

Knut Bjørn Stokke

Herregårdslandskapet ved Værne kloster

En studie av Rygge kommunes
arealplanlegging og -forvaltning

Tittel: **Herregårdslandskapet ved Værne kloster**
En studie av Rygge kommunes arealplanlegging og forvaltning

Forfatter: Knut Bjørn Stokke

NIBR-notat: 2002:122

ISSN: 0801-1702
ISBN: 82-7071-392-9

Prosjektnummer: O-1675
Prosjektnavn: Offentlig planlegging, bærekraftig forvaltning og naturbasert næringsutnyttelse

Oppdragsgiver: Norges forskningsråd

Prosjektleder: Sissel Hovik

Referat: Notatet belyser i hvilken grad kommunal arealplanlegging og –forvaltning etter plan- og bygningsloven har konsekvenser for kulturlandskapet ved Værne kloster i Rygge kommune og naturbaserte næringer i området. Studien viser at ”PBL-regimet” er sårbart når det gjelder å bevare bynære kulturlandskap som er utsatt for sterkt utbyggingspress. Kommunens arealplanlegging og –forvaltning har ikke lagt noen direkte restriksjoner på naturbaserte næringer i området.

Sammendrag: Norsk

Dato: November 2002

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

E-post: nibr@nibr.no
Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2002

Forord

Dette notatet belyser i hvilken grad kommunal arealplanlegging og –forvaltning etter plan- og bygningsloven (PBL) har konsekvenser for kulturlandskapet ved Værne kloster i Rygge kommune og naturbaserte næringer i området. Dette er belyst ved å studere kommunens arealplanlegging og dispensasjonspraksis, samt ulike aktørers oppfatning av kommunens planlegging og forvaltning. Notatet er en delrapportering av et større prosjekt. Prosjektet er finansiert av Norges forskningsråd, programmet ”Marked og samfunn”.

Notatet er skrevet av Knut Bjørn Stokke. Stokke har samarbeidet med professor Morten Edvardsen fra Norges landbrukshøgskole når det gjelder informantintervjuer og dokumentgjennomgang.

Vi vil takke våre informanter i Rygge kommune og hos fylkesmannen i Østfold for velvillig bistand i undersøkelsen.

Oslo, november 2002

Arvid Strand

Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Figuroversikt.....	3
Sammendrag	4
1 Innledning	7
1.1 Bakgrunn og problemstillinger.....	7
1.2 Metodisk tilnærming	8
2 Planer og utredninger for kulturlandskapet.....	9
2.1 Kort om herregårdslandskapet Værne kloster	9
2.2 Rygge som modellkommune i Nordisk Ministerråds Miljørapport fra 1987.....	11
2.3 Rapporten ”Kulturlandskapet ved Værne Kloster” fra 1996.....	12
2.4 Kommuneplanens arealdel 1991-2002.....	13
2.5 ”Kommuneplanens boligdel” 1995 – 2006	14
2.6 Kommunedelplan for Rygge nordvest – ”fra bevaringsplan til utbyggingsplan”.....	15
2.6.1 Bakgrunn og formål	15
2.6.2 Planprosess og endringer av planinnholdet i sluttfasen.....	16
2.6.3 Hva skjedde mellom 2. gangs og 3. gangs offentlige ettersyn?	20
2.7 Rullering av kommuneplanens arealdel	22
3 Forvaltningen av kulturlandskapet.....	23
3.1 Behandling av dispensasjonssaker	23
3.2 Vedtaket om golfbane på Evje herregårdslandskap	24
3.2.1 ”Golf kan redde Evje gård”	26
3.3 Skjøtselstiltak	28
3.4 Opplysningsvirksomhet og tilrettelegging for friluftsliv.....	29
4 Trusler mot landskaps- og naturverdier	31
4.1 Gradvis utbygging i kulturlandskapet	31
4.1.1 Omlegging av landbruket og konsekvenser for kulturlandskapet	32
4.1.2 Kommunens praktisering av plan- og bygningsloven.....	34
5 Arealplanlegging og naturbasert næringsutøvelse	36
5.1 Utviklingen av landbruksnæringsutøvelse i Rygge.....	36
5.1.1 Utviklingen i andre naturbaserte næringer	38
5.2 Arealplanlegging og mulige konsekvenser for naturbasert næring	38
6 Oppsummering og konklusjon	40
6.1 Avveining mellom utbyggings- og vernehensyn.....	40
6.2 Konsekvenser for naturbasert næring og kulturlandskap	41
6.3 Behov for et sterkere vern av kulturlandskapet?	42
Litteratur	45
Vedlegg 1 Kilder.....	46

Figuroversikt

Figur 2.1	<i>Herregårdslandskapet i vestre Rygge. Kilde: Rygge kommune 1996:</i>	
	<i>Kulturlandskapet ved Værne Kloster.</i>	11

Sammendrag

Knut Bjørn Stokke

Herregårdslandskapet ved Værne kloster

En studie av Rygge kommunes arealplanlegging og –forvaltning.

NIBR-notat 2002:122

Dette notatet belyser i hvilken grad kommunal arealplanlegging og –forvaltning etter plan- og bygningsloven (PBL) har konsekvenser for kulturlandskapet ved Værne kloster i Rygge kommune og naturbaserte næringer i området. Området er et kulturlandskap av nasjonal betydning, og ble vurdert vernet allerede i 1975. Notatet er en empirisk delrapportering av et større forskningsprosjekt, finansiert av Norges forskningsråd, programmet ”Marked og samfunn”. Formålet med hovedprosjektet er å studere om planlegging og forvaltning i kystnære områder makter å ta tilstrekkelig hensyn til både naturbasert næringsutøvelse og ivaretagelse av naturverdier. Dette belyses ved å studere landskapsvernområder etter naturvernloven og planlagte områder etter PBL, samt forvaltning av naturområder gjennom privatrettslige avtaler.

En hovedkonklusjon i denne studien er at ”PBL-regimet”¹ i dette tilfelle i begrenset grad har maktet å bevare et bynært kulturlandskap som er utsatt for sterkt utbyggingspress, i den forstand at utbyggingshensyn ofte får prioritet framfor vernehensyn i arealplanleggingen. Gradvis nedbygging og fragmentering av landskapet framstår som den klart største trusselen mot natur- og landskapsverdiene ved Værne kloster. Dette herregårdslandskapet har vært gjenstand for flere utredninger og registreringer som har dokumentert verneverdiene og trusselbildet, men disse har ikke i vesentlig grad maktet å legge avgjørende føringer på kommunens arealplanlegging.

”PBL-regimet” har ikke lagt direkte restriksjoner på utviklingen av landbruket og andre naturbaserte næringer i området. Kommunens arealplanlegging og utbyggingspolitikk har derimot indirekte konsekvenser, men hvor vidt dette er av negativ eller positiv karakter er både usikkert og omstridt. Grunnlaget for landbruksproduksjon i Rygge er blant de beste i Norge på grunn av næringsrik jord og gunstig klima. Nedbygging blir i et slikt perspektiv ansett som klart negativt for både den langsiktige produksjonsevnen og for landbruksnæringen. Studien viser imidlertid at det ikke er fulldyrket jord som er mest utsatt for nedbygging, men skog og eng. Det er disse arealene som er de mest verdifulle for friluftsliv og for et variert kulturlandskap. Det blir også påpekt at skogsområdene fungerer som klimavernbelte i forhold til bakenforliggende jordbruksareal. På den annen side kan salg av arealer til utbyggingsformål være en viktig bi-inntektskilde for å kunne opprettholde den tradisjonelle landbruksdriften, bl.a. for å kunne foreta ønskede investeringer.

¹ Med ”PBL-regimet” mener vi institusjoner og aktører knyttet til arealplanlegging og forvaltning etter plan- og bygningsloven.

Om planprosessene

Det er kommunedelplan for Rygge nordvest som er hovedfokuset for vårt studium. Som grunnlag for planarbeidet utarbeidet Rygge kommune en utredning av kulturlandskapet ved Værne kloster (Rygge kommune 1996). Denne inneholder registreringer av kvaliteter, analyse av mulige trusler og skissering av aktuelle tiltak. Det er utbyggingspresset som ble ansett som den største trusselen mot kulturlandskapet, og det ble derfor anbefalt en restriktiv kommunedelplan mht. videre utbygging.

Kommunen kjørte en restriktiv linje helt fram til planprosessens slutfase. Bare fem nye boligtomter ble planlagt i området, på tross av at det ble fremmet mange utbyggingsønsker fra grunneiere. I perioden mellom 2. og 3. gangs offentlig ettersyn tok kommunestyret inn 47 nye boligtomter i plankartet. De fleste av disse planlagte boligtomtene er lokalisert på skogsmark med sterke kulturlandskaps- og friluftsinnteresser (LNF-områder), jfr. gjeldende arealdel fra 1991. Disse foreslåtte endringene medførte varsel om innsigelse fra både fylkeslandbruksstyret, fylkeskommunen (planavdelingen), fylkesmannens miljøvern avdeling og fylkeskonservator. I forhandlingene som fulgte reduserte kommunen antall boligtomter til 24, men innsigelsene ble likevel opprettholdt. Da videre mekling ikke ga resultater, ble planen sendt Miljøverndepartementet til endelig avklaring. Departementet godkjente planen 04.09.02. Bare tre av de 24 boligtomtene ble godkjent. Miljøverndepartementets formelle begrunnelse er at disse tomtene ligger minst eksponert i landskapet, og vil isolert sett ha liten negativ virkning på landskapet.

I kommunedelplanen blir det foreslått at de største gjenværende skogsområdene vernes gjennom reguleringsplan. For å få til en framtidig regulering er det nødvendig med et godt samarbeidsklima med de aktuelle grunneierne, og informanter pekte på at dette var noe av grunnen til at kommunen valgte å gi etter i forhold til flere av denne ene grunneierens utbyggingsønsker. Et annet tungt argument for kommunen er at salg av tomter vil gi større finansielle muligheter for grunneier til å skjøtte kulturlandskapet.

Av mange av våre informanter blir arealplanleggingen i Rygge betraktet som utbyggerstyrt. Det er de mange utbyggingsønskene som i stor grad legger premissene for planleggingen, og i mindre grad statlige føringer og administrative utredninger og råd.

Informanter ga uttrykk for at kommunen har en mer restriktiv dispensasjonsbehandling av enkeltsoknader i og i nærheten av kulturlandskapet i dag enn før, noe som bl.a. skyldes at gjeldende kommuneplan har gradert LNF-områdene mht. hvor restriktiv man bør være sett i lys av de ulike områdenes kvaliteter. Kommunen henstiller til grunneierne å fremme sine ønsker i forbindelse med oppstart av overordnet plan. Dette er i seg selv en positiv utvikling, i og med at dette kan føre til en mer helhetlig vurdering av kommunens arealer, samt bredere deltakelse og sterkere kontroll fra regionale myndigheter.

Trusler mot landskaps- og naturverdier

Det er som nevnt gradvis utbygging som utgjør den største trusselen mot kulturlandskapet. Også oppføring av tekniske anlegg som høyspennings- og lavspenningstraceer, telefonlinjer, jernbane og offentlig bebyggelse anses som en trussel. Den tradisjonelle landbruksdriften utgjør ikke lenger noen hovedtrussel, bl.a. pga. satsingen på flerbruk og biologisk mangfold innenfor næringen og fordi spesialiseringen har stagnert. Man ser imidlertid en økende tilbøyelighet til å ville selge arealer til utbyggingsformål blant bøndene i Rygge. Rygges sentrale beliggenhet gjør det relativt sett mer lønnsomt å selge arealer og finne seg et annet arbeid enn å drive tradisjonell gårdsdrift i forhold til mer rurale strøk. En slik situasjon, sammen med en utbyggerstyrt arealplanlegging, kan over tid lett føre til et fragmentert og nedbygd kulturlandskap.

Kommunedelplan for Rygge nordvest kan stå som et eksempel på en utbyggerstyrt arealplanlegging. De konfliktfylte boligområdene ble fremmet som et privat forslag. Behovet for utbyggingen ser ikke ut til å være begrunnet i forhold til kommunens boligpolitikk eller andre overordnede føringer og faglige vurderinger. Planforslaget viderefører langt på vei en utbygging som fragmenterer kulturlandskapet. Etter innsigelse fra fire regionale instanser vedtok imidlertid Miljøverndepartementet at bare tre av de 24 kontroversielle boligtomtene i området kunne godkjennes.

Konsekvenser for naturbasert næringsutøvelse

”PBL-regimet” har ikke hatt direkte konsekvenser for naturbaserte næringer i området, noe som bl.a. kommer av at Rygge kommune ikke har regulert områder til verneformål i vesentlig grad. Vi har derfor stilt spørsmålet om hvor vidt en utbyggerstyrt arealplanlegging har hatt konsekvenser. Det er knyttet både usikkerhet og uenighet til dette spørsmålet blant ulike landbruksaktører. Noen var av den formening at salg av arealer til utbygging kan være en viktig ekstra inntektskilde for å kunne opprettholde den tradisjonelle landbruksdriften, bl.a. for å kunne foreta nødvendige investeringer. Økt utbygging kan også styrke næringsgrunnlaget for andre naturbaserte næringer som for eksempel reiseliv. Andre mente at all nedbygging av landbruksjord er negativt for landbruksnæringen. Det ble også påpekt at et godt bevart kulturlandskap er viktig i forhold til markedsføringen av reiseliv, gårdsturisme og lignende.

Behov for et sterkere vern av kulturlandskapet?

De aller fleste av våre informanter, også lokalt, var mer eller mindre tvilende til om kommunen og ”PBL-regimet” er i stand til å ta tilstrekkelig hensyn til et kulturlandskap med et så sterkt utbyggingspress som eksisterer ved Værne kloster. Flere så svakheter ved PBL-systemet slik det praktiseres i Rygge, særlig at arealplanleggingen er for utbyggingsorientert. Dette på tross av at verneverdiene i området er godt dokumentert. Regionale aktører som fylkesmann, fylkeskommune og fylkeskonservator fungerer til en viss grad som garantister for kulturlandskapet, gjennom innsigelsesinstituttet. Det kan imidlertid tenkes at planregimet vil miste sin legitimitet og autonomi hvis dette blir regelen mer enn unntaket. Det er derfor naturlig å stille spørsmål om ikke staten heller burde overta forvaltningen av kulturlandskap av nasjonal betydning som er utsatt for sterkt utbyggingspress gjennom et vernevedtak enn gjennom aktiv bruk av innsigelsesinstituttet fra regionale myndigheter.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og problemstillinger

Formålet med dette notatet er å belyse i hvilken grad kommunal arealplanlegging og forvaltning etter plan- og bygningsloven (PBL) har konsekvenser for kulturlandskapet ved Værne kloster i Rygge kommune og for naturbaserte næringer i området. Vi vil også se hvordan kommunen evner å balansere mellom bruks- og vernehensyn. Med naturbaserte næringer menes landbruksnæringen, bl.a. hagebruk, jordbruk, husdyrbruk og skogbruk, og næringer som er basert på området ressursgrunnlag og bygningsmasse. Notatet er en empirisk delrapportering av et større forskningsprosjekt, finansiert av Norges forskningsråd, programmet ”Marked og samfunn”. Formålet med hovedprosjektet er å studere om planlegging og forvaltning i kystsonen og i de kystnære områder makter å ta tilstrekkelig hensyn til både naturbasert næringsutøvelse og ivaretagelse av naturverdier. Dette belyses ved å studere landskapsvernområder etter naturvernloven og planlagte områder etter PBL, samt forvaltning av naturområder gjennom privatrettslige avtaler.

Herregårdslandskapet ved Værne kloster er vurdert vernet etter både naturvernloven og kulturminneloven. Foreløpig har ikke dette skjedd, og området forvaltes primært av Rygge kommune gjennom PBL. Kulturlandskapet inngår i kommunens arealdel fra 1991, i hovedsak som LNF-område markert som prioriterte områder (hhv. skogbruk/friluftsliv og jordbruk/kulturlandskap). En slik underinndeling av LNF-områdene har imidlertid ingen rettsvirkning. Ved rullering av planen i 1995 ble området ved Værne kloster og tilstøtende områder tatt ut fordi man mente kulturlandskapet fordret et særskilt fokus. I stedet utarbeidet kommunen en kommunedelplan for området. Per dags dato er Rygge kommune i ferd med å slutføre ny arealdel for hele kommunen.

Caseområdet er blitt gjenstand for faglige utredninger som bl.a. inneholder registreringer av landskapsverdier og anbefalinger for planlegging og forvaltning. De to mest sentrale er Nordisk Ministerråds Miljørapport fra 1987 ”Natur- og kulturlandskap i arealplanleggingen” (se kapittel 2.2), hvor Rygge kommune var modellområde, og kommunens utredning av kulturlandskapet ved Værne Kloster fra 1996 (se kapittel 2.3). Området er for øvrig også beskrevet av fylkesmannen i Østfold (1993) ”Østfoldlandskap av regional betydning” og av Direktoratet for naturforvaltning (1994) ”Nasjonal registrering av verdifulle kulturlandskap”. Utredningene har noe forskjellig avgrensning av kulturlandskapet. I dette prosjektet har vi fokus på området som er vist i kommunens rapport fra 1996 (se figur 1). Vi vil imidlertid også rette et søkelys på planene om golf ved Evje, et område lenger sør i kommunen som er blitt vurdert som et herregårdslandskap av regional betydning. Årsaken til at vi har innlemmet denne golfsaken i vår undersøkelse er at den på en god måte belyser sentrale forhold knyttet til bruk og vern av bynære kultur- og jordbrukslandskaper.

1.2 Metodisk tilnærming

Til grunn for denne undersøkelsen ligger intervjuer og dokumentanalyse. Det ble gjennomført intervjuer med til sammen 13 personer (se vedlegg 1). Av disse var det fem administrativt ansatte og en politiker (ordfører) i Rygge kommune, tre gårdbrukere/grunneiere i området og to representanter fra fylkesmannens miljøvernavdeling. Vi intervjuet også en som driver et privat landskapsarkitektfirma, og som var sentral i kommunens utredning av kulturlandskapet. En informant hadde kjennskap til caseområdet både som tidligere miljøvernleder i Rygge og som arealforvalter hos fylkesmannens landbruksavdeling. Noen av de mest sentrale informantene i Rygge kommune ble intervjuet flere ganger, både direkte og over telefon.

Dokumentanalysen bygger hovedsakelig på dokumenter i kommunens arkiv, hovedsakelig knyttet til plan- og dispensasjonsbehandling rundt Værne kloster-området. Noen dokumenter er også innhentet fra Østfold fylkeskommune og fylkesmannens miljøvern-avdeling. Vi har også søkt på internett med enkelte treff på relevante artikler i lokal-avisene. For å få en oversikt over utviklingen i landbruket i Rygge kommune har vi benyttet oss av data fra Statens landbruksforvaltning.

Herregårdslandskapet ved Værne kloster i Rygge kommune ble valgt fordi området representerer et verdifullt kulturlandskap av nasjonal betydning som i hovedsak er regulert etter PBL. Caseområdet vil inngå i en komparativ undersøkelse med bl.a. Søndre Jeløy landskapsvernområde (Falleth 2002). Ved siden av at disse to områdene ligger i samme fylke (Østfold), innehar de mange av de samme natur- og landskapsmessige kvalitetene.

2 Planer og utredninger for kulturlandskapet

2.1 Kort om herregårdslandskapet Værne kloster

Området er et kulturlandskap av nasjonal betydning, og ble vurdert vernet som landskapsvernområde allerede i 1975. Området er karakterisert som et tradisjonspreget og variert herregårdslandskap med store jordbruksarealer og liten påvirkning av nyere bebyggelse og arealendringer. Herregårdene er en kulturhistorisk struktur som preger mye av Østfold-landskapet langs raet, men bare drøyt 20 eiendommer i fylket har en kulturhistorisk høy status. To av disse ligger i Rygge kommune: Værne kloster og Evje (Nordisk Ministerråd 1987). I følge våre informanter hos fylkesmannens miljøvern-avdeling i Østfold var det hovedsakelig to grunner til at området ikke ble vernet. For det første frarådet formannskapet i Rygge at området skulle vernes etter naturvernloven. Det var imidlertid uenigheter om dette innad i kommunen. Mens generalplanutvalget anbefalte vern, var bygningsrådet i mot. For det andre mente man at plan- og bygningsloven (daværende bygningslov) inneholdt tilstrekkelig med virkemidler når det gjaldt å styre utbyggingen, og at kommunen og de enkelte grunneierne selv var i stand til å forvalte området på en bærekraftig måte.

Området er et produktivt og åpent landbrukslandskap på sørsiden av raet, som på grunn av gunstig klima og godt jordsmonn gir meget gode vilkår for landbruksproduksjon. Området hører til Norges beste jordbruksland (Nordisk Ministerråd 1987). I følge en utredning av Rygge kommune (1996) er landskapet preget av at grunneierne i stor grad har maktet å ta vare på den karakteristiske herregårdsbebyggelsen, randvegetasjonen, innslagene av store og gamle edelløvtrær, fornminner og gamle steingjerder i eiendoms- og/eller teiggrensene. Landskapets varierte karakter blir også forklart med en jevn fordeling mellom små og store bruk. I tillegg har driftsformene mye å si for hvordan kulturlandskapet ser ut. Sammenlignet med områdene lenger øst i kommunen, er Værne Kloster og omkringliggende områder preget av forholdsvis mye grønnsaksproduksjon og husdyr. I følge utredningen fra Rygge kommune gir slike driftsformer høyere biologisk mangfold og opplevelsesverdi sammenlignet med landbruksområdene i øst hvor det i større grad bare dyrkes korn og poteter. Generelt er korndyrking dominerende i Østfolds jordbruk.

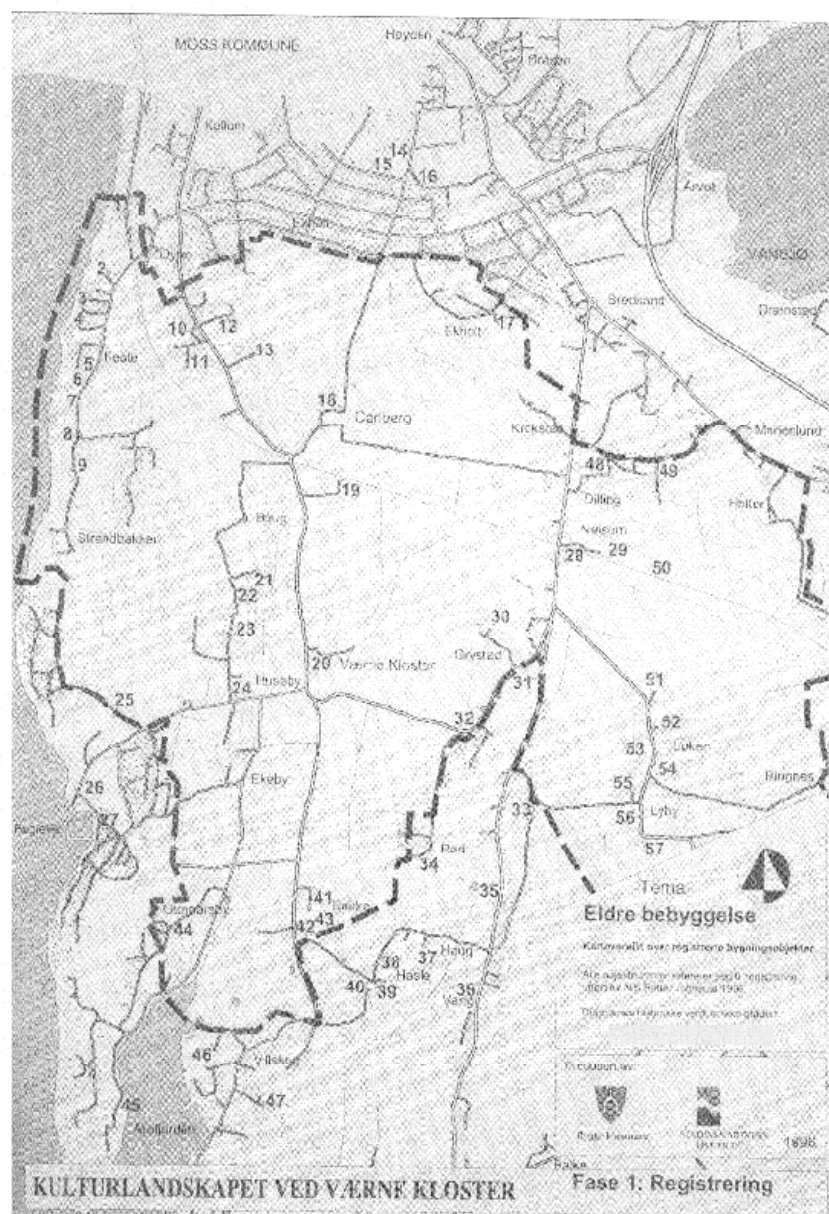
Innenfor caseområdet ligger det 34 gårdsbruk som til sammen utgjorde 25 driftsenheter med jordbruksproduksjon i 1995. Til sammen 15 brukere drev som heltidsbønder på egen og/eller leid jord (Rygge kommune 1996). De to største eiendommene er Carlberg og Værne Kloster på hhv. 930 og 1030 dekar. Gjennomsnittlig bruksstørrelse for hele kommunen er mellom 150 og 200 dekar, hvor mesteparten av jordbruksarealet ligger langs de slake skråningene og slettene utenfor Ra-ryggen (Nordisk Ministerråd 1987). På eiendommen Værne Kloster er det de siste årene startet med storfe (kjøttfe). Omtrent

halvparten av jordbruksarealet var korn i 1995, mens 30 % var poteter og 14 % var grønnsaker. Ellers benyttes noe areal til bærproduksjon, eng og gressplen til salg (Rygge kommune 1996). For Rygge kommune generelt utgjorde kornarealene ca. 75 % av det samlede dyrkingsareal i 1979 (Nordisk Ministerråd 1987).

Det ligger fem hovedområder med skog innenfor caseområdet, som til sammen utgjør ca. 1600 dekar. Selv om disse skogsområdene er relativt beskjedne, er de, utover å være en økonomisk ressurs, viktige rekreasjonsområder og leveområder for planter og dyr. I rapporten fra Nordisk Ministerråd blir det slått fast at skogarealene i disse områdene (Carlberg- og Husebyskogen) har særlig stor betydning for friluftslivet, bl.a. fordi en her har direkte forbindelse med tettbebyggelsen i nord. Også skogområdene lenger sør, ved Evje, har stor verdi for friluftslivet. Man mener også at skogen, sammen med ra-ryggen, har en positiv klimatisk effekt på landskapet bakenfor. Den gjenværende skogen langs raet ”er uten tvil den mest truede og sårbare del av naturstrukturen i Rygge” (ibid:131). Innenfor caseområdet er et skogsområde på 61 dekar, Bogslunden, vernet som edel-løvskogreservat etter naturvernloven. Et mindre skogsområde, Telemarkslunden, er fredet som naturminne, og deler av Gunnarsbybekken ble fredet gjennom en frivillig avtale mellom grunneier og fylkesmannen i 1995.

På grunn av den sentrale og attraktive beliggenheten har området lenge vært utsatt for et stort utbyggingspress, noe som bare har tiltatt i styrke de siste årene. Det prioriterte kulturlandskapet ligger nordvest i kommunen, nær grensen til Moss kommune (se figur 1). Boligområdene på nordsiden er en del av forstadsbebyggelsen til Moss by (Ekholtområdet). Innenfor selve kulturlandskapet finnes det en del spredt bebyggelse langs veiene, samt en del satelittutbygginger. Ellers er det noe bebyggelse knyttet til landbruket. Caseområdets vestside, langs kysten, er preget av en relativt stor tetthet av boliger og fritidsbebyggelse. Det er særlig forskyvningen av tettstedsranden i nord, spredt etablering av enkeltbygg og utbygging av ”boligsatelitter” som er vurdert som hovedutfordringen, både i forhold til høyproduktive landbruksområder, nærfriluftslivsområder og kulturlandskap.

Figur 2.1 *Herregårdslandskapet i vestre Rygge. Kilde: Rygge kommune 1996: Kulturlandskapet ved Værne Kloster.*



2.2 Rygge som modellkommune i Nordisk Ministerråds Miljørapport fra 1987

Prosjektet ble kalt "Natur- og kulturlandskap i arealplanleggingen", og søkelyset ble rettet mot utvalgte kulturlandskap i de nordiske land. Utover å registrere natur- og landskapselementer kom prosjektgruppen med vurderinger og anbefalinger for planlegging og forvaltning. Prosjektet har bakgrunn i søknad til Nordisk Ministerråd og startet opp i

1983. Det var Magne Bruun ved Norges Landbrukshøgskole som gjennomførte det praktiske arbeidet med koordinering av innsatsen fra de ulike land, samt de norske bidragene til prosjektet. Prosjektgruppen besto av en representant fra hvert av de fem landene, med fylkesmannen i Østfold som sekretariat. Rygge kommune ble valgt som modellområde i prosjektet når det gjaldt utviklingen av de praktiske anbefalingene i arealplanleggingen og i landbrukets arealforvaltning. I den forbindelse ble det oppnevnt en rådgivende gruppe med representanter fra Rygge kommune og fylkesmannen i Østfold.

Arbeidet resulterte i tre rapporter: regioninndeling av landskap, forvaltning av ressurser og verdier, og virkemidler. Den første foretar en regioninndeling av landskap etter visse kriterier, bl.a. representativitet i forhold til mangfold, sjeldenhet, egenverdi og urørthet. Målet var å finne en modell for å dele kulturlandskapet inn i regioner, og at det på den måten kan nyttes i begrunnelse for vernetiltak. Den andre og den tredje rapporten viser hvordan modellen er blitt benyttet i Rygge kommune, samt hvordan kommunen er blitt benyttet som referanseområde for utredningen av aktuelle virkemidler i arealplanlegging og -forvaltning.

I Rygge ble det utført en samlet vurdering av naturforhold, kulturhistorie, landskap, jordbruk, skogbruk og rekreasjon. Dette ble sett sammen med en tilsvarende vurdering av samlet kostnad ved utbygging (veg, vann, avløp, service og transport). Ved å se disse i sammenheng differensierte man hele kommunens arealer opp i fem hovedkategorier:

1. Arealer som i sin helhet kan disponeres til utbygging
2. Arealer der det bør være mulig med utbygging, knyttet til eksisterende bebyggelse
3. Arealer der utbygging bør begrenses til eksisterende forhold og harmoniseres med områdets egenart
4. Arealer lik nr. 3, men der områdene også har særlig høye utbyggingskostnader
5. Arealer av særlig høy kvalitet

Herregårdslandskapene ved Værne kloster og Evje ble i rapporten vurdert som arealer av særlig høy kvalitet (kategori 5). I rapporten anbefalte man at alle kommunene i de nordiske land utarbeidet en oversikt av lignende type som i Rygge, som et bidrag til den framtidige kommuneplanleggingen. Som konklusjon ble det slått fast at prinsippet om konsekvensvurderinger av planer står svakt i lovverkene i alle de nordiske land, og at denne bør styrkes. Manglende kompetanse og arbeidskapasitet i de nordiske kommunene ble også påpekt som en svakhet, og i rapporten ble det anbefalt en styrking av den kommunale miljøforvaltning. Til slutt anbefalte man en sammenkopling av ulike miljøvern hensyn i landbruket og hensiktsmessige virkemidler.

2.3 Rapporten ”Kulturlandskapet ved Værne Kloster” fra 1996

Det var politikere i Rygge kommune som tok initiativet til denne utredningen. Man har lenge vært klar over at området har store verneverdier, noe som sist ble slått fast av Direktoratet for naturforvaltning sin nasjonale registrering av verdifulle kulturlandskap fra 1994. Her ble området utpekt som et kulturlandskap av nasjonal betydning. Dette utløste et behov for å foreta en ny helhetlig analyse av området, samt skissere ulike tiltak for å bevare og videreutvikle området. I kommunens rapport skulle man bl.a. vurdere hvor vidt hele eller deler av området burde vernes etter naturvernloven. Målet var at

utredningen skulle utløse konkrete tiltak og være et beslutningsunderlag for senere planarbeid.

Det ble opprettet en arbeidsgruppe med representanter fra Rygge kommune, Østfold fylkeskommune og fylkesmannen i Østfold. Kommunen var representert med kommuneplanlegger, arealplanlegger, miljøvernrådgiver, kultursjef, jordbrukssjef og skogbrukssjef. Kommunen engasjerte firmaet Landskapsarkitekt MNLA Per Andre Hansen som konsulent, som har hatt mye av ansvaret for innholdet i rapporten. Ellers har man engasjert en rekke arkitekter for registreringsbidrag innenfor en rekke temaer. Arbeidsgruppen holdt flere orienteringsmøter for grunneiere og organisasjoner som har interesser i området. Prosjektet ble finansiert som et spleiselag mellom Rygge kommune, fylkeskommunen, fylkesmannen og NSB Bane, Region Øst.

Utredningen består av tre hovedkapitler. Det første kapitlet skisserer resultatene av registreringsarbeidet, bestående av følgende tema: Historiske spor, utviklingen i bosettingsmønsteret, driftsformer i landbruket, biologisk mangfold, landskapsanalyse, friluftsliv og tekniske inngrep som høyspenningslinjer og lignende. Det andre hovedkapitlet gir en analyse over områdets særpreg og verneverdier, samt eksisterende og potensielle trusler mot disse. Konklusjonen er at den største trusselen mot natur- og landskapsverdiene er utbyggingspresset med tilhørende infrastruktur og trafikk. Det tredje og siste kapitlet skisserer aktuelle tiltak. I den forbindelse foreslås det å gjøre landskapet til et modellområde for hvordan kulturlandskap kan forvaltes og videreutvikles i et helhetlig perspektiv under kommunal myndighet, men der både grunneiere og en rekke ansvarlige offentlige organer deltar.

2.4 Kommuneplanens arealdel 1991-2002

Denne planen var den første, og foreløpig den eneste, helhetlige kommuneplanen for Rygge etter plan- og bygningsloven av 1986. Før denne har kommunen en generalplan fra 1982. Den nye plan- og bygningsloven fra 1986 inneholdt noen overgangsbestemmelser, bl.a. § 117 om midlertidig plankrav: "For inntil 3 år fra lovens ikrafttreden kan kommunestyret vedta at arbeid eller tiltak...ikke kan settes i verk uten etter samtykke fra bygningsrådet før området inngår i arealdelen av kommuneplanen eller reguleringsplan". Plankravet kunne forlenges med inntil 2 år. Kommunestyret i Rygge fattet et slikt vedtak, og kommunen fikk dermed frist til 17.07.91 med å utarbeide kommuneplan. Kommunens visjon for kommuneplanarbeidet og senere rullering var:

Rygge skal være en selvstendig, landlig kommune i vekst og utvikling, bygget på medansvar og med livskvalitet for alle.

I 1988 trakk formannskapet opp retningslinjene for kommuneplanarbeidet, og det ble lagt vekt på at alle berørte og interesserte skulle delta. Det ble bl.a. holdt flere folkemøter innenfor ulike temaområder. Kommunen hadde "åpen telefon" i fire dager i juni 1989 der innbyggerne kunne komme med ideer og innspill. Den offisielle starten på kommuneplanarbeidet var et åpent møte 23. august 1989. Senere samme høst ble det orientert om planarbeid og grunnlagsmateriale ble stilt ut i rådhuset. I løpet av våren 1990 arrangerte kommunen tre folkemøter. I juni 1990 ble det utarbeidet et høringskart til arealdelen, og i løpet av september ble det arrangert tre åpne møter med fokus på forskjellige områder av kommunen. Før kommunestyret fattet vedtak, ble planen også behandlet i en rekke politiske komiteer og utvalg i kommunen.

Både fylkesmannens miljøvernavdeling, vegsjefen og forsvaret hadde innsigelse til kommuneplanen. Miljøvernavdelingens innsigelse gikk på en planlagte utvidelse av et

eksisterende boligområde i den østre delen av kulturlandskapet (Smedhusåsen). Kommunen valgte langt på vei å ta hensyn til innsigelsene, og planen ble gjort rettskraftig med kommunestyrets vedtak 05.12.91. Eksisterende boligområde ved Smedhusåsen ble likevel planlagt utvidet, dog ikke i det omfang som kommunestyret opprinnelig ønsket. I kommuneplanen ble det også lagt ut noen nye boligområder sør og vest for Husebyskogen. I tekstdelen slo kommunestyret fast at kommunen fortrinnsvis ønsker å legge boligbyggingen til nye utbyggingsområder.

I arealdelen har kommunen differensiert arealkategorien landbruks-, natur- og friluftsområdene (LNF-områdene) i til sammen fire forskjellige kategorier.

- LNF-områder (dvs. områder hvor en ikke har foretatt noen spesielle prioriteringer)
- Skogbruksområder med sterke flerbruksinteresser (Skogbruk/Friluftsliv)
- Jordbruksinteresser med sterke flerbruksinteresser (Jordbruk/Kulturlandskap)
- Landbruksområder med klimainteresser (Jordbruk/Klima)

Herregårdslandskapene rundt Værne kloster og Evje er lagt ut som jordbruk/kulturlandskap, og skogområdene er lagt ut som skogbruk/friluftsliv. I kommuneplanens tekstdel blir det foreslått ikke å gjøre inngrep i skogsområdene som har sterke friluftsinnteresser. Når det gjelder jordbruksområdene med sterke kulturlandskapsinteresser, blir det slått fast at det ikke er ønskelig med vesentlige endringer i arealbruk. Det ble også foreslått å vurdere utarbeidelse av skjøtselsplaner for disse områdene. For de resterende LNF-områdene er det ikke tillatt med spredt utbygging, men nye kårboliger kan tillates når det har direkte tilknytning til landbruket.

2.5 ”Kommuneplanens boligdel” 1995 – 2006

Ved rullering av kommuneplan 1991–2002 bestemte kommunestyret i møte 09.06.94 at planen skulle begrenses til kun å gjelde nye boligområder, samt virkeområdet for Rikspolitiske retningslinjer (RPR) for Oslofjorden. Det ble også bestemt at tre større områder skulle bli tatt ut av planen, fordi kommunen mente det her burde utarbeides egne planer pga. særskilte planbehov. Ett av disse områdene var herregårdslandskapet Verne kloster, Carlberg, Huseby og Årefjorden (se figur 1). Kommuneplanutvalget anbefalte at det burde gjennomføres en særskilt kartlegging og beskrivelse av verneinteressene i dette området, samt at det burde foretas en vurdering av behovet for vern etter naturvernloven av hele eller deler av området. Det var dette vedtaket som dannet utgangspunktet for utredningen av verneinteressene i kulturlandskapet ved Værne kloster (se kap. 3.2). Kommunen ønsket en slik utredning før man kunne ta endelig stilling til de utbyggingsønskene som eksisterer i dette området.

Igangsettingen av rulleringen ble annonsert i distriktets aviser 15.08.94. I februar 1995 arrangerte kommunen åpent hus der alle hadde anledning til å drøfte planspørsmål med kommunens planleggere og med medlemmene i planutvalget. Planutvalget (kommuneplanutvalget) hadde seks medlemmer, nedsatt av kommunestyret, og fikk det løpende politiske ansvaret for planarbeidet. Foruten det ene folkemøtet i starten av planprosessen, var medvirkningen i denne planrunden begrenset til høring og offentlig ettersyn. Under høringen kom det inn 50 uttalelser og i forbindelse med offentlig ettersyn kom det inn 26 uttalelser.

Arbeidet med boligdelen viser en klassisk konflikt om valg av utbyggingsmønstre. I dette planarbeidet gikk skillet mellom flertallet av politikerne som ønsket spredt og variert

utbygging som kan bidra til gode og trygge boligstrøk, og administrasjonen og regionale myndigheter som ønsker mer konsentrert utbygging i tilknytning til eksisterende boliger og infrastruktur for å ta mest mulig hensyn til dyrket mark, kulturlandskap og RPR for samordnet areal- og transportplanlegging. I det første planutkastet var det foreslått flere mindre boligområder spredt rundt i kommunen, men etter forhandlinger ble de fleste mindre foreslåtte boligområdene lengst fra "sentrum" tatt ut av planen.² To av disse er imidlertid beholdt, bl.a. for å tilfredsstillе kommunens visjon og overordnede mål om et variert botilbud.

På tross av denne endringen, reiste likevel fylkeslandbruksstyret innsigelse mot to planlagte boligområder i planforslaget. Det ene var Kallumjordet, som er et lite jordbruksområde som ligger inneklemt mellom boligområdene i nord, ved grensen til Moss kommune, altså utenfor caseområdet. Det andre området var Fuglevik, som ligger i caseområdets vestre del (se figur 1). Planen ble vedtatt av Rygge kommunestyre 31.08.95.

2.6 Kommunedelplan for Rygge nordvest – "fra bevaringsplan til utbyggingsplan"

2.6.1 Bakgrunn og formål

At det skulle utføres et eget planarbeid for Rygge nordvest ble bestemt i forbindelse med oppstarten av kommuneplanens boligdel i 1995. Den gang bestemte kommunen seg for ikke å ta med kulturlandskapet ved Værne kloster og omkringliggende områder i planleggingen. Begrunnelsen for det var at politikerne mente at dette kulturlandskapet krevde et eget fokus på grunn av de store verneverdiene og det store utbyggingspresset. Det ble bl.a. lagt vekt på at det var nødvendig med en egen utredning for å kunne ha et tilfredsstillende kunnskapsgrunnlag, noe som resulterte i utredningen av kulturlandskapet ved Værne kloster (Rygge kommune 1996). En grundig dokumentasjon av verneverdiene ble av kommunen ansett som viktig for å kunne finne en rimelig balanse mellom vern og utbygging. I forslag til kommunedelplanen blir det henvist til utredningen på denne måten:

Konklusjon fra utredningen "Værne kloster landskapet": Byggepresset må møtes med en restriktiv kommune(del)plan og tilsvarende håndtering av enkeltbyggesaker.

Planområdet utgjør i hovedsak de samme områdene som ble gjenstand for utredning i 1996, men de større boligfeltene som grenser mot Moss kommune i nord og i vest er i tillegg inkludert i planen. En viktig grunn til det var å ta med planene om dobbeltsporet jernbane og havnevei.

Ved siden av utredningen av kulturlandskapet Værne kloster fra 1996, ble det også påpekt at planarbeidet skulle bygge på prinsippene i Transportplanen for Mossregionen, som bl.a. påpeker at ny bebyggelse skal lokaliseres i nærheten av eksisterende infrastruktur. I den forbindelse ble det slått fast at ingen nye boligområder skal etableres utenfor de allerede eksisterende tettstedene Dyre-Ekholt, Halmstad og Larkollen.

² I Rygge er det imidlertid ikke et definert sentrumsområde. Det er Moss by som har byfunksjonen for Rygge kommunes innbyggere.

Formålet med planarbeidet var å avklare overordnede målsettinger for området, innarbeide kommunikasjonsløsninger for jernbane, innfartsvei Årvoll-Moss, gang- og sykkelveier og veiløsning for Fuglevik-området, samt komme med avklaringer til følgende temaområder/arealkategorier:

- Byggeområder (herunder vurdere behovet for markagrense)
- LNF-områder
- Områder som skal båndlegges (friområder, naturreservater)
- Viktige ledd i kommunikasjonssystemet
- Vurdere behov for en grøntstrukturplan

Kommunen la vekt på at tettstedsveksten i Moss og nordre Rygge hadde nådd et punkt der man ønsket å gjøre en helhetsvurdering – en vurdering som skulle legges til grunn for langsiktig handling. Et viktig element i dette var å vurdere behovet for en ”markagrense”. Bakgrunnen er at dagens tettstedsgrense i nord allerede ligger ”svært tett opp til et kulturlandskap med betydelige kvaliteter” (ibid.). Presset på videre forskyving av tettstedsranden blir vurdert som stor, bl.a. på grunn av nærheten til infrastruktur og kommunikasjoner mot Osloregionen og attraktiv lokalisering i forhold til klima, landskap og nærhet til sjøen. På den annen side så kommunen også problemer med at en for rigid tettstedsgrense kan føre til at det i stedet blir opprettet flere boliggrupper inne i kulturlandskapet. I planutkastet legges det vekt på at overgangssonen mellom tettsted og kulturlandskap både må ha en indre og ytre byggegrense, dvs. at et sterkt vern også anses som nødvendig innenfor selve ”LNF-sonen”. I den forbindelse ble nødvendigheten av et absolutt forbud mot spredt bebyggelse påpekt i planutkastet. Arbeidet med å fastsette en markagrense ble imidlertid utsatt til arbeidet med rullering av kommuneplanens arealdel, som ble igangsatt høsten 2001.

Innenfor LNF-områdene ble det formulert målsettinger om et levedyktig jordbruk og en landskapskjøtsel som verner og videreutvikler kulturlandskapet. Når det gjelder mulighetene for formelt vern av hele eller deler av området, ble det i utkast til kommunedelplan slått fast at det ”i dag ikke er aktuelt pga. statlige myndigheters holdning til opprettelse av nye landskapsvernområder”. I klartekst betyr det at fylkesmannen i Østfold har signalisert at de ikke mener å ha kapasitet til å ta på seg forvaltningsansvar for flere landskapsvernområder.

2.6.2 Planprosess og endringer av planinnholdet i slutfasen

I denne gjennomgangen konsentrerer vi oss mest om planarbeidets siste fase fordi de viktigste endringene mht. utbyggingsområder ble foretatt i denne fasen av planleggingen. Særlig gjelder det i perioden mellom 2. og 3. gangs offentlige ettersyn.

Planprosessens siste fase fram til høring og offentlig ettersyn

Arbeidet med kommunedelplanen ble vedtatt igangsatt av kommunestyret 17.10.96, og var ment som første etappe i en fullstendig rullering av kommuneplanens arealdel. Det ble opprettet en tverretattlig arbeidsgruppe med representanter fra kommunens administrasjon, Statens vegvesen og Jernbaneverket. Formannskapet har fungert som politisk styringsgruppe. Representanter fra fylkesmann og fylkeskommune har fungert som ”referansemiljø”.

Under planarbeidet vurderte kommunen en rekke utbyggingsønsker i form av mindre og større boligområder spredt i og i nærheten av kulturlandskapet. I følge administrasjonen i

Rygge kommune dreide det seg om nærmere 50 boligtomter, de aller fleste fremmet av grunneieren på Carlberg gård. Også åtte andre grunneiere kom med ønsker om utbygging etter at kommunen ba grunneiere melde sin interesse i forbindelse med planarbeidet. Til sammen 323,5 dekar ble det søkt om å få bygge ut. De fleste av de ønskede boligtomtene ble i første omgang ikke tatt inn i planen som byggeområder, bl.a. på grunnlag av at både lokale, regionale og statlige føringer tilsa en restriktiv linje mht. nye utbyggingsområder i og i nærheten av herregårdslandskapet. Avslagene ble bl.a. begrunnet i kommunens utredning om kulturlandskapet fra 1996. Av lokale føringer ble kommunens plan for idrett og friluftsliv, og transportplanen for Mosseregionen brukt som argument for å avslå grunneiernes ønske om utbygging.

For å sikre skogområdene Dyreskogen, Carlbergskogen og Husebyskogen ytterligere vern mot utbygging enn det LNF-kategorien kan gi, bestemte kommunen at disse skal vernes gjennom reguleringsplan. Disse områdene er derfor vist som områder som skal reguleres til spesialområde (hhv. klimaskog/friluftsområde og verneskog/klimaskog). Dette ble først foreslått av fylkeslandbruksstyret, hvor de varslet innsigelse dersom dette ikke ble tatt til følge. Et annet større område på østsiden av skogområdene, fra Carlberg ned til Årefjorden, er i planen foreslått som "LNF - viktig kulturlandskapsområde".

Det første høringsutkastet ble oversendt aktuelle aktører i desember 1998, sammen med forslag til langsiktig tettstedsgrense i nord. Planutkastet innebar i alt 26 nye dekar til boligformål, noe kommunen anså som relativt beskjedent sett ut fra det store boligbehovet i kommunen og alle de private utbyggingsønskene som forelå. Et par av de foreslåtte boligområdene ligger i nærheten av Baug (se figur 1), til sammen 10 dekar, hvor av det ene ville utgjøre en utvidelse av eksisterende boligfelt inn i Husebyskogen.

Planprosessen fra 1. gangs til 2. gangs offentlig ettersyn

Rygge kommune fikk fra regionale myndigheter skryt for "et meget solid planarbeid med god forankring i lokale, så vel som regionale og nasjonale føringer" og at planen er "et godt utgangspunkt og styringsverktøy for å "verne" om herregårdslandskapet" (fylkeslandbruksstyret 1999). Fylkeskommunen uttrykte også generell enighet om planutkastet, og støttet i hovedsak de vurderinger og konklusjoner som ble gjort med hensyn til behandlingen av innkomne innspill til nye byggeområder. Det samme gjorde fylkesmannens miljøvernavdeling, selv om de anbefalte at de planlagte boligtomtene ved Baugsåsen ble tatt ut av planen. Det ble imidlertid ikke varslet innsigelse mot dette planlagte byggeområdet. Fylkeslandbruksstyret varslet denne gangen innsigelse hvis ikke planen presiserte at jordloven og skogloven skal gjelde foran PBL innenfor de planlagte spesialområdene. Fylkeskonservator og Jernbaneverket varslet innsigelse når det gjaldt forslag til ny jernbanetrase. Ellers mente flere instanser at forslaget til tettstedsgrense burde strammes inn. Utover de offentlige instansene, var det fem organisasjoner og 15 privatpersoner som kom med uttalelse til planen.

Etter å ha bearbeidet innkomne merknader la Rygge formannskap ut kommunedelplanen til 2. gangs offentlig ettersyn 20.12.99. I dette planforslaget var varslene om innsigelse langt på vei tatt til følge. Ellers var det få vesentlige endringer som ble gjort fra 1. gangs til 2. gangs offentlig ettersyn. En av de viktigste endringene var at forslaget til markagrense ble tatt ut av planen. Videre ble to planlagte byggeområder redusert i forhold til forrige planforslag, samt at noen mindre planlagte byggeområder ble omgjort til LNF-områder hvor man tillot ny spredt bebyggelse. I tillegg signaliserte formannskapet at det ikke var realistisk at byggingen av de planlagte boligene ville bli igangsatt de nærmeste årene på grunn av kommunens anstrengte økonomi, press på kommunens tjenestetilbud, usikkerhet rundt framtidige flystøysoner og arealknappheten i kommunen. Fylkeskonser

vatoren fastholdt sitt varsel om innsigelse når det gjaldt planlagt trase for nytt jernbanespor ettersom nødvendige arkeologiske undersøkelser ikke var gjennomført.

Proessen før og etter 3. gangs offentlig ettersyn: mer utbygging, med varsel om innsigelse fra fire etater som resultat

Det var i perioden mellom 2. gangs offentlig ettersyn og 3. gangs offentlig ettersyn de virkelige store endringene i planforslaget ble gjort, etter at politikere for alvor kom på banen. Endringene gikk primært på utleggelsen av flere nye arealer til boligformål: dvs. fra fem til 47 planlagte boligtomter fordelt på fire områder i utkanten av Husebyskogen³ (fylkesmannens miljøvernavdeling 2000). Det betyr at kommunen i denne fasen tok hensyn til flere av de utbyggingsønskene som ble fremmet i planarbeidets første fase, etter at en grunneier lanserte en ny og bearbeidet plan: forslag til helhetsplan for "Strandbakskogen" (Jansen Arkitekter AS 16.02.00). De fleste av disse 47 nye områdene ligger på skogsmark med flerbruksfunksjoner (LNF-områder), bl.a. med sterke friluftsinnteresser, jfr. kommuneplanens arealdel fra 1991.

Disse foreslåtte endringene medførte varsel om innsigelse fra både fylkeslandbruksstyret, fylkeskommunen (planavdelingen), fylkesmannens miljøvernavdeling og fylkeskonservator. Alle innsigelsene gikk på ønsket om å bevare kulturlandskapet i dette området, men med ulike nyanser i vektleggingen. Fylkeslandbruksstyret (2000) begrunnet den varslede innsigelsen mot de planlagte boligområdene på denne måten:

Planforslaget har nå fått en helt "ny vending" siden forrige offentlige ettersyn, særlig pga. de nye boligarealene som foreslås lagt ut, men dels også på bakgrunn av de øvrige endringene som er nevnt. Det er derfor sterkt beklagelig at endringene ikke er nærmere belyst i kommunens saksutredning... Planforslaget imøtekommer ikke lenger de føringer for planarbeidet som ligger inne i Rygges gjeldende kommuneplan 1995 – 2006, arealdelen eller kommunens egen fagrappport fra 1996: "Kulturlandskapet ved Værne Kloster", som er et viktig grunnlagsdokument for planinnholdet.

Dette medfører ytterligere fragmentering av området, og kan gi presedens for ytterligere utbyggingspress. På de 25 år som nå er gått siden man for første gang begynte å diskutere problemstillingene rundt utbyggingspress og vernebehov i "Værne kloster-området" og fram til i dag, synes det fortsatt ikke å være reell vilje til å ivareta kvalitetene i området. Dvs. å se helhetlig på utfordringene og konsekvensene over tid, og sørge for nødvendige virkemidler/planverktøy for ivaretagelse av nasjonale, regionale og lokale verneverdier.

Hovedbegrunnelsen til den varslede innsigelsen fra fylkesmannens miljøvernavdeling gikk primært på "mangel på en overordnet avklaring via en arealdel til kommuneplanen av nyere dato". Det vises til at gjeldende kommuneplan er så gammel at den ikke har innarbeidet nye føringer for en nasjonal arealpolitikk. Også fylkesmannens miljøvernavdeling (2000) beklager den nye vendingen som planarbeidet fikk i denne fasen, og ga uttrykk for at man har gått fra "bevaringsplan til utbyggingsplan":

Miljøvernavdelingen har tidligere oppfattet det slik at kommunens motiv med denne kommunedelplanen har vært å sikre natur- og landskapskvalitetene i Rygge nordvest... Dette er frafalt underveis, hvilket vi sterkt beklager. Vi mener nå at planen via den politiske behandlingen mer gir

³ Dette er Fuglevik nord/Strandbakken, Baugsåsen, Lillebaug og Oakhill.

inntrykk av en målsetting om å tilrettelegge for en videre utbygging av området.

De utbyggingsområdene man nå bes om å ta stilling til ligger i et kulturlandskap rangert med nasjonal og regional verneverdi. Det anses som høyst uforsvarlig og uakseptabelt å legge til rette for en bit-for-bit fragmentering av dette landskapet.

Fylkeskonservatoren, som også ga varsel om innsigelse, peker avslutningsvis i sitt brev på at det nå kan være aktuelt å vurdere kulturlandskapet som objekt for kulturmiljøfredning etter kulturminnelovens § 20. Dette fordi området er et kulturlandskap av nasjonal interesse og har et bredt spekter av verdifulle kulturminner. Området har dessuten ”betydelig potensiale for nyregistreringer av automatisk fredete kulturminner”. Fylkeskonservator påpeker dessuten at veitilførselsnettets inn til området ikke er tilfredsstillende og at nye boligområder vil måtte medføre opprustning av veinettet. Fylkeskommunens planavdeling påpeker ”at de fire nye foreslåtte byggeområder strider i mot de analyser og forarbeider som ble lagt til grunn for forrige kommunedelplanforslag” og at det særpregede kulturlandskapet ikke ”på lang sikt vil tåle en utbygging som her er foreslått”.

En rekke lokale aktører uten innsigelseskompetanse protesterte også mot endringene i kommunedelplanen. Det gjelder bl.a. Moss og Omegn Tenkepark, Rygge grunneierlag og enkeltpersoner i kommunen. Totalt seks organisasjoner og 22 enkeltpersoner responderte på planforslaget. I en av lokalavisenes omtale av kommunestyrets behandling ble motstanden mot utbyggingen spissformulert slik: ”De eneste som har sagt at de ikke har noe i mot planene, er Rygge elverk og Statens Vegvesen” (Moss Avis 12.11.00).

Bare ett av de fire foreslåtte byggeområdene som det ble varslet innsigelse mot valgte Rygge kommunestyre å ta ut av kommunedelplanen i sin helhet, og det var Lillebaug syd og nord, hovedsakelig på grunn av hensynet til fortidsminnene i området. Ved Oakhill gikk kommunestyret inn for at tre tomter i forlengelse av eksisterende boligområde kan bygges ut, mens resten tas ut av planen. Ved Baugsåsen ble det vedtatt at de nedre delene fremdeles bør bygges ut, og det samme med 16 tomter på Strandbakken. Til sammen betyr det at kommunestyret gikk for 24 av de i alt 47 opprinnelige omstridte boligtomtene fra 3. gangs høring. Det var de mest omstridte boligtomtene kommunestyret valgte å ta ut av planen for å komme regionale myndigheter i møte. I følge Moss avis 21.09.00 angret dessuten flere politikere på at de var med på å legge ut så mange boliger i planen. Det var uenighet i kommunestyret om de fleste av de fire områdene, noe voteringene i formannskapet og kommunestyret viste. Mens representantene fra Framskrittspartiet ville tillate de fleste av de omsøkte tomtene, var de andre partiene noe mer restriktive. Arbeiderpartiets og Høyres representanter delte seg på flere av punktene i avstemningen (Moss Avis 01.02.01).

Den påfølgende meklingen hos fylkesmannen i mai 2001 medførte ingen endringer når det gjaldt de 24 planlagte boligtomtene. Både kommunen og aktørene som fremmet innsigelse sto på sitt. Etter felles befaring av området og påfølgende meklingsmøte med Fylkesmannen ønsket ikke kommunen å redusere antall boliger mer enn de allerede hadde gjort, mens samtlige innsigelsesinstanser opprettholdt innsigelsen. Kommunedelplanen ble derfor sendt Miljøverndepartementet til avgjørelse. Departementet godkjente planen 04.09.02 med vesentlige endringer. Resultatet ble at tre tomter på Oakhill ble godkjent. I sin behandling har Miljøverndepartementet lagt vekt på kommunens kompetanse til å vedta arealplaner som ivaretar lokale interesser og tilpasser de nasjonale målene til lokale forhold, og har derfor et stykke på vei imøtekommet kommunestyrets intensjoner med den foreslåtte boligbyggingen. Departementet er også av den formening at disse tomtene

ligger minst eksponert i landskapet og arealbeslaget vil være begrenset. De øvrige foreslåtte tomtene på Baugsåsen og Fuglevik Nord/Strandbakken ble ikke godkjent, fordi departementet mener at dette vil representere en videreføring av et fragmentert utbyggingsmønster (brev fra Miljøverndepartementet 04.09.02).

2.6.3 Hva skjedde mellom 2. gangs og 3. gangs offentlige ettersyn?

I følge våre informanter hos administrasjonen i Rygge kommune skyldtes de store endringene i planprosessens siste runde at en sentral grunneier i området kom inn på planarenaen med nye og bearbejdede utbyggingsønsker og -planer. Dette på tross av at kommunen allerede lenge før arbeidet med delplanen startet opp var kjent med grunneierens ønsker om å selge tomter til boligformål i dette området. I følge en informant stilte grunneieren opp med både advokat og arkitekt da han fremmet sine reviderte utbyggingsplaner, samtidig som han ringte alle politikerne i kommunestyret. Ordføreren ble i følge samme informant oppringt ca. en gang i uken i denne perioden.

Planen hadde vært ute på to høringer, og først da hoppet utbygger ned fra gjerdet og fikk politikerne med seg til å godta hans ønsker om å selge et visst antall boliger. Dette skjedde etter iherdig lobby-virksomhet. Informant fra kommunens administrasjon.

Utbygger har lært at han må gå rett til politikerne for å få gjennomslag, fordi det er de som bestemmer. Dessuten har han lært at det ikke er noe å hente med å samtale med administrasjonen. Det at politikerne gir etter for slikt press gjør at de gjør seg selv lagelig for hugg, i stedet for å gjemme seg bak sin egen administrasjon og egen plan. Informant fra kommunens administrasjon.

Små forhold og tette forbindelser mellom politikere og grunneier, bl.a. i organisasjonslivet, ble også nevnt som en viktig årsak til at grunneieren fikk så stort gjennomslag, på tross av at de bearbejdede utbyggingsplanene kom svært sent i planprosessen. Også utskiftingen av politikere hvert fjerde år ble ansett som et problem når det gjelder langsiktig forvaltning av kulturlandskapet. Det ble bl.a. gitt uttrykk for at det tar tid for nyvalgte politikere å forstå nødvendigheten av å se kulturlandskapet i et lengre perspektiv enn kun de fire årene de er valgt for. Flere av de politikerne som så viktigheten av å beskytte kulturlandskapet fra en bit-for-bit utbygging sitter ikke lenger i kommunestyret, ble det sagt.

En sentral årsak til grunneiers gjennomslag blant de folkevalgte i planarbeidets slutfase var at han kom med tilbud om å opprette en fristrand ved Fuglevik nord dersom han også fikk skille ut nærmere 50 boligtomter. I tillegg tilbød grunneier parkeringsanlegg, lekeareal, opprustning av eksisterende veier og bedre adkomst til natur- og friluftsområder for allmennheten, samt framtidig vern av skogen gjennom skjøtselsavtale med kommunen. Disse elementene er ment å inngå i en senere utbyggingsavtale mellom grunneier og kommunen. Når det gjaldt forslaget til lekearealet og parkeringsanlegg, varslet imidlertid miljøvernavdelingen også innsigelse til disse.

Rådmannens holdning og saksbehandlingsstrategi er også viktig for å kunne forstå utfallet i denne planprosessen:

Noen rådmenn legger vekt på administrasjonens faglige vurderinger, mens andre rådmenn er opptatt av å tilpasse sin innstilling til det politiske flertallet sin mening. Det er den sistnevnte rådmann vi har i Rygge kommune. Informant hos kommunens administrasjon:

I følge informanten bidro dette til det gjeldende kompromissforslaget, med 24 nye planlagte boliger i kulturlandskapet. Dette på tross av at rådmannen, i følge Moss Avis 11.09.00, opprinnelig ønsket full stopp i boligbyggingen i Rygge de nærmeste årene, bl.a. av hensyn til kommunens økonomi og at Rygge skal forbli en landlig jordbrukskommune.

Et viktig argument grunneieren brukte overfor kommunen var behovet for økonomiske ressurser for å betjene gjeld og vedlikeholde gårdsbygningene, samt kunne drive skjøtsel av arealene. Disse argumentene kommer også fram i Rygge kommunes brev til fylkesmannen, datert 12.10.01:

Grunneier har her en stor bygningsmasse å holde i hevd, og et betydelig areal, der det meste ligger innenfor det området som omfattes av kommunedelplan Rygge Nordvest. Både inn- og utmark utgjør her som helhet et verneverdig kulturlandskap. Skjøtsel av disse områdene representerer en stor økonomisk utfordring. Grunneier har derfor av kommunestyret fått samtykke til å legge ut et mindre antall boligtomter, for på den måten å gi mulighet for fortsatt å holde eiendom og bygninger i hevd...Kommunestyrets oppfatning er at det nettopp er en slik lokal tilpasning av nasjonal politikk de har foretatt, gjennom sin begrensning av grunneiers utbyggingsønske.

Samtidig var det noen politikere som pekte på at flere av de omstridte tomtene tidligere er godkjent fradelt, og at de nå derfor bør inngå i planen som byggeområder for å gi grunneierne en endelig avklaring. Ellers står det generelle argumentet om at kommunen bør være positivt innstilt overfor grunneiere og private initiativ sentralt i argumentasjonen. Samtidig blir det påpekt at en restriktiv utbyggingspolitikk ”presser prisene til himmels og mer enn det” (politiker i Rygge, ref. i Moss Avis 21.09.00), og at det er verdifullt at Rygge kan tilby attraktive og romslige eneboligtomter. Det er også i disse områdene politikere mener at denne delen av kommunen har det største potensialet for nye boliger. I den forbindelse blir det påpekt at det ikke er lett å finne rom for nye boliger andre steder, bl.a. på grunn av flystøysoner til Rygge flyplass og at kommunen er arealmessig liten og der mye av arealene er verneverdige.

Grunneieren pekte også på forslaget om å regulere store deler av skogområdene hans til framtidig klimaskog/friluftsområde, og at han i den forbindelse ønsker å samarbeide med kommunen om dette hvis han får gjennomslag for sine utbyggingsønsker i kommunedelplanen. Grunneieren legger videre vekt på at en framtidig reguleringsplan vil gjøre det enda vanskeligere for ham å få gjennomslag for sine utbyggingsønsker. I brevet til Rygge kommune blir det pekt på følgende forhold:

Dersom det legges inn slike premisser knyttet til reguleringsplan for Huseby- og Strandbakkskogen inn i kommunedelplanen, vil Carlberg Gaard også ha økonomiske interesse i at reguleringsplanen blir utarbeidet og gjennomført. Sibbern vil dermed også lettere kunne medvirke positivt i planarbeidet og han vil kunne bidra til å sikre skogen til beste, både for gården, klima- og de store friluftinteressene. Jansen Arkitekter AS 16.02.00.

Det alvorlige problemet for Carlberg Gaard er at de arealene som er vurdert som mulige byggeområder, etter planforslaget vil bli belagt med større vern mot utbygging enn et generelt LNF-område slik det er i dag. Ibid.

Argumentene om at det blir lettere å få vernet viktige deler av kulturlandskapet gjennom den reguleringsplanprosessen som kommer hvis grunneieren i denne omgang får gjennomslag for noen av sine utbyggingsønsker, kan også ha hatt sitt å si for at politikerne valgte å snu i forhold til mange av grunneiers utbyggingsønsker. At kommunen er avhengig av et godt samarbeidsklima med grunneierne for å få til kommunalt vern på et senere tidspunkt, var et moment som ble trukket fram under intervjuene.

2.7 Rullering av kommuneplanens arealdel

Arbeidet med rullering av kommuneplanens arealdel er i full gang. Per januar 2002 er planen ute på offentlig ettersyn. Det faste utvalget for plansaker har opprettet en politisk arbeidsgruppe på fire personer (kalt arealgruppa), med plan- og miljøvern sjefen som sekretær. Den politiske arbeidsgruppen er tillagt det løpende ansvaret for planarbeidet, både når det gjelder prosess og innhold. Dette ansvaret har de tatt alvorlig, og i følge noen av våre informanter føler deler av kommunens administrasjon seg overkjørt. Representanter fra landbruksavdelingen ga bl.a. uttrykk for at de føler seg redusert til en høringspart og ikke en reell deltaker i planarbeidet:

Faglige innspill om landbruk og miljø blir ikke tatt inn i planarbeidet. Hvis man i det hele tatt kan kalle det planlegging, i og med at det er de forskjellige grunneierens utbyggingsønsker som danner premisen. Informant hos kommunens administrasjon.

Ved annonsering av oppstart av planarbeidet fikk kommunen ca. 50 innspill. Av disse var det rundt 45 private utbyggingsønsker. De andre innspillene var av prinsipiell karakter (informant hos kommunens administrasjon). Det er disse private utbyggingsønskene noen representanter fra kommunens administrasjon mener har dannet premissene for planarbeidet, og ikke faglige vurderinger og overordnede føringer og avklaringer.

Representanter fra kommunens administrasjon frykter at en for politikerstyrt planprosess kan medføre at viktig beslutningsgrunnlag for planarbeidet ikke vil bli lagt tilstrekkelig til grunn, og at planvedtaket på den måten kan stride mot forvaltningslovens bestemmelser. Det ble bl.a. påpekt at viktige bakgrunnsdokumenter, både kommunale og regionale/statlige, ikke er blitt lagt til grunn i tilstrekkelig grad i arbeidet med denne planen. På den annen side kan slike politikerstyrte planprosesser sies å være mer demokratiske enn en faglig basert planlegging, sett i lys av vårt representative demokratiske system.

At politikerne nedsetter et eget utvalg som følger det løpende arbeidet med kommuneplanen fra første stund, mens administrasjonen fungerer som sekretariat, ligner bestemmelsene i den tidligere bygningsloven, der kommunestyret skulle nedsette et generalplanutvalg (minst tre medlemmer). Etter nåværende plan- og bygningslov står kommunene mer fritt til å organisere planprosessene i forhold til kommunale organer. Rollefordelingen mellom administrasjon og politikere kan være problematisk. På den ene siden blir det i lovforarbeidene til PBL fremhevet at arealplanleggingen skal være et politisk ansvar. På den andre siden blir det slått fast at hvis politikerne overser "nødvendigheten av å nytte faglige utredninger utført av kvalifisert ekspertise kan det føre til uforsvarlige planløsninger" (Miljøverndepartementet 1977:44). Dette forholdet ser altså ut til å være en høyst gjeldende problemstilling fremdeles.

3 Forvaltningen av kulturlandskapet

3.1 Behandling av dispensasjonssaker

Det politiske ansvaret for forvaltningen etter plan- og bygningsloven (PBL) ligger i hovedsak til det faste utvalget for plansaker, jfr. PBL § 9-1. I Rygge har dette utvalget fått myndighet til å dispensere fra plan og PBLs bestemmelse om byggeforbud i 100-meters sonen langs sjø og vassdrag, samt hjemmel til å foreta mindre vesentlige endringer i plan og til å nedlegge midlertidig bygge- og deleforbud i medhold av plan. Utvalget har også blitt tillagt det løpende ansvaret for både behandling og utarbeiding av reguleringsplaner. Alle reguleringsplaner må imidlertid vedtas av kommunestyret. De fleste bygge- og delesakene som ikke krever dispensasjon fra plan behandles i hovedsak administrativt.

I kulturlandskapet, nærmere bestemt de områdene som er regulert til LNF-områder i kommuneplanens arealdel, er det etter PBL ikke tillatt med annen bygge- og anleggsvirksomhet uten dispensasjon enn den som har direkte tilknytning til tradisjonell landbruksdrift/stedbunden næring. Det er for øvrig plan- og bygningsmyndighetene som formelt skal avgjøre om vedkommende bygning faller inn under landbruks-/primærnæringsbegrepet i PBL (Miljøverndepartementet 1996). Vårt inntrykk fra studien i Rygge kommune er at plan- og bygningsmyndighetene i begrenset grad ønsker å overprøve landbruksmyndighetenes skjønn når det gjelder behovet for ny kårbolig eller lignende. I LNF-områdene kan kommunene gi bestemmelser om at spredt utbygging er tillatt. Rygge kommune har ennå ikke benyttet seg av dette i sine arealplaner, og en hver byggesak i LNF-områder krever i utgangspunktet dispensasjon.

Det faste utvalget for plansaker i Rygge kommune møtes normalt en gang i måneden, og på hvert møte behandles, i følge bygningsjefen, normalt mellom fem og ti dispensasjonssøknader (for hele kommunen). I og i nærheten av kulturlandskapet ved Værne kloster kommer det ikke så mange søknader om dispensasjon, kun rundt en til to i året, i følge informanter fra kommunens administrasjon. Kommunen har i løpet av de siste årene i større grad avslått bygge- og delesøknader som er i strid med kommuneplanen, og det er blitt fremmet færre søknader om dispensasjon i dette området. Det er heller ikke fremmet mange private reguleringsplaner om utbygging. De siste årene har de fleste større utbyggingsønskene blitt fremmet i forbindelse med rullering og oppstart av kommuneplan/kommunedelplan. Dette ser ut til å skyldes en generelt strengere dispensasjonspraksis i kulturlandskapet, og at kommunen har henstilt grunneiere og andre til å fremme sine utbyggingsplaner i forbindelse med den overordnede arealplanleggingen. På den måten kan utbyggingsønskene i større grad avvies mot andre interesser.

En årsak til at det faste utvalget for plansaker er blitt strengere i sin behandling av dispensasjonssøknader i LNF-områder, er i følge kommunens administrasjon at man har foretatt en prioritering og differensiering av disse områdene i gjeldende kommuneplan 1991-2002, selv om dette ikke er noen juridisk bindende vedtak. Kulturlandskapet ved

Værne kloster ble i kommuneplanen prioritert ut fra kvalitetene (kulturlandskap, flerbruksinteresser, friluftsliv) med tilhørende bestemmelser og målsettinger (se kapittel 2.4). Dette har, i følge kommunens administrasjon, ”gjort det noe vanskeligere for politikerne å godkjenne dispensasjonssøknadene i dette kulturlandskapet”.

Differensiering av LNF-områdene med forskjellige farger i kommuneplanen har imidlertid vist seg å være et heldig trekk, men med visse unntak. LNF-kategorien er vanskelig for politikerne å forstå når det gjelder hvor vidt utbygging er tillatt eller ikke. Derfor er det også så viktig å vise visuelt hvilke områder det er særlig viktig å ta vare på... I LNF-områdene som er prioritert som viktige kulturlandskapsområder er det derfor lettest å være streng der det trengs. Informant kommunens administrasjon.

Det ser også ut til å ha blitt en noe høyere bevissthet omkring kulturlandskapet blant administrativt ansatte og politikere, selv om flere informanter viste til at det fremdeles er langt fram, særlig blant en del politikere. Dette kommer særlig til uttrykk i arbeidet med kommunedelplan for Rygge nordvest og til dels i kommuneplanens arealdel. Det er altså i kommunens arealplanlegging at ”slaget” mellom hensynet til kulturlandskapet og utbyggingshensyn finner sted, og i mindre grad gjennom dispensasjonsbehandling. Flere politikere er imidlertid fremdeles positivt innstilt på å gi dispensasjon for nærmest et hvert enkeltbygg i kulturlandskapet, i følge noen informanter. Det ble også fremhevet at det fremdeles gis en del dispensasjoner for mindre utbygginger i LNF-områdene rundt Værne kloster.

3.2 Vedtaket om golfbane på Evje herregårdslandskap

En vedtatt privat reguleringsplan, som i utgangspunktet var et privat planforslag, er golfbane på Evje. Selv om Evje ligger sør for kjerneområdet for vårt studium, velger vi likevel å rette et søkelys på golfvedtaket. Grunnen til det er at Evje-området i flere rapporter, og av flere av våre informanter, er ansett som et verdifullt kulturlandskap på linje med Værne kloster-området. Samtidig belyser saken konfliktene mellom utbygging og hensynet til kulturlandskap/jordvern, samt utfordringer knyttet til forandringene i landbruket, særlig i bynære områder. Evje gård er en av tre gårder i Rygge med melkeproduksjon.

Under arbeidet med kommuneplanens arealdel 1991-2000 bestemte kommunestyret at Moss og Rygge golfklubb kunne utarbeide en privat reguleringsplan for en 18 hulls golfbane på Evje, i forståelse med grunneieren på Evje gård, som for øvrig ønsker golf på sin eiendom. I desember 1997 fikk golfklubben beskjed av Rygge kommune om at de måtte utarbeide en konsekvensutredning før reguleringsplanen kunne vedtas. Utredningen ble lagt fram i april 1999 og godkjent av kommunen 09.05.00, under forutsetning av at det ble gjennomført supplerende utredninger når det gjaldt sikkerhet og biologisk mangfold. Området har status om LNF-område i kommuneplanens arealdel fra 1991, der jordbruksarealene er vist med sterke flerbruksinteresser (jordbruk/kulturlandskap).

I den politiske realitetsbehandlingen som fulgte, gikk først landbruksnemnda og miljøvernutvalget mot bygging av golf på Evje, etter innstilling fra bl.a. jordbruks- og skogbrukssjef, som hele tiden var skeptisk til planene. Begrunnelsen var, ved siden av hensynet til jordvern og kulturlandskap, den økte risikoen for spredning av potetål.⁴ For landbruksmyndighetene var det likevel hensynet til jordvernet som var viktigst på grunn

⁴ Potetål, eller rettere sagt potetecystenematode, er en smittsom potetsykdom.

av det rike jordsmonnet og store, velarronderte jordbruksarealer, noe som gjør eiendommen til en rasjonell driftsenhet. "Utbygging til golf vil ut fra en landbruksmessig vurdering innebære at driftsenheten ikke lenger vil være en stor og rasjonell enhet" (landbruksnemnda i Rygge 1999). I Moss Avis påpekte jordbrukssjefen følgende:

Hovedproblemet er jordvernet. Vi snakker om en av de beste eiendommene i et av de beste jordbruksområder i Norge. Rygge er "kremen". Og nettopp de beste arealene skal brukes i denne sammenheng. Golfklubben bør finne seg et annet område... Om vi ikke skulle hevde jordvernbegrepet i Rygge i denne sammenheng, ville begrepet ikke ha noen mening. Jordbrukssjefens uttalelse i Moss Avis 27.06.99.

Etter at det ble foretatt noen endringer i reguleringsplanen ble saken igjen behandlet i landbruksnemnda, hvor politikerne med fire mot tre stemmer "anbefalte at det gis dispensasjon fra kommuneplanen til omdisponering av deler av Evje gård til anleggelse av golfbanlegg i samsvar med framlagt reguleringsplan" (landbruksnemnda i Rygge 2000). Saken ble deretter behandlet i det faste utvalget for plansaker. På dette møtet gikk hele seks av syv inn for golfbane på Evje, etter at rådmannen under tvil anbefalte etablering av golf i sin innstilling. Også kommunestyret gikk inn for reguleringsplanen, mot to stemmer. Reguleringsplanen ble imidlertid godkjent med forbehold om at nye driftsbygninger for fortsatt husdyrhold tilsvarende dagens besetning gjennomføres.

Det ble påpekt at området vil bli åpnere og mer tilgjengelig, samt at reguleringsplanen legger opp til vern av verdifulle arealer på eiendommen. Frykten for at grunneier vil gå over til ensidig kornproduksjon hvis det ikke bygges golfbane, var i tillegg medvirkende til at politikerne var positive til reguleringsplanen. Ensidig korndyrking sies å innebære lavt biologisk mangfold, høyt forbruk av gjødsel og sprøytemidler, erosjon og mye avrenning av næringsstoffer.

Når det gjelder kommunens avveining mellom etablering av golfbanlegg og jordvern, pekte rådmannen på følgende i sin innstilling:

Ved innstillingen er det lagt til grunn at hensynet til jordvern må vike for andre samfunnsmessige hensyn... ved vurderingen av dette momentet tillegges vekt at den beredskapsmessige siden av jordvern anses ivaretatt. Dette fordi et golfbaneanlegg lettere enn andre utnyttelsesmuligheter vil kunne settes tilbake til matvareproduksjon. Rygge kommune 2000.

Fylkeslandbruksstyret, som ikke var enig i en slik vurdering, varslet innsigelse til planutvalgets vedtak til reguleringsplan. Landbrukskontoret i Rygge påpekte, med støtte fra Landbruksdepartementet, følgende når det gjelder argumentene om at golfbaner er en form for jordbank.

...det er lite realistisk å tro at banearealene kan tilbakeføres til jordbruk hvis det skulle oppstå behov (rundskriv M 143/89). Årsaken er ikke bare tekniske inngrep og blanding av jordmasser, men fordi de store investeringene i golfbaneanlegget i praksis vil gjøre det usannsynlig med tilbakeføring til jordbruk. Omdisponering til golfbane bør derfor betraktes som varig omdisponering.

Gjennom den påfølgende mekling, felles befaring og andre formelle og uformelle kontakter trakk imidlertid fylkeslandbrukskontoret sin innsigelse tilbake med fire mot tre stemmer. Dette på tross av landbruksdirektørens innstilling om å opprettholde innsigelsen. Et viktig argument som ble trukket fram var at store deler jordbruksarealene på gården allerede var blitt pålagt karantene på grunn av potetsykdommen, og at

kulturlandskapet av den grunn uansett ville bli forandret. I tillegg er gresslegging blitt påpekt som den beste metoden for å oppnå isolasjon av den smittede jorden. Fylkesmannens miljøvernavdeling varslet ikke innsigelse, da de mente at konfliktgraden med miljøverninteresser ikke er stor nok, og at reguleringsplanen har med en del avbøtende tiltak, samt sikrer et ytterligere vern av verdifulle områder i nærheten av anlegget.

Fylkeslandbruksstyrets vedtak om å trekke tilbake innsigelsen ble påklaget av 11 organisasjoner.⁵ Disse organisasjonene skrev også felles brev til statsrådene for hhv. Miljøverndepartementet og Landbruksdepartementet, hvor de ba om at fylkeslandbruksstyrets vedtak blir opphevet. Noen av deres viktigste argumenter mot golfetablering på Evje var jordvern, RPR for Oslofjorden, det generelle utbyggingspresset, de mange fornminnene/kulturminnene og at området er et av de 68 mest verdifulle kulturlandskap i Norge (Moss Avis 19.09.00). Også Norges Bondelag engasjerte seg for å stoppe planene om golf på Evje, bl.a. ved å sende et brev til Landbruksdepartementet. Miljøverndepartementet, som er øverste myndighet i denne saken, konkluderte imidlertid med at det ikke var grunnlag for å gripe inn i reguleringsplanen for golf på Evje.

Det var hensynet til jordvern, og ikke kulturlandskapet, som ble trukket fram som det tyngste argumentet mot golfplanene på Evje, selv om altså heller ikke dette hensynet telte tungt nok. Hensynet til kulturlandskapet ble brukt som et tilleggsargument til jordvern. Selv om miljøvernmyndighetene mener at et stort golfanlegg alene ikke utgjør noen trussel mot kulturlandskapet, er det flere som frykter at etablering av golfbane vil presse fram ny utbygging i områdene rundt.

Det er stor fare for at en golfbane vil medføre et sterkt press for videre utbygging av veier, boliger og andre anlegg i nærheten av selve banen... Etter vår oppfatning er planene om golfbane på Evje Herregård et eksempel på tilfeldig og vilkårlig plassering av et slikt anlegg, uten at dette er sett i en større regional sammenheng. Dette tilfellet illustrerer en tydelig svikt i planleggingssystemet og i måten lovverket blir forvaltet på. Norges bondelags brev til Landbruksdepartementet, ref. i Moss Avis 23.01.01.

...ordfører Aud-Kristin Løken er glad for vedtaket. Hun mener at en golfbane vil berike bygda, men ser også at den kan øke byggepresset i kommunen. Moss Avis 22.08.00.

Gjølberg (1999) påpeker imidlertid at etablering av golf som koples med en avtale med grunneier om å opparbeide turstier, randsoner, samt opprettholde beiter, gjerder og husdyrproduksjon tvert imot vil bidra til å beskytte Evjes kulturlandskapsverdier mot framtidig utbygging.

Også Søndre Jeløy ble vurdert som mulig lokalisering for golfbane av Moss og Rygge golfklubb, men Moss kommune sa til slutt nei til planene. Ett av de viktigste argumentene mot golfplanene her var at området har status som landskapsvernområde og at golf blir ansett for å være i strid med verneforskriften.

3.2.1 ”Golf kan redde Evje gård”

”Golf kan redde Evje gård” var overskriften Moss Dagblad 14.02.00 hadde på sitt intervju med grunneierne på Evje i forbindelse med golfplanene. Ett av de tyngste argumentene

⁵ Rygge bondelag, Naturvernforbundet i Østfold, Norsk Ornitologisk forening i Østfold, Jeløy og Rygge skogeierlag, Østfold bonde og småbrukerlag, Rygge historielag, Moss og Omegn Tenkepark, Rygge grunneierlag og Moss lokallag for Natur og ungdom.

som avgjorde at planene om golf på Evje ble godkjent til slutt, var at en slik etablering ble ansett som nødvendig for å sikre fortsatt husdyrdrift på gården. Dyr på beite er ansett som ønskelig bl.a. på grunn av hensynet til biologisk mangfold og kulturlandskap. I tillegg er det manglende lønnsomhet i selve driften og store nødvendige investeringer til nye driftsbygninger. Alternativet som i første rekke ble lansert var å legge ned melkeproduksjonen å gå over til ensidig kornproduksjon. Følgende sitater fra lokalavisene kan belyse noe av den argumentasjonen for etablering av golfanlegg som ble fremmet i prosessen:

Politikerne la mye vekt på at grunneier vil bruke inntekter fra golfklubben til å bygge nytt fjøs for dyrene. Meningen er at kuer og sauer skal kunne beite på områder som golfspillerne ikke bruker... På den måten kan hovedtrekkene av kulturlandskapet beholdes (omtale av debatten i det faste utvalget for plansaker, Moss Avis 10.05.99).

Om det ikke blir golf på Evje, blir melkeproduksjonen nedlagt. Da vil det ikke være mulig å bygge en driftsbygning til 7 millioner kroner. Leien av gården og pengene som tilfaller bonden på grunn av inntektene fra golfbanen, vil være en sikkerhet. Det gjør at bonden kan ta opp lån. Leder i Moss og Rygge golfklubb Hans Jørgen Sørensen til Moss Avis 26.06.99.

Han (grunneier på Evje gård, vår anmerkning) og ektefellen står ved et veiskille, fordi gården er en kostbar affære. Låven er så gammel at den bør rives for å gi plass til moderne utstyr som gjør driften lønnsom... Han viser til at de fleste andre gårdbrukerne i Rygge har en annen jobb ved siden av for å få det til å gå rundt. Moss Avis 14.02.00.

Blir det ikke golfbane, er ren kornproduksjon eneste alternativ for eieren. Medlem i planutvalget, Johnny Trandum til Moss Avis 23.11.00.

Det er altså både hensynet til kulturlandskapet og et fortsatt levedyktig husdyrbruk som var de mest brukte argumentene til golftilhengerne. Lignende tanker ble også lansert av professor Ole Gjølberg ved Norges landbrukshøgskole i sin utredning om et eventuelt golfanlegg på Evje gård. Lederen i Moss Avis 02.04.01 ga følgende konklusjon på hvorfor planene om golfbane på Evje til slutt ble realisert, på tross av lokal og nasjonal motstand:

Golfklubben har vunnet fram ved å utvise en utrolig utholdenhet – 10 års innsats – og ved å legge ned et omfattende planleggings- og utredningsarbeid. Det siste vektlegges også av Miljøverndepartementet. Som tidligere omtalt tror vi også at utredningen fra økonomiprofessor Ole Gjølberg ved Norges Landbrukshøgskole har spilt en avgjørende rolle i prosessen. Gjølberg ser for seg to alternative løsninger for Evje. Enten kan golf benyttes som en attåtnæring i kombinasjon med tradisjonell gårdsdrift for å sikre et overskudd, eller så må melkeproduksjonen legges ned, kuene slaktes og driften legges om til ren kornproduksjon. Professoren foretrekker det første alternativet, for da vil Evje kunne opprettholdes som en ”grønn perle” med husdyrmiljø i kombinasjon med et rekreasjons- og opplevelsesområde. ...like lite som det er mulig å vedta at torsken skal komme tilbake til norskekysten, kan man vedta at et gårdsbruk skal drives i strid med økonomiske realiteter.

I notatet til Gjølberg blir det påpekt at lønnsomheten på gården i dag er så liten at eieren må tilføre kapital fra virksomhet utenfor gården. Grunneieren er skipsreder, og gården har

de siste årene vært drevet av et forpakter-ektepar. Det er i hovedsak tre årsaker til den dårlige lønnsomheten, på tross av sin størrelse og sentrale beliggenhet, i følge Gjølberg (1999):

1. Tilskuddene fra det offentlige reduseres sterkt med økende bruksstørrelse, noe som er ugunstig for en såpass stor gård som Evje.
2. Tilskuddsmessig sett er det relativt ugunstig å være lokalisert på det sentrale Østlandet, særlig når det gjelder bruk med hovedsakelig husdyr- og gressproduksjon. I den forbindelse blir det også påpekt at husdyrhold er en arbeidsintensiv produksjon, og at lønnsnivået i sentrale deler av landet er høyere enn i utkant-Norge, samt høyere sats på arbeidsgiveravgiften.
3. Driftsbygningene, som er fra ca. 1870, er i dag en urasjonell konstruksjon, noe som bidrar til merarbeid. Helst bør det bygges nye moderne bygninger, i første rekke nytt fjøs. De gamle anleggene vil uansett kreve store vedlikeholdskostnader.

Andre landbruksaktører har imidlertid uttrykt seg sterkt uenig i at etablering av golfanlegg er den beste løsningen for Evje gård og kulturlandskapet. Det er imidlertid jordvern, og ikke kulturlandskapet, som ble trukket fram som det viktigste argumentet mot golfanlegg. Jordbrukssjefen uttrykte sitt syn til Moss Avis på denne måten:

Planene om golfbane, viser at det vil være tilbake 340 eller 440 mål. I dag er det 940 mål til rådighet. Da blir det vanskelig å opprettholde dagens husdyrproduksjon. ...ingen landbruksdrift skal baseres på salg av tomter eller golfbane. Den skal baseres på landbruksdriften. Det er grunnlag for melkeproduksjon på Evje uten golfbane.

Det blir også vist til at store driftsenheter er fremtiden for landbruket, og at det dermed er uheldig å splitte opp store og funksjonelle landbrukseiendommer. Det ser for øvrig ut til at de ulike landbruksaktørenes delte meninger i dette spørsmålet svekker deres styrke, og kanskje også troverdighet, i jordvernsaker. Dette er også noe som lederen i Akershus bondelag påpeker.

Baarlid (leder i Akershus Bondelag, vår anmerkning) innrømmer at bondelaget har en vanskelig sak å kjempe: Det er jo nettopp våre medlemmer som ønsker å gå fra jordbruk til golf på grunn av dårlig lønnsomhet...Kollega Kjetil Randem føyer til at slik situasjonen er i dag så er all annen virksomhet mer lønnsomt for bonden enn nettopp landbruk. Moss Avis 21.12.00.

Gjølberg påpeker for øvrig i sin rapport at ensidig kornproduksjon ikke er eneste lønnsomme alternativ til fortsatt husdyrproduksjon for Evje gård. Et annet alternativ er kjøttproduksjon i kombinasjon med kornproduksjon, noe ”svært mange bønder i Rygge og Østfold har gode forutsetninger for å sette i gang med” (Gjølberg 1999:19). Et annet alternativ som lanseres i utredningen er salg av tomter til hus og/eller hytter av arealer som ikke er dyrket opp, noe som er ”en særdeles lønnsom måte å utnytte ressursene på” (ibid:19).

3.3 Skjøtselstiltak

I 1997 ble det behandlet totalt fire STILK⁶-søknader i Rygge kommune med et totalt søknadsbeløp på kr. 39 000. Alle søknadene ble i sin helhet innvilget. I 1999 økte antall søknader til syv, mens søkebeløpet økte til hele kr. 695.000. Av dette ble kr. 231.000

⁶ Spesielle tiltak i landbrukets kulturlandskap.

innvilget. Også i år 2000 ble det behandlet syv søknader, men det totale søkebeløpet gikk ned til kr. 346 000. Av dette ble kr. 180 000 innvilget.

I følge våre informanter på landbrukskontoret har likevel ikke det prioriterte kulturlandskapet generert mer offentlige tilskuddsmidler øremerket til aktiv landskapsskjøtsel i dette området enn andre områder. De oppgitte årsakene til hvorfor ikke flere bønder søker om disse midlene er først og fremst den omstendelige prosessen med strenge krav om detaljerte søknader og vedlegg, samt dårlig informasjon, for stor egenandel og, ikke minst, at de fleste bøndene er mer opptatt av produksjon og drift enn rene kulturlandskapstiltak. Når det gjelder skjøtselstiltak i caseområdet ble vegvesenet nevnt som en bremsekloss når det gjelder videreutvikling av allèene langs småveiene, ”som jo er symbolet på kulturlandskapet her” (informant landbrukskontoret). Vegvesenet frykter at allèene reduserer trafikksikkerhet, og selv om kommunen har foreslått å redusere fartsgrensen på disse strekningene har vegvesenet vært skeptiske.

I forslag til kommunedelplan for Rygge nordvest er det målsetting om å ”sikre en skjøtsel av landskapet som verner og videreutvikler området”. Ansvar for oppfølgingen er lagt til miljøvernrådsgiveren og landbrukskontoret. For å nå målsettingen ble det lagt vekt på følgende tiltak:

- Økt rådgivning av skjøtsel i kulturlandskap
- Samarbeid mellom grunneiere, kommunen, organisasjoner og statlige myndigheter
- Veiledning om biologisk mangfold i skog, og skjøtsel av løvskog

I utredningen fra Rygge kommune (1996) blir det videre foreslått bl.a. å etablere nye allèer, tilbakeføre mindre områder til våtmark, restaurere gjenfylte dammer, øke arealer med beite og slått, utarbeide miljø- og ressursplaner for landbrukseiendommene og forbedre turveinettet i områder med dårlig tilgjengelighet. Det blir imidlertid ikke gjort greie for hvordan man skal oppnå målene.

Det som foreløpig er blitt gjort er at kommunen har søkt fylkesmannens landbruksavdeling om midler til å utarbeide en plan for områdetiltak, for å få til en mer aktiv og helhetlig miljøforvaltning og bruk av tilskuddsmidlene i dette kulturlandskapet. I den forbindelse har landbruksavdelingen bevilget kr. 50 000 og kommunen kr. 15 000. I tråd med Landbruksdepartementets anbefaling er det opprettet en arbeidsgruppe hvor det sitter en representant for fylkesmannens landbruksavdeling og fire ansatte i Rygge kommune. Det er også opprettet en referansegruppe bestående av to politikere (hhv. leder for miljøvernutvalget og landbruksnemnda), en representant oppnevnt av Rygge bondelag, samt plan- og miljøsjef og jordbrukssjef. Fram til nå er behovene for skjøtsel i området vurdert, og i den forbindelse er prioriteringer av tiltak og delområder bestemt.

3.4 Opplysningsvirksomhet og tilrettelegging for friluftsliv

Rygge kommune sitt aktive engasjement i kulturlandskapet har først og fremst bestått i tilretteleggingstiltak for friluftsliv og rekreasjon. Det gjelder særlig arbeidet med å etablere en sammenhengende kyststi, i samarbeid med andre kystkommuner, og ”Blomsterveien”, som er et samlenavn for en rekke tilrettelagte turveier i kommunen. Blomsterveien ble i hovedsak etablert i perioden mellom 1993 og 1995.

Rygge kommune har i samarbeid med Rygge Museum også utarbeidet turveiguide og turkart, hvor Blomsterveien inngår som et sentralt element. Publiseringen blir sett på som et ledd i en strategi for at kulturlandskapet i større grad kan brukes til aktivt friluftsliv, og

samtidig vernes om. En definert målsetting er ”å øke kunnskapen og forståelsen for bygdas rike natur- og kulturarv, som kan bidra til å styrke bevisstgjøringen og interessen for vern om disse verdiene...Prosjektet er en videreføring av det nordiske prosjektet om natur- og kulturlandskapet i arealplanleggingen” (Rygge Museum 1997).

I følge en av våre informanter er disse tiltakene det viktigste som er blitt gjort for å verne om kulturlandskapet. Dette ble forklart med at når befolkningen bruker området for friluftsliv og rekreasjon, får de samtidig ”øynene opp” for de verdiene som landskapet innehar. Dette fører i neste omgang til engasjement for å bevare kulturlandskapet. I den forbindelse ble det samtidig vist til at utredningene om kulturlandskapet har hatt liten bruksverdi, og liten gjennomslagskraft.

4 Trusler mot landskaps- og naturverdier

4.1 Gradvis utbygging i kulturlandskapet

Alle de informantene vi har snakket med oppfatter den gradvise utbyggingen som den klart største trusselen mot natur- og landskapsverdiene rundt Værne kloster i Rygge kommune (og andre kulturlandskap i kommunen). For kulturlandskapet rundt Værne kloster gjelder dette særlig boligbygging i form av spredt bebyggelse og satellitt-utbygging, med tilhørende infrastruktur og trafikkbelastning. Eksisterende og framtidig utvidelse av boligfeltene knyttet til Moss by som grenser mot kulturlandskapet nord i kommunen blir også ansett som en reell trussel. Informantene bekrefter altså kommunens utredning, som konkluderer med at utbyggingspresset blir ansett som kulturlandskapet sin verste fiende (Rygge kommune 1996). Det er særlig de gjenværende skogområdene som synes mest utsatt.

I følge utredningen av Værne kloster har det skjedd en markert nedbygging og fragmentering av kulturlandskapet de siste tiårene, hovedsakelig i form av nye bolighus/boligfelt (Rygge kommune 1996). I utredningen blir det vist kart over bosettingsmønsteret i området for årene 1945, 1965, 1980 og 1995. Det er i tillegg vist et kart som viser mulig bosettingsmønster i 2006 hvor godkjente utbyggingsplaner og omsøkte planer som ennå ikke er realitetsbehandlet er tegnet inn.

- I perioden mellom 1945 og 1965 ble boligområdene i nord bygd ut, som en konsekvens av tettstedsutvidelsen av Moss by. I tillegg ble randbebyggelsen langs hovedveiene forsterket, samt etablering av to boligsatelitter.
- Temakartet fra 1980 viser at tettstedsbebyggelsen i nord er ytterligere utvidet, samtidig som det ble opprettet ytterligere to boligsatelitter (Bogsåsen og Fuglevik), og en tredje boligsatelitt påbegynt (Øreåsen).
- Fram til 1995 var det betydelig utvidelse av de allerede påbegynte boligsatelittene i området. Tettstedsbebyggelsen i nord er imidlertid i liten grad utvidet. Temakartet tyder altså på at tettstedsgrensen til Moss by, mot kulturlandskapet, begynte å feste seg i denne perioden.
- Hvis alle de omsøkte planene som foreligger blir realisert vil det finne sted en ytterligere utvidelse av boligsatelittene, som i enda større grad vil fragmentere kulturlandskapet. Tendensen viser at byggegrensen mot tettstedene i nord fortsatt vil være stabil, men at det i stedet vil bli opprettet stadig tyngre boligsatelitter som øyer i kulturlandskapet. Det er altså ikke ytterligere utvidelse av tettstedsgrensen som lenger anses som hovedproblemet, men utbygging i form av nye husklynger eller utvidelser av eksisterende husklynger spredt rundt i kulturlandskapet.

Behandlingen av kommunedelplan for Rygge nordvest viser at flertallet av politikerne i kommunestyret ikke ønsker å godkjenne alle de private utbyggingsplanene som foreligger. Etter påtrykk fra en av de største grunneierne i området gikk imidlertid kommunestyret med på å legge ut noen av de ønskede arealene til boligtomter i utkanten av Husebyskogen i planarbeidets absolutte siste runde (til sammen 47 boligtomter). Fire regionale instanser har fremmet innsigelse til kommunedelplanen. Etter forhandlinger reduserte kommunestyret antall planlagte boligtomter til 24, men innsigelsene ble likevel opprettholdt. Planen er sendt Miljøverndepartementet til avgjørelse siden både kommunen og innsigelsesaktørene sto på sitt etter mekling hos fylkesmannen. Departementet godkjente bare tre av de 24 boligtomtene, med begrunnelse at kommunedelplanen viderefører et fragmentert utbyggingsmønster og en bit for bit utbygging av kulturlandskapet.

Det ser ut til at avveiningen mellom utbyggingshensynene og hensynet til kulturlandskapet i mindre grad skjer gjennom enkeltvise dispensasjonsbehandlinger. Flere av våre informanter påpekte at kommunen har gitt færre dispensasjoner fra LNF-kategorien i caseområdet, og det ser også ut til å ha blitt fremmet færre dispensasjonssøknader. Presset på kulturlandskapet kommer nå i større grad til uttrykk i kommunens overordnede arealplanlegging, noe arbeidet med kommunedelplan for Rygge nordvest og kommuneplanens arealdel viser. De konfliktfylte boligområdene er fremmet som et privat forslag som strider mot flere overordnede føringer og faglige vurderinger. Planen representerer langt på vei en videreføring av en fragmentert utbygging.

Når det gjelder våningshus og andre bygg tilknyttet landbruket viser de ulike temakartene i utredningen en relativt beskjeden byggeaktivitet i dette området gjennom 20-års perioden fra 1965 til 1995 (Rygge kommune 1996).

Oppføring av tekniske anlegg som ulike høyspennings- og lavspenningstracèer, telefonlinjer, jernbane og offentlig bebyggelse har i følge kommunens utredning en svært forstyrrende effekt på kulturlandskapet. I den sammenheng viser utredningen til at manglende samordning mellom ulike offentlige organer når det gjelder oppføring av offentlige bygg og infrastruktur er den nest største trusselen mot kulturlandskapet, etter utbyggingspresset i form av nye boliger. Særlig blir E-verkets og Jernbaneverkets manglende vilje til å tilpasse sine anlegg til kulturlandskapet oppfattet som et stort problem.

Dette representerer noen av de største inngrepene i landskapet og er den viktigste hindringen for å kunne karakterisere området som et velbevart historisk landskap (Rygge kommune 1996:34).

4.1.1 Omlegging av landbruket og konsekvenser for kulturlandskapet

Utredningen fra 1996 slår fast at det har funnet sted en utvikling i retning av færre og større enheter i jordbruket, både generelt og rundt Værne kloster spesielt. Det har også vært en økende spesialisering med hensyn til produksjon, da særlig mot økt kornproduksjon og færre husdyr bl.a. som en følge av kanaliseringspolitikken. I Rygge er det i dag totalt bare tre melkeprodusenter (Moss Avis 12.02.00). En av disse er grunneierne på Evje gård. Generelt tilsier en slik utvikling lavere biologisk mangfold og opplevelsesverdi i friluftslivssammenheng (Rygge kommune 1996). Utover det konkluderer likevel rapporten fra Rygge kommune at landbruket i dag ikke lenger utgjør noen hovedtrussel mot natur- og landskapsverdiene i området, bl.a. på grunn av at landbrukets egen satsing på biologisk mangfold og flerbruk de senere årene har hatt en god effekt, og at spesi-

seringen ser ut til å ha stagnert. Det ble også påpekt at behovet for nye landbruksbygninger i stor grad er dekket, og at liten byggeaktivitet i forbindelse med landbruket i kommunen er en vesentlig årsak til liten konflikt mellom miljø- og landbrukssektoren. I utredningen blir det pekt på en rekke positive utviklingstrekk i landbruket med hensyn til kulturlandskapet.

Til en viss grad kan det synes som om utviklingen (mht. økende spesialisering, vår anmerkning) har stagnert og til dels snudd, i og med at husdyrhold (kjøttfe) er blitt aktuelt, og at plantesykdommer og skadedyr gjør det nødvendig med et bedre vekstskifte i jordbruket. Endringer i tiltakene fra landbruksmyndighetene gjør dessuten at oppdyrking av skogsmark nærmest har stanset, og at rasjonaliseringstiltak som bekkelukking og fjerning av steingjerder og markskiller er redusert til et minimum. Gjenåpning av tidligere bekker kan være aktuelt enkelte steder innenfor prosjektområdet. Enkeltgrunneiere har signalisert en viss interesse for dette... Skogbehandlingen blir mer nyansert og stedstilpasset (Rygge kommune 1996:28-30).

Både biologiske og landskapsestetiske miljømål har kommet inn i landbrukspolitikken på en slik måte at det ikke lenger er riktig å hevde at landbruket utgjør en stor trussel mot landskapskvalitetene slik det var for 10, 20 og 30 år siden (ibid:34).

En annen grunn til at den generelle landbruksdriften ikke lenger blir sett på som noen hovedutfordring for kulturlandskapsverdiene, er at det er utbyggingen som blir ansett som den altoverskyggende trusselen. Dette utgjør en trussel mot både landbruket og miljøet, noe som har bidratt til at miljø- og landbruksinteressene langt på vei har felles interesser i Rygge.

På den annen side er det en økende tilbøyelighet blant bønder/grunneiere til å selge arealer til utbyggingsformål. I Rygge kommune er det salg av tomter til boligformål, offentlige bygg og infrastruktur, og golf som har vært mest aktuelt. I følge flere av våre informanter i Rygge kommune er det særlig deltidsbønder og grunneiere som forpakter bort jorda som har vist størst tilbøyelighet til å ville selge arealer.

Den økende tilbøyeligheten til å selge tomter blir forklart med den generelle utviklingen i landbruksnæringen, bl.a. dårligere økonomiske vilkår for næringen, en utvikling mot færre heltidsbønder og nye eierstrukturer. Samtidig har den sentrale og attraktive beliggenheten ført til en veldig stor prisøkning på arealer til utbyggingsformål, noe som har gjort det fristende for flere grunneiere å selge tomter til f.eks. boligformål. En informant fra kommunens administrasjon formulerte det slik:

Med den negative utviklingen i landbruket vil ingen bønder drive gård lenger, og en slik situasjon gir et større potensial for at flere bønder ønsker å selge tomter for å få en ekstra inntekt eller avvikle gårdsdriften. Vi opplever at mange ønsker å selge til tomter, men ser en tendens til at de som driver gård på heltid bare ønsker å selge små områder som tilleggsinntekter til en stram økonomi, mens deltidsbøndene ønsker å selge større områder.

Også en grunneier i området uttrykte at han ser en klar trend mot at flere og flere bønder ønsker å selge arealer til utbyggingsformål. Videre ble det sagt at mange grunneiere er imot utparsellering av landbruksjord til utbyggingsformål på generell basis, "bare ikke på sin eiendom" (informant hos kommunens administrasjon).

I følge Gjørberg (1999) vil salg av 80 til 100 attraktive tomter ved Evje raskt gi en inntekt for grunneieren i størrelsesorden 30 til 50 millioner kroner. I bynære områder vil det altså relativt sett være mer lønnsomt å selge tomter og finne seg et annet arbeid enn å drive tradisjonell gårdsdrift i forhold til mer rurale strøk. Dette forholdet blir bl.a. belyst av Nordgård (1977:79), som påpeker følgende: "Når presset på arealet blir for stort, må jordbruket gi fra seg areal til andre formål – f.eks. ved salg til en langt høyere pris enn hva vanlig jordbruksdrift kan forrente". I følge Sinclair (1967) vil det relativt sett være ulønnsomt for bønder i bynære strøk å foreta investeringer i landbruket fordi disponering av arealer til utbygging alltid gir høyere avkastning per arealenhet enn jordbruk. Det samme poenget ble også dratt fram av våre informanter. Her vil imidlertid kommunens og landbruksmyndighetenes holdning til jordvern og vern av kulturlandskap i arealpolitikken være en avgjørende faktor.

4.1.2 Kommunens praktisering av plan- og bygningsloven

Ved siden av det økende utbyggingspresset og den økende interessen blant grunneierne for å selge tomter til utbyggingsformål, blir den politiske situasjonen i Rygge også trukket fram blant flere av våre informanter som en trussel mot kulturlandskapet. Det er lokalpolitikkerne som har det overordnede ansvaret for både behandlingen av dispensasjonssaker (det faste utvalget for plansaker) og planlegging etter plan- og bygningsloven (kommunestyret). Lokalpolitikkerne blir av administrativt ansatte i kommune- og statsforvaltningen beskyldt for å være for liberale i forhold til utbyggingsønskene i kulturlandskapet, særlig i den overordnede arealplanleggingen.

De fleste større utbyggingsønskene i og i nærheten av kulturlandskapet er i løpet av de siste årene blitt fremmet i forbindelse med oppstart eller rullering av overordnet plan. Det er altså kommunens egen planlegging som nå ser ut til å være den viktigste inngangsporten for grunneierne til å komme med sine utbyggingsplaner. I den forbindelse påpekte en informant fra kommunens administrasjon at de fleste grunneiere med utbyggingsplaner venter til kommunens planarbeid starter opp før de fremmer sine ønsker, noe for øvrig også kommunen signaliserer til grunneiere med utbyggingsplaner. Flere av våre informanter påpekte at politikerne i plansammenheng ikke vil, eller ikke makter, å holde tilstrekkelig igjen på utbyggingsønskene. På den annen side er det sannsynlig at flere grunneiere vil søke om dispensasjon, eventuelt fremme private reguleringsplanforslag, dersom de ikke får gjennomslag for sine utbyggingsønsker i en overordnet plan. I den forbindelse blir det påpekt at det er bedre at utbyggingsønskene blir vurdert på en helhetlig måte, enn hver for seg i form av mindre reguleringsplaner og dispensasjonssøknader. Dette kan bidra til en mer helhetlig vurdering av utbygging og vern, samt bredere deltakelse i selve beslutningen og sterkere kontroll fra regionale myndigheter.

Den overordnede arealplanleggingen i Rygge ble av enkelte av våre informanter beskrevet som utbyggingsorientert. Det er de private utbyggingsplanene som i følge disse informantene danner premisset for planarbeidet, ikke faglige rapporter og råd. Dette blir av noen sett på som et klart politisk valg. En representant for kommunens administrasjon uttrykte seg slik:

Vi ser stadig vekk at politikerne overstyrer våre anbefalinger. Politikerne hører ikke på faglige råd for tida, og sånn sett er vi litt frustrerte... All faglig begrunnelse peker i en retning, likevel velger politikerne noe annet. Med det sterke presset vi har her, nytter det ikke med en bunke slike rapporter (les: bl.a. utredninger om kulturlandskapet).

Også en representant for politikerne i det faste utvalget for plansaker var langt på vei enig i en slik virkelighetsbeskrivelse, og han ønsket derfor en forandring:

Nå må vi bestemme oss for hvor boligbyggingen i Rygge skal foregå hen, og ikke bli styrt av at grunneiere har lyst til å bygge ut skogen eller jordet sitt, slik det har vært mye av før.

Et annet problemfelt som ble nevnt under intervjuene, er at politikerne er valgt for kun fire år av gangen og derfor ikke har tilstrekkelig langsiktige perspektiver i sin plan- og dispensasjonsbehandling. Det er hovedsakelig den gradvise utbyggingen som på lang sikt blir oppfattet som hovedproblemet. I seg selv utgjør ikke den enkelte utbygging noe stort problem, men på lengre sikt utgjør utbyggingen en klar fragmentering av kulturlandskapet. En representant for kommunens administrasjon sa det slik:

Problemet er at alle mener at vi må ta vare på kulturlandskapet, og at mange samtidig ikke ser farene ved at det skjer en utbygging her. Det er den gradvise utbyggingen, som isolert sett ikke utgjør noe stort problem, men i sum er selve hovedproblemet...som utgjør den store trusselen.

Det var også en informant som ga uttrykk for at lokaldemokratiet ikke fungerer tilfredsstillende i mindre kommuner som Rygge, og eksemplifiserte det med prosessen med kommunedelplan for Rygge nordvest. Mange norske kommuner, også Rygge, er såpass små at nettverk og personlige bekjentskaper er avgjørende for om grunneierne får gjennomslag for sine utbyggingsønsker eller ikke, ble det sagt. Dette viser at det ikke alltid er grunn til å idealisere nærheten mellom borgere, planleggere og politikere i små kommuner. På den annen side kan nettverk og personlige bekjentskaper bety mindre for politiske beslutninger i små enn i store uoversiktlige kommuner på grunn av at samfunnet generelt er mer gjennomsiktig. Demokrati er for øvrig ikke bare et spørsmål om kommunestørrelse.

Selv om Miljøverndepartementet har gitt føringer om at spredt boligbygging ikke er å foretrekke, har et mer tett utbyggingsmønster vist seg vanskelig å gjennomføre i praksis. Dette skyldes i stor grad at nyere retningslinjer om fortetting og bygging i den eksisterende byggesonen bryter med sterke tradisjoner lokalt (Fiskaa og Skjeggedal 2000). Dette ser vi også tydelig i vår studie av arealplanleggingen i Rygge kommune. Det blir bl.a. påpekt at det er vanskelig, nesten umulig, for arealplanleggerne å få gehør for argumentene i RPR for samordnet areal- og transportplanlegging blant de folkevalgte.

Som nevnt, har det faste utvalget gjennomført en strengere håndheving av dispensasjonssøknader i og i nærheten av kulturlandskapet i løpet av de siste årene. En slik holdningsendring blant politikerne blir av våre informanter bl.a. sett i sammenheng med at gjeldende kommuneplan (1991-2002) har gradert LNF-områdene i ulike soner. Antall dispensasjonssøknader som er blitt fremmet i kulturlandskapet er også redusert, noe som dels blir forklart med en strengere håndheving og en oppmodning om heller å fremme ønskene i forbindelse med overordnet plan. Når det gjelder den overordnede arealplanleggingen kan det også se ut til at det er en viss holdningsendring på gang blant en del politikere, selv om det ennå ikke har gitt seg utslag i politiske vedtak. Vårt inntrykk er at det pågår en kamp innad i kommunestyret og i enkelte partier, særlig i Høyre, når det gjelder holdningene til private utbyggingsforslag. Både arbeidet med kommunedelplan for Rygge nordvest og rullering av kommuneplanens arealdel viser at flere politikere er skeptiske til en for utbyggerstyrt arealplanlegging, særlig i kulturlandskapet.

5 Arealplanlegging og naturbasert næringsutøvelse

Det generelle hovedinntrykket er at arealplanlegging etter PBL *i seg selv* ikke har lagt noen restriksjoner av betydning på utviklingen av naturbaserte næringer generelt og tradisjonell landbruksdrift spesielt i vårt caseområde. Det har vist seg at det først og fremst er kommunens håndtering av det økende utbyggingspresset som påvirker utviklingen av landbruksdrift og andre naturbaserte næringer. Ved siden av tradisjonell landbruksdrift er det innenfor vårt caseområde en bonde som produserer ferdiggress på rull, samt noe gårdsturisme, urtehage og lignende. Et særtrekk ved landbruksområdene ved Værne kloster er mange relativt små eiendommer, der mange bønder har arbeid ved siden av selve gårdsdriften. Noen få har utviklet attåt næringer ved siden av den tradisjonelle landbruksdriften.

5.1 Utviklingen av landbruksnæringen i Rygge

Vi vil først fokusere på noen indikatorer som kan belyse utviklingen i landbruksnæringen i Rygge kommune generelt, noe som forhåpentligvis også kan si noe om utviklingen i landbruket rundt Værne kloster. Vi har tatt utgangspunkt i areal- og produksjonsstatistikk fra Statens landbruksforvaltning i perioden 1995/96 til 2001. Det er utviklingen i produksjon av korn, poteter og grønnsaker (både på friland og under glass) som er vårt fokus, da dette er de dominerende landbruksproduktene i Rygge. Vi har også tatt med jordbær og andre bær. Bl.a. på grunn av landbrukspolitikken er det relativt liten melkeproduksjon og dyr på beite i Rygge, men på grunn av at husdyrbrukenes betydning for kulturlandskapet har vi også tatt med utviklingen av antall melkekuer, kjøttfe og dyr på beite. Vi har også sett på utviklingen i jordbruksareal.

Som tidligere nevnt, har det funnet sted en utvikling i retning av færre og større gårdsenheter i Rygge, som i landet for øvrig, og i vårt caseområde har dette i følge utredningen fra Rygge kommune (1996) i første rekke skjedd ved leie av tilleggsjord, sammenføring av gårdsbruk og at gårdsbebyggelse er blitt skilt ut. På landsbasis har det vært en særlig markant økning i bruken av leiejord (Landbruksdepartementet 1999). På tross av en slik generell utvikling er det fremdeles mange små gårdsbruk i caseområdet, sammenlignet med tilsvarende områder i Rygge kommune og langs ra-ryggen i Østfold (områder som har mye av de samme naturmessige forutsetningene for landbruksdrift).

I følge statistikk fra Statens landbruksforvaltning for Rygge kommune har antall melkekuer holdt seg rimelig stabilt fra 1996 til 2001, fra 91 til 93, men antall gårdsbruk med melkeproduksjon er blitt redusert fra fire til tre.⁷ Også antall gårdsbruk med kjøttproduksjon er blitt redusert. Antall kjøttfe har imidlertid holdt seg rimelig stabilt i perioden. I vårt caseområde har en av de to klart største gårdene lagt om til kjøttfe i løpet av de siste

⁷ Se <http://www.slf.dep.no/>

årene (per 2001 var det ca. 120 storfe på gården), noe som indikerer en klar økning i antall beitende husdyr i dette området. På landsbasis har det vært økning i antall storfe på 1990-tallet, mens melkeproduksjonen er redusert (Landbruksdepartementet 1999).

Det har vært en klar økning i fulldyrka jord til slått og beite i Rygge kommune, fra hhv. 890 dekar i 1996 til 1232 dekar i 2001. Også areal til gjødsla beite/innmarksbeite har økt noe i denne perioden, fra 200 til 258 dekar. Dette er for øvrig i samsvar med den nasjonale trenden, med reduksjon i antall driftsenheter men økning i det totale jordbruksareal (ibid.). Når det gjelder dyr på beite, viser statistikken at to bruk har begynt med sau i perioden fra 1996 til 2000. En av disse er Evje gård. Det var totalt 232 sau/lam på utmarksbeite i 2001. I 1996 var det ingen. Også når det gjelder utviklingen i antall ungdyr av storfe og melkekyr på beite i Rygge, viser statistikken en viss økning de siste årene.

Det har vært en klar nedgang i areal brukt til potetproduksjon, samt færre enheter, fra 1996 til 2001. Areal til kornproduksjon har vært rimelig stabilt. Det samme har antall gårdsenheter som dyrker korn. Økningen i kornarealet fant i hovedsak sted i perioden fra 1950 til begynnelsen av 1990-tallet (Rygge kommune 1996). Dataene fra Statens landbruksforvaltning bekrefter at spesialiseringen har stagnert i Rygge. På landsbasis har det vært en liten oppgang i kornarealet i 1998, etter en reduksjon tidligere på 1990-tallet (Landbruksdepartementet 1999). Det er hvete (7462 dekar i år 2000), deretter bygg (6115 dekar i år 2000), som er de dominerende kornslag i Rygge.

Vi har også sett på utviklingen når det gjelder areal til grønnsaker på friland, og statistikken viser en total økning fra 1827 dekar i 1996 til 1922 i 2001 for Rygge kommune. Samtidig har antall gårdsbruk med grønnsaksproduksjon på friland blitt redusert fra 64 til 48 i samme periode. På landsbasis har arealet av grønnsaker til salgsproduksjon holdt seg forholdsvis stabilt (ibid.). Når det gjelder jordbær og andre bær, viser statistikken en viss økning i areal i perioden, fra hhv. 345 dekar til 449 dekar. Her har det ikke vært noen vesentlige endringer i antall gårdsenheter. Det har også vært en klar økning mht. areal brukt til drivhusproduksjon fra 1996 til 2001, men der antall bruk har holdt seg rimelig stabilt. Både veksthusproduksjon og arealer til jordbær og andre bær har også økt på landsbasis (ibid.).

Den generelle ekstensivering som har funnet sted i Rygge, og på Østlandet generelt, de siste tiårene ser i følge disse dataene ut til å ha stagnert noe siden 1995. For det første har den generelle økningen i kornprodusenter og kornareal stagnert, samtidig som areal til slått og beite har økt. Generelt viser også dataene flere dyr på beite i Rygge kommune, og i vårt caseområde er dette særlig synlig ved omlegging til kjøttfe på en av de største gårdene. På Evje har man begynt med sau. For Rygge kommune har det også vært en økning i arealer til grønnsaker, bær og drivhusproduksjon, noe som også indikerer en økt intensivering av landbruket de siste årene.

I årene fra 1995 til 2001 har totalt 79 dekar fulldyrka og overflatedyrka areal gått ut av produksjon i Rygge kommune. Selv om ikke statistikken sier noe om hva arealene er omdisponert til, er det rimelig å tro at mye, om ikke alt, er gått til utbyggingsformål. Det er altså relativt lite dyrket areal som er gått til utbyggingsformål i løpet av de siste årene, sett i lys av det store byggepresset. Totalt har 284 dekar gjødsla beite/innmarksbeite gått ut av produksjon i samme periode. Disse arealene kan enten ha blitt oppdyrket eller blitt omdisponert til utbyggingsformål. Det tyder på at kommunen langt på vei har unngått å bygge ned dyrket jord, men at utbyggingen i større grad er blitt kanalisert til arealer med f.eks. skog og/eller eng. For kulturlandskap og friluftsliv er imidlertid dette en uheldig utvikling.

Det eneste forholdet arealplanleggingen ser ut til å ha hatt noen effekt på når det gjelder utviklingstrekkene innenfor landbruket, er omdisponering av jordbruksareal til utbyggingsformål. I følge våre informanter har ikke arealplanlegging etter PBL hatt noen andre vesentlige konsekvenser for landbruket, verken for gårdsbrukene rundt Værne kloster eller for kommunen som helhet. Dette skyldes bl.a. at Rygge kommune bare i beskjeden grad har brukt reguleringsplaner som virkemiddel for å gi kulturlandskap et sterkere vern, men benyttet seg av overordnet kommuneplan med differensiert LNF-kategori. Det ser altså ikke ut til at kommuneplanens arealdel har medført noen vesentlige konsekvenser i form av rådighetsinnskrenkning for enkeltbruk i caseområdet eller påvirket utviklingen av den generelle landbruksdriften. Generelt kan også landbrukspolitikken ha hatt noe mindre å si for utviklingen enn hva som ellers er tilfelle i norsk landbruk fordi Rygge i tilskuddssammenheng ligger i 0-sonen (Rygge kommune 1996).

5.1.1 Utviklingen i andre naturbaserte næringer

Det er i noen grad etablert alternative næringer som bygger på det lokale ressursgrunnlaget i og i nærheten til kulturlandskapet ved Værne kloster. Det er to gårdsenheter som driver med gårdsturisme på småskala-nivå, samt en gård som driver med salg av jordbruksprodukter direkte fra gården. Ellers skal det som nevnt etableres et golfanlegg på Evje, og det er etablert en seks hulls golfbane på Carlberg gård. Dette var for øvrig et omstridt prosjekt. I følge Dagens Næringsliv 28.04.02 ble golfbanen etablert før det forelå formelle planer om et slikt anlegg. En gårdbruker har gått over til produksjon av ferdiggress på rull.

Rygge kommune har ikke hatt noen eksplisitt strategi for å utvikle alternative naturbaserte næringer. I kommunens utredning av herregårdslandskapet rundt Værne kloster blir det lansert mulige ideer med hensyn til nye næringer basert på kulturlandskapsverdiene, men dette er foreløpig ikke fulgt opp i konkrete tiltak. På den annen side har vi heller ikke data som indikerer at kommunens arealplanlegging og anvendelse av PBL har lagt noen merkbare begrensninger på utviklingen.

5.2 Arealplanlegging og mulige konsekvenser for naturbasert næring

Den eneste vesentlige konsekvensen kommunens virksomhet og praktiseringen av PBL ser ut til å ha hatt for utviklingen i naturbasert næring, er i forhold til kommunens utbyggingspolitikk. Rygge kommune har i liten grad benyttet seg av reguleringsplan for å verne kulturlandskapet, noe som i større grad kunne ha berørt naturbasert næringsvirksomhet enn det overordnet arealplanlegging har gjort.

Når det gjelder mulige konsekvenser av kommunens utbyggingspolitikk i forhold til naturbasert næring, er dette både usikkert og omstridt. På den ene siden blir det påpekt at salg av arealer til for eksempel boligtomter eller leie av areal til golf kan være en viktig ekstra inntektskilde for å kunne opprettholde den tradisjonelle landbruksdriften, bl.a. for å kunne foreta nødvendige investeringer. I Rygges herregårdslandskap gjelder det for eksempel restaurering av driftsbygningene, eventuelt erstatte disse med mer rasjonelle bygninger. I særlig grad gjelder det gårder med melkeproduksjon og annen arbeidsintensiv drift, noe bl.a. debatten om golfanlegg på Evje er et eksempel på (se kapittel 3.2). I den forbindelse kan det tenkes at en strengere utbyggingspolitikk kan være uheldig for utviklingen av landbruket og eventuelle tilleggsnæringer. Høye tomtepriser og liberal

utbyggingspolitikk kan imidlertid tenkes å gjøre det fristende for bøndene å selge så mye areal som mulig, og heller velge et annet yrke.

På den annen side fremhevet flere av våre informanter at grunnlaget for landbruksproduksjon i Rygge er blant de beste i Norge på grunn av næringsrik matjord og godt klima. Nedbygging av landbruksjord blir i et slikt perspektiv ansett som klart negativt for den langsiktige produksjonsevnen og for landbruksnæringen generelt sett. Studien viser imidlertid at det ikke er dyrket mark som er mest utsatt for nedbygging, men skog og eng. Det blir imidlertid påpekt at de gjenværende skogsområdene i denne delen av kommunen fungerer som klimavernbelte i forhold til bakenforliggende jordbruksareal.

For andre naturbaserte næringer kan utbygging, med økt befolkningsgrunnlag som resultat, gi grobunn for alternative næringer som for eksempel gårdsturisme og direkte salg av jordbruksprodukter fra gården. Dette ble bl.a. eksplisitt nevnt av Rygge landbruksnemnd i sitt argument for å etablere golfanlegg på Evje.

Landbruksnemnda mener også at golfanlegg på Evje vil styrke næringsgrunnlaget for den alternative jordbruksvirksomheten som de siste årene er etablert på nabobruk med statlig støtte. Balke gård (bevertning, selskaper m.m) og Pålsråd (bevertning, urtehage m.m). Landbruksnemnda 2000.

Gårdbrukerne på et mindre bruk som driver med gårdsturisme og direkte salg av jordbruksprodukter ved siden av tradisjonell landbruksdrift, påpekte i intervju at flere boliger i og i nærheten av kulturlandskapet, med økt befolkningsgrunnlag som resultat, kan styrke deres inntjeningsmuligheter. Det ble også påpekt at alternative næringer i visse tilfeller krever utbygging/påbygging, og at en strengere praksis mht. utbygging i så måte vil være uheldig. Det ble imidlertid også påpekt at det samtidig er viktig å bevare det karakteristiske og sammenhengende kulturlandskapet, også i næringssammenheng, fordi landskapet kan brukes som aktivum i forhold til å satse på reiseliv, gårdsturisme og lignende i framtiden.

Nordgård (1977) har laget en modell som forklarer hvordan intensivering og ekstensivering av landbruket kan oppstå som parallelle utviklingsprosesser i bynære områder. Utgangspunktet er de store mulighetene for alternativ bruk av arbeidskraft og areal. Generelt har det funnet sted en ekstensivering i form av omlegging til kornproduksjon og flere deltidsbruk. De siste årene har det imidlertid også funnet sted en re-intensivering i form av flere husdyr og grønnsakproduksjon, bær og drivhus i Rygge kommune generelt og i caseområdet spesielt. En økende utvikling av tilleggsnæringer, som ledd i den nasjonale satsingen på det multifunksjonelle landbruket, er også en vei å gå for å beholde arbeidskraften i landbruket. I den forbindelse kan en avveid økonomisk og økologisk bærekraftig utbyggingspolitikk utgjøre en viktig faktor.

Fram til i dag har det som nevnt ikke vært satset særskilt på utviklingen av alternative næringer i caseområdet, utover at Rygge kommune i sin rapport om Værne kloster har sett behovet for å se utviklingen av kulturlandskapet og nye næringer i sammenheng. På grunn av få private initiativ har vi heller ikke hatt anledning til å undersøke hvordan kommunen forholder seg til slike utbyggingsønsker, i form av dispensasjonssøknader eller planer.

6 Oppsummering og konklusjon

I dette avslutningskapitlet skal vi først drøfte Rygge kommune sin arealpolitikk i lys av forvaltningsregimets evne til å avveie mellom utbyggings- og vernehensyn, samt drøfte konsekvensene for naturbasert næring og kulturlandskapet. Til slutt vil vi diskutere hvor vidt det er behov for sterkere vern av bynære kulturlandskap enn hva PBL generelt og LNF-kategorien i kommuneplanen gir.

6.1 Avveining mellom utbyggings- og vernehensyn

Det er ingen klar konflikt mellom kulturlandskapshensyn og landbrukshensyn i Rygge kommune generelt og i caseområdet spesielt. Miljø og landbruk ser langt på vei ut til å ha sammenfallende interesser. Mye av grunnen til det er at det er boligutbygging med tilhørende infrastruktur og annen utbygging som anses som den dominerende trusselen mot kulturlandskapet og til dels også mot landbruket og andre naturbaserte næringer. En helt sentral utfordring for Rygge kommune er å finne en riktig balanse mellom å legge til rette for tilstrekkelig mange boliger som dekker etterspørselen og samtidig ta vare på kulturlandskapet og jordbruksareal. Det er imidlertid klare uenigheter når det gjelder denne avveiningen mellom miljø-, landbruk- og kulturvernmyndighetene på regionalt nivå på den ene siden og kommunen på den andre.

Jordbrukets kulturlandskapet i Rygge kommune er under et sterkt utbyggingspress, noe som viser seg i form av nedbygging og fragmentering av landskapet. Det er særlig de gjenværende skogarealene som er truet. Hvis vi ser på landbruksnæringen består presset både i alternativ bruk av arbeidskraft og jordbruksareal. Rygge kommune sin bynære plassering gjør det relativt enkelt for mange bønder å finne alternative arbeidsplasser, samtidig som presset på arealene er stort. Den sentrale og attraktive beliggenheten gjør Rygge til en populær bokommune, noe som bidrar til høye tomtepriser og dermed høy avkastning.

Rygge kommune har arbeidet med å øke forståelsen for kulturlandskapet blant befolkningen og politikerne, i første rekke gjennom tilretteleggingstiltak for friluftsliv og ved å utarbeide en rapport om kulturlandskapet ved Værne kloster (Rygge kommune 1996). Denne utredningen inneholder registreringer av natur- og landskapskvaliteter, analyserer mulige trusler og skisserer aktuelle tiltak. Det er imidlertid ingen av våre informanter som trodde utredningen har styrket kulturlandskapsargumentene vesentlig i den konkrete arealforvaltningen.

Vårt inntrykk er at avveiningen mellom utbygging og vern i dag i større grad skjer i en plansammenheng enn tidligere. Rygge kommune har vært kjent for å være liberal når det gjelder å gi dispensasjon til enkeltvise utbyggingstiltak i LNF-områder og i strandsonen, men når det gjelder kulturlandskapet rundt Værne kloster ser det ut til at man de siste årene har lagt seg på en noe strengere praksis. I stedet for å gi dispensasjoner i LNF-områder, har man henstilt grunneiere og andre aktører til å fremme sine utbyggingsplaner

i forbindelse med oppstart av kommunal oversiktsplanlegging. Dette gjelder særlig større utbyggingsplaner. Det har heller ikke vært vanlig å fremme private reguleringsplanforslag i caseområdet. Avveiningen mellom utbyggings- og verneinteressene i kulturlandskapet skjer nå i større grad i en overordnet plansammenheng. Dette kan i seg selv sies å være positivt fordi det medfører at større områder ses i sammenheng og at flere aktører får anledning til å kunne påvirke utfallet av beslutningene.

Politikerne har tradisjonelt ønsket å være positivt innstilt til private initiativ, samtidig som de har et ansvar for å sørge for at det finnes tilstrekkelig mange attraktive boligtomter (se bl.a. NOU 2002:2 Boligmarkedene og boligpolitikken). Kommunene har et ansvar for å koordinere ulike statlige mål, i denne sammenheng hensynet til kulturlandskap/ jordvern versus tilstrekkelig boligforsyning. Den administrative og politiske ledelsen i kommunen gir uttrykk for at deres planlegging er et forsøk på nettopp det, samt en koordinering mellom statlige og lokale målsettinger. Det ser for øvrig ut til at det pågår en maktkamp innad i kommunestyret og i enkelte partier for å ta større hensyn til kulturlandskapet, selv om dette ennå ikke har gitt seg merkbare utslag i de planbeslutningene som er fattet.

6.2 Konsekvenser for naturbasert næring og kulturlandskap

Rygge kommune har i begrenset grad benyttet seg av muligheten for å verne arealer gjennom bruk av reguleringsplan. Kommunens anvendelse av LNF-kategorien i kommuneplan/kommunedelplan berører ikke stedbunden næring, og PBL-regimet har derfor ikke lagt vesentlige begrensninger på naturbasert næringsutøvelse. Spørsmålet blir heller hvor vidt kommunens utbyggingspolitikk og arealplanlegging, særlig i form av spredt bebyggelse med tilhørende infrastruktur, har konsekvenser for næringsutøvelse som bygger på det lokale ressursgrunnlaget.

Vår undersøkelse viser at landbruksnæringen er delt når det gjelder synet på hvilke konsekvenser omdisponering av jord- og skogbrukseiendommer har på landbruket. Noen mener at salg av areal til utbyggingsformål i visse tilfeller kan være positivt, og i noen tilfeller til og med nødvendig, for fortsatt landbruksdrift. Særlig golfsaken på Evje illustrerer dette. Her ble det vist til at omdisponering av arealer til golf kan være det som må til for å sikre fortsatt husdyrdrift på eiendommen, fordi det sikrer ekstra kapital til nødvendige investeringer. Det ble argumentert for at den tradisjonelle landbruksdriften ikke vil gi tilstrekkelig økonomisk grunnlag for dette. Andre landbruksaktører er imidlertid uenige i en slik konklusjon. Disse mener at omdisponering av god matjord til utbyggingsformål i de fleste tilfeller svekker landbruksnæringen på lang sikt. Når det gjelder omdisponering av jordbruksareal til golf, er det også uenighet om hvor vidt dette må betraktes som irreversibelt tiltak eller ikke, eller til ulempe for kulturlandskap og friluftsliv.

Det er også ulike syn på hvilke konsekvenser fortsatt utbygging har for utviklingen av andre naturbaserte næringer, som f.eks. tilleggsnæringer knyttet til jordbruket. På den ene siden ble det påpekt at utbygging, med økt befolkningsgrunnlag som resultat, kan være positivt for noen typer næringer som direkte salg av jordbruksprodukter fra gården, gårdsturisme, gårdscafe og lignende. Samtidig ble det påpekt at det er viktig å bevare et sammenhengende kulturlandskap som et aktivum for bl.a. markedsføring av næringene.

Når det gjelder konsekvenser for kulturlandskapet ved Værne kloster, viser utredningen fra Rygge kommune (1996) at en byggegrense mot kulturlandskapet er i ferd med å feste seg i nord, men at det i stedet opprettes stadig tyngre boligsatelitter som øyer i kultur

landskapet. På tross av at denne utredningen derfor anbefalte en kommunedelplan med svært begrensede boligarealer, ble det tatt inn flere mindre utbyggingsområder i planarbeidets siste fase (mellom 2. og 3. høring). Det kanskje mest oppsiktsvekkende var ikke planutkastet i seg selv, i og med at det er politikernes legitime rett å finne ut hva som er en rimelig balanse mellom utbygging og vern, men måten det skjedde på. Det ble av flere av våre informanter ansett som uheldig at en grunneier skulle få så mye gjennomslag i planarbeidets absolutt siste fase. Det ble bl.a. påpekt at dette gir signaler om at utbyggerne til slutt vinner bare man står på og presser politikerne, og viser ”PBL-regimets” sårbarhet. Representanter fra Moss og Omegn Tenkepark kommenterer politikernes behandling av kommunedelplanen slik:

Ganske typisk for flere vedtak med hensyn til utbygging i Rygge i de seneste årene synes å være følgende: Først et bestemt NEI til planene, så et nølende TJA! Tjaet blir til slutt uten særlig om og men til plutselig et greit JA. Moss Dagblad 06.11.00.

Arbeidet med kommunedelplanen viser at presset på arealene og faren for en fortsatt fragmentering av kulturlandskapet i høy grad fremdeles er til stede, på tross av en rekke faglige råd og registreringer av verneverdiene. Generelt er det de gjenværende skogområdene som ser ut til å være gjenstand for størst utbyggingspress. I følge statistikk fra Statens landbruksforvaltning er relativt lite dyrket areal gått med til utbyggingsformål de siste årene. Dette leder til neste underkapittel, der vi drøfter om det i pressområder er behov for et sterkere vern av verdifulle kulturlandskap enn det plan- og bygningsloven kan gi.

6.3 Behov for et sterkere vern av kulturlandskapet?

En hovedkonklusjon i denne undersøkelsen er at ”PBL-regimet” i dette tilfellet i begrenset grad har maktet å gi et tilstrekkelig vern av et verdifullt kulturlandskap som er utsatt for et stort utbyggingspress, i den forstand at utbyggingshensyn ofte får prioritet framfor vernehensyn i arealplanleggingen. Dette på tross av at verneverdiene i området er godt dokumentert, både av kommunen og av andre aktører. Ved Værne kloster er presset på arealene stort, og økende, og det kan stilles spørsmål om det er behov for et sterkere vern av kulturlandskapet. Selv om trusselen i form av nedbygging og fragmentering av landskapet ikke lenger i samme grad skjer i form av en liberal dispensasjonspraksis, er det et stort press i forbindelse med rullering av kommuneplanens arealdel og utarbeiding av kommunedelplaner.

Det er de folkevalgte som har den øverste myndighet i forhold til å finne balansen mellom bruk og vern av arealene. I den forbindelse pekte flere av våre informanter på en rekke svakheter ved det kommunale planregimet når det gjelder å ta vare på kulturlandskapet. For det første ble det påpekt at politikerne har en grunnleggende vilje til å si ja til de fleste private utbyggingsinitiativ. For det andre, og som en forlengelse av det første, at det er private utbyggingsplaner som danner premisset for det kommunale planarbeidet, og i mindre grad statlige føringer, administrative råd og faglige utredninger. Det ble i den forbindelse påpekt at kommunens egen rapport om kulturlandskapet ved Værne kloster har hatt liten gjennomslagskraft blant politikerne, og at det bare er et fåtall som i det hele tatt har lest den. Det ble også påpekt at politikerne i Rygge selv vil bestemme mest mulig i arealspørsmål, og at kommunens egen administrasjon i liten grad får lagt inn faglige premisser i planarbeidet.

For det tredje ble små forhold der ”alle kjenner alle” sett på som et problem i Rygge. Grunneiere og andre med utbyggingsplaner som benytter sine nettverk får ofte gjennomslag blant politikerne, i følge informanter fra kommunens administrasjon. Dette ble også sett på som et demokratisk problem fordi friluftsliv og andre interesser i kulturlandskapet må vike da de ikke har de samme sterke talspersonene i lokalsamfunnet. For det fjerde ble det påpekt at kommunestyrepolitikere velges for bare fire år av gangen, og at de derfor ikke har et tilstrekkelig langsiktig perspektiv på forvaltningen. Selv om det i et fire års perspektiv ikke er noe problem med noen spredte utbygginger i kulturlandskapet, er dette problematisk på lengre sikt. Et annet problem som ble trukket fram når det gjelder den stadige utskiftingen av politikere, er at ”sosialiseringen” og kompetansehevingen til fordel for kulturlandskapet tar tid. Når politikerne først ser verdien av landskapet og farene med en ”bit-for-bit”-utbygging, er perioden i kommunestyret ofte over.

For at kommunene skal kunne forvalte bynære kulturlandskap under utbyggingspress er det viktig at verneinteressene lokalt organiserer og involverer seg, og kan stå fram som en motvekt mot utbyggingsinteressene. Man ser i dag antydning til dette, bl.a. gjennom Moss og omegn Tenkepark, men disse organisasjonene er per i dag ikke en sterk nok maktfaktor. En endret planpraksis er trolig avhengig av endrede verdiprioriteringer, og at de lokale verneinteressene i større grad involverer seg i planprosessene.

Gjennom kommunedelplan for Rygge nordvest er Dyreskogen og Husebyskogen foreslått båndlagt og vernet gjennom reguleringsplan. Mens Dyreskogen er tenkt regulert som verneskog/klimaskog, er Husebyskogen tenkt vernet til klimaskog/friluftsområde. Grunnen til det er å gi de gjenværende skogområdene i kulturlandskapet et sterkere vern enn det LNF-kategorien i kommune(del)planen gir. Utbyggingsplanene som ble tatt inn i kommunedelplanens siste runde kan bl.a. sees i forbindelse med denne framtidige reguleringen. Områdene som er tenkt regulert eies av han som har fremmet mange av utbyggingsplanene, og det ble trukket fram at det vil bli lettere å få til kommunalt vern hvis grunneieren i denne runden får gjennomslag for å selge noen tomter. For å få til kommunalt vern i praksis er man avhengig av grunneiernes velvilje, i følge informant fra kommunens administrasjon. Det er liten politisk vilje til å tvinge gjennom sterkere vern uten grunneiernes samtykke (se også Hovik in.prep.).

Flere av våre informanter, også på lokalt nivå, uttrykte at de var kommet til en erkjennelse at kanskje statlig vern er den eneste veien å gå for å redde kulturlandskapet fra ytterligere nedbygging og fragmentering på lang sikt, noe som kommer av manglende tiltro til at kommunen selv kan bevare landskapet gjennom PBL. Det gjelder både representanter for administrativt ansatte, politikere, grunneiere og lokalbefolkningen ellers. I et avisinnlegg i Moss Dagblad 16.10.01 skriver Moss og Omegn Tenkepark:

I et landskap som ikke har noen form for formelt vern, kan nemlig alt skje – Rygge er dessverre et godt eksempel på akkurat det... Vi tror dessverre ikke at dere politikere har til hensikt å verne noe som helst av det helt unike herregårdslandskapet i Rygge. Moss Avis 07.09.00.

Vern har tradisjonelt hatt en negativ klangbunn blant grunneiere og lokalpolitikere, også i Rygge. Dette ser imidlertid ut til å snu seg når det gjelder kulturlandskapet ved Værne kloster. En grunneier i kulturlandskapet fortalte oss at han nå har kommet til den erkjennelse at vern ”er helt nødvendig for å stoppe klattvis utbygging, slik det skjer nå”. Heller ikke ordføreren i Rygge kommune var fremmed for at statlig vern kanskje er den eneste løsningen for å redde kulturlandskapet fra en gradvis nedbygging:

Jeg har nok sans for at dette må styres fra statlig hold, selv om det nok setter kommunestyrepolitikere ut av spill. Men jeg tror nok at det er nødvendig for å bevare landskapet.

Regionale aktører som fylkesmann, fylkeskommune og fylkeskonservator fungerer i dag langt på vei som garantister for kulturlandskapet, gjennom innsigelsesinstituttet. Kommunedelplan for Rygge nordvest er et godt eksempel på det. Det kan imidlertid tenkes at det lokale planregimet (PBL-regimet) vil miste sin legitimitet hvis innsigelser blir regelen mer enn unntaket, og det kan derfor stilles spørsmål om området heller bør forvaltes på andre måter. Både landskapsvern etter naturvernloven og vern gjennom kulturminneloven er lansert som aktuelle alternativer. Det kan stilles spørsmål om ikke staten heller bør ta over forvaltningsansvaret for natur- og kulturlandskap av såkalt nasjonal betydning dersom de ønsker en annen forvaltning enn dagens, framfor aktiv bruk av innsigelsesinstituttet for å bevare bynære kulturlandskap som er utsatt for stort utbyggingspress.

Litteratur

- Direktoratet for naturforvaltning 1994: Nasjonal registrering av verdifulle kulturlandskap.
- Falleth, E.I. (2002): *Forvaltning av bruks- og verneinteresser på Søndre Jeløy. Landskapsvernområde i Moss kommune*. NIBR-notat 2002:119.
- Fiskaa, H. Og Skjeggedal, T. (red.) 2000: *Planlegging og bærekraftig utvikling*. Akademisk forlag, Trondheim.
- Fylkesmannen i Østfold 1993: Østfoldlandskap av regional betydning.
- Gjølberg, O. 1999: Evje herregård: kulturlandskap, biologisk mangfold og miljø. Upublisert notat på forespørsel fra Evjes eier.
- Hovik, S. og Myrvold, T.M. 2001: *Kommunale oppgaver. Hvorfor varierer omfang og kvalitet?* NIBR-rapport 2001:19.
- Hovik, S. (in.prep.): *Planlegging for bruk og vern. En studie av Karmøy kommunes forvaltning av naturområder*. NIBR.
- Landbruksdepartementet 1999: Om norsk landbruk og matproduksjon. St.meld. nr. 19 (1999-2000).
- Miljøverndepartementet 1977: Ny planleggingslov. NOU 1977:1.
- Miljøverndepartementet 1996: Kommuneplanens arealdel. Veileder
- Nordgård, A. 1977: *Norges jordbruksareal. Elementer til en modell for utvikling og utnyttelse*. Universitetet i Oslo, Geografisk institutt.
- Nordisk Ministerråd 1987: Natur- og kulturlandskapet i arealplanleggingen. Miljørapport 1987:3. Bind I Regioninndeling av landskap og bind II Forvaltning av ressurser og verdier.
- Rygge kommune 1996: Kulturlandskapet ved Værne kloster. Registrering av kvaliteter. Analyse av mulige truser. Skissering av aktuelle tiltak.
- Sinclair, R. 1967: von Thünen and urban sprawl. *Am. Geogr.* 57. s. 72-87.

Vedlegg 1

Kilder

Informanter

Reguleringsjef Lotte Næss, Rygge kommune. Fram til 2001.

Bygningssjef Bjørn Christiansen, Rygge kommune

Plan- og miljøsjef, Erik V. Pedersen, Rygge kommune

Ordfører Aud Løken, Rygge kommune

Skogbrukssjef Gry Bjerketvedt, Interkommunalt landbrukskontor for Rygge, Moss og Råde

Jordbrukssjef Egil Holmsen, Interkommunalt landbrukskontor for Rygge, Moss og Råde

Gårdbruker og politiker Johnny Trandem, Rygge kommune

Gårdbruker Lars Sundt Jensen, Rygge kommune

Gårdbruker Tom Bakke, Rygge kommune

Rådgiver Turid H. Bergerøy ved fylkesmannens miljøvernavdeling

Førstekonsulent Geir Hardeng ved fylkesmannens miljøvernavdeling

Landskapsarkitekt Per Andre Hansen, eget firma

Plan- og miljøvernsjef Gaute Walberg, Råde kommune. Tidligere Miljøvernrådgiver i Rygge kommune og arealforvalter hos fylkesmannens landbruksavdeling i Østfold.

Dokumenter

Dagens Næringsliv 27./28. april (DN lørdag) 2002: Støy på landet.

Fylkeslandbruksstyret i Østfold 1999: Brev til Rygge kommune 23.02.99

Fylkeslandbruksstyret i Østfold 2000: Brev til Rygge kommune 20.11.00

Fylkeslandbruksstyret i Østfold 2000: Brev til Rygge kommune 23.11.00

Fylkesmannens miljøvernavdeling 2000: Brev datert 06.11.00 til Rygge kommune med varsel om innsigelse til kommunedelplan for Rygge nordvest.

Fylkesmannen i Østfold ved Miljøvernavdelingen 2000: Brev til Rygge kommune
06.11.00

Jansen Arkitekter AS 16.02.00: Brev til Rygge kommune.

Landbruksnemnda i Rygge 1999: Behandling av reguleringsplan og konsekvensutredning
for golfbane på Evje 29.06.99

Landbruksnemnda i Rygge 2000: Behandling av reguleringsplan og konsekvensutredning
for golfbane på Evje. Ny behandling 30.05.00.

Miljøverndepartementet 2002: brev til fylkesmannen i Østfold 04.09.02

Moss Avis 26.06.99: Krisemaksimering.

Moss Avis 27.06.99: Reiser busten etter ”krisemaksimering”.

Moss Avis 22.08.00: Sier ja til golf på Evje.

Moss Avis 11.09.00: Mange vil bygge nye boliger i Rygge.

Moss Avis 21.09.00: Rygge nordvest ut til ny høring.

Moss Avis 12.11.00: Sterke protester mot utbygging.

Moss Avis 21.12.00: Krever golf-stopp.

Moss Avis 02.04.01: Regionale golfbaner.

Moss Dagblad 14.02.00: Golf kan redde Evje gård.

Moss Dagblad 06.11.00: Varig vern av Lillebog.

Moss Dagblad 07.09.00: Åpent brev til ordfører og øvrige kommunalpolitikere i Rygge.

Rygge kommune 2001: brev til fylkesmannen datert 12.10.01:

Rygge Museum 1997: Turveiguide Rygge.