det styres og hvor ansvaret ligger. Med andre ord skal kvalitetssystemet gi innsikt i etatens indre liv. Samtidig skal kvalitetssystemet gi ledere og ansatte oversikt over lover og forskrifter og føringer fra blant annet Forsvarsdepartementet. Kommisjonen har funnet det nødvendig å gå gjennom kvalitetssystemet for å forstå og vurdere hvordan virksomheten er satt opp for å møte omfattende kulturminne-, naturvern- og miljøvernkravene.

Forsvarsbyggs hogst i Trandumskogen

I rapportens del V redegjør kommisjonen for Forsvarsbyggs hogst i Trandumskogen. I noe tid har Forsvarsbygg vært oppmerksom på at skogen er gammel, og at det er risiko for nedfall av gamle og tørre trær. Forut for fredningsvedtaket påpekte Forsvarsbygg overfor Riksantikvaren at det har vært viktig for Forsvarsbygg å ha anledning *«til å kunne gjøre tiltak underveis i prosessen og før det foreligger en ferdig skjøtselsplan».*

Under Forsvarsbyggs planlegging av hogst i Trandumskogen forsøkte Forsvarsbygg å innlede dialog per e-post med Riksantikvaren. E-postene ble ikke besvart.

Etter dette bestilte Forsvarsbyggs skogforvalter hogst utført av en skogentreprenør, i henhold til nærmere beskrivelse i et avrop. Det ble bestilt *«hogst og tynning»* og *«maskinell hogst»*. I beskrivelsen av oppdraget var det påpekt at skogentreprenøren måtte ta hensyn til markørene av retterstedene, og at arbeidet ikke skulle utføres i helgene eller helligdagene, hvor det kunne være mye besøk. Det var ingen formell prosedyre for intern godkjenning av avropet, men arenaleder for Sessvollmoen og skogforvalterens nærmeste leder mottok kopi per e-post.

Maskinell hogst ble igangsatt 20. mai 2021 på en tilstøtende skogteig. Etter det kommisjonen har fått opplyst startet hogsten i Trandumskogen 26. mai 2021. Før hogsten ble markørene av retterstedene markert og tildekket med refleksvester. Slik kommisjonen har forstått det, var det muntlig kontakt mellom skogforvalteren og entreprenøren mens oppdraget ble utført. Da ble det blant annet avklart hvordan hogsten skulle gjennomføres i det fredede området og i hvor stort omfang, basert på vurderinger av trærnes tilstand.

Det ble fjernet ca. 1500 trær innenfor det fredede området. Resultatet har blitt at all granskog og noe furu innenfor det fredede området er hugget ned.

Skogsmaskinene som ble benyttet, etterlot seg også spor i grunnen, som senere er utbedret i løpet av sommeren 2021.

Arenalederen har forklart at h*n reagerte på at arbeidet ble utført ved maskinell hogst og måten arbeidet ble utført på, da h*n ble kjent med det. Hogsten av trærne ble stanset før det var ferdig utført.

Viken fylkeskommune og Ullensaker kommune har politianmeldt Forsvarsbygg for hogsten av skog i det fredede området i Trandumskogen. Saken er fortsatt under etterforskning når kommisjonen avslutter sitt arbeid.

Som en del av de gjennomførte undersøkelsene har kommisjonen forsøkt å få kartlagt tilstanden til trærne som ble hugget i Trandumskogen. Kommisjonen anslår at de fleste trærne var forholdsvis unge på 1940-tallet. Videre at skogen hadde en alder på hogsttidspunktet der en normalt vil forvente avtakende tilvekst. Skogen kan dermed karakteriseres som hogstmoden ut fra rent økonomiske kriterier. Inventeringen av stubbene viser også nokså entydig at (gran)skogens sunnhetstilstand ikke var god. Gitt den høye råtefrekvensen synes det ut fra et rent skogfaglig synspunkt å ha vært fornuftig å avvirke granskogen på området. Det vurderes likevel som sannsynlig at en ville ha kunnet opprettholde et lukket skogmiljø over tid og akseptabel sikkerhet for besøkende dersom en hadde valgt å ta ut svekkede trær gjennom flere forsiktige inngrep spredt utover i tid.

Kommisjonens vurdering av svikt i rutiner og prosesser

Kommisjonen konstaterer at fredningen var til hinder for den hogsten av som ble gjennomført. Dette burde Forsvarsbygg ha avdekket og innrettet seg etter. Forsvarsbygg har da også erkjent at hogsten var i strid med fredningen, og sterkt beklaget hendelsen.

Gjennom de foretatte undersøkelsene har kommisjonen dannet seg et bilde av hvorfor Forsvarsbygg kunne planlegge og gjennomføre hogsten i strid med fredningen.

Etter Forsvarsbyggs vurdering var manglende samhandling mellom ulike spesialistmiljøer i Forsvarsbygg hovedårsaken til at dette kunne skje. Det skogfaglige spesialistmiljøet gjorde en faglig vurdering av tiltak, og iverksatte disse, uten å involvere verne- og kulturminnefaglig kompetanse. Kommisjonen deler denne vurderingen.

Slik kommisjonen forstår hendelsesforløpet, var skogforvalteren kjent med at området var fredet og hva fredning innebærer, men h*n misforsto fredningens betydning for trærne i Trandumskogen, og mente at hogsten som ble planlagt, avtalt og iverksatt, var tillatt.

Kommisjonen utelukker ikke at eksterne forhold kan ha bidratt til å skape denne misforståelsen, for eksempel dialogen med og involveringen av Riksantikvaren. Samtidig understreker kommisjonen at ansvaret ligger hos Forsvarsbygg, noe Forsvarsbygg også har erkjent.

I kommisjonens vurdering av mangler ved rutiner og svikt i etablerte rutiner og prosesser forholder kommisjonen seg til at hogsten i Trandumskogen skiller seg fra ordinær hogst. Slik kommisjonen har forstått Forsvarsbyggs skogforvaltning, er det ikke uvanlig med fredede kulturminner i skog. I dette tilfellet var imidlertid også selve skogen fredet. Planleggingen og gjennomføringen av tiltak i Trandumskogen inkluderte derfor andre typer vurderinger enn det skogforvaltningen var vant til å foreta.

Etter kommisjonens vurdering var ikke Forsvarsbyggs rutiner og prosesser tilstrekkelig tilpasset de forventningene og forutsetningene som gjaldt for tiltaket i Trandumskogen. For en virksomhet av Forsvarsbyggs størrelse og viktighet mener kommisjonen at de rutinene og prosessene som utgjør et kvalitetssystem, skal være robuste for endrede rammebetingelser og eksterne faktorer som de som har gjort seg gjeldende i denne saken.

På et overordnet nivå har ikke rutinene og prosessene sikret involvering av rett kompetanse. Dette har ført til alvorlige mangler ved planleggingen av tiltakene som rutinene og prosessene heller ikke har fanget opp og korrigert før hogsten ble igangsatt.

I kapittel 19.2 redegjør kommisjonen nærmere for sin vurdering av følgende mangler ved og svikt i Forsvarsbyggs etablerte rutiner og prosesser:

- Manglende oppdatert og dekkende oversikt over kulturminner
- Manglende involvering av rett fagkompetanse
- Manglende kontroll i forkant av tiltaket
- Manglende avklaring med fagkompetanse under utførelsen av oppdraget
- Manglende dokumentasjon og formalisering av trinn i prosedyrene

Skade på fredet naturområde som følge av anleggsvirksomhet ved Evenes

I del VI ser kommisjonen nærmere på hva som skjedde da Forsvarsbygg etablerte et perimetergjerde i strid med fredning av Nautå naturreservat ved Evenes flystasjon. Forsvarsbygg har erkjent at deler av et perimetergjerde i et strekke på 80 meter krysser grensen til Nautå naturreservat med internasjonal Ramsarstatus. Forsvarsbygg har vedtatt et forelegg på 100.000 kroner for å ha iverksatt tiltak som kan endre de naturgitt forhold i området.

Forsvarsbygg hadde omfattende dialog med Fylkesmannen i Nordland før byggestart, med blant annet klargjøring av vernegrensen og at det ikke skulle skje noen form for påvirkning av naturreservatet. Nytt perimetergjerde kunne ifølge fylkesmannen følge eksisterende gammelt gjerde, selv om dette marginalt berørte verneområdet på enkelte punkt.

Under prosjektering og gjennomføring har Forsvarsbygg vært kjent med og innrettet seg etter fredningen, og det har vært iverksatt tiltak for å skåne miljøet langs Ramsarområdet. Vernegrensen i terrenget var godt kjent og påvist ved felles befarings med Fylkesmannen i Nordland. Maskinarbeidet var nøyaktig styrt med GPS-kart som viste vernegrensen.

Etter kommisjonens vurdering var det imidlertid en utslagsgivende uklarhet i planleggingen at det totale arealbeslaget etter fullført anlegg (herunder ytre fot av perimeterfylling) ikke var planavklart og nøyaktig kartfestet for maskinarbeidet. Prosjektet var komplekst og inneholdt både gradert og ugradert planmateriale som ikke i tilstrekkelig grad var samordnet i føringene for byggingen.

Under utførelsen av arbeidet var marken og de eksisterende vernegrensemerkene snødekt, noe som trolig vanskeliggjorde den manuelle skjønsmessige feltvurderingen av hvor grensen gikk og potensielle konsekvenser i ytre sone. Man stolte fullt og helt på GPS-koordinatene for selve

vernegrensestreken, og etter kommisjonens syn uten nødvendig aktsomhet opp mot det totale arealbeslaget av fyllingen.

De negative konsekvensene ble klart forsterket som følge av endrede forutsetninger under selve byggearbeidet. Forsvarsbygg fant det nødvendig å øke høyden på fyllingen under arbeidet. Uten stopp i arbeidet for nærmere prosjektavklaring ble perimeterfyllingen hevet, og følgelig også utvidet inn i reservatet. Slike vesentlige endringer under pågående arbeid skulle medført rutinemessig stans i arbeidet, for å få en ny gjennomgang av arbeidets omfang i forholdet til reservatet og kantsonen. Tydeliggjorte konkrete rutiner for arbeidsstans synes å ha manglet i så måte.

Kommisjonens anbefalinger

I del VII presenteres kommisjonens konklusjoner og anbefalinger. Anbefalingene må ses i lys av at kommisjonen har gjennomgått to konkrete aktiviteter og ikke foretatt en generell gjennomgang av Forsvarsbyggs virksomhet. Kommisjonens undersøkelser av de to sakene har etterlatt et klart inntrykk av at ingen av de involverte har ønsket å handle i strid med kulturminne-, naturvern- eller miljøvernkrav, eller hatt manglende motivasjon for å innrette tiltakene i tråd med disse kravene. Samtidig har ikke de involverte lyktes med å gjennomføre de to aktivitetene i samsvar med disse kravene.

Kommisjonens hovedinntrykk er at de forhold av uheldig karakter som er påvist, både knytter seg til mangler ved Forsvarsbyggs rutiner og prosedyrer og mangler ved etterlevelsen av disse. Følgende tiltak er nærmere beskrevet og anbefalt for å øke sannsynligheten for at Forsvarsbygg kan nå sine resultatmål uten å handle i strid med regelverket.

Anbefalte tiltak ved forvaltning av fredet skog

- Oppdatert og dekkende oversikt over kulturminner
- Involvering av rett fagkompetanse
- Kontroll i forkant av tiltaket
- Avklaringer med fagkompetanse under utførelsen av oppdraget
- Dokumentasjon og formalisering av trinn i prosedyren
- Styring, kontroll og oppfølging av entreprenørens ytelse.

Anbefalte tiltak ved anleggsvirksomhet i vernet naturområde

- Kartfesting av totalt arealbeslag i planprosessen
- Merking i felt
- Involvering av riktig fagkompetanse til riktig tid og utstyrt med nødvendig fullmakt
- Kvalitetssikring av tiltaksunderlag på ugraderte og graderte informasjonssystemer.

Innholdsfortegnelse

Del I Innledning	11
1. Undersøkelseskommisjonen og dens mandat	11
2. Kommisjonens arbeid	12
2.1. Rammene for kommisjonens arbeid	12
2.2. Informasjonsinnhenting	12
2.3. Kontradiksjon	13
Del II Kulturminne-, naturvern- og miljøvernkrav	14
3. Lov om kulturminner (kulturminneloven)	14
3.1. Formål og omfang	14
3.2. Kort om fredning av statens kulturhistoriske eiendommer / SKE-prosjektet	15
3.3. Forvaltningsmyndigheten endret fra 2020	16
4. Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)	16
4.1. Formål og omfang	16
4.2. Forskrift om Nautå naturreservat	16
4.3. Forskrift om utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven	17
4.4. Ramsar – konvensjonen	17
5. Lover og reguleringer i skogbruket	17
5.1. Lov om skogbruk (skogbrukslova)	17
5.2. Norsk PEFC skogstandard	18
6. Retningslinjer for forsvarssektorens miljøstyring	19
Del III Om Trandumskogen som nasjonalt kulturminne	21
7. Hendelsene i Trandumskogen under andre verdenskrig	21
8. Fredningen av Trandumskogen med tanksskytebanen og seremoniplass	24
8.1. Fredningsvedtaket	24
8.2. Virkningen av fredningen	30
Del IV Forsvarsbyggs tiltak for å møte kulturminne-, naturvern- og miljøvernkravene	32
9. Kort om Forsvarsbygg	32
10. Organisasjonskart	33
10.1. Overordnet	33
10.2. Ressurssenter	33
10.3. Eiendomsforvaltning / Stab / Avtale- og eiendomsstyring (AES)	34
10.4. AES / Skyte- og øvingsfelt og miljø	35
10.5. Skyte- og øvingsfelt og miljø	35
10.6. Evenes-saken - Prosjekt og utvikling / Kapasitet luft / Utbygging Evenes	36

11.	Forsvarsbyggs miljøstrategi	37
11.1.	Miljøpolicy og miljøstrategi	37
11.2.	Forsvarsbyggs miljøstyring	39
12.	Kvalitetssystemet	39
12.1.	Formål og overordnet struktur	39
12.2.	Ledelsesprosesser	40
12.3.	Hovedprosesser	41
12.4.	Støtteprosesser	43
13.	Forsvarsbyggs retningslinjer og prosedyrer for tiltak på kulturhistorisk eiendom, bygg og anlegg (EBA)	45
13.1.	Generelle retningslinjer og prosedyrer	45
13.2.	Retningslinjer og prosedyrer for hogst	46
13.3.	Behandling av nettoinntekter fra egen eiendom	48
14.	Forsvarsbyggs ivaretagelse av miljøkravene ved Evenesutbyggingen	48
15.	Rutiner og prosesser for kommunikasjon med eier og andre offentlige instanser	49
15.1.	Overordnet om roller og ansvar	49
15.2.	Kommunikasjonen med Forsvarsdepartementet	51
15.3.	Kommunikasjon med offentlige instanser	51
	Del V Hogst av trær i Trandumskogen	53
16.	Forsvarsbyggs hogst i Trandumskogen	53
16.1.	Forsvarsbyggs forberedelser	53
16.2.	Avklaringer internt	54
16.3.	Avrop – bestilling av hogst	55
16.3.1.	Innledende avklaringer og dialog mellom Forsvarsbygg og entreprenør	55
16.3.2.	Avropsavtalen	55
16.3.3.	SJA - Sikker jobb-analyse	58
16.4.	Gjennomføring av hogsten	59
16.5.	Viken fylkeskommunes og Ullensaker kommunes politianmeldelser	62
17.	Landbrukssjefen i Ullensaker kommunes skogfaglige vurdering av hogsten	64
18.	Kommisjonens undersøkelse av skogens beskaffenhet	65
19.	Kommisjonens vurdering av svikt i rutiner og prosesser	68
19.1.	Forsvarsbyggs hogst av trær i Trandumskogen var i strid med fredningen	68
19.2.	Mangler ved rutiner og svikt i etablerte rutiner og prosesser	69
19.2.1.	Årsaker til hendelsen	69
19.2.2.	Manglende oppdatert og dekkende oversikt over kulturminner	70
19.2.3.	Manglende involvering av rett fagkompetanse	70

19.2.4.	Manglende kontroll i forkant av tiltaket	72
19.2.5.	Manglende avklaringer med fagkompetanse under utførelsen av oppdraget	73
19.2.6.	Manglende dokumentasjon og formalisering av trinn i prosedyrene.....	73
Del VI Skade på fredet naturområde som følge av anleggsvirksomhet ved Evenes		74
20.	Nye Evenes flystasjon	74
21.	Nautå naturreservat	75
22.	Forsvarsbyggs oppgradering av perimetergjerdet	76
23.	Hendelsesforløpet	77
24.	Politianmeldelsen og politiets konklusjon.....	79
24.1.	Politianmeldelsen	79
24.2.	Politiets konklusjon	80
25.	Kommisjonens vurdering av brudd på Forsvarsbyggs interne rutiner/prosesser	81
25.1.	Planer og prosess frem til igangsetting	81
25.2.	Vurdering av byggefasen	82
Del VII Kommisjonens konklusjoner og anbefalinger		83
26.	Forvaltning av fredet skog (Trandum)	83
27.	Anleggsvirksomhet i vernet naturområde (Evenes-saken)	86

Del I Innledning

1. Undersøkelseskommisjonen og dens mandat

Forsvarsdepartementet oppnevnte 25. juni 2021 en undersøkelseskommisjon for å få en bred og uavhengig gjennomgang av hendelsen i Trandumskogen. Bakgrunnen for oppnevningen av kommisjonen er beskrevet slik:

«Forsvarsbygg har gjennomført hogst i Trandumskogen, et fredet område og et av Norges viktigste kulturminner fra andre verdenskrig. Omfanget av hogsten og bruk av hogstmaskiner har skapt sterke reaksjoner, og tiltaket er anmeldt til Politiet av Ullensaker kommune.

Forsvarsdepartementet nedsetter en undersøkelseskommisjon for å få en bred og uavhengig gjennomgang av saken. Kommisjonen skal både klarlegge hva som har skjedd og vurdere tiltak for å sikre at ikke noe tilsvarende skal kunne skje i fremtiden, både på ifm. kulturhistoriske eiendommer og andre områder der det er verneinteresser som skal tas hensyn til. Et brudd på Naturmangfoldloven ifm. utbyggingen på Evenes er i så måte en mulig relevant hendelse for kommisjonens arbeid.»

Følgende personer er oppnevnt som medlemmer av kommisjonen:

- Leder: Spesialrådgiver Frank Alvern, Forsvarsdepartementet
- Medlem: Advokat/partner Kristian Jåtog Trygstad, Advokatfirmaet Mageli
- Medlem: Seksjonssjef Sigrid Solheim Murud, Riksantikvaren
- Medlem: Avdelingsleder Aksel Granhus, Norsk institutt for bioøkonomi (Nibio)
- Medlem: Ass. Miljøvernsjef Per Kristian Austbø, Statsforvalteren i Rogaland
- Sekretær: Rådgiver Mille Charlotte Bruun-Olsen Hauge, Forsvarsdepartementet

I et tidlig stadium av undersøkelsen ble kommisjonsmedlem Murud erstattet av avdelingsdirektør Anne-Judith Munthe-Kaas, Riksantikvaren.

Kommisjonen har hatt anledning til å knytte til seg bistand fra fagekspertise ved behov.

I oppnevningsbrevet er kommisjonen gitt følgende mandat:

«Kommisjonen skal:

- *klarlegge hendelsesforløpet og fakta*
- *klarlegge hvilke lover, forskrifter, instruksjoner og interne føringer som gjaldt for den virksomheten eller det oppdraget hvor hendelsen inntraff*
- *klarlegge ev. svikt i rutiner og prosesser*
- *på bakgrunn av undersøkelsens funn, eventuelt gi tilrådinger om hva som kan gjøres for å unngå lignende hendelser i fremtiden*
- *ikke ta stilling til om det er grunnlag for disiplinære forføyninger, om det foreligger straffbare forhold eller om erstatningsansvar bør gjøres gjeldende mot noen.»*

Det fremgår videre av oppnevningsbrevet at kommisjonens endelige rapport skal avlegges 1. oktober 2021.

2. Kommisjonens arbeid

2.1. Rammene for kommisjonens arbeid

Mandatet gir rammene for kommisjonens arbeid. Den gjennomførte undersøkelsen har tatt sikte på å belyse saken, slik den er avgrenset i mandatet. Resultatet av kommisjonens arbeid er presentert i denne rapporten.

Det er ikke gitt lovregler eller forskrifter som særskilt regulerer krav til fremgangsmåten eller innholdet av en utredning som denne. I oppnevningsbrevet har Forsvarsdepartementet lagt til grunn at kommisjonen skal legge Justisdepartementets rundskriv G-48/75 om regler for granskingskommisjoner til grunn for sitt arbeid. Kommisjonen har i tillegg valgt å se hen til utredningsprinsippet i forvaltningsloven § 17 og NOU 2009:9 *Lov om undersøkelseskommisjoner* i den utstrekning lovutvalgets anbefalinger anses som gjeldende rett.

Kommisjonen har vurdert hva som er den optimale fremgangsmåten for å komme til et best mulig resultat innenfor de gjeldende rammene. I kapittel 2.2 nedenfor er kommisjonens informasjonsinnhenting beskrevet. Kommisjonen har gjennomgått et antatt representativt materiale og kombinert informasjon fra ulike kilder, for eksempel saksdokumenter, andre vurderinger (inkludert Forsvarsbyggs internrevisjonen sin rapport som omtales i kapittel 2.2 og politiets etterforskningsdokumenter), befaringer og samtaler for å skaffe et bredest og sikrest mulig vurderingsgrunnlag.

Et viktig mål for kommisjonen har vært å bidra til et mest mulig fullstendig vurderingsgrunnlag. Det innebærer blant annet at tvil og usikkerhetsfaktorer er forsøkt synliggjort. Dette er i tråd med de føringer som er gitt i beskrivelsen av undersøkelsesrapporter i NOU 2009:9 *Lov om undersøkelseskommisjoner*, kapittel 31.2.

I mandatet er det avgrenset mot vurderinger av ulike sanksjoner. Kommisjonen ser dette som en naturlig konsekvens av at en undersøkelse som denne ikke er en «etterforskning». Det er kun politiet som kan og bør etterforske saker. Kommisjonen har ikke adgang til å benytte straffeprosessuelle tvangsmidler eller på annet grunnlag gi pålegg om fremleggelse av bevis, herunder pålegge involverte personer å forklare seg eller forklare seg sant. I dette ligger også at subjektive elementer slik som motiv/formål med handlinger eller unnlatelser bare i helt begrenset grad kan kartlegges ved en undersøkelse som denne.

Kommisjonen har derimot ikke forstått begrensningen i mandatet slik at den avskjærer kommisjonen fra også å se hen til individers handlinger i den større gjennomgangen av hendelsesforløp og eventuell svikt i rutiner og prosesser.

2.2. Informasjonsinnhenting

Saksdokumenter har vært den primære informasjonskilden for kommisjonen. Disse dokumentene er systematisert og lagret i kommisjonens arkiv.

I tillegg har kommisjonen vært på befaring på Trandum og på Evenes. Forsvarsbyggs internrevisjon (heretter omtalt som Internrevisjonen) leverte en rapport *R-27 Trandum – Verneverdig skog, 20. august 2021*, som kommisjonen har hatt tilgang til. Kommisjonen har videre avholdt møter med Forsvarsbygg, inkludert skogforvalteren, med Internrevisjonen og med Øst politidistrikt. Kommisjonen har også møtt Stiftelsen Trandum. Befaringene og møtene har gitt nyttige supplement til informasjonen i saksdokumentene.

2.3. Kontradiksjon

Kontradiksjon er en sentral rettssikkerhetsgaranti. I en undersøkelse som denne innebærer kontradiktorisk saksbehandling at den eller de som det kan bli aktuelt å kritisere i den endelige rapporten, må få anledning til å gi sine synspunkter og supplere/imøtegå annen informasjon før undersøkelsen avsluttes.

Kravet til kontradiksjon innebærer at det skal gis en mulighet til å imøtegå bevis/opplysninger av betydning for den enkeltes forhold. Hvis en person nekter å forklare seg eller ikke forklarer seg fullstendig, vil kontradiksjonen være ivaretatt ved at vedkommende har fått anledning til å forklare seg.

Kommisjonen har ønsket størst mulig kontradiksjon rundt temaene for undersøkelsen. Grunnlaget for kommisjonens vurderinger blir bedre når de som presumptivt kan bidra til sakens opplysning har fått anledning til å fremlegge sine synspunkter. Det er videre få – om noen – som har bedre forutsetninger for å kjenne et hendelsesforløp enn de som har vært involvert i saken. Kontradiktorisk behandling er derfor viktig for å sikre en forsvarlig utredning, og den kan gi nyttige innspill som bidrar til å øke kvaliteten på kommisjonens rapport.

Derfor har ikke kommisjonen forholdt seg til en streng rettslig avgrensning av kravet til kontradiksjon, men har aktivt gått inn for å hente informasjon fra Forsvarsbygg og fra personer med tilknytning til saken, uavhengig av om disse har krav på kontradiksjon. Personene er gitt mulighet til å gi informasjon de mener er av betydning, og de er gitt anledning til å uttale seg om temaer av betydning for mandatet. Innspill fra involverte personer har bidratt til sakens opplysning, og flere av innspillene har vært nyttige for utredningsarbeidet.

Denne informasjonsinnhentingene skjedd ved at det er åpnet for besvarelse av spørsmål i møter og ved skriftlig utveksling av spørsmål og svar.

Forut for avlevering av denne rapporten har Forsvarsbygg fått system- og faktabeskrivelsene i rapportens del IV, V og VI til gjennomgang, og Stiftelsen Trandum har fått beskrivelsen av hendelsene i Trandumskogen under andre verdenskrig til gjennomgang. Tilbakemeldinger i denne forbindelse har gitt nyttige innspill til rapporten.

Del II Kulturminne-, naturvern- og miljøvernkrav

Forsvarsbygg er pålagt en rekke lovfestede krav innenfor kulturminne-, naturvern- og miljøområdet. Etaten lister disse kravene på denne måten i miljøstrategiens punkt 3.3:

- Krav om miljøhensyn i anskaffelser som hjemlet i lov og forskrift
- Internkontrollforskriften som stiller krav om systematisk miljøarbeid
- Forurensningslov og forskrift stiller krav til forebygging av forurensning og gir detaljregulering av forurensning
- Vannforskriften stiller krav til oppfølging av vannområder
- Avfallsforskriften stiller krav om håndtering av avfall
- Lov om produktkontroll og produktforskriften som omhandler miljøfarlig stoffer i produkter
- Konsesjoner og utslippstillatelser for våre anlegg og eiendommer
- Naturmangfoldsloven og plan- og bygningsloven stiller krav om oppfølging av naturmiljø og bevaring av truede arter
- Kulturminneloven stiller krav til bevaring av kulturminner.

Det eksisterer også en nasjonal pollinatorstrategi og en tiltaksplan for bekjempelse av skadelige fremmede organismer. Denne følges opp på departementsnivå. I tillegg finnes en rekke tekniske forskrifter, retningslinjer og standarder som har betydning for miljøområdet.

For kommisjonen er det relevant å gå inn på kravene som følger av kulturminneloven og skogbrukslova (i undersøkelsen av Trandumskogen-saken), og av naturmangfoldsloven (i undersøkelsen av Evenes-saken). Videre vil kommisjonen trekke ut sentrale krav og forventninger som Forsvarsdepartementet har nedfelt i retningslinjer for forsvarssektorens miljøstyring.

3. Lov om kulturminner (kulturminneloven)

3.1. Formål og omfang

Lov om kulturminner (kulturminneloven) (9. juni 1978 nr. 50) gir de sentrale bestemmelsene om beskyttelse av kulturminner og kulturmiljøer. Lovens formål fremgår av § 1:

«Kulturminner og kulturmiljøer med deres egenart og variasjon skal vernes både som del av vår kulturarv og identitet og som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning.

Det er et nasjonalt ansvar å ivareta disse ressurser som vitenskapelig kildemateriale og som varig grunnlag for nålevende og fremtidige generasjoners opplevelse, selvforståelse, trivsel og virksomhet.

Når det etter annen lov treffes vedtak som påvirker kulturminneressursene, skal det legges vekt på denne lovs formål.»

Første ledd presiserer at kulturminner og kulturmiljøer er en del av vår kulturarv, samtidig som de tilhører den helhetlige miljø- og ressursforvaltning. Kulturminnevern er således et felles ansvar, og ikke bare begrenset til Klima- og miljødepartementets område. Kulturminner og kulturmiljøer representerer sammen med naturarven ikke-fornybare ressurser og må forvaltes i et slikt perspektiv, se Ot.prp. nr. 51 (1991–92) s. 9 og 23. Ved denne uttrykksmåten markerer loven vern av verdier utover rent materielle/fysiske verdier. Dette er ikke minst viktig for den samiske delen av kulturminnevernet. Samiske kulturminner er ofte knyttet opp til sagn og tradisjoner. Men det gjelder også andre sider ved

kulturminnevernet, f.eks. vern av minneverdige steder som det knytter seg spesielle hendelser eller tradisjoner til. Trandumskogen er nettopp et slikt sted.

Andre ledd angir først at det er et nasjonalt ansvar å verne våre kulturminner og kulturmiljøer. Dette må ikke forstås slik at kulturminnevern utelukkende er en statlig oppgave. Både første og tredje ledd slår fast at alle offentlige myndigheter skal ta hensyn til kulturminneverdiene i sin forvaltning. Kulturminnene og kulturmiljøer er av lovgiver omtalt som ressurser, i likhet med andre miljøverdier, som rent vann, bevart natur og biologisk mangfold. Loven nevner først ressursen som vitenskapelig kildemateriale. Kulturminnene er også viktige kilder til forståelsen av vår kulturhistorie. Loven nevner kulturminnene som ressurs til opplevelse, selvforståelse og trivsel. Loven nevner også kulturminnene som en ressurs for vår og kommende generasjoners virksomhet. Kulturminnene kan bidra til å sette vår tids levemåte i relieff. De er en «kunnskapsbank» på en lang rekke ulike felt og kan blant annet gi oss økt økologisk, teknologisk, estetisk og/eller håndverksmessig innsikt. I tillegg lønner det seg ofte bedrifts- og samfunnsøkonomisk å ta vare på kulturminner.

Tredje ledd pålegger alle offentlige myndigheter kulturminnevern som et sektorovergripende ansvar. Bestemmelsen får en særlig betydning ved at andre statlige organer, fylkeskommunene og kommunene skal ta et særlig hensyn til de kulturminnerressursene som ikke er beskyttet i medhold av kulturminneloven. Hensynet til kulturminnerressursene skal etter bestemmelsen vektlegges ved arealutnyttelsen også etter andre lover, uten at dette er inntatt i formålsbestemmelsene til disse lovene. Dette betyr at både tolkning og skjønnsutøvelsen av f.eks. plan- og bygningsloven skal ivareta kulturminnelovens formål.

Det sterkeste virkemiddelet for vern er fredning. En rekke faste kulturminner er fredet direkte i loven (automatisk fredete kulturminner). Loven gir også hjemler for å frede utvalgte kulturminner gjennom forskrift og enkeltvedtak (vedtaksfredete kulturminner). Kulturminneloven har også særskilte bestemmelser om blant annet saksbehandling, utførsels- og innførselsforbud, og hvilke konsekvenser brudd på loven kan få.

3.2. Kort om fredning av statens kulturhistoriske eiendommer / SKE-prosjektet

Arbeidet med prosjektet Statens kulturhistoriske eiendommer har resultert i Forskrift om fredning av statens kulturhistoriske eiendommer (SKE-forskriften) (09. november. 2011 nr.1088). Dette er en felles forskrift for de av statens kulturhistoriske eiendommer som er fredet. SKE-forskriften består av flere kapitler, kapittel 1 er overordnet mens de øvrige kapitlene, sektorkapitlene, er knyttet til den enkelte sektor/landsverneplan.

Det fremgår av SKE-forskriften § 1-5 at fredede byggverk og anlegg er underlagt det aktuelle departementets ansvarsområde.

Det rettslige grunnlaget for denne bestemmelsen er punkt. 3 i Kongelig resolusjon vedtatt 1. september 2006 om Overordna føresegner om forvaltning av statlege kulturhistoriske eigedomar. Det fremkommer her at *«Det skal utarbeidast ein forvaltningsplan for kvar enkelt av staten sine kulturhistoriske eigedomar. Det kan lagast felles forvaltningsplan for grupper av bygningar der desse inngår i ei naturleg eining»*.

SKE-forskriften med tilhørende kapitler og vedlegg er det formelle regelverket som eiere og forvaltere av de fredete objektene er bundet av. Det er omfanget og formålet beskrevet i forskriftens kapittel 1 og i vedleggene til sektorkapitlene, som omhandler det enkelte fredningsobjekt, som skal legges til grunn ved forvaltningen av de fredete objektene.

Bestemmelsene i kapittel 1 gjelder for alle statens byggverk og anlegg som er fredet etter SKE-forskriften og som er tilføyd i egne kapitler (Trandumskogen er regulert i kapittel 25). I tillegg har hvert byggverk/anlegg egne fredningsbestemmelser. Dette følger av vedlegget til hvert enkelt kapittel hvor

omfanget og formålet til fredningsobjektene vil fremgå (Trandumskogen §25-1 vedlegg 1). Det er dette som samlet har status som forskrift og skal legges til grunn i forvaltningen av de fredete byggverkene/anleggene. Bestemmelsene i sektorkapitelet og vedleggene vil være et supplement til de generelle bestemmelsene i kapittel 1.

3.3. Forvaltningsmyndigheten endret fra 2020

Etter forskrift om fredning av statens kulturhistoriske eiendommer kapittel 1, §1-7 er det regional kulturminnemyndighet/fylkeskommunen som har forvaltningsansvaret for de fredete statlige eiendommene. Unntak er for listeførte kulturminnene som Riksantikvaren har ansvaret for, jf. ansvarsforskriften §2 (6).

Fram til den nye ansvarsforskriften (forskrift om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven) trådte i kraft 1. januar 2020, var det Riksantikvaren som hadde forvaltningsansvaret for statens fredete eiendommer. Dialogen vedrørende forvaltningen av de fredete eiendommene i statens eie var da mellom Riksantikvaren og Forsvarsbygg.

4. Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)

4.1. Formål og omfang

Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) (19. juni 2009 nr. 100) omfatter all natur, og gjelder for alle sektorer som forvalter naturmangfold eller tar beslutninger som har konsekvenser for dette mangfoldet. Lovens formål fremgår av § 1:

“Lovens formål er at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur.”

Det følger av naturmangfoldloven § 34 at det enkelte verneområdet fastsettes ved forskrift. Det aktuelle inngrepsområdet i Nautå naturreservat er regulert etter naturmangfoldloven § 37 som hjemler verningen av naturreservat. Videre er det fastsatt forskrift om fredning av Nautå naturreservat, Evenes kommune, Nordland, heretter kalt forskrift om fredning av Nautå naturreservat. Aktiviteter i strid med vernebestemmelsene i verneforskriften punkt IV må ha gyldig dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48, jf. naturmangfoldloven § 77, for å kunne gjennomføres. Dersom ikke slik dispensasjon er gitt, og det foreligger et brudd på vernebestemmelsene, vil det i medhold av naturmangfoldloven § 75 kunne ilegges sanksjoner i form av bøter eller fengsel.

4.2. Forskrift om Nautå naturreservat

Av forskrift om Nautå naturreservat fremkommer det at Nautå naturreservat ble fredet ved kongelig resolusjon 19. desember 1997, i medhold av lov om naturvern av 19. juni 1970 nr. 63, § 8, jf. § 10 og §§ 21,22 og 23. Naturvernloven er fra 2009 avløst av naturmangfoldloven, men verneforskrifter vedtatt i medhold av naturvernloven gjelder fortsatt inntil Kongen bestemmer noe annet, jf. naturmangfoldloven § 77 første punktum. Naturmangfoldloven § 69 hjemler at myndighet etter loven kan gi pålegg om retting av skader og påvirkninger.

Det følger av forskrift om Nautå naturreservat kapittel III at formålet med fredningen av Nautå er å bevare et viktig våtmarksområde med naturlig tilhørende vegetasjon og dyreliv. Det er spesielt viktig å bevare områdets betydning som hekke- og trekkområde for våtmarksfugl samt det rike og spesielle plantelivet. Varning som naturreservatet er den strengeste verneformen, noe som gjenspeiles i fredningsforskriften for Nautå naturreservat.

Det følger av forskriftens kapittel IV at all vegetasjon i vann og på land er fredet mot enhver form for skade og ødeleggelse. Det følger videre av bestemmelsen at det ikke må iverksettes tiltak som kan endre de naturgitte forhold, som for eksempel oppføring av bygninger, anlegg og faste innretninger, uttak, oppfylling, planering og lagring av masse. Videre sier verneforskriftens punkt IV nr. 4 at det er forbudt med motorisert ferdsel i naturreservatet.

4.3. Forskrift om utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven

I tillegg til forskrift om Nautå naturreservat, er også Svanevatnet omfattet av forskrift om utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven (kapittel VI). Svanevatnet er en kalksjø, som i henhold til forskriftens § 3 punkt 5 er en utvalgt naturtype. Formålet med forskriften er å ivareta mangfoldet av naturtyper innenfor deres naturlige utbredelsesområde og med det arts mangfoldet og de økologiske prosessene som kjennetegner den enkelte naturtype, jf. naturmangfoldloven § 4.

Naturmangfoldloven § 53 viser til at det skal tas særskilt hensyn til forekomster av utvalgte naturtyper for å unngå forringelse av naturtypens utbredelse og forekomstenes økologiske tilstand.

4.4. Ramsar – konvensjonen

I tillegg til ovennevnte krav som Nautå naturreservat omfattes av, ble Nautå naturreservat 12. november 2010 innlemmet i Ramsar-konvensjonen (The Convention on Wetlands) på bakgrunn av de store internasjonale verneverdiene.

Ramsar-konvensjonen ble undertegnet i Ramsar i Iran i 1971, og Norge var ett av de første landene som ratifiserte konvensjonen. Konvensjonen er en global avtale med formål å ivareta våtmarksområder både som leveområde for planter og dyr, og som viktig naturressurs for mennesker.

Innlemmingen av Nautå naturreservat innebærer ingen spesifikke lovreguleringer utover gjeldende reservatbestemmelser. Det innebærer likevel en forpliktelse for Norge og forvaltningsmyndigheten til å ivareta konvensjonens formål og verdier i de enkelte verneområder. Dette medfører blant annet at hendelser som har, eller vil kunne ha, skadegjørende effekt på verneverdiene på kort eller lengre sikt skal rapporteres til Miljødirektoratet, som igjen rapporterer til konvensjonens internasjonale sekretariat.

5. Lover og reguleringer i skogbruket

5.1. Lov om skogbruk (skogbrukslova)

Lov om skogbruk (skogbrukslova) (27. mai 2005 nr. 31) regulerer utøvelse av skogbruk. Lovens formål fremgår av § 1:

«Denne lova har til formål å fremme ei berekraftig forvaltning av skogressursane i landet med sikte på aktiv lokal og nasjonal verdiskaping, og å sikre det biologiske mangfaldet, omsyn til landskapet, friluftslivet og kulturverdiane i skogen».

Det følger av skogbrukslova § 2 andre ledd at loven gjelder selv om et område er vernet etter naturmangfoldloven, eller i plan etter plan- og bygningsloven er lagt ut til andre formål enn landbruk, så sant ikke annet følger av verne- eller planvedtaket eller av forskrifter knyttet til vedtaket.

Ved planlegging og gjennomføring av skogsdrift må skogeier, der dette er relevant, også sørge for at inngrep ikke kommer i konflikt med hensyn som primært ivaretas og reguleres gjennom øvrig lovverk, herunder kulturminneloven.

Forskrift om bærekraftig skogbruk er hjemlet i skogbruksloven og gir ytterligere konkretiseringer knyttet opp mot skogbrukslovens enkeltparagrafer. Under forskriftens kapittel 2 § 5 (Miljøomsyn ved skogbrukstiltak) fremheves blant annet:

«Ved skogbrukstiltak skal det takast omsyn til kulturminne (jf. lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner § 4).»

Videre fremgår det av skogbruksloven § 13 at *«Departementet kan ved forskrift legge strengere restriksjoner på skogbehandlingen i skogområde av særlig miljøverdi knyttet til biologisk mangfold, landskap, friluftsliv eller kulturminner enn det loven elles gir hjemmel for når skogbehandlingen kan føre til vesentlig skade eller ulempe for disse verdiene»*.

5.2. Norsk PEFC skogstandard

Videre er skog der det skal drives hogst eller annen skogpleie underlagt kravene i skogbrukets sertifiseringssystem. Det norske PEFC systemet¹, som er det fullstendig dominerende systemet, beskrives av PEFC Norge som et komplett sertifiseringssystem med regler for organisering, tilhørende skogstandard med krav til bærekraftig skogbruk, sporbarhet, merking og kontrollrutiner. PEFC skogstandarden² har 27 kravpunkter, der det siste kravpunktet skal sikre at det tas hensyn til kulturminner og til jordbrukets kulturlandskap. Om hensyn til kulturminner fremgår det at:

«Alle kulturminner fra før 1537 og alle samiske kulturminner eldre enn 100 år er automatisk fredet, jfr. kulturminneloven. I tillegg skal det også tas hensyn til andre kjente og verdifulle kulturminner.

Det er skogeiers ansvar å gjøre seg kjent med hva som er registrert av kulturminner i skogen, jfr. databasene Askeladden eller Kulturminnesøk, og ta hensyn ved hogst og skogbehandling. Regional kulturminnemyndighet skal konsulteres hvis hogst eller andre skogbrukstiltak kan komme i konflikt med fredet kulturminne.

Normalt kan skog avvirkes på eller ved kulturminner. Størst risiko for ødeleggelse av kulturminner er ved terrengkjøring med lastetraktor/stor skogstraktor. Slik kjøring bør ikke gjøres nærmere kjent kulturminne enn 5 meter.

Det skal ikke markberedes nærmere enn 5 m fra ytre kant av kulturminnet og innenfor registrerte kulturmiljøer, jfr. kravpunktet om kulturminner og kulturmiljøer.»

For å unngå uklarhet rundt eller feilaktig tolkning av kravpunktene, er det i vedlegg til skogstandarden gitt nærmere forklaringer og presiseringer til flere av kravpunktene. For kravpunkt 27 som omhandler kulturminner er følgende presisering gitt:

«Det er nulltoleranse mot terrengkjøring og markberedning nærmere enn 5 m mot fredete kulturminner, med mindre dette er forhåndsavklart med kulturminnemyndighet.»

I de fleste tilfeller er det snakk om gruppesertifisering, der skogeierforeningene er gruppesertifisert på vegne av medlemmene.

Alvorlige eller gjentatte brudd på skogstandarden vil få som følge at sertifiseringen inndras inntil sertifikatholder kan dokumentere at det er foretatt korrigerende tiltak. Omsetning av tømmer via de

¹ <https://pefc.no/>

² <https://cdn.pefc.org/pefc.no/media/2021-01/c713871e-587a-4b0b-b367-64ea6a3ab5e0/16118998-c836-5851-aa38-eda2bed48004.pdf>

ordinære tømmeromsetningsleddene er i praksis ikke mulig dersom virket ikke kommer fra sertifisert skog.

I Forsvarsbyggs miljøstrategi nevnes konkrete tiltak og strategier for forvaltningen av naturmiljø og kulturverdier. Dette omfatter at virksomheten skal «Følge kravene i norsk PEFC skogstandard for drift og forvaltning av skog og utmarkseiendommer».

6. Retningslinjer for forsvarssektorens miljøstyring

Forsvarsdepartementet utga retningslinjer for miljøstyring med virkning fra 16. mars 2015.

Etterlevelse av disse er tatt inn i Instruks for Forsvarsbygg gjeldene fra 1. januar 2021.

 FORSVARSDEPARTEMENTET	2
Retningslinjer for	
Forsvarssektorens miljøstyring	
Retningslinjene gjelder for bruk i forsvarssektoren med virkning fra og med 16. mars 2015.	
Forsvarsdepartementet Oslo, den 13. mars 2015  Anders Melheim Ekspedisjonssjef	
Innholdsfortegnelse	
1 Bakgrunn.....	3
2 Alminnelige bestemmelser.....	4
2.1 HENSIKT.....	4
2.2 VIRKEOMRÅDE.....	4
2.3 FORSVARSEKTORENS SYSTEM FOR MILJØSTYRING.....	4
2.4 SEKTORANSVARET.....	4
2.5 ØVRIGE STYRENDE DOKUMENTER.....	4
3 Forsvarsdepartementets miljøstrategi.....	5
3.1 MILJØPOLICY.....	5
3.2 OVERORDNEDE PRINSIPPER.....	5
4 Forsvarssektorens miljøaspekter og satsingsområder.....	6
4.1 MILJØASPEKTER.....	6
4.2 SATSINGSOMRÅDER.....	6
5 Satsingsområder og ambisjoner.....	7
5.1 KLIMA OG ENERGI.....	7
5.2 ANSKAFFELSER.....	7
5.3 FORURENSNING AV MILJØET.....	8
5.4 SKYTE- OG ØVINGSFELT OG ANDRE EIENDOMMER.....	8
5.5 ØVING OG OPERATIV VIRKSOMHET.....	9
5.6 AVFALL.....	9
5.7 FORSVARSEKTORENS KULTURMINNER OG KULTURMILJØ.....	9
6 Ansvar og myndighet.....	10
6.1 FORSVARSDEPARTEMENTET.....	10
6.1.1 Ansvar og oppgaver.....	10
6.1.2 Hovedoppgaver, miljø.....	10
6.2 ETATER UNDERLAGT FORSVARSDEPARTEMENTET.....	10
6.2.1 Ansvar og myndighet.....	10
6.2.2 Hovedoppgaver, miljø.....	10
7 Kontroll og oppfølging på miljøområdet.....	11
7.1 KONTROLL.....	11
7.2 MILJØRAPPORTERING.....	11
7.3 OPPFØLGING, AVVIK OG REVISJON.....	11
7.4 LEDELSENS GJENNOMGÅELSE.....	11
Definisjoner.....	12

Hensikten med retningslinjene er å:

- sikre at miljølovgivningen, forskrifter, bestemmelser og regjeringens miljøpolitikk etterleves,
- fastsette Forsvarsdepartementets og underlagte etaters ansvar og oppgaver innenfor miljøarbeidet,
- gi føringer for forsvarssektorens miljøarbeid.

Dokumentet utgjør de overordnede retningslinjene for forsvarssektorens miljøarbeid og utfyller lover, forskrifter og bestemmelser.

Retningslinjene slår fast at forsvarssektoren gjennom et systematisk miljøarbeid skal være en foregangsvirksomhet. Dette ivaretas ved at:

- etatene har god kunnskap om egen miljøpåvirkning, og nytter kunnskapen til kontinuerlig forbedring av miljøprestasjonen,
- etatene etterkommer lovbestemte krav og egne krav, og følger opp nasjonal miljøpolitikk,
- etatenes virksomhet er i overensstemmelse med relevante internasjonale avtaler og konvensjoner innen miljø,
- etatene aktivt forebygger forurensning, og har rutiner og kompetanse til å håndtere akutt forurensning,

- etatenes miljøarbeid koordineres med arbeid innenfor helse, miljø og sikkerhet (HMS) og med arbeid for holdninger, etikk og ledelse (HEL).

Forsvarsdepartementet pekte ut syv satsingsområder hvor det skulle gjennomføres miljøforbedring:

- Klima og energi.
- Anskaffelser.
- Forurensning av miljøet.
- Skyte- og øvingsfelt og andre eiendommer.
- Øving og operativ virksomhet.
- Avfall.
- Forsvarssektorens kulturminner og kulturmiljø.

Sistnevnte er konkretisert slik:

«Kulturhistoriske eiendommer skal forvaltes og brukes i henhold til retningslinjer for forvaltning av statlige kulturhistoriske eiendommer, gitt ved kgl.res. av 1. september 2006. Kulturminner og kulturmiljøer som forsvarssektoren forvalter skal ivaretas som ressurser for opplevelse. Kulturminner av nasjonal verdi skal forvaltes som kunnskapskilder og som grunnlag for opplevelser for dagens og fremtidens befolkning uten at kulturhistoriske verdier går tapt.

Aktuelle handlinger som støtter opp under ambisjonene er:

- *Inneha kompetanse til å ivareta kulturminner og kulturmiljøer på forsvarssektorens eiendommer.*
- *Det skal utarbeides forvaltningsplaner for all fredet og vernet EBA.»*

Del III Om Trandumskogen som nasjonalt kulturminne

Innledningsvis har kommisjonen funnet det riktig å redegjøre for hendelsene i Trandumskogen under andre verdenskrig. Gjennomgangen nedenfor er basert på Riksantikvarens redegjørelse i fredningsvedtaket 8. mai 2020 og på Ullensaker kommunes redegjørelse i politianmeldelsen av hogsten. Kommisjonen har også fått nyttige innspill og beskrivende bilder fra Stiftelsen Trandum. Videre beskrives prosessen som ledet frem til fredningsvedtaket, og kommisjonens betraktninger om virkningen av fredningen.

7. Hendelsene i Trandumskogen under andre verdenskrig

Trandumskogen ligger utenfor Trandum leir og har en sentral plass i historien om andre verdenskrig i Norge. Den tyske okkupasjonsmakten tok over Trandum leir og etablerte *Kaserne Generaloberst von Falkenhorst*.³ Den tyskbygde porten på Trandum sto ferdig i 1941 som del av den massive utbyggingen de tyske okkupantene gjennomførte i Trandum leir i perioden 1940-1942.



Foto: Ukjent (fra Stiftelsen Trandums fotosamling)

Trandumskogen ble brukt av den tyske okkupasjonsmakten til å henrette personer. Det er dokumentert at 194 briter, sovjetborgere og nordmenn ble henrettet i Trandumskogen. Mange av disse var motstandsfolk, og de fleste hadde sittet fengslet på Grini. Flere av de henrettede var dømt til døden av tyskerne, men en del ble henrettet uten dom. Noen ble også drept som represalie for

³ Generaloberst Paul Nikolaus von Falkenhorst var øverstkommanderende for de tyske styrkene i Norge fram til 1944. Han er best kjent for å ha planlagt og gjennomført den tyske invasjonen i Danmark og Norge i 1940.

aktiviteter andre hadde gjennomført, som et ledd i Josef Terbovens strategi for å skape frykt og usikkerhet blant befolkningen.

Henrettelsene og eksekusjonsstedet ble holdt strengt hemmelig, og det var i hovedsak ukjent for den norske befolkningen fram til fredsvåren 1945. Fangene ble fratatt alle personlige eiendeler før henrettelsene, og det ble benyttet ulesket kalk for å vanskeliggjøre identifiseringen. Området var under tysk militær kontroll, og den tette skogen og øvelsesaktiviteten som foregikk her, la til rette for hemmeligholdet. Henrettelsene fant sted tidlig om morgenen, før de ansatte skulle på jobb i Trandum leir. I ly av nattemørket ble fangene fraktet til Trandum på lastebil (markert i blått på bildet under), som passerte rett nedenfor porten på vei til en plass cirka 150 meter nordvest for porten. Bakbundet og sammenbundet to og to ble de ført gjennom skogen, via den såkalte «Dødsveien» (markert i grønt på bildet), frem til retterstedet hvor massegravene sto klare. Denne skogsveien ble etter krigen skiltet «Dødsveien».



Foto: Stiftelsen Trandums fotosamling

Etter at en fange klarte å rømme under en fangetransport på vei til Trandumskogen i 1944, ble det slutt på henrettelsene i Trandumskogen.⁴

Til tross for hemmeligholdet ble retterstedene lokalisert etter frigjøringen, og Trandumskogen ble undersøkt. Selv om tomhylser var fjernet og torven lagt tilbake, var det avslørende skuddmerker på trærne. I juni 1945 ble de første massegravene funnet. Oscar Hans, offiseren som hadde vært sjef for henrettelsene, var tatt til fange og måtte vise politiet hvor gravene var. Ledende NS-medlemmer, landssvikfanger og noen tyske gestapister ble satt til å grave opp gravene. Flere landssvikere som nektet for at det hadde skjedd henrettelser og mente det var britisk propaganda, ble tatt med til Trandum for med egne øyne å se hva den tyske okkupasjonsmakten hadde gjort. En av dem var Vidkun Quisling, som ble brakt til stedet for å se resultatene av tyskernes framferd.

⁴ Flukten er blant annet beskrevet her «2. verdenskrig, Trandum | Flyktet på vei til sin egen henrettelse» (rb.no)



Foto: NTB

Bildet over er ett av flere bilder hvor granskogen danner et tydelig bakteppe.

Ofrene ble ikke gjenbegravet i Trandumskogen. De ble fraktet til hjemstedene, der de fikk begravelser på lokale kirkegårder eller i egne minnelunder.

Trandumskogen har stor nasjonal symbolverdi som uttrykk for den norske motstandskampen. Den har også kildeverdi som beretning om det tyske terrorregimet, og sterk nasjonal og internasjonal symbol- og identitetsverdi som et krigsminne der norske, sovjetiske og britiske soldater gav sitt liv i kampen for Norges frihet under andre verdenskrig.

Samtidig er Trandumskogen dagsaktuell når det gjelder problematikken rundt terror og henrettelser som virkemiddel for antidemokratiske krefter. På denne bakgrunn har Trandumskogen både stor nasjonal og lokal verdi.

Stiftelsen Trandum har nylig fått i oppdrag av Ullensaker kommune å lede arbeidet med å lage en plan for å utvikle minnesteedet og formidle Trandumskogens historie. Foranledningen er at Ullensaker kommune har fått én million kroner av Kulturdepartementet for å planlegge nye tiltak for formidling og oppgradering av fasiliteter ved Trandumskogen. Dette på bakgrunn av områdets store og utnyttede potensial for formidling og verdiskaping.

8. Fredningen av Trandumskogen med tanksskytebanen og seremoniplass

8.1. Fredningsvedtaket

Trandumskogen har vært ansett som fredet i mange år selv om det først 8. mai 2020 ble fattet vedtak om fredning med hjemmel i kulturminneloven. Området rundt markørene for retterstedene har i lang tid vært merket med skilt hvor det står «fredet». Bildene nedenfor er tatt av Riksantikvaren 23. mai 2019.



Foto: Riksantikvaren

I lang tid har det vært planlagt å formalisere fredningen,⁵ og dette har etter det opplyste også vært diskutert i dialogmøter mellom Riksantikvaren og Forsvarsbygg.

Etter at «fredningen» hadde vært uformell i lang tid, ble Trandumskogen, sammen med omkringliggende krigsminner, omfattet av hensynssone for bevaring av kulturmiljø i Ullensakers kommuneplan. I gjeldende reguleringsplan for Sessvollmoen skyte- og øvingsfelt, datert 29. august 2017, er området «midlertidig båndlagt». Det fremgår av reguleringsplanen at den midlertidige båndleggingen innebar et forbud mot *byggetiltak, terrenginngrep, flatehogst eller militær øvingsvirksomhet* som kunne skade kulturminnene.

⁵ Se eksempelvis spor i Ullensaker kommunes kulturminneplan fra september 1997.



Foto: Riksantikvaren

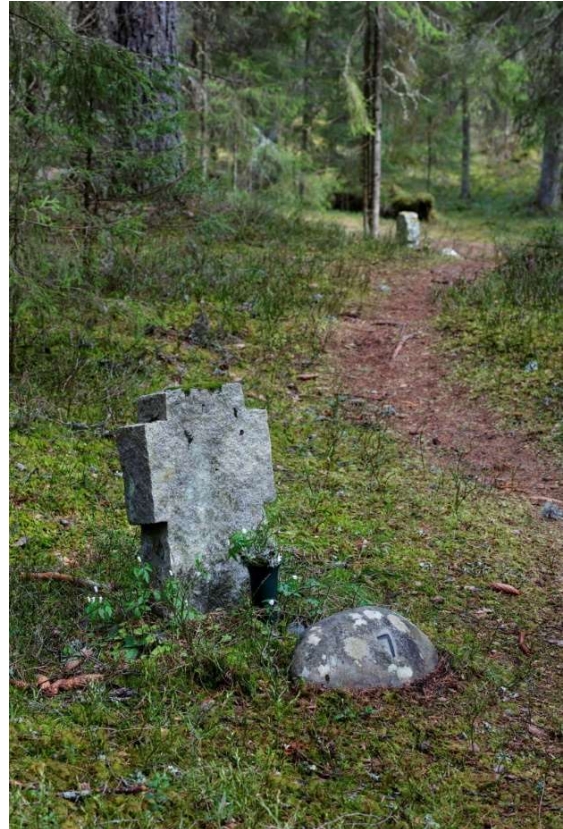


Foto: Riksantikvaren

Forut for fredningen ble det gjennomført en høring. I Riksantikvarens høringsbrev 6. februar 2020 omtales Trandumskogen og behovet for fredning slik i gjennomgangen av hvilke følger fredningen vil ha:

«Forskriftens § XX-2 fastsetter krav om forvaltningsplan og skjøtselplan for fredningsområdet. Skogsområdet er en viktig del av kulturmiljøet på Trandumskogen og for forståelsen av retterstedet. Skogen i området er gammel. Hvis det blir fare for at eldre og syke trær kan falle ned skal hensynet til kulturminneverdier ha prioritet. Det er viktig at minnelunden med gravmarkørene i størst mulig grad bevarer sitt sakrale preg og at skogen bevarer sin 'skjermende funksjon' ift gravmarkørene, når syke og dødende trær fjernes, samt at spor etter tiltak minimeres.»

Det kom inn tre høringsinnspill, og alle var positive til fredning. I oversendelsesbrevet hvor Riksantikvaren orienterte Forsvarsbygg om fredningen, ble høringsinnspillene sammenfattet slik:

«Ullensaker kommune skriver at de stiller seg svært positive til fredning av Trandumskogen, inkludert gravstedene, seremoniplassen med minnesmerker og tanksskytebanen. Videre skriver de at i forlengelsen av Trandumskogen ligger restene av russerleiren som tyskerne anla på Trandum, samt Trandum militærleir, som ble utvidet av okkupasjonsmakten. De peker på at de vurderer at også disse anleggene har høy verneverdi og selv om de ikke er inkludert i fredningsområdet, tror de at den foreslåtte fredningen [vil] reflektere på og sette fokus på verdien også av disse elementene i kulturlandskapet. De anser det også som positivt med krav om skjøtels- og forvaltningsplan for fredningsområdet.

Forsvarsbygg skriver at de har ingen merknader til forslaget til forskrift. De peker på at skogen i området og ved minnelunden er gammel og det er risiko for nedfall av gamle og tørre trær.

De ser behov for rydding av gammel skog parallelt med den pågående fredningssaken og ønsker dialog med Riksantikvaren så snart som mulig for tiltak som ivaretar hensyn både til skogen og de kulturhistoriske verdiene.

Riksantikvarens kommentarer: Riksantikvaren ser frem til dialog med Forsvarsbygg vedrørende dette temaet.

Viken fylkeskommune skriver at fylkesrådet i Viken støtter fredningen av Trandumskogen i tråd med Riksantikvarens brev av 6. februar 2020 med vedlegg. Fylkeskommunen har ingen merknader til forslaget til forskrift.»

I vedtak 8. mai 2020 ble området offisielt fredet. Fredningsområdet på Trandumskogen består – i tillegg av skogsområdet med markører av retterstedene – av en skytebane anlagt for stridsvogner samt en seremoniplass.

Tanksskytebanen ble anlagt av okkupasjonsmakten under krigen og er det eneste kjente bevarte eksemplaret av slike skytebaner. Den inngår som en vesentlig del av krigsminnet på Trandumskogen og har en viktig sammenheng med henrettelsene. Skudd fra henrettelsene vekket ikke oppsikt i nærområdet, siden omgivelsene var vant med skuddstøy fra tanksskytebanen.



Foto: Riksantikvaren

Etter krigen ble det opprettet en rektangulær seremoniplass rett sør for skogen. I nordøstre del av plassen er det bygget opp en forhøyning med et monument i lys iddefjordsgranitt. Monumentet er utformet av Per Palle Storm. Seremoniplassen inngår som en viktig del av miljøet og opplevelsen av Trandumskogen som krigsminne.



Foto: Riksantikvaren

I 1970 ble det reist en minneplakett der navnene på alle personene som ble henrettet på Trandumskogen i perioden 1941 til 1944 står. Minnetavlen er utformet av arkitekt Arnstein Friling.

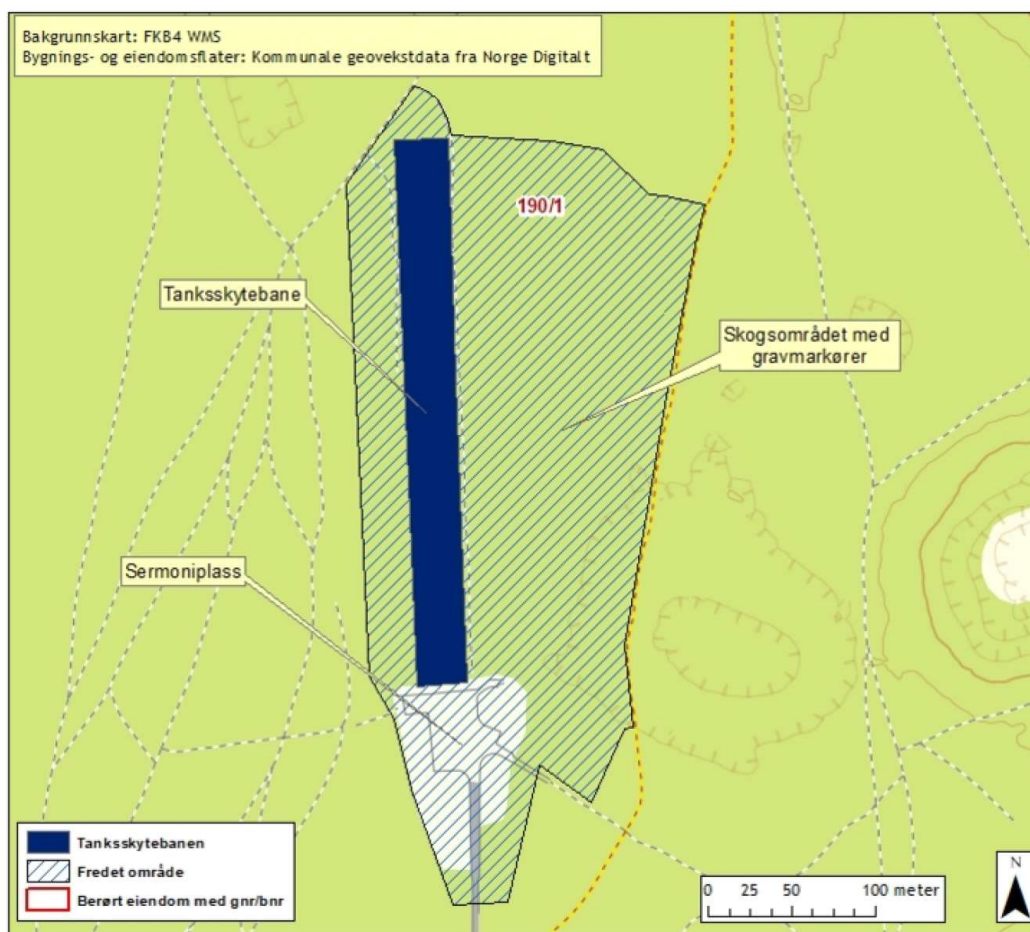


Foto: Riksantikvaren

Fredningen ble iverksatt ved et nytt kapittel 25 til forskrift om fredning av statens kulturhistoriske eiendommer (heretter også omtalt som *SKE-forskriften*). Kapittel 25 heter «*Trandumskogen med tanksskytebanen og seremoniplass*». Fredningens omfang er regulert i SKE-forskriften § 25-1 hvor det fremgår at fredningen omfatter «*Trandumskogen, tanksskytebane og seremoniplassen*». I det tilhørende vedlegg 25.1 er omfanget avgrenset ved et kart og gjennom beskrivelse i tekst. Av beskrivelsen fremgår det at «*Seremoniplassen*» og «*Tanksskytebanen*» er omfattet, i tillegg til

«Trandumskogen» og «Området rundt skogsstien». Det fremgår videre at et formål med fredningen er å sikre retterstedet og kulturmiljøet på Trandumskogen som et nasjonalt viktig krigsminne.

Fredningens geografiske omfang fremgår også av kartet som er tatt inn i vedlegg 25.1 til forskriften.



Figur 1: Kart som viser det fredede området

Forsvarsbygg er grunneier av området, og Riksantikvaren orienterte Forsvarsbygg om fredningen i brev 8. mai 2020. I oversendelsesbrevet ble det redegjort for følger av fredningen:

«Forskriften har bestemmelser som skal bidra til å sikre formålet med fredningen. Forskriftens kapittel 1 inneholder generelle bestemmelser som også gjelder for eiendommen som nå fredes i kapittel 25. Kulturminnelovens bestemmelser gjelder utfyllende i tillegg til forskriftens generelle og spesielle bestemmelser i kapittel 25 med vedlegg.

Fredningen medfører at det må søkes om tillatelse til å sette i gang alle typer tiltak som går utover vanlig vedlikehold. Generelt må ingen rive, skade, bygge om eller flytte, skifte utbygningselementer eller materialer, forandre overflater eller foreta andre endringer som går lenger enn vanlig vedlikehold.

Det er eier som har ansvar for det løpende vedlikeholdet av fredete byggverk og anlegg. Det grunnleggende prinsippet for vedlikehold av fredete byggverk er å bevare mest mulig av de opprinnelige eller eldre elementene. Vedlikehold av fredete byggverk og anlegg skal så langt som mulig skje i samsvar med opprinnelig utførelse, teknikk og materialbruk og for øvrig i samsvar med fredningsbestemmelsene.

Tiltak ut over vanlig vedlikehold på fredete byggverk og anlegg krever tillatelse etter forskrift om fredning av statens kulturhistoriske eiendommer kap. 1, § 1 - 4 jf. kulturminnelovens § 15a. Dette gjelder også for park- og grøntanlegg med tilhørende elementer som inngår i fredningen. Etter forskriftens kap. 1, § 1 - 4 jf. kulturminneloven § 15a kan regional kulturminnemyndighet, dvs. fylkeskommunen - i særlige tilfeller gjøre unntak fra fredningen og fredningsbestemmelsene for tiltak som ikke medfører vesentlige inngrep i kulturminnet (dispensasjon). Dette følger av ansvarsforskriften §3 (4) nr. 2. Søknad om tillatelse sendes dispensasjonsmyndigheten som avgjør om tiltaket kan iverksettes eller ikke. Oppstår det tvil om hva som kan anses som vanlig vedlikehold, skal dispensasjonsmyndigheten likeledes kontaktes.»

Avslutningsvis tas med et bilde av en av gravmarkørene som en illustrasjon på hvordan Trandumskogen nå fremstår. Bildet er tatt 20. september 2021.



Foto: Stiftelsen Trandum

8.2. Virkningen av fredningen

Som kommisjonen har redegjort for i kapittel 8.1, omfatter fredningen *Trandumskogen* og *området rundt skogsstien*. Dette omtales i det følgende som *Trandumskogen*.

Fredningens konsekvenser for Trandumskogen fremgår av SKE-forskriftens kapittel 25 lest i sammenheng med de generelle kravene til fredede eiendommer som fremgår av forskriftens kapittel 1. Kapittel 1 innledes med en formålsbestemmelse, § 1-1, hvor det fremgår at fredning etter SKE-forskriften skal sikre og bevare et representativt utvalg kulturminner. Flere av de mer detaljerte formålene med fredning er representative for fredningen av Trandumskogen, nærmere bestemt at fredningen skal bidra til å

“a) sikre at arkitektoniske eller kulturhistoriske verdier ved byggverkene og anleggene bevares

...

c) sikre at representative eksempler fra ulike perioder av en utvikling bevares

d) formidle forståelse for de sektorer og tidsepoker de representerer

e) bevare byggverkene og anleggene som historiske referanser og kilde til kunnskap

f) bevare opprinnelige elementer og senere tilføyelser dersom disse vurderes å ha en selvstendig verdi som representant for en historisk utvikling

g) sikre at byggverkene og anleggenes innbyrdes sammenheng ivaretas

h) sikre at uteområdene bevares og at den funksjonelle og visuelle sammenhengen med de fredete kompleksene opprettholdes”.

I § 1-3 er det oppstilt krav til hvordan fredede byggverk og anlegg skal bevares. Det fremgår av bestemmelsens første ledd at de skal forvaltes på en slik måte at de kulturhistoriske og arkitektoniske verdier de representerer, blir ivaretatt.

Videre oppstilles det i § 1-3 andre ledd et forbud mot å foreta *inngrep* i fredede byggverk og anlegg. Det gis en definisjon av hvilke «*inngrep*» som er forbudt:

“a) å rive, skade, bygge om eller flytte

b) å skifte ut bygningselementer eller materialer, forandre overflater eller foreta andre endringer som går lenger enn vanlig vedlikehold

c) å skade eller permanent fjerne løst inventar som inngår i fredningen”.

Som det fremgår av § 1-3 bokstav b), er det tillatt med «vanlig vedlikehold» av fredede byggverk og anlegg. Hva som regnes som vanlig vedlikehold, er definert i § 1-3 tredje ledd, hvor det fremgår at vedlikeholdet omfatter å «ta vare på og reparere». Det er også presisert at vedlikeholdet skal skje på en måte som ikke reduserer arkitektoniske og kulturhistoriske verdier.

I fjerde ledd er det presisert at forbudet mot inngrep ikke er til hinder for «*ordinær skjøtsel*» i hage- og parkanlegg. I kulturminneloven § 21 er «*vedlikehold av det fredete området, herunder rydding og pleie av vegetasjon og andre tiltak for å verne kulturmiljøet m.v.*» angitt som eksempler på «*skjøtsel*».

Forskriftens § 1-4 åpner for at forvaltningsmyndigheten i *særlige tilfeller* kan åpne for inngrep på fredede områder. Det er Viken fylkeskommune som er forvaltningsmyndighet for Trandumskogen.

Hva som utgjør *særlige tilfeller*, avhenger av en konkret og skjønnsmessig vurdering. Av ordlyden fremgår det at dette er en unntaksbestemmelse, og at det skal en del til før dispensasjon innvilges. Bestemmelsen konkretiserer noen rammer for forvaltningsmyndighetens vurdering av dispensasjonssaker. Det fremgår at det skal legges vekt på i hvilken grad tiltaket er nødvendig av hensyn til formålet med fredningen, og utskiftning av ødelagt vegetasjon og hensyn til sikkerhet er blant momentene som det fremgår at vil være relevante i vurderingen. Kommisjonen påpeker imidlertid at § 1-4 ikke åpner for å gi dispensasjon for tiltak som medfører vesentlige inngrep i kulturminnet.

På bakgrunn av sammenhengen mellom § 1-3 og § 1-4 konstaterer kommisjonen at man ikke utfører «vanlig vedlikehold» eller «ordinær skjøtsel» på et kulturminne hvis det foretas «vesentlige inngrep» i dette kulturminnet. Det fremgår av § 1-4 at fylkeskommunen ikke kan gi dispensasjon for tiltak som innebærer vesentlige inngrep, og da kan heller ikke så omfattende tiltak være tillatt uten dispensasjon. Denne begrensningen av mulighetene for vedlikehold og skjøtsel har betydning for hogsten av skog i Trandumskogen.

Del IV Forsvarsbyggs tiltak for å møte kulturminne-, naturvern- og miljøvernkravene

Som det fremgår av del II er Forsvarsbygg pålagt en rekke lovfestede krav for å verne kulturminner, natur og miljø innenfor alle sine virksomhetsområder. I tillegg finnes en rekke tekniske forskrifter, retningslinjer og standarder som legger føringer for miljøarbeidet i etaten. I denne delen av rapporten beskrives det hvordan Forsvarsbygg generelt har rigget seg for å møte disse kravene.

9. Kort om Forsvarsbygg

Forsvarsbygg er Norges største offentlige eiendomsaktør. Ifølge årsrapporten for 2020 ivaretar etaten Forsvarets behov gjennom planmessig vedlikehold og fornyelse av den totale eiendomsporteføljen med 12 854 bygg og anlegg, på totalt 4 121 631 kvadratmeter bygningsmasse, fordelt over hele landet. Forsvarsbygg har 1474 ansatte fordelt på 1 415 årsverk, og er til stede der Forsvaret er, i 297 av landets 356 kommuner. Hovedkontoret er i Oslo.

I 2020 gjennomførte Forsvarsbygg byggeprosjekter for om lag 3,7 milliarder kroner med overlevering av 84 byggeprosjekter til avtalt kvalitet og innenfor rammene som er gitt. Noen av de viktigste pågående prosjektene er tilrettelegging for eiendom, bygg og anlegg til militær luftromsovervåking, fortsatt utbygging av kampflybase på Ørland og fremskutt base for kampfly og nye maritime patruljefly på Evenes. Miljøutfordringene og kulturminnevern omtales særskilt under presentasjonen av virksomheten i årsrapporten, blant annet i del 2:



«Forsvarsbyggs samfunnsoppdrag

Forsvarsbygg bygger forsvarsevne hver dag. Vi bidrar til kampkraft og bærekraft i forsvarssektoren, ved at Forsvaret har eiendom, bygg og anlegg (EBA) tilpasset sine behov.

Rådgivning innen sikring av bygg, kulturminnevern og avhending er også viktige bidrag til å frigjøre midler for å styrke Forsvarets operative evne.

Vi tar vare på kulturminner og skaper nytt liv på historisk grunn

Både vernet og ikke-vernet bygningsmasse utgjør en viktig samfunnsmessig ressurs med stort potensiale. Vår kulturminnefaglige rådgivning bidrar til løsninger for å ivareta kulturminneinteresser og forene vernehensyn med optimal bruksfunksjon.

Vi tar vare på miljøet

Forsvarsbygg har ansvar for å håndtere miljøutfordringene i forsvarssektoren. Vi har landets fremste kompetanse på miljøutfordringer innenfor forurensning og støy fra militær aktivitet og øvelser. Stadig mer spesialiserte krav for forsvarssektoren blir ivaretatt og oppfylt.»

Forsvarsbygg har lang tradisjon for å utarbeide miljørapporter/-redegjørelser, og siden 2015 har en miljørapport blitt laget som et vedlegg til den formelle offentlige årsrapporten.

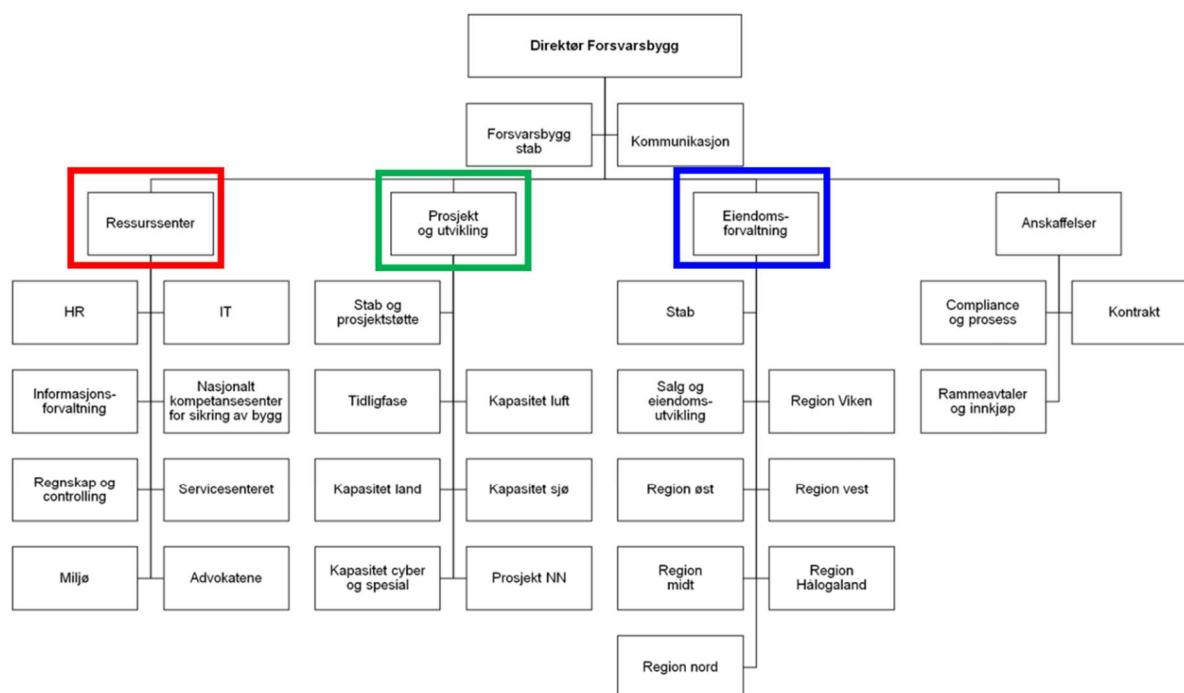
10. Organisasjonskart

10.1. Overordnet

Instruksen for Forsvarsbygg slår fast at direktøren har ansvaret for at det etableres en internkontroll som gir en rimelig sikkerhet for måloppnåelse, herunder sikrer at lover og regler etterleves. Sentrale elementer for å lykkes med dette er organisering, ansvar og myndighet, informasjon og kommunikasjon, samarbeid med interessenter og ikke minst ledelsesoppfølging. Organisasjonsstrukturen og fordelingen av ansvar har en gjennomgripende innvirkning på hele internkontrollsystemet i en virksomhet. Kommisjonen har derfor funnet det nødvendig å detaljere hvordan Forsvarsbygg har organisert seg som ledd i å nå sine mål innenfor forvaltningen av kulturminner, naturvern og miljøvern.

Forsvarsbygg er en relativt stor og kompleks virksomhet som er geografisk spredd over hele landet. For å bistå leseren i forståelsen av sammenhengene gjennom de organisatoriske nivåene, benyttes tre fargekoder i dette kapittelet. **Rødt** for Ressurssenteret hvor den sentrale fagkompetansen befinner seg; **blått** for Eiendomsforvaltning hvor ansvaret for Trandumskogen ligger; og endelig **grønt** for Prosjekt og utvikling hvor Evenesutbyggingen er en viktig del.

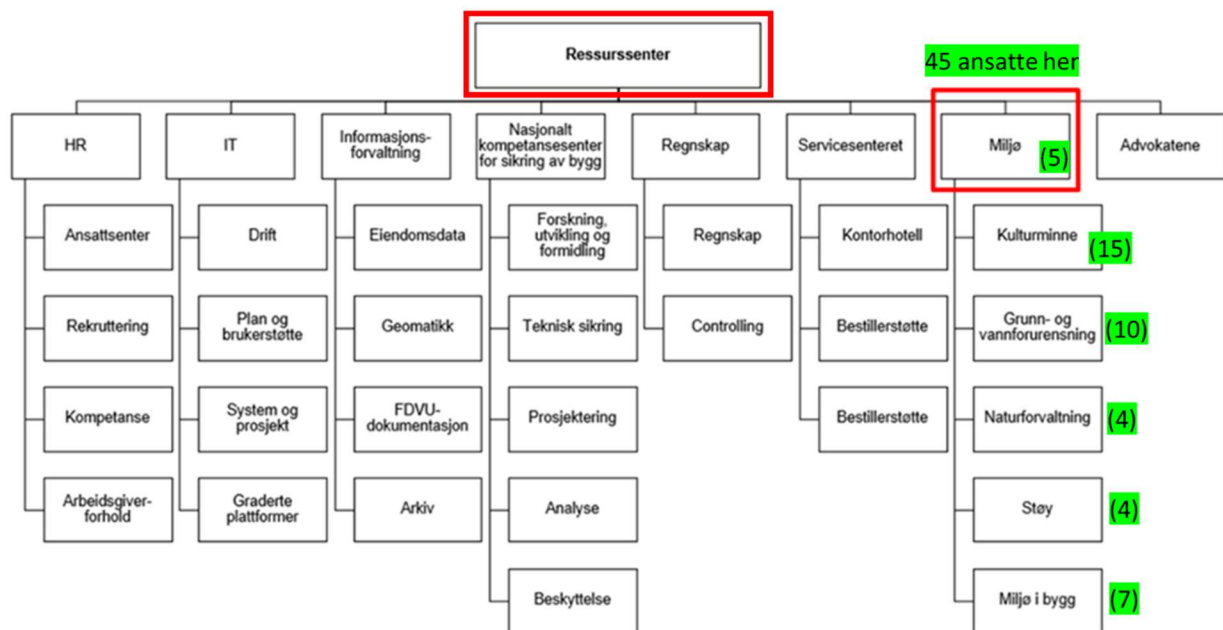
Per september 2021 ser virksomhetens overordnede organisasjonskart slik ut:



Ledergruppen består av direktør, assisterende direktør, avdelingsdirektører for anskaffelser, for eiendomsforvaltning, for prosjekt- og utvikling, for ressurscenteret samt kommunikasjonsdirektør.

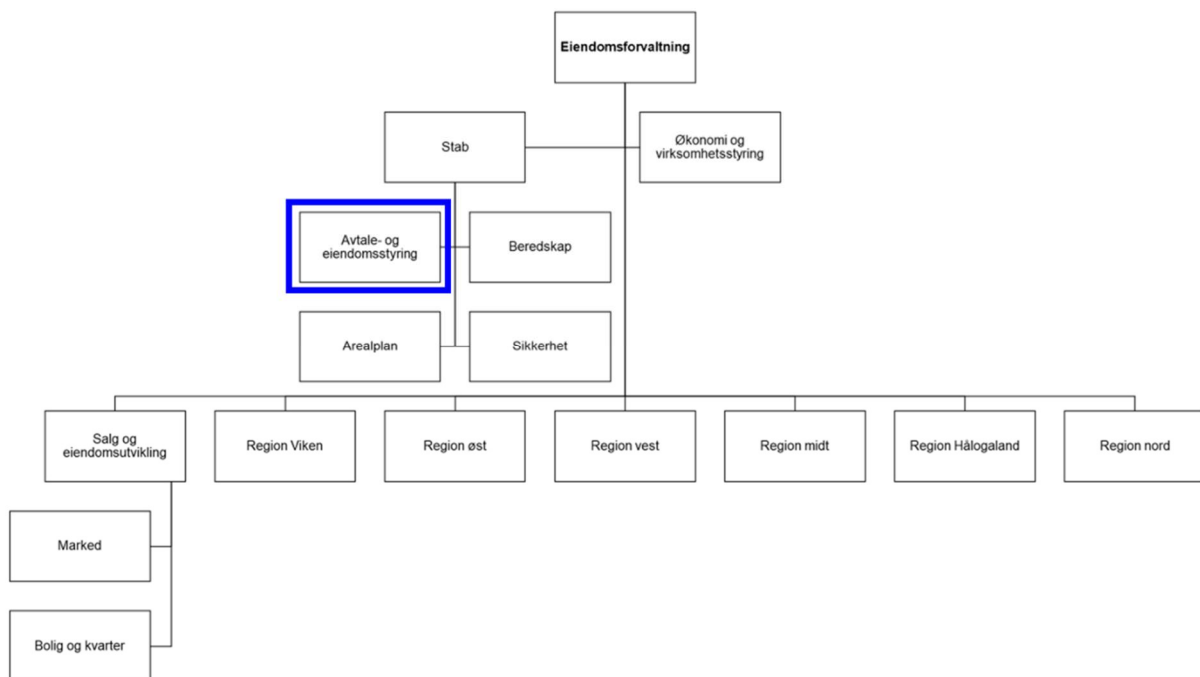
10.2. Ressurssenter

Fagressurser er samlet i Ressurssenteret, og bl.a. Miljøavdelingen er oppdragsfinansiert / arbeider på oppdrag fra øvrige deler av Forsvarsbygg. Som det fremgår av organisasjonskartet, har Miljøavdelingen fem seksjoner. Antall medarbeidere i hver seksjon er angitt i parentes.



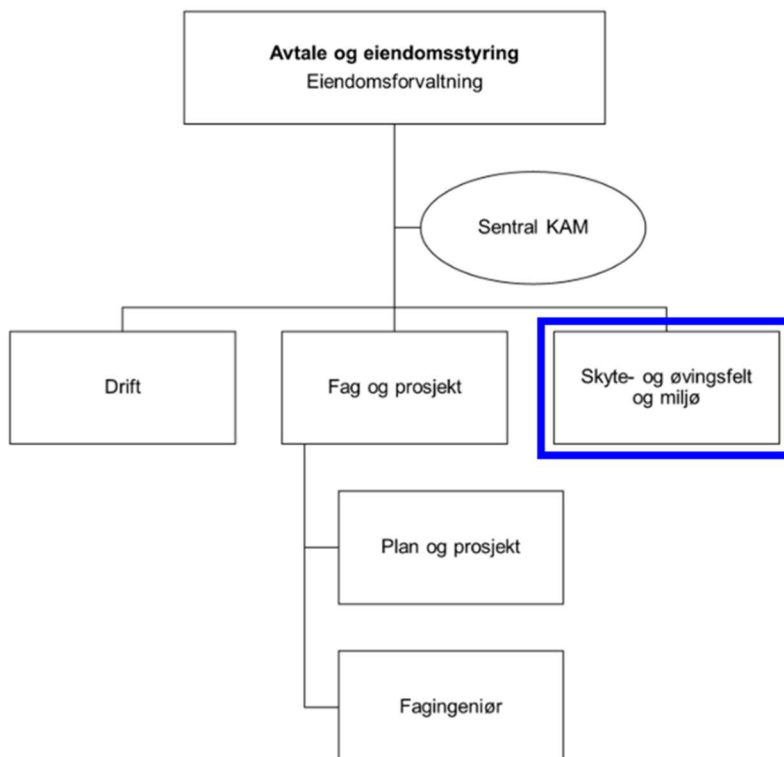
10.3. Eiendomsforvaltning / Stab / Avtale- og eiendomsstyring (AES)

Etter hendelsen i Trandumskogen ble en allerede planlagt omorganisering av Avtale- og eiendomsstyring (AES) iverksatt umiddelbart. Den midlertidige strukturen flyttet deler av AES til stab, og Marked og Bolig og kvarter er flyttet til salg og eiendomsutvikling.



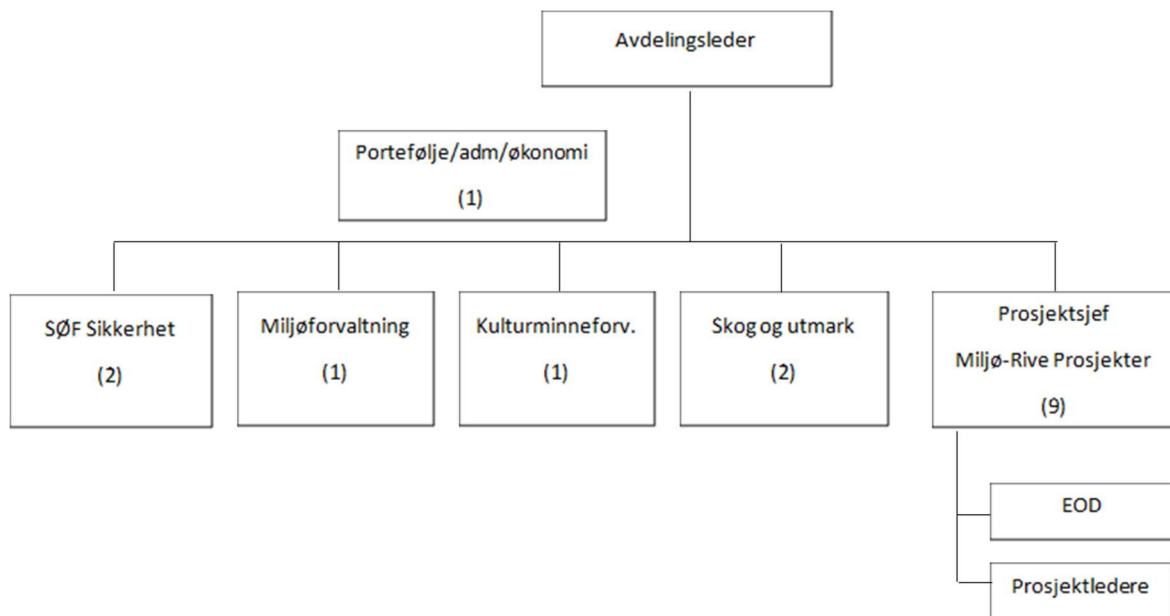
10.4. AES / Skyte- og øvingsfelt og miljø

Skyte- og øvingsfelt og miljø er en del av Avtale og eiendomsstyring (AES) som nå er blitt en del av staben i Eiendomsforvaltningsavdelingen.



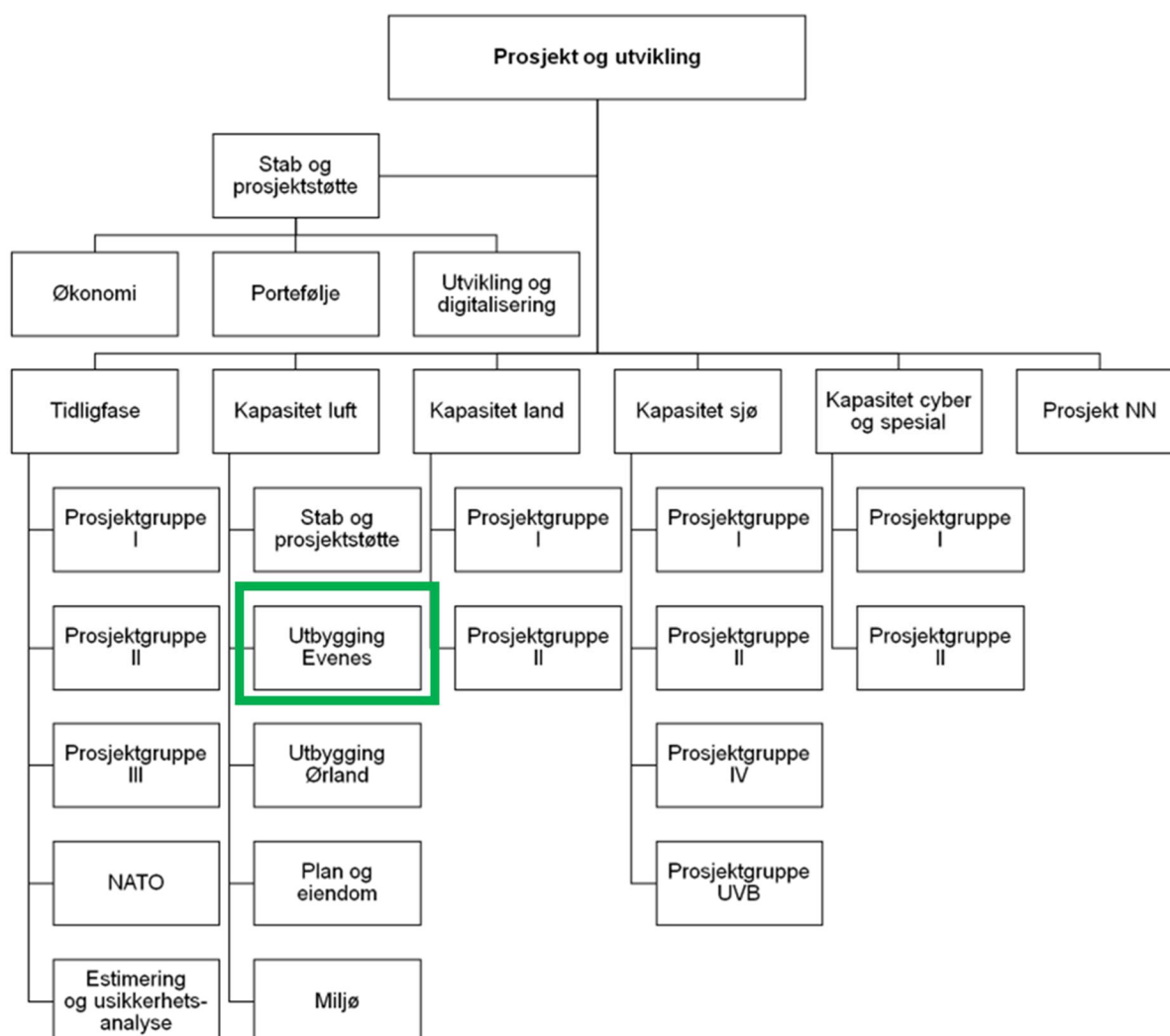
10.5. Skyte- og øvingsfelt og miljø

Tallene i parentes angir antall stillinger.



10.6. Evenes-saken - Prosjekt og utvikling / Kapasitet luft / Utbygging Evenes

Utbyggingen av Nye Evenes flyplass beskrives nærmere i rapportens del VI. Organisatorisk er prosjektet plassert som del av Kapasitet luft, som organisasjonskartet nedenfor viser.



11. Forsvarsbyggs miljøstrategi

11.1. Miljøpolicy og miljøstrategi

Forsvarsbygg har helt siden opprettelsen i 2002 hatt fokus på miljø. Den første miljøhandlingsplanen kom på plass i 2005, og Forsvarsbyggs (den gang) styre vedtok for eksempel etatens «nye miljøpolitikk» tilbake i februar 2008. I dag heter dette Forsvarsbyggs miljøpolicy, og vises i figur 2.



Figur 2: Forsvarsbyggs miljøpolicy (2019) og forsiden av de to siste miljøstrategidokumentene

Forsvarsbygg har også utarbeidet fireårige miljøstrategier. Den siste strategien ble vedtatt høsten 2019 og gjelder for perioden 2020-2024. Den forrige (2016-2020) miljøstrategien hadde tre fokusområder:

1. Klima, energi og avfall
2. Forurensning og støy
3. Naturmiljø og kulturverdier.

Ambisjonen for sistnevnte ble oppsummert slik:

3

NATURMILJØ OG KULTURVERDIER

Forsvarsbygg skal som eiendomsforvalter bidra til at naturmangfoldet ivaretas. Kulturminner og kulturmiljøer skal forvaltes som kunnskapskilder og som grunnlag for opplevelser for dagens og fremtidens befolkning, samt sikre at kulturhistoriske verdier ikke går tapt.

DETTE INNEBÆRER:

- Oppdatert kunnskap om naturmiljø skal være et element i plan- og beslutningsprosesser.
- Hindre spredning og bekjempe forekomster av fremmede arter.
- Ved opprydding etter forurensning skal det gjøres helhetlige vurderinger som omhandler miljørisiko, økologiske hensyn, klimagassutslipp og samfunnsnytte.
- Følge kravene i norsk PEFC skogstandard for drift og forvaltning av skog og utmarkseiendommer.
- Ha oppdaterte oversikter og merking av kulturminner og naturverdier i skyte- og øvingsfelt.
- De fredete festningene skal ivaretas som kulturminner og gjøres tilgjengelige for allmenheten.
- Være et ledende kompetansemiljø på forvaltning, utvikling og rådgiving for offentlige kulturminner.

Figur 3: Forsvarsbyggs miljøstrategi 2016-2020, fokusområde 3

Miljørapporten for 2020 omtaler den nye miljøstrategien for perioden 2020-2024. Figuren nedenfor viser hvordan hovedfokuset presenteres.



Figur 4: Forsvarsbyggs tre fokusområder i miljøstrategien

Kommisjonen gjengir her noen utvalgte punkter fra den detaljerte beskrivelsen av strategien.

Satsingsområde 1. Redusere klimaavtrykket

Vi stiller miljøkrav i anskaffelsene våre. På investeringskontraktene er det utarbeidet en mal for miljøkrav, med en tilhørende miljøoppfølgingsplan. Den definerer ansvar og myndighet for at de prosjekterende skal ivareta punktene som er angitt, og som entreprenøren skal videreføre i byggefasen.

Satsingsområde 2. Miljøpåvirkning

Miljøforvaltning. Hovedfokuset vårt i den kontinuerlige miljøforvaltningen er å unngå akutte utslipp og forurensning, i tillegg til å ivareta krav gitt av eksterne myndigheter og sektorinterne føringer for miljøstyring. Internkontrollsystemet vårt for ytre miljø gir oss oversikt over utviklingen i miljøtilstanden. Oppfølging og videreutvikling av dette systemet er derfor avgjørende for å forbedre miljøprestasjonene våre.

Satsingsområde 3. Ta samfunnsansvar

Forhindre skade på natur- og kulturverdier. Forsvarsbygg sikrer at virksomheten følger gjeldende lovverk innen miljø- og kulturminneområdene gjennom kartlegging, merking og sikring av kulturminner, samt bruk av miljøoppfølgingsplaner i utbyggingsprosjekter.

11.2. Forsvarsbyggs miljøstyring

Miljørapporten for 2020 omtaler videre etatens miljøpolicy slik:

«Forsvarsbygg har implementert miljøstyring etter ISO-standard 14001. Vi har per i dag valgt å ikke ha ekstern sertifisering, men drifter systemet på samme måte som om vi skulle ha vært sertifisert. Miljøarbeid er et linjeansvar forankret hos ledelsen.

Forsvarsbyggs miljøpolicy definerer at vår viktigste oppgave er å understøtte Forsvaret med økt kampkraft, og sammen med Forsvaret bidra til et bærekraftig samfunn. En god miljøforvaltning og langsiktige løsninger for samfunnets beste er en viktig del av dette. Gjennom en bærekraftig virksomhet bidrar vi til å bygge forsvarsevne, hver dag.

Forsvarsbyggs miljøaspekter er produktene, aktivitetene og tjenestene som kan gi betydelig positiv eller negativ miljøpåvirkning. Vi har vurdert følgende aspekter som de mest vesentlige for vår virksomhet:

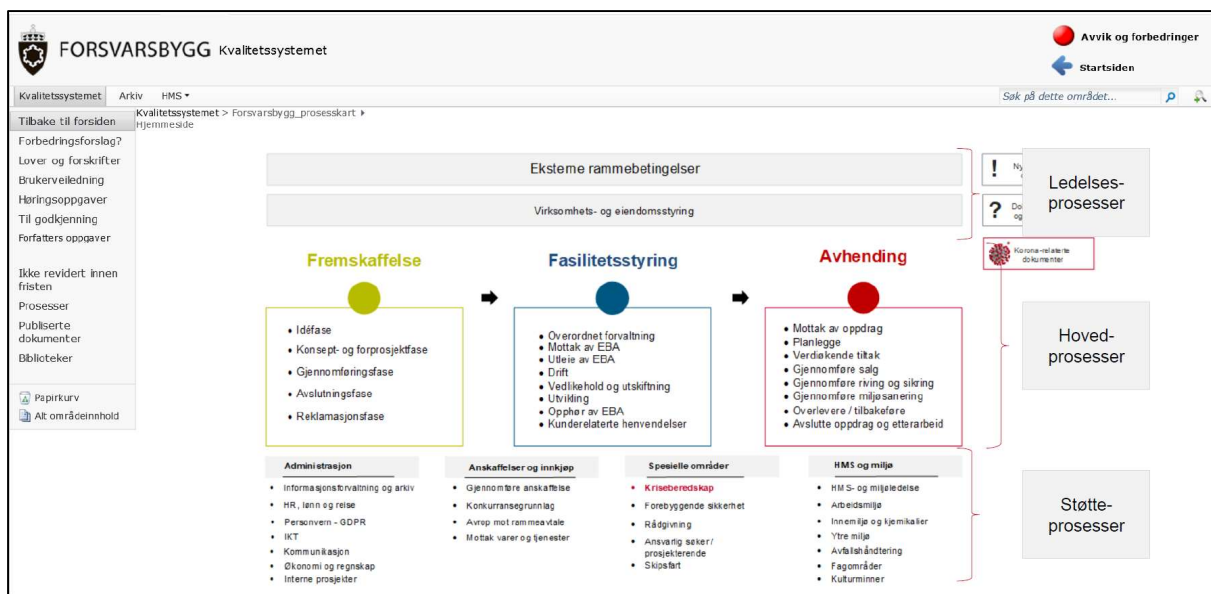
- *anskaffelser og innkjøp*
- *biologisk mangfold*
- *energiforbruk i eiendom, bygg og anlegg*
- *forurensning fra tidligere og nåværende virksomhet*
- *kulturminner*
- *kunnskap og holdninger*
- *nærings- og byggavfall*
- *ressurs og materialbruk*
- *skytte- og øvingsfelt, samt anlegg og flyplassdrift*
- *støyende virksomhet*
- *tankanlegg og andre installasjoner.»*

Avslutningsvis i miljørapporten nevnes at «Etatene i forsvarssektoren skal også samarbeide om å legge frem en felles klima- og miljøstrategi innen utgangen av 2021. Forsvaret skal lede arbeidet. Forsvarsbygg vil støtte og bidra innenfor våre ansvarsområder.»

12. Kvalitetssystemet

12.1. Formål og overordnet struktur

Kvalitetssystemet er Forsvarsbyggs verktøy for å håndtere organisasjonens styrende dokumenter. Kvalitetssystemet gir føringer for hvordan arbeidet skal utføres, hvordan det styres og hvor ansvaret ligger. Med andre ord skal kvalitetssystemet gi innsikt i etatens indre liv. Samtidig skal kvalitetssystemet gi ledere og ansatte oversikt over lover og forskrifter og føringer fra blant annet Forsvarsdepartementet. Forsiden av kvalitetssystemet illustreres slik:



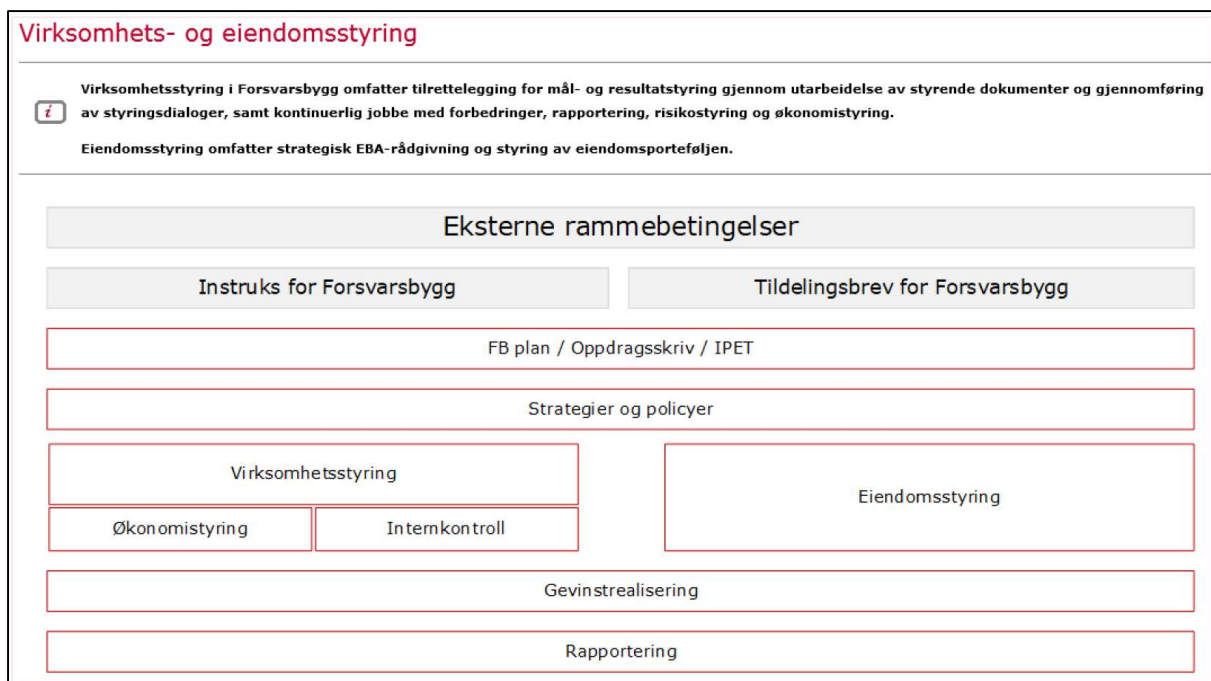
Figur 5: Forsvarsbyggs kvalitetssystem, forsiden

12.2. Ledelsesprosesser

Ledelsesprosessene består av

- Virksomhetsstyring, definert slik: *virksomhetsstyring i Forsvarsbygg omfatter tilrettelegging for mål- og resultatstyring gjennom utarbeidelse av styrende dokumenter og gjennomføring av styringsdialoger, samt kontinuerlig jobbe med forbedringer, rapportering, risikostyring og økonomistyring.*
- Eiendomsstyring, definert slik: *eiendomsstyring omfatter strategisk EBA-rådgivning og styring av eiendomsporteføljen.*

Slik fremstilles disse overordnet i kvalitetssystemet:



Figur 6: Forsvarsbyggs kvalitetssystem, virksomhets- og eiendomsstyring

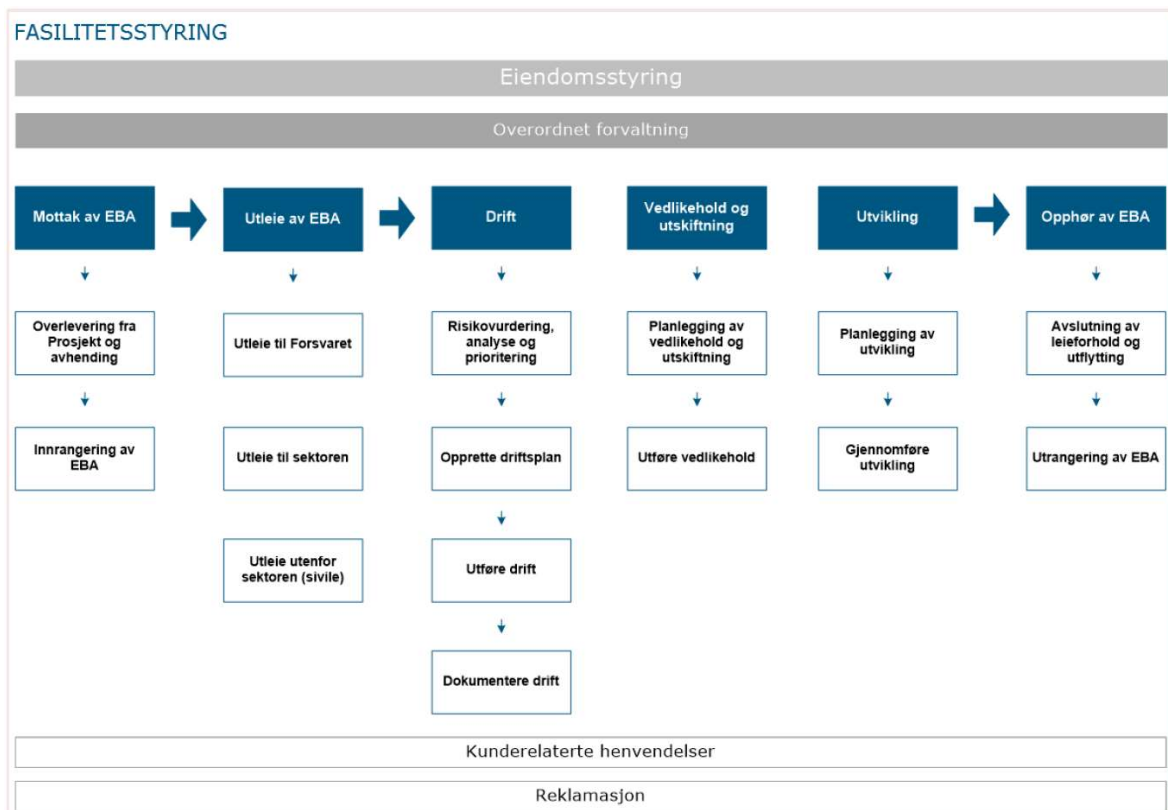
Endelig har Forsvarsbygg samlet dokumenter som etaten ikke selv har opprettet og som er formelt forpliktende. I hovedsak vil dette omhandle lover, forskrifter og føringer fra Forsvarsdepartementet. Figuren under viser et utsnitt av denne delen av kvalitetssystemet.

Eksterne rammebetingelser		
 Dokumenter som Forsvarsbygg ikke selv har opprettet og som er formelt forpliktende for Forsvarsbygg som organisasjon. I hovedsak vil dette omhandle lover, forskrifter og føringer fra Forsvarsdepartementet.		
Dokumenttittel	Dokument ID	Nyttige lenker
Forsvarssjefens normtall	FBKS-51-842	
Retningslinjer for investering i forsvarssektoren	FBKS-51-5391	URL-adresse
FDREBA - FDs retningslinjer for tjenesteområde EBA	FBKS-51-5615	Iverksettelsesbrev (IVB) for langtidsplanen 2017-2020
Forsvarsdepartementets retningslinjer for forsvarssektorens miljøstyring	FBKS-51-3164	Materiellforvaltning i forsvarssektoren
Retningslinjer for standardisering innenfor rammen av NATO-samarbeidet	FBKS-51-5911	Tidelingsbrev 2021-2024
BOK - Grunnlag for beregning av fjernvarme	FBKS-51-4981	
Reglement for utveisen av Forsvarets boligvirksomhet 01.08.2017	FBKS-51-4221	
BOK - Vedlegg A til Reglement for Forsvarets boligvirksomhet 01.08.2017	FBKS-51-4222	Lover og forskrifter
Rådsmøte om Forsvarets boligvirksomhet 01.08.2017	FBKS-51-4223	
Policy for Information Management i Forsvarssektoren	FBKS-51-839	Lenke
Policy for IKT Forsvaret - Norsk Industri	FBKS-51-838	
Vertslanddirektivet	FBKS-51-5728	Kategori : Lov (84)
Merknader til retningslinjer for varsling i forsvarssektoren	FBKS-51-5733	Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern m.v. (Arbeidsmiljøloven)
Varslingsplakaten	FBKS-51-5734	Lov om ferie (ferieloven)
Retningslinjer for varsling i forsvarssektoren	FBKS-51-3214	Lov om statens ansatte mv. (statsansattloven)
HR-strategi forsvarssektoren	FBKS-51-2011	Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
Etske retningslinjer for næringslivkontakt	FBKS-51-5382	Lov om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven)
Forsvarsdepartementets retningslinjer for tjenestefeltet NATOs Investeringsprogram for Sikkerhet	FBKS-51-5801	Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)
Retningslinjer om utarbeidelse og publisering av regelverk i forsvarssektoren	FBKS-51-5814	Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver
Instruks for Forsvarsbygg	FBKS-51-5800	Lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr (el-tilsynsloven)
Retningslinjer for politiske besøk til etater i forsvarssektoren	FBKS-51-5178	Lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven)
Instruks for personellforvaltningen i forsvarssektoren	FBKS-51-4951	Lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven)
Etske retningslinjer for statstjenesten	FBKS-51-2330	Lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven)
Forsvarsdepartementets retningslinjer for kjøp av konsulenttjenester	FBKS-51-906	Lov om vern mot tobakksskader (tobakksskadeloven)
Prosedyre for økonomisk metode for gevinsthåndtering i Forsvarssektoren	FBKS-51-5903	Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)
Informasjonssikkerhetsstrategi i forsvarssektoren	FBKS-51-4260	Lov om strålevern og bruk av stråling (strålevernloven)
Reglement for utlån og utleie av materiell	FBKS-51-5276	

Figur 7: Forsvarsbyggs kvalitetssystem, eksterne rammebetingelser (utsnitt)

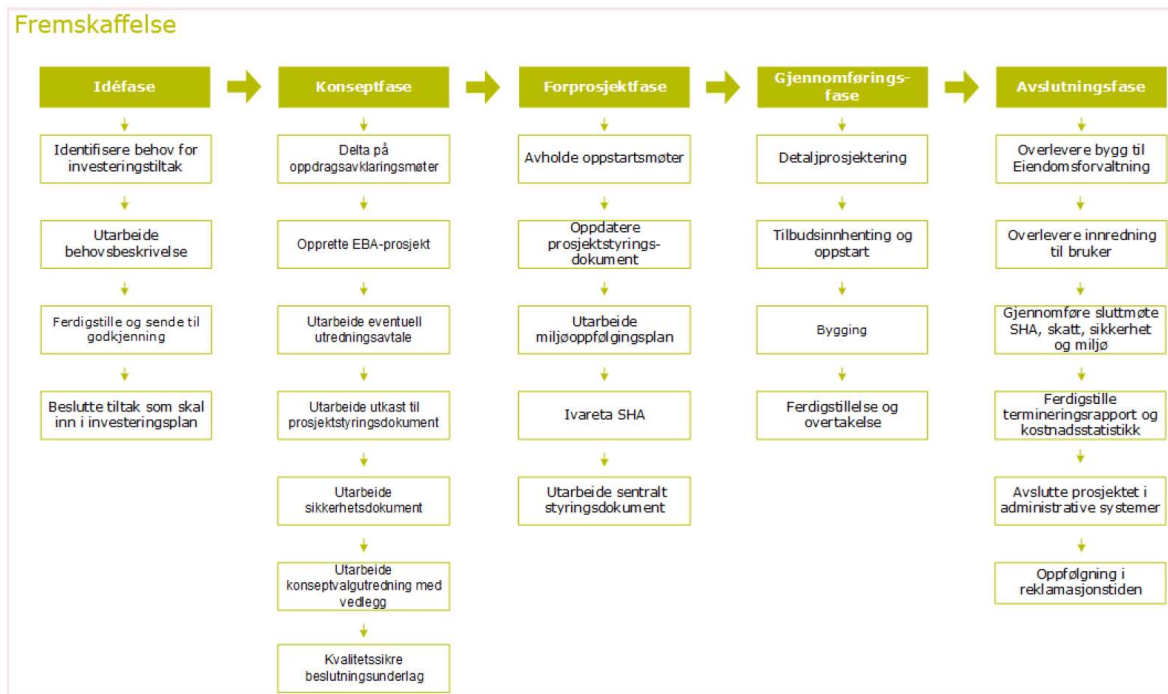
12.3. Hovedprosesser

Kvalitetssystemet er prosessorientert med de tre hovedprosessene fremskaffelse, fasilitetsstyring og avhending som det fremgår av figur 5 over. Disse er igjen brutt ned i delprosesser. Forvaltningen av Trandumskogen er i denne sammenheng en del av hovedprosess fasilitetsstyring, som består av seks delprosesser (faser) som illustreres slik i kvalitetssystemet:



Figur 8: Forsvarsbyggs kvalitetssystem, oversiktsbilde hovedprosess fasilitetsstyring

Utbyggingen av Evenes-basen er i denne sammenheng en del av hovedprosess fremskaffelse, som består av fem delprosesser (faser) som overordnet illustreres slik i kvalitetssystemet:



Figur 9: Forsvarsbyggs kvalitetssystem, oversiktsbilde hovedprosess fremskaffelse

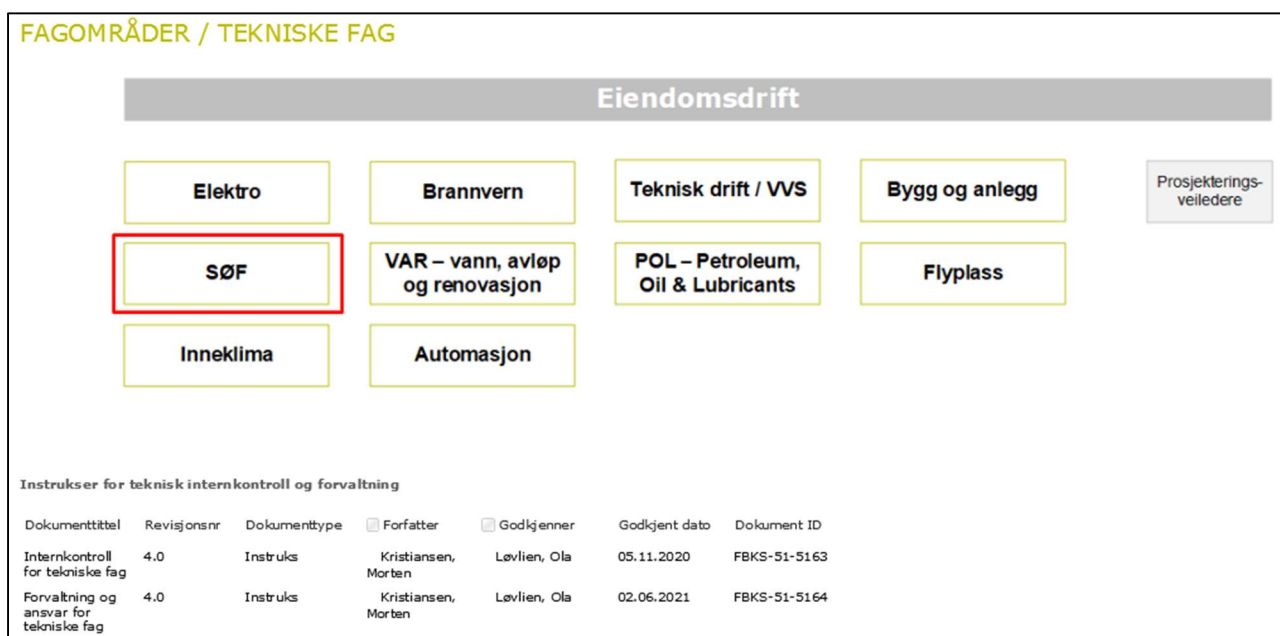
12.4. Støtteprosesser

Forsvarsbygg har definert sine støtteprosesser slik i kvalitetssystemet:

Administrasjon	Anskaffelser og innkjøp	Spesielle områder	HMS og miljø
- Informasjonsforvaltning og arkiv - HR, lønn og reise - Personvern - GDPR - IKT - Kommunikasjon - Økonomi og regnskap - Interne prosjekter	- Gjennomføre anskaffelse - Konkurransegrunnlag - Avrop mot rammeavtale - Mottak varer og tjenester	- Kriseberedskap - Forebyggende sikkerhet - Rådgivning - Ansvarlig søker / prosjekterende - Skipsfart	- HMS- og miljøledelse - Arbeidsmiljø - Innemiljø og kjemikalier - Ytre miljø - Avfallshåndtering - Fagområder - Kulturminner

Figur 10: Forsvarsbyggs kvalitetssystem, oversiktsbilde støtteprosesser

Kvalitetssystemet fortsetter videre nedover i prosessene. For undersøkelseskommissjonen har det vært viktig å vurdere hendelsen i Trandumskogen inn mot støtteprosessen «HMS og miljø». Her fremgår det blant annet at «HMS- og miljøledelse» og «Kulturminner» er definerte kategorier med egne prosesser. «Fagområder» er en kategori som benyttes videre ned i kvalitetssystemet, og figur 11 under viser hvordan eiendomsdrift er bygget opp som del av systemet.



Figur 11: Forsvarsbyggs kvalitetssystem, oversiktsbilde eiendomsdrift innenfor fagområder / tekniske fag

SØF som er markert med rødt i figuren, er en forkortelse for skyte- og øvningsfelt. Trandumskogen er en del av Sessvollmoen skyte- og øvningsfelt, og forvaltningen følger derfor bestemmelsene for SØF i kvalitetssystemet.

På dette nivået i kvalitetssystemet kommer en til lenker til instruks og deretter videre ned til konkrete prosedyrer, sjekklister osv. Figur 12 nedenfor viser et utsnitt av hvordan dette ser ut for skyte- og øvningsfelt (SØF).

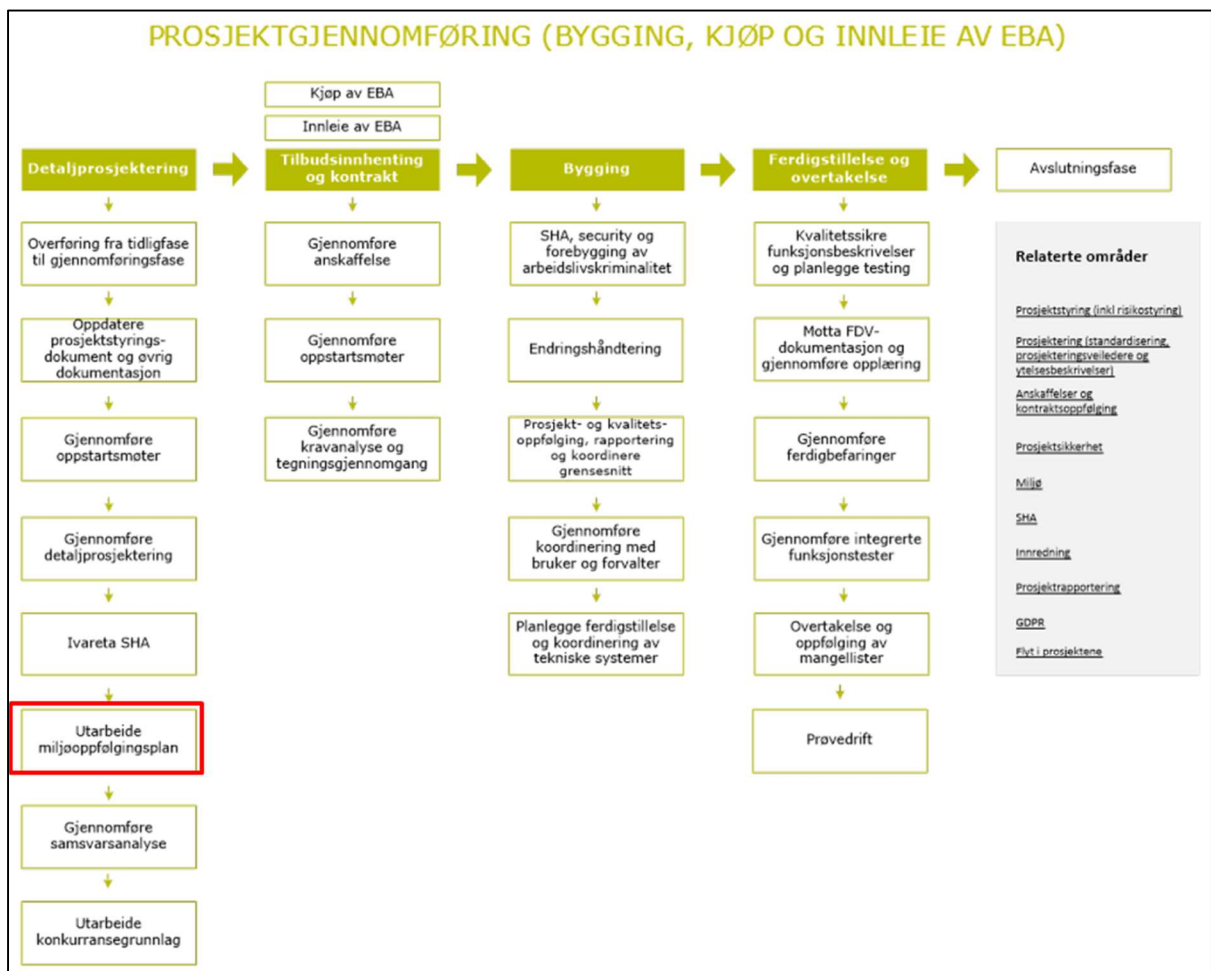
SKYTE- OG ØVNINGSFELT (SØF)

Forsvarsbygg har fullt forvaltningsansvar for alle Forsvarets skyte- og øvningsfelt på land og begrenset forvaltningsansvar for skytefelt på sjø. All virksomhet i sammenheng med bruken av de ulike skyte- og øvningsfelt skal skje med utgangspunkt i den høyeste grad av sikkerhet og forsvarlig utøvelse av aktivitet, og ut fra en mest mulig enhetlig og lik driftsmåte.

Dokumenttittel	Revisjonsnr	Dokumenttype	Forfatter	Godkjenner	Godkjent dato	Dokument ID	Nyttige lenker
Veileder - Utforming av HMS- og miljøriktig basisbane	1.0	Veiledning/håndbok	Johansen, Remi	Getz, Thomas	13.08.2018	FBKS-51-4228	URL-adresse
A Informasjon om helsefare	7.0	Veiledning/håndbok	Kværne, Tor	Getz, Thomas	25.10.2018	FBKS-51-2709	Kartnnsyn
Mal for renhold på innendørs skytebaner og skytehus	8.0	Mal	Kværne, Tor	Rishovd, Pål	22.11.2018	FBKS-51-1124	Retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging (T-1442/2016)
Renhold på innendørs skytebaner og skytehus	7.0	Prosedyre	Kværne, Tor	Getz, Thomas	04.01.2019	FBKS-51-1121	Utslippstillatelser
Forsvarsdepartementets retningslinjer for forsvarssektorens miljøstyring	3.0	Eksterne rammebetingelser	Jørgensen, Torild	Øberg, Haakon Wilhelm	15.01.2021	FBKS-51-3164	Tiltaksregisteret i Xpand inkludert sjekklister
Varsling av støy Setermoen SØF	2.0	Prosedyre	Bakken, Thor Erik Næss	Getz, Thomas	15.02.2021	FBKS-51-5521	NOU 2004: 27 - Forsvarets skyte- og øvningsfelt
Klage- og	1.0	Prosedyre	Bakken, Thor Erik Næss	Getz, Thomas	15.02.2021	FBKS-51-5520	HMS- og SHA-håndbok
							Lover og forskrifter
							Lenke

Figur 12: Forsvarsbyggs kvalitetssystem, oversiktsbilde forvaltning av skyte- og øvningsfelt (utsnitt)

Evenesutbyggingen gjennomføres slik definert i gjennomføringsfasen av hovedprosess fremskaffelse, se figur 9. Utarbeidelse av miljøoppfølgingsplan (MOP) er et obligatorisk krav i detaljprosjekteringen slik det fremgår av figur 13.



Figur 13: Forsvarsbyggs kvalitetssystem, prosjektgjennomføring

Til hjelp for utarbeidelsen av MOP er det i kvalitetssystemet lagt inn mal, prosedyre og veileder/håndbok som vist under i figur 14.

Utarbeide miljøoppfølgingsplan							
 Det skal utarbeides en miljøoppfølgingsplan i alle prosjekter. Uavhengig av punktene i miljøoppfølgingsplanen skal det vurderes om det skal utarbeides andre miljømål spesifikt for prosjektet.							
Dokumenttittel	Revisjonsnr	Dokumenttype	Forfatter	Godkjenner	Godkjent dato	Dokument ID	Lover og forskrifter
Miljøoppfølgingsplan (MOP)	3.0	Mal	Sparrevik, Magnus	Fjeldheim-Petersen, Ivan	22.06.2021	FBKS-51-5679	Lenke
Utarbeidelse av miljøoppfølgingsplan	4.0	Prosedyre	Eriksson, Bjørn Hilding	Fjeldheim-Petersen, Ivan	22.06.2021	FBKS-51-5484	Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
Veileder - Fagdokument miljø	5.0	Veiledning/håndbok	Sparrevik, Magnus	Mørch, Torgeir	12.05.2020	FBKS-51-4080	
«Solstrømvelgeren»	2.0	Veiledning/håndbok	Sparrevik, Magnus	Nilsen, Scig	01.03.2021	FBKS-51-3851	

Figur 14: Forsvarsbyggs kvalitetssystem, utarbeide miljøoppfølgingsplan (MOP)

13. Forsvarsbyggs retningslinjer og prosedyrer for tiltak på kulturhistorisk eiendom, bygg og anlegg (EBA)

Følgende prosedyrer er fremlagt for kommisjonen som grunnlag for å vurdere Forsvarsbyggs retningslinjer og rutiner for tiltak på kulturhistorisk EBA, herunder også hogst:

- Prosedyre for «Saksbehandling ved tiltak på kulturhistorisk EBA», dok. nr FBKS-51-1828
- Prosedyre «Grunnprinsipper ved arbeider på fredede bygninger og anlegg», dok. nr FBKS-51-1776 (underliggende prosedyre til FBKS-51-1828)
- Prosedyre for «Sluttdokumentasjon for vedlikehold og istandsettingsprosjekter», dok. nr. FBKS-51-1829
- Prosedyre «Planlegging av hogst», dok. nr FBKS-51-4127 (gjeldende prosedyre når hendelsen inntraff)
- Prosedyre «Planlegging og gjennomføring av hogst», dok. nr 51-4127 (ny prosedyre av 6.7.21)

13.1. Generelle retningslinjer og prosedyrer

Prosedyren for «Saksbehandling ved tiltak på kulturhistorisk EBA» (dok. nr FBKS-51-1828 FBKS-51-1828) gir generelle retningslinjer for tiltak på kulturhistorisk eiendom, bygg og anlegg (EBA) i Forsvarsbyggs portefølje. Av dokumentet fremgår det at:

- *“For alle tiltak innenfor kulturhistorisk EBA skal kulturminnefaglig rådgivning og kvalitetssikring inngå i prosjektet*
- *For alle tiltak på fredete bygninger, verneklasse 1 og 2, samt endringer i frednings/verneområder, som er søknadspliktige iht. kulturminneloven og/eller går ut over vanlig vedlikehold skal RES miljøseksjonen, kulturminneavdelingen være kulturminnefaglig rådgiver. Evt. øvrig kulturminnefaglig rådgivningsbehov avklares mellom rådgiver og tiltakshaver*
- *Riksantikvaren ev respektive fylkeskommune er rette kulturminnemyndighet i spørsmål som angår fredete bygninger og anlegg i statens eie. For bygninger og anlegg i verneklasse 2 skal vernehensyn ivaretas gjennom Forsvarsbyggs egne rutiner og kompetanse, og saken ev forelegges fylkeskommunen. Ved spørsmål om riving skal saken legges frem for RA.”*

Videre saksgang:

1) Innledende fase

- *Tiltakshaver skal tidligst mulig ta kontakt med RES miljøseksjonen, avdeling kulturminne for avklaring av premisser for gjennomføring av tiltaket*
- *Hvis arbeidene er avhengig av godkjenning fra kulturminnemyndighet skal søknad utformes i samarbeid med RES miljøseksjonen, avdeling kulturminne*
- *Tiltakshaver er ansvarlig for evt. forhåndskontakt eller konferanse med etat for plan- og byggesak eller andre kommunale etater. Evt. søknad skal som hovedregel først avklares med kulturminnemyndighetene før den sendes til kommunen*

2) Fremlegging av sak for kulturminnemyndighet

- *Når det skal utføres tiltak som krever tillatelse fra kulturminnemyndighet, skal søknaden sendes til Riksantikvaren ev fylkeskommunen for godkjenning av tiltaket*
- *RES miljøseksjonen, avdeling kulturminne kan legge frem saken for kulturminnemyndighet i sin helhet, evt. bistå som støtte til andre enheter i Forsvarsbygg. Den avdeling som har ansvaret for prosjektet deltar etter behov i møter med Riksantikvaren ev. fylkeskommunen*
- *RES miljøseksjonen, avdeling kulturminne klargjør i samarbeid med kulturminnemyndighet hvilket mandat kulturminnefaglig rådgiver har til å treffe avgjørelser, og hvordan myndigheten ev. selv vil følge opp saken*

3) Oppfølging og kontroll av tiltak i prosjekterings- og utførelsesfasen

- *For alle tiltak innenfor kulturhistorisk EBA kan RES miljøseksjonen, avdeling kulturminne bistå med rådgiving og kvalitetssikring, herunder:*
 - ✓ *sikre at kontakt med kulturminnemyndigheter (RA, fylkeskommune og Sametinget) opprettes på riktig tidspunkt*
 - ✓ *være kontaktpunkt mot kulturminnemyndighetene*
 - ✓ *påse at tiltaket holder seg innenfor rammene som er gitt i kulturminnemyndighetens vedtak*
 - ✓ *bringe frem kulturminnefaglig informasjon, og sørge for at det blir gjort nødvendige undersøkelser på stedet*
 - ✓ *påse at kulturminnefaglige hensyn blir tilgodesett i tegnings- og beskrivelsesmaterialet*
 - ✓ *påse at det blir stilt tilstrekkelig krav til utførende firmaer vedrørende kunnskap om tradisjonelle byggemetoder og materialbruk*
 - ✓ *være rådgiver og kontrollør vedrørende detaljutførelse*
 - ✓ *når det er nødvendig for å sikre kulturminnefaglige interesser delta i prosjekterings- og byggemøter, befaringer samt i andre prosesser*
 - ✓ *påse at undersøkelser og arbeider blir tilfredsstillende dokumentert*
 - ✓ *bidra til at det tas hensyn til automatisk fredete kulturminner ved planlegging av utbyggingstiltak og militær øvingsvirksomhet, herunder rådgivning med sikte på at arkeologenes fremdriftsbehov også tas høyde for i planleggingen av utbyggingstiltak*

13.2. Retningslinjer og prosedyrer for hogst

For hogst på Forsvarsbyggs eiendommer gjaldt prosedyren «Planlegging av hogst» (dok. nr FBKS-51-4127) når hendelsen inntraff, med følgende ordlyd i beskrivelsen av saksgang og ansvarsområder:

- *Hogstplaner for kommende planperiode utarbeides av skogforvalter i SØF-miljø og forelegges miljørådgiver og SØF-forvalter i aktuell region i eget planmøte eller høring pr. e-post*
- *Regional miljøforvalter gjennomgår hogstplanen og sørger for at relevant miljøinformasjon formidles til skogforvalter inkludert overlevering av dokumentasjon. Partene gjennomgår informasjonen og avstemmer ved behov avgrensning av hogstområdet og metode for utførelse. Det føres referat fra planmøtet som arkiveres på saken i ephorte*
- *Skogforvalter oppdaterer hogstplan med eventuelle endringer som besluttet i planmøtet og tar inn spesielle opplysninger om hensyn, metodevalg ol. i SHA-plan som vedlegg til avropsdokumentet mot rammeavtalepartner*
- *Skogsentreprenør er ansvarlig for å utføre hogst iht oppdrag, samt gjennomføre arbeidene i tråd med krav i PEFC-standard eller særskilte krav ut over dette satt av oppdragsgiver*

En ser her at kulturminner ikke er særskilt omtalt. I den nye prosedyren datert 6. juli 2021 («Planlegging og gjennomføring av hogst», dok. nr 51-4127) er utsjekk av kulturminner tatt inn, sammen med en mer detaljert beskrivelse av andre miljøhensyn som må sjekkes ut. Videre er beskrivelsen av saksgang, ansvarsområder og frister blitt spisset betydelig:

- *Skogforvalter utarbeider forslag til hogstplan med utgangspunkt i Skogbruksplan for eiendommen. Planen beskriver sted, kvantum samt metode for avvirkning.*
- *Det skal foretas en miljøvurdering knyttet til den enkelte hogst. Miljøvurderingen innebærer en utsjekk av:*
 - ✓ *Kommuneplan (vernesoner)*
 - ✓ *Kulturminner (www.kulturminnesok.no)*
 - ✓ *Naturtyper ([www.miljodirektoratet.no/tjenester/naturbase/-Sjeldne og truede arter](http://www.miljodirektoratet.no/tjenester/naturbase/-Sjeldne%20og%20truede%20arter) (www.artsdatabanken.no))*
 - ✓ *MIS-figurer (www.allma.no)*
- *Hogstplan forelegges leder SØF-miljø, sentral miljøforvalter og sentral kulturminnerådgiver for gjennomgang. Skogforvalter oppdaterer med eventuelle endringer besluttet i møte. Det føres referat fra møtet som arkiveres på saken i ephorte. Frist 01.09*
- *Hogstplan forelegges region ved SØF-forvalter i eget planmøte eller høring pr. e-post*
- *SØF-forvalter, med bistand fra regional miljøforvalter, gjennomgår hogstplanen og sørger for at relevant miljøinformasjon som ikke er fanget opp i hogstplanen formidles til skogforvalter, inkludert overlevering av dokumentasjon. Regionen skal også vurdere tiltaket opp mot foreliggende FDVU-planer for området, samt brukende avdelingers øvingsbehov*
- *Partene gjennomgår informasjonen og avstemmer ved behov avgrensning av hogstområdet og metode for utførelse. Det føres referat fra planmøtet som arkiveres på saken i ephorte. Frist 01.10*
- *Skogforvalter oppdaterer hogstplan med eventuelle endringer som besluttet i planmøtet og tar inn spesielle opplysninger knyttet til miljø, natur, kulturverdier, hensyn, metodevalg ol. i SHA-plan som vedlegg til avrops dokumentet mot rammeavtalepartner*
- *Hogstplanen forelegges Forsvaret i de enkelte områder for koordinering av årets hogst opp mot militær virksomhet. Det føres referat fra møtet som arkiveres på saken i ephorte. Frist 15.11*

- Skogforvalter påser at rammeavtalepartner utarbeider SJA for risikomomenter oppgitt i SHA-plan
- Rammeavtalepartner og skogsentreprenører ansvarlig for å utføre hogst iht oppdrag, samt gjennomføre arbeidene i tråd med krav i PEFC-standard eller særskilte krav ut over dette satt av oppdragsgiver
- Ved avsluttet skogsdrift(hogst) skal rammeavtalepartner levere signert sluttrapport der blant annet miljøavvik skal dokumenteres. Sluttrapporten, godkjent av skogforvalter, arkiveres på saken i ephorte.

13.3. Behandling av nettoinntekter fra egen eiendom

Internrevisjonen har i sin rapport⁶ inkludert en tilleggsobservasjon med tilhørende anbefaling om at Forsvarsbyggs rutiner bør justeres i de tilfellene hvor det gjøres avrop som resulterer i positiv netto. Der hvor en slik positiv netto oppstår, det vil si at inntekt fra tømmer salg overstiger utgiftene til denne, utstedes det ikke en innkjøpsordre. I disse tilfellene mottar Forsvarsbygg «virkesavregning» fra entreprenør hvor inntekter og utgifter er spesifisert, nettooverføres Forsvarsbyggs konto og bokføres av regnskapsavdelingen. Det fremgår videre at det ikke lages budsjett for hvert enkelt avrop, kun et årsbudsjett over forventet nettoresultat som inngår i Eiendomsforvaltningsavdelingens budsjettprosess hver høst. Rent teknisk innebærer denne inntekten en reduksjon i avdelingens samlede utgifter som finansieres av leieinntekter (husleie RA19-EBA) fra Forsvaret – såkalt Bidrag 1. Det fremgår også av rapporten fra Internrevisjonen at bestillinger fra Forsvaret er et unntak hvor det er etablert interne prosedyrer som regulerer dette.

14. Forsvarsbyggs ivaretagelse av miljøkravene ved Evenesutbyggingen

Flere dokumenter er fremlagt for kommisjonen som grunnlag for å vurdere Forsvarsbyggs rutiner og prosedyrer for ivaretagelse av miljøkravene i forbindelse med Evenes-utbyggingen. To av de mest sentrale gjennomgås nedenfor.

Miljøoppfølgingsplan ytre miljø (hovedMOP)⁷

Miljøoppfølgingsplanen (MOP) for ytre miljø er basert på miljøstrategi for Evenesutbyggingen og omhandler både anleggs- og driftsfasen. Planen er en del av Forsvarsbyggs interne styringssystem og viser hvordan ytre miljøhensyn for en rekke miljøtema skal følges opp under prosjektering, kontrahering, bygging og drift av Evenes. Dette med mål om minst mulig ulempe for miljøverdier. I tillegg utarbeides det såkalte delMOP-er (se nedenfor) for enkelte av utbyggingsobjektene, så som perimeterutbyggingen.

I Forsvarsbyggs miljøstrategi 2016 – 2020 gjøres det rede for miljøambisjoner og miljømål, med tre strategiske fokusområder, se kapittel 11. Prinsippene for miljøledelse i henhold til ISO 14001 skal legges til grunn for systematisk, målbart og prosjektilpasset miljøarbeid; gjennom å planlegge (miljømål og prosesser), utføre (etter krav og mål), kontrollere måloppnåelse, og korrigere om nødvendig.

I det følgende gjøres det rede for de delene av MOP-en som kommisjonen anser spesielt relatert til den aktuelle hendelsen i naturreservatet.

⁶ Se Internrevisjonens rapport side 27

⁷ FB-rapport 205/2018/KFB, 31.08.2018

I planenes kapittel 3 fremheves det at den skal fungere som grunnlag for eventuell justering av avbøtende tiltak, og at detaljering av slike avbøtende tiltak utføres som del av prosjekteringsfasen knyttet til konsekvensutredningen.

MOP-en gjør konkret rede for verneområdene som omkranser Evenes, herunder Ramsar-status og Nautå naturreservat. For tiltak i anleggsfasen er det satt mål om å sikre viktige naturområder, i størst mulig grad unngå påvirkning av sårbare arter, samt unngå og forebygge skader på verneområdene. Inngrep skal utføres så skånsomt som mulig.

Det vises spesifikt til rammer og regelverk som naturmangfoldloven, Ramsar-konvensjonen, og fylkesmannens forvaltningsplan for Nautå naturreservat. I tiltaksoversikten framheves det at verneområdene skal ha buffersone etter samråd med Fylkesmannen, og at det «ikke er lovlig å grave i, eller gjennomføre tiltak i verneområder uten søknad til Fylkesmannen». Videre at det skal benyttes sperrebånd for å unngå uheldige inngrep i anleggsfasen.

Miljøoppfølgingsplan ytre miljø, delMOP – prosjekt ytre perimetersikring⁸

Innledningsvis i delMOP vises det til overordnede og objektovergripende tiltak i overordnet MOP Evenes av 29. oktober 2018 Versjon 1. DelMOP-en beskriver mål og tiltak mer spesifikt for det konkrete prosjektet ytre perimetersikring.

Planen gir føringer for leverandører og er et «levende» dokument med løpende vurderinger av tiltak som iverksettes for å ivareta miljøverdier knyttet til aktuelle objekter. Dokumentet er ikke å anse som uttømmende med hensyn til alle nødvendige tiltak for å oppfylle alle lover og forskrifter på miljøområdet. Det forutsettes at prosjekterende og entreprenører gjennomfører nødvendige tiltak for å nå lovpålagte krav. Det påpekes som selvsagt at alle lover og forskrifter skal gjelde som minimumskrav.

Også i delMOP gjøres det konkret rede for verdier knyttet til Ramsar-området Nautå naturreservat.

Det er i delMOP kapittel 2.4 oppstilling av aktuelle rammer og regelverk, herunder naturmangfoldloven og forvaltningsplanen for Nautå naturreservat, mens vannressursloven (§ 11 – kantvegetasjon) ikke fremgår av listen.

I tiltaksoversikt for byggefasen gjentas krav fra hovedMOP om at det skal utøves særlig aktsomhet ved kjøring og graving, framfor alt ved verdifulle naturtyper. Det kommenteres at det «bør vurderes å sette opp midlertidig gjerde for å beskytte verneområdene», med felles ansvar for Forsvarsbygg og entreprenør. Vernet område «har/skal ha buffersoner – avklares med Fylkesmannen». Likeledes kommenteres det at det «ikke er lov å grave i, eller gjennomføre tiltak i verneområder uten søknad til Fylkesmannen».

15. Rutiner og prosesser for kommunikasjon med eier og andre offentlige instanser

15.1. Overordnet om roller og ansvar

Forsvarsbygg er et ordinært bruttobudsjettert statlig forvaltningsorgan underlagt Forsvarsdepartementet. Etaten illustrerer plasseringen i forsvarssektoren slik i sin siste årsrapport:

⁸ FB-rapport 0154/2018/KFB, 10.01.2018



Figur 15: Forsvarsbyggs plass i forsvarssektoren

Forsvarsdepartementet har det overordnede administrative og budsjettmessige ansvaret for Forsvarsbygg. Forsvarsdepartementet fastsetter mål og krav, og tildeler midler på bakgrunn av vedtatt politikk. Videre har departementet ansvaret for overordnet styring, planlegging og kontroll og evaluering av virksomheten i Forsvarsbygg.

Direktør Forsvarsbygg er etatssjef for Forsvarsbygg og skal løse Forsvarsbyggs oppgaver innenfor de politisk besluttede rammene, og i samsvar med gjeldende lover, forskrifter og tariffavtaler, samt instruks fastsatt av Stortinget og departementet. Direktør Forsvarsbygg skal ivareta forvaltningsmyndigheten innenfor tjenestefeltet eiendommer, bygg og anlegg på vegne av Forsvarsdepartementet.

Forsvarsbyggs miljøarbeid baserer seg på mål og retningslinjer for forsvarssektoren (se kapittel 6), samt krav fra offentlig regelverk. Forsvarssektorens retningslinjer for miljøstyring gir ansvar, oppgaver og føringer til etatssjefene i forsvarssektoren for å sikre at regjeringens miljøpolitikk blir fulgt i henhold til sektoransvaret, og at nasjonal og internasjonal miljølovgivning overholdes. Det fremgår av retningslinjene at etaten har ansvar for kontroll med egen og underliggende avdelingers miljøstyringssystem, herunder at miljøstyringssystemet er godt integrert i etatens øvrige styringssystem og at det utarbeides nødvendige prosedyrer for kontrollvirksomheten. Forsvarsbyggs øverste ledelse skal årlig gjennomgå miljøstyringssystemet for å sikre at det er egnet og virker etter hensikten. Andre tema som skal vurderes er miljøpolicy, måloppnåelse, ev behov for revisjon av målene, miljøprestasjoner og forbedringspunkter.

15.2. Kommunikasjonen med Forsvarsdepartementet

Forsvarsdepartementet styrer Forsvarsbygg gjennom tildelingsbrev, supplerende tildelingsbrev og gjennom føringer eller beslutninger gitt i etatsstyringsmøtene. Departementet gjennomfører styringsdialog med etaten, og har det overordnede ansvaret for at Forsvarsbygg rapporterer relevant og pålitelig resultat- og regnskapsinformasjon, har ansvarlig internkontroll og at evalueringer gjennomføres.

Fra og med 2021 har Forsvarsdepartementet gitt Forsvarsbygg nye mål, forankret i tildelingsbrev og langtidsplanen for forsvarssektoren 2021–2024. Forsvarsbygg har fra og med 2021 også et nytt målbilde. Målbildet legger i større grad enn tidligere vekt på bærekraft i konkrete leveranser og rådgiving. Forsvarsbygg må i årene som kommer fortsette arbeidet med å kontinuerlig forbedre og effektivisere organisasjonen for å frigjøre ressurser til høyere prioriterte aktiviteter. Forsvarsbygg rapporterer på resultatoppgjøret av:

- Mål R1 Et beredskapsklart Forsvarsbygg
- MÅL R2 Fremskaffelse av bærekraftig eiendom, bygg og anlegg
- MÅL R3 God forvaltning av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg
- MÅL R4 Profesjonell og helhetlig rådgiving.

For å nå disse målene har Forsvarsbygg i tillegg satt ni interne mål. Disse målene ivaretas av etatssjef og rapporteres ikke til Forsvarsdepartementet:

- Miljøriktig planlegging, utvikling, forvaltning og avhending av forsvarssektorens EBA
- Sikre omdømme, posisjon og gode kunderelasjoner
- Innovativ løsningsutvikling for å møte sektorens behov
- Standardisering av løsninger og prosesser
- Integreerte planprosesser
- Strategisk porteføljestyling av eiendom og prosesser
- Felles modeller for analyser og styring
- Riktig kompetanse til rett tid: Kompetanse, kapasitet, ledelse og kultur
- Digital transformasjon.

Rapporteringen fra Forsvarsbygg til eier skjer gjennom tertialrapporter som inneholder oppdaterte risikovurderinger, gjennom årsrapport som reguleres av krav i økonomiregelverket, samt gjennom månedlige rapporter om håndtering av økonomisk risiko.

I Instruks for Forsvarsbygg er det tatt med et eget punkt 3.7 om institusjonell motstandsdyktighet:

Forsvarsbygg skal styrke institusjonell motstandsdyktighet og hindre omdømmetap ved å redusere risikoen for uønskede hendelser nasjonalt så vel som i internasjonale operasjoner. Arbeidet skal være langsiktig og forebyggende og ha som mål å øke kunnskapen om regelverk og prosedyrer, etisk refleksjon og å skape kultur for høy integritet i oppdragsløsningen. Det skal utarbeides modenhetsvurderinger av graden av integritet innenfor særlige viktige områder.

15.3. Kommunikasjon med offentlige instanser

Med sin omfattende og geografisk spredte virksomhet er Forsvarsbygg naturlig nok i kontakt med en lang rekke offentlige instanser hele tiden. For kommisjonen er forholdet til Riksantikvaren og fylkeskommunene av spesiell interesse.

Det fremgår av den siste miljøårsrapporten at Forsvarsbygg i 2020 fornyet avtaler om samarbeid med Riksantikvaren om ansvar for kulturvern. Avtalen gir Forsvarsbygg utvidet fullmakt til å gjennomføre

tiltak på fredete byggverk, samtidig som etaten forplikter seg til å ha egne rutiner og kompetanse på fagområdet. Direktørene i Forsvarsbygg og Riksantikvaren møtes en gang i året med sine faglige representanter. Videre tar Kulturminneavdelingen i Ressurssenterets miljøseksjon initiativ til månedlige møter for saksbehandling med Riksantikvaren og Forsvarsbygg med tilstrekkelig beslutningsmyndighet.

Etter regionreformen 2020 er det fylkeskommunene som er kulturminnemyndighet for verneverdig eiendom, bygg og anlegg, utenom festningene (se kapittel 3 om ansvarsforskriften). Kommisjonen har fått opplyst fra Forsvarsbygg at det ikke er inngått tilsvarende avtale om samarbeid som man har med Riksantikvaren, med fylkeskommuner. Dette begrunnes med at det ikke er samme behovet fordi det er få saker i året. Forsvarsbygg hevder å ha etablert god dialog med fylkenes kulturvernmyndigheter, og gjort dem kjent med Forsvarsbyggs kompetanse og praksis.

Del V Hogst av trær i Trandumskogen

Ullensaker kommune politianmeldte Forsvarsbygg 6. juni 2021 for å *ha gjort uopprettelig skade i Trandumskogen, et nasjonalt kulturminne som er fredet*. Viken fylkeskommune fulgte opp med egen anmeldelse til politiet tre dager senere for *brudd på forskrift om fredning av statens kulturhistoriske eiendommer*.

I denne delen av rapporten ser kommisjonen nærmere på hogsten i Trandumskogen, og vurderer dette opp mot Forsvarsbyggs rutiner og prosedyrer.

16. Forsvarsbyggs hogst i Trandumskogen

16.1. Forsvarsbyggs forberedelser

Som det fremgår av rapportens del II, legger fredningen begrensninger på Forsvarsbyggs muligheter til vedlikehold og hogst i Trandumskogen. Samtidig er det en åpning for «ordinær skjøtsel».

I noe tid har Forsvarsbygg vært oppmerksom på at skogen er gammel, og at det er risiko for nedfall av gamle og tørre trær. Dette ble også kommentert av Forsvarsbygg i deres høringsinnspill til fredningen, se også kapittel 8.1. Forut for fredningsvedtaket har Forsvarsbygg påpekt overfor Riksantikvaren at det har vært viktig for Forsvarsbygg å ha anledning «til å kunne gjøre tiltak underveis i prosessen og før det foreligger en ferdig skjøtselsplan».⁹

Representanter fra Forsvarsbygg har videre forklart – både til kommisjonen og til andre – at det har vært vindfall i området, blant annet under stormen Dagmar. Skogforvalteren har forklart til Internrevisjonen at bakgrunnen for hogsten i Trandumskogen primært var at trærne var utsatt for tørkestress.

Forskriften § 25-2 stiller krav om at det skal utarbeides en *skjøtselsplan* innen utløpet av 2022. Denne fristen ligger noe fram i tid, og en slik plan var ikke utarbeidet før hogsten i Trandumskogen.

Hogst av trær i Trandumskogen og området øst og sør for denne, er tatt inn som en aktivitet i Forsvarsbyggs oppdaterte aktivitetsplan 20. november 2020. Det er tatt inn en kommentar om at man skal merke kulturminner i felt med bånd, og at grenser mot vernet område/tiltak skal avklares med Riksantikvaren. Under beskrivelsen av hogst er det videre påpekt at hogst innenfor det fredete området skal skje i dialog med Riksantikvaren.

Forsvarsbyggs skogforvalter henvendte seg per e-post 4. desember 2020 til Riksantikvarens saksbehandler i fredningsvedtaket:

«Jeg viser til dialog under.

På nyåret planlegger vi oppstart av skogdrift på Sessvollmoen. Hvor det samtidig er planlagt og få felt og tatt du den gamle og døende skogen på Trandum, samt å hente ut vindfall i skogen der gravmarkørene står. Vi har jo tidligere befart området og sett både omfang og behov. Skogen er i ferd med kollapse, og kan utgjøre en potensiell fare for de som ferdes der og besøker gravene, samt de som benytter området til turområde.

Det er både enklere, rimeligere og mer skånsomt å få hugget det ned planlagt nå, enn å ta det igjen etter at de har falt ned av seg selv (trærne altså).

⁹ E-post fra Forsvarsbygg til Riksantikvaren 24. april 2020.

I fredningsvedtaket står det slik:

‘Forsvarsbygg skriver at de har ingen merknader til forslaget til forskrift. De peker på at skogen i området og ved minnelunden er gammel og det er risiko for nedfall av gamle og tørre trær. De ser behov for rydding av gammel skog parallelt med den pågående fredningssaken og ønsker dialog med Riksantikvaren så snart som mulig for tiltak som ivaretar hensyn både til skogen og de kulturhistoriske verdiene. Riksantikvarens kommentarer: Riksantikvaren ser frem til dialog med Forsvarsbygg vedrørende dette temaet’

Det er ikke sikkert du er rett person, men hvordan er denne dialogen tenkt fra deres side skal foregå? Jeg håper å høre raskt fra deg.»

Etter å ha mottatt en fraværmelding fra saksbehandleren videresendte skogforvalteren e-posten til dennes leder som også hadde deltatt under befaringen på Trandum. Denne e-posten ble ikke besvart, heller ikke etter purring.

Riksantikvaren har opplyst til kommisjonen at e-posten ikke ble besvart av saksbehandler. Det er opplyst at det var en muntlig dialog i den aktuelle seksjonen hos Riksantikvaren om å besvare e-posten, og om at Forsvarsbygg måtte involvere Viken fylkeskommune som rett forvaltningsinstans. Riksantikvaren har bemerket at manglende svar på en e-post ikke er en avklaring. Videre har Riksantikvaren opplyst at det tradisjonelt har vært en del muntlig kommunikasjon med Forsvarsbygg gjennom fredningsprosesser, med e-poster av mer eller mindre kollegial art, og at egne rutiner nå vil bli endret. Forsvarsbygg var ikke i dialog med Viken fylkeskommune. Skogforvalteren har opplyst at h*n ikke var klar over at det var behov for å involvere andre enn Riksantikvaren.

16.2. Avklaringer internt

Avropet ble utarbeidet av skogforvalteren. Det er ikke prosedyre at et slikt avrop, som ikke antas å generere kostnader for Forsvarsbygg, gjennomgås av andre før det sendes over til entreprenør (se kapittel 13.3).

Skogforvalterens leder har forklart til Internrevisjonen at tiltaket ikke er drøftet med leder ut over at h*n har fått kopi av avropet da det ble sendt til entreprenør. Avropet ble også sendt til Region Viken ved arenaleder.

Fra den skriftlige forklaringen som skogforvalterens leder ga til Internrevisjonen gjengis følgende:

«Tiltaket er ikke drøftet eller informert om til leder ut over kopi av aktivitetsplan og fremsendt avrop med SHA-plan. Dette er heller ikke unormalt, all den tid oppgaven og ansvaret for planlegging og utførelse er tillitsbasert.

Avropet er beskrevet som ‘tynningsarbeider’ og SHA-planen var utfylt med bla. avkryssing for gjennomført utsjekk av kulturverdier og særskilte føringer om hensyn knyttet til arbeidene i fredet område. Dokumentene var også sendt til Region Viken ved arenaleder og leder SØF og Miljø.

Det forelå derfor ingen åpenbare grunner for å stille kontrollspørsmål til gjennomføringsplanen, da denne tilsynelatende var planlagt i henhold til avdelingens prosedyrer.»¹⁰

¹⁰ Notat 8. juni 2021 *Organisering og rutiner ved planlegging og gjennomføring av hogst og skogpleie i FB side 3.*

Kommisjonen har redegjort for de prosedyrene som det er vist til i kapittel 13. Der fremgår det at innkjøpsordre ikke utstedes for innkjøp som genererer netto inntekt, slik som tilfellet var i Trandumskogen.

Fra Internrevisjonens rapport gjengis også dette fra lederens forklaring (anonymisert av kommisjonen):

*«Leder SØF/miljø har forklart at h*n oppfattet avropet 'hogst og tynning i Sessvollmoen' som et normalt avrop, avropet var kombinert med en SHA-plan. Både h*n og arenaleder på Sessvollmoen var satt på som kopiadressat når avropet ble sendt over til entreprenøren. Leder SØF/miljø har forklart at h*n ikke kan si at h*n fikk lest igjennom avropet grundig, det hadde h*n ikke mulighet til å gjøre. H*n så at alle sjekkbokser i avropsmalen var fylt ut og h*n hadde ellers ingen grunn til å tro at noe skulle være mangelfullt. Vernehensynet var også sjekket ut, og det var beskrevet tiltak for å sikre kulturminnene. Det betyr at hensynet til omgivelsene, herunder gravstøttene, og det tekniske var blitt vurdert.»*

16.3. Avrop – bestilling av hogst

16.3.1. Innledende avklaringer og dialog mellom Forsvarsbygg og entreprenør

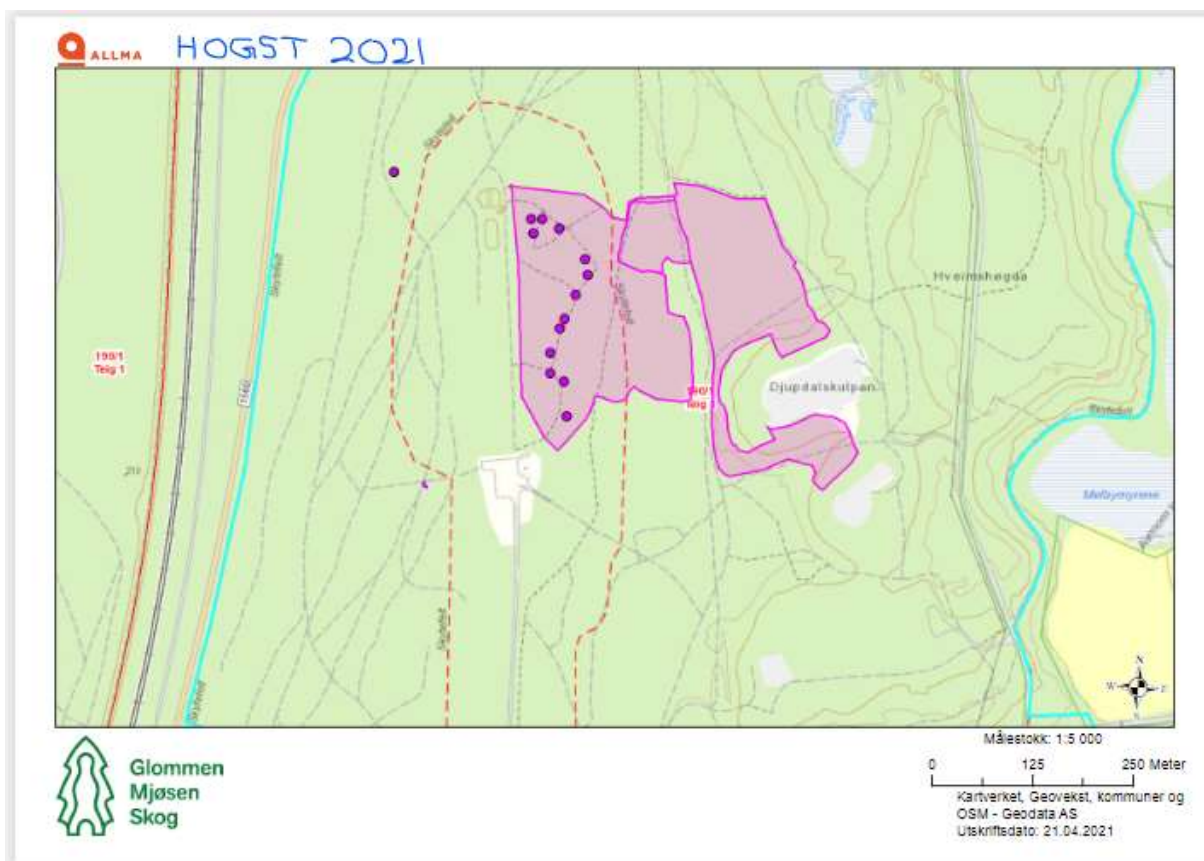
Skogforvalteren har forklart til Internrevisjonen at så vidt h*n kunne huske ble det gjennomført befaring med entreprenøren 3. desember 2020. Under befaringen så skogforvalteren og entreprenøren nærmere på behovet, og avropet skal ha blitt utarbeidet i lys av dette. Skogforvalteren har videre vist til at det ofte er forhold som må avklares underveis, og at mye av dialogen foregår muntlig. Ifølge skogforvalterens forklaring til Internrevisjonen, var det *«mye som foregikk muntlig i denne saken»*.

16.3.2. Avropsavtalen

Forsvarsbygg bestilte arbeidet utført som et avrop (nr. 7/2021) på en rammeavtale om skogforvaltningstjenester nr.: R00949 2020/2688 og 2020/5179. Avropet er signert av Forsvarsbygg 21. april 2021 og av leverandøren 10. mai 2021.

Avropet er formalisert ved bruk av *Kombinert skjema for avrop, SHA-plan og beredskapsplan for utførelse av skogtiltak i henhold til rammeavtale for skogforvaltningstjenester*.

Det fremgår av punkt 1 at avropet gjelder *«hogst og tynning Sessvollmoen»*, og at det skal foretas *«maskinell hogst»*. Vedlagt avropet fulgte et kart hvor området var tegnet inn. Det fredede området var ett av flere områder som var omfattet av avropet, og det er en del av bestand «33» hvor markørene av retterstedene også er tegnet inn.



Figur 16: Kart vedlagt avropsavtalen

Forsvarsbygg har opplyst at maskinell hogstmetode ble valgt av sikkerhetsmessige hensyn, i lys av mengden trær, samt størrelsen og tilstanden på disse.¹¹

Oppdraget ble nærmere beskrevet i en *bestandsliste*:



Bestand	Miljølig	Bonitering g treslag	Marksag	H.kl	Tetthet	Ar	Prod.area I	% Gran	% Furu	% Lauv	Vol / daa	estimert tot volum	estimert volum/ uttak	
33	Nei	Gran	20	5	A	75	50	72 %	20 %	8 %	31,5	1575	1000	tynning og flatehogst
147	Nei	Furu	17	1	B	0	6				1,5	9	10	frøtrær
148	Nei	Furu	17	3	A	28	10	27 %	63 %	10 %	5,1	52	14	tynning
149	Ja	Gran	20	5	A	75	34	85 %	15 %		33,7	1146	976	flatehogst
161	Nei	Gran	20	4	A	65	53	83 %	15 %	3 %	25,8	1375	1136	flatehogst
sum							153						3135	

Figur 17: Bestandslisten fra avropsavtalen

Grottilpasset hogst på arealene som sluttavvirkes. Viktig å merke seg at det er en rekke stier og traséer på kryss og tvers. Disse skal holdes åpne og ikke fylles med hogstavfall. I bestand 149 er det satt av en flerbrukssone, det er viktig at det settes igjen en vegetasjonssone 5-6 meter på hver side av «veien» som går inne i den av hensyn til forsvarets bruk der i forbindelse

¹¹ Se Forsvarsbyggs redegjørelse på egen nettside 4. juni 2021.

med øving. Entreprenør må selv vurdere om den fysisk må merkes av. Det er i utgangspunktet kun vest for «veien» det skal hogges nå.

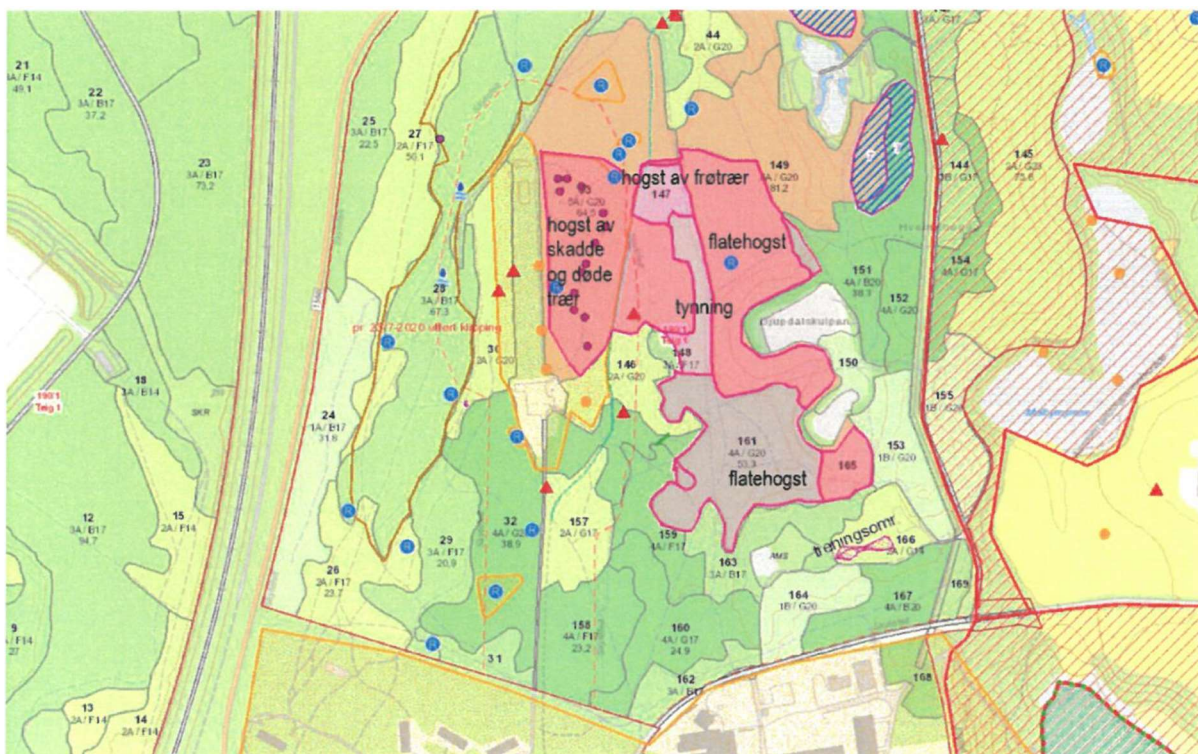
Lenger syd i bestand 149 har det nå dukket opp en NiN-naturtype. Den er nå tatt ut av det planlagte hogstområdet. Samt at det også er et kullfremstillingsanlegg, dette er ikke fredet, men merkes av og hogges frem med kulturstubber rundt/inntil kulturminnet som markering for senere skogbrukstiltak.

Kryssing og bruk av kjøreløyper må avtales og avklares med bruker [anonymisert].

For tynning/plukkhogst av gran og noe furu/løv i selve Trandumskogen må entreprenør selv lage en SJA plan/gjennomføringsplan, hvor hensyn til publikum og ivaretagelse (og midlertid merking av gravmarkørene (18stk)) spesielt må være i fokus.

Av bestandslisten fremgår det at det estimerte samlede volumet i bestand 33 var 1 575 m³, at det var estimert et uttak på 1 000 m³ av det samlede volumet, og at uttaket skulle skje ved «tynning og flatehogst».

I Forsvarsbyggs «Aktivitetsplan skogbruk 2021-2023 for Sessvollmoen skyte- og øvingsfelt» er det i det aktuelle skogbestandet foreslått å gjennomføre hogst av skadde og døde trær, mens resultatet har blitt en fjerning av all gran mens det er satt igjen en del furu i sonen nærmest tanksskytebanen (jf. kapittel 18). Slik tiltaket er beskrevet i avropet kan det etter kommisjonens syn fremstå som at oppdragsgiver har bestilt et mer inngripende tiltak med hensyn på uttakets styrke enn det som er foreslått i aktivitetsplanen.



Figur 18: Tiltaksbeskrivelse fra aktivitetsplanen for skogen i Sessvollmoen skyte- og øvingsfelt

Forsvarsbygg har opplyst at det var ønskelig å fjerne trærne om våren fordi grunnen da er tørr og har god bæreevne, noe som reduserer skadene på terrenget.¹² I avropets punkt 2 er det avtalt oppstart 24. mai 2021, med avslutning 18. juni 2021. Det er tatt inn følgende begrensninger:

«Kryssing og bruk av kjøreløyper må avtales og avklares med bruker.

Plukkhogst/tynning på minnelunden må ikke utføres på helg, eller helligdager hvor man kan påberegne seg mye besøk der.»

Avropets punkt 3 omhandler ytre miljø. Det henvises til en egen miljøavtale mellom leverandøren og Forsvarsbygg, og det er påpekt at alle inngrep skal utføres innenfor rammen av Norsk PEFC Skogstandard. Videre er det krysset av for at Forsvarsbygg har undersøkt «miljøverdier og kulturverdier» i henholdsvis *Naturbase, Artsdatabanken, Kulturminnesøk, Interne baser*». Ifølge avropet har disse undersøkelsene gitt følgende funn:

«Best.149 Kullfremstillingsanlegg Best. 149 ny naturtype v/Djupedalskulpen, NiN, tatt ut av hogstområde, samt gravene i Trandumskogen»

Det er samtidig understreket at Forsvarsbyggs undersøkelser ikke fritar leverandøren og dennes kontraktshjelpere fra plikten til på egen hånd å skaffe seg oversikt over behov for tilpasninger i forhold til miljøverdier og kulturminner.

16.3.3. SJA - Sikker jobb-analyse

Av bestandslisten gjengitt i punktet over, fremgår det at entreprenøren ble gitt i oppgave å utarbeide en SJA-plan, med særlig fokus på hensynet til «*publikum og ivaretagelse (og midlertid merking av gravmarkørene (18 stk))*». «SJA» står for «sikker jobb analyse», og denne planen er nærmere beskrevet i avropets punkt 5.2:

«SJA kan betegnes som et 'Verktøykassemøte', underforstått man setter seg ned med/på verktøykassa for å drøfte seg fram til en sikker gjennomføring, hvilket samspill man skal ha, og hva man skal ha av vernetiltak og verneutstyr. Dette skal protokolleres og signeres.

Utførende entreprenør styrer selv gjennomføringen av SJA gjennom sitt IK-system.

Det er viktig at alle som deltar i den praktiske gjennomføringen av arbeidet også deltar i SJA'ene, og signerer på SJA-dokumentet.

KU¹³ skal:

- *Forvisse seg om at det blir avholdt SJA, men skal ikke nødvendigvis være deltaker.*
- *KU kan stanse arbeidet dersom det ikke blir avholdt SJA.*
- *KU kan også holde borte fra arbeidsoperasjonen de personer som ikke har deltatt på SJA»*

Skogforvalteren var satt opp som Prosjektleder og KP¹⁴. Lokalt kontaktpunkt var driftstekniker på Sessvollmoen, som er nivået under Arenaleder.

¹² Se Forsvarsbyggs redegjørelse på egen nettside 4. juni 2021.

¹³ «KU» står for SHA-koordinator utførelse, og er en rolle som ivaretas av entreprenøren.

¹⁴ «KP» står for SHA-koordinator prosjektering, og er Forsvarsbyggs representant under planlegging og utførelse av oppdraget. KP skal ivareta Forsvarsbyggs interesser og SHA-interesser. KP har også fullmakter til å gjøre beslutninger om enkelte endringer i oppdraget.

SJA - Sikker jobb-analyse				
Prosjekt: (nr. og navn)		SJA-ansvarlig: (navn, sign.)		Dato:
Kort beskrivelse av aktiviteten:		Ansvarlig for aktiviteten: (firma)		
SJA gjennomføres fordi: (sett ett eller flere kryss)				
☐ Arbeidet medfører avvik fra beskrivelser i prosedyrer og planer ☐ Aktiviteten er ny og ukjent ☐ Folk som ikke kjenner hverandre skal jobbe sammen				
☐ Utstyr som arbeidstakerne ikke har erfaring med skal benyttes ☐ Forutsetningene er endret (f.eks. værforhold, tilgjengelig tid, rekkefølge av oppgaver, andre aktiviteter utføres i nærheten) ☐ Ulykker/uønskede hendelser har skjedd tidligere ved tilsvarende aktiviteter				
Hvilke oppgaver er vi bekymret for?	Farer - hva kan gå galt? Se eksempler i liste nedenfor	Har vi kontroll på farene? (sett kryss) Ja Delvis Lite	Tiltak Hvordan skal farene kontrolleres?	Ansvarlig
Folk i nærområdet	Påfelling	☒ Ja ☐ Delvis ☐ Lite	Skilting	
		☒ Ja ☐ Delvis ☐ Lite		
		☒ Ja ☐ Delvis ☐ Lite		
		☒ Ja ☐ Delvis ☐ Lite		
Lærepunkter: (Fylles ut av SJA-ansvarlig etter at jobben er gjort: Hva kan gjøres annerledes/betere neste gang? Hvilke positive erfaringer er viktig å ta med seg?)				
Mulige farer				
1 Sammenstøt/påkjørsel	6 Fallende gjenstand	11 Høyt trykk, sprutfare	16 Værforhold (vind, kulde, tåke)	
2 Konstruksjonsvikt	7 Fall	12 Støy, vibrasjon	17 Naturhendelser (flom, ras)	
3 Brann, eksplosjon	8 Tunge lett/tunge materialer	13 Stråling	18 Arbeid i tanker/oksygenmangel	
4 Bevægelige gjenstander/klemfare	9 Overflater med høy/lav temperatur	14 Støv, røyk, gasser, giftige stoffer	19 Drukningsfare	
5 Skarp gjenstand (kutt, stikk)	10 Fare for elektriske støt	15 Mangelfull belysning	20 Annet, spesifiser:	

Figur 19: SJA-planen som ble utarbeidet (sladdet versjon)

Arbeidet er beskrevet som «maskinhogst». Det er ikke krysset av for hvorfor SJA ble gjennomført, og det er ikke krysset av for mulige farer. Rubrikken «Lærepunkter» som skal fylles ut av SJA-ansvarlig etter utført oppdrag, står tomt.

Det er angitt at «folk i nærområdet» er oppgaver man er bekymret for, og at «påfelling» er aktuell fare/hva som kan gå galt. Tiltaket for å unngå dette er «skilting».

16.4. Gjennomføring av hogsten

Maskinell hogst ble igangsatt 20. mai 2021 på en tilstøtende skogteig. Etter det opplyste startet hogsten i Trandumskogen 26. mai 2021.¹⁵ Skogforvalteren, som var angitt som KP i avropet, var ikke til stede under arbeidet. Arenalederen har forklart til Internrevisjonen at entreprenøren ble møtt av driftsteknikeren. Internrevisjonen har lagt til grunn at entreprenøren kom inn i fredningsområdet via en tilstøtende skogteig hvor det også ble gjennomført hogst.¹⁶

Før hogsten ble markørene av retterstedene markert og tildekket med refleksvester.

¹⁵ Se Internrevisjonens rapport side 16.

¹⁶ Se Internrevisjonens rapport side 16.



Foto: Ullensaker kommune

Kommisjonen har begrenset undersøkelsene av hvordan hogsten ble gjennomført, blant annet av hensyn til den pågående politietterforskningen. I avropet er det bestilt «*maskinell hogst*», «*tynning flatehogst*» av bestand 33, og det er beskrevet «*plukkhogst/tynning på minnelunden*». Slik kommisjonen har forstått det, var det muntlig kontakt mellom skogforvalteren og entreprenøren mens oppdraget ble utført. Da ble det blant annet avklart hvordan hogsten skulle gjennomføres i det fredede området og i hvor stort omfang, basert på vurderinger av trærnes tilstand.

Det ble fjernet ca. 1500 trær innenfor det fredede området. Resultatet har blitt at all granskog og noe furu innenfor det fredede området er hugget ned.

Skogsmaskinene som ble benyttet, etterlot seg også spor i grunnen, som senere er utbedret i løpet av sommeren 2021.



Foto: Forsvarsbygg

Arenalederen har forklart at h*n reagerte på at arbeidet ble utført ved maskinell hogst og måten arbeidet ble utført på, da h*n ble kjent med det.¹⁷ Hogsten av trærne ble stanset før det var ferdig utført. Bildet nedenfor er tatt av Forsvarsbygg 9. juni 2021, før oppryddingsarbeidet ble igangsatt.



Foto: Forsvarsbygg

¹⁷ Arenalederen har forklart dette til kommisjonen under befaringen på Trandum. Tilsvarende fremgår av Internrevisjonens rapport side 16.

Etter at hogsten ble stanset, prioriterte Forsvarsbygg å rydde området på en så skånsom måte som mulig. Det er også iverksatt undersøkelser for å finne og bevare tømmer med kuler.¹⁸

Den videre planen er å re-etablere skogsområdet. Dette arbeidet vil etter det opplyste bli gjennomført i nært samarbeid med regionale og lokale myndigheter, med kulturminne- og miljøspesialister.¹⁹

16.5. Viken fylkeskommunes og Ullensaker kommunes politianmeldelser

Viken fylkeskommune og Ullensaker kommune har politianmeldt Forsvarsbygg for hogsten av trær i det fredede området i Trandumskogen. Saken er fortsatt under etterforskning når kommisjonen avslutter sitt arbeid.

Kommunen informerte fylkeskommunen 1. juni 2021 om fellingen av trær i det fredede området, og det ble gjennomført en befaring på stedet 3. juni 2021. Under befaringen ble det konstatert at det meste av skogen var hugget ned, og at det var kjørespor etter skogsmaskiner.

I anmeldelsen heter det at Ullensaker kommune politianmelder Forsvarsbygg for den uopprettelige skaden som er gjort på et fredet kulturminne av stor historisk verdi. «*Ullensaker kommune ser svært alvorlig på de graverende inngrepene Forsvarsbygg har gjort i Trandumskogen. Den tette granskogen skapte en tung og skjermet atmosfære, og var avgjørende for opplevelsen av retterstedet. Nå står kun spredte furu- og løvtrær igjen, og den mørke, alvorstyngede stemningen er borte.*»

Kommunen har videre vist til at avskogingen har gjort stor skade for den formidlingen og verdiskapingen Ullensaker kommune med samarbeidspartnere planlegger i området, og endret forutsetningene for dette arbeidet betraktelig.

Øst politidistrikt er i gang med sin etterforskning. Som del av arbeidet tok Politiets helikoptertjeneste 15. juni 2021 en rekke bilder av området fra luften. Kommisjonen har fått tillatelse til å bruke noen av disse for å illustrere hvordan området så ut rett etter hogsten. Markeringene i rødt er gjort av etterforskningsleder, og markerer deler av det fredede området.



Foto: Politiets helikoptertjeneste

¹⁸ Se artikkel *Her ligger Trandumskogen – Vi har gjort en alvorlig feilvurdering* Romerikes Blad 5. juni 2021.

¹⁹ Se Forsvarsbyggs redegjørelse på egen nettside 4. juni 2021.



Foto: Politiets helikoptertjeneste



Foto: Politiets helikoptertjeneste

For sammenligningens skyld tas med et luftfoto som Ullensaker kommune tok i mai 2020.



Foto: Politiets helikoptertjeneste

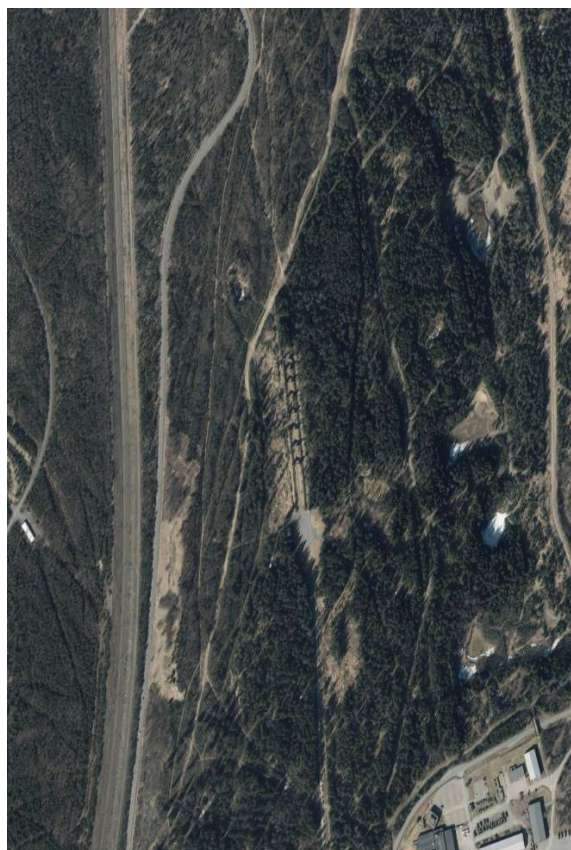


Foto: Ullensaker kommune

17. Landbrukssjefen i Ullensaker kommunes skogfaglige vurdering av hogsten

Landbrukssjefen i Ullensaker kommune har gitt en skogfaglig vurdering av Forsvarsbyggs hogst av trær i Trandumskogen, etter gjennomførte befaringer 1. og 3. juni 2021. Den skogfaglige vurderingen er gitt i et notat 15. juni 2021, hvor Landbrukssjefen har vist til Forsvarsbyggs vurdering av at mye av granskogen var skadet av råte, at det var en del tørrgran, og at Forsvarsbygg foretok hogsten med tanke på sikkerheten til de mange personene som besøker skogen.

Landbrukssjefens skogfaglige vurdering gjengis i sin helhet:

«Selve hogsten som var utført hadde et preg av flatehogst. Det var satt igjen en del frøfuru og noe bjørk. Men alt av gran over en viss størrelse var hogd. Det var noe skade på gjenværende trær. Hogstmaskinene har gitt lite sporskader i terrenget, men noen avtrykk er det av beltene i skogbunnen.

*Etter min vurdering er hogsten utført på en god måte ut fra kun de skogfaglige hensyn. Og sikkerheten til besøkende vil også være godt ivarettatt med tanke på den hogsten som er gjennomført. **Men ut fra et kulturminnevern-synspunkt synes det å være tatt få hensyn.***

Etter min vurdering ville det vært hensiktsmessig med en plukkhogst i dette område. Enkeltrær kunne blitt hogd ned og tatt ut med lett utstyr (Manuell hogst, traktor med vinsj, hest, ATV eller lignende) på frossen og snødekt mark.

De fleste av grantrærne som nå ble hugget var hverken råtne eller tørre, og de aller fleste grantrærne kunne blitt stående i mange år til uten at sikkerheten til besøkende hadde vært truet. En arborrist ville kunne vurdert tilstanden til enkelttrær i bestandet jevnlig slik at man hele tiden hadde hatt et bestand som var preget av store grantrær og hvor sikkerheten til de besøkende ville vært ivaretatt.»

18. Kommisjonen undersøkelse av skogens beskaffenhet

For å framskaffe et bilde av skogtilstanden før og etter hogsten har kommisjonen gjennomført en enkel taksering av det aktuelle hogstområdet. Taksten ble gjennomført 6. september 2021.

Ved gjennomføringen av taksten ble det lagt ut 10 sirkulære prøveflater med radius 10 meter systematisk langs to parallelle linjer i det hogde området. Den første prøveflaten ble etablert 20 meter i øst-nordøst (retning 75 grader) for gravmarkør nummer 9. De etterfølgende fire prøveflatene ble lagt ut med 30 meter innbyrdes avstand langs linjen i samme kompassretning, hvoretter det ble vinklet ut 50 meter mot venstre og etablert en parallell linje i motsatt retning, og med de fem siste prøveflatene etablert med samme avstand i linjen.

Egenskaper som ble registrert i prøveflatene inkluderer diameter i stubbehøyde utenpå bark for både gjenstående trær og stubber med diameter minst 10 cm. i stubbehøyde, treslag (gran, furu, lauv), samt forekomst av råde i stubbene etter felte grantrær. Ut fra dette har vi beregnet treslagsfordeling før og etter hogsten, samt andel av grantrærne som hadde råde. Dette vil i praksis angi total råteforekomst i granen i det aktuelle hogstområdet, siden andelen gran som ble satt igjen under hogsten var tilnærmet lik null. Furu angripes sjelden av stammeråde, og råteregistreringene ble derfor begrenset til gran. Videre ble vegetasjonstypen registrert. Alle prøveflatene ble klassifisert til vegetasjonstypen blåbærskog.

Treslagsfordelingen før hogst er vist i tabell 1 både som gjennomsnittlig antall trær per hektar (ha) og med basis i beregnet grunnflatesum av stubbene (summen av stubbenes tverrsnittareal uttrykt per hektar). Ut fra dette kan en tydelig se at det nå avvirkede arealet var dominert av gran som utgjorde nærmere fire femtedeler av det opprinnelige antallet trær, men noe lavere andel basert på grunnflatesummen av stubbene. En ser videre i tabellen at tilnærmet all granen er avvirket på det hogde området, mens om lag en tredjedel av furuen har blitt satt igjen. Furutrærne som står igjen på området er konsentrert til den vestre delen av hogstområdet nærmest tanksskytebanen, mens så og si all skog er tatt ut på den østre delen av området der hogsten er utført som en ordinær flatehogst. Nærmest tanksskytebanen bærer hogsten preg av det en vil kalle frøtrestillingshogst, hvor en del større furutrær er satt igjen med en tetthet i størrelsesorden 50-100 trær/hektar. På den vestre delen, som omfatter om lag halvparten av det samlede hogstarealet, er det primært satt igjen enkelte lauvtrær som livsløpstrær, først og fremst bjørk.

Den samlede uttaksprosenten per treslag/treslagsgruppe i prøveflatene er over 99 prosent for gran, mens 67 prosent av furutrærne og 17 prosent av lauvtrærne er tatt ut (andeler estimert med utgangspunkt i grunnflatesummen av stubbene).

Tabell 1. Treantall/hektar før hogst samt grunnflatesum før og etter hogst, fordelt på treslag og totalt (prosentvis andel i parentes).

Treslag	Antall trær/ha før hogst	Grunnflatesum basert på diameter i stubbehøyde (m ² /ha)	
		Før hogst	Etter hogst
Gran	426 (77,9)	33,5 (70,2)	0,1 (1,4)
Furu	111 (20,3)	14,1 (29,5)	4,6 (96,0)
Lauvtrær	10 (1,7)	0,2 (0,3)	0,1 (2,6)
TOTALT	547 (100)	47,7 (100)	4,8 (100)

Bildet under er tatt i september 2021, sett fra den snauhogde østre delen av hogstområdet i retning vest mot tanksskytebanen der det er satt igjen en del større furu i form av en frøtrestillingshogst.



Foto: Undersøkelseskommisjonen

Hogstområdet, inkludert stiene i området, er ryddet for grøvre kvist og annet hogstavfall i løpet av sommeren 2021, og kjørespor utbedret. Sett bort i fra hensynet til kulturminneaspektet, synes øvrige miljøhensyn å være ivarettatt i tråd med føringene i skogbruksloven med tilhørende forskrift og PEFC-skogstandarden.

Resultatene av råteregistreringene på granstubbene framgår av tabell 2 under. Samlet sett ble det funnet råte i litt over halvparten av granstubbene i prøveflatene, og med økende andel desto grøvre trærne var. Estimater for råtefrekvens må tolkes med varsomhet, da det kan være utfordrende å bestemme med sikkerhet noe tid etter en hogst om det er råte i en stubbe dersom den infiserte delen av stubben fremdeles har en fast karakter (dvs. ikke løs råte eller hulrâte). Et tre (stubbe) ble derfor registrert som friskt i de tilfellene det hersket tvil om treet hadde råte. Den observerte råtefrekvensen

kan ikke karakteriseres som unormal, men ligger en god del over gjennomsnittet for hogstmoden granskog på denne vegetasjonstypen (blåbærtype). Årsaken til dette er uklar og antakelig sammensatt. Det aktuelle området har dyp sandjord som gjør at trærne i perioder kan være tørkestresset og utsatt for rotavdøing. Den historiske aktiviteten i området og tråkkslitasje i tilknytning til stiene i området kan også ha innvirket på omfanget.

Tabell 2. Råtefrekvens i granstubber, fordelt på klasser av trær med ulik stubbediameter og totalt.

	Diameterklasse				Alle
	< 20 cm	20-30 cm	30-40 cm	>=40 cm	
Antall trær totalt	33	32	46	21	132
Herav m/råte	11	13	27	19	70
Andel råte (%)	33,3	40,6	58,7	90,5	53,0



Foto: Undersøkelseskommisjonen

Det er ikke foretatt noen detaljert aldersbestemmelse av skogen utover noen spredte tellinger av årringer på enkelte stubber av både gran og furu. Disse tellingene viste et aldersspenn i intervallet fra om lag 80 år og oppover til ca. 120 år. Dette indikerer at de fleste trærne var forholdsvis unge på 1940-tallet. Videre at skogen hadde en alder på hogsttidspunktet der en normalt vil forvente avtakende tilvekst. Skogen kan dermed karakteriseres som hogstmoden ut fra rent økonomiske kriterier. Inventeringen av stubbene viser også nokså entydig at (gran)skogens sunnhetstilstand ikke var god, et resultat som står i en viss motsetning til vurderingen som er utført av landbrukssjefen i kommunen. Gitt den høye råtefrekvensen synes det ut fra et rent skogfaglig synspunkt å være fornuftig å avvirke granskogen på området. Det vurderes likevel som sannsynlig at en ville ha kunnet opprettholde et

lukket skogmiljø over tid og akseptabel sikkerhet for besøkende, dersom en hadde valgt å ta ut svekkede trær gjennom mer forsiktige inngrep spredt utover i tid.

19. Kommisjonens vurdering av svikt i rutiner og prosesser

19.1. Forsvarsbyggs hogst av trær i Trandumskogen var i strid med fredningen

Som kommisjonen har redegjort for i kapittel 8, er Trandumskogen fredet. At fredningen også omfatter skogen, fremgår særlig klart av Riksantikvarens høringsbrev, utsendt i forkant av fredningen, men det fremgår også av SKE-forskriften kapittel 25 og av både kart og tekst i det tilhørende vedlegg 25.1.

Det fremgår av SKE-forskriften § 1-3 at fredningen innebærer at Trandumskogen skal forvaltes på en måte som ivaretar de kulturhistoriske verdier den representerer, og at det er forbudt med nærmere angitte *inngrep*.

Fredningen er ikke til hinder for «*vedlikehold*» og «*ordinær skjøtsel*». Kommisjonen forstår dette som en åpning for nødvendig tynning og fjerning av skadde trær, på en skånsom måte. Den hogsten Forsvarsbygg har foretatt, går imidlertid vesentlig lenger enn dette.

Forsvarsbygg forsøkte uten hell å opprette kontakt med Riksantikvaren i forkant av hogsten, som beskrevet i kapittel 16.1. Manglende svar fra Riksantikvaren kan ikke sidestilles med en aksept av hogsten. En slik aksept kunne Riksantikvaren heller ikke gi. Selv om Riksantikvaren i orienteringen om fredningsvedtaket uttalte at man så frem til dialog med Forsvarsbygg om rydding av skogen i tråd med vern av kulturhistoriske verdier, hadde Riksantikvaren ingen formell rolle i denne prosessen. Det er regional kulturminnemyndighet – Viken fylkeskommune – som er forvaltningsmyndighet. Skogforvalteren var ikke kjent med fylkeskommunens rolle, men den fremgår av SKE-forskriften § 1-7. Forsvarsbygg har ikke bestridt at Forsvarsbygg – som virksomhet – var kjent med dette.

SKE-forskriften § 1-4 gir Viken fylkeskommune kompetanse til å gi dispensasjon for inngrep i Trandumskogen, på nærmere angitte vilkår. Forsvarsbygg søkte ikke om dispensasjon, men fylkeskommunen har opplyst at hogsten som er utført har et omfang som vanskelig kan godkjennes.²⁰ Kommisjonen viser i denne sammenheng til at fylkeskommunen ikke kan gi dispensasjon for tiltak som innebærer «*vesentlige inngrep*». Forsvarsbyggs omfattende hogst fremstår heller ikke som nødvendig. Selv om kommisjonens undersøkelser har avdekket at det var høy råtefrekvens og et generelt behov for skjøtsel i Trandumskogen, er det grunn til å anta at de kulturhistoriske verdiene kunne ha vært ivarettet i langt større utstrekning ved en mer skånsom og langsiktig forvaltning. Kommisjonen viser i denne forbindelse til de skogfaglige vurderingene i kapittel 17 og 18.

Kommisjonen slår etter dette fast at fredningen av Trandumskogen var til hinder for den hogsten av trær som Forsvarsbygg har gjennomført. Dette burde Forsvarsbygg ha avdekket og innrettet seg etter. Forsvarsbygg har erkjent at hogsten av granskogen var i strid med fredningen, og sterkt beklaget hendelsen. Skiltet nedenfor ble satt opp ved inngangen til Trandumskogen kort tid etter at hendelsen inntraff.

²⁰ Jf Viken fylkeskommunes politianmeldelse 9. juni 2021.



Foto: Undersøkelsseskommisjonen

19.2. Mangler ved rutiner og svikt i etablerte rutiner og prosesser

19.2.1. Årsaker til hendelsen

Gjennom de foretatte undersøkelssene har kommisjonen dannet seg et bilde av hvorfor Forsvarsbygg kunne planlegge og gjennomføre hogst av trær i Trandumskog i strid med fredningen.

Etter Forsvarsbyggs vurdering var manglende samhandling mellom ulike spesialistmiljøer i Forsvarsbygg hovedårsaken til at dette kunne skje. Det skogfaglige spesialistmiljøet gjorde en faglig vurdering av tiltak, og iverksatte disse, uten å involvere verne- og kulturminnefaglig kompetanse. Kommisjonen deler denne vurderingen.

Hogst av trær i Trandumskog er omtalt i aktivitetsplanen for Sessvollmoen skyte- og øvingsfelt, datert 20. november 2020. Aktiviteten som er foreslått i det aktuelle skogbestandet er å gjennomføre hogst av skadde og døde trær. Det er tatt inn en kommentar om at man skal merke kulturminner i felt med bånd, og at grenser mot vernet område/tiltak skal avklares med Riksantikvaren. Under beskrivelsen av hogst er det videre påpekt at hogst innenfor det fredete området skal skje i dialog med Riksantikvaren.

Slik kommisjonen forstår hendelsesforløpet, var skogforvalteren også kjent med at området var fredet og hva fredning innebærer, men h*n misforsto fredningens betydning for trærne i Trandumskog, og mente at den hogsten som ble planlagt, avtalt og iverksatt, var tillatt.

Kommisjonen utelukker ikke at eksterne forhold kan ha bidratt til å skape denne misforståelsen, for eksempel dialogen med og involveringen av Riksantikvaren. Samtidig understreker kommisjonen at ansvaret ligger hos Forsvarsbygg, noe Forsvarsbygg også har erkjent.

I kommisjonens vurdering av mangler ved rutiner og svikt i etablerte rutiner og prosesser forholder kommisjonen seg til at hogsten i Trandumskogen skiller seg fra ordinær hogst. Slik kommisjonen har forstått Forsvarsbyggs skogforvaltning, er det ikke uvanlig med fredede kulturminner i skogen. I dette tilfellet var imidlertid også selve skogen fredet. Planleggingen og gjennomføringen av tiltak i Trandumskogen inkluderte derfor andre typer vurderinger enn det skogforvaltningen var vant til å foreta.

Det følger av prosedyren for «*Saksbehandling ved tiltak på kulturhistorisk EBA*»²¹ at kulturminnefaglig rådgivning og kvalitetssikring skal inngå i alle prosjekter om tiltak innenfor kulturhistorisk EBA. Kulturminneseksjonen ved Ressurscenterets miljøavdeling skal være kulturminnefaglig rådgiver ved alle tiltak på fredede bygninger samt endringer i frednings-/verneområder som er søknadspliktige i henhold til kulturminneloven og/eller går ut over vanlig vedlikehold. Denne prosedyren ble ikke fulgt ved hogsten i Trandumskogen. Etter kommisjonens vurdering var ikke Forsvarsbyggs rutiner og prosesser tilstrekkelig tilpasset de forventningene og forutsetningene som gjaldt for tiltaket i Trandumskogen. For en virksomhet av Forsvarsbyggs størrelse og viktighet mener kommisjonen at de rutineene og prosessene som utgjør et kvalitetssystem skal være robuste for endrede rammebetingelser og eksterne faktorer som de som har gjort seg gjeldende i denne saken.

På et overordnet nivå har ikke rutineene og prosessene sikret involvering av rett kompetanse. Dette har ført til alvorlige mangler ved planleggingen av tiltakene som rutineene og prosessene heller ikke har fanget opp og korrigert før hogsten ble igangsatt.

I punktene nedenfor gir kommisjonen en mer detaljert gjennomgang av vurderingen av mangler ved og svikt i Forsvarsbyggs etablerte rutiner og prosesser.

19.2.2. Manglende oppdatert og dekkende oversikt over kulturminner

Gjennom Helhetlig eiendomsregister (HER) har Forsvarsbygg lagt til rette for en oversikt over hvilke eiendommer som har registrert fredede kulturminner. I dette systemet var ikke Trandumskogens fredningsstatus omtalt i grunneiendomsbildet, men tilgjengeliggjort via kartinnsynslenken i visningsbildet.

Bruk av slike verktøy er som utgangspunkt egnet til å bidra til at kulturminnehensyn ivaretas. Kommisjonen bemerker imidlertid at forutsetningen da er at verktøyet gir en dekkende beskrivelse av hvilke eiendommer som er fredet. I motsatt fall vil HER kunne gi en falsk trygghet og øke risikoen for feil.

I Forsvarsbyggs avropsmal – *Kombinert skjema for avrop, SHA-plan og beredskapsplan for utførelse av skogtiltak i henhold til rammeavtale for skogforvaltningstjenester* – er det lagt opp til at det skal undersøkes om oppdraget omfatter fredede områder. Ulike kilder skal undersøkes for *miljøverdier* og *kulturverdier*, blant annet *Kulturminnesøk*. Dette bidrar til å fange opp tiltak som på ulike måter berører kulturminner. Som denne saken viser, er imidlertid ikke det tilstrekkelig til at aktivitetene innrettes i samsvar med krav til vern av kulturminner. I likhet med prosedyren for hogst som behandles nedenfor i kapittel 19.2.3, burde avropsskjemaet ha inneholdt en henvisning til prosedyren for *Saksbehandling ved tiltak på kulturhistorisk EBA*.

19.2.3. Manglende involvering av rett fagkompetanse

Etter kommisjonens vurdering er hovedårsaken til at denne feilen kunne skje, at verne- og kulturminnekompetanse ikke ble involvert i beslutningen. Forsvarsbygg deler denne vurderingen.

²¹ dok. nr FBKS-51-1828 FBKS-51-1828

Som kommisjonen har redegjort for foran, legger SKE-forskriften omfattende begrensninger på forvaltningen av fredede områder. Handlingsrommet fastsettes på bakgrunn av de rammene som er trukket opp i forskriften, og det er for eksempel ikke opp til Forsvarsbygg å avgjøre hva som er *vedlikehold* eller *ordinær skjøtsel*. Kommisjonen forstår det slik at det er kulturminneavdelingen som skal sikre kartlegging av handlingsrommet og innretning av virksomheten i samsvar med disse rammene, i denne sammenheng ressursen som er tilordnet *Skyte- og øvingsfelt og miljø*. Det er også kulturminneforvaltningsressursene som har etablerte kanaler for dialog med og avklaringer fra forvaltningsmyndigheten, i dette tilfellet Viken fylkeskommune.

Kulturminneavdelingens fagkompetanse om kulturminneforvaltning ble imidlertid ikke involvert i planleggingen og iverksettingen av hogsten i Trandumskogen. Kommisjonen ser dette som et utslag av at Forsvarsbyggs rutiner og prosesser ikke i tilstrekkelig utstrekning har sikret involvering av denne fagkompetansen.

I prosedyren for «*Saksbehandling ved tiltak på kulturhistorisk EBA*»²² er det slått fast at kulturminnefaglig rådgivning og kvalitetssikring skal inngå i alle prosjekter om tiltak innenfor kulturhistorisk EBA. Det fremgår videre at kulturminneseksjonen ved Ressurscenterets miljøavdeling, skal være kulturminnefaglig rådgiver ved alle tiltak på fredede bygninger samt endringer i frednings-/verneområder som er søknadspliktige i henhold til kulturminneloven og/eller går ut over vanlig vedlikehold. Kommisjonen bemerker at unntaket for «*vanlig vedlikehold*» åpner for konkrete og skjønsmessige vurderinger som igjen kan føre til misforståelser. SKE-forskriften § 1-3 forbyr *inngrep* på fredede områder. Det er en snever – og forholdsvis klart definert – åpning for skjøtsel og vedlikehold,²³ og slik kommisjonen ser det bør kulturminnefaglig kompetanse inngå i kartleggingen av hvilke vedlikeholdsaktiviteter som er tillatt på fredede områder. Det fremgår heller ikke av prosedyren *på hvilket tidspunkt* dialogen med kulturminneavdelingen skal etableres og gjennomføres. Det er naturlig å forstå prosedyren slik at dialogen skal gjennomføres slik at kulturminneavdelingens innspill blir en del av beslutningsgrunnlaget, men dette kunne ideelt sett ha fremgått av prosedyren.

Slik prosedyren «*Planlegging av hogst*»²⁴ gjaldt da hendelsen inntraff, var det lagt opp til at miljørådgiver og SØF-forvalter skulle involveres i hogstplaner. Det fremgikk ikke at kulturminnekompetanse skulle involveres. Selv om kommisjonen antar at slik kompetanse inngår i henvisningen til «*miljørådgiver*», fremgikk ikke det av prosedyren. Prosedyren hadde heller ikke noen annen henvisning til eller kobling opp mot prosedyren for tiltak på kulturhistorisk EBA. Legger man til grunn at det var kjent at kulturminnekompetanse var en del av kompetansen som skulle involveres gjennom «*miljørådgiver*», fremgikk det ikke når miljørådgiver skulle involveres, og om hva. Involveringen var heller ikke formalisert i form av dokumentasjon, godkjenning eller lignende fra miljørådgiveren.

For kommisjonen fremstår det som at miljørådgiveren ikke ble involvert i forberedelsen av hogsten i Trandumskogen fordi skogforvalteren antok at fredningens omfang og betydning for hogsten var avklart, slik at involveringen derfor var unødvendig. Det fremgår blant annet av avropet at kulturverdier har vært undersøkt, og at konsekvensene (bare) er at «*gravene*» (altså markørene av retterstedene) skal hensyntas. Kommisjonen kan ikke utelukke at hogsten i Trandumskogen kunne ha vært unngått om det hadde fremgått av prosedyrene at kulturminneavdelingens involvering var obligatorisk, og at involveringen skulle dokumenteres før man gikk videre til neste trinn i prosedyren.

²² dok. nr FBKS-51-1828 FBKS-51-1828

²³ Kommisjonen har her forholdt seg til SKE-forskriften som er aktuell i vår vurdering, men nevner for fullstendighetens skyld at kulturminneloven § 15 inneholder en generell regel om vedlikehold.

²⁴ dok. nr FBKS-51-4127

Det bemerkes i denne sammenheng at Forsvarsbygg har videreutviklet prosedyren etter hendelsene i Trandumskogen. Det fremgår nå uttrykkelig at det er obligatorisk med en miljøvurdering, og at den blant annet innebærer en utsjekk av kulturminner.

- «Hogstplan forelegges leder SØF-miljø, sentral miljøforvalter og sentral kulturminnerådgiver for gjennomgang. Skogforvalter oppdaterer med eventuelle endringer besluttet i møte. Det føres referat fra møtet som arkiveres på saken i ephorte. Frist 01.09

Det skal foretas en miljøvurdering knyttet til den enkelte hogst. Miljøvurderingen innebærer en utsjekk av:

- ✓ *Kommuneplan (vernesoner)*
- ✓ *Kulturminner (www.kulturminnesok.no)*
- ✓ *Naturtyper ([www.miljodirektoratet.no/tjenester/naturbase/-Sjeldne og truede arter](http://www.miljodirektoratet.no/tjenester/naturbase/-Sjeldne%20og%20truede%20arter) (www.artsdatabanken.no))*
- ✓ *MIS-figurer (www.allma.no)*
- *Hogstplan forelegges leder SØF-miljø, sentral miljøforvalter og sentral kulturminnerådgiver for gjennomgang. Skogforvalter oppdaterer med eventuelle endringer besluttet i møte. Det føres referat fra møtet som arkiveres på saken i ephorte. Frist 01.09*
- ...
- *Skogforvalter oppdaterer hogstplan med eventuelle endringer som besluttet i planmøtet og tar inn spesielle opplysninger knyttet til miljø, natur, kulturverdier, hensyn, metodevalg ol. i SHA-plan som vedlegg til avrops dokumentet mot rammeavtalepartner»*

Denne konkretiseringen møter et stykke på vei de manglene kommisjonen mener heftet ved den tidligere prosedyren. Det fremgår tydelig at kulturminner skal vurderes, og det legges opp til at kulturminneavdelingen involveres og at deres innspill dokumenteres. Kommisjonen mener imidlertid at det fortsatt er rom for klargjøringer av hvordan kulturminnekompetansen skal involveres, i tråd med gjennomgangen i dette punktet. Dette kommer kommisjonen tilbake til i kapittel 26.

19.2.4. Manglende kontroll i forkant av tiltaket

Slik kommisjonen forstår hendelsesforløpet, var det ingen reell kontroll av skogforvalterens planlegging av hogsten i Trandumskogen. Det fremgår av prosessbeskrivelsene at det ikke er lagt opp til godkjenning av prosesser som genererer netto inntekt for Forsvarsbygg. Prosedyrene utpeker heller ikke en ansvarlig for å stoppe tiltak som er planlagt i strid med kulturminnekrav eller tiltak som ikke er forsvarlig kartlagt og planlagt.

Skogforvalterens nærmeste leder (leder SØF og miljø) har forklart til Internrevisjonen at denne oppgaven og ansvaret for planlegging og utførelse er tillitsbasert. Den nærmeste lederen fikk avropet tilsendt som kopiadressat på samme måte som arenaleder. Av forklaringer til Internrevisjonen fremgår det at skogforvalterens nærmeste leder gikk overordnet gjennom avropet, og at h*n ikke fant noen grunner til å stille kontrollspørsmål til gjennomføringsplanen, blant annet fordi vernehensyn var sjekket ut og det var beskrevet tiltak for å sikre kulturminnene.

Etter kommisjonens vurdering er dette et utslag av en svakhet i prosedyrene. En tillitsbasert ledelse innebærer å gi medarbeidere rom for og mulighet til å utnytte et handlingsrom best mulig. Den tillitsbaserte ledelsen har ikke samme plass og funksjon ved sikring av at absolutte krav etterleves. Det er et lederansvar å sikre etterlevelsen av slike absolutte krav, og derfor kan det være nødvendig med en tettere oppfølging og kontroll av dette. Som denne saken er et trist eksempel på, kan det gjelde absolutte krav ved aktiviteter som genererer inntekter til Forsvarsbygg. Kommisjonen mener derfor at

kontroll og godkjenningsprosedyrer også burde ha vært innarbeidet i Forsvarsbyggs rutiner og prosesser for disse aktivitetene.

19.2.5. Manglende avklaringer med fagkompetanse under utførelsen av oppdraget

Etter hva kommisjonen har brakt på det rene, ble det foretatt beslutninger om hogst av trær i Trandumskogen underveis i utførelsen, og at det ble besluttet å hugge noen flere trær enn det som opprinnelig var planen.

Kommisjonen utelukker ikke at man ikke kan unngå endringer/justeringer underveis i slike prosesser, fordi konkrete forhold som trærnes beskaffenhet har betydning for oppdragets omfang. En slik fleksibilitet øker imidlertid forventningene og kravene til beslutningsgrunnlaget og særlig til kartleggingen av rammene for oppdraget. Den mangelfulle kartleggingen av hogsten i Trandumskogen førte imidlertid også til at det ikke var trukket opp noen slike rammer for hvor mange trær som maksimalt kunne felles.

Kommisjonen registrerer under enhver omstendighet at Forsvarsbyggs rutiner og prosesser ikke reflekterer de særlige hensyn som gjør seg gjeldende når det er ønskelig å endre oppdrag underveis i utførelsen. Det er ikke fastsatt noen særlige begrensninger for slike endringer. Det er heller ikke regulert når det eventuelt er nødvendig å konsultere nærmeste leder eller særlig fagkompetanse, i dette tilfellet kulturminnekompetanse. Med slike rammer i rutinene og prosessene utelukker ikke kommisjonen at deler av Trandumskogen kunne ha blitt bevart.

19.2.6. Manglende dokumentasjon og formalisering av trinn i prosedyrene

Slik kommisjonen forstår hendelsesforløpet kunne hogsten av trær i Trandumskogen kanskje ha vært unngått om Forsvarsbyggs rutiner og prosedyrer hadde lagt opp til mer dokumentasjon og formalisering av de ulike trinnene i prosedyrene. Hvis kulturminneavdelingens involvering måtte ha fremgått ved en godkjenning eller annen skriftlig dokumentasjon, kunne nærmeste leder for eksempel relativt enkelt ha avdekket at kulturminnekompetansen ikke hadde vært involvert.

Ofte vil skriftliggjøring av innspill og formalisering av involvering også øke refleksjonsnivået og grundigheten i prosedyrene.

Kommisjonen er innforstått med at økte krav til dokumentasjon og formalisering i en viss utstrekning går på bekostning av ressurs- og fremdriftshensyn. Utfallet i denne saken illustrerer imidlertid at det har en pris å legge avgjørende vekt på slike hensyn. Kommisjonen bemerker også at det er en egen vurdering hvor strenge krav som skal stilles til dokumentasjon og formalisering. Selv et krav om en godkjenning/utkvittering i sin enkleste form ville ha økt sannsynligheten for at Forsvarsbygg kunne ha grepet inn og stanset hogsten i Trandumskogen.

Del VI Skade på fredet naturområde som følge av anleggsvirksomhet ved Evenes

Fylkesmannen i Nordland anmeldte Forsvarsbygg 11. juni 2020 for utfylling, fjerning av kantsone, samt motorisert ferdsel i Nautå naturreservat, Evenes. Grunnlaget for anmeldelsen var at det i forbindelse med etablering av perimetersikring ved Evenes flystasjon er fylt ut masser i Svanevatnet, hogd kantsone og foretatt motorisert ferdsel i Nautå naturreservat uten nødvendige tillatelser. Påstanden om motorisert ferdsel ble etter en klagerunde trukket tilbake, og ikke fulgt opp videre av politiet. Det kan legges til at Fylkesmannen noe senere også utvidet anmeldelsen til å omfatte forurensningsloven etter funn av slam fra et dreneringsrør under en befarings. Den nye anmeldelsen ble etter klage fra Forsvarsbygg trukket tilbake, og heller ikke fulgt opp videre av politiet.

I forelegg av 20. juli 2021 fra Politimesteren i Nordland til Forsvarsbygg ilegges Forsvarsbygg en bot på kr 100.000, for overtredelse av naturmangfoldloven § 75 første ledd, jf. § 77 første punktum, jf. forskrift om fredning av Nautå naturreservat i Evenes kommune, punkt IV nr. 3, jf. straffeloven § 27. Dette som følge av at Forsvarsbygg har overtrådt bestemmelsen om at det ikke må iverksettes tiltak som kan endre de naturgitt forhold, som for eksempel oppføring av faste innretninger, drenering, oppfylling av masser m.v. I grunnlaget for forelegget vises det kortfattet til skade-type og omfang, som har skjedd uten at det på forhånd var innhentet tillatelse fra og/eller avklart med forvaltningsmyndigheten.

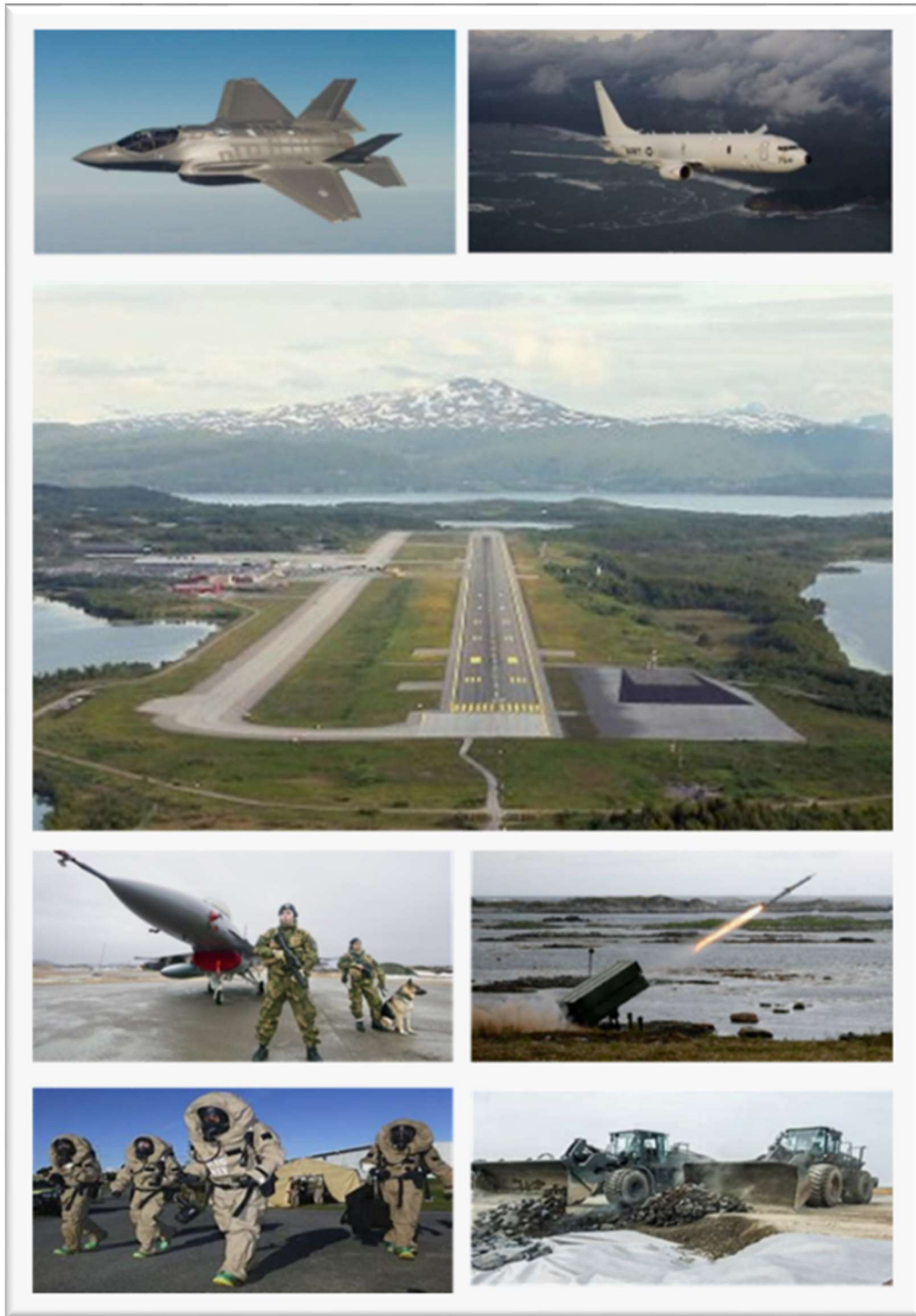
I denne delen av rapporten ser kommisjonen nærmere på hva som skjedde på Evenes, og vurderer dette opp mot Forsvarsbyggs rutiner og prosedyrer.

20. Nye Evenes flystasjon

Stortinget vedtok i 2012 etablering av en fremskutt operasjonsbase for kampfly i Nord-Norge på Evenes flystasjon. I behandlingen av langtidsplanen i 2016 vedtok Stortinget å anskaffe nye maritime patruljefly, som skal lokaliseres på Evenes sammen med de fremskutte kampflyene. Utbyggingen av Evenes flystasjon var i 2017 kostnadsberegnet med en styringsramme på om lag 4,2 mrd. 2017-kroner. Omregnet i 2020-kroner er dette 4,44 mrd. kroner. Utbyggingens samlede kostnadsramme, som inkluderer en usikkerhetsavsetning for uforutsette forhold i gjennomføringen, var 4,77 mrd. 2017-kroner som omregnet til 2020-kroner er 5,08 mrd.

Nye Evenes flystasjon består av flere store delprosjekter, hvor de viktigste er:

- Fasiliteter for maritime patruljefly (2021-2023)
- Fasiliteter for NATOs kampflyberedskap (2020-2021)
- Fornyelse og oppgradering av infrastruktur (2019-2022/23)
- Beskyttelse og sikring av basen (2019-2021)
- Nye befalsforlegninger (2019-2021)
- Sykestue, velferd og idrett (2020-2022).



21. Nautå naturreservat

Det vises til kapittel 4, der det gjøres nærmere rede for lovgrunnlaget og Ramsar-status for Nautå naturreservat.

Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)

I medhold av § 11 (kantvegetasjon) må det søkes om dispensasjon for fjerning av kantvegetasjon til vassdrag/våtmark. Statsforvalteren er forvaltningsmyndighet for denne bestemmelsen, som i det

[illegible]

22. Forsvarsbyggs oppgradering av perimetergjerdet

Etableringen av ny perimetersikring har fulgt samme metodikk og gjennomføring rundt hele flystasjonen. Et vesentlig avvik er etableringen langs Svanevannet, og for øvrig der perimeteret etableres på myr. Langs Svanevannet har Forsvarsbygg gjennomført helt spesielle tiltak for å skåne miljøet langs Ramsarområdet. Gjeldende militære krav til frisisiktsone (ryddetrasé) på utsiden av gjerdet er fem meter. Forsvarsbygg har før etableringen langs Ramsarområdet innhentet samtykke fra Forsvaret om redusert frisisiktsone utenfor gjerdet, for å unngå større naturinngrep enn hva som har vært nødvendig for å kunne etablere gjerdet.

76

Bildene nedenfor er begge tatt under befaring av området 10. juni 2020, og er vedlagt politianmeldelsen som er omtalt i kapittel 24.



Foto: Arild Bondestad, Statskog Fjelltjenesten



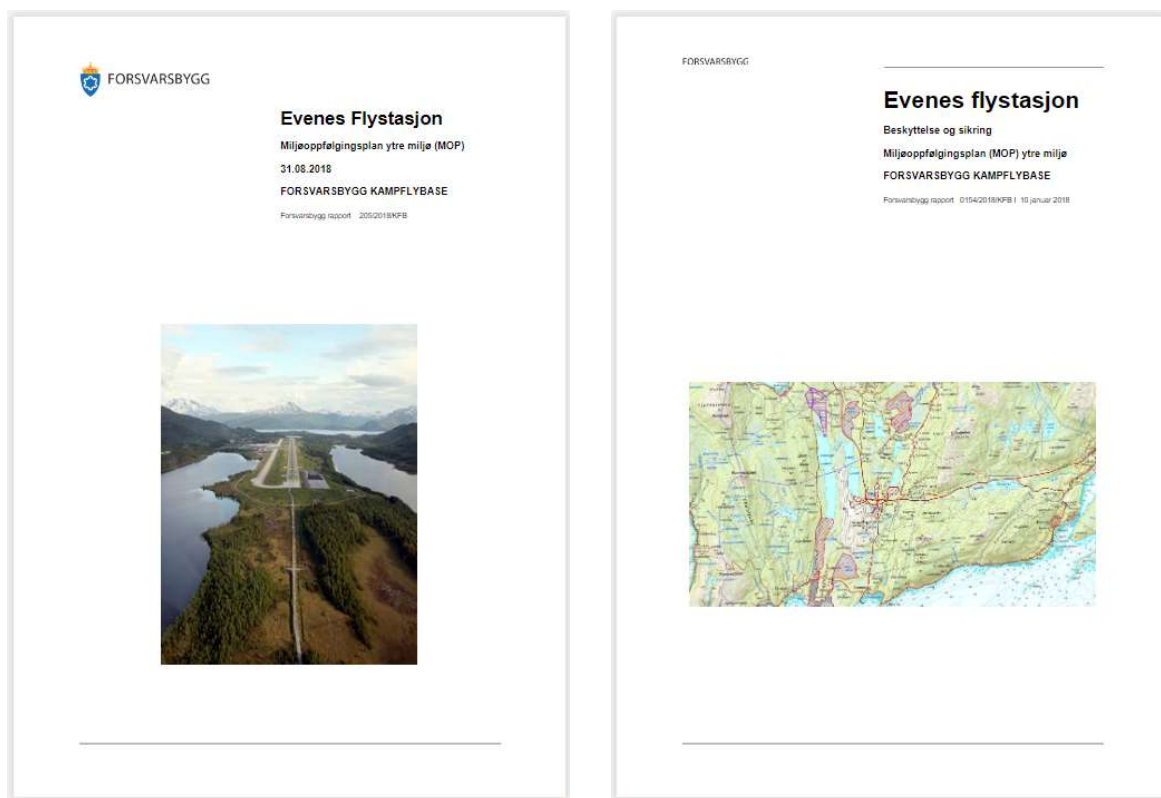
Foto: Arild Bondestad, Statskog Fjelltjenesten

23. Hendelsesforløpet

Det vises til kapittel 24 der Fylkesmannen i Nordlands forståelse av hendelsesforløpet er gjort rede for i politianmeldelsen. Kommisjonen har ikke hatt møte eller annen kontakt med Statsforvalteren i Nordland (tidligere Fylkesmannen i Nordland).

Det følgende om hendelsesforløpet bygger på kommisjonens erfaringer fra befaring og møtet med Forsvarsbygg på Evenes flystasjon den 7. september 2021.

Forsvarsbygg viste til et svært stort og systematisk fokus på miljøverdier generelt og verneområdene spesielt i forbindelser med perimeterbyggingen, jf. hovedMOP og delMOP (perimeter). Samtidig er det en stor kompleksitet med mange samtidige delprosjekter knyttet til Evenesutbyggingen.



Figur 21: Forsiden på Forsvarsbyggs hovedMOP og delMOP perimeter Evenes flystasjon

I den omfattende dialogen med Fylkesmannen i Nordland var det i 2018 (feltbefaring) ingen uenighet om hvor den nøyaktige vernegrensen for Nautå naturreservat går i det aktuelle inngrepsområdet. Sommeren 2019 ble et endelig forslag presentert for fylkesmannen. I den forbindelse skal fylkesmannen ha sagt at det var akseptabelt å sette nytt gjerde helt nøyaktig i samme trase som det gamle gjerdet, selve om det gamle gjerdet (i dag under fyllingen) i marginal grad berørte verneområdet. Fyllingsfotens totale arealbeslag opp mot vernegrensen ble ikke presentert i kartform og følgelig ikke drøftet i dialogen. Det var selve vernegrense-streken som stod i fokus under møtene og befaring.

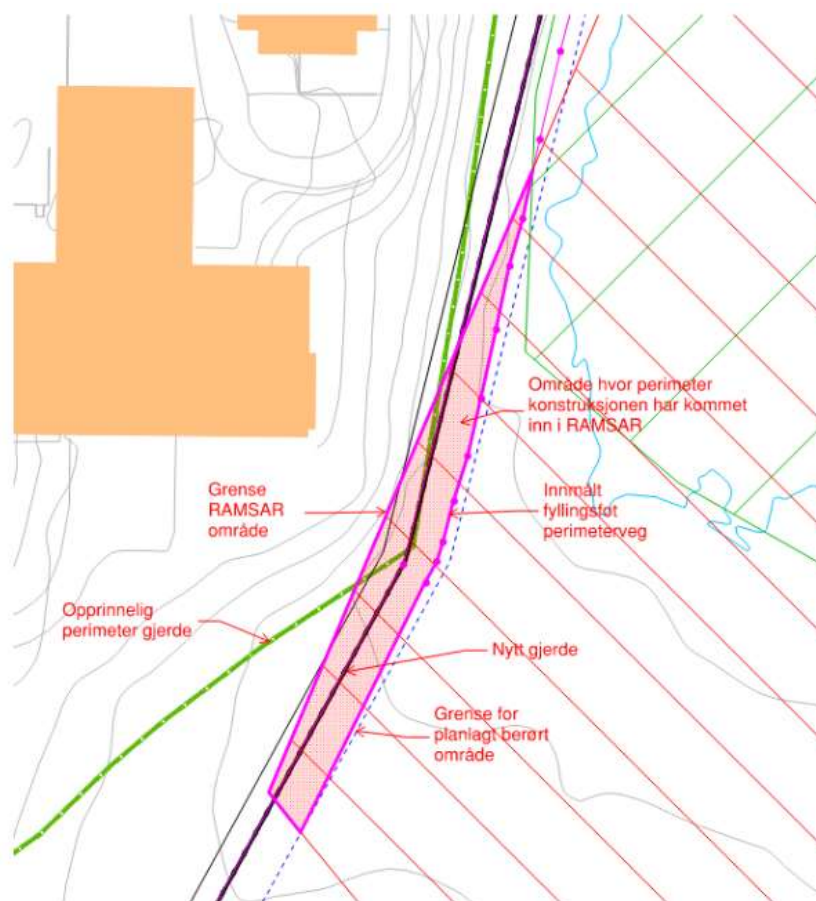
I dialogen med Fylkesmannen i Nordland skal det også ha vært drøftet om vernegrensen skulle merkes ytterligere for sikkerhets skyld. I byggemøte mellom Forsvarsbygg og entreprenør ble det avklart at det ikke trengtes markeringsgjerde da maskinstyringen er nøyaktig ned til cm. Samtlige involverte i byggearbeidet, og spesielt Forsvarsbygg, hadde sterkt fokus på at det ble bygget nøyaktig etter planer, med avgrensinger koordinatfestet. Dette ble også bekreftet før oppstart av arbeid. Ifølge Forsvarsbygg viser kontrollmålinger i ettertid at byggingen helt nøyaktig var i samsvar med planene.

Fyllingen kunne imidlertid ikke graves ned i myrmassene, men fylles opp på myroverflaten. Under det pågående arbeidet ble det imidlertid nødvendig å heve fyllingen fordi sikringsgjerdet krevde spesielle fundamenter. Dette førte igjen til at fyllingsfoten - på grunn av helningsvinkel - ble utvidet inn i reservatet. Arbeidet ble utført vinterstid, med snødekket mark, for å unngå hekkeperioden for våtmarksfugl. Enkelstein som under arbeidet ble liggende på snøen inne i verneområdet var tenkt fjernet ved avslutning av arbeidet.

Ifølge Forsvarsbygg på vårt Evenesmøte var prinsippskissene for arbeidet gode, med miljøhensyn lagt til grunn. I ettertid påpeker Forsvarsbygg at det fortsatt er noe uenighet om hvilke skisser som var gjort tilgjengelig for de deltagende partene. Dertil oppstod det som nevnt behov for praktiske justeringer

under det pågående arbeidet, så som nevnte heving av fylling. Arbeidet holdt fram med hevet fylling, uten at det totale arealbeslaget ble nærmere vurdert opp mot vernegrensen.

I tiltaksplanen for tilbakeføringen av perimeteret ved Svanevatn datert 16. juli 2021, har Forsvarsbygg tatt inn en situasjonsplan som illustrerer grensene på det tidspunktet. Med "Grense for planlagt berørt område" i figuren nedenfor menes plan for restaurering etter inngrepet.



Figur 22: Etablert situasjon juni 2021

24. Politianmeldelsen og politiets konklusjon

24.1. Politianmeldelsen

Inngrepet i Nautå naturreservat ble i brev 11. juni 2020 fra Fylkesmannen i Nordland meldt til Nordland politidistrikt. Dette med bakgrunn i at naturoppsynet v/Fjelltjenesten ved befarng 10. juni 2020 konstaterte at anleggsarbeid knyttet til Forsvarsbyggs perimetersikring hadde medført massefyllingsinngrep i reservatet langs et ca. 80 meter langt strekk av reservatgrensen. I den forbindelse var begge grensemerkene for reservatet fjernet, samt at kantsone-vegetasjonen langs strekket var ødelagt. I tillegg skal det ha blitt kjørt tett inntil verneskilt om naturreservat-status.

I anmeldelsens bakgrunnsbeskrivelse blir det vist til at naturoppsynet allerede 14. juni 2018 registrerte at det var satt stikker som markerte trasé delvis i naturreservatet. Følgelig ble det avholdt befarng med Forsvarsbygg, Fylkesmannen i Nordland og naturoppsynet, der Forsvarsbygg fikk beskjed om at verneforskriften ikke åpner for inngrep i naturreservatet. I ettertid ble gjerdetraseen flyttet til utenfor reservatgrensen.

Fra 2018 har Fylkesmannen i Nordland og Forsvarsbygg hatt tett kontakt knyttet til pågående reguleringsplan, med blant annet hensynet til Nautå naturreservat og Ramsarområdet som viktig tema, spesielt med hensyn til perimetersikringen. I siste møtet 2. april 2020 med fylkesmannen og bred deltakelse fra Forsvarsbygg (herunder miljøsjef og miljøkoordinator), ba fylkesmannen om status for tiltakene ved reservatet og ivaretaking av kantsonen. Derfor ble vernegrensen og Forsvarsbyggs planer for gjerdet gjennomgått. Forsvarsbygg skal ha svart at det ble gjort tiltak for å trekke anlegget inn mot bebyggelse og spare mest mulig av kantsonevegetasjonen. I anmeldelsen påpeker Fylkesmannen i Nordland at de på møtet ikke ble informert om at tiltakene allerede var gjennomført, med fyllingsfot i reservatet og at kantsonen var hogd både i og utenfor reservatet.

Det vises også til at Fylkesmannen i Nordland i sin uttalelse av 10. juni 2019 til statlig reguleringsplan for Evenes, påpeker nødvendig hensyn til naturreservatet og utenforliggende kantsone av stor betydning for reservatverdiene, med anmodning om å øke buffersonen/kantsonen.

Anmeldelsen gjør konkret rede for de store verneverdiene, så som fugleliv og svært sårbare kransalger (utvalgt naturtype etter naturmangfoldloven). I tillegg til direkte biotopødeleggelse av massefylling og hogst, mener fylkesmannen at inngrepet både på kort og lengre sikt vil kunne ha forstyrrende effekt på fugleliv og redusert naturlig renseeffekt av fin-sediment og næringsstoffer, med potensielle skader spesielt for kransalgene. Den begrensede størrelsen på reservatet medfører relativt økt skade og påvirkning av inngrepet.

Fylkesmannen i Nordland viser til at vernegrensen er gjort kjent for Forsvarsbygg, at den er tilgjengelig gjennom Norge Digitalt, og at det derfor burde vært et krav fra Forsvarsbygg om at den nøyaktige grensen skulle vært tilgjengelig hos maskinfører i forbindelse med anleggsperioden.

Avslutningsvis konkluderer fylkesmannen at det foreligger klare brudd på naturmangfoldloven (verneforskriften og forskrift om utvalgte naturtyper), samt lov om vassdrag og grunnvann. Dette til tross for omfattende informasjon og dialog i forkant av inngrepet.

24.2. Politiets konklusjon

Den 20. juli 2021 siktet Politimesteren i Nordland Forsvarsbygg for overtredelse av naturmangfoldloven § 75 første ledd, jf. § 77 første punktum, jf. forskrift om fredning av Nautå naturreservat, Evenes kommune, Nordland punkt IV nr. 3, jf. straffeloven § 27 for å ha overtrådt bestemmelsen om at det ikke må iverksettes tiltak som kan endre de naturgitte forhold, som f.eks. oppføring av faste innretninger, drenering, oppfylling av masse m.v.

Grunnlaget for anmeldelsen fremgår av forelegget:

“I perioden januar - juni 2020 i Evenes kommune, i forbindelse med utbygging av Evenes flystasjon, fikk virksomheten fjernet vegetasjon innenfor vernesonen for Nautå naturreservat ved Svanevannet i et område over ca. 160 meter. Videre ble det i samme område fylt på masser for etablering av fyllingsfot delvis innenfor vernesonen, noe som også medførte at masser av pukk havnet i vannet og i myrområdet innenfor det vernede området, alt uten at det på forhånd var innhentet tillatelse fra og/eller avklart med forvaltningsmyndigheten”.

For overtredelsen ilegges Forsvarsbygg en bot til statskassen på kr. 100.000. Forsvarsbygg har vedtatt dette.

Forelegget er signert av politiinspektør Steffen Ravnåsen. I egen påtegnelse som er vedlagt saken, skriver han den 23. februar 2021:

“Det er tale om en straffbar handling som rammer et særskilt vernet område. Dette tilsier at foretaksstraff bør benyttes, sml. og LG-2019-30578.

En kan ellers ikke se at inngrepet er gjort med tanke på noen særskilt fordel av økonomisk art for Forsvarsbygg sin del. Det er ikke godtgjort at det vernede området er påført noen varig skade som følge av tiltaket. De miljømessige sider ved utbyggingen synes i utgangspunktet godt ivaretatt, selv om involveringen av miljøforvaltningsmyndigheten har glippet i forbindelse med det konkrete tiltaket som ligger til grunn for anmeldelsen”.

25. Kommisjonens vurdering av brudd på Forsvarsbyggs interne rutiner/prosesser

Kommisjonen legger i det følgende spesiell vekt på det konkrete inngrepet ved og i naturreservatet; med først en vurdering av Forsvarsbyggs «plan-styringssystemrutiner», samt grad av systematisk avklaringer med andre lov-myndigheter i det aktuelle anleggsområdet.

På den bakgrunnen vurderer kommisjonen deretter de konkrete årsaksforholdene som lå til grunn for hendelsen ved selve byggefasen, herunder hvilke konkrete preventive tiltak som kunne vært forhindrende for de ulovlige inngrepene.

25.1. Planer og prosess frem til igangsetting

Forsvarsbygg hadde omfattende dialog med Fylkesmannen i Nordland før byggestart, med blant annet klargjøring av vernegrensen, og at det ikke skulle skje noen form for påvirkning av naturreservatet. Nytt perimetergjerde kunne ifølge fylkesmannen følge eksisterende gammelt gjerde, selv om dette marginalt berørte verneområdet på enkelte punkt. Det totale arealbeslaget langs grensen ble imidlertid ikke drøftet konkret og heller ikke plan-dokumentert, noe kommisjonen anser som en utslagsgivende uklarhet i planleggingen.

Følgelig ble heller ikke planlagt arealbeslag merket i felt. Dette burde av føre-var-hensyn og aktsomhet vært gjort, jf. naturmangfoldloven §§ 9 og 12, og § 6 (generell aktsomhetsplikt), noe som er et forbedringspunkt for Forsvarsbyggs planrutiner i tilsvarende saker.

Vegetasjonssonen utenfor reservatgrensen er regulert av vannressurslovens § 11 (kantvegetasjon). Kommisjonen kan ikke se at det forelå nødvendig tillatelse til hogst/inngrep etter dette regelverket, jf. politianmeldelsen. Tiltaket som ble utført er derfor å anse som et brudd på vannressursloven.

Det må imidlertid påpekes at Forsvarsbygg hadde innhentet samtykke fra Forsvaret til å fravike krav til fem meter frisiktsone, nettopp for ivareta reservatet og kantsonen. Dette er også i samsvar med fylkesmannens tidligere uttalelse til statlig reguleringsplan, jf. politianmeldelsen.

Vernegrensen i terrenget var godt kjent og påvist ved felles befaring med Fylkesmannen i Nordland. Maskinarbeidet var nøyaktig styrt med GPS-kart som viste vernegrensen. Forsvarsbygg, med entreprenør, fant det derfor ikke nødvendig å fysisk merke vernegrensen ytterligere. Dette til tross for føringer i hoved-MOP punkt 6.4.4 – A4.2: *Benytte sperrebånd til merking av lokaliteter som ikke nedbygges for å unngå uheldige inngrep i anleggsfasen.*

Det totale arealbeslaget etter fullført anlegg (herunder ytre fot av perimeterfylling) var imidlertid ikke planavklart og nøyaktig kartfestet for maskinarbeidet. Så langt kommisjonen kjenner til var det heller ikke tilsvarende kartfestet indre grense for kantsone (tilgrensende reservatet) som skulle

ivaretas. Dette var en åpenbar svakhet i planarbeidet, som etter kommisjonens vurdering var sterkt medvirkende til naturskadene.

Gitt nødvendig aktsomhetsplikt for de strenge særlovs-begrensningene (naturmangfoldloven og vannressursloven §11) skulle det vært konkrete vilkår om at miljøansvarlige skulle vært tilstede i den aktive byggefasen; ikke minst særlig sett hen til de endringene på fyllingsstørrelsen som ble gjort på stedet. Kommisjonen kan ikke se at en slik rutine for miljøkompetent tilstedeværelse og deltakelse er ivaretatt i Forsvarsbyggs aktuelle styringsdokumenter. Det er derfor behov for at Forsvarsbygg styrker rolleavklaringene, i det minste i byggefasen av prosjekt.

I møte med kommisjonen uttalte Forsvarsbygg at miljøhensyn var uvanlig sterkt fokusert, men at prosjektet var komplekst og inneholdt både gradert og ugradert planmateriale som ikke i tilstrekkelig grad var samordnet i føringene for byggingen. Vernekartet/grensen var i den forbindelse ikke tydeliggjort i det graderte materialet, kun i det ugraderte materialet.

25.2. Vurdering av byggefasen

Marken var snødekt i forbindelse med arbeidet, herunder de eksisterende vernegrense-merkene, noe som trolig vanskeliggjorde den manuelle skjønnsmessige vurderingen i felt av hvor grensen gikk og potensielle konsekvenser i ytre sone. Som nevnt også i kapittel 23 stolte man fullt og helt på GPS-koordinatene for selve vernegrense-streken, og etter kommisjonens syn uten nødvendig aktsomhet med hensyn til det konkrete totale arealbeslaget av fyllingen.

De negative konsekvensene ble klart forsterket som følge av endrede forutsetninger under selve byggearbeidet, jf. kapittel 23. Forsvarsbygg fant det som nevnt strengt nødvendig å øke høyden på fyllingen fordi sikringsgjerdet krevde spesielle fundamenter. Uten stopp i arbeidet for nærmere prosjektavklaring ble perimeterfyllingen hevet, og følgelig også utvidet inn i reservatet. Slike vesentlige endringer under pågående arbeid skulle medført rutinemessig stans i arbeidet, for å få en ny gjennomgang av arbeidets omfang i forholdet til reservatet og kantsonen. Tydeliggjorte konkrete rutiner for arbeidsstans synes å ha manglet i så måte.

Del VII Kommisjonens konklusjoner og anbefalinger

I denne del VII gir kommisjonen konklusjoner og anbefalinger. Anbefalingene må ses i lys av at kommisjonen har gjennomgått to konkrete aktiviteter og ikke foretatt en generell gjennomgang av Forsvarsbyggs virksomhet.

Bakgrunnen for kommisjonens anbefalinger er begrenset og knyttet til to eksempler på at Forsvarsbygg har gjennomført tiltak i strid med eksterne og absolutte rammebetingelser: hogsten av fredet skog i Trandumskogen og skaden på fredet naturområde som følge av anleggsvirksomheten ved Evenes. Det begrensede utvalget kan imidlertid være egnet til å trekke mer generelle konklusjoner fordi de to sakene viser situasjoner hvor Forsvarsbyggs etterlevelse av gjeldende regelverk har vært satt på prøve. De to sakene illustrerer også aktiviteter i to forskjellige hovedprosesser, henholdsvis fasilitetsstyring (Trandumskogen) og fremskaffelse (Evenes).

På generelt grunnlag forutsetter innretting av tiltak i samsvar med krav, at den handlende har en riktig forståelse av reglens innhold og tilstrekkelig motivasjon til å velge det handlingsalternativ som er i samsvar med reglene. Lederansvaret omfatter både det å kontrollere at kunnskap og kompetanse er på det nivå den skal være, og å påse at krav etterleves og forventninger innfris. Det er også et lederansvar å innrette organisasjonen slik at man faktisk blir i stand til å kontrollere at normer etterleves.

Kommisjonens undersøkelser av de to sakene har etterlatt et klart inntrykk av at ingen av de involverte har ønsket å handle i strid med kulturminne-, naturvern- eller miljøkrav, eller hatt manglende motivasjon for å innrette tiltakene i tråd med disse kravene. Samtidig har ikke de involverte lyktes med å gjennomføre de to aktivitetene i samsvar med disse kravene.

Kommisjonens hovedinntrykk er at de forhold av uheldig karakter som er påvist, både knytter seg til mangler ved Forsvarsbyggs rutiner og prosedyrer og mangler ved etterlevelsen av disse. I denne del VII vil kommisjonen foreslå ulike tiltak som øker sannsynligheten for at Forsvarsbygg kan nå sine resultatmål uten å handle i strid med regelverket.

26. Forvaltning av fredet skog (Trandum)

Etter kommisjonens vurdering er hogsten av fredede trær i Trandumskogen et utslag av at Forsvarsbyggs rutiner og prosesser ikke har sikret involvering av rett kompetanse. Dette har ført til alvorlige mangler ved planleggingen av tiltakene som rutinene og prosessene heller ikke har fanget opp og korrigert før hogsten ble igangsatt.

Nedenfor anbefaler kommisjonen tiltak for å redusere risikoen for at lignende feil gjøres igjen.

Tema: Oppdatert og dekkende oversikt over kulturminner

Gjennom Helhetlig eiendomsregister (HER) har Forsvarsbygg lagt til rette for en oversikt over hvilke eiendommer som har registrert fredede kulturminner. Bruk av slike verktøy er som utgangspunkt egnet til å bidra til at kulturminnehensyn ivaretas. Kommisjonen bemerker imidlertid at forutsetningen da er at verktøyet gir en dekkende beskrivelse av hvilke eiendommer som er fredet. I motsatt fall vil HER kunne gi en falsk trygghet og øke risikoen for feil.

Kommisjonen anbefaler derfor at registreringer i HER går gjennom for å sikre at alle kulturminner er registrert, og at det er gitt dekkende informasjon om hva fredningen omfatter. Registrering av kulturminner bør også for fremtiden være obligatorisk i HER, ikke valgfritt som i dag.

Tema: Involvering av rett fagkompetanse

Kulturminneavdelingens fagkompetanse om kulturminneforvaltning ble ikke involvert i planleggingen og iverksettingen av hogsten i Trandumskogen. Kommisjonen ser dette som et utslag av at Forsvarsbyggs rutiner og prosesser ikke i tilstrekkelig utstrekning har sikret involvering av denne fagkompetansen.

Etter kommisjonens vurdering er dette en sentral og iboende risiko ved slike tiltak. Aktiviteter måles ofte på tid, kostnad og kvalitet. Kommisjonen er kjent med at miljøriktig planlegging, utvikling og forvaltning er blant Forsvarsbyggs styringsmål, se omtale i kapittel 15.2. Kommisjonen er imidlertid ikke kjent med at Forsvarsbygg har egne målinger av om deres aktiviteter også måles opp mot etterlevelse av eksterne rammebetingelser som kulturminnekrav. I tillegg har kommisjonen forstått at kulturminneavdelingen internfakturerer for sin bistand, i likhet med andre avdelinger i Ressurssenteret med spesialkompetanse. Kommisjonen er kjent med at Forsvarsbygg har kommunisert i virksomheten at ressursene skal brukes ved behov og har ingen indikasjoner på at internfaktureringen var en relevant faktor for hogsten i Trandumskogen. Samtidig innebærer internfaktureringen at den økonomiske belastningen kan oppleves som et problem, og den skaper en risiko for feil at de operative ressursene styres av feil incentiver.

Begge faktorene omtalt i avsnittet foran bidrar til å øke betydningen av at prosedyrene sikrer involvering av kulturminnekompetanse for å sikre etterlevelsen av krav til vern av kulturminner.

Kommisjonen er kjent med at Forsvarsbyggs prosedyre for «*Saksbehandling ved tiltak på kulturhistorisk EBA*»²⁵ skal legge til rette for at kulturminneavdelingen involveres i aktiviteter som knyttes til kulturminner. Etter kommisjonens vurdering er det imidlertid rom for en klargjøring av denne prosedyren.

- Det fremgår av prosedyren for «*Saksbehandling ved tiltak på kulturhistorisk EBA*» at kulturminnefaglig rådgivning og kvalitetssikring skal inngå i alle prosjekter om tiltak innenfor kulturhistorisk EBA. Kommisjonen anbefaler at det fremgår *på hvilket tidspunkt* dialogen med kulturminneavdelingen skal etableres og gjennomføres. Det er naturlig å forstå prosedyren slik at dialogen skal gjennomføres slik at kulturminneavdelingens innspill blir en del av beslutningsgrunnlaget, men kommisjonen anbefaler at dette fremgår av prosedyren.
- Det fremgår av prosedyren at RES miljøseksjonen, kulturminneavdelingen skal være kulturminnefaglig rådgiver, men det er gjort unntak for «*vanlig vedlikehold*». Dette unntaket åpner for konkrete og skjønnsmessige vurderinger som igjen kan føre til misforståelser. Det er kulturminneregulverket som definerer hva som skal anses som vanlig vedlikehold, ikke hva Forsvarsbygg legger i begrepet. Slik kommisjonen ser det, bør kulturminnefaglig kompetanse inngå i kartleggingen av hvilke vedlikeholdsaktiviteter som er tillatt på fredede områder.

I tillegg anbefaler kommisjonen at denne prosedyren knyttes tettere opp mot de øvrige, tilgrensende prosedyrene.

Kommisjonen er kjent med at Forsvarsbygg har videreutviklet prosedyren «*Planlegging av hogst*»²⁶ etter hendelsene i Trandumskogen. Det fremgår nå tydelig at kulturminner skal vurderes, og det legges opp til at kulturminneavdelingen involveres og at deres innspill dokumenteres. Kommisjonen mener imidlertid at det fortsatt er rom for å klargjøringer av hvordan kulturminnekompetansen skal involveres. Kommisjonen anbefaler at prosedyren for planlegging av hogst henviser til prosedyren ved saksbehandling på kulturhistorisk EBA. Videre anbefaler kommisjonen at det fremgår hvem som skal

²⁵ dok. nr FBKS-51-1828

²⁶ dok. nr FBKS-51-427

involvere kulturminnekompetansen, og hvem som er ansvarlig for at planlagt hogst er i samsvar med krav til vern av kulturminner. I tillegg anbefaler kommisjonen at Forsvarsbygg vurderer å knytte arenaleder tettere inn i prosessen. Arenaleder vil ofte ha et godt overblikk over ulike forhold av betydning for anlegget, samt oversikt over historikk og annen innsikt som ikke nødvendigvis fremgår av skriftlige kilder.

Forsvarsbyggs avropsmal kan også bidra til å sikre at kulturminnekompetanse involveres der det er behov for denne. I avropsmalen – *Kombinert skjema for avrop, SHA-plan og beredskapsplan for utførelse av skogtiltak i henhold til rammeavtale for skogforvaltningstjenester* – er det lagt opp til at det skal undersøkes om oppdraget omfatter fredede områder. Ulike kilder skal undersøkes for miljøverdier og kulturverdier, blant annet Kulturminnesøk. Dette bidrar til å fange opp tiltak som på ulike måter berører kulturminner. Kommisjonen anbefaler at avropsskjemaet i tillegg henviser til prosedyren for *Saksbehandling ved tiltak på kulturhistorisk EBA*.

Kommisjonen legger til at opplæring i rutiner og økt forståelse for betydningen av involveringen hos de involverte også kan bidra til å legge til rette for involvering av rett fagkompetanse.

Tema: Kontroll i forkant av tiltaket

Det fremgår av prosessbeskrivelsene at det ikke er lagt opp til godkjenning av prosesser som genererer netto inntekt for Forsvarsbygg. Prosedyrene utpeker heller ikke en ansvarlig for å stoppe tiltak som er planlagt i strid med kulturminnekrav eller tiltak som ikke er forsvarlig kartlagt og planlagt.

Kommisjonen anbefaler at Forsvarsbyggs rutiner og prosesser inneholder adekvate prosedyrer for kontroll av etterlevelse, både underveis i prosesser og i etterkant. Det er et lederansvar å sikre etterlevelsen av krav. Etter kommisjonens vurdering bør det derfor være tettere oppfølging og kontroll av etterlevelsen av slike krav, også i prosesser som genererer inntekter for Forsvarsbygg. Kommisjonen anbefaler i tillegg at Forsvarsbygg vurderer å utpeke en ansvarlig for å stoppe tiltak som er planlagt i strid med kulturminnekrav eller tiltak som ikke er forsvarlig kartlagt og planlagt.

Tema: Avklaringer med fagkompetanse under utførelsen av oppdraget

Etter hva kommisjonen har brakt på det rene, ble det foretatt beslutninger om hogst av trær i Trandumskogen underveis i utførelsen, og at det ble besluttet å hugge noen flere trær enn det som opprinnelig var planen.

Kommisjonen utelukker ikke at man ikke kan unngå endringer/justeringer underveis i slike prosesser, fordi konkrete forhold som trærnes beskaffenhet har betydning for oppdragets omfang. En slik fleksibilitet øker imidlertid forventningene og kravene til beslutningsgrunnlaget og særlig til kartleggingen av rammene for oppdraget. Kommisjonen anbefaler at Forsvarsbyggs rutiner og prosesser reflekterer de særlige hensyn som gjør seg gjeldende når det er ønskelig å endre oppdrag underveis i utførelsen. Dette kan gjøres ved å stille krav om at det fastsettes absolutte rammer som ikke kan endres i denne fasen. Alternativt, eller i tillegg, kan det tas inn føringer for når det eventuelt er nødvendig å konsultere nærmeste leder eller særlig fagkompetanse, i slike tilfeller.

Tema: Dokumentasjon og formalisering av trinn i prosedyren

Kommisjonen anbefaler at Forsvarsbygg vurderer å øke kravene til dokumentasjon og formalisering av de ulike trinnene i prosedyrene. Den nye prosedyren for «Planlegging av hogst»²⁷ stiller krav om at kulturminneavdelingens innspill skal formaliseres i referats form. Det gjør det enklere for nærmeste leder å kontrollere om prosedyren har vært fulgt. Lignende tiltak kan vurderes i andre prosedyrer.

²⁷ Dok. nr. FBKS-51-4127

I tillegg til at krav til dokumentasjon og formalisering gjør kontrollen enklere, vil skriftliggjøring av innspill og formalisering av involvering ofte også øke refleksjonsnivået og grundigheten i prosedyrene.

Kommisjonen er innforstått med at økte krav til dokumentasjon og formalisering i en viss utstrekning går på bekostning av ressurs- og fremdriftshensyn og bemerker at det er en egen vurdering hvor strenge krav som skal stilles til dokumentasjon og formalisering. Selv et krav om en godkjenning/utkvittering i sin enkleste form ville ha økt sannsynligheten for at Forsvarsbygg kunne ha grepet inn og stanset hogsten i Trandumskogen.

Tema: Styring, kontroll og oppfølging av entreprenørens ytelse

Slik kommisjonen har forstått hendelsesforløpet ved hogsten i Trandumskogen, har skogentreprenøren utført det oppdraget som ble bestilt av Forsvarsbygg. På generelt grunnlag ønsker kommisjonen likevel å peke på risikoen for svikt i bestillingen av oppdrag. Kommisjonen anbefaler at Forsvarsbygg iverksetter tiltak for å redusere denne risikoen.

Det kan Forsvarsbygg gjøre ved å gi bestillinger (avrop) med klare, målbare og ufravikelige forpliktelser til entreprenøren. Betegnelser som «tilstreber», «søker å ivareta» og lignende bør unngås, fordi de kun viser til hva entreprenøren skal sikte mot, ikke hva som skal utføres. Ved behov bør Forsvarsbygg få økt sikkerhet for oppfyllelse ved å vurdere entreprenørens erfaringer fra tilsvarende oppdrag og/eller ved at entreprenøren pålegges å beskrive hvordan oppdraget skal gjennomføres i tråd med det avtalte. Kontrakten bør videre inneholde sanksjoner ved brudd. Forsvarsbygg må kontrollere at oppdraget gjennomføres som avtalt – inkludert overholdelse av de nevnte klare og målbare forpliktelsene – og sanksjonere eventuelle brudd.

27. Anleggsvirksomhet i vernet naturområde (Evenes-saken)

Etter kommisjonens vurdering skyldes inngrepet i Nautå naturreservat og Ramsarområdet at Forsvarsbygg i prosjekteringsfasen har hatt mangelfull kartdokumentasjon og dertil konsekvensvurdering av tiltakets totale arealomfang. Videre mener kommisjonen at Forsvarsbygg i selve byggefasen hadde mangelfulle rutiner for miljøfaglig involvering og kvalitetssikring i forbindelse med nødvendige endringer i arbeidet. Utilstrekkelig synliggjøring og samordning i arbeidsbeskrivelser har også bidratt til uklarheter.

Nedenfor anbefaler kommisjonen tiltak for å redusere risikoen for at lignende feil gjøres igjen.

Tema: Kartfesting i planprosessen

Basert på vurderingen i kapittel 25 over konkluderer kommisjonen at perimetergjerdets totale arealbeslag med kart ikke ble formelt forelagt og godkjent av aktuelle særlovsmyndighet.

Kommisjonen anbefaler derfor at totalt arealbeslag må dokumenteres gjennom kartfesting i planverket før delprosessen «bygging» i «gjennomføringsfasen», inntreffer (jf. figur 9). Kartfestingen må innarbeides i arbeidsrutinene, og formaliseres som et absolutt krav i kvalitetssystemet. Ved eventuelle endring av kartfestingen, må endelig kartfesting formelt avklares med rette forvaltningsmyndigheter etter aktuelle særlover.

Tema: Merking i felt

Basert på vurderingen i kapittel 25.1 over konkluderer kommisjonen at ytre grense for arealbeslag ikke ble merket i felt ved byggestart. Dette til tross for spesifikt råd om dette i delMOP – Beskyttelse og sikring, kapittel 2.4.1.

Kommisjonen anbefaler derfor at ytre grenser i sårbare grenseområder må merkes manuelt i felt før oppstart av bygging, slik at aktsomhet og føre-var-hensyn blir ivaretatt.

Tema: Involvering av riktig fagkompetanse til riktig tid og utstyrt med nødvendig fullmakt

Basert på vurderingen i kapittel 25 over konkluderer kommisjonen at vesentlige endringer under pågående arbeid som skjedde i forbindelse med perimetergjerdet, skulle medført rutinemessig stans i arbeidet. Tydeliggjort konkret prosedyre som gir fullmakt til arbeidsstans, synes å ha manglet. Forsvarsbygg innhentet heller ikke tillatelse til å gjøre inngrep i kantsonen slik det stilles krav om etter vannressurslovens § 11.

Kommisjonen anbefaler derfor at Forsvarsbyggs miljø- og kulturpersonell i prosjekteringen må systematisk få en tilstedeværende rolle i selve byggefasen, spesielt ved behov for endringer «der og da» i den praktiske gjennomføringen. Fullmakt for slikt fagpersonell til å beordre nødvendig arbeidsstans, må etableres eller minimum tydeliggjøres dersom den allerede eksisterer.

Tema: Kvalitetssikring av tiltaksunderlag på ugraderte og graderte informasjonssystemer

Kommisjonen erfarte på møtet med Forsvarsbygg på Evenes at graderte/ugraderte byggeplaner med kart ikke fremsto som samordnet og tilgjengelig i utførende byggefase. Kommisjonen mener en slik mangel på samordning og synliggjøring i arbeidsbeskrivelser for entreprenør og eventuelt Forsvarsbyggs feltpersonell kan medføre uklarhet og feil beslutninger i det praktiske arbeidet.

Kommisjonen anbefaler derfor at Forsvarsbygg, så langt som forsvarlig, bør samordne planføringer for gradert og ikke-gradert tiltaksunderlag for byggeprosjekter.