



Eva Irene Falleth

Forvaltning av bruks – og verneinteresser på Søndre Jeløy

Landskapsvernområde i
Moss kommune

NOTAT
2002:119

Tittel: **Forvaltning av bruks - og verneinteresser på Søndre Jeløy**
Landskapsvernområde i Moss kommune.

Forfatter: Eva Irene Falleth

NIBR-notat: 2002:119

ISSN: 0801-1702
ISBN: 82-7071-378-3
Prosjektnummer: O-1675
Prosjektnavn: Offentlig planlegging, bærekraftig forvaltning og naturbasert næringsutnyttelse

Oppdragsgiver: Norges forskningsråd

Prosjektleder: Sissel Hovik

Referat: Landskapsvernet på Søndre Jeløy har i liten grad begrenset naturbasert næringsutnyttelse i området. Vernet framstår som vellykket fordi området fortsatt er ubebygd på tross av sterkt utbyggingspress i kommunen. Skjøtsel har også greid å vedlikeholde kulturlandskapet i deler av området. Fylkesmannen har relativt god oppslutning gjennom en åpen og fleksibel forvaltning. Mindre inntjeningsmuligheter i landbruket har imidlertid medført ønsker om ny bruk av eiendommene som ikke er forenlig med verneformålet. Dette har gitt nye og sterkere konflikter mellom fylkesmannen og grunneierne.

Sammendrag: Norsk

Dato: August 2002

Antall sider: 58 inkl. vedlegg

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO

Vår hjemmeside: Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2002

Forord

Dette notatet presenterer forvaltning av Søndre Jeløy Landskapsvernområde i Moss kommune. Formålet har vært å studere i hvilken grad landskapsvernet makter å ta tilstrekkelig hensyn til både naturbaserte næringer og verneinteresser. Dette er belyst ved å studere privat og offentlig skjøtsel i området, fylkesmannens dispensasjonspraksis, aktørenes oppfatning om forvaltningen av området og tilsynsutvalgets rolle i forvaltningen. Notatet er en delrapportering av et større prosjekt. Prosjektet er finansiert av Norges forskningsråd, programmet ”Marked og samfunn”.

Notatet er skrevet av Eva Irene Falleth med kommentarer fra Sissel Hovik. Falleth og Hovik har i felleskap samlet inn data.

Undersøkelsen har vært gjennomført i godt samarbeid med Fylkesmannen i Østfold, Moss kommune og grunneierne på Søndre Jeløy.

Oslo, august 2002

Arvid Strand
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	4
Figuroversikt.....	4
Sammendrag	5
1 Innledning	9
1.1 Bakgrunn og formål med undersøkelsen.....	9
1.2 Problemstillinger	10
1.3 Metode for datainnsamling.....	11
2 Opprettelsen av Søndre Jeløy landskapsvernområde	13
2.1 Kort om Søndre Jeløy.....	13
2.2 Kommunalt ønske om et bynært friluftsområde.....	13
2.3 Forslag om vern etter naturvernloven	14
2.4 Den formelle verneprosessen	15
2.5 Vernevedtaket.....	16
2.6 Nyere verneforslag på Søndre Jeløy.....	17
3 Forvaltning av verneområdet	18
3.1 Organisering av verneforvaltningen.....	18
3.1.1 Fylkesmannen og fylkesmannens oppsyn	18
3.1.2 Tilsynsutvalget	19
3.1.3 Kommunen	20
3.1.4 Fylkeskommunen	20
3.1.5 Grunneiere	21
3.1.6 Andre organisasjoner tilknyttet Søndre Jeløy	21
3.1.7 Samarbeidsrelasjoner	21
3.2 Planstatus.....	22
3.2.1 Fylkesmannens forvaltningsplan fra 1991	22
3.2.2 Kommunale arealplaner på Søndre Jeløy	23
3.2.3 Driftsplaner for skogbruket	24
3.3 Skjøtsel av kulturlandskapet.....	24
3.4 Ferdselstiltak	25
3.5 Fylkesmannens forvaltningspraksis	25
3.5.1 Saker som behandles i Tilsynsutvalget	26
3.5.2 Dispensasjoner	26
3.5.3 Temaer og behandlingsform for saker i området	27
3.5.4 Brudd på vernebestemmelser og ferdselsreglementet.....	28
4 Utviklingstrekk på Søndre Jeløy	29
4.1 Utvikling på landbrukseiendommene.....	29
4.1.1 Nye driftsformer og nye næringer	29
4.1.2 Gjengroing og forfall.....	30
4.2 Byggeforbud i et pressområde.....	32

4.3	Ferdsel.....	34
5	Konsekvenser av vernet.....	36
5.1	Konsekvenser for landbruket.....	36
5.1.1	Jordbruk og drivhus.....	37
5.1.2	Skogbruk og utmark.....	37
5.1.3	Konsekvenser for andre næringer.....	38
5.1.4	Gårdenes bygningsmasse.....	39
5.2	Konsekvenser for natur- og kulturlandskapet.....	40
5.2.1	Bevaring av kulturlandskapet.....	40
5.2.2	Skjøtsel.....	41
6	Konklusjon.....	43
6.1	Konsekvenser for naturbaserte næringer og natur- og kulturlandskapet.....	43
6.1.1	Begrensete konsekvenser for tradisjonelt landbruk.....	43
6.1.2	En rekke nye næringer er etablert.....	44
6.1.3	Verneformålet er ivaretatt.....	44
6.2	Et vellykket områdevern?.....	44
6.2.1	Åpen forvaltning.....	45
6.2.2	Sterk lokal oppslutning.....	46
6.3	Ny utfordring: Skjerpede krav om råderett over egen eiendom.....	46
	Litteratur.....	48
Vedlegg 1	Kilder.....	50
Vedlegg 2	Saker behandlet i Tilsynsutvalget 1985 – 2000.....	52
Vedlegg 3	Forskrift om vern for Søndre Jeløy Landskapsvernområde, Moss kommune, Østfold.....	55
Vedlegg 4	Forskrift om ferdselsregler for Søndre Jeløy landskapsvernområde, Moss kommune, Østfold.....	58

Tabelloversikt

Tabell 1.1	<i>Oversikt over de 12 informantene</i>	11
Tabell 3.1	<i>Møtehyppighet og saksmengde i Tilsynsutvalget 1991-2000.</i>	19
Tabell 3.2	<i>Forvaltningsplanens tematiske innhold</i>	23
Tabell 3.3	<i>Fordeling av ulike typer saker som behandles i Tilsynsutvalget 1985-2000</i>	26
Tabell 3.4	<i>Utfallet i 32 dispensasjonssaker fra perioden 1985-2000.</i>	26
Tabell 3.5	<i>Oversikt over 94 saker og saksbehandlingen av disse i Tilsynsutvalget</i>	27
Tabell 4.1	<i>Endringer i antall bygg og anlegg. Kilde: Økonomisk kartverk og digitale kart fra Moss kommune.</i>	32

Figuroversikt

Figur 2.1	<i>Kart over Søndre Jeløy. Fra Fylkesmannens informasjonsbrosjyre for Søndre Jeløy, 1995.</i>	16
-----------	---	----

Sammendrag

Eva Irene Falleth:

Forvaltning av bruks- og verneinteresser på Søndre Jeløy Landskapsvernområde i Moss kommune.

NIBR-notat: 2002:119

Formålet med prosjektet har vært å studere i hvilken grad forvaltningen av Søndre Jeløy landskapsvernområde har greid å ta hensyn til både bruks- og verneinteresser. I undersøkelsen fokuseres det på dispensasjonspraksis, skjøtsel og forvaltningsplanen. Det teoretiske utgangspunktet er om samarbeid mellom ulike aktører i forvaltningen av området reduserer interessekonflikter og fremmer en lokalt tilpasset og fleksibel forvaltning. Hovedproblemstillingene er 1) i hvilken grad et landskapsvern fører til begrensinger og muligheter for naturbaserte næringer i området og 2) i hvilken grad bred deltagelse fra ulike interessegrupperinger medfører en forvaltning som tar hensyn til bruks- og verneinteresser.

En hovedkonklusjon er at de negative konsekvensene for naturbaserte næringer som følge av vernet, har vært begrensete. Verken landbruksforvaltningen eller gårdbrukere oppgir at vernet har hatt vesentlige økonomiske konsekvenser for jordbruket. Fylkesmannen har i hovedtrekk vært positiv til søknader til landbruksformål og annen næringsutvikling basert på gårdenes potensialer. Fylkesmannen avsto imidlertid en søknad om omdisponering av jordbruksarealer til golf. Vernet er også vellykket i den forstand at området framstår som like ubebygget som da vernet ble etablert i 1983.

Opprettelsen av Søndre Jeløy Landskapsvernområde

Utgangspunktet for landskapsvernet var et kommunalt ønske om å sikre et bynært friluftsområde på 1960-tallet. I 1971 dokumenterte Norges Landbrukshøgskole natur- og kulturverdier i området, og foreslo å opprette et landskapsvern. Moss kommune fulgte opp anbefalingene og det formelle planarbeidet startet opp i 1979. Kommunens forslag til verneplan ble oversendt Miljøverndepartementet i 1980. Etter lokale og sentrale høringsrunder ble områdets avgrensning justert ut fra ønsker fra grunneiere og nasjonale interesser. Også verneforskriften ble noe justert, bl.a. ved å utvide antall medlemmer i Tilsynsutvalget. Området ble formelt vernet ved Kgl. res. av 23. desember 1983. Formålet med landskapsvernet – slik det er skrevet i vernevedtaket - er å bevare det egenartede natur- og kulturlandskap på Søndre Jeløy. Friluftsliv er dermed ikke verneformålet.

Forvaltningen av verneområdet

Fylkesmannen er forvaltningsmyndighet for området. Inntil år 2000 var det ansatt en oppsynsmann for området. I tillegg er det bygget et informasjonssenter for området, "Stabburet" på Alby. Fylkesmannen utarbeidet en forvaltningsplan i 1991, men denne har aldri fått en sentral rolle i forvaltningen av området. Fylkesmannen har i hele perioden praktisert en åpen forvaltning der Tilsynsutvalget har en sentral rolle som rådgivende organ. Over tid har Tilsynsutvalget blitt utvidet med observatører med møte- og talerett. Utformingen av forvaltningspolitikken i området har i stor grad vært gjort i

Tilsynsutvalget. Tilsynsutvalget behandler de aller fleste sakene som avgjøres av fylkesmannen, og alle dispensasjonssakene. Kommunen, som eier av Alby gård og forvalter av friluftsjakter, spiller en aktiv rolle både ved å finansiere skjøtsel og ved å være pådriver for friluftsjakter. Fylkesmannens miljøvern avdeling forvalter begrensede midler til skjøtsel.

Dispensasjoner, godkjenninger og klager

I undersøkelsen inngår 94 saker som er behandlet av Tilsynsutvalget og fylkesmannen i perioden 1985-2000. Antall saker som er behandlet varierer en del fra år til år. Saksmengden over tid er imidlertid relativt konstant. 32 av sakene er dispensasjonssaker. Rundt halvparten av disse har blitt innvilget. Rundt halvparten av dispensasjonssakene er bygge- og anleggstiltak, mens resten av sakene fordeler seg på ferdsels- og landbruks-tiltak. Fram til 1996 fulgte fylkesmannen Tilsynsutvalgets anbefalinger. De siste fem årene er det imidlertid flere eksempler på at fylkesmannen har valgt en annen løsning enn Tilsynsutvalgets tilråding. De resterende 62 sakene er uttalelser til offentlige institusjoner, uttalelser til grunneiernes planer for sine eiendommer, godkjenning av tiltak etter verneforskriften, saker om organiseringen av forvaltningen av området og arbeidet med å regulere ferdsel i området. Det har vært få alvorlige brudd på vernebestemmelsen. I to tilfeller har fylkesmannen stoppet pågående arbeider. I en sak ble fylkesmannens avgjørelse påklaget.

Fram til midten av 1990-tallet var det relativt høy oppslutning om forvaltningen av området i den forstand at fylkesmannens beslutning ble respektert. Oppslutningen ser nå ut til å være noe svekket. For det første oppfattes det som et tillitsbrudd at miljøforvaltningen fremmer planer om reservater i området. I tillegg er landbruksinteressene i området svekket og dette har reist nye konflikter. Over tid omfatter flere dispensasjonssaker byggesaker med uklar tilknytning til landbruket. Disse dispensasjonssakene er i økende grad i konflikt med verneformålet.

Utviklingstrekk på Søndre Jeløy

Et markert utviklingstrekk på gårdene er ny eierstruktur og nye driftsformer. Flere gårder har skiftet eiere gjennom salg. Mange av de nye eierne har generelt sett bedre tilgang på kapital og har andre formål med gården enn landbruksproduksjon alene. Landbruket som næring har fått strammere rammebetingelser, og dette har gitt sterkere ønsker blant gårdbrukerne mer generelt om å bruke gårdene til andre næringsformål enn landbruk. Nye naturbaserte næringer har blitt etablert. Planene om å utvikle en golfbane i området stoppet imidlertid opp fordi dette etter vernemyndighetens mening var uforenlig med verneformålet.

Et annet utviklingstrekk på Søndre Jeløy er gjengroing av skog, enger og randsoner og forfall av kulturminner som steingjerder, alléer og bygninger. Det har vært drevet noe skjøtsel særlig av kommunen, slik at noen kulturminner framstår som relativt velholdte. I tillegg har kommunen uregelmessig ryddet skog og slått enger. Hovedinntrykket er likevel at store deler av området gror igjen som følge av nye driftsformer innen landbruket. Enkelte grunneiere har fått tilskuddsmidler fra fylkesmannen til vedlikehold av kulturminner. Generelt påpeker grunneierne at små tilskudd og mange betingelser knyttet til disse, gjør tilskuddene mindre interessante å søke på. Det er også stor ferdsel i området, men gjennom tilrettelegging av stier og veier er slitasjen på natur- og kulturlandskap i hovedsak begrenset. Enkelte grunneiere oppgir imidlertid at ferdsel er til sjanse.

Den største trusselen for vernet er et sterkt byggepress på Jeløy. Det er forbudt å bygge boliger i et landskapsvernområde. Byggepresset tar derfor form som oppkjøp av landbrukseiendommer til boligformål og søknader om å oppføre nye kårhus og utvide

eksisterende boligbygg. I tillegg krever nye næringer omdisponering av eksisterende bygningsmassen. Generelt framstår likevel området i hovedsak som det kulturlandskapet som ble vernet i 1983.

Konsekvenser som følge av vernet

Landskapsvernet skal ikke være til hinder for landbruksvirksomhet med de driftsformer som til enhver tid er vanlige, så fremt de ikke er i konflikt med verneformålet. I denne undersøkelsen framgår det at landbruket i området – uavhengig av vernet - har blitt mindre lønnsomt over tid, men vernet har ikke medført vesentlige negative konsekvenser for landbruksdriften. Forvaltningsmyndighetene har vært positive og innvilget dispensasjoner til tiltak innen jord- og hagebruk, bl.a. nydyrking og felling av trær, utvidelse, riving og nybygg av driftsbygninger – deriblant drivhus. Flere av grunneierne påpeker imidlertid at vernet gjør skogsdrift ulønnsomt fordi de eiendomsvisse driftsplanene legger opp til gruppehogst istedenfor flatehogst. Landbruksforvaltningen påpeker at vernet på Søndre Jeløy ikke legger flere begrensinger på skogen enn tilsvarende bynære skogområder og områder som berøres av de generelle bestemmelsene om verneskog etter skogloven. I tillegg legger driftsplanene opp til en mer aktiv skogskjøtsel enn det som tradisjonelt har vært drevet i området. En hovedkonklusjon er derfor at det er de generelle samfunnsendringene og rammebetingelsene for landbruksnæringen spesielt, og ikke vernebestemmelsene som best forklarer de endringene som har skjedd i landbruket på Søndre Jeløy. Vernet har heller ikke vært til hinder for andre former for naturbasert næringsutvikling. Fylkesmannen har vært positiv til omdisponering av bygninger og nye aktiviteter i området.

I løpet av 1990-tallet har andre aspekter ved gårdene enn som utgangspunkt for landbruksdrift kommet i fokus. Flere av grunneiere ønsker å utnytte eiendommene til næringsutnyttelse som er uforenelig med verneformålet, bl.a. kommersielt masseuttak og utparsellering av tomter. Det er ikke fremmet konkrete søknader om dette fordi grunneiere vet at dette er uforenlig med verneformålet, men det er grunn til å anta at disse begrensningene – og særlig fordi vernet ikke har medført økonomisk kompensasjon - har redusert grunneiernes oppslutning om vernet. På den andre siden har enkelte grunneiere greid å utnytte vernet til å utvikle næringer som baserer seg på at området er et bynært friluftsområde. Området ville neppe vært et friluftsområde med dagens omfang dersom området ikke hadde vært vernet, tatt alle ønskene om utbygging i betraktning.

Vernet må sies å ha vært vellykket fordi vernet har hindret nedbygging av natur- og kulturlandskapet på Søndre Jeløy på tross av sterkt byggepress. Heller ikke kulturminner som steingjerder, alléer, tregrupper og enkeltrær har blitt ødelagt. Vernet har også vært et viktig moment når en rekke planer om en forbedret kjørevei til Alby har blitt forkastet fordi disse har vært i konflikt med vernet.

Mange av grunneierne skiller ikke mellom de mange ulike hjemmelsgrunnlagene – både etter naturvernloven og andre lover – som legger rammer for råderetten over egen grunn. Flere av grunneiere ser på vernet som en forvaltningsform med mange restriksjoner – flere enn det formelt sett er – som et motstykke til et ikke-vern av området uten noen restriksjoner. På tilsvarende måte skiller ikke alle mellom konsekvenser av generelle utviklingstrekk og konsekvenser av vernet for naturbaserte næringer i området. I enkelte tilfeller har dermed vernet fått rollen som ”syndebukk” for den negative utviklingen innen landbruket.

Åpen forvaltning og sterkt lokalt engasjement

Vernet framstår i hovedsak som vellykket og med sterk oppslutning i lokalsamfunnet og i kommunen. Vernet har også relativt god oppslutning blant en del av grunneierne. Det er flere grunner til dette. Verneinteressene i området er moderate, og dermed lette å

kombinere med et landbruk preget av stagnasjon. Vernet har også latt seg kombinere med flere av de nye næringene som er utviklet i området. Grunneiernes oppslutning om fylkesmannens forvaltning ser også ut til å henge sammen med deres manglende tillit til at kommunen greier å forvalte sin rolle som myndighetsutøver og grunneier i området tilfredsstillende. Bakgrunnen for dette er at kommunen har satt i gang tiltak uten å søke fylkesmannen og at kommunen som eier av Alby har fått større handlingsrom som følge av at den representerer mer allmenne interesser enn private grunneiere. Fylkesmannens praktisering av en åpen forvaltning gjennom tilsynsutvalget har vært vellykket. Tilsynsutvalget har greid å finne fram til fleksible løsninger som alle parter har akseptert. Av den grunn har også de ulike aktørene akseptert avslag.

En synkende interesse for landbruk har medført sterkere fokus på andre aspekter ved råderetten enn landbruksdrift. I mange tilfeller er dette bygge- og anleggstiltak som er uforenelig med så vel verneinteresser som landbruksinteresser. Tilsynsutvalget har de siste årene tatt større hensyn til slike nye bruksinteresser enn verneinteressene. Fylkesmannen har derfor i flere tilfeller valgt å ikke følge Tilsynsutvalgets tilråding. Dette har skapt en sviktende oppslutning om fylkesmannens forvaltning. Grunneiere aksepterer i mindre grad enn tidligere negative utfall av fylkesmannens forvaltning. Engasjementet i lokalsamfunnet for vern av Søndre Jeløy ser imidlertid ut til å ha blitt en sterkere maktfaktor parallelt med fallende legitimitet blant grunneiere. Sterke reaksjoner fra lokalsamfunnet på inngrep i området medfører derfor en justis utover fylkesmannens forvaltning, slik at både grunneiere og kommunen ser seg tjent med å følge vernets intensjoner.

Hovedutfordringen for forvaltningen av Søndre Jeløy i dag er å forholde seg til sviktende oppslutning blant grunneiere til verneforvaltningen, lokalsamfunnet som ny maktfaktor og kommunen som en aktør med en varierende posisjon i bruks- og vernekonflikter. Dette har skapt nye maktkonstellasjoner og nye konfliktlinjer som fort kan variere mellom sakene. Tidligere ble vernet sett på som en garanti mot kommunens utbyggingsønsker av grunneierne. I dag er fokuset i større grad at vernet begrenser grunneiernes råderett i forbindelse med byggesaker. Kommunen ønsker å benytte området som friluftsområde, og er liberal til tiltak som er forenlig med friluftsliv. I tillegg har kommunen egne byggeplaner på Alby gård. Verne- og friluftinteresser har fått en sterkere organisering med møte- og talerett i Tilsynsutvalget. Parallelt med dette har miljømyndighetene fremmet planer der reservater i området inngår. I den nye situasjonen kan det tenkes at grunneiere ser på miljø- og landbruksforvaltningen som motstandere, og at skillet i framtiden mer går mellom grunneiere og offentlig forvaltning framfor landbruksinteresser mot verneinteresser som tidligere.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og formål med undersøkelsen

Det er knyttet sterke følelser til etableringen av vernede området, men de faktiske konsekvensene av opprettelsen av verneområder er relativt ukjente. Dette notatet presenterer forvaltningen av Søndre Jeløy landskapsvernområde i Moss kommune. Hovedmålet med undersøkelsen er å analysere både konsekvenser av vernet for de naturbaserte næringene og forvaltningens evne til å balansere mellom bruk og vern. Med *forvaltning* menes den forvaltningen som utøves av den formelle forvaltningsmyndigheten for området, som for Søndre Jeløy er Fylkesmannen i Østfold. Med *naturbaserte næringer* menes landbruksnæringen, bl.a. hagebruk, jordbruk, husdyrbruk og skogbruk, og næringer som er basert på gårdens ressursgrunnlag og bygningsmasse. På Søndre Jeløy er utnyttelse av sjøen og strandsonen til næringsformål en lite aktuell problemstilling. Prosjektet er en empirisk delrapportering av et større forskningsprosjekt. Prosjektet er finansiert av Norges forskningsråd, programmet ”Marked og samfunn”. Formålet med prosjektet er å belyse i hvilken grad forvaltning etter plan- og bygningsloven og naturvernloven gir rammer for og legger føringer på naturbasert næringsutøvelse. I prosjektet inngår også forvaltning av landbruks,- natur og friluftsområder (NLF-områder) i Karmøy og Rygge kommuner, og et landskapsvernområde på Jærstendene.

Et landskapsvern etter naturvernloven tar sikte på å regulere bruk og vern av områder som er i aktivt bruk. Forvaltningen av et landskapsvernområde skal dermed finne fram til en balanse mellom bruks- og verneinteresser. I utgangspunktet skal et landskapsvern ikke være til hinder for landbruksdrift med de driftsformer som til enhver tid er vanlig, så lenge rimelige estetiske hensyn blir ivaretatt (Backer 1995). I mange landskapsvernområder er siktemålet å bevare et bestemt kulturlandskap, og tiltak som lar seg forene med verneformålet skal derfor være tillatt. En hovedregel er at vernet begrenser bruk som endrer de naturgitte forholdene, for eksempel masseuttak og bygge- og anleggstiltak, men vernet kan også legge rammer for nydyrking og skogsdrift. Til hjelp i forvaltningen av området anbefaler Direktoratet for naturforvaltning (DN) å utarbeide en forvaltningsplan (DN 1996). DN har også utarbeidet flere håndbøker om forvaltningen av vernede områder.¹

¹ Miljøverndepartementet utarbeidet den første håndboka i 1986 ”Håndbok i områdevern og forvaltning”. En ny og foreløpig håndbok ble gitt ut i 1994 i begrenset opplag. I 2001 kom det en ny håndbok ”Områdevern og forvaltning” DN-håndbok 17-2001.

1.2 Problemstillinger

Undersøkelsen fokuserer i hovedsak på forvaltningen av Søndre Jeløy etter vernevedtaket og konsekvenser av denne forvaltningen for naturbaserte næringer, men undersøkelsen inkluderer også en beskrivelse av verneprosessen fram til vernevedtaket. I tillegg til landskapsvernet antas det at andre forhold påvirker utviklingen i området, som statlige rammebetingelser for miljø- og landbruksforvaltningen, lokale og regionale forutsetninger samt trekk ved eiendommene som eierforhold, eierstruktur og fysisk form.

Naturvernloven legger rammer for verneprosessen og vernevedtaket, mens verneforskriften og forvaltningsmyndighetens praksis legger rammer for forvaltningen av området når det er vernet. Verneprosessen er i hovedsak en administrativt forankret prosess med lokale (lokalsamfunnet) og sentrale (storsamfunnet) høringer.

Miljøverndepartementet ved DN fremmer forslag til vern som vedtas som kongelig resolusjon. Det er en bred forståelse av at deltagelse i en beslutningsprosess styrker eierskapet til et vedtak blant de som deltar i prosessen. Et utgangspunkt for undersøkelsen er en påstand om at jo flere berørte aktører som deltar i både verneprosessen og i forvaltningen av området, desto sterkere oppslutning får vernet og forvaltningen av det vernede område. Det kan også tenkes at ved bred deltagelse blir det en bedre integrering av bruks- og verneinteresser enn ved begrenset deltagelse. På den andre siden kan deltagelse – særlig fra sterke interessegrupper – øke konfliktnivået. Hva karakteriserer utformingen av verneprosessen? Hvilke aktører er involvert, og hvilken betydning har deres deltagelse for vernevedtaket?

Områdene skal forvaltes i tråd med verneforskriften. I denne fasen legges de faktiske begrensningene på arealbruk og arealutviklingen i området. Det er derfor interessant å se hvordan fylkesmannen legger opp forvaltningen av området, og utfallet av enkelt saker som behandles. Den statlige miljøforvaltningen har relativt større avstand til brukergruppene enn en kommune styrt av folkevalgte. I tillegg er fylkesmannens forvaltning bygget opp for å ivareta miljøinteresser. Teigland (1995:50) hevder at det ”nåværende norske vernesystemet er et ”stivt” system” der tilpassing av nye behov er vanskelig. Sett i fra brukersiden kan fylkesmannens forvaltning framstå som lite fleksibel med begrenset evne til å samordne bruks- og verneinteresser. Fra miljøvernets side kan brukerinteressene framstå som interesser med liten evne til å tilpasse seg fellesskapets miljøinteresser. Miljøvernforvaltningen legger imidlertid i dag mer vekt på deltagelse og brukerinteresser enn tidligere.² Hvordan utformer fylkesmannen sin forvaltning av Søndre Jeløy? I hvilken grad legger fylkesmannen vekt både på bruks- og verneinteresser? Legges det opp til deltagelse fra berørte parter gjennom det rådgivende Tilsynsutvalget, eller utformer fylkesmannen forvaltningen i hovedsak selv?

Det er generelt manglende kunnskap om effekter av områdevern etter naturvernloven. Teigland (1995) kategoriserer en rekke mulige effekter som følge av et vernevedtak:

- - inntektseffekter for næringslivet (inntektstap og gevinst),
- - sekundære effekter på næringslivet som følge av endringer i naturgrunnlaget (endringer i antall arter og fordeling av arter)
- - effekter utenfor, men i umiddelbar nærhet til vernet (turisthytter, opplevelsesentra), og
- - lokaliseringseffekter (aktiviteter/mennesker trekkes til/fra området).

² Naturvernloven ble endret i 1989 til fordel for en mer deltagerorientert forvaltning. I tillegg legger det opp i DN's håndbøker opp en fleksibel forvaltningen av verneområder som vektlegger bruks- og verneinteresser og deltagelse gjennom rådgivende organ (DN 1996).

Det kan være vanskelig å isolere effekter som følger av vernet fordi utviklingen av et område er resultatet av en rekke faktorer, bl.a. generelle utviklingstrekk, føringer fra ulike deler av offentlig forvaltning og grunneierens ønsker og muligheter. Verlo (1989) mener for eksempel at vern mot kraftutbygginger *kan* ha forhindret nye inntekter, men greier ikke å fastslå dette sikkert. Dette medfører at det i undersøkelsen vil bli lagt mer vekt på utfallet av fylkesmannens forvaltning av enkeltsaker enn generell statistikk for området. Nordgård (1977) beskriver hvordan mulighetene for alternativ bruk av arbeidskraft og arealer påvirker jordbruket. I et landskapsvern er det ikke noen alternativ bruk av arealer enn jordbruk, men det kan tenkes at gårdbrukere enten forsøker å intensivere bruken av arbeidsinnsats – for eksempel ved å legge om til hagebruk og drivhus, eller at gårdbrukere trekker arbeidskraften ut av landbruket ved ekstensivere arbeidsinnsats – for eksempel omlegging fra grønnsaker og husdyr til korn. Det kan også tenkes at gårdbrukere legger om driften til helt nye næringer basert på gårdens ressurser. I hvilken grad har vernet medført en endring i driften av jordbruket? I hvilken grad har vernet fått inntektseffekter for landbruket? Har det blitt utviklet nye naturbaserte næringer i området som følge av vernet?

Vernet vil også ha betydning i form av oppslutningen om formålet med vernet og fylkesmannens forvaltning. Internasjonalt har det vært en økende oppmerksomhet på ”vernets pris”, dvs. at vernebestemmelsene ikke tar tilstrekkelig hensyn til lokal forhold (Ghimire og Pimbert 1997). I norsk vernepolitikk blir ikke lokal utnyttelse av ressursene sett som en motsetning til vern (DN 1996). Det oppstår imidlertid ofte konflikter mellom vern og bruk. I hvilken grad greier fylkesmannen å skape en forvaltning som har oppslutning blant berørte interesser? Studier viser at verneprosesser virker fremmedgjørende for lokalsamfunnet, og at dette gir negative holdninger til naturvern (Teigland 1995). Restriksjoner kan føles som gale og unødvendige sett fra lokalsamfunnets side. Deler aktørene i lokalsamfunnet synet på vernets formål?

1.3 Metode for datainnsamling

Til grunn for undersøkelsen ligger intervjuer og en dokumentanalyse. Det ble gjennomført 15 intervjuer med 12 personer med nøkkelfunksjoner våren 2001. Det ble brukt en spørreguide som inkluderte faktaspørsmål om planer, skjøtselstiltak, deltagelse i forvaltningen og konsekvenser av vernet og spørsmål om holdninger til verneformålet og forvaltningen av vernet. Informantene er intervjuet personlig. Tre oppfølgingsintervjuer ble gjort over telefon. Syv av intervjuene ble utført av to forskere. Tabell 1.1 viser hvilke typer informanter som ble intervjuet.

Tabell 1.1 *Oversikt over de 12 informantene*

Informant fra	Kommunen	Fylkesmannen	Grunneiere	Andre
Antall	5	2	4	1

Dokumentanalysen bygger på dokumenter fra fylkesmannens arkiver over Søndre Jeløy, kommunens bystyreprotokoller, kommunens elektroniske database og søk på internett med enkelte treff på artikler i lokalavisene. Se vedlegg for fullstendig dokumentliste. Vi hadde ubegrenset adgang til fylkesmannens arkiver. Særlig var arkivene fra Tilsynsutvalget innholdsrike og dekkende for denne undersøkelsen. Fylkesmannens andre arkiver var vanskeligere tilgjengelig innenfor våre ressursrammer ettersom saker for

Søndre Jeløy er arkivert etter sakstype og ikke etter område. Funnene om fylkesmannens forvaltning bygger derfor i stor grad på Tilsynsutvalgets arkiver. Tilsynsutvalget for Søndre Jeløy behandler alle dispensasjons- og prinsipp saker. Fylkesmannen avgjør saker uten å ta den opp i Tilsynsutvalget der det er etablert en forvaltningspraksis. Saker av en viss betydning som ikke behandles av Tilsynsutvalget, blir referert i Tilsynsutvalget. Det har ikke lyktes å finne fram til møtereferater fra 1983, 1984 og 1986. Fram til 1993 er registreringene basert på det enkelte møtereferat, men fra 1993 er registreringene basert på fylldige årsrapporter. Siste årsrapport var for år 2000. Årsrapportene anses å gi fullstendige oversikter over saker behandlet i Tilsynsutvalget. Til sammen omfatter undersøkelsen 94 saker fra 1985 og perioden 1987 -2000. Det er ingen ting som tyder på at de sakene som er funnet i arkivet utgjør et skjevt bilde av sakene i området ettersom de representerer både ulike sakstyper i ulike geografiske områder og med høyt/lavt konfliktnivå.

Dokumenter fra kommunen er basert på de sakene for Søndre Jeløy som er protokollert i bystyreprotokollene 1978 – 1997 og i arkivet for Søndre Jeløy. For perioden etter 1998 er den kommunale saksbehandlingen lagret elektronisk og det ble gjort et elektronisk søk på Søndre Jeløy. Arkivet for Søndre Jeløy framstår som et ”restarkiv” med et tilfeldig innhold over saker som det ikke har vært naturlig å arkivere andre steder. Alle aktuelle saker ble gjennomgått.

Vedlegg 1 viser en oversikt over kilder som er brukt i undersøkelsen.

2 Opprettelsen av Søndre Jeløy landskapsvernområde

2.1 Kort om Søndre Jeløy

Søndre Jeløy Landskapsvernområde omfatter ca. 4 500 daa, fordelt på ni gårdsbruk, 10-12 villaer og 5-6 hytter. Det er de mange alléene, steingjerdene, herregårdene og hageanleggene som dominerer landskapet. I strandsonen er det flotte badestrender og i skogen mange turmuligheter. Det særegne kulturlandskapet har sin bakgrunn i at gårdene på 17-1800 tallet ble kjøpt opp av rike byfamilier og embetsmenn, og anlagt som storslåtte landsteder. I dag drives de fleste gårdene som landbruksenheter, men et fåtall av gårdene drives av eierne på heltid. På mange av gårdene er det etablert nye næringer uten klar tilknytting til naturgrunnlaget. To private og to offentlige eide gårder leier ut eller forpakter bort innmarka.

Midt i området ligger Alby gård. Alby ble gitt av skipsreder B. Biørnstad til kommunen i 1966, og fra 1967 har Alby huset kunstgalleriet F 15. Galleriet og kafeen i galleriet, har i perioder hatt svært høye besøkstall som har medført svært mye ferdsel til/fra Alby. Informasjonssenteret Jeløy Naturhus i stabburet på Alby ble etablert i 1985. Senteret drives i dag av Fylkesmannens miljøvernaveidning, og huser en permanent utstilling om landskapsvernområdet, møtelokaler og en kontorplass for oppsynsmannen for området. Geologisk tilhører området "Oslofeltet" – en forkastning rundt Oslofjorden med berggrunn av vulkansk opprinnelse. Som et bånd gjennom området ligger "Raet", en morene avsatt under siste istid. Området har også en rik og variert flora med flere sjeldne planter, kulturbeiter, kantvegetasjon, næringsrik barskog, gjengrodde parker, gårdsdammer og dyrka mark. Det er også et rikt fugleliv i området.

2.2 Kommunalt ønske om et bynært friluftsområde

Formålet etter verneforskriften er "å bevare det egenartede natur- og kulturlandskapet på Søndre Jeløy med de geologiske, botaniske, zoologiske og kulturhistoriske elementene som bidrar til å gi området sitt særpreg" (Verneforskriften pkt. III). Naturvernloven krever en slik begrunnelse for å opprettholde vernet, men et vel så viktig utgangspunkt har vært ønsket om å sikre et bynært friluftsområde. Før kommunens overtagelse av Alby, var hele området lite allment tilgjengelig. Ved at kommunen overtok Alby åpnet det seg en mulighet for å utvikle et friluftsområde. Friluftinteressene var også sterke i daværende utbyggingsavdeling hos Fylkesmannen. I 1966 utarbeidet fylkesmannen en disposisjonsplan for friluftsområder der Søndre Jeløy inngikk, og i "Friluftspan for Østfold" fra 1973 var Søndre Jeløy avsatt til et byggefritt naturområde. Friluftinteressene

er også anført i kommunens behandling av forslaget til landskapsvern som ”en overordnet målsetting” (Bystyresak 11/83:41).

Utgangspunktet for vernet, både fra kommunen og fylkesmannens side, ser derfor ut til i stor grad å ha vært ønsket om å sikre et friluftsområde mot utbygging. Det var – og er fortsatt ikke - formelle muligheter for å verne friluftsområder. Da naturvernloven trådte i kraft, åpnet det seg en mulighet til å sikre Søndre Jeløy gjennom et landskapsvern. Kommunen og fylkesmannen grep denne muligheten, og Bystyret vedtok i 1978 å be fylkesmannen utarbeide en verneplan. Det ble senere dokumentert at det også er natur- og kulturverdier i området gjennom Norges Landbrukshøgskole sin analyse av Jeløya i 1971 (Langdalen og Stav 1975). Dette arbeidet ble utstilt på Galleri F-15 og bidro ”til å vekke og stimulere interessen for de store verneinteresser som knytter seg til Jeløya” (op cit:18). Området er også beskrevet som særegent med historiske hageanlegg og herregårder, men ikke blant de mest storslåtte og verneverdige anlegg i ytre Østfold (Nordisk Ministerråd 1987).

2.3 Forslag om vern etter naturvernloven

I analysen til Landbrukshøgskolen ble det påpekt muligheten til å verne området etter den (da) nye naturvernloven, og i 1973 forelå det en hovedoppgave om etableringen av et landskapsvernområde på Søndre Jeløy (Loftesnes og Kilander 1973). Formannskapet vurderte om kommunen skulle ta et initiativ til å verne området i tråd med forslaget i denne hovedoppgaven, men besluttet å utsatte saken i påvente av slutføringen av generalplanen. I generalplanen (1978) inngår det et forslag om å etablere et landskapsvernområde på Søndre Jeløy (Generalplan for Moss, kap. 3.4).

Store sammenhengende naturområder skal holdes fri for ny bebyggelse og reserveres for friluftsliv i samsvar med fylkets friluftspan. Ut fra dette skal Mossemarka reserveres som turområde, nordre og søndre del av Jeløy og Dillingøy holdes fri for ny bebyggelse, og vesentlige strandområder på Jeløy sikres som friluftsområde.

Søndre del av Jeløy foreslås sikret som landskapsvernområde. Områdene skal sikres mot utbygging ved generalplanvedtekt.

Generalplanen ble enstemmig vedtatt av Bystyret.³ Bystyret anmodet deretter fylkeskommunen i samarbeid med kommunen å utarbeide et forslag til landskapsvern på Søndre Jeløy. Arbeidet med å verne Søndre Jeløy ble derfor satt i gang på bakgrunn av et kommunalt vedtak.

Arbeidet kom i gang i 1979⁴, og ble finansiert av statsmidler. Det var fylkeskommunens naturvernkonsulent som utarbeidet et forslag, men det politiske tyngdepunktet lå i kommunen. I løpet av denne prosessen ble det diskutert ulike avgrensinger av et verneområde. Det ble blant annet diskutert å begrense vernet til kommunens eiendom Alby. En rekke andre avgrensinger av et større område ble også diskutert.

³ Det var imidlertid en diskusjon om vern versus arbeidsplasser internt i Arbeiderpartiet, det da største partiet i kommunen, før partiet samlet sett gikk inn for vern i den politiske sluttbehandlingen.

⁴ Bystyresak 11/83 ”Forslag til landskapsvernområde på Søndre Jeløy i Moss” beskriver arbeidet med å verne Søndre Jeløy godt.

Det var noe debatt om grenser. I partiet (Arbeiderpartiet: vår merknad) diskuterte vi blant annet om Reieralléen skulle være grensen.
Politiker

Det ble imidlertid bestemt at hele det ubebygde området på Søndre Jeløy, med unntak av de planlagte boligområdene på Trondvik, skulle foreslås vernet.

2.4 Den formelle verneprosessen

Kommunens forslag til verneplan ble oversendt Miljøverndepartementet i 1980, og året etter sendte departementet et revidert forslag tilbake på lokal høring. Begrunnelsen for vernet var nå utelukkende å verne et særegent kultur- og naturlandskap i tråd med naturvernlovens formelle forutsetninger for å verne. I departementets høringsforslag er dermed ikke lenger friluftsliv – og det kan det formelt sett heller ikke være - et argument for vern.

I hovedtrekk var kommunens og departementets planforslag samstemte, men departementet hadde trukket den militære ”Torpedostasjonen” på Trondvik ut av kommunens planforslag på bakgrunn av uttalelser fra Forsvarsdepartementet. Området dekker ca. 8 daa. Grunneierne la til grunn en skeptisk holdning til verneforslaget i en felles høringsuttalelse. De mente at området var tilstrekkelig båndlagt gjennom annet lovverk som bl.a. bygningsloven og kommunens vedtatte generalplan. Grunneierne var imidlertid relativt positive til vernet som en garanti for landbruksnæringen mot utbygging, men skeptiske til økt ferdsel og råderettsinnskrenkinger som ville følge av vernet. Grunneierne var også positive fordi de var bekymret for kommunens dobbelrolle som eier av Alby og forvalter av området.

Vi var positive til vernet fordi kommunen var en stor grunneier, og et vern ville hindre at vi grunneiere ble kjørt over av kommunen.
Grunneier

Landbruksnemnda var mer positive enn grunneierne. Nemnda påpekte at planen var en garanti for landbruket mot utbyggingspresset. Denne garantien ble ikke sett på som like nødvendig blant alle grunneierne. Grunneierne ønsket i prinsippet jordvern, men en mer liberal forvaltning enn det vernet la opp til. To grunneiere hadde den gang konkrete utbyggingsplaner. På 1970-tallet ønske eierne av Rød gård å selge til Kværner som ønsket å etablere sitt hovedkvarter der. Fra eierne på Reier gård, i samarbeid med Moss Rosenberg Verft AS, ble det fremmet forslag til utbygging av boliger på Reiertangen. Begge disse områdene lå innenfor det foreslåtte verneområdet. Kværners ønsker på Rød frafalt, og gården ble solgt til en gårdbrukerfamilie. Boligplanene på Reiertangen ble fremmet som forslag til reguleringsplan i Reierskogen et stykke lenger nord (ca. 25 daa). Planen ble vedtatt av Bystyret i 1983⁵, og er i dag bygd ut med eneboliger. Området ble dermed ikke en del av departementets verneforslag. Denne reguleringen ble sett på som en tilpassing av grunneierens ønske ettersom hverken kommunen eller departementet ønsket en konflikt med grunneierne. Samtidig ble et regulert område til kommunalt idrettsanlegg ved Reier skole trukket ut av departementets forslag (ca. 12 daa). Denne planen var ikke realisert i 2002.

De andre høringsinstansene var positive til vernet, selv om kommunen og landbruksforvaltningen ønsket en mer liberal forvaltning på sine ansvarsområder. De fleste av disse ønskene tok Miljøverndepartementet ikke hensyn til. Det var bl.a. et mer allment ønske

⁵ Bystyresak 41/83.

Hovedformålet med vernet er å ”bevare det egenartede natur- og kulturlandskapet på Søndre Jeløy med de geologiske, botaniske, zoologiske og kulturhistoriske elementer som bidrar til å gi området dets særpreg” (kap. III i verneforskriften). Tekniske inngrep som vei-, hytte- og boligutbygging er forbudt, men vernebestemmelsen skal ikke være til hinder for tradisjonell landbruk med til enhver tid moderne driftsformer.

Verneforskriften finnes gjengitt i vedlegg 3.

2.6 Nyere verneforslag på Søndre Jeløy

Utgangspunktet for vern av Søndre Jeløy var sterkt knyttet til lokale friluftsjakter, men over tid har det vært et økende fokus på naturverdiene. Det har bl.a. vært reist spørsmål om landskapsvernet er tilstrekkelig for å sikre vegetasjon og økosystemer. Det ble på bakgrunn av dette fremmet et forslag om å verne Grønlikogen/Grønliparken⁶ som naturreservat i 1985. Verneintensjonene ble videreført i et forslag til kommunedelplan for Søndre Jeløy som aldri ble vedtatt. Verneplanutvalget for Oslofjorden har gitt Grønliparken⁷ 2. verneprioritet ut i fra sitt kriteriesystem (DN 1999b). Vern av Grønliparken møtte sterk motbør fra grunneieren på 1980-tallet. Landbruksnæringen var kritisk til både verneforslaget og til framgangsmåten. Østfold Bondelag skrev til Fylkesmannen⁸ at et reservat er uforenlig med landbruksdrift, og at dette forslaget innebærer en ”tillitskrise” mellom næringen og fylkesmannen fordi landskapsvernet har vist seg å være en innfallsport til mer restriktive verneformer. I den andre nasjonale verneplanen for barskog i Øst-Norge inngår Rødsåsen (DN 1999a). Verneforslaget omfatter 318 daa i det sørvestlige området av landskapsvernet, og er forventet slutført i 2002. Formålet er å verne skogsområder som et økosystem for plante- og dyrelivet. Barskogvernet opprettes som reservat med betydelige begrensninger i bruken av området. I dette tilfellet er grunneier positivt innstilt til reservatet, ikke minst fordi råderettsinnskrenkingen vil bli erstattet og fordi grunneier hadde begrenset interesse i skogsdrift.

⁶ I papirene til saken framgår det at grunneiere systematisk kalte området for Grønliparken, mens verneinteressene kalte området for Grønlikogen. Dette er en viktig forskjell ettersom grunneiere mente at skogen var en gjengrodd park uten verneinteresse, mens verneinteressene mente at det var en varmekjær skog med verneinteresser.

⁷ I denne planen benyttes navnet Grønliparken som av den grunn også blir brukt i dette notatet.

⁸ Udatert. Fra arkiv 471.120. Forarbeid til vern 1976-88.

3 Forvaltning av verneområdet

3.1 Organisering av verneforvaltningen

3.1.1 Fylkesmannen og fylkesmannens oppsyn

Fylkesmannens miljøvernavdeling er forvaltningsmyndighet for landskapsvernområdet og har fullmakt til å forvalte verneforskriften: godkjenne tiltak og gi dispensasjoner. I tillegg forvalter fylkesmannen i begrenset omfang ressurser til skjøtselstiltak og oppsyn. Det var inntil 2000 ansatt en oppsynsmann i deltidsstilling i området. Stillingens framtid er usikker.⁹ Oppsynsmannen har ført kontroll med at verneforskriften og den kommunale ferdselsforskriften har blitt fulgt opp i området. Oppsynsmannen hadde kontor plass på informasjonssenteret ”Stabburet” på Alby gård. Oppsynsmannen fungerte også som en sekretær for Tilsynsutvalget fram til 1994. Da ble disse to funksjonene delt ved at sekretariatet ble overført til fylkesmannens ordinære forvaltning, mens oppsynet fortsatte å være lokalisert på ”Stabburet”.

Fylkesmannen praktiserer en åpen forvaltning, og har lagt stor vekt på Tilsynsutvalgets rolle i forvaltningen. Det er knyttet relativt stor tillit til fylkesmannen forvaltning, selv om det er til tider stor dissens om saker som er til behandling. Saksbehandlingen er ”ryddig og grei” (grunneier), selv om den kan være ”megatræg” (grunneier). En viktig grunn til det positive synet ser ut til å være knyttet til at alle dispensasjonssaker og de fleste godkjenningssaker, automatisk fremmes i Tilsynsutvalget, også i de sakene der flertallet i Tilsynsutvalget har en annen oppfatning enn fylkesmannen. Private grunneiere oppgir at de har mer tillit til fylkesmannen enn til kommunen. Fylkesmannen oppfattes som en sikkerhet for en mest mulig likestilt og rettferdig saksbehandling mellom private og offentlige grunneiere. Årsaken til dette er at det råder en oppfatning om at Telenor og Moss kommune tar seg til rette i området ved å følge egne spilleregler framfor fylkesmannens, bl.a. ved å unnlate og søke om dispensasjon til bygge- og anleggstiltak. I tillegg har ikke grunneiere tillit til at kommunen i tilstrekkelig grad greier å skille rollene som stor grunneier og forvaltningsmyndighet i området. Flere grunneiere oppfatter imidlertid delt forvaltningsmyndighet mellom kommune og fylkesmann i bygge- og landbruksaker som tungvint og byråkratisk.

Fylkesmannens landbruksavdeling har i liten grad vært involvert i forvaltningen av området. Det har ikke vært knyttet ekstra midler, eller en fordeling av ekstra midler til landbruket på Søndre Jeløy. Et par grunneiere har mottatt STILK- midler¹⁰ til vedlikehold av steingjerder, alléer, turveier og bygninger ved ordinære tildelinger. Det poengteres

⁹ Oppsynet på Søndre Jeløy er dermed ikke tilknyttet Statens Naturoppsyn. Se Lov om statlig naturoppsyn av 1996. Nr. 38.

¹⁰Tilskudd til ”Spesielle tiltak i landbrukets kulturlandskap”.

imidlertid fra flere grunneiere at egenandelen på STILK-midlene er så høy, at ordningen blir lite aktuell å søke på. I forbindelse med den pågående revidering av forvaltningsplanen, er en prosjektleder leid inn av miljøvernavdelingen fra landbruksavdelingen. Årsaken til at prosjektleder er leid inn fra landbruksforvaltningen skyldes delvis kapasitetsproblemer i miljøvernavdelingen og delvis at landbruksavdelingen har mer kontakt med gårdbrukerne enn miljøvernavdelingen. Det er ingen konkrete og eksplisitte planer knyttet til tettere samarbeid mellom avdelingene og bedre samordning av avdelingens virkemidler til bruk på Søndre Jeløy.

3.1.2 Tilsynsutvalget

Tilsynsutvalget skal bistå fylkesmannen i forvaltningen, og har en funksjonstid på 4 år. Utvalget består av representanter fra grunneierne, skogbruksetaten (i dag fra landbruksetaten), kommunen, antikvariske myndigheter (fylkeskonservatoren) og fylkesmannens miljøvernavdeling (verneforskriften kap. IX). Grunneierrepresentanten fungerer som leder. Representantene skal oppnevnes av fylkesmannen, men i praksis, oppnevner de ulike gruppene sine egne representanter. Kommunens representant har siden begynnelsen av 1990-tallet vært en politiker, og i dag er dette lederen i Kultur- og miljøutvalget. Etter 1989 har vararepresentantene hatt møte- og talerett, men ikke stemmerett. Fra 2000 fikk organisasjonen "Landskapsvernets venner" tilsvarende posisjon. Bemanningen i utvalget er relativt stabil, og representantene fra landbruksforvaltningen og antikvariske myndigheter har begge sittet i utvalget i mer enn 10 år.

Det har ikke vært mulig å finne fram til møtehyppighet og saksomfang de første årene etter vernevedtaket. Informantene med historisk kunnskap mener imidlertid at møtehyppigheten og saksmengden var langt høyere de første årene enn i dag. Etter hvert har det utviklet seg forvaltningsrutiner og -praksis som har medført at behovet for møter og saksbehandling har blitt redusert. Møtehyppigheten har de siste 10-15 årene vært 2-3 møter i året. Se tabell 3.1. Lederen i Tilsynsutvalget og fylkesmannen oppgir at møtene blir arrangert etter behov, dvs. når det foreligger saker. Ingen av informantene oppfatter dette som en vanskelig eller gal praksis.

Tabell 3.1 *Møtehyppighet og saksmengde i Tilsynsutvalget 1991-2000.*

År	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Antall møter	3	2	3	3	3	2	3	1	1	4
Antall saker	10	12	11	10	8	12	10	6	5	12

Den formelle rollen til Tilsynsutvalget er lite konkretisert, men utvalget gir uttalelse i alle dispensasjonssaker og de fleste godkjenningssaker. Utvalget har over tid fått en viktig og sentral rolle som rådgiver for fylkesmannen og som samordningsforum. Utvalgets oppgaver omfatter også innspill til høringsuttalelser, synspunkter på prinsippavgjørelser om forvaltningen, forslag til skjøtsel- og forvaltningstiltak, forslag til organisering av forvaltningen og forhåndsuttalelser til byggeprosjekter. Tilsynsutvalget har også en rolle som pådriver som særlig har vært framtrædende i forbindelse med ferdselstiltak. I noen godkjenningssaker der det er etablert en omforent forvaltningspraksis og i mindre forvaltningssaker, konfererer ikke fylkesmannen med utvalget. Dette oppfattes ikke som problematisk for informantene i undersøkelsen. Det har vært prinsipielle diskusjoner om hvilke saker Tilsynsutvalget skal få til behandling. I forbindelse med en søknad om felling av en tregruppe i 1989, kom det fram at fylkesmannen hadde fattet et vedtak før

saken ble behandlet i Tilsynsutvalget. Det ble på bakgrunn av dette besluttet at Tilsynsutvalget skulle behandle så mange saker som mulig for å opparbeide en praksis slik at saker senere kan avgjøres av fylkesmannen uten utvalgets råd. Dette har blitt fulgt opp.

Fram til 1996 ble Tilsynsutvalgets tilrådinger alltid fulgt opp av fylkesmannen. Da ble det fremmet en byggesak på en ubebygd villatomt, inneklemt mellom andre boliger. Fylkesmannens representant og fylkeskonservatoren mente at verneforskriften ikke formelt sett gav fylkesmannen hjemmel til å gi dispensasjon, mens flertallet mente dette var mulig. Fylkesmannen avsto søknaden og saken ble klaget inn til Direktoratet for naturforvaltning som opprettholdt fylkesmannens vedtak. Senere ble byggesaken løst ved at tomten ble regulert ut av landskapsvernet etter plan- og bygningsloven. Fylkesmannen fremmet ikke innsigelse til planen fordi han mente at byggesaken ikke var i konflikt med verneformålet. Senere har fylkesmannen også i andre saker gått i mot Tilsynsutvalgets flertallstilråding.¹¹

Det er imidlertid mye som tyder på at det er et økende antall nye typer byggesaker, og ikke en innskjerpet praksis som er årsaken til at fylkesmannens beslutninger ikke alltid er i samsvar med Tilsynsutvalgets. Dette har medført at fylkesmannens posisjon i forhold til Tilsynsutvalget er mer konfliktfylt enn tidligere. Dette kan være en av årsakene til at enkelte grunneiere oppfatter fylkesmannens praksis som noe ”gammelmodig” og ”firkantet”.

3.1.3 Kommunen

Kommunen har ikke innført særordninger for deres eier- og forvaltningsinteresser på Søndre Jeløy. Dette har medført at en rekke kommunale organer er involvert i forvaltningen av området. Moss kommunale eiendomsselskap forvalter eierfunksjonene på Alby gård¹², teknisk sektor behandler plan- og byggesaker og landbrukskontoret behandler alle landbrukssaker. I tillegg er kommunens representant i Tilsynsutvalget lederen av Kultur- og miljøutvalget. Det er i forbindelse med behandling av byggesaker at kommunens og fylkesmannens forvaltningsansvar oftest berøres. Kommunen skal godkjenne byggesøknader – de byggetekniske aspektene - etter plan- og bygningsloven, mens fylkesmannen skal behandle byggesøknader – de arealmessige aspektene - etter verneforskriften. Forvaltningsplanen legger opp til at byggesaker oversendes fylkesmannen til behandling som arealsak før de sluttbehandles av kommunen. Dette ser ut til å være en velfungerende praksis. Kommunen oversender også søknader om bruksendringer til fylkesmannen, men fylkesmannen behandler ikke til slike saker.

Fylkesmannen har flere ganger påpekt at den fragmenterte kommunale forvaltningen er lite tilfredsstillende fordi kommunikasjonen mellom kommune og fylkesmann, og helhetlig forvaltning av området blir vanskelig. Dette tilspisset seg i 1991 da kommunens driftsavdeling opparbeidet gangstier uten å søke om dispensasjon. Heller ikke kommunens representant i Tilsynsutvalget var informert. Fylkesmannen anmodet da kommunen å oppnevne en kontaktperson for alle saker som berører Søndre Jeløy, men kommunen har ikke etterkommet dette ønsket.

3.1.4 Fylkeskommunen

Fylkeskommunens rolle er primært knyttet til fylkeskonservatorens representasjon i Tilsynsutvalget. Denne rollen er særlig framtrædende i forbindelse med krav til utforming

¹¹ Fylkesmannen gav ikke dispensasjon til oppføring av garasje i Kasekilden i 1997, og utvidelse/nybygg på Kase gård i 1999, på tross at et flertall i Tilsynsutvalget anbefalte dette.

¹² Kommunen forpakter bort gårdsdriften på 10-års kontrakter.

og lokalisering i byggesaker. Dette har skapt en konflikt mellom enkelte grunneieres og fylkeskonservatorens syn på hva som er god byggeskikk. Fylkeskommunen har ikke særskilte midler til Søndre Jeløy. Fylkeskommunen har ikke vært framtrepende for andre av sine ansvarsområder enn fylkeskonservatorens i forvaltningen av Søndre Jeløy.

3.1.5 Grunneiere

Det er til sammen ni gårdsbruk som i sin helhet ligger innenfor landskapsvernområdet. To av gårdene har offentlige eiere. Alby eies av Moss kommune, og gårdsdriften forpaktes bort. I hovedbygget er Galleri F15 og en kafé. Vangen eies av Telenor¹³ og er endret i løpet av 1990-tallet fra å være en radiostasjon til å bli et kurs- og konferansesenter. Mye av gårdens innmark kan ikke benyttes til landbruksproduksjon fordi det er en rekke tekniske installasjoner som radiomaster der, men områdene leies delvis bort til beite. Syv gårder er i privat eie, og det er stor variasjon mellom gårdene med hensyn på produksjonsformer, omfang av andre næringer på gården og omfang av lønnet arbeid utenfor gården.

Grunneierne i området er aktive i forvaltningen av området gjennom Tilsynsutvalget, men grunneierlaget har begrenset betydning som part i forvaltningen av Søndre Jeløy. En grunn til dette er sannsynligvis at vernet berører et svært begrenset antall landbruks-eiendommer i forhold til lagets nedslagsfelt. I tillegg ser kommunikasjonen mellom de private grunneierne ut til å fungere tilfredsstillende. Fylkesmannen arrangerer også uregelmessige møter med grunneiere etter behov. Alle grunneiere mottar referater fra Tilsynsutvalgets møter.

3.1.6 Andre organisasjoner tilknyttet Søndre Jeløy

Interessegruppen "Landskapsvernets venner" ble etablert i 2000 som en reaksjon mot forslaget om golfbane på Søndre Jeløy. Foreningen var særlig aktiv i forbindelse med kommunens behandling av golfbane på Søndre Jeløy i 2000/2001. I dag arrangerer foreningen vandringer i og temamøter om Søndre Jeløy. I tillegg har også Søndre Jeløy Vel og Trondvik Vel i perioder engasjert seg i forvaltningen og utviklingen av området – på vernets og allmennhetens side.

I tillegg til de mer formelle organene, har det også vært organisert flere ad-hoc protestaksjoner mot foreslåtte tiltak i verneområdet. I forbindelse med en regulering av en busslomme innenfor vernet, ble det igangsatt en protestaksjon som overleverte underskriftslistor til kommunen. Sett fra grunneiernes side framstår lokalsamfunnet som en så sterk forsvarer av landskapsvernet "at det er umulig å gjøre noe her uten at det blir underskriftskampanjer" (grunneier).

3.1.7 Samarbeidsrelasjoner

Samarbeidsrelasjoner mellom de ulike interessene skjer i hovedsak gjennom Tilsynsutvalgets arbeid. Dette er en praksis som har blitt opparbeidet siden vernet ble etablert, og styrket over tid ved at stadig flere aktører har fått møte- og talerett. Tilsynsutvalgets sterke samordningsmekanisme medfører samtidig at andre aktører som ikke deltar på Tilsynsutvalgets møter, blir mer perifere i forhold til forvaltningen. Et

¹³ Vangen ble kjøpt av Televerket i 1929 som anla Jeløy Radio på eiendommen. Jeløy Radio ble i første rekke opprettet for å være sendeanlegg i radioforbindelsen med utlandet (Fylkesmannen 1988).

eksempel er oppsynsmannen som nå er mer perifer enn tidligere da oppsyn og sekretariat var integrert. Oppsynet har over tid utviklet seg til å bli en kontrollinstans mot tidligere da oppsynet også hadde en mer proaktiv rolle gjennom bl.a. en god kommunikasjon med grunneierne om forvaltning av området. Andre kommunale aktører som Moss kommunale eiendomsselskap (som eier av Alby) og kommunens driftsavdeling (med ansvar for kommunens grønne områder) er lite synlig i områdeforvaltningen. Kommunen – som eiere av Alby – bruker i liten grad forpakteravtalen som middel til å fremme skjøtsel. På den måten skiller kommunen seg lite ut fra andre eiere av gårdsbruk i området. Kommunen som forvalter av et friområde, er mer aktiv gjennom tilrettelegging for bade- og turliv.

Gjennom et økende antall konfliktsaker er det mulig å ane konturene av ulike holdninger i Tilsynsutvalget. På den ene siden de mer restriktive vernemyndighetene: fylkesmannens og fylkeskommunens representant. På den andre siden ulike brukerrepresentanter som i større og mindre grad har sammenfallende interesser: kommunen med sine friluftsinteresser, landbruksetaten og gårdbrukere. Skillelinjene går ikke alltid etter bruker- og verneinteresser, men også etter sakstype. Det ser ut til at fylkesmannen søker råd hos ulike fagorgan relevante for den enkelte sak. I landbrukssaker vil derfor representanten fra landbruket være sentral, og kommunen i saker som angår kommunens myndighetsutøvelse.

3.2 Planstatus

3.2.1 Fylkesmannens forvaltningsplan fra 1991

Verneforskriften (pkt. VII) sier at ”Det skal utarbeides skjøtelsesplan som skal inneholde nærmere retningslinjer for gjennomføring av skjøtselstiltakene”. Fylkesmannen stadfestet denne planen som en forvaltningsplan 15. mars 1991.

Arbeidet med forvaltningsplanen tok 6 år. Det første utkastet forelå allerede i 1986, og ble sendt på høring i 1987. I sin høringsuttalelse påpekte gårdbrukerne at forvaltningsplanen legger til grunn en mer restriktiv holdning til hogst, nydyrking og uttak av grus og sand enn verneforskriften. De etterlyste også økonomiske ordninger til å dekke merutgifter som følge av vernet som f.eks. vedlikehold av bygninger og bortkjøring av stein og masse. Villaeiere hadde få innvendinger mot planen. Alle grunneierne uttrykte bekymring over økt ferdsel, særlig motorisert ferdsel og ulovlig ferdsel. Moss kommune ønsket å utsette arbeidet med forvaltningsplanen:

Etter nærmere drøftelser i kommunen, med basis i vernebestemmelsene, skjøtelsesplan og uttalelser i den forbindelse, er det kommet fram at flere forhold må avklares nærmere før saken fremmes til endelig behandling. (Hovedutvalg for tekniske saker under sak 23/88).

Kommunen trekker fram bruk av den nedlagte militære torpedostasjonen og nytt kommunalt kloakkrenseanlegg som begge ligger i vernets randsone, behovet for oppgraderte/nye kjøre- og gangveier i området samt restaureringsarbeider av parker og steingjerder som forhold de ønsker å se i sammenheng med vernet. Kommunen besluttet derfor å utarbeide en kommunedelplan før forvaltningsplanen kunne sluttføres. Fylkesmannen la forvaltningsplanen i bero i påvente av denne planen. I 1990 forelå et forslag til kommunedelplan for Søndre Jeløy, men forslaget ble aldri vedtatt. Fylkesmannen sluttførte forvaltningsplanen i mars 1991.

Forvaltningsplanen omfatter en rekke elementer i kulturlandskapet. Se tabell 3.2. For hvert av disse temaene er verneforskriften konkretisert, og det er satt opp mål for forvaltning. Planen beskriver også organiseringen av forvaltningen, skjøtselstiltak med budsjett og gir en oversikt over vedtatte uttalelser i Tilsynsutvalget.

Tabell 3.2 *Forvaltningsplanens tematiske innhold*

– Jordbruk og hagebruk	– Strender og strandenger
– Dyrkingsstein og avfall	– Skog
– Etterarbeid etter sandtak	– Parkanlegg
– Husdyrbeiter	– Trerekker, lunder og enkelttrær
– Jordekanter	– Enkelttrær av spesiell betydning
– Bekker og dammer	– Kulturminner, gårdsanlegg og bygninger

Det ble i liten grad satt av ressurser til å iverksette forvaltningsplanen i tråd med planens budsjett, og det rådende synet blant grunneiere er at en skjøtelsesplan uten budsjett har svært begrenset verdi. Det kan imidlertid hevdes at både når det gjelder ferdsels- og ulike opprydningstiltak, har skjøtelsesplanen vært en del av forvaltningen som har drevet sakene videre mot en løsning. Det har imidlertid vært få konkrete skjøtselstiltak i regi av fylkesmannen med bakgrunn i forvaltningsplanen.

I et ekstraordinært bystyremøte 20. mars 2001 ble det vedtatt at kommunen skulle kontakte fylkesmannen for å undersøke muligheten for å utarbeide en ny plan for skjøtsel og vedlikehold av området. I et møte mellom kommunen og fylkesmannen i mai samme år, ble det bestemt at forvaltningsplanen og ferdselsreglementet skulle revideres i løpet av 2001. I tillegg ble det tatt initiativ overfor fylkeskommunen til å lage en verneplan for bygningsmassen i landskapsvernområdet. Revisjonen av forvaltningsplanen startet opp hos fylkesmannen høsten 2001.

3.2.2 Kommunale arealplaner på Søndre Jeløy

I forbindelse med høring av forslag til forvaltningsplan i 1988, besluttet kommunen å utarbeide en kommunedelplan for Søndre Jeløy. Planforslaget fra 1990 var svært konfliktfylt og la bl.a. opp til

- et større skogsområde som berørte Reier, Rød og Kase gårder, skulle avsettes til friluftsføremål
- et bredere verneskogbeltet enn i forvaltningsplanen
- et naturreservat i Grønliparken
- ny kjørevei og gangvei til Alby

Grunneierne var sterkt i mot kommunedelplanen, og oppfattet forslaget om et sterkere vern på Søndre Jeløy som et klart løftebrudd fra myndighetens side og at kommunedelplanen ville svekke mulighetene for å drive landbruk på Søndre Jeløy. Planarbeidet ble skrinlagt, men planen om ny kjøre- og gangvei ble forsøkt videreført i en reguleringsplan. Heller ikke denne planen ble slutført som følge av sterke konflikter knyttet til lokalisering av nye vegtraséer.

Det er nå en fornyet oppmerksomhet om Søndre Jeløy i kommunen som følge av forslaget om å anlegge en golfbane i vestre del av verneområde. Planen møtte sterkt motbør. Lokale interesser mobiliserte sterkt *mot* planen, fylkesmannen mente at planene

var uforenelige med verneformålet og truet med innsigelse og Direktoratet for naturforvaltning støttet fylkesmannen. I Bystyret var det delte meninger, men et flertall gikk til slutt i mot planen. Dette sterke lokale engasjementet medførte at Søndre Jeløy har blitt et eget tema i den pågående revidering av kommuneplanen for Moss.

3.2.3 Driftsplaner for skogbruket

I verneforskriften legges det opp til ytterligere konkretisering av forvaltning av skogen i samarbeid med skogbruksetaten (kap. V, 2. avsnitt og kap. VII, 2. avsnitt). Disse tiltakene skal i særdeleshet gjelde verneskogen, men også skjøtsel av resten av skogen. Skogbruksetaten, i samråd med grunneierne, utarbeidet eiendomsvisse driftsplaner.¹⁴ Driftsplanene legger opp til en mer aktiv skogskjøtsel enn det som tradisjonelt har vært gjort i området. Samtidig går planene noe lenger enn forskriften ved å legge opp til at trær blinkes ut før hogging. Planen legger også opp til gruppehogst framfor flatehogst i skogen, og plukkhogst i verneskogen. Planene ble utarbeidet for perioden 1984 –94. Disse er ikke revidert.

3.3 Skjøtsel av kulturlandskapet

I forvaltningsplanen er det lagt opp til aktiv og systematisk skjøtsel. Informantene mener imidlertid at de fleste tiltakene er gjennomført som skippertak når det åpnet seg en finansieringsmulighet. Det er derfor ikke mulig å tilgodeskrive forvaltningsplanen som styrende for skjøtselen i området. Skjøtsel har vært finansiert av kommunens egne midler, og midler til grunneiere fra fylkesmannens miljø- og landbruksavdelinger og fylkeskommunen.

Fylkesmannen miljøvernavdeling disponerer noen midler øremerket skjøtsel av området. Disse midlene har blitt tildelt grunneierne til skjøtsel av steingjerder og alléer. På begynnelsen av 1990-tallet ryddet også grunneiere stredene mot godtgjørelse. De viktigste badestrendene blir i dag ryddet av private firmaer. Noen midler har i enkelttilfeller vært brukt til å dekke merutgifter forbundet med spesielle krav til utforming av bygningsmassen. I perioden 1989-1992 ble grunneiere pålagt å rydde gårdsfyllinger og fjerne gjerder. Fra fylkesmannens side blir det påpekt at midlene satt av til skjøtsel ikke alltid blir brukt opp fordi de mottar for få søknader fra grunneierne. Fra grunneiers side påpekes det at fylkesmannens midler er så begrensede at det ikke alltid er praktisk eller av vesentlig betydning å motta disse tilskuddene. I tillegg deler fylkesmannens landbruksavdeling ut generelle STILK-midler som enkelte grunneiere har fått tildelt til skjøtsel av steingjerder, alléer og bygninger. Grunneiere på Søndre Jeløy har ingen fortrinnsrett ved tildelingen av disse midlene.

Fylkeskommunen har gitt tilskudd til arkitektbistand i forbindelse med ombygging av en låve.

Moss kommune brukte mye av de statlige sysselsettingsmidler på begynnelsen av 1990-tallet i området (SKAP/KAJA).¹⁵ Disse midlene, 700.000 i 1991 og 150.000 i 1992¹⁶, ble brukt til å opparbeide et stinett, vedlikeholde steingjerder og alléer på Alby, samt å rydde

¹⁴ Reier, Kubberød, Alby, Rød og Kase gårder.

¹⁵ Bystyresak 25/94 og FM-arkiv 471.382/1-3.

¹⁶ Fylkesmannen bevilget 40.000 i tillegg til sysselsettingsmidlene i 1992.

edelgranbestanden i Albyskogen¹⁷. Etter initiativ fra fylkesmannen laget også kommunen en plan for vedlikehold av alléen langs kjøreveien fram til Alby i 1995, og satte av 50.000 kroner til å gjennomføre dette året derpå.¹⁸

3.4 Ferdselstiltak

Det er stor ferdsel i området, og allerede i 1985 stadfestet fylkesmannen et kommunalt atferdsreglement som regulerte ferdsel, telting og bålbrenning på Alby. Høsten 1991 opparbeidet og merket kommunen stier først på Alby og deretter på privat grunn (Moss kommune 1991). Som følge av kommunens initiativer til å lage et stisystem, satte fylkesmannen og Tilsynsutvalget i gang arbeidet med å lage en plan for et stisystem for hele området. Det ble satt ned en arbeidsgruppe, og denne fremmet ”Forslag til overordnet plan for turveier og stier” og et forslag til ferdselsbestemmelser for hele området i 1993. Planen er i store trekk fulgt opp gjennom merking av turstier, skilt med ferdsel forbudt over gårdstun/private veier og tinglyste servitutter om fri ferdsel på tre gårder i 1996¹⁹. Det ble også trykket opp en brosjyre om sti- og turveinettet i 1995. En planlagt vei over Telenor (Jeløy Radio) ble ikke realisert p.g.a. sikkerhetsmessige grunner knyttet til de tekniske installasjonene.²⁰ Moss bystyre vedtok et nytt ferdselsreglement som fylkesmannen stadfestet 25. mai 1994. Se vedlegg 4. Forskriften regulerer allmenn, men ikke grunneiers ferdsel. I hovedsak forbyr forskriften motorisert ferdsel, ridning, telting, ferdsel over private gårdstun og bålbrenning. Den påbyr også båndtvang hele året og sykling kun på sykkelstier.

3.5 Fylkesmannens forvaltningspraksis

Formålet med vernet er å sikre området mot inngrep som vesentlig kan endre landskapets karakter. Det er imidlertid gitt unntak fra det generelle forbudet for endringer i eksisterende boligmasse og oppføring av bygninger og anlegg i tilknytting til landbruket. I slike tilfeller skal forvaltningsmyndigheten *godkjenne* tiltaket (pkt. IV-2 og VI-4). Dette er tolket av forvaltningsmyndigheten og Tilsynsutvalget til at det kan settes krav til utforming av slike tiltak. Verneforskriften inneholder også en *dispensasjonsbestemmelse* (pkt. VIII) som gjør det mulig å avvike fra bygge- og anleggsforbudet i verneforskriften for vitenskapelige undersøkelser, arbeider av vesentlig samfunnsmessig betydning og i spesielle tilfeller som ikke strider mot verneformålet.

Vernet skal forvaltes på en slik måte at eksisterende landbruk skal kunne opprettholdes med til enhver tid vanlige driftsmåter som ikke er i konflikt med verneformålet. Både hva som er innenfor/utenfor vernets formål, og muligheten til å gi dispensasjonsmulighet ”i spesielle tilfeller” og der det er ”vesentlig samfunnsmessig betydning”, gir rom for skjønnsvurderinger. Skjønnen er både knyttet til om et tiltak er en godkjenning eller en dispensasjon, og om en dispensasjonssøknad er forenlig med vernets formål eller ei. Et

¹⁷ Edelgran ble, som en av mange eksotiske trearter, plantet ut i Albyskogen i 1910. Den forynger og sprer seg villig, og er i dag en dominerende bestand i deler av skogen. Edelgran har også blitt hugget på 1960-tallet og 1985 til kommersielt formål (pyntegrønt).

¹⁸ Saken har en lengre forhistorie. Lite er gjort med alléen bl.a. i påvente av at de vanskelig trafikkforholdene til Alby gjennom denne alléen skal løses. I 1994 fremmet kommunen en reguleringsplan der de foreslo en ny kjørevei utenfor alléen. Planen var meget konfliktykt, og arbeidet med ny kjørevei til Alby stoppet opp.

¹⁹ Det ble gitt til sammen 60.000 i statlig støtte til erstatning til grunneierne.

²⁰ Brev fra Televerket til Fylkesmannen, datert 10.07.92.

slikt skjønnsspørsmål er nydyrking, som i forvaltningsplanen er tolket som at dette krever dispensasjon. Det er imidlertid uklart om det er et rettsgrunnlag for slike restriksjoner for landbruket, eller om dette inngår i det som oppfattes som vanlige driftsmåter for landbruket. På Søndre Jeløy er imidlertid nydyrking lite aktuelt for øyeblikket.

Analysen av forvaltningspraksisen belyses både ved hjelp av de typer saker som behandles, utfallet av slike saker og endringer i forvaltningspraksis over tid. Utgangspunktet for analysen er Tilsynsutvalgets arkiver.

3.5.1 Saker som behandles i Tilsynsutvalget

Denne delen av undersøkelsen baserer seg på 94 saker som er behandlet i Tilsynsutvalget mellom 1985-2000. Se tabell 3.3. De årlige variasjonene i saksmengde er store og varierer mellom 3 og 11 saker. Aktivitetstopper er bl.a. knyttet til perioder med intensivt arbeid med større saker som opparbeidelse av stinett i 1991-92, utarbeidelsen av et kommunale ferdselsreglement i 1994 og det økende antallet med byggesaker og -planer. Samlet sett utgjør dispensasjonssaker og godkjenningssaker en noe mindre andel enn rådgivingsaker. Det er få godkjenninger i forhold til dispensasjoner. Samtidig har omfanget av godkjenningssaker holdt seg relativt konstant, mens dispensasjonssaker har økt i antall. Dette tyder på at Tilsynsutvalget behandler andre saker i dag enn tidligere.

Tabell 3.3 *Fordeling av ulike typer saker som behandles i Tilsynsutvalget 1985-2000*

Periode	1985-1988*		1989-92		1993-1996		1997-2000		Samlet	
Dispensasjoner	4	4 %	6	6 %	10	11 %	12	13 %	32	34 %
Godkjenninger	4	4 %	2	2 %	1	1 %	2	2 %	9	9 %
Annen rådgiving	7	7 %	17	19 %	19	21 %	10	10 %	53	57 %
Samlet	15	15 %	25	27 %	30	33 %	24	25 %	94	100 %

* Det mangler data for 1986

En dreining mot flere dispensasjoner henger sannsynligvis sammen med en rekke eierskifter, endringer i driftsformer og etablering av nye næringer, særlig i løpet av 1990-tallet. Det har også vært et økende antall saker knyttet til hytter og brygger.

3.5.2 Dispensasjoner

Undersøkelsen omfatter 32 *dispensasjonssaker*. Se tabell 3.4. Rundt halvparten av søknadene (18 søknader) omfatter nye driftsbygninger, våningshus og kårhus, fem søknader er tilknyttet ferdsel og trafikk og fem er tilknyttet bygg og anlegg ikke tilknyttet landbruket.

Tabell 3.4 *Utfallet i 32 dispensasjonssaker fra perioden 1985-2000.*

Periode	1985-1988*		1989-92		1993-1996		1997-2000	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Innvilget (n=18)	2	50 %	3	50 %	7	70 %	6	50 %
Avslått (n=14)	2	50 %	3	50 %	3	30 %	6	50 %
Samlet (N= 32)	4	100 %	6	100 %	10	100 %	12	100 %

* Tall for 1986 mangler

Med unntak av perioden 1993-1996, er halvparten av dispensasjonssøknadene innvilget. I 28 saker har fylkesmannen fulgt Tilsynsutvalgets tilråding. I fire saker, alle etter 1996 har ikke fylkesmannen fulgt opp Tilsynsutvalgets råd. I disse sakene anbefalte Tilsyns

utvalget dispensasjon, mens fylkesmannen avsto søknadene. To av disse var byggesaker uten tilknytning til landbruket, mens de to andre var søknader om nye kårhus. Dersom fylkesmannen hadde fulgt Tilsynsutvalgets tilråding, ville antall dispensasjoner ha økt til hhv. 80 % i perioden 1993-96 og 75 % i perioden 1997-2000.

Denne utviklingen kan tilskrives flere forhold. Mye tyder på at dagens saker er mer komplekse, og dermed vanskeligere å håndtere enn tidligere saker. Tidligere inneholdt mange søknader inngrep med begrenset betydning for verneformålet, som nytt pumpehus og rideklubb, og/eller søknader med en klar samfunnsmessig gevinst, som en ny busslomme.²¹ I dag omfatter mange dispensasjonssaker store bygningsmessige utvidelser og oppføring av nye kårhus. I tillegg kan skjønnsutøvelsen hos fylkesmannen og Tilsynsutvalget ha endret seg. I de fleste saker med dissens, utøver grunneiere et mer liberalt skjønn til fordel for utbygging enn fylkesmannen og fylkeskonservatoren. Flere grunneiere, men ikke alle, oppgir at de godt kunne tenke seg salg av bolig- og hyttetomter for å frigjøre kapital. Ingen vurderer imidlertid å fremme konkrete søknader om dette fordi fylkesmannen ikke gir dispensasjoner til slike utbygginger. Få beslutninger er påklaget til DN. I 1996 ble avslaget på byggesøknad til en villa påklaget, og i 2000 ble et avslag på søknad til å bygge nytt kårhus påklaget.

3.5.3 Temaer og behandlingsform for saker i området

Saker knyttet til landbruksnæringen – drift og bygninger – (37 %) og trafikk og ferdsel (22 %) dominerer de sakene som behandles i Tilsynsutvalget. Se tabell 3.5. Byggesaker som ikke faller inn under landbruk utgjør 13 % av sakene. Kårhus utgjør 4 % av sakene. Kun et lite antall saker omfatter tiltak som har konsekvenser for steingjerder, alléer og trær. Andre saker er i hovedsak uttalelser til kommunale planer, tiltak og utredninger i området. Det søkes relativt sett minst råd i saker som omfatter landbruket, og det søkes flest råd i saker som omfatter bygg og anlegg, samt skjøtselstiltak rettet mot steingjerder, alléer og trær. Det kan argumenteres for at dette er en naturlig fordeling ettersom landbruk skal drives etter tidsmessige metoder, og fordi landbruket på de fleste gårdene preges av ekstensivering og dermed få nye tiltak.

Det er flest saker knyttet til rådgiving, og det ser ut til at det er en økende mengde saker der det utviklet seg en praksis der søkeren først sonderer hvilke handlingsmuligheter som er realistiske før konkret godkjenning- eller dispensasjonssøknad fremmes. De fleste ferdsels- og trafikksaker er rådgivningssaker, og dette henger sammen med det omfattende arbeidet med å anlegge et stinett og å utarbeide et ferdselsreglement. I tillegg har det vært gjentagne saker om trafikkavvikling og -løsninger til og fra Alby.

Tabell 3.5 Oversikt over 94 saker og saksbehandlingen av disse i Tilsynsutvalget

	Dispensasjon	Godkjenning	Rådgiving	Andel i %
Vånings- og driftsbygninger (n=22)	10	6	6	23 %
Jord-, skog- og hagebruk (n=13)	5	3	5	14 %
Kårhus (n=4)	2	-	2	4 %
Villaer og Galleri F15 (n=8)	3	-	1	4 %
Hytter og brygger (n=8)	2	-	6	9 %
Trafikk og ferdsel (n=21)	5	-	16	22 %
Steingjerder, alléer, enkelttrær (n=5)	1	-	4	5 %
Annet (n=17)	4	-	13	18 %
Samlet (N=94)	32	9	53	99 %

²¹ Planer om rideklubb ble aldri realisert.

3.5.4 Brudd på vernebestemmelser og ferdselsreglementet

Det har vært brudd på verneforskriften, men ingen av bruddene har blitt anmeldt fordi fylkesmannen saksbehandling ikke har vært tilfredsstillende som følge av uklare eller sene reaksjoner. Et par enkeltrær har blitt hugget ned ulovlig, to brygger er ulovlig bygd/utvidet, det har vært gjort ulovlige eksteriørmessig endring på en hytte og det har vært anlagt stier ulovlig. I de fleste av disse sakene har fylkesmannen avgrenset sanksjonene til å be om en redegjørelse, men i to tilfeller har fylkesmannen stoppet pågående arbeider. I ett tilfelle vurderte fylkesmannen å anmelde forholdet, men valgte å la være fordi de selv ikke hadde reagert raskt og klart nok på byggearbeidene.

Oppsynsmannen rapporterer årlig om en rekke brudd på det kommunale ferdselsreglementet, særlig bålbrenning og løshunder. Et tilfelle av bilkjøring og telting i området ble anmeldt til politiet.

4 Utviklingstrekk på Søndre Jeløy

4.1 Utvikling på landbrukseiendommene

4.1.1 Nye driftsformer og nye næringer

Mange av gårdene i privat eie ble kjøpt opp på 1920- og 30-tallet med det formål å drive gårdene som landbruksenheter framfor landsteder som de gamle eierne gjorde. Gårdene ble dermed i første rekke produksjonsenheter for landbruksnæringen. Tilgangen på kapital ble knyttet til landbruksdrift, og ikke til andre kapitalinntekter som tidligere. I dag har dette igjen endret seg ved at flere av gårdene er kjøpt opp av eiere med tilgang på kapital utover det landbruket gir.

Det er i dag parallelle men ulike utviklingsprosesser på gårdene i området. Noen grunneiere har intensivert gårdsdriften ved å legge om til mer arbeidskrevende produksjonsformer som drivhus²² og grønnsaksproduksjon. Det har også vært forsøk på å etablere et ridesenter i området, men planene ble ikke realisert. På andre gårder er driften ekstensivert gjennom omlegging til mindre arbeidskrevende produksjonsformer som kornproduksjon. På et par gårder er jordbruket leid ut, slik at eierne ikke lenger er direkte involvert i landbruket. På en gård har eierne bygget opp kafé, selskapslokaler, roseutsalg, teater og lokaler til kunstnere i eksisterende bygninger. Det som vanligvis kalles hovednæring har dermed blitt tilleggsnæring. Bruken av utmarka er ekstensivert i den forstand at det i dag ikke lenger er beitedyr i området.²³ Det er heller ingen aktiv – heller ikke historisk - skogsdrift i området utover vedhugst til eget forbruk. Det drives jakt på rådyr i skogen. Det er en stor andel offentlig eierskap og på mange av gårdene er gårdsdrift av underordnet betydning og interesse for eierne.

Landbruket i området er på sviktende front.
Informant fra offentlig sektor

Slike parallelle ekstensiverings - og intensiveringsprosesser i bynære områder er tidligere dokumentert (Nordgård 1977). Nordgård forklarer denne parallelle utviklingen ved hjelp av press på areal og arbeidskraft i tillegg til at personlige egenskaper ved grunneiere gir grobunn for ulike strategier. Noen grunneiere intensiverer for fortsatt å kunne være heltidsbønder, mens andre ekstensiverer for å bli deltidsbønder med arbeid utenfor gården.

²² Det er eldre (nedfalne) veksthus på mange av eiendommene. Mange av disse ble sannsynligvis bygget for å drive fram blomster til landstedene. På 1950-tallet ble det imidlertid bygget drivhus for grønnsaksproduksjon på Reier. Drivhuset er fortsatt i drift og er i løpet av disse 50 årene både utvidet og modernisert. I tillegg er produksjonen lagt om til blomster.

²³ Det var et fåtall sauer på beite fram til 1992, men i hovedsak ble dyreholdet sterkt redusert allerede før vernet tro i kraft i 1983.

I tillegg poengterer både grunneiere og landbruksforvaltningen at betingelser for landbruksproduksjon ikke er optimale i området. Området er utsatt for tørke, og vannmangelen er kritisk i en mer intensiv produksjon. Tilgangen på eget grunnvann er begrenset og kommunalt vann ikke regningssvarende.²⁴ I området er det også stedvis næringsfattig morenejord. For mange oppfattes imidlertid området som blant de mest fruktbare i landet, og erkjennelsen av at dette ikke er tilfelle, i alle fall ikke for det moderne landbruket, kom som en overraskelse for mange i forbindelse med golf-saken som bystyret behandlet i 2001.

Det var nytt for meg at vannmangel var et så stort problem der.
Informant fra kommunen

Den mest konfliktfylte utviklingsplanen var planen om å anlegge golfbane på vestre del av Søndre Jeløy. Saken ble fremmet av grunneiere og møtte sterk motstand fra lokalsamfunnet, kommunen og fylkesmannen. På bakgrunn av denne sterke motstanden gikk Bystyret imot grunneiernes plan. Bystyret vedtok istedenfor å anmode fylkesmannen om å revidere forvaltningsplanen fra 1991, og at det i revideringen ble rettet oppmerksomhet på skjøtsel av landskap og bygninger, og ferdsel. Politikerne oppfattet golf-saken som nyttig i den forstand at den medførte et nytt fokus på Søndre Jeløy som fikk dem til å tenke gjennom utfordringer og muligheter i området.

Synet på golfbane delte grunneierne. Et mindretall hadde tatt klart standpunkt for eller mot golf, mens flertallet ikke ønsket eller greide å ha klare meninger om planene. De sterkeste forkjemperne var naturligvis initiativtakerne, og de sterkeste motstanderne var de som ønsket å fortsette med tradisjonelt landbruk. Miljøvernmyndighetene var også motstandere av planen.

Golf ville gjort for stort inngrep i kulturlandskapet.
Grunneier

Mye tyder på at ønsket om golf er knyttet til ønsket om å skape en tilleggsnæring.

Hjertet sa nei på grunn av det vakre landskapet, mens fornuften sa ja på grunn av økt driftsgrunnlag.
Grunneiere

Initiativtakerne til golf var også sterkt uenig i fylkesmannens vurdering om at golfbane var uforenelig med verneformålet.

Fylkesmannen har misforstått landskapsvernet, og dermed ble utfallet av dette feil.
Grunneier

Med Bystyrets avvisning om å utvikle ideen om en golfbane, fylkesmannens negative holdning og den lokale motstanden, er saken avsluttet. Grunneierne har ingen planer om å fremme en ny sak om dette.

4.1.2 Gjengroing og forfall

Landskapsvernet bygger på et herregårdslandskap fra 1800-tallet og en gårdsdrift basert på beitedyr og slått i utmark. Disse bruksformene har opphørt, og har medført at skog, sletter og kantsoner gror igjen og at hageanleggene og herregårdene forfaller. For å

²⁴ Moss kommune har en vannavgift basert på forbruk (per kubikk) slik at vanning med vann via det kommunale systemet er dyrt.

opprettholde det historiske kulturlandskapet kreves skjøtselstiltak. Slike tiltak har vært gjennomført av både private grunneiere og kommunen, og tiltakene har vært finansiert av ordinære landbrukstilskudd, fylkesmannens midler til skjøtsel i området og kommunale midler. Bygningsvedlikehold har i hovedsak vært overlatt til grunneierne.

Gjengroing

Både DN's rapport om barskogvern (DN 1999), Eriksens studentoppgave (1994) og vurderinger fra kommunen, fylkesmannen, landbruksetaten og grunneiere konkluderer med at bar- og løvskoger, sletter og kantsoner mellom ut- og innmark og strandsonen gror igjen. Gjengroing er betydelig på tross av større og mindre skjøtselstiltak. I Albyskogen sprer i tillegg den raskt voksende edelgran seg raskt på tross av tynning med ujevne mellomrom.²⁵ Gjengroing kan i all hovedsak forklares med nye driftsformer i landbruket. Gradvis har beiter og utmarksenger blitt mindre brukt til beite og slått. Etter 1992-93 har det ikke vært husdyr på beite i området. Det drives heller ikke aktivt skogbruk i området med unntak av vedhogst til eget forbruk. Store deler av skogen utgjør dermed det som i biologiske termer kalles et klimakssamfunn: siste utviklingstrinn av et skogsamfunn. Slike klimakssamfunn preges av biologisk mangfold bl.a. som følge av gammel skog og mye vindfall.

Forfall av kulturminner

Nye former for gårdsdrift og manglende skjøtsel har også medført et forfall av kulturminner. Steingjerder gror igjen, eller sprenges i stykker ved at kratt og busker vokser opp i gjerdene. Manglende beskjæring av alléer medfører at mange av trekkene ikke lenger ser ut som alléer. Enkeltrær i alléene dør uten å bli erstattet. Det er også en faglig diskusjon om vedlikeholdet av alléene: i hvilken grad kan beskjæring forynge og dermed forlenge alléenes levetid eller ei. Dette har i perioder forvansket og utsatt vedlikeholdet. Kommunen har imidlertid beskåret noen alléer og satt i stand noen steingjerder, finansiert av de statlige sysselsettingstiltakene (SKAP/KAJA) i 1991-92. Også et par private grunneiere har fått tilskudd i løpet av 1990-tallet til denne typen skjøtsel ved hjelp av STILK-midler fra landbruksforvaltningen, og tilskudd avsatt til skjøtsel på Søndre Jeløy fra fylkesmannens miljøvernnavdeling.

Manglende vedlikehold av bygninger

Det største problemet ser imidlertid ut å være manglende vedlikehold av den store bygningsmassen på gårdene. Mange av gårdene har 10-20 bygninger å vedlikeholde, deriblant store våningshus og låver. I tillegg er det mange mindre bygninger som ikke lenger benyttes til bolig eller drift av gården. De fleste gårdene har i dag både vånings- og driftsbygninger som forfaller. Manglende vedlikehold ser ut til å være et økende problem, særlig for heltidsbøndene som har begrenset tilgang på eksterne kapital- eller lønnsinntekter. Det er også få tilskuddsordninger som er omfattende nok til å finansiere vedlikeholdet av den store bygningsmassen i området. Det er imidlertid et spørsmål om dårlig vedlikeholdt bygningsmasse er et særproblem på Søndre Jeløy i forhold til tilsvarende bygninger i områder uten vernerestriksjoner. I dag mottar ikke Søndre Jeløy særskilte tilskudd til dette.

²⁵ Planting av edelgran av en del av den parkmessige opparbeidelsen av Albyskogen. Ved siste tynning i 1991-92, ble 150 m³ løv- og bartrær tatt ut i tråd med gårdens skjøtelsplan.

4.2 Byggeforsbud i et pressområde

En av de viktigste intensjonene med landskapsvernet er å hindre utbygging²⁶ og bygge- og anleggsforbudet var i sin tid en grunn til at grunneiere og landbruksforvaltningen var positive til vernet som en form for jordvern.²⁷ Byggepress er samtidig den mest kritiske utfordringen for forvaltningen av vernet i dag. Allerede i verneprosessen var utbyggingsønsker et sentralt forhandlingstema, og dette medførte flere grensejusteringer. Byggeaktiviteten i området har vært begrenset etter at vernet ble opprettet i 1983. Se tabell 4.1.

Vernet er en buffer mot utbyggingspresset.
Informant fra offentlig sektor

Det har vært endringer i bygningsmassen i perioden 1983-2001. Antall bygg har blitt noe redusert (seks færre bygninger). Det har vært størst avgang i mindre driftsbygninger (-10 bygg), mens bygg utenfor tun - garasjer, kårhus og villaer - har økt noe (+ 4 bygg). Samlet sett er det derfor i dag flere bygninger utenfor gårdstun enn da vernet ble etablert. Antall brygger økte fra tre til seks. Avgangen av driftsbygninger som fjøs, stall og låver, henger i stor grad sammen med nye former for landbruksproduksjon. Grunneierne påpeker at bruksverdi for mange av de gamle driftsbygningene er liten. Et mindretall driftsbygninger er derfor tillatt revet eller de har falt ned. Noen driftsbygninger er erstattet av større og mer moderne bygg.

Tabell 4.1 *Endringer i antall bygg og anlegg. Kilde: Økonomisk kartverk og digitale kart fra Moss kommune.*

	1983	2001	Endring
Bygninger utenfor gårdstun	51	55	+ 4
– hus, kårboliger, hytter	(30)	(31)	(+ 1)
– uthus og garasjer	(21)	(24)	(+ 3)
Bygninger i/ved gårdstun	85	75	- 10
- våningshus, arbeiderboliger og kårhus i tun	(29)	(28)	(- 1)
– drivhus og bygg tilknyttet drivhus	(27)	(22)	(- 5)
– andre driftsbygninger med mer.	(29)	(25)	(- 4)

Byggepresset tar ikke form som byggesøknader eller reguleringsforslag til bolig- og hytteformål. Slike planer vil automatisk medføre avslag. Istedenfor søkes det om dispensasjon til å oppføre kårboliger og til bygge på eller utvide eksisterende boliger, samt bruksendringer av driftsbygninger²⁸. Slike saker ligger i et grenseland mellom det som er rimelig å anta ligger innenfor behovet for bygg i tilknytting til gårdsdriften, og som ikke er forbudt, og en skjult urbanisering av landbruksbygninger uten næringsmessig tilknytting til gårdene, som er forbudt. I dag disponeres bygninger på flere av gårdene av nær familie til bolig- og hytteformål, uten at dette har en sammenheng med gårdsdriften. Det har vært en økende mengde av byggesaker i løpet av 1990-tallet, og fylkesmannen har valgt en restriktiv holdning til disse. Fylkesmannen har vært mindre restriktiv med hensyn til påbygg/utvidelser på landbruksbygg. De fleste i Tilsynsutvalget oppfatter dette

²⁶ I verneforskriften kap. IV, pkt. 1 er dette konkretisert til bygging av veier, framføring av luftledninger, jordkabler eller kloakkledninger og oppføring av bygninger, anlegg eller andre innretninger.

²⁷ Grunneierne har imidlertid alltid vært negative til råderettinskrenkningen.

²⁸ For eksempel omdisponering av driftsbygninger på Vangen til kurs- og konferanselokaler og på Rød til selskaps- og utleielokaler.

som riktig, mens et mindretall oppfatter dette som et ”firkantet” skjønn. I de fleste tilfeller består en konstellasjon av verneinteressene - oftest fylkesmannen og fylkeskonservatoren - og en konstellasjon av brukerinteressene - oftest grunneiere og sektorforvaltning. Flertalls- og mindretallskonstellasjoner varierer fra sak til sak.

Flere informanter poengterer et økt byggepress i området og at dette har gitt seg utslag i en rekke søknader om endringer i bygningsmassen på gårdene uten at dette automatisk framstår som et behov i gårdsdriften. Begrepet kårhus har etter manges mening blitt ”et elastisk begrep” i den forstand at søknader om nye kårhus kan være en form for skjult boligbygging innenfor de formelle rammer for vernet. Fylkesmannen har på bakgrunn av dette avslått søknader begrunnet med at det allerede er en kårbolig på gården. Denne forvaltningspraksisen er ikke problemfri, og et avslag på nytt kårhus er påklaget. Det har også vært konflikter knyttet til størrelsen på påbygg og bruksendringer av eksisterende bygninger. Slike saker har særlig vært knyttet til oppgradering/ny bruk av bygninger til fordel for nær familie. I slike saker har fylkesmannen vist et liberalt skjønn, og i de fleste tilfellene primært hatt krav til utforming. I enkelte saker er det presisert at en omdisponering av driftsbygninger til annet formål, ikke åpner for oppføring av nye driftsbygninger i framtiden. Det har også vært konflikter knyttet til bruksendring, der fylkesmannen har vært i tvil om det er et samsvar mellom brukstillatelse og faktisk bruk, men uten at dette har blitt rettslig forfulgt.

I utgangspunktet var det en enkel hytte, men så fikk de foten innenfor, og det ble noe helt annet.

Informant fra offentlig sektor

Erkjennelsen av byggeforbudet, og det sterke lokale engasjementet mot utbygging, har medført at grunneiere ikke har fremmet byggesøknader eller reguleringer til bolig- og hyttebygging. Et unntak er eieren av en innklemmt villatomt i et boligområde som fremmet en byggesøknad. Fylkesmannen mente at han ikke hadde hjemmel til å gi dispensasjon. Etter fylkesmannen skjønn ville ikke utbyggingen svekke verneformålet i særlig grad, og fremmet dermed ikke innsigelse da tomten ble regulert ut av landskapsvernet. Flere grunneiere kunne tenke seg å parsellere ut bolig- og hyttetomter dersom dette var mulig. Dette er både begrunnet med lav inntjening i landbruket, behov for ressurser til vedlikehold og med ønsket om å ha råderetten over egen grunn.

Jeg ville ha skilt ut tomter dersom ikke området var vernet.

Grunneiere

Det ser derfor ut til at en ”skjult urbanisering” av landbruksområdet i form av nye kårhus, omdisponering og påbygg/utvidelser er en større utfordring til vernet enn utbygginger til boliger og hytter. Med skjult urbanisering menes at bruken av gårdsbygninger ikke lenger har en entydig tilknytting til landbruksproduksjonen. Denne situasjonen henger naturligvis sammen med den rollen landbruket har i området. De fleste gårdene har i dag ikke jordbruks- eller hageproduksjon som eneste inntektsgrunnlag, slik at utviklingen av eierskapet og gårdsdriften de siste 10-20 årene i seg selv er en form for urbanisering. Byggepress i kombinasjon med byggeforbud har gitt ulike reaksjonsmønstre blant grunneiere. For noen eiere framstår vernet som en sikkerhet mot utbygging. Samtidig kan vernet være et hinder for å utvikle gården til nye formål som familieboested, golfbane og kurs- og konferansesenter. Så lenge slike nye aktiviteter foregår innenfor eksisterende bygningsmasse, har fylkesmannen ikke hatt prinsipielle innvendinger mot denne utviklingen. Heller tvert imot, fylkesmannen mener dette kan medføre at ny kapital tilføres gårdene, og at kulturlandskapet kan skjøttes bedre enn i dag. Vernet er også en sikkerhet for landbruksnæringen. Problemet er imidlertid at ikke alle grunneiere er primært interessert i landbruk lenger.

4.3 Ferdsel

Allmennhetens bruk av området har vært en gjennomgående problemstilling i hele verneperioden. Dette er viet stor plass både i Forvaltningsplanen og i Tilsynsutvalgets arbeid. Det er stor ferdsel i området, men dokumentasjonen av ferdsel er begrenset. Ferdsel lar seg imidlertid indirekte beskrive ved besøkstall for Galleri F 15 som var ca. 25.000 betalende i 1999. Samme år var det 70.000 gjester i kafeen²⁹. Det er rimelig å anta at det er flere turgåere i området enn de som oppsøker galleriet og kafeen. Det er også i gjennomsnitt³⁰ telt 110 turgåere per time på søndager langs den mest brukte stien i området (Eriksen 1994). Mange ferdes i området, og ferdelsproblematikken kan knyttes til flere aspekter. For det *første* kan ferdsel medføre slitasje på vegetasjonen, og da særlig kritisk i verneskogen og strandsonen. For det andre oppfatter flere grunneiere ferdsel som problematisk både i forhold til tråkk på innmark og som overtramp av turgåere som ikke alltid respekterer private tun og veier. For det tredje er det knyttet konflikter til valg av trasé for stinettet.

Slitasje

Slitasje på vegetasjonen ser ut til å være av begrenset karakter. En studentoppgave konkluderer med at betydelig slitasje på plantelivet er primært knyttet til hovedstier og badestender som følge av bålrensning, knekte grener og tråkk. I resten av området er slitasjen begrenset (Eriksen 1994). Det poengteres fra flere informanter at selv om slitasjen i deler av strandsonen er stor, så er et vel så stort problem – om ikke større – gjengroing. Fylkesmannen ser derfor liten grunn til å innskjerpe ferdselen i strandsonen så lenge slitasjen er akseptabel i forhold til verneformålet og for grunneiere. I tillegg kan en oppmerksomhet om sjeldne plantearter og plantesamfunn i seg selv medføre økt slitasje og brudd på plantefredningen. Enkelte grunneiere mener, i motsetning til fylkesmannen, at ferdsel og slitasje er en trussel mot verneformålet:

Ferdsel ødelegger vernets intensjoner om å bevare landskapet og biologisk mangfold
Grunneier

Stinett

Det har vært et høyere konfliktnivå knyttet til planlegging av et stinett i området enn til slitasje. Utgangspunktet er at kommunen ønsker å tilrettelegge for friluftsliv på Søndre Jeløy. I 1990 utarbeidet kommunen en plan for et stinett og begynte å opparbeide stinettet året etter. Kommunen søkte ikke fylkesmannen om dispensasjon, og fylkesmannen ble først oppmerksom på dette da anleggsarbeidet startet opp. Kommunens selvtekt i området ble sterkt kritisert av både fylkesmannen, Tilsynsutvalget og de andre grunneiere.

Tilsynsutvalget mener:

...det er klart kritikkverdige at Moss kommune har påbegynt arbeidene med stier/turveier mellom Bredebukt og Fiskehytta uten at forvaltningsmyndigheten er kontaktet.

.....

Det alvorligste er imidlertid at kommunen har begått klart brudd på vernebestemmelsenes pkt. V som sier at vegetasjonen i strandsonen og den innenforliggende verneskogen er fredet.

Referat fra Tilsynsutvalget. Sak 3/91.

²⁹ Fra Årsberetningen for Galleri F15 i 1999. Se www.galleriF15.no.

³⁰ Turgåerne ble telt syv søndager mellom 12.00 og 13.00: fire om høsten og tre om våren.

På bakgrunn av dette stoppet fylkesmannen kommunens arbeid med den omdiskuterte stien, men da var allerede deler av verneskogen og strandsonen berørt. Senere ble stien lagt om og fullført.

Ferdsel på innmark og privat grunn

Ferdsel blir sett på som et problem av grunneiere både i forhold til gårdsdriften og til overtredelser av de allmenne ferdselsrettigheter frilufsloven gir på privat grunn. En grunneier oppgir at turgåere ”går rett over tunet” og at det har vært klager på at ”vanning gjør det vanskelig å bruke området”. Mange grunneiere oppfatter ferdsel som irriterende og unødvendig, men poengterer at ferdsel ikke har medført målbare økonomiske tap. Andre grunneiere synes ikke ferdsel er et problem.

5 Konsekvenser av vernet

Hovedformålet med undersøkelsen på Søndre Jeløy har vært å studere hvilke konsekvenser landskapsvernet har for verne- og brukerinteresser. Undersøkelsen har vist at et bynært landbruksområde som Søndre Jeløy er påvirket av en rekke endringsprosesser, deriblant verneforvaltningen. I dette kapitlet skal vi forsøke å skille ut de konsekvenser for bruk- og verneinteresser som følger av vernet, fra konsekvenser som følger av andre endringsprosesser. Dette er ikke umiddelbart lett. En grunn til dette er at landskapsvernet formelt sett ikke inkluderer bestemmelser om det sterke friluftslivet i området. Konsekvenser som følge av denne ferdselen er ikke en direkte følge av landskapsvernet.

I tillegg er fortolkningen av hva som er formelle begrensinger og hva som er frivillige tilrådninger uklart for mange. Det skilles heller ikke klart mellom begrensinger som følger av landskapsvernet, annet lovverk og for den saks skyld generelle utviklingstrekk. Dette er ikke så rart ettersom forvaltningen på enkelte punkter er sammenvevd og dermed ikke alltid like lett å skille fra hverandre. Det har dermed oppstått en situasjon der mange aktører tillegger vernet sterkere begrensninger på råderetten enn det som faktisk er tilfelle. Uønsket utvikling i landbruket har blitt forklart med landskapsvernet selv om andre årsaksfaktorer er viktigere. Samtidig er verneintensjonene blitt tillagt større vekt enn de er tiltenkt.

5.1 Konsekvenser for landbruket

Et landskapsvern skal ikke være til hinder for landbruksvirksomhet med de driftsformer som til enhver tid er vanlige, så fremt disse ikke er i konflikt med verneformålet (Vernforskriften pkt. VI, avsnitt 3). Både forvaltningsmyndigheten, landbruksmyndigheten og grunneierne er enige om at vernet ikke har medført vesentlige økonomiske konsekvenser for landbruket. Grunneiere mener imidlertid at deres råderett som grunneiere er sterkt begrenset, og at dette har hatt og vil få store økonomiske konsekvenser for deres framtidige ikke landbruksrelaterte utviklingsmuligheter. Det henvises særlig til mulighetene til å ta ut grus og sand til kommersielt bruk, legge ut bolig- og hyttetomter for salg og utvikle nye næringer som golf og kurs- og konferansesenter. Mange av disse aktivitetene som bolig- og hyttebygging, er ikke forenlig med vernet.

Det er ikke lenger slik at eiere av gårdsbruk nødvendigvis ønsker å drive landbruk, og det har dermed oppstått interesseforskjeller mellom flere grunneiere og landbruksforvaltningen. Vernet tar ikke høyde for mange av de nye næringsmulighetene, selv om forvaltningsmyndigheten langt på vei har vært liberale når det gjelder omdisponering av boliger og synet på nye næringer. Den nye situasjonen har skapt konflikter fordi godkjennings- og dispensasjonssaker har tøyd verneforvaltningen i nye retninger enn tidligere da mer landbruksorienterte saker som grøfting og nydyrking ble behandlet. Mye

tyder imidlertid på at denne dreiningen av interesser har gitt større oppmerksomhet til bevaring av steingjerder, alléer og bygninger også fra grunneiere, fordi gårdene ikke lenger oppfattes som kun produksjonsenheter.

5.1.1 Jordbruk og drivhus

Vernet og forvaltningen av vernet har ikke lagt vesentlige føringer på jordbruket gjennom krav til driftsformer, ved å hindre nydyrking eller ved at vernet har hindret en rasjonell drift.

Tilsynsutvalget er liberale og ønsker å gi landbruksnæringen armslag.
Informant fra offentlig sektor

Driftsformer kan i svært liten grad reguleres, men nydyrking er forsøkt regulert i forvaltningsplanen: Det er et ønske at fordeling av dyrket mark og utmark bør forbli uendret (Forvaltningsplanen side 4). Det har vært behandlet to nydyrkingsaker. Det har vært gitt dispensasjon til å dyrke opp et svært begrenset område³¹ (1989) ut i fra praktiske og rasjonelle driftshensyn, og det foreligger en dispensasjon (1991) til å dyrke opp 25 daa som var under oppdyrking da verneforslaget ble utarbeidet. Dette området er ikke dyrket opp. I hovedsak framstår derfor fordeling mellom innmark og utmark i dag som da vernet ble etablert i 1983.³² Vernet ser heller ikke ut til å ha medført vesentlige driftstekniske problemer for jordbruket gjennom vern av kulturminner som steingjerder, alléer, enkelttrær og tregrupper og forbud mot å planere. Ingen av grunneierne oppgir at kulturminnene har begrenset landbruksproduksjonen, og fylkesmannen har gitt dispensasjon til de søknader som har vært om å etablere nye vanningsdammer, lukke/åpne grøfter og drenere jorder. Fylkesmannen har også i et par tilfeller gitt dispensasjoner til å fjerne trær ut i fra driftstekniske hensyn.

Det har tradisjonelt vært drevet med drivhus på flere av gårdene, og fylkesmannen har godkjent/gitt dispensasjon til å la denne virksomheten utvikle seg til moderne drivhus³³ gjennom ombygginger, rivninger og nybygg. Tilsynsutvalget og fylkesmannen har gjennomgående vært positive til utviklingen, og godkjent en rekke endringer i drivhusene som det har vært søkt om. Grunneierne oppgir også at vernet ikke har begrenset denne produksjonen.

5.1.2 Skogbruk og utmark

Vernebestemmelsen legger også få føringer på skogbruket, men vernemyndigheten og landbruksforvaltningen ønsker et skogbruk som ivaretar en variert og sammensatt skog med hensyn på alder og treslag. Dette er nedfelt i rådgivende og frivillige driftsplaner for den enkelte gård.³⁴ Det har ikke vært behandlet saker i Tilsynsutvalget som omfatter konkrete skogbrukssaker, men det har vært reist prinsipielle spørsmål om begrensningene på skogbruket i området. Verken forvaltningen eller gårdbrukerne oppgir at skogsdrift har blitt hindret som følge av vernet.

³¹ Det har ikke vært mulig å få angitt det arealmessige omfanget utover at det dreide seg om en "liten snipp".

³² Det vil si 53 % innmark, 27 % skog og 20 % strandsone.

³³ En av gårdene driver stort innen drivhus. Dette startet opp allerede på 1950-tallet da de satte igang med tomatproduksjon i drivhus. I dag er dette lagt om til blomsterproduksjon.

³⁴ Disse ble utarbeidet for gårdene med skog i kjølvannet av vernet. Driftsplanen ble utarbeidet av landbrukskontoret i 1984, og hadde en tidshorisont på 10 år: De er av den grunn gått ut på dato.

Det er likevel store forskjeller i hvordan landbruks- og miljøforvaltningen på den ene siden, og mange av grunneierne på den andre siden oppfatter og tolker restriksjonene på skogen. Mange av grunneierne mener at ”det er krav om plukkhogst” (grunneier). Landbruksforvaltningen påpeker imidlertid at begrensningene på avvirkning i skogen er få, og at ”det skal mye til å stoppe en avvirkning”.

Begrensningene i skogbruket gjennom plukkhogst i vernebestemmelsene er en forestilling uten formelt grunnlag.

Informant fra offentlig sektor

I grove trekk oppfatter grunneiere restriksjonene i skogen som strengere enn det formelt er grunnlag for. En årsak ser ut til å være at mange grunneiere ikke skiller mellom verneforskriftens ønsker om en skånsom skjøtsel (pkt. VII), faglige og frivillige råd om plukk- og gruppehogst i driftsplanene for skogbruket, og de allmenne bestemmelsene om verneskog som reguleres etter skogloven (også nevnt i vernebestemmelsene pkt. V). Grunneiernes usikkerhet knyttet til begrensningene på skogsdrift henger sannsynligvis sammen med at det ikke er etablert en forvaltningspraksis som følge av manglende aktivitet og dermed saker som blir behandlet. På tross av dette oppgir en grunneier at på bakgrunn av hans tolkning av verneforskriften, har han avstått fra å hogge i skogen.

Det er liten kommersiell interesse knyttet til skogbruk på Søndre Jeløy. Det er flere årsaker til dette som at skogen består av små teiger som gjør skogsdrift lite lønnsom. I tillegg ligger skogen i et bynært område som uavhengig av vernet legger rammer for skogsdriften. I hovedsak har skogen vært benyttet til vedhogst. I tillegg har Moss kommune bl.a. drevet med produksjon av pyntegrønt til blomsterdekorasjon på 1980-tallet og tynnet i Albyskogen både på 1980- og 1990-tallet. Liten interesse for skogsdrift medførte at det ikke var vesentlige konflikter ved etablering av et barskogreservat i området. For grunneieren gjorde erstatningen av tap av råderetten i reservatet fredningen akseptabel – i motsetning til fredningen av verneskogen der tap av rettigheter ikke ble erstattet og ikke akseptert.

Landbruksmyndigheten oppgir at det er et potensial til å legge om skogsdriften til edelløvsskog. Det har vært liten interesse for dette blant grunneierne delvis fordi det er liten tradisjon for skogsdrift i området, og delvis fordi grunneiere ”ikke tør” legge om til edelløvtrær, fordi ”da kommer vernemyndighetene” (informant fra landbruksforvaltningen). Grunneiere har liten tillit til vernemyndighetene fordi de er ”umettelige” (grunneier). De oppfattes som sterke pådrivere for ytterligere vern i området under henvisning til det etablerte barskogvernet og ønsket om å verne Grønliparken.

Det er knyttet få næringsinteresser til utmarka på Søndre Jeløy. Det jaktes på rådyr³⁵ i området, men dette synes ikke å ha vært påvirket av vernet og dette har heller ikke vært et tema i forvaltningen av området. Verken grunneiere eller viltforvaltningen setter utvikling av jaktinteresse og bestand i sammenheng med landskapsvernet.

5.1.3 Konsekvenser for andre næringer

Verneforskriften inneholder ingen bestemmelser som regulerer tilleggsnæringer. I slike saker har fylkesmannen og Tilsynsutvalget vært åpne for nye næringsveier så lenge dette ikke strider mot verneformålet. Fylkesmannen har derfor vært positiv til omlegging til nye næringer som kafé, selskapslokaler, kurs- og konferansesenter og rideklubb³⁶ innenfor rammene av eksisterende bygningsmasse. På enkelte av gårdene er nå

³⁵ Det felles 12-15 rådyr årlig på Søndre Jeløy. Kilde: Landbrukskontoret i Moss, Rygge og Råde.

³⁶ Det ble gitt dispensasjon til å etablere Rideklubb, men planene ble ikke realisert.

landbruksproduksjonen av underordnet betydning, mens hovedaktiviteten er knyttet til utstillinger, kafé og kurs- og konferanselokaler. Det vil derfor være feil å kalle dette tilleggsnæringer. For disse næringene er kulturlandskapet, de historiske bygningene og friluftslivet et næringsgrunnlag, og vernet framstår dermed som en sikkerhet for det særegne for denne næringsaktiviteten. Vernet har dermed bevart et landskap som har gitt et konkurransefortrinn for Søndre Jeløy framfor andre steder med historiske bygninger, men uten et tilsvarende kulturlandskap.

Fylkesmannen har vært svært negativ til planene om å anlegge golfbane i området under henvisning til at dette er uforenelig med verneformålet. Fylkesmannen varslet innsigelse – med støtte fra Direktoratet fra Naturforvaltning - dersom det ble fremmet formell plan om dette. Golfsaken har skjerpet konfliktene mellom noen av grunneierne og forvaltningen. Det er bl.a. hevdet fra grunneierens side at golf ville styrke verneformålet fordi ny kapital ville muliggjøre mer skjøtsel av kulturlandskapet. Enkelte grunneiere mente derfor at fylkesmannen har misforstått verneformålet ved å være negativ til golf. Denne saken medførte ingen åpen konflikt mellom de grunneiere som var for eller mot golf, ettersom de som var mot golf forholdt seg tause og inaktive.

Det er særlig misnøye blant grunneierne mot forbudet mot uttak av grus og sand til kommersielle formål og forbudet mot å oppføre nye bygninger i området. Slike ønsker har ikke blitt fremmet som konkretiserte søknader fordi det er en grunnleggende forståelse for at dette ikke ville føre fram. For mange framstår dermed vernet som et hinder for å realisere disse verdiene på eiendommen.

5.1.4 Gårdenes bygningsmasse

Det er et høyere konfliktnivå om forvaltning av bygningsmassen enn selve landbruksdriften. Vernet pålegger å opprettholde bygningsmassen. Det er forbudt å rive eller bygge nye bygninger. Fra forvaltningens side framheves imidlertid at de er positive til modernisering og omdisponering av bygninger innenfor det som oppfattes som et reelt behov for landbruksdriften, som er forenlig med verneformålet og som ikke medfører behov for å bygge nye bygninger.³⁷ Dette innebærer at fylkesmannen er restriktiv til eksteriørmessige endringer, men har få restriksjoner på bruken av bygninger. Det har imidlertid vært gitt dispensasjoner til riving og gjenoppbygging av driftsbygninger og enkelte mindre bygg. Mye av konflikten i forvaltningen av bygningsmassen har dreid seg om fylkesmannens og landbrukskontorets skjønsmessige vurdering av behovet for boliger i form av nye kårhus og omgjøring av driftsbygninger til bolighus. På dette feltet har fylkesmannen utøvet et restriktivt skjønn med støtte fra landbruksforvaltningen og avslått søknader om kårhus og vært negativ til forespørsler om våningshus utover det som oppfattes som et behov.

Flere av gårdene omfatter 10-15 bygninger, og mange av disse er ikke i bruk og i forfall. I tillegg er det et sterkt byggepress i området. Dette har medført at mange av grunneierne har vurdert alternativt bruk av de bygningene, og dette har økt konflikten om bygningsmassen vesentlig. Fra grunneiernes side påpekes det også at vernet fordyrer gårdsdriften fordi det er dyrt å vedlikeholde en stor bygningsmasse. Grunnholdningen er at dette er urimelig.

Staffasjehus må fullfinansieres gjennom vernet.
Grunneier

³⁷ Det er bl.a. vært presisert at omdisponering av eksisterende driftbygninger ikke åpner for tillatelse til å bygge nye driftsbygninger på et senere tidspunkt.

Grunneiernes kritikk er også rettet mot de bygningsmessige og etter deres mening fordyrende kravene til bygningene, som fylkesmannen ofte har i forbindelse med behandling av byggesøknader. Tilsynsutvalget og fylkesmannen er opptatt av god byggeskikk, og deres oppfatning om god byggeskikk er ikke alltid i tråd med grunneiernes oppfatning. For enkelte grunneiere oppfattes dette som et elitistisk arkitektursyn. Det hersker dermed en holdning om at det er avgjørende å bruke ”riktig arkitekt” for å få godkjent byggeplanene. Flere av informantene fra offentlig sektor framhever at forfallet og manglende vedlikehold i bygningsmasse på gamle herregårder på Søndre Jeløy ikke skiller seg vesentlig ut fra andre tilsvarende områder. Den skjønnsmessige vurderingen av behovet for kårboliger på gårder, er heller ikke særegent for Søndre Jeløy. Ingen av informantene legger skjul på at vernet alltid har lagt restriksjoner på eksisterende bygningsmasse og nybygg. Denne konflikten ser ut til å ha blitt forsterket i løpet av 1990-tallet, både som følge av en ekstensivering av landbruket på mange av gårdene, nye eiere som ser nye muligheter og et sterkt byggepress i området.

5.2 Konsekvenser for natur- og kulturlandskapet

5.2.1 Bevaring av kulturlandskapet

Alle inngrep som kan endre landskapets art eller karakter er forbudt (Verneforskriften kap. IV, pkt.1). Fylkesmannens forvaltning av landskapsvernet må sies å ha oppfylt dette fordi kun et begrenset antall inngrep har vært tillatt. Fylkesmannen har gitt syv dispensasjoner til nye bygg og anlegg³⁸ som ikke er tilknyttet landbruket. Flertallet av disse dispensasjonene er av mindre karakter, men fylkesmannen har gitt dispensasjon til større bygg som til Galleri F 15 og Telenors konferansesenter. Fylkesmannen har gitt 15 dispensasjoner til landbruksbygg og godkjent ni byggesaker. Samlet sett er det gitt få dispensasjoner. Verneforskriften og fylkesmannens forvaltningen av denne, har dermed hindret en utbygging på Søndre Jeløy på tross av sterkt utbyggingspress og grunneiernes ønsker om å utvide bygningsmassen på gårdene. Landbruket gjennom nydyrking, tilplanting og arrondering av innmarka har heller ikke påvirket kulturlandskapet i vesentlig grad.

Fylkesmannen har gitt fem dispensasjoner til justeringer og mindre omlegginger av private og offentlige veger, bl.a. omlegging av en privat avkjøring³⁹, to områder til parkeringsplasser⁴⁰ og utvidelse av en busslomme⁴¹. Busslommen krevde en flytting av steingjerdet og dette utløste en lokal proteststorm gjennom en underskriftskampanje og høringsuttalelser til reguleringsplanen fra lokale velforeninger og ildsjeler. Fylkesmannen gav dispensasjon, men stilte en rekke krav for å redusere skadeomfanget.⁴²

³⁸ Med unntak av mindre uthus og garasjer i villaområdene.

³⁹ Bystyresak 75/96.

⁴⁰ For å dekke parkeringsbehovet til gjestene til kaféene, galleriene og selskapslokalene på Rød og Alby gårder.

⁴¹ Bystyresakene 80/84 og 109/84.

⁴² Bl.a. alle trær som må felles må blinkes, steingjerdet og det øverste jordlaget fjernes, legges til side og settes opp igjen på en håndverksmessig tilfredsstillende måte og inngrepet dekkes igjen og beplantes med naturlig trevegetasjon. Brev fra fylkesmannen til kommunen 7.9.84.

Vernet har imidlertid også medført at kjøreforholdene inn i området er uløste. Den smale veien til Alby, Rød og Galleri F 15 og badestrendene har svært høy trafikkbelastning.⁴³ Trafikkproblemene har vært forsøkt løst en rekke ganger, blant annet i et forslag til kommunedelplan i 1988, og et påfølgende reguleringsforslag.⁴⁴ Ingen av disse planforslagene har vært realitetsbehandlet i kommunen bl.a. som følge av sterk uenighet om veiens plassering i forhold til eksisterende allé og veiens konsekvenser for landskapet. Det akutte problemet er for øyeblikket ”løst” som følge av sviktende besøkstall på Galleri F 15. Det har derfor vært lett for kommunen å legge vekk veiplanene og dermed unngå nok en debattrunde med sterke, og tilsynelatende uløselige interessekonflikter. Fra fylkesmannen påpekes det at på grunn av utilfredstillende trafikkløsninger avslås søknader om å etablere trafikkgenererende virksomheter.

I landskapsvernet er det forbudt å gjøre inngrep i en rekke kulturminner som alléer, steingjerder og enkeltrær/tregrupper (kap. IV, pkt.1). Det har vært svært få søknader om å fjerne eller endre slike kulturminner. Fylkesmannen har gitt dispensasjon til å hugge deler av to tregrupper og flytte et steingjerde. I ett tilfelle ble en tregruppe felt uten dispensasjon⁴⁵. Det ser derfor ut til at det er bred enighet mellom grunneierne, kommunen, fylkesmannen og Tilsynsutvalget om vern av kulturminnene. Grunneiere var også positive til en opprydding av skrot og fjerning av gamle gjerder i perioden 1989 – 1992.

5.2.2 Skjøtsel

Å opprettholde et kulturlandskap dreier seg også om skjøtsel, særlig et landskap som på Søndre Jeløy der den landbruksdriften og parkvedlikeholdet som i sin tid skapte kulturlandskapet har opphørt. Forvaltningsplanen fra 1991 hadde til intensjon å etablere en skjøtsel for å sikre kulturlandskapet. Det har også blitt gjennomført en rekke tiltak som langt på vei har sikret mye av det som forbindes med Søndre Jeløy, om enn ikke systematiske, mange nok eller i tråd med forvaltningsplanen. En del alléer har blitt stelt, en del steingjerder har blitt vedlikeholdt og enkelte sletter har blitt slått. På tross av dette er alle informantene enige om at gjengroing av skog og sletter, og forfall av kulturminner som steingjerder og alléer er generelle utviklingstrekk, og som vernet ikke har forvaltet tilfredsstillende for å vedlikeholde kulturlandskapet. Den viktigste årsaken til dette ser ut til å være mangel på ressurser og tilfredsstillende tilskuddsordninger som kunne ha stimulert grunneiere til å drive skjøtsel av kulturlandskapet på egen grunn. Fylkesmannen påpeker at ressurser satt av til skjøtsel ikke alltid blir brukt opp fordi grunneiere ikke søker på disse. Fra grunneiernes side påpekes at disse midlene er for knappe og egenandel knyttet til flere av tilskuddsordningen er for høy til at disse blir interessante.

Egenandelen er høy, så det er mindre aktuelt å søke på disse.
Grunneier

I forvaltningssammenheng har innføring av beitedyr vært diskutert, og i kortere perioder prøvd, blant annet på Solbergsletta. Erfaringene med beitedyr i et bynært rekreasjonsområder har vært mindre gode, bl.a. fordi innhegningene ble ødelagt og dyrene ble stresset av den store ferdsele. Kommunen avslå på bakgrunn av dette en søknad om å ha

⁴³ Det har ikke lyktes å finne fram til trafikk tall, men problemet er allment akseptert og har vært et gjennomgående tema fra vernet ble etablert i 1983. Vi har tidligere presentert besøkstall for Alby som gir en pekepinn om trafikkbelastningen.

⁴⁴ Formannskapet vedtok at det skulle vedtas en kommunedelplan i 1988. Formannskapssak 00245/88. Det ble utarbeidet et planforslag men dette ble ikke fremmet til politisk sluttbehandling.

⁴⁵ Fylkesmannens arkiv 471.382/1-8. Tilsynsutvalget 1989-92.

sauer på beite på Alby i 1992, og flere grunneiere oppgir at dyr på beite er lite aktuelt av samme grunn.⁴⁶

Slitasje som følge av ferdsel er imidlertid et mindre problem enn antatt. Slitasje av betydning er konsentrert til noen utsatte områder nær stier og badestrender (Eriksen 1994). Fylkesmannen har dermed ikke sett noe behov for å rette egen innsats mot denne slitasjen utover å bygge opp stier for å kanalisere ferdselen til disse.

⁴⁶ Fylkesmannens arkiv 471.382/1-3. Skjøtselsplan 1987-92.

6 Konklusjon

6.1 Konsekvenser for naturbaserte næringer og natur- og kulturlandskapet

Formålet med denne undersøkelsen har vært å studere i hvilken grad et landskapsvern medfører begrensinger og muligheter for naturbasert næringsutøvelse, og i hvilken grad medinnflytelse fører til en økonomisk og økologisk bærekraftig forvaltning. En bærekraftig forvaltning innebærer at både verne- og brukerinteressene ivaretas. På Søndre Jeløy er utgangspunktet et landskapsvernområde. Formålet med vernet er å bevare det egenartede natur- og kulturlandskapet, men på en slik måte at eksisterende jord- og hagebruk skal kunne opprettholdes med til enhver tid vanlige driftsmåter. Det er imidlertid forbudt med bygge- og anleggstiltak som ikke er tilknyttet landbruket, og med aktiviteter som ødelegger kulturminner som steingjerder og alléer. Det er i tillegg en egen plantelivsfredning i strandsonen og verneskog langs kysten.

6.1.1 Begrensete konsekvenser for tradisjonelt landbruk

En hovedkonklusjon er at de negative konsekvensene for hage- og jordbruk har vært begrenset. Verken landbruksforvaltningen eller gårdbrukere oppgir at vernet har hatt vesentlige økonomiske konsekvenser for landbruksdriften. Fylkesmannen har i hovedtrekk vært positiv til søknader om nydyrking, hogst av enkeltrær, nye driftsbygninger, omdisponering av driftsbygninger og bygningsmessige endringer på driftsbygninger ut fra driftstekniske hensyn og ønsker om å legge om gårdsdriften til nye produksjonsformer eller tilleggsnæringer.

Det er ulike oppfatninger mellom grunneiere og landbruksforvaltningen om vernet har hatt konsekvenser for skogbruket. Eierne mener at vernet har gitt vesentlige begrensinger på deres muligheter for å drive skogbruk. Mye tyder på at eierne oppfatter både vernebestemmelsene, forvaltningsplanen, plantelivsfredningen, verneskogen og driftsplanene for skogbruket som en del av landskapsvernet, og tolker dette til at vernet har innskrenket deres råderett over skogen. Fra landbruksforvaltningens side påpekes det at driftsplaner for skogbruket og forvaltningsplanen er rådgivende, og at de begge har "gått ut på dato". Det påpekes også at skogen som et bynært friområde, og de allmenne bestemmelsene om verneskog i skogloven har lagt vel så mange føringer på innholdet i driftsplanene som selve landskapsvernet. Det har ikke vært mulig å etterprøve om vernet har hatt så store konsekvenser for skogbruket som antydnet, fordi det ikke har vært fremmet søknader om dispensasjon til skogsdrift som kan avklare dette. En viktig grunn til dette er at det ikke har vært drevet skogbruk i området utover vedhogst til eget forbruk, verken i historisk eller i nyere tid.

Eiere av gårdsbruk mener også at restriksjoner på bygningsmassen har medført mindre rasjonell drift og mer vedlikehold enn om bygningsmassen var mer moderne. Fra forvaltningens side påpekes det at bygningsmassen på Søndre Jeløy ikke skiller seg vesentlig ut i alder og form fra bygningsmassen på tilsvarende gårder som ikke ligger i et landskapsvern. Forvaltningen stiller seg derfor tvilende til at vernet har hatt vesentlige konsekvenser for status på gårdenes bygningsmasse.

6.1.2 En rekke nye næringer er etablert

Landskapsvernet har ikke vært til hinder for ønsker om alternative næringer så lenge disse ikke medfører vesentlige endringer i landskap eller bygningsmasse. Fylkesmannen har vært positiv til en rekke bruksendringer av driftsbygninger til kafeer, selskapslokaler, gallerier, rideklubb⁴⁷ og kurs- og konferanselokaler. På flere av gårdene er i dag landbruket av underordnet betydning som inntekstkilde, mens andre næringer dominerer næringsaktiviteten. Disse kan i varierende grad kalles naturbaserte næringer. Tilleggsnæringer (eller nye næringer) har i flere tilfeller medført bedre vedlikeholdte bygninger. Ønsker om golfbane i området er den mest konfliktfylte saken om næringsutvikling. Fylkesmannen gikk mot disse planene. Også Direktoratet for naturforvaltning mente at golf ikke var forenlig med verneformålet.

6.1.3 Verneformålet er ivaretatt

Vernet må sies å ha vært svært vellykket i den forstand at natur- og kulturlandskapet i dag, som ved opprettelsen i 1983, framstår som et kulturlandskap med en rekke naturminner som alléer, hageanlegg, tregrupper, enkeltrær og steingjerder.

Vernet har imidlertid medført at den vanskelige trafikksituasjonen til og fra Alby ikke er løst på tross av en rekke forslag om alternative veitraséer. Fylkesmannen har som en konsekvens av det uløste trafikkproblemet vært restriktiv til forslag om trafikk-genererende aktiviteter, og i særdeleshet de som faller utenfor landbruksnæringen.

Vernet har utløst særskilte tilskudd og midler hos Fylkesmannens miljøvern avdeling og i kommunen. Dette har medført at området til en viss grad har vært skjøttet som et kulturlandskap. Vernet har ikke medført at ordinære tilskudd til landbruk og kulturminner har blitt tildelt gårdene på Søndre Jeløy i større grad enn gårder på andre steder. Generelt har skjøtselen i området ikke vært omfattende nok til å hindre gjengroing og til å opprettholde herregårdene med deres parkanlegg.

6.2 Et vellykket områdevern?

Vernet framstår i hovedsak som et vellykket vern som har greid å bevare et kulturlandskap uten for store negative konsekvenser for landbruksnæringen. Vernet har også gitt rom for utvikling av en rekke tilleggsnæringer. Området som et verdifullt friluftsområde og kulturlandskap har en sterk posisjon i kommunen og i lokalsamfunnet. For fylkesmannen framstår imidlertid ikke området som et område med særskilt prioritet i deres forvaltning. Også eiere av gårdsbruk – om enn i noe varierende grad – mener vernet er riktig og viktig. Det går imidlertid fram av undersøkelsen at mange ikke greier å skille konsekvenser av vernet fra andre konsekvenser. Det råder derfor en oppfatning om at ”ikke-vern” ville gitt stort handlingsrom for den enkelte grunneier. Dette er neppe tilfelle.

⁴⁷ Dette er ikke realisert.

I undersøkelsen framgår det at langt flere forhold enn vernet har preget utviklingen på Søndre Jeløy. I tillegg ville forvaltningen av området under plan- og bygningsloven også medføre begrensninger på egen råderett. Et bynært friluftsområde med så sterk posisjon i borgeres bevissthet som Søndre Jeløy, ville uavhengig av landskapsvernet, mest sannsynlig være underlagt en rekke av de samme restriksjonene som tilsvarende bynære friluftsområder i skogsområder og strandsonen.

6.2.1 Åpen forvaltning

Landskapsvernet på Søndre Jeløy framstår som vellykket i forhold til vernets intensjoner. En åpen forvaltning ser lagt på vei ut til å ha dempet konflikter og skapt en arbeidsform som tar hensyn til bruks- og verneinteresser. Fylkesmannen har siden vernet ble stadfestet praktisert en åpen forvaltning på Søndre Jeløy med stor vekt på deltagelse fra, og informasjon til grunneiere, forvaltere og allmennheten. Det viktigste redskapet i den åpne forvaltningen er den sentrale rollen som er tillagt Tilsynsutvalget. I dag har Tilsynsutvalget en rekke viktige roller som rådgivende organ for fylkesmannen, som samordningsorgan for offentlig forvaltning i området og som politikktutformer. Utvalgets viktige rolle kommer bl.a. til uttrykk ved at ulike interessegrupper ønsker møte- og talerett i Tilsynsutvalget og i det faktum at fylkesmannen i de aller fleste saker følger opp Tilsynsutvalgets tilråding. Mye tyder på at Tilsynsutvalgets sentrale rolle har medført en forvaltning i området som i mange tilfeller har greid å skape tilfredsstillende løsninger for både bruks- og verneinteresser. I forvaltningen har bl.a. fylkesmannen vært i møte-kommende i de fleste saker som berører landbruksnæringen og næringer tilknyttet landbruket. Fylkesmannen har også vist en pragmatisk holdning til forvaltningen av deler av vernebestemmelsen som fredning av plantelivet i strandsonen, ved å nedtone disse bestemmelsene. I tillegg har forvaltningen også inkludert ferdsel ved at fylkesmannen har engasjert seg i kommunens utarbeidelse av et ferdselsreglement og opparbeidelsen av et stinett. Dette er strengt tatt ikke en del av det formelle vernet. På tross av denne fleksibiliteten kan ikke kulturlandskaps- og naturverdiene sies å ha blitt vesentlig forringet, mest sannsynlig fordi ferdsel i hovedsak foregår på veier og stier.

Fylkesmannen har imidlertid håndhevet en restriktiv linje i byggesaker som faller utenfor landbruksformål, og i de tilfellene det er tvil om at formålet med byggesaken er landbruk. I dag er mange av de store konfliktene i forvaltningen av området knyttet til slike utbyggingsønsker. Flere grunneiere ønsker å realisere de høye grunnverdiene på arealene, men får ikke tillatelse til dette. Erkjennelsen av en restriktiv utbyggingspolitikk har medført at ingen av grunneierne har fremmet konkrete utbyggingsplaner etter at vernet ble stadfestet. I dag tar utbyggingspresset form av nye kårhus, utvidelser, ombygginger og bruksendringer på gårdene. Fylkesmannen og landbruksforvaltningen setter spørsmålstegn ved behovet ved flere av de omsøkte byggesakene innenfor dagens gårdsdrift. Slike byggesaker er vanskelige fordi de innebærer et skjønn om behovet for bygninger tilknyttet gårdsdriften opp mot erkjennelsen av at byggepresset kan skape en form for skjult urbanisering gjennom søknader til nye landbruksbygg.

Tillit til vernet ser ut til å henge sammen med lik behandling og forutsigbarhet i byggesaker. Avslag tolereres så lenge alle får avslag. I dag oppfatter imidlertid private grunneiere at de offentlige grunneierne både tar seg mer til rette, får lettere tillatelse og lettere tilgivelse enn private. Dette har skapt grobunn for sterk irritasjon fra de private grunneieres side. Denne kritikken ser særlig ut til å ramme kommunen, og de fleste grunneierne er derfor svært opptatt av at fylkesmannen beholder forvaltningsmyndigheten. I tillegg har forutsigbarhet om forvaltningspolitikken medført at flere saker som bolig- og hyttebygging ikke fremmes fordi grunneiere vet at slike saker avslås. Flere av

de nye grunneierne utfordrer imidlertid etablert forvaltningspraksis ved å fremme byggesaker. Disse nye sakene er med på å så tvil om hvor forutsigbar fylkesmannenes forvaltning er, fordi sakene setter søkelyset på etablert praksis og reiser spørsmålet om fornyelse av denne.

6.2.2 Sterk lokal oppslutning

Utgangspunktet for vern av Søndre Jeløy var et lokalt ønske om å sikre et bynært friluftsområde. Det er sterk lokal oppslutning om Søndre Jeløy som et friluftsområde. Fra kommunens side drives det aktiv skjøtsel med egne midler – om enn ikke helt systematisk - gjennom opparbeidelsen av turstier og skjøtsel av badestrendene. Det er også stor ferdsel i området, og Alby gård, skogen og badestrendene, er alle turmål for mange som bor i området. Mye av den lokale oppslutningen om området er derfor knyttet til at Alby er en kommunal eiendom, og at allemannsretten benyttes aktivt og er tolerert av de fleste eiere av gårdsbrukene rundt Alby. Den omfattende ferdselen i området ser ut til å skape en viss konflikt mellom allmennhetens bruk av området og noen av grunneierne, delvis fordi enkelte turgåere ikke overholder friluftslovens ferdselsbestemmelser og delvis fordi tilrettelegging øker ferdsel generelt.

Kulturlandskapet verdsettes høyt. Aktører og grupperinger fra lokalsamfunnet har vist stor evne til både raskt og effektivt å mobilisere mot selv mindre inngrep i landskapsvernet. Det sterke lokale engasjementet knyttet til Søndre Jeløy ser ut til å ha hatt stor betydning for både den offentlige og private forvaltningen av området. Både grunneiere og forvaltningen kjenner til det lokale engasjementet, og dette legger sterke føringer på deres reelle handlingsrom. Det er svært sannsynlig at dette har vært en medvirkende årsak til eiernes forståelse for bevaring av kulturminner og kulturlandskap. I forbindelse med golfsaken fikk også dette lokale engasjementet bystyret til – etter en votering – å gå mot planene om golfbane.

6.3 Ny utfordring: Skjerpede krav om råderett over egen eiendom

Landbruket på Søndre Jeløy har – som i resten av landet - gjennomgått store omstillinger. På Søndre Jeløy er landbruksnæringen svekket og landbruksinteressen blant mange gårdbrukere er moderat. Landbruket framstår ikke lenger som noen stor trussel mot verneformålet, men et svekket landbruk har aktualisert andre sider ved vernets restriksjoner. Søndre Jeløy ligger i et bynært pressområde med alternative, og i mange tilfelle bedre inntektsmuligheter enn i det tradisjonelle landbruket. Mye av arbeidskraften i området er derfor tatt ut av landbruket. I tillegg er det et sterkt utbyggingspress på hele Jeløya som aktualiserer ny bruk av arealene og naturressursene. Slike verdier lar seg imidlertid ikke lett realisere gjennom utparsellering av tomter. Nordgård (1977) har laget en modell som forklarer hvordan intensivering og ekstensivering kan oppstå som parallelle utviklingsprosesser slik det kan observeres på Søndre Jeløy. Utgangspunktet er muligheten for alternativ bruk av arbeidskraft og areal. På flere av gårdene er arbeidskraft frigjort ved å legge om til mindre arbeidskrevende kornproduksjon. På andre gårder er det forsøkt å beholde arbeidskraften på gården ved å intensivere produksjonen gjennom omlegging til arbeidskrevende grønnsakproduksjon og hagebruk.

Arealpress og høye tomtepriser i kombinasjon med store restriksjoner på råderetten over arealene har i løpet av 1990-tallet utviklet seg til å bli en svært vanskelig konflikt. Dette har skapt en ny irritasjon over tap av potensialet for alternativ arealbruk i kombinasjon

med manglende kompensasjon for tap av slike framtidige muligheter. Innskrenking av råderetten var også sentral for grunneiere da vernet ble opprettet i 1983, men den gang var det i større grad sammenfallende interesser mellom gårdbrukere, landbruksforvaltningen og miljøforvaltningen. De ønsket alle å skjerme området mot utbygging. Dette felles målet overskygget delvis vernets andre begrensinger på grunneiers råderett. I dag deler ikke lenger alle disse aktørene dette målet. Mange av gårdbrukerne ønsker å omdisponere arealene til formål uforenelig med vernet, og som følge av dette er de i økende grad i konflikt med landbruks- og miljøforvaltningen. På bakgrunn av dette oppstår ikke bare konkrete planer om å anlegge golfbane, men også ønsker om utparsellering til bolig- og hyttetomter.

Litteratur

- Backer, I.L. (1995): *Naturvern og naturinngrep*. Oslo: Universitetsforlaget.
- DN (1994): *Vern og forvaltning av naturområder*. Håndbok 7. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning.
- DN (1996): *Forvaltning av nasjonalparker*. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning.
- DN (1999a): *Barskog i Øst-Norge. Utkast til verneplan. Fase II*. Rapport 1999:4. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning.
- DN (1999b): *Vern av viktige naturområder rundt Oslofjorden og Telemarkskysten. Innstilling fra verneplanutvalget for Oslofjorden*. Utredning 1999:8. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning.
- DN (2001): *Områdevern og forvaltning*. Håndbok 17. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning.
- Eriksen, Anita (1994): "Du skal ikke trø i graset". *Ferdsel og slitasje i Søndre Jeløy Landskapsvernområde*. Kandidatoppgave i "Landskapsforvaltning og planlegging". Sogndal: Sogn og Fjordane Distriktshøgskole..
- Fylkesmannen i Østfold (1993): *Forslag til overordnet plan for turveier og stier i Søndre Jeløy landskapsvernområde*. Moss: Miljøvernavdelingen
- Fylkesmannens utbyggingsavdeling (1973): *Frihftsplan for Østfold*.
- Ghimre K.B. og M.P. Pimbert (1997): "Social change and conservation: An overview of issues and concepts". I Ghimre og Pimbert (eds.) *Social change and conservation*. London: Earthscan.
- Langdalen, E. og O. Stav (1975): *Jeløya. Analyse av verneverdier i naturmiljø og kulturlandskap*. Norges Landbrukshøgskole: Institutt for jordskifte og eiendomsutforming.
- Loftesnes, E. og C. E. Kilander (1973): *Søndre Jeløya som landskapsvernområde*. Hovedoppgave ved Inst. for skogskjøtsel. Ås: Norges Landbrukshøgskole.
- Moss kommune (1991): *Sysselsettingsprosjekt 1991. Opparbeiding av stisystemer. Søndre Jeløy*. Moss: Drifts- og anleggsetaten.
- Nordgård, A. (1977): *Norges Jordbruksareal*. Oslo: Geografisk Institutt, Universitetet i Oslo.

Nordisk Ministerråd (1987): *Natur- og kulturlandskapet i arealplanleggingen. 1. Regioninndeling av landskapet.* Miljørapport 1987:3.

Teigland, J. (1995): *Konsekvenser av områdevern for primærnæringer og lokalsamfunn.* Bø: Telemarksforskning.

Verlo, M.G. (1989): *Utsetjing av vasskraftutbygging. Verknader for Stryn kommune.* Hovedoppgave. Institutt for landskapsplanlegging, Norges landbrukshøgskole.

Vedlegg 1

Kilder

Informanter:

Kommuneplanlegger Arild Johnsen, Moss kommune
Rådgiver Gunnar Bjar, Fylkesmannen i Østfold, Miljøvernavdelingen
Landbruksjef Egil Holmsen, Interkommunalt landbrukskontor for Moss, Rygge og Våler
Skogbruksjef Gry Bjerketvedt, Interkommunalt landbrukskontor for Moss, Rygge og Våler
Rådgiver Monica Christiansen, Fylkesmannen i Østfold, Landbruksavdelingen
Grunneier Hans Mamen, Rød Gård
Ordfører Greta Kant (H), Moss kommune
Grunneier Erik Næsje, Kase Gård
Grunneier Helge Hjelseth, Trondvik Gård
Grunneier Karl Reier, Reier Gård
Initiativtaker Landskapsvernets Venner/Tidligere oppsynsmann Tor Schmedling, Moss
Gruppeleder for Arbeiderpartiet/tidligere ordfører Paul Erik Krogsvold, Moss

Dokumenter fra Moss kommune:

Bystyreprotokollene 1978-1997. Etter 1997 – Elektronisk protokoll. Sakene

Sak 62/78 Generalplanen for Moss
Sak 11/83 Forslag til plan for landskapsvernområde på Søndre Jeløy i Moss
Sak 41/83 Del av Reier Gnr. 5, bnr. 1 - Forslag til reguleringsplan
Sak 80/84 Reguleringsplan for del av Trondvik Skog
Sak 109/84 Klagebehandling – reguleringsplan for del av Trondvik skog
Sak 00245/88 Skjotselsplan for Søndre Jeløy Landskapsvernområde – utarbeidelse av kommunedelplan
Sak 71/90 Trondvik Vest - Reguleringsplan
Sak 55/91 Kommuneplan for Moss – Høring
Sak 41/92 Kommuneplan for Moss – Høring
Sak 25/94 SKAP/KAJA
Sak 31/94 Ferdelsregler for Søndre Jeløy Landskapsvern
Sak 169/94 Overordnet plan for turveier og stier i Søndre Jeløy Landskapsvernområde
Sak 60/96 Rullering av kommuneplanen (19.996) Ola Vahl er saksbehandler
Sak 75/96 Jeløy Radio og Trondvik Gård – Forslag til reg.plan for felles avkjørsel til eiendommene
Sak 101/97 (Bystyre 30.10.97) Kommuneplan for Moss 1997-2009 – sluttbehandling
Sak 12/01 Golfbane på Søndre Jeløy (Bystyre 20.03.01)

Arkiv 466 – Søndre Jeløy Landskapsvernområde – diverse

Dokumenter fra fylkesmannens arkiv

Årsrapport fra Søndre Jeløy landskapsvernområde for 1993 – 1998

Referat fra Tilsynsutvalget 1984 – 2001 (ikke komplett)

Oppsummering fra høringsuttalelse fra Miljøverndepartementet

Gamle arkiver hos fylkesmannen

Arkiv 471.120 Forarbeidet til vern 1976-88

Arkiv 471.121 vernevedtaket – Søndre Jeløy 1981-88

Arkiv 472.120 Forslag til plan for landskapsvernområde på Søndre Jeløy 1973-88

Arkiv 471.282/1 Søndre Jeløy Landskapsvernområde 1989 92

Arkiv 471.382/1-3 Skjøtselsplan 1987-92

Arkiv 471.382/1-7 Erstatning 89-92

Arkiv 471.382/1-8 Tilsynsutvalget 1989-92

Flybilder og kart

Økonomisk kart fra 1975, basert på flybilder fra 1972

Økonomisk kartverk fra 1983, fotografi år ukjent

Utskrift av nytt elektronisk kartverk 2001.

Vedlegg 2

Saker behandlet i Tilsynsutvalget 1985 – 2000

Listen bygger på arkivmateriale hos fylkesmannen. Arkivet er ikke komplett, særlig de første årene etter av vernet ble stadfestet. .

1985

Ny vanningsdam på Charlottenborg gård
Lukking av grøft på Kase gård
Drenering og vanningsanlegg Rød/Grønli gård
Ombygging av låve på Kase gård

1986

Ikke tilgjengelig materiale

1987

Kommunalt renseanlegg
Brygge Nirvana
Ombygginger, Nirvana
Brygge Reier gård
Brygge Jeløy Radio
Omdisponering på gartneriet Alby gård

1988

Ny driftsbygning Grønli gård
Tilbygg Grønli gård
Ombygging hovedhus Rød gård
Nytt redskapsskur Reier gård
Grunneiere ønsker ferdselsregulering

1989

Avvikling av ukomposterbart avfall/gårdsfyllinger
Tilbygg/ombygging bolig i Bj.Bjørnstadsvei
Forslag om ferdselsreglement
Parkering på Alby gård
Taktekking
Forslag om plan for alléer og steingjerder
Hogst av trær, Reier gård

1990

Skjøtselsoppgaver (stimerking, alléer, steingjerder)
Kommunedelplan Søndre Jeløy

1991

Kommunikasjon kommunen-fylkesmannen
Bryggearbeider Nirvana/hytte
Stinett langs sjøen på Alby gård
Forholdet landskapsvern/friluftsliv
Ny bruk av gartneriet, Alby gård
Ny driftsbygning Charlottenborg gård
Utvidelse damanlegg, Kase gård
Nydyrking, Rød gård
Kårbolig, Trondvik gård
Ny veg til Alby gård

1992

Arbeid med felles ferdselsreglement
Retningslinjer for organisert aktivitet
Fjerning av gjerder på Kase gård
Byggearbeider på Nirvana
Gårdsfylling Ormåsen
Byggetiltak, Trondvik gård

1993

Søknad tilskudd til port, Charlottenborg gård
Byggetiltak, Trondvik gård
Holde- og snuplass for buss
Golfbane- sondering av Tilsynsutvalgets syn
Trafikkforhold til Alby

1994

Retningslinjer for kulturminneforvaltning
Byggearbeider Kasekilden
Forslag til reguleringsplan Alby, ny kjørevei og parkering
Forslag til felles ferdselsregler
Plan for sti- og turvegnett
Radarstasjon på Rødsåsen

1995

Ny oppsynsmann
Albyalléen
Avklaring internforvaltning i kommunen
Stiavtaler tinglyst på Rød, Grønli og Kubberød
Alle grunneiere får møtereferat
Redusert fartsgrense
Ridestevne Grønli
Regulering av boligområde på Reier
Utvidelse gartneri, Reier gård
Bruksendring Jeløy Radio
Rideklubb på Grønli

1996

Ny kloakkledning og pumpehus
Riving og gjenoppbygging av smie, Kase gård
Ny vei til Jeløy Radio
Skilting
Albyalléen – beskjæring
Byggeendringer Telenor
Byggesøknad enebolig, B. Biørnstadsvei
Oppføring garasje, B. Biørnstadsvei

1997

Nybygg Alby/Galleri F 15
Oppføring garasje/uthus, B. Biørnstadsvei
Påbygg hytte, B. Biørnstadvei
Garasje Kasekilden
Riving og oppbygging av bolig, Kase gård
Fradeling til ny bolig Rød gård
Skilting private gårdsveier
Skilt ved inngang til landskapsvernområde

1998

Ny garasje og redskapsskjul, Charlottenborg gård
Pumpehus/lager, Trondvik gård
Utvidelse av hus og ny garasje, Kase gård

1999

Fasadeendring/påbygg, Telenor
Brygge, Telenor
Utvidelse hus, Kase gård (revidert søknad)
Ny kårbolig, Kase gård
Tilbakeføring til sveitserhus, Trondvik gård

2000

Byggesøknad B. Biørnstadsvei
Formen på Tilsynutvalgets møter
Ferdelsregler overholdes ikke
Plastveksthus, Reier gård
Riving av uthus/ny kårbolig, Kase gård
Tale og møterett til Landskapsvernets venner
Ny drift på gartneriet på Alby gård
Kårbolig Trondvik gård

Vedlegg 3

Forskrift om vern for Søndre Jeløy Landskapsvernområde, Moss kommune, Østfold.

Fastsatt ved kgl.res. av 23. desember 1983. Fremmet av Miljøverndepartementet. Endret 16 juni 1997 nr. 694.

I.

I medhold av lov om naturvern av 19. juni 1970 nr. 63 § 5, jf §§ 6 og 7, samt §§ 21, 22 og 23, er et område på Søndre Jeløy i Moss kommune, Østfold fylke, vernet som landskapsvernområde ved kgl.res. av 23. desember 1983 under betegnelsen Søndre Jeløy Landskapsvernområde. Etter samme lovs § 13 er plantelivet fredet særskilt i deler av området.

Med hjemmel i kgl.res. av 3. juli 1987 nr. 572 og Miljøverndepartementets delegasjon av 3. november 1988 er grensene for landskapsvernområdet endret ved Direktoratet for naturforvaltnings vedtak av 16. juni 1997.

II.

Det vernede områder omfatter gnr/bnr: 5/1, 2, 3, 4 og 5; 6/3, 5 og 15; 7/1, 2 og 3; 8/1, 2 og 3; 9/1, 2, 3 og 4; 10/1, 2, 4, 15, 23, 34, 57, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 65 og 110, samt Biørn Biørnstads veg 1, 3, 5, 7, 11 og 13 og Trondvikvegen 54, 62, 68 og 76.

Landskapsvernområdet dekker et areal på ca 4.500 daa.

Grensene for landskapsvernområdet fremgår av kart i målestokk 1:5.000, datert Direktoratet for naturforvaltning juni 1997.

Kartet og vernebestemmelsene oppbevares i Moss kommune, hos fylkesmannen i Østfold og i Miljøverndepartementet.

De nøyaktige grensene for reservatet skal avmerkes i marka etter nærmere anvisning av forvaltningsmyndigheten, og knekkpunktene bør koordinatfestes.

III.

Formålet med landskapsvernområdet er å bevare det egenartede natur- og kulturlandskap på Søndre Jeløy med geologiske, botaniske, zoologiske og kulturhistoriske elementer som bidrar til å gi området dets særpreg.

IV.

For landskapsvernområdet gjelder følgende bestemmelser:

1. Alle inngrep som kan endre landskapets art eller karakter vesentlig er forbudt, som f.eks. hogst av alleer, karakteristiske frittstående enkeltrær, tregrupper eller trekker utenom de ordinære skogarealene, neddriving eller annen ødeleggelse av steingjerder, uttak eller utfylling av masse, bygging av vegger, fremføring av

luftledninger, jordkabler eller kloakkledninger, henleggelse av avfall samt oppføring av bygninger, anlegg eller andre innretninger. Opplistingen er ikke utfyllende. Fylkesmannen avgjør i tvilstilfelle om et tiltak må anses å endre landskapets art eller karakter vesentlig.

2. Ombygging eller omfattende eksteriørmessige utbedringer av eksisterende bygninger skal godkjennes av forvaltningsmyndigheten.
3. Områder med edle lauvtrær skal være forbeholdt disse treslag.
4. Våtlendte skogpartier må ikke grøftes.
5. Egenartede eller spesielt store og vakre trær beholdes over hogsmoden alder. Hogst av hule trær er ikke tillatt.

V.

I strandsonen og den innenforliggende verneskogen er all vegetasjon fredet mot ødelggelse ut over det som følger av lovlig ferdsel. Dette er likevel ikke til hinder for at døde eller svekkede og tørre trær eller vindfall kan drives ut. Forvaltningsmyndigheten kan videre gi tillatelse til egnede skogkulturtiltak dersom skogen rammes av skade.

Bredden på verneskogbeltet bestemmes av forvaltningsmyndigheten i samråd med skogbruksetaten.

VI.

Bestemmelsene i punkt. IV og V er ikke til hinder for

1. Gjennomføring av militær operativ virksomhet og tiltak i ambulanse-, politi-, brannvern-, sikrings-, oppsyns-, skjøtsels- og forvaltningsøyemed.
2. Vanlig vedlikehold og drift av villaeiendommene, eksisterende veger og andre anlegg.
3. At eksisterende jord- og hagebruk skal kunne opprettholdes med driftsmåter som til en hver tid er vanlige, forutsatt at de ikke kommer i konflikt med verneformålet.
4. Oppføring av bygninger eller anlegg i tilknytning til landbruk, uttak av masse i forbindelse med slik bebyggelse, samt opparbeidelse av dammer, men slike tiltak må godkjennes av forvaltningsmyndigheten.
5. Deponering av søppel og utfylling av masse på steder anvist av forvaltningsmyndigheten.

VII.

Forvaltningsmyndigheten, eller den forvaltningsmyndigheten bestemmer, kan gjennomføre skjøtselstiltak for å fremme verneformålet. Det kan utarbeides skjøtelsplan, som skal inneholde nærmere retningslinjer for gjennomføringen av skjøtselstiltakene.

Når det gjelder skogskjøtsel bør denne legges opp slik at man får en mest mulig variert sammensetning av skogen m.h.p. alder og stedeagne treslag. Det bør tilstrebes en skiktvis skogstruktur. Sluttavvirkningen skal så langt det er mulig begrenses til små flater. Skogbevakste arealer søkes opprettholdt med samme fordeling mellom barskog og lauvskog som før. Ved skjøtsel av bryn ut mot dyrket mark og andre åpninger i skogen, skal en i størst mulig grad favorisere lauvoppslag, spesielt edle lauvtrær.

VIII.

Forvaltningsmyndigheten kan gjøre unntak fra vernebestemmelsene for vitenskaplige undersøkelser, arbeider av vesentlig samfunnsmessig betydning og i spesielle tilfelle dersom det ikke strider mot formålet.

IX.

Forvaltningen av vernebestemmelsene tillegges fylkesmannen i Østfold. Til å bistå med forvaltningen oppnevnes et tilsynsutvalg med følgende sammensetning:

En representant fra grunneierne,
en representant fra skogbruksetaten,
en representant fra kommunen,
en representant fra de antikvariske myndigheter samt
en representant fra fylkesmannens miljøvernnavdeling.

Utvalgets medlemmer med varamenn oppnevnes av fylkesmannen etter innhentet forslag fra grunneierne, kommunen og de øvrige berørte myndigheter.
Utvalgets funksjonstid er 4 år og forutsettes å følge de kommunale valgperioder.

X.

Den rett Kongen har etter § 6 til å fastsette nærmere regler for området og om skjøtsel, etter § 21 til merking av fredninger m.v., etter § 22 om regulering av ferdsel og etter § 23 til å gjøre unntak fra vernebestemmelsene, overføres for dette området til Miljøverndepartementet.

XI.

Disse bestemmelser trer i kraft straks.

Vedlegg 4

Forskrift om ferdselsregler for Søndre Jeløy landskapsvernområde, Moss kommune, Østfold.

Fastsatt av Moss bystyre 5. mai 1994 med hjemmel i lov av 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet § 15 og lov av 5. juni 1987 nr. 26 om brannvern m.v. § 25. Stadfestet av Fylkesmannen i Østfold 25. mai 1994.

I

§ 1. Bestemmelsene i § 2 og § 3 gjelder kun allmennheten, og ikke grunneiers ferdsel og den han gir tillatelse på egen grunn så lenge det ikke strider mot andre bestemmelser.

§ 2. Følgende er forbudt:

- a) Motorisert ferdsel på stier, veier i innmark og skogsveger.
- b) Ridning eller annen bruk av hest.
- c) All telting.
- d) Parkering langs de private gårdsveiene.
- e) Løs hund (båndtvang gjelder hele året).
- f) Bålbrenning.

§ 3. Ferdsel gjennom private gårdstun er forbudt. Det skal vises hensyn overfor fastboende og andre på stedet. Unødig bråk og støy skal unngås.

§ 4. Sykling er tillatt på turveier som er merket « Gang/sykkelvei ». På turveier merket « Gangvei » og på stitråkk er sykling forbudt.

§ 5. Parkering av campingbiler/campingvogner på P-plassen på Alby over natten er forbudt.

§ 6. Forvaltningsmyndigheten for landskapsvernområdet kan forby plukking av plantearter som er truet i området.

II

Overtredelser er straffbart og vil kunne bli anmeldt til politiet, jfr. lov av 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet § 39. Reglene trer i kraft straks kunngjøring er foretatt i Norsk Lovtidend.