Aalborg Universitet

Miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning i det agrare landskab

en bæredygtig løsning for både landbrug, miljø og kulturmiljø

Mouritsen, Anne Kristine Munk

Publication date:
2003

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

Link to publication from Aalborg University

Citation for published version (APA):
Mouritsen, A. K. M. (2003). *Miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning i det agrare landskab: en bæredygtig løsning for både landbrug, miljø og kulturmiljø*. Aalborg Universitet og Danmarks jordbrugsForskning.

General rights
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from vbn.aau.dk on: June 06, 2026

MILJØ- OG KULTURBASERET EJENDOMSUDFORMNING I DET AGRARE LANDSKAB

- En bæredygtig løsning for både landbrug, miljø og kulturmiljø

Ph.D.-afhandling

Anne Kristine Munk Mouritsen

Aalborg Universitet & Danmarks JordbrugsForskning

Anne Kristine Munk Mouritsen

Miljø- og Kulturbaseret ejendomsudformning i det agrare landskab – En bæredygtig løsning for både landbrug, miljø og kulturmiljø

1.udgave; 2003

Copyright Forfatteren

Udgivet af Anne Kristine Munk Mouritsen, Geoinformation og Medieteknologi, Institut for Samfundsudvikling og Planlægning, Aalborg Universitet og Afdeling for Jordbrugssystemer, Danmarks Jordbrugsforskning

Tryk/Print Anne Kristine Munk Mouritsen, 2003

Omslag 3D-visualisering udarbejdet af Anne Kristine Munk Mouritsen i 2002. Øverst en visualisering af Drastrupområdet sydvest for Aalborg, som det så ud i 1995 og nederst af samme område, som det kan komme til at se ud efter Aalborg Kommunes planlagte skovrejsning.

Sommetider møder jeg ham.

Han hed Torm og var en af de mange
der efter landboreformerne
blev sendt ud i landet for at gøre udskiftningsreformens paragraffer
til rette linier.
I 1802 kom han til Tøving
med sit målebord og sin kæde
og igennem måneder sled han sig
til et nyt danmarksbillede her.
I hans spor
blev landet levende,
linier rettede sig og strakte sig
over den udpinte jord
og bygninger spredtes
ud over agrene, her
gjorde han andres politik
til sin drøm
og drømmen
til fysisk virkelighed.

Knud Sørensen

INDHOLDSFORTEGNELSE

INDHOLDSFORTEGNELSE **5**

FORORD **9**

RESUMÉ **11**

SUMMARY **15**

INDLEDNING **19**

BAGGRUND OG FORMÅL 19
INITIERENDE PROBLEM 20
BEGREBSAFKLARING 26
FORSKNINGSPROCESSEN 31
REFERENCER 49

1 EJENDOMSUDFORMNING I 250 ÅR **53**

1.1 UDSKIFTNING 53
1.2 UDSTYKNINGSPERIODEN 59
1.3 NYE HENSYN I EJENDOMSUDFORMNINGEN 65
1.4 REFERENCER 87

2 JORDMOBILITET **91**

2.1 TRE FAKTORER AF BETYDNING FOR JORDMOBILITET 91
2.2 VÆRKTØJET – JORDFORDELING 106
2.3 REFERENCER 116

3 RETSTILSTANDSÆNDRINGER **119**

3.1 MILJØVENLIGE JORDBRUGSFORANSTALTNINGER 119
3.2 VANDFORSYNINGSLOVENS §13D 124
3.3 KOMMUNALFULDMAGTEN 124
3.4 MILJØBESKYTTELSESLOVENS §26A 125
3.5 ANDRE MULIGHEDER 125
3.6 REFERENCER 126

4 EJENDOMSUDFORMNINGSPROCESSEN – EN REFERENCERAMME 127

4.1 EJENDOMSUDFORMNINGSPROCESSEN 127
4.2 OFFENTLIGHEDSFASEN 128
4.3 REFERENCER 135

5 PROJEKTBESKRIVELSER 137

5.1 TRIGE (1002) 137
5.2 SPØTTRUP SØ (1003) 139
5.3 GEDDAL STRANDENGE (1005) 140
5.4 SKJERN Å 141
5.5 VARNÆS STORMOSE (1010) 148
5.6 FRØSLEV MOSE (1011) 150
5.7 HINDEMAJ (1012) 151
5.8 OLDENOR (1013) 152
5.9 NR. NEBEL SKOV (1014) 154
5.10 HELNÆS (1019) 156
5.11 MJANG DAM (1021) 157
5.12 BROKHOLM SØ OG SKOV SAMT GÅSEMOSEN 159
5.13 DRASTRUP 162
5.14 BOLDERSLEV SKOV (1057) 165
5.15 BIRKESØ (1076) 165
5.16 REFERENCER 167

6 KVANTITATIVE DATA - PRÆSENTATION OG ANALYSE 169

6.1 SAGSANTAL OG JOURNALISERING 169
6.2 GEOGRAFISK FORDELING 169
6.3 PROJEKTFORMÅL, REKVIRENTER OG PLANLÆGGERE 172
6.4 TIDSFORLØB I JORDFORDELINGERNE 174
6.5 LODSEJERE OG OMLAGT AREAL M.V. 176
6.6 REFERENCER 180

7 KVALITATIVE DATA – PRÆSENTATION OG ANALYSE 181

7.1 KOMMUNIKATION OG SAMARBEJDE 181
7.2 ØKONOMI 187
7.3 JORDPULJE 190
7.4 FRIVILLIGHED/TVANG/EKSPROPRIATION 195
7.5 LOVGIVNING 199
7.6 JORDFORDELINGENS FORMÅL 204
7.7 MILJØ-, KULTUR- OG NATURMÆSSIGE MÅL 207
7.8 METODER 213
7.9 REFERENCER 214

8 VISUALISERINGSCASE'S: BIRKESØ- OG DRASTRUP 215

8.1 BIRKESØ 215
8.2 DRASTRUP 219
8.3 3D-MODELLER OG GIS 222
8.4 REFERENCER 228

9 ØKONOMISK POTENTIALE 231

9.1 SKJERN Å – KVL 232
9.2 VÆRDIEN AF SKOV-, SØ- OG NATURGENOPRETNING - AKF 235
9.3 TEMASCENARIER - AAU 236
9.4 REFERENCER 240

10 HINDRINGER FOR UDVIDET ANVENDELSE AF MILJØ- OG KULTURBASERET EJENDOMSUDFORMNING 241

10.1 MODSATRETTEDE MÅL OG EKSPERIMENTER MED VIRKEMIDLER 241
10.2 JORDKØBSADMINISTRATIONEN 244
10.3 GOD REGERINGSFØRELSE 249
10.4 KOMMUNIKATION OG SAMARBEJDE 254
10.5 SPECIFIKKE HINDRINGER KNYTTET TIL ENKELTBESTEMMELSER I LOVGIVNINGEN 256
10.6 REFERENCER 267

11 MILJØ- OG KULTURBASERET EJENDOMSUDFORMNING I NORGE OG HOLLAND 269

11.1 NORGE 269
11.2 HOLLAND 279
11.3 OPSAMLING OMKRING INSPIRATION 288
11.4 REFERENCER 289

12 ANBEFALINGER I FORHOLD TIL MILJØ- OG KULTURBASERET EJENDOMSUDFORMNING 291

12.1 LANDZONEPLANLÆGNING OG SEKTORLOVGIVNING SAMORDNES 292
12.2 JORDMOBILITETEN FREMMES 305
12.3 OFFENTLIGHEDSFASEN UDVIKLES 308
12.4 REFERENCER 315

13 EFTERSKRIFT 319

13.1 AFHANDLINGENS PROBLEMSTILLING 319
13.2 FORSKNINGSDESIGNET 323
13.3 FREMSTILLINGSFORMEN 325
13.4 BEHOV FOR YDERLIGERE FORSKNING 325
13.5 VALIDITETEN AF FORSKNINGENS RESULTATER 326
13.6 REFERENCER 342

BILAG A - OVERENSKOMST OG VILKÅR 343

BILAG B - OVERSIGT OVER DANSK JORDFORDELINGSLITTERATUR, TIDSSKRIFTSARTIKLER M.V. 1987-2002 345

TIDSSKRIFTSARTIKLER, PUBLIKATIONER ETC. 345

BETÆNKNINGER, MINISTERIELLE RAPPORTER O.L. 349
RETSKILDER OG VEJLEDNINGER PR. 31.12.2002 352
VEJLEDNINGER 354
STUDENTERRAPPORTER OG UNDERVISNINGSMATERIALE 355
DOMME, OMBUDSMANDSAFGØRELSER 355

BILAG C - EN METODEBESKRIVELSE FOR 3D VISUALISERINGEN 357

BILAG D - ARTIKLER/RAPPORTER 1999-2002 359

BILAG E - MILJØ- OG KULTURBASERET EJENDOMSUDFORMNING SAMMENLIGNET MED ANDRE PROJEKTFORMÅL 365

FORORD

”A main objective of land consolidation is to improve the land holdings of farmers by concentrating their farms in as few parcels as possible, and to support the farms with roads and infrastructure when needed. Protecting the environment and fostering better livelihoods in rural communities have become increasingly important elements in land consolidation…..Executed properly, land consolidation contributes to improvements in the productivity, efficiency, and competitiveness of the agricultural sector. It secures jobs in rural areas. It leads to better land use planning and land management. It facilitates private and public investment in rural space. It supports environmental protection and natural resource management if it is done in a comprehensive way….. Land consolidation should therefore be included within broader rural development programmes including regional planning, village renewal and provision of rural infrastructure.” [Munich Statement; 2002; side 12]. Disse ord er skrevet for blot et år siden af forskere og praktikere indenfor ejendomsudformning verden over som en anbefaling til de central- og østeuropæiske landes ledere.

Danmark står nu, ved udgangen af 2002 i den situation, at jordfordelingsinstrumentet nedprioriteres på et tidspunkt, hvor der netop fra flere sider efterlyses en udvikling mod en mere aktiv natur-, kultur- og miljøfokuseret planlægning, der bl.a. kan lægge rammerne for ejendomsudviklingen i det agrare landskab. Der findes i dag principielt to metoder når det drejer sig om det offentliges muligheder for aktivt[1] at gennemføre planlægning i landzonen ved ændringer i arealanvendelsen: *Støtteudbetalingsmetoden* og *ejendomsudformningsmetoden*.

Denne rapport beskriver ejendomsudformningsmetoden, dens potentiale og eventuelle hindringer for udvidet anvendelse og kommer med anbefalinger til mulige ændringer af lovgivning, planlægningspraksis etc.. Den samlede rapport udgør en Ph.D.-afhandling og er et resultat af et delprojekt under forskningsprojektet ”Ejendomsændringer i det agrare landskab”. Dette overordnede forskningsprojekt er økonomisk finansieret af Forskningsrådene under programmet ”Det agrare landskab” og er gennemført i perioden 1999-2003.

Hovedvejleder for Ph.D.-projektet har været Esben Munk Sørensen, Aalborg Universitet og jeg vil gerne benytte denne lejlighed til at takke ham for hans positive indstilling overfor alt nyt, inspiration, opmuntring, evne til at få alt ting til at blive muligt og ikke mindst hans forståelse for, hvad der er den Ph.D.-studerendes primære opgave, nemlig at gennemføre sit forskningsprojekt og -studie.

[1] Modstykket hertil er den indirekte virkeliggørelse af planlægningen, der følger af Planlovens ”virke for bestemmelse”; PL §9. Ved anvendelse af enten støtte- eller ejendomsudformningsmetoden kan planlægningsmyndigheden aktivt søge at virkeliggøre planlægningen.

Der skal ved denne lejlighed også rettes en særlig tak til Frank Nielsen i Direktoratet for FødevareErhverv, der har været meget behjælpelig i forbindelse med indsamlingen af kvantitative data omkring jordfordelingssagerne i undersøgelsesperioden. Ligeledes rettes en særlig tak til de lodsejere, jordfordelingsplanlæggere, jordbrugskommissionsformænd, statsskovridere og sagsbehandlere i Direktoratet for FødevareErhverv, der har medvirket ved interview- og spørgeskemaundersøgelsen i forbindelse med indsamlingen af de kvalitative data.

Endelig vil jeg gerne takke lærer og underviser, Lars J. M. Nielsen for at have brugt sin juleferie 2002 på korrekturlæsning af rapporten.

Rapporten er trykt i 15 eksemplarer, men kan desuden downloades fra forfatterens hjemmeside på adressen http://www.i4.auc.dk/akmm.

Anne Kristine Munk Mouritsen 31. december 2002

Aalborg Universitet og Danmarks JordbrugsForskning

RESUMÉ

Land er en begrænset ressource i Danmark. Danmarks totale areal er på 4.3 millioner ha og størsteparten heraf har traditionelt været reserveret landbrugsmæssig udnyttelse. De seneste årtier har det imidlertid vist sig nødvendigt, at lade noget af dette landbrugsland overgå til andre anvendelsesformer, f.eks. en sø eller en skov for at nå de politisk fastsatte mål på natur-, miljø- og kulturmiljøområdet. Der er således sket en ændring i de politisk prioriterede hensyn, som bl.a. kan observeres i adskillige politisk vedtagne planer fulgt op af lovgivningsmæssige ændringer. I en del tilfælde forudsætter det betydelige ændringer i arealanvendelsen og den landbrugsmæssige ejendomsstruktur at nå målene i disse planer.

I 1986-87 vedtog regeringen *Vandmiljøhandlingsplanen* og dermed målene om en 50% reduktion af udledningen af nitrat og en 80% reduktion af fosforudledningen til vandmiljøet indenfor en treårig tidsramme. I relation til landbruget skulle målene nås ved en optimal udnyttelse af husdyrgødningen, en forbedret gødningsanvendelse og ved strukturelle tiltag. Resultatet blev en nedgang i udledningen, men ikke nær det intenderede.

I 1990 blev formålet med *Jordfordelingsloven* ændret, hvormed det blev muligt at anvende jordfordeling som instrument i forbindelse med naturgenopretningsprojekter, naturpleje, skovrejsning, rekreative områder etc.

Naturbeskyttelsesloven blev vedtaget af Folketinget i 1992. Loven beskytter naturarealer såsom søer, moser, vådområder, heder og overdrev gennem forbud mod ændringer i den eksisterende arealanvendelse. Lodsejerne gives ingen kompensation for dette tab af muligheder, idet der ikke sker indgreb i den eksisterende udnyttelse af arealerne. Aktive værktøjer, såsom jordopkøb og støtteudbetalinger supplerer disse "inaktive" reguleringer med henblik på at gennemføre aktiv naturgenopretning, skovrejsning eller andet. Jordopkøb til jordpuljer kan ske gennem frivillige aftaler, nedlæggelse af forkøbsret eller ved ekspropriation under visse omstændigheder.

Vandmiljøplan II blev vedtaget i februar 1998 og var/er en udmøntning af EU's Nitratdirektiv. Direktivets mål er en reduktion af den landbrugsmæssige nitratudledning til vandmiljøet og EU's medlemsstater blev forpligtiget til at udarbejde planer for, hvorledes disse mål skulle nås. I Danmark besluttede Folketinget at genoprette 16.000 ha vådområder og at rejse skov på 20.000 ha inden udgangen af 2003 for at nå målene. I den forbindelse ændredes både Naturbeskyttelsesloven, Miljøbeskyttelsesloven, Lov om Vandløb og Planloven. Metoden til at nå de nævnte mål i Danmark baserede sig primært på støtteudbetaling og nu, ved tærsklen til år 2003 kan det konkluderes, at denne metode ikke har levet op til forventningerne.

Et andet aktuelt mål, der vedrører arealanvendelsen i landzonen er sikringen af byernes drikkevand i henhold til *EU's Drikkevandsdirektiv*. Denne udfordring førte i 1998 til en ændring af Lov om vandforsyning, Miljøbeskyttelsesloven og Planloven. Med disse

ændringer er det nu muligt at ekspropriere med henblik på at gennemføre en ekstensivering af arealanvendelsen i landzoneområder, som bliver omfattet af en ny drikkevandsplanlægning. Amtskommunerne skal nu udpege områder med særlige drikkevandsinteresser (OSD) og udarbejde særlige handlingsplaner for, hvorledes drikkevandet skal sikres i disse områder. Disse områder med særlige drikkevandsinteresser udgør ca. 4-5 procent af det agrare areal og udfordringen bliver at sikre en 100% ekstensivering og i mange tilfælde en udflytning af intensive husdyrbrug.

I Danmark opereres med to metoder i forbindelse med planlægningen af landzonen, som det offentlige kan benytte sig af, hvis arealanvendelsen ønskes ændret:

- *Støtteudbetalingsmetoden*, hvor der betales økonomisk støtte eller kompensation med henblik på at motivere lodsejere til at udvise en ønsket adfærd og
- *Ejendomsudformningsmetoden*, som indebærer, at der ved en analyse og afvejning af ønskede ændringer i de agrare områder foretages en gennemgribende omstrukturering af ejendommene og en ændring af retstilstanden på de enkelte ejendomme.

Målene i dette forskningsprojekt er at identificere hindringer i forbindelse med den eksisterende anvendelse af ejendomsudformningsmetoden og at komme med anbefalinger til mulige forbedringer af metoden med henblik på at fremme anvendelsen heraf ved varetagelse af miljø-, kulturmiljø- og strukturmæssige hensyn. Genstand for analysen til identificering af hindringer er gennemførte jordfordelinger, hvis formål har været at realisere naturgenopretning eller skovrejsning i perioden 01.01.1990 to 31.12.1999. Disse jordfordelingssager er journaliseret ved Direktoratet for FødevareErhverv og omfatter 22 sager i den pågældende periode. Størsteparten af disse 22 sager vedrører naturgenopretningsprojekter, kun fire er rene skovrejsningsprojekter og to projekter har begge formål.

Flere potentielle projekter har været forsøgt startet op, men er opgivet igen allerede i planlægningsfasen. Ifølge Skov- og Naturstyrelsen har situationen hidtil været den, at der er langt flere potentielle projekter end der er penge til. Pengene er nødvendige for at kunne betale jordfordelingen og købe landbrugsjord op, som skal ekstensiveres, lægges under vand eller skovrejses.

De overordnede og primære hindringer for "Miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning" er, ifølge analysen i indeværende forskningsprojekt:

1) Utilstrækkelig viden om - og kendskab til metoden på alle niveauer og
2) en manglende koordinering af målene for det agrare landskab.

Ad 1) Politikerne på nationalt niveau behøver bedre kendskab til de fordele og muligheder, som ejendomsudformningsmetoden giver for at nå de fastsatte mål på miljø- og kulturmiljøområdet. De behøver kendskab til denne metode, som kan skabe et mere bæredygtigt landbrug og miljø, før der kan blive tale om at prioritere metoden i det statslige budget gennem afsætning af økonomiske midler til f.eks. jordpuljer.

De lokale politikere har ansvaret for at udpege skovrejsningsområder, områder egnede for etablering af vådområder og områder med særlige drikkevandsinteresser og de har det praktiske ansvar for at implementere lovgivningen og nå målene gennem valg af en metode til at ændre arealanvendelsen. Situationen er blot den, at vælger de lokale myndigheder, at anvende støtteudbetalingsmetoden betaler staten via bloktilskud regningen. Vælger de lokale myndigheder i stedet ejendomsudformningsmetoden skal de selv finde pengene til jordfordelingen og evt. opkøb af jord. Dette er en økonomisk risiko som ikke tages i det omfang de lokale myndigheder ikke er bekendt med metodens muligheder og fordele.

At øge lodsejernes kendskab til metoden, deres viden om vandmiljøets tilstand, kulturmiljøet og situationen for flora og fauna i deres lokalområde vil øge accepten af - og forståelsen for behovet for ændringer. En anden teori er, at dette kendskab og denne viden kunne betyde, at projekter i højere grad ville blive initieret nedefra og op og dermed give grundlaget for et godt projektresultat. Andre forskere, såsom Frieder Luz fra Det Tekniske Universitet i Berlin og den svenske retssociolog Per Stjernquist har tidligere bevist disse teorier.

Ad 2) Siden 1969 har det offentlige, specielt på regionalt og lokalt niveau forsøgt at påvirke udviklingen i landzonen gennem planlægning og med stor succes, hvis der alene ses på målene fra 1969 til 1987. Dengang var målene at beskytte landzonen mod ukoordineret byggeaktivitet. Danmark var på vej ind i EF og produktionen var i centrum. Kravene til landskabets udformning og jordens anvendelse har imidlertid ændret sig siden dengang. Miljøet er kommet på den politiske dagsorden og fokus er gledet fra produktion mod sikring af økosystemet/miljøet. Men planlægningen var - og er stadig uden virkemidler i landzonen når det gælder arealer udlagt til landbrug, skovbrug og fiskeri.

Derfor kan landzonen betegnes som *"free enterprise zones"*, hvor der planlægningsmæssigt ingen sammenhæng er mellem mål og midler selvom situationen i dag er en udvikling med et stort pres på det agrare landskab med ønsket om ændret arealanvendelse. Det nuværende plansystem udlægger områder til jordbrugserhvervene. Der er ingen geografisk prioritering eller styring af landbrugsstrukturens udvikling, og der udvikler sig en betydelig regionalisering af landbrugsstrukturen til trods for et ensartet landsdækkende regelsæt.

Rapportens konklusioner og anbefalinger går derfor primært på at løse disse to skitserede problemer gennem samordning af landzoneplanlægning (Planloven) og sektorlovgivning (Landbrugslov, Jordfordelingslov og Jordkøbslov) og gennem vidensdeling og forskning.

Desuden fremhæves særligt betydningen af en styrkelse af jordkøbsadministrationen, som må karakteriseres, som ikke-fungerende og usammenhængende på nuværende tidspunkt.

SUMMARY

Land is a limited resource in Denmark. The total area of Denmark is 4.3 million hectares and the main part of it has traditionally been reserved for agricultural use. But it is now necessary to let some of this agricultural land pass into other kinds of use, e.g. a lake or a forest in order to reach the goals set by the politicians in the past decade or two. During this period an environmental perspective has been introduced politically. This change of focus can be observed in several governmental plans followed up by legislative changes. In some cases reaching the objectives of these plans and regulations means great interference with the land use and the agricultural property structure.

In 1986-87 the government agreed on the *Action Plan for the Aquatic Environment I* and by that the government established objectives for a 50 per cent reduction of the discharge of nitrate to the aquatic environment and an 80 per cent reduction of the discharge of phosphorus. In regard to the agriculture these objectives were to be reached by an optimal utilisation of the animal manure, an improved use of fertilisers and by structural changes. The effort resulted in a decrease in the discharge of nitrate from agriculture although not as much as intended.

In 1990 the preamble of the *Land Consolidating Act* was changed so that it became possible to use land consolidation as a tool to carry through nature restoration, afforestation and recreational projects.

The *Nature Protection Act* was agreed on in 1992. It protects nature areas like meadows, wetlands, moors and commons and implies a prohibition against any changes. It allows the authorities to regulate these areas without granting the landowners any monetary compensation for losses caused as a result of the measures taken. More active tools such as money for acquisition, loans and subsidies supplement these reactive control tools in order to carry out nature restoration, afforestation, and recreational or cultural heritage projects. Acquisitions can be made by buying up property in free trade, putting down pre-emptions or by using expropriation, which is legal under certain conditions.

The *Action Plan for the Aquatic Environment II* of February 1998 was a result of the EEC Nitrates Directive. The objective of this directive is to decrease the agricultural discharge of nitrates to the aquatic environment, and the member states of the EEC have to work out plans to reach this objective. To reach the objective the government decided to restore 16,000 hectares of wetlands and to afforestate 20,000 hectares before the year 2003. In order to implement the plan, several changes were made in the legislation. The Water Supply Act, the Environmental Protection Act and the Planning Act were changed. The method for reaching these objectives has primarily been based on the subsidy payment method and now soon entering year 2003 it can be concluded that the method has failed.

Another objective turning present is to secure the drinking water for the cities according to the EEC Drinking Water Directive. This challenge lead in 1998 to the agreement of changing the Water Supply Act, the Environmental Protection Act and the Planning Act. After these changes it is now possible to carry through a compulsory extensivation of intensive agriculture in areas that are included in the Water Supply Act's new local plans. The counties are to point out areas with special drinking water interests and to work out local plans for their effort to secure the drinking water in the cities. These areas of special interest concern about 4-5 per cent of the agricultural area in Denmark. The task in these areas will be to secure a 100 per cent extensivation and in many areas to move out intensive livestock husbandry.

In Denmark there are two basic methods in the planning of open lands for the public sector to affect and implement active changes in land use:

- *The subsidy method*, which entails paying financial support or compensation to motivate the owner or user of a land area to exhibit a desired behaviour and
- *the property restructuring method*, which require an analysis and assessment of the desired changes in the agrarian areas leading to a comprehensive restructuring of the property structures and a change in the legal status of the individual properties.

The objectives in this research project are to identify problems and to improve the property restructuring method in order to increase the use of it. The work sphere for the research project is completed land consolidations carried through to realise a nature restoration or afforestation project. These cases are journalised in the Directorate for Food, Fisheries and Agro Business. The total number of such land consolidation cases carried out from 01.01.1990 to 31.12.1999 is 22. The major part of these 22 cases concerns nature restoration projects. Only four are afforestation projects and two are projects with both objectives.

Research also shows that some potential projects have been given up. The local engagement and understanding may have failed, the public funds had been too few or a land pool may have been missing. According to the "Danish Forest and Nature Agency" the situation has so far been that there are many potential projects, but not enough money. Money is needed to pay for the land consolidation and to buy up cultivated land that e.g. is to be afforested or flooded by water.

The overall, main hindrances to "environmentally and culturally based property restructuring" projects seems to be

1) a lack of knowledge about the method at all levels and
2) a lack of co-ordination regarding objectives in the agrarian landscape.

Ad 1) The top politicians need to know about the advantages and possibilities in using property restructuring to achieve environmental and cultural heritage protection measures. They need to know about this method that bridges the gab between environmental and agricultural interests and secures a more sustainable life in the rural areas not depending on subsidies. Knowing this is a necessity before any money will be spent

on e.g. creating land funds, buying up land lots and whole properties to resell in a land consolidation.

The local authorities are the ones who have the responsibility to point out afforestation areas, areas suitable for restoring wetlands and areas with special drinking water interests. They have the responsibility to implement the legislation and to reach the objectives by using a method to change the land use. Today's situation is that choosing the subsidy payment method the state will pay the bill, but choosing the restructuring method the local authorities are to pay for the land consolidation. This is a risk that is rarely taken as long as the local authorities do not know about the positive results already reached, the advantages and the possibilities of the restructuring method.

Giving the stakeholders the knowledge about possibilities when participating in a land consolidation, the knowledge about the drinking water situation, the cultural heritage, and the situation for the flora and fauna in their local area and at specific properties will give them the knowledge needed to accept and understand changes. Another theory is that giving the property owners and the local authorities the described knowledge could make the project start from the bottom and even make a better project. Other researchers such as the ecologist Frieder Luz from the Technical University of Berlin and the Swedish law sociologist, Per Stjernquist have proved this theory.

Ad 2) Since 1969 the local authorities have tried to influence the development in the agrarian areas through physical planning and with great effect if seen with the objectives of the seventies and eighties in mind. During that period the overall objective was to secure the agrarian zone against building activity. Denmark was entering the EU and production was a main priority. However the claims for the landscape and the use of land was changing through the eighties. The environment was put on the political agenda and focus changed from production towards environmental issues. But the physical planning was – and still is without any possibilities to influence the use of areas used by agriculture, forestry or fishery. This is the reason why the agrarian zones can be characterised as *"free enterprise zones"* without any co-ordination between objectives and the tools to reach the objectives. The existing planning system reserve areas for the agriculture. No geographical prioritising is done in the areas, no control of the structural development of the agriculture exists and in spite of national legislation and regulations the agricultural structures are developing very different from region to region.

The main recommendations of this thesis, concerning solutions to these two main hindrances, are to co-ordinate the physical planning and the agricultural legislation and to prioritise knowledge sharing and research. Especially is mentioned the importance of creating an effective land pooling system.

INDLEDNING

Dette kapitel baserer sig i hovedtræk på en teoretisk del. Der redegøres for projektets baggrund, formål, initierende problem og for selve forskningsprocessen, herunder problemformulering og -afgrænsning, valg af forskningsdesign, forskningsorganisering, dataindsamlingsteknikker, analysemetode og fremstillingsform.

Baggrund og formål

Baggrunden for dette forskningsprojekt er en erfaringsbaseret erkendelse af, at jordmobilitet og forhandlingsplanlagte jordfordelinger med miljø- og strukturtilpasningssigte rummer et betydeligt potentiale til helhedsorienteret landskabsplanlægning.

Et grundlæggende krav fra opgavestillerne bag dette projekt er, som formuleret i stillingsopslaget [Landinspektørens Meddelelsesblad; 1999; side 105], "at denne helhedsorienterede planlægningsmetode teoretisk analyseres og perspektiveres med henblik på udvidet anvendelse ved bearbejdning af konkrete konflikter om arealanvendelse i det åbne land, der vedrører suppleringsjordsbehov til heltidslandbruget, skovrejsning, naturgenopretning samt ekstensivering af arealanvendelsen i indsatsområder for grundvandsbeskyttelse".

Det vil sige, at der lægges op til en forskningsproces med to overordnede, faste punkter, som vil blive fastholdt som værende helt centrale i indeværende forskningsprojekt:
a) En *analyse mhp. identifikation af hindringer* og
b) en *perspektivering* af metoden med henblik på udvidet anvendelse.

Formålet med forskningsprojektet er som udgangspunkt at bidrage med teori, metoder og anbefalinger til forskningsprojektet "Ejendomsændringer i det agrare landskab"[1], hvis overordnede mål er at skabe en referenceramme til opnåelse af den mest optimale ejendomsfordeling i det agrare landskab i overensstemmelse med de lokale forudsætninger i form af mennesker, landskab og kultur på den ene side og miljømæssige samt produktionsmæssige målsætninger på den anden side [Sørensen; 1998a].

Dernæst er det et særligt mål som Ph.D.-studerende, tilknyttet særlige GIS-enheder ved både Aalborg Universitet og Danmarks JordbrugsForskning, at øge min personlige kompetence på GIS-området og i den forbindelse, i indeværende forskningsprojekt at vise et af mange eksempler på, hvorledes GIS-værtøjet positivt kan anvendes i forbindelse med ejendomsudformningsprojekter gennem inddragelse af data fra forskellige sektorer. Ved hjælp af geokodning og GIS muliggøres tværfaglig forskning og analyser

[1] For yderligere oplysninger se http://www.property.dk

vedr. landskabsscenarier, som tidligere var umulig [Höll et al; 2002; side 8], men som de senere år har været genstand for en stadig, stigende interesse.

Initierende problem

Ejendomsudviklingen i det agrare landskab er meget dynamisk og knytter sig direkte til den strukturudvikling, der følger af udstyknings-, sammenlægnings- og arealoverførselsaktiviteter i det agrare erhverv. Ejendomsudviklingen kan derfor påvirkes aktivt via offentlige indgreb i ejendomsstrukturerne som f.eks. ved jordopkøb og gennemførelse af formålsbestemte jordomlægninger af landbrugsjorden – også kaldet ejendomsudformning.

Ejendomsudformning, som planlægningsmetode er velkendt i forbindelse med jordfordelinger, som har været gennemført i alle vesteuropæiske lande i nyere tid. I Danmark fik metoden første gang sin udbredelse i forbindelse med udskiftningerne i 1700-tallet. I det 20. århundrede har planlægningsmetoden været anvendt til et utal af formål i forbindelse med husmandsudstykninger, vejanlæg, vandløbsudretninger, naturgenopretning og skovrejsning.

Siden starten i 1700-tallet har det i høj grad været ud fra en social og økonomisk betragtning, at det offentlige aktivt har søgt at påvirke ejendomsstrukturerne gennem ejendomsudformende aktiviteter. Med vedtagelsen af en ny Landbrugslov i 1986[2] og Naturforvaltningsloven i 1988[3] begyndte imidlertid et miljøperspektiv på ejendomsudformningen og på den baggrund blev der rekvireret og gennemført 22 naturgenopretnings- og skovrejsningsjordfordelinger i løbet af 1990'erne.

Det centrale i denne sammenhæng er samfundets vekslende krav til landskabets udformning og jordens anvendelse. Landskabets udformning og jordens anvendelse påvirkes først og fremmest af den menneskelige aktivitet. Rammen for denne menneskelige aktivitet er ejendommen med de retsregler, der er knyttet hertil. Derfor bliver ejendommen et centralt objekt i landskabsbilledet og nøglen til gennemførelse af ønskede ændringer i arealanvendelsen. Larsson [1993; side 1] udtrykker det således, at "…there is a connection between land use and the ownership and property structure of an area. … Land use and property structure are thus interdependent; sometimes boundaries are

---

[2] Lov nr. 327 af 15.07.1986 om landbrugsejendomme. "Ved 1986-loven suppleredes den strukturpolitiske målsætning i lovens §1 med hensynet til det omgivende miljø og befolkningsudviklingen i landdistrikterne, jf. §1, stk.1, nr.1, og stk.2, nr.4. Landbrugsministeren fik hjemmel til at give regler om en forsvarlig udnyttelse af landbrugsjorden, jf. §1, stk.3, nr.3." [Jørgensen et al.; 1997; side 132]

[3] Lov nr. 339 af 24.05.1989 om naturforvaltning. Lovens mål var bl.a. "at bevare eller forbedre betingelser for det vilde dyre- og planteliv". Loven gav Miljøministeren hjemmel til at foretage ejendomserhvervelser, yde lån og tilskud m.v. til naturgenopretning, statslig skovrejsning og projekter til gavn for friluftslivet ("40-40-20-midler"). Under miljøreformen i 1992 blev Naturforvaltningsloven til kapitel 8 i Naturbeskyttelsesloven.

adapted, post facto, to new land use, and at other times boundary revisions are necessary in order for a change of land use to be brought about. If therefore, the property structure is not to stand in the way of development, there must be efficient methods for changing it when necessary."

Ejendommen i det agrare landskab er en dynamisk størrelse, der konstant ændrer karakter under påvirkning af en lang række faktorer på både nationalt (og internationalt), regionalt og lokalt niveau [Sørensen; 2000a; side 13 og 309].

På *nationalt niveau* er det plan- og arealforvaltningens regelsæt, der sætter rammerne for ejendomsændringerne sammen med internationale forhold som EU-støttelovgivning, renteniveau samt national skatte- og erhvervslovgivning og finansieringsmuligheder.

På *regionalt niveau* er det dels de naturgivne betingelser og topografien samt infrastrukturen, urbaniseringskræfterne og bymønstret, der giver rammerne for ejendomsændringerne.

På *lokalt niveau* gives rammerne af den lokale demografi, økonomi og plangrundlaget.

Siden 1969 har det offentlige, specielt på regionalt og lokalt niveau forsøgt at påvirke udviklingen i det åbne land (landzonen) gennem planlægning og med stor succes, hvis der alene ses på målene fra 1969 til 1987.

Planlægningen fra 1969 til 1975, over de tre første planlovsreformer gik med hensyn til landzonen primært ud på at beskytte denne zone mod ukoordineret byggeaktivitet. Danmark var på vej ind i EF og produktionen var i centrum. I 1978, ved den fjerde planlovsreform indføres sektorplansystemet og amtskommunerne skulle herefter udarbejde en regionplan plus fem sektorplaner[4], herunder en landbrugsplan[5]. Hjemmelen til sektorplanerne fandtes i sektorlovgivningen og med hjemmel i Landbrugslovens §3a skulle amtsrådene således udarbejde landbrugsplaner for sikring af særligt værdifulde landbrugsområder. Landbrugsplanerne skulle udarbejdes på grundlag af en gennemført jordbundsklassificering, godkendt af landbrugsministeren. Men de regionale landbrugsplaner skulle ikke beskæftige sig med ejendomsudformningen, som blev reguleret gennem Landbrugsloven og der skulle ikke være nogen sammenhæng mellem administrationen af Landbrugsloven og regionplanerne. "Områder forbeholdt jordbrugserhvervet skulle på egne og lokale betingelser frit kunne tilpasse sig strukturudviklingen inden for rammerne af Landbrugslovens generelle regler om ejendomsudformning" (landbrugspligt, sammenlægning og erhvervelse) [Sørensen; 2000a; side 322] Desuden var reguleringen af landbrugserhvervet ressortmæssigt placeret i Landbrugsministeriet – helt adskilt fra den fysiske planlægning. Derved var landbruget også isoleret fra – eller beskyttet mod – den beslutningsarena, hvor de øvrige miljø- og naturinteresser optrådte, typisk i amtskommunerne og i Miljøministeriet. Sådan er det stadig.

---

[4] Råstofplan, Fredningsplan, Vandindvindingsplan, Landbrugsplan og Recipientkvalitetsplan

[5] Bkg. nr. 367 af 01.08.1983 om udarbejdelse og godkendelse af landbrugsplaner

Kravene til landskabets udformning og jordens anvendelse ændrede sig imidlertid hastigt i løbet af firserne. Miljøet kom på den politiske dagsorden og fokus gled langsomt fra produktion mod en sikring af miljøet.

I 1987 ændredes sektorplansystemet. Sektorplanerne skulle ikke længere være bindende for (amts)kommunerne og i stedet blev det bestemt at regionplanlægningen skulle omfatte planerne for disse sektorer. Sektorplanbestemmelserne er fjernet fra sektorlovene og i stedet tilføjet Planloven. De nye emner, der er dukket op undervejs er blevet tilføjet regionplankataloget i Planlovens §6, stk.3. [Christensen; 2000; side 52 ff.].

Problemet er, at planlægningen var - og stadig er uden virkemidler i landzonen når det gælder arealer udlagt til landbrug, skovbrug og fiskeri. Landzonen kan stadig *på egne og lokale betingelser frit tilpasse sig strukturudviklingen inden for rammerne af Landbrugslovens generelle regler om landbrugspligt, sammenlægning og erhvervelse*. Dette er et problem, idet Landbrugsloven er produktionsorienteret, mens planlægningen, som forlod dette stade for 25 år siden, nu er mere miljøorienteret.

Det betyder bl.a. at husdyrbrug kan etableres og udvides på et hvilkent som helst sted i landzonen når blot udbringningsarealerne kan VVM-godkendes, idet ansøgning ikke er nødvendig i forhold til Landbrugsloven og planlægningen ingen handlemuligheder har. Det betyder bl.a. også, at landbrugsbyggeri ikke kan reguleres når det er erhvervsmæssigt nødvendigt, jf. Planloven §36[6]. Hertil kommer, at Planlovens §37 giver fri anvendelse af landbrugets overflødiggjorte bygninger til erhverv, håndværk og etablering af boliger og at administrationen af landzonebestemmelserne i Planloven ifølge Anker et al. [2001; side 79 ff.] i øvrigt er karakteriseret ved en relativ stor andel af tilladelser eller dispensationer.

Derfor kan landzonen betegnes som "*free enterprise zones*"[7], hvor der planlægningsmæssigt ingen sammenhæng er mellem mål og midler selvom situationen i dag er en udvikling med et stort pres på det agrare landskab med ønsket om ændret arealanvendelse. Det nuværende plansystem udlægger områder til jordbrugserhvervene. Der er ingen geografisk prioritering eller styring af landbrugsstrukturens udvikling der udvikler sig en betydelig regionalisering af landbrugsstrukturen, dvs. en differentieret udvikling af

---

[6] Planlovens §36, stk.1, nr.3: Der kræves ikke tilladelse til byggeri, der er erhvervsmæssigt nødvendigt for den pågældende ejendoms drift som landbrugs- eller skovbrugsejendom. Bygningsreglementet: Fritager landbrugsbyggeri for byggetilladelse efter Byggeloven. Landbrugsnoteret ejendom har kun anmeldepligt for erhvervsbyggeri, jf. byggelovgivningen.

[7] Dette udtryk blev anvendt om situationen af forskningsprofessor Esben Munk Sørensen, Aalborg Universitet i bl.a. et foredrag: "Fremtidens fokus på arealanvendelsen" afholdt ved ALMA´s årsmøde 2000, mandag den 4. september 2000 på Mogenstrup Kro, Næstved. Se evt. PowerPoints fra foredraget http://www.i4.auc.dk/ems/foredrag/00-09-05alma/alma.PPT [31.12.02], hvor udtrykket anvendes.

ejendoms- og bedriftsstørrelser til trods for et ensartet landsdækkende regelsæt. [Sørensen; 2000b; side 263] og [Sørensen et al.; 2002; side 77]

Fra flere sider efterlyses derfor en udvikling mod en mere aktiv natur-, kultur- og miljøfokuseret planlægning, der bl.a. kan lægge rammerne for ejendomsudviklingen i det agrare landskab. Se bl.a. Sørensen [2000a; side 331], Wilhjelmudvalget [2001; side 37], Anker et al. [2001; side 17, 56 og 127]; [Thaysen og Sørensen; 2001; side 43 ff.] og Madsen et al. [2002; side 84 ff.].

Der er i dag principielt to metoder når det drejer sig om det offentliges muligheder for aktivt at gennemføre planlægning i det agrare landskab når denne forudsætter ændringer i arealanvendelsen: *Støtteudbetalingsmetoden* og *ejendomsudformningsmetoden*. [Mouritsen et al.; 2002; side 87 ff.]

Støtteudbetalingsmetoden: Denne planlægningsmetode indebærer, at der udbetales økonomisk støtte eller kompensation for at få ejeren eller brugeren af et areal til at udvise en ønsket adfærd.

Støtteudbetalingsmetoden har været anvendt som den primære metode til skabelse af en ændret arealanvendelse de forløbne 10-15 år og ikke helt uden effekt, men kritikken er voksende. Det har således i den offentlige debat været stærkt kritiseret, at skatteyderne gennem støtteudbetalingsmetoden skulle betale for et bedre miljø i de agrare områder, hvor kun de færreste har mulighed for at bo. Desuden har metoden, som anvendt indtil videre og baseret på Skovrejsningsstøtte og MVJ vist sig at være utilstrækkelig til opfyldelse af målene [Abildstrup; 1999; side 5], [Andersen et al; 1998; side 17 ff], [Thaysen & Sørensen; 2001; side 38 ff.] og [Skov- og Naturstyrelsen; 2000; afsnit "Omfang"].

Ejendomsudformningsmetoden: Denne planlægningsmetode indebærer, at der ved en analyse og afvejning af ønskede ændringer i de agrare områder foretages en gennemgribende omstrukturering af ejendommene og eventuelt en ændring af retstilstanden på de enkelte ejendomme.

Set fra samfundets side har ejendomsudformningsmetoden flere betydelige fordele i forhold til støtteudbetalingsmetoden.

- Metoden har potentiale til at skabe bæredygtige strukturer fremfor støttebærende strukturer.
- Metoden er langt billigere for samfundet end støtteudbetalingsmetoden og i visse tilfælde helt udgiftsneutralt. [Mouritsen et al.; 2002; side 88]

Danmark har underskrevet den Europæiske Landskabskonvention, hvoraf det fremgår at Danmark forpligter sig til at gennemføre landskabspolitikker og i den forbindelse "at indføre instrumenter, som tilsigter at beskytte, forvalte og/eller planlægge landskaber" [EU; 2000]. Danmark er p.t. i den situation, at et sådant instrument allerede findes i form af "ejendomsudformning", men instrumentet har hidtil været mere "praktisk" end "formelt" implementeret når det gælder varetagelse af de nye hensyn i ejendomsud-

formningen, herunder landskabet. På trods af gode erfaringer er instrumentets grundlag og forudsætninger ikke blevet udviklet i takt med samfundets behov. Hvis metoden skal overleve og udbredes må den følge med tiden, hvilket betyder et vedvarende eller tilbagevendende behov for forskning på området forud for politiske ændringer og tilpasninger af instrumentet.

Der er imidlertid mange, grundlæggende og alvorlige hindringer for en udvidet anvendelse af ejendomsudformningsmetoden. For det første er emnet politisk ømtåligt, idet det berører både landbrugsnoteringen og landzonebåndet og for det andet er opgaven lagt ud til (amts)kommunerne, der ingen erfaring har indenfor dette felt og hertil kommer, at (amts)kommunerne hidtil har været handlingslammede i landzonen.

Med hensyn til ejendomsudformningsmetodens overlevelse i det hele taget må denne betegnes som usikker, medmindre der sker en løbende tilpasning og opdatering til behovene i samfundet. Det er således tvivlsomt om metoden får lov at eksistere på det nuværende aktivitetsniveau, hvis ikke der foretages ændringer. Herpå tyder også flere nylige, politiske nedskæringer på jordfordelingsområdet.

Regeringen er p.t. undervejs med omfattende ændringer af jordfordelingsadministrationen og –værktøjet, men disse synes desværre ikke at basere sig på forudgående forskning og flere af forslagene må betegnes som tilbageskridt både i forhold til opfyldelsen af ovenfor nævnte forpligtigelse i henhold til den Europæiske Landskabskonvention, i forhold det meget store udviklingspotentiale, der netop nu er i Østeuropa, herunder bl.a. de mange nye EU-medlemsstater[8] og ikke mindst for de danske landmænds muligheder for at tilpasse produktionen de nye hensyn.

I foråret 2002 blev *det rådgivende udvalg vedrørende jordfordelinger* nedlagt. Det Rådgivende Udvalg vedrørende Jordfordeling blev nedsat i 1995 af Strukturdirektoratet. Ifølge kommissoriet skulle udvalget rådgive Strukturdirektoratet, nu Direktoratet for FødevareErhverv, om faglige og administrative forhold af væsentlig betydning for anvendelsen af jordfordeling som middel til forbedring af arrondering, skovtilplantning og større anlægsprojekter m.v. Udvalget skulle følge, vurdere og udvikle anvendelsen af jordfordeling. Udvalget skulle herunder udtale sig om regeldannelsen på området i form af lovforslag, bekendtgørelser, vejledninger m.m. Desuden skulle udvalget medvirke ved fastlæggelsen af formkrav for jordfordelingsarbejdet. Udvalget bestod af en repræsentant for henholdsvis Fødevareministeriet, Kort- og Matrikelstyrelsen, Skov- og Naturstyrelsen, Vejdirektoratet, Amtsrådsforeningen, Landboforeningerne, Dansk Familielandbrug, Realkreditrådet, Den danske Landinspektørforening samt Aalborg Universitet. Ifølge Fødevareministeren vil de ovennævnte institutioner på normal måde fremover blive hørt i forbindelse med udarbejdelse af nye lovforslag mv, hvorfor det faste

[8] Se for eksempel rapporten fra det Internationale Symposium "Land fragmentation and land consolidation in CEEC: A gate towards sustainable rural development in the new millennium" afholdt i München, 25-28 februar 2002. Side 27 ff. indeholder et overblik over CEEC-landenes behov for jordfordeling.

udvalg derfor kan nedlægges uden særlige konsekvenser for det videre jordfordelingsarbejde. [Boel; 2002a].

I øjeblikket arbejder Fødevareministeren for *en privatisering af jordfordelingerne*. I Fødevareministeriets 2002-ansøgning til EU-Kommissionen om ændring af det danske landdistriktsprogram indgår således oprettelse af en ny tilskudsordning under Landdistriktsstøtteloven til fremme af jordfordelingsinitiativer i privat regi. Det er hensigten, at denne ordning skal afløse den almindelige jordfordeling under Jordfordelingsloven. [Boel; 2002b]. Samtidig med at Fødevareministeriet søger EU-Kommissionen om at oprette den nye tilskudsordning, ønsker ministeriet at udvide den kreds, der kan deltage i en jordfordeling, til at omfatte alle ejendomme i landdistrikterne. Det er tanken, at en jordfordeling også skal tage hensyn til bevarelse af landskabet og det landbrugsmæssige miljø og støtte aktiviteter, der fremmer naturhensyn. Direktoratet for FødevareErhverv skal efter planen administrere den nye støtteordning. Selve den almindelige jordfordeling vil blive styret af private firmaer. Privatiseringen medfører, at der efter støtteordningens indførelse bliver brug for færre medarbejdere i Jordfordelingskontoret. Fødevareministeriet vil bevare arbejdspladserne i Tønder, selvom arbejdet med jordfordeling bliver reduceret. [Fødevareministeriet; 2002a].

Privatiseringen af jordfordelingerne beskrives i en rapport fra "Arbejdsgruppen om privatisering af jordfordeling" [2002]. Af denne rapport fremgår desuden et forslag om *fjernelse af den jordbrugskommisionsafsagte kendelse*[9]. Motivet bag forslaget er et ønske om, at spare et relativt lille antal årsværk i direktoratet. En fjernelse af kendelsesprincippet vil imidlertid amputere jordfordelingsværktøjet i en sådan grad, at det bliver "uanvendelig" og hvis forslaget – mod forventning – skulle blive gennemført vil det formentlig blive for en meget kort bemærkning. Forklaringen kan gives ved følgende eksempel: En jordfordeling har 70 deltagende lodsejere. En af lodsejerne har 6 salg og 14 modtagelser i mellemværender med 9 forskellige lodsejere. Alle disse handler gennemføres ved én kendelse: Et dokument pr. ejendom, en kendelse, en panthaverhøring. Ved kendelsen deltager en repræsentant fra Kreditinstitutionerne. Denne repræsentant vurderer sammen med kommissionen panthavernes preference for at få kontanter når deres pant indskrænkes ved nettosalg. Dette arrangement er panthaverne trygge ved og derfor skal der ikke foretages direkte panthaverhøringer for hver enkelt ejendom. I jordfordelingen skal planlæggeren have frivillige aftaler med såvel ejerne som panthaverne. Hvis bare én panthaver er nervøs kan dette blokere for en jordfordelingsløsning akkurat som én lodsejer, der alligevel ikke kan bestemme sig, kan blokere. Det problem løser den nuværende model elegant. Ved overgang til individuelle transaktioner kan panthaverne

[9] Dette arbejde kan desuden betegnes som endnu et led i følgetonen om magtbalancen/arbejdsdelingen mellem Miljøministeriet og Fødevareministeriet. En fjernelse af kendelsesprincippet i kombination med privatisering og EU-tilskud vil være en væsentlig hindring for de store arealkrævende ejendomsudformningsprojekter, der netop tager hensyn, som varetages af Miljøministeriet. Til gengæld vil det ikke få nogen betydning for små, almindelige jordfordelinger, der alene tager hensyn til Fødevareministeriets interesser.

blokere for løsning, hvis de er nervøse. Hver enkelt panthaver skal spørges direkte og det koster 1250 kr. hver gang.

Resultatet af en overgang fra kendelsessystemet til enkelthandler er mere arbejde, flere udgifter og en ualmindelig kompliceret opgave med at holde styr på alle individuelle transaktioner i en jordfordeling.

Harvey Jacobs, professor ved "Department of urban and regional planning and Institute for Environmental Studies" ved universitet i Wisconsin-Madison i USA har skrevet en artikel om emnet ejendomsudformning i en foranderlig verden [Jacobs; 2000; side 176]. Jacobs skriver bl.a., at "…just as the social and technological conditions of the past required that we inwent a particular form of land use planning, the social and technological conditions of the present necessitate that we re-invent land use planning for this era".

Hvis metoden blot vil overleve, hvilket anses for hensigtmæssigt i og med metoden potentiale i forbindelse med virkeliggørelse af lokal landskabsplanlægning, må den følge med tiden, hvilket betyder et vedvarende eller tilbagevendende behov for forskning på området. Skal ejendomsudformningsmetodens anvendelse yderligere udbredes, p.t. f.eks. med det formål at gennemføre en omstrukturering af ejendoms- og retsforholdene i det åbne land under speciel hensyntagen til miljø og kulturmiljø, øges blot yderligere behovet for forskning. Sådan forskning på området er ikke foretaget i Danmark siden slutningen af firserne og der eksisterer derfor intet samlet overblik over problemer og nødvendige ændringer med henblik på at opdatere metoden til samfundets nuværende behov. Dette må betragtes som projektets initierende problem.

Begrebsafklaring

Et begreb er den forståelse, som knyttes til et ord eller en sætning. Uden en fælles begrebsverden ville vi være ude af stand til at kommunikere, eller vi ville misforstå hinanden. Derfor forklares og diskuteres i det følgende begreber, som er centrale for forståelsen af "Miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning i det agrare landskab" ud fra en international referenceramme og det slås fast, hvorledes begreberne skal forstås i denne rapport.

Ejendomsudformning

Det danske begreb "ejendomsudformning" kan beskrives med udgangspunkt i det engelske begreb "land reform". "The term land reform has been subject to different interpretations. Some have defined it narrowly as a means to provide land to the landless, while others have conceived it broadly as a comprehensive program for the transformation of the entire agricultural economy" [Larsson; 1997; side 108]. Ifølge den engelske encyklopædi skal begrebet "land reform" opfattes bredt som "… a deliberate change in

the way agricultural land is held or owned, the methods of its cultivation, or the relation of agriculture to the rest of the economy" [http://www.britannica.com; 17.10.02].

Jeg mener, det er korrekt at opfatte begrebet "land reform" bredt og som dækkende over flere reformtyper på landbrugsområdet; Økonomiske reformer, ejerskabsreformer, rettighedsreformer og dyrknings- eller driftsreformer. En "land reform" er en planlagt og velovervejet ændring af ejendommen og dens anvendelse.

Historisk og internationalt set er det almindeligste grundlag for en "land reform" et ønske om, at ophæve feudale eller koloniale former for ejendomsret, ofte ved at tage land fra store ejendomsbesiddere og fordele det til indbyggere uden jord. Andre formål kan være at forbedre bøndernes sociale status og/eller koordinere den landbrugsmæssige produktion med et industrialiseringsprogram. [http://www.britannica.com; 17.10.02].

Den først kendte "land reform" blev gennemført i det 6. århundrede før Kristus. Solon (ca.630 – ca.560 f.Kr.), der for en kort periode var valgt til Athens enehersker, ophævede gældsslaveriet, der tvang bønderne til at pantsætte deres jord og arbejdskraft [Fenger; 2001; side 20]. I reglen overgik jorden dog, i oldtidens verden til store jordbesiddere og denne "orden" bestod gennem middelalderen og renæssancen. Den Franske Revolution bragte reformerne til Frankrig og etablerede familielandbruget som hjørnestenen i Fransk demokrati. Livegenskab[10] blev ophævet over det meste af Europa i det 19. århundrede [http://www.britannica.com; 17.10.02] – i Danmark begyndende allerede i midten af det 18. århundrede. Se afsnit 1.1 om udskiftningstiden i Danmark.

I Vesteuropa har privateje og familielandbrug siden været samfundets grundpille. I Central- og Østeuropa gik det lidt anderledes. Den Russiske Revolution i 1917 introducerede de kollektive landbrug. Efter Anden Verdenskrig blev store dele af Central- og Østeuropa indlemmet i dette system. Overalt var resultatet tab af kapital og en ødelæggende vareknaphed. Siden Murens fald i november 1989 har det ene land efter det andet løsrevet sig fra Rusland.

Efter 50 år med kollektivisme har landene i Central- og Østeuropa (CEE) indført reformer med henblik på at gå fra statseje til privateje både i byerne og på landet. Denne tilbagelevering af jorden til private bliver anset for værende en hovedhjørnesten for skabelsen af et demokratisk og markedsøkonomisk samfund. [Rembold; 2002; side 27]. Situationen i CEE-landene er nu den, at den første privatiseringsproces har skabt et nyt problem; fragmentering af jordlodderne. Resultatet er, at de fleste landmænd driver landbruget på et eksistensniveau og ikke kan deltage i kommerciel produktion, hvilket betyder, at mange landbrug forlades [Rembold; 2002; side 27]. Arronderingen er dårlig og en løsning kræver flere reformer.

[10] Livegenskab: Stavnsbånd og hoveripligt

En reform er oftest landsdækkende og drejer sig om velovervejede matrikulære ændringer, ændringer af retstilstanden på en ejendom mht. arealanvendelsen/driften eller om økonomiske ændringer på landsplan. Langt de fleste danske landbrugsreformer sker således gennem en løbende justering af retsgrundlaget med hensyn til strukturlovgivningen (f.eks. den danske Landbrugslovs §§13 og 16), arealanvendelseslovgivningen (f.eks. den danske Landbrugslovs §7, Naturbeskyttelseslovens §3 eller Planloven) og støtte- eller skattelovgivningen (f.eks. Landdistriktsstøtteloven eller Skatteloven).

Den lovgivende magt har imidlertid i de fleste lande, herunder også Danmark tillige åbnet op for muligheden for mere aktive reformer af arealanvendelsen, ejendomsstrukturerne og retstilstanden. Disse aktive reformer kaldes i Danmark for "ejendomsudformning" (eng. "land consolidation" eller "land development") og disse gennemføres som planlagte, gennemgribende omstruktureringer af ejendommene eventuelt kombineret med en ændring af retstilstanden på de enkelte ejendomme. Denne planlagte reform baseres på en analyse og afvejning af ønskede ændringer i de agrare områder.

I en rapport fra det internationale symposium om "Land Fragmentation and Land Consolidation in Central and Eastern European Countries", som blev holdt ved det Tekniske Universitet i München i februar måned år 2002 står der om "land consolidation" i en fælles erklæring: "A main objective of land consolidation is to improve the land holdings of farmers by concentrating their farms in as few parcels as possible, and to support the farms with roads and infrastructure when needed. Protecting the environment and fostering better livelihoods in rural communities have become increasingly important elements in land consolidation. Land consolidation can be carried out in a variety of forms, ranging from the simple reorganization of farmlands to comprehensive rural development projects including community renewal. These interventions can enable rural areas to develop as multifaceted areas for living as well as for economic and cultural activities. As such, land consolidation can play a major role in guaranteeing food security, alleviating poverty and achieving a sustainable rural development [Munich Statement; 2002; side 12].

"Executed properly, land consolidation contributes to improvements in the productivity, efficiency, and competitiveness of the agricultural sector. It secures jobs in rural areas. It leads to better land use planning and land management. It facilitates private and public investment in rural space. It supports environmental protection and natural resource management if it is done in a comprehensive way. Otherwise, effects of land consolidation might be negative. Experiences from Western European countries show that land consolidation which solely focuses on increases in productivity without taking into consideration ecological or cultural aspects easily leads to a loss in biodiversity, erosion and/or the destruction of the landscape. Land consolidation should therefore be included within broader rural development programmes including regional planning, village renewal and provision of rural infrastructure." [Munich Statement; 2002; side 12].

Miljø

Ordet miljø kommer af det franske ord "milieu", som betyder "midte". Men hvilken midte og midten af hvad ?. Midten determineres af omgivelserne. Omgivelserne determineres af midten. Miljøet er de fysiske og/eller psykiske faktorer, der determinerer selve "midten". Et menneskes eksistens determineres af miljøet, altså de fysiske og psykiske faktorer som påvirker det (- her ses bort fra "arv"). Dette kan give anledning til en del forvirring og på engelsk er ordet da også oversat til "environment" (omgivelser) i stedet for "midte", hvilket umiddelbart kan synes mere logisk efter nutidig sprogbrug.

I indeværende forskningsprojekt tager ordet miljø udgangspunkt i en fysisk/kemisk tilgang til emnet, hvor miljø skal forståes som "… the complex of physical, chemical, and biotic factors that act upon an organism or an ecological community and ultimately determine its form and survival". [http://www.britannica.com; 17.10.02].

Miljøbaseret ejendomsudformning drejer sig således om en reform af det fysiske miljø med det formål at opnå forbedrede eksistensbetingelser for selve "midten", som i denne sammenhæng er floraen og faunaen generelt (naturen). Når "midten" på denne måde determineres af omgivelserne (miljøet) giver det ingen mening at tale om naturgenopretning medmindre udgangspunktet er "miljøgenopretning". Det giver med andre ord ingen mening at fremme storkebestanden i Danmark ved at sætte storke ud i et miljø, der ikke giver storken mulighed for at eksistere.

Kulturmiljø

Begrebet kultur henviser i dette forskningsprojekt til kulturmiljøer. Et kulturmiljø er, med henvisning til ovenstående definition af begrebet "miljø", et miljø, hvori mennesket har eksisteret udenfor selve "midten". Det vil sige et miljø, hvor mennesket ikke kun "var", men hvor mennesket også har "virket". Et kulturmiljø er således det ændrede miljø, der opstår i kølvandet på et samspil, der har været mellem et eller flere mennesker og et miljø. Kulturen påvirker miljøet og dette ændrede miljø er et kulturmiljø. Før kulturmiljøet var naturmiljøet. Det miljø, som aldrig har været påvirket af mennesket er et naturmiljø.

"Et kulturmiljø er et geografisk afgrænset område, som ved sin fremtræden afspejler væsentlige træk af den samfundsmæssige udvikling" [Skov- og Naturstyrelsen; 1997; side 11]. Kulturmiljøer "findes både i byer og det åbne land. Det omfatter bygninger, gravhøje og kulturhistoriske helheder som landskaber og bymiljøer. Kulturmiljøet omfatter derfor dybest set hele Danmark, fordi mennesket gennem tiden har sat sit præg på stort set alle landskaber" [Miljø- og Energiministeriet; 1999; side 21].

Begrebet "kulturmiljø" sættes i Miljø- og Energiministeriets definition i forbindelse med "bygninger, gravhøje og kulturhistoriske helheder som landskaber og bymiljøer". Et kulturmiljø opfattes altså her som noget fysisk, umiddelbart visuelt og håndgribeligt, som f.eks. en gravhøj eller en flerhed af gravhøje (et kulturlandskab). Begrebet dækker

imidlertid i sin egentlige betydning over mere end blot det umiddelbart visuelle. Et VMPII- projekts primære mål er ikke at genskabe et visuelt, attraktivt kulturmiljø (-landskab), men derimod kan det være at genskabe et bæredygtigt kulturmiljø, som var engang og som rent fysisk, kemisk sikrer betingelserne for rent vand, som igen er determinierende for menneskets eksistens. I et sådant projekt ændres miljøet også "under overfladen".

Figur 0.1: Til venstre et orthofoto fra 1995 og til højre et orthofoto fra 1999. I begge situationer er et matrikelkort fra 2000 placeret over orthofotoet. Bemærk fjernelsen af stjerneudstykningen/udskiftningens kulturmiljø.

Et kulturlandskab er en "undergruppe" under begrebet kulturmiljø og når der i indeværende rapport refereres til et kulturlandskab henviser det til et geografisk afgrænset, agrart område, som ved sin visuelle fremtræden "afspejler væsentlige træk af den samfundsmæssige udvikling". Rønningen [1991; side 240] skriver om kulturlandskabet: "Kulturlandskapet skapes av menneskets aktivitet – kultivering – av landskapet. I definisjonen ligger, at det ikke er noe statisk begreb. Kulturlandskabet er i stadig utvikling og endring". Forgængeren for kulturlandskabet var naturlandskabet.

Opsamling

"Miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning" er et sæt af fremgangsmåder til at bearbejde problemer i det agrare landskab. Det er en planlægningsproces, hvor arealer i form, matrikulær udstrækning og tilladelig arealanvendelse *ved aktive processer,* baseret på frivillighed og forhandling, udformes og samles i ejendom(me), der kan udnytte arealet på en sådan måde at hensynet til miljø og kulturmiljø indgår som eksplicit forudsætning[11]. Med udgangspunkt i denne formulering kan en ændring af ejendomsudformningen således ske ved udstykning, arealoverførsel eventuelt kombineret med en ændring af retstilstanden på en ejendom.

---

[11] Begrebet "Miljøbaseret ejendomsudformning" er tidligere beskrevet af Sørensen [1998b; side 21] som "et sæt af fremgangsmåder til at bearbejde problemer i det agrare landskab. Det er en planlægningsproces, hvor arealer i form, matrikulær udstrækning og tilladelig arealanvendelse udformes og samles i ejendom(me), der kan udnytte arealet på en sådan måde at hensynet til miljø indgår som eksplicit forudsætning."

Ved formuleringen "aktive processer" afgrænses ejendomsudformningen som begreb i dette forskningsprojekt dermed fra de mere passive reformer af ejendomsstrukturerne, der f.eks. følger af planlægningens "virke for bestemmelse" (PL §9) og Jordlovgivningens regler for sammenlægning og erhvervelse (LBL §§13 og 16).

Ligeledes afgrænses emnet fra fredningsinstrumentet efter Naturbeskyttelseslovens kapitel 6. En fredning er ganske vist at betragte som et "aktivt indgreb", men en fredning er ikke "en planlægningsproces, hvor arealer i form, matrikulær udstrækning og tilladelig arealanvendelse udformes og samles i ejendom(me), der kan udnytte arealet på en sådan måde at hensynet til miljø og kulturmiljø indgår som eksplicit forudsætning." En fredning kan gå ud på bevaring af den nuværende tilstand eller tilvejebringelse af en bestemt tilstand, der herefter skal bevares, jf. NBL §38, stk.2 når denne blot ligger indenfor NBL's formål og en fredning kan bestemme, at en fast ejendom eller en del af en fast ejendom skal afstås til det offentlige, jf. NBL §38, stk.4. Fredningsværktøjet er at sammenligne med den tidligere praksis indenfor strækningsanlæg. Her eksproprieredes alene til strækningsanlægget og ikke af hensyn til ejendomsudformningen generelt. Senere blev det muligt at ekspropriere mere end blot "anlægskassen", hvilket gav mulighed for tilvejebringelse af en jordpulje og dermed en aktiv ejendomsudformning. En fredningssag kan imidlertid "spille positivt ind" og sætte gang i en frivillig ejendomsudformning , hvor andre instrumenter eventuelt bringes i anvendelse for netop at undgå fredningen eller begrænse dens konsekvenser og omfang.

Ovenstående begreber er beskrevet ud fra definitioner, som jeg finder dækkende for, hvorledes disse begreber skal forstås, og i almindelighed bliver forstået internationalt, og derfor ligeledes, hvordan de efterfølgende vil blive anvendt i denne afhandling.

Forskningsprocessen

Dette afsnit vil beskrive de enkelte faser i forskningsprocessen og de valg, der er foretaget herunder. Afsnittet er således ikke nødvendig for forståelsen af afhandlingens øvrige indhold og konklusioner, men tjener alene det formål at redegøre for en proces, som blev gennemløbet forud for projektets gennemførelse.

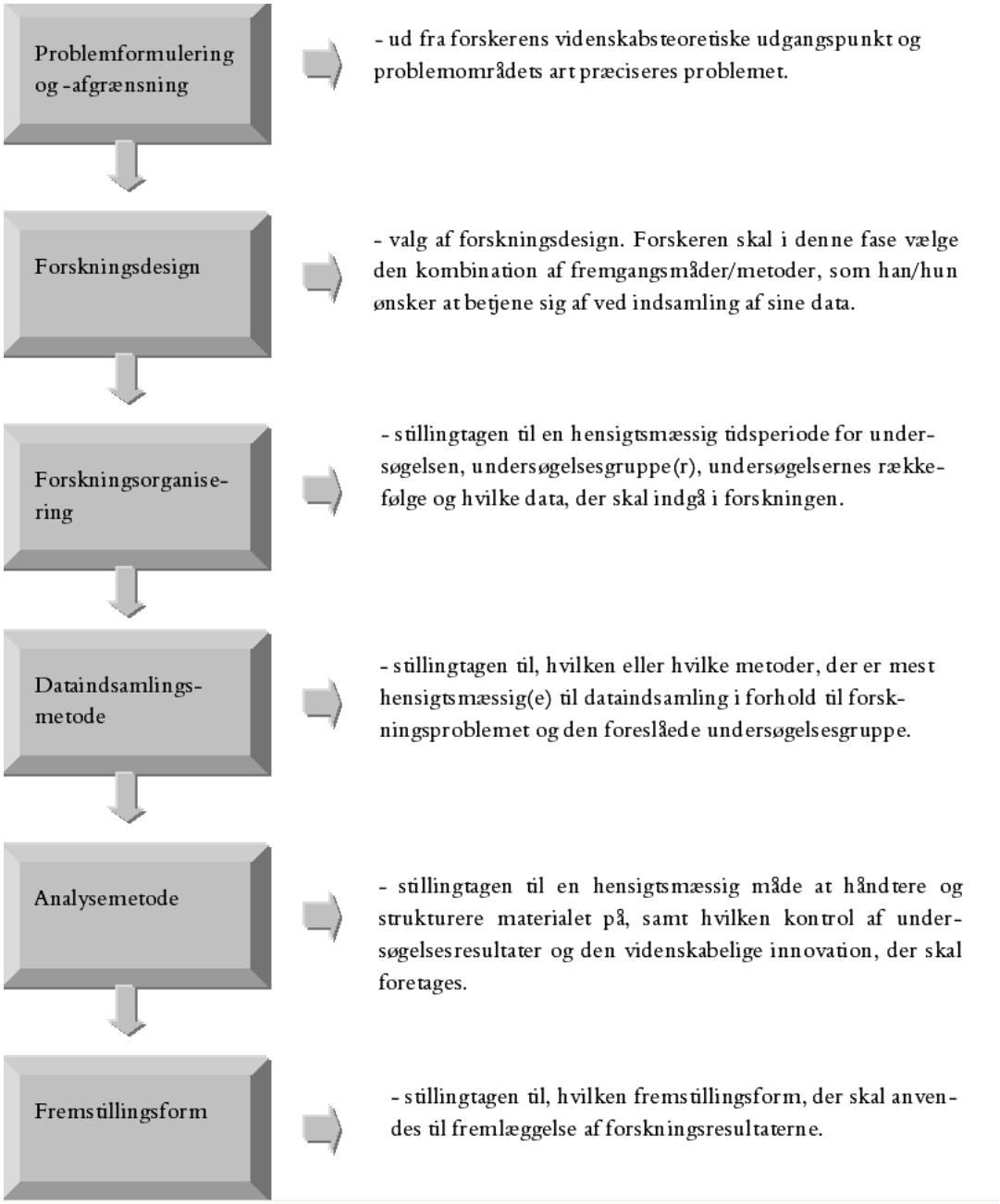
Som udgangspunkt er inspirationen til dette metodestudie og dermed tilrettelæggelsen af hele forskningsprocessen hentet fra bogen "Valg af organisationssociologiske metoder" af Ib Andersen [Andersen; 1990]. Forskningsprocessen har jeg herefter valgt at opdele i seks faser, illustreret i figur 0.2.

Processen beskrives i det følgende med udgangspunkt i figur 0.2.

Problemformulering og -afgrænsning

Ud fra forskerens videnskabsteoretiske udgangspunkt og problemområdets art skal problemet præciseres. [Andersen; 1990; side 34]

Projektets problem er med udgangspunkt i det initierende problem, som beskrevet indledningsvist i dette kapitel og med baggrund i projektets formål som beskrevet af opgavestillerne, at besvare følgende spørgsmål: *Hvordan opnås en udvidet anvendelse af en helhedsorienteret landskabsplanlægning i form af jordmobilitet og forhandlingsplanlagte jordfordelinger med miljø- og strukturtilpasningssigte ?*



Figur 0.2: Forskningsprocessens forskellige valg. Inspiration til illustration og tekst er hentet hos Andersen [1990].

Heri ligger implicit et ønske om, ikke alene at forbedre metoden mht. at varetage miljø- og strukturmæssige hensyn, men også at udbrede og øge metodens anvendelse i forhold

til det eksisterende aktivitetsniveau og i betragtning af de målsætninger der findes anno 2002 for ændret arealanvendelse i det agrare landskab.

Med denne problemformulering afgrænser løsningen sig til at søge en optimering af jordmobiliteten og jordfordelingsinstrumentet. Heri ligger en afgrænsning fra emnet "retstilstandsændringer", som er en del af ejendomsudformningsbegrebet, jf. ovenstående formulering under afsnittet om begrebsafklaring. Denne afgrænsning er foretaget dels med baggrund i forskningsprojektets formål som formuleret af opgavestillerne i stillingsopslaget [Landinspektørens Meddelelsesblad; 1999; side 105] og dels i erkendelse af, at disse muligheder alene fungerer som et supplement til kernen i ejendomsudformningsmetoden. Grundlaget for ændringer af retstilstanden i forbindelse med ejendomsudformning er i dag frivillige aftaler, der indgås i forhandlingsfasen i tilknytning til jordfordelingen og i begrænset omfang kan disse ændringer gennemføres ved ekspropriation.

Dette problem og målet med projektet, som beskrevet i det indledende afsnit, søges løst/nået ved at opfylde følgende delmål:

a) at identificere hindringer og skabe en teoretisk referenceramme, tematiseret omkring emnerne miljø og kultur, for gennemførte jordfordelingsprojekter[12] i perioden 1990-1999 (begge år inklusive), hvor Direktoratet for FødevareErhverv har været involveret i naturgenopretningsprojekter eller skovrejsningsprojekter,
b) at undersøge relevant, dansk og udenlandsk, videnskabelig litteratur, viden og erfaring om emnet med henblik på at indhente inspiration til eventuelle metoder og løsningsmodeller,
c) at anbefale mulige ændringer af lovgivningen samt nye planlægnings- og forvaltningsmetoder, som menes at kunne bidrage til en højere grad af målopfyldelse i relation til ønsket om en miljø- og kulturtilpasset ejendomsudformning i det agrare landskab og
d) at udarbejde GIS-modeller indeholdende data fra to udvalgte sagsområder til modellering og visualisering af landskabets miljø og kulturmæssige udvikling i forbindelse med gennemførelse af ejendomsudformningsprojekterne.

Disse delmål er i overensstemmelse med den endelige studieplan, som den blev godkendt af Forskerskolen, marts 2001[13].

---

[12] Af projektansøgningen bag "Ejendomsændringer i det agrare landskab" som indsendt af Aalborg Universitet, Den Kongelige Veterinær og Landbohøjskole, Forskningscentret Skov & Landskab og Danmarks Jordbrugsforskning, fremgår følgende formulering under afsnittet om indeværende forskningsprojekt: "Empirifeltet er udførte jordfordelingssager, hvor Landbrugsministeriet Strukturdirektorat, Regionale Jordfonde og Statsskovdistrikterne har været involveret i naturgenopretningsprojekter og skovrejsningsprojekter.

[13] Den endelige studieplan er tilgængelig via http://www.i4.auc.dk/akmm

Delmålene indeholder en række overordnede afgrænsninger foretaget ud fra hensyntagen til ressourcer, hensigtsmæssig - og mulig forskningsorganisering og hensyntagen til eventuel tidligere forskning.

Ressourcerne skal ikke uddybes nærmere. Som udgangspunkt fastlægges disse af rammerne for et Ph.D.-studie.

Forskningsorganiseringen vedrører, jf. figur 0.2 en stillingtagen til en hensigtsmæssig tidsperiode for undersøgelsen, undersøgelsesgruppe(r), undersøgelsernes rækkefølge og hvilke data, der skal indgå i forskningen.

Med henvisning til delmål a) drejer det sig her om hensigtsmæssigheden i undersøgelsesperiodens afgrænsning. Denne er afgrænset til perioden 01.01.1990 til 31.12.1999, hvilket skyldes Jordfordelingslovens formål og udvikling heraf. Jordfordelingsloven (JFL) stammer fra 1955, men er ændret mange gange siden. I 1990 blev JFL´s formålsbestemmelse ændret således, at det blev muligt at anvende jordfordeling som virkemiddel til samling og omlægning af jorder i forbindelse med naturgenopretningsprojekter, naturpleje, skovtilplantning, rekreative områder og større anlægsarbejder som veje m.v. Herefter er kun få ændringer kommet til - alle uden egentlig betydning for en analyse af jordfordelingerne. Før 1990 var det ikke muligt at anvende JFL til disse formål og det vil derfor ikke være hensigtsmæssigt at analysere jordfordelinger forud herfor.

At undersøgelsen afgrænses til kun at vedrøre gennemførte projekter og således ikke inddrager ikke-gennemførte projekter, som måtte opgives undervejs, skyldes, at disse projekter alene figurerer som manglende journalnumre i Jordfordelingskontorets arkiver. Projekterne er ikke-eksisterende og kan ikke findes. Dette skønnes imidlertid at være uden betydning for forskningens resultater, idet disse primært baseres på interviews af centrale personer, som er "identiske" fra sag til sag og således også taler ud fra en erfaring med de mislykkede sager.

I forbindelse med delmål b) er der som udgangspunkt ikke foretaget nogen form for afgrænsning. Se dog nedenstående afsnit om forskning.

Delmål c) indeholder en afgrænsning fra emner som retssociologi og retsdogmatik. Denne afgrænsning skyldes at formålet ikke er at udarbejde specifikke forslag til ændringer af lovtekst eller forvaltningsmetoder. Målet er mere helhedsorienterede/holistiske anbefalinger af ændringer af såvel administrationen som regelsættet bag instrumentet.

Ved delmål d) afgrænses undersøgelsesgrupperne og de data, der skal indgå i forskningen med udgangspunkt i et hensyn til datatilgængelighed, herunder specielt hensynet til en højdemodel af høj kvalitet.

Der findes ingen tidligere dansk *forskning* på dette specifikke område. I 1987 blev der udarbejdet en rapport med titlen "Lokal landbrugsplanlægning – en undersøgelse af dansk jordfordelingspraksis 1979-84 og om forandring af landbrug og landskab" skrevet af Esben Munk Sørensen, Aalborg Universitet [Sørensen; 1987]. Sørensens rapport

vedrører alene den traditionelle jordfordeling og tager altså ikke udgangspunkt i jordfordelinger med flersidige formål, som tilfældet er i dette projekt.

Internationalt findes en del nyere forskning indenfor emnet "Miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning" og specielt i regi af FIG (International Federation of Surveyors) er der udgivet forskningsresultater på dette område. Denne forskning kan ikke altid overføres fra land til land, idet retsgrundlaget og plansystemet er forskelligt, men forskningen kan ofte anvendes som inspirationskilde for dansk forskning, hvilket vil være tilfældet i indeværende forskningsprojekt. Især vil der blive refereret til norsk, svensk, hollandsk og tysk forskning, da disse lande, grundet visse ligheder med danske forhold, specielt synes at kunne bidrage på forskellig vis.

Forskningsdesign

"Et Forskningsdesign er betegnelsen for den kombination af fremgangsmåder, man betjener sig af, når man indsamler sine data." [Andersen; 1990; side 113]

Der findes en lang række faktorer, der har indflydelse på valget af design: Projektets formål, projektets problemstilling, projektets arbejdsbetingelser, arten af den ønskede erkendelse, type af undersøgelsesenhed, antal undersøgelsesenheder og egenskaber hos undersøgelsesenheden, tidsfaktoren og forskerens kontrol med det undersøgte.

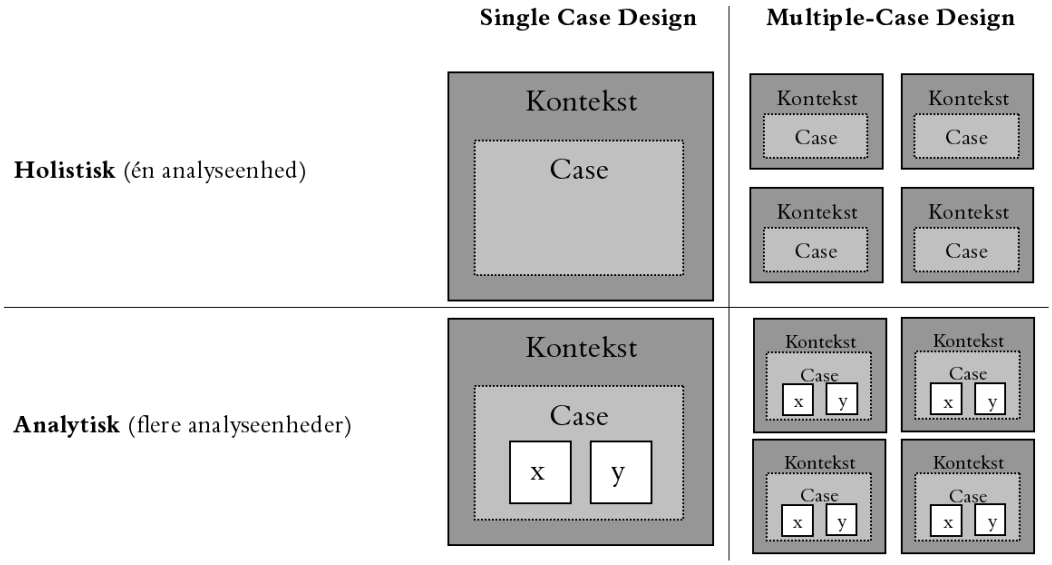
I dette forskningsprojekt har formålene og problemstillingen haft afgørende indflydelse på designvalget. Projektformålene samt problemstillingen som helhed kræver en eksplorativ undersøgelse. Eksplorativ forskning er hypotesefrembringende snarere end hypoteseverificerende, den forsøger at beskrive og forstå snarere end at etablere årsagssammenhænge og den bygger ikke på en færdig referenceramme eller teoribygning, men søger at nå frem til en udbygning af referencerammen som et resultat af forskningsprocessen. Ved eksplorativ forskning er det muligt at tilrettelægge en relativ åben forskningsorganisering, hvor det senere i forskningsforløbet er muligt at verificere indholdet af forskningsprocessen, herunder f.eks. undersøgelsesgruppe(r) og data.

Vidensproduktionen sker ud fra "opdagelsens vej" (induktion). Med udgangspunk i et enkelt fænomen (ejendomsudformning) foretages analysen og en efterfølgende konklusion udledes heraf. Der tages udgangspunkt i empirien (kvalitative og kvantitative data vedr. ejendomsudformning) for at slutte sig til en generel viden om teorien (f.eks. organisationsstrukturen). Modsætningen hertil er en deduktiv metode, hvor slutninger om enkelthændelser foretages med udgangspunkt i generelle principper. En sådan fremgangmåde ville f.eks. betyde, at der skulle tages udgangspunkt i en generel teori om organisationsstrukturer for at sige noget om organisationsstrukturen omkring ejendomsudformning. Dette er ikke tilfældet.

Dette kombineret med at undersøgelsesenheden primært udgøres af en organisation, hvor der ingen nævneværdig kontrol er med uvedkommende faktorer har gjort at valget

er faldet på casestudiet som forskningsdesign. Casestudiet er kendetegnet ved få observationsenheder og mange variable.

Robert K. Yin er en af de mest anerkendte teoretikere, der beskæftiger sig med casestudier. Yin opdeler i bogen "Case Study Research – Design and Methods" casestudier i fire overordnede typer, som kan illustreres ved en 2 gange 2 matrix. "The first pair consist of single-case and multiple-case designs. The second pair, which can occur in combination with either of the first pair, is based on the unit or units of analysis to be covered – and distinguishes between holistic and embedded designs" [Yin; 2003; side 19].



Figur 0.3: Yin's kategorisering af casetyper på matrixform [[Yin; 2003; side 40]

Med udgangspunkt i denne opdeling kan casestudiedesignet i dette forskningsprojekt for det første beskrives som et "multiple-case design" og for det andet med en analytisk tilgang (embedded design) med flere analyseenheder. Der er således tale om tre forskellige cases, hvor det i hvert enkelt case er målet at sige noget om en helhed ud fra en analyse af subenheder.

- Case 1 indeholder et studie af kvantitative data vedrørende 22 ejendomsudformningsprojekter (subenheder). Dette case kaldes i det følgende for "forvaltningsdokumentationscase".
- Case 2 indeholder et studie af kvalitative data fra flere forskellige aktører (subenheder) i tilknytning til ejendomsudformningsprojekterne. Dette case kaldes i det følgende for "aktørinterviewcase".
- Case 3 indeholder et studie af yderligere kvantitative og kvalitative nøgledata vedrørende to særligt udvalgte ejendomsudformningsprojekter (subenheder). Dette case kaldes i det følgende for "visualiseringscase".

Casestudiedesignet udgør det overordnede metodevalg. Dette valg får imidlertid også indflydelse på andre valg, idet casestudiet, som forskningsstrategi, ifølge Yin [2003; side

14] er en "all-encompassing method – covering the logic of design, data collection, techniques, and specific approaches to data analysis.

Forskningsorganisering

Selve organiseringen af forskningen består i en stillingtagen til en hensigtsmæssig tidsperiode for undersøgelsen, undersøgelsesgruppe(r), undersøgelsernes rækkefølge og hvilke data, der skal indgå i forskningen [Andersen; 1990; side 36].

Undersøgelse	Data/emner	Undersøgelsesgrp.	Tidspunkt
Forvaltningsdokumentationscase	Rekvirent Sagstype Antal ejendomme i jordf. Antal lodsejere Antal sælgere Antal byttere Antal købere Omlagt areal Offentlig udtag af jord Dato for indledende møde Dato for foreløbig kendelse	DFFE´s arkiv	4. kvartal 1999 til 4. kvartal 2000
Aktørinterviewcase	Kommunikation og samarbejde Økonomi Jordfordelingsplanlæggere Jordpulje Frivillighed/tvang/ekspropriation Lovgivning Jordfordelings formål Miljø, kultur og naturmæssige formål Metoder Andet Projektbeskrivelser	Sagsbehandlere af JFL Sagsbehandlere LBL Lodsejere Planlæggere Rekvirenter	1. og 2. kvartal 2001
Visualiseringscase	Projektbeskrivelser Matrikelkort Højdemodel DHM Orthofotos Etc.	Aalborg Kommune KMS Kampsax SNS	4. kvartal 2001 til 2. kvartal 2002
Teoretisk studie	Kultur Miljø Arealforvaltning Planlægning Jordfordeling GIS Borgerinddragelse	Artikler Afhandlinger Rapporter Betænkninger Love Bekendtgørelser Cirkulærer Vejledninger Etc.	4. kvartal 1999 til 2. kvartal 2002

Figur 0.4: Oversigt over organisering af forskningen.

Forvaltningsdokumentationscase

Denne undersøgelse gennemføres fra sidste kvartal af 1999 til sidste kvartal af 2000 og målet er at indsamle kvantitative data vedrørende alle jordfordelinger med et miljø- og/eller kulturmæssigt formål i perioden 1990 til 1999.

Dataene hentes i journaler hos Direktoratet for FødevareErhverv og via statistisk materiale fra samme sted. Journalerne er arkiveret under betegnelsen "indtægtsdækket virksomhed" med et fortløbende nummer fra 1000 og opefter og således adskilt fra øvrige, almindelige jordfordelingssager.

Typen af data/dataemnerne er alene valgt ud fra et tilgængelighedskriterie. Det har således været et kriterie, at de registrerede data har skullet være tilgængelige i alle journalerne. Omfanget af dokumenter/data i de forskellige journaler viste sig meget varieret fra projekt til projekt.

Aktørinterviewcase

Denne undersøgelse gennemføres i løbet af 1. og 2. kvartal af 2001. Målet er i denne fase at indhente kvalitative data fra centrale personer omkring ejendomsprocessen.

Som aktører i ejendomsudforningsprojekternes forhandlingsfase indgår både jordbrugskommissioner, (amts)kommuner, jordbrugsorganisationer, lodsejerudvalg, banker, lodsejere, jordfordelingsplanlæggere, rekvirenter og sagsbehandlere i jordfordelingskontoret under Direktoratet for FødevareErhverv. Ikke alle disse aktører er imidlertid centrale i selve forhandlingsprocessens gennemførelse og resultat. De centrale aktører er:

1. jordfordelingsplanlæggere,
2. rekvirenter,
3. sagsbehandlere i jordfordelingskontoret,
4. jordbrugskommissionerne og
5. lodsejerne

Som udgangspunkt valgtes samtlige aktører i de fire første grupper: 7 jordfordelingsplanlæggere, 8 rekvirenter, 5 sagsbehandlere i jordfordelingskontoret og 8 jordbrugskommissioner.

Efter nærmere undersøgelser og overvejelser måtte enkelte imidlertid udgå pga. dødsfald eller for ringe erfaringsgrundlag. Resultatet blev at 7 sagsbehandlere i jordfordelingskontoret, 5 repræsentanter for jordbrugskommissionerne, 5 repræsentanter for rekvirenterne og 4 jordfordelingsplanlæggere kunne indgå i interviewundersøgelsen.

Blandt lodejerne valgtes fem efter anbefaling fra en jordfordelingsplanlægger ud fra følgende kriterier (typical sampling): Fremtrædende lodsejer, der kunne repræsentere holdningen til ejendomsudformningsprojektet generelt, var åben og som gerne ville udtale sig. Det viste sig efterfølgende, at en af disse fem ikke ønskede at deltage, hvorfor resultatet blev fire interviewede lodsejere.

Visualiseringscase

I denne undersøgelsesfase indsamles yderligere kvantitative og kvalitative nøgledata vedrørende to særligt udvalgte projekter. Disse data indhentes hos Aalborg Kommune, SNS, Kampsax og KMS fra 4. kvartal 2001 til 2. kvartal 2002.

De to projekter; Birkesø og Drastrup er valgt ud fra hensynet til datatilgængelighed, herunder specielt hensynet til en højdemodel af høj kvalitet og således ikke på baggrund af specielt positive miljø- og kulturmæssige resultater i forhold til andre projekter.

Teoretisk studie

Fjerde undersøgelsesfase forløber parallelt med alle de andre faser fra 4. kvartal 1999 til 2. kvartal 2002. Fasen udgøres af en indsamling af allerede eksisterende, relevant viden om forskningsemnet samt faktuelle data.

Disse data har ikke været genstand for nogen indledende udvælgelse eller afgrænsning udover relevans i forhold til forskningsemnet. I forbindelse med godkendelsen af studieplanen godkendtes desuden en litteraturliste.

Dataindsamlingsmetode

Før dataene indsamles må der tages stilling til, hvilken eller hvilke metoder, der er mest hensigtsmæssig til dataindsamling i forhold til forskningsproblemet og den foreslåede undersøgelsesgruppe [Andersen; 1990; side 36].

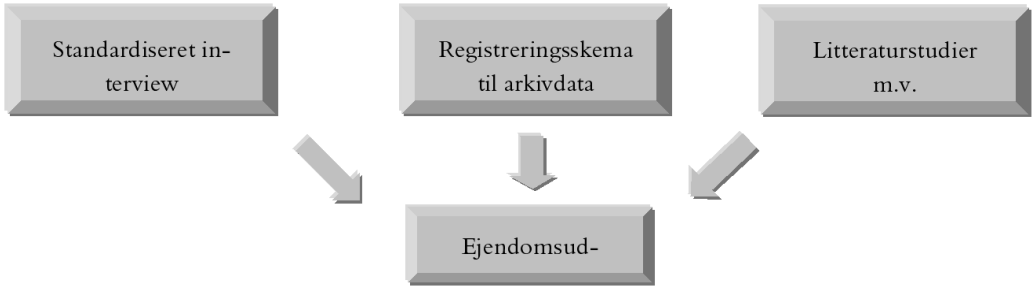
Valget af dataindsamlingsmetode(r) blev stort set fastlagt ved valget af forskningsdesignet. Herudover bestemmes valget naturligvis også af mulighederne og begrænsningerne i feltarbejdet. Valget er overordnet faldet på en kombination af forskellige indsamlingsmetoder, der giver mulighed for indsamling af såvel kvalitative som kvantitative data – kaldet metodetriangulation. Udtrykket triangulering[14] er hentet fra landmåling, hvor der benyttes to forskellige udgangspunkter for at bestemme et tredje. [Andersen; 1990; side 15]. Forskningen gennemføres således ud fra flere forskellige vinkler, der gensidigt supplerer/komplimenterer hinanden.

Metodetriangulation er ifølge Andersen [1990; side 153] "særligt aktuelt i forbindelse med dataindsamlingsteknikkerne. Det drejer sig her om at vælge forskellige indsamlingsteknikker, der supplerer hinanden."

Yin [2003; side 98 ff.] definerer med henvisning til Patton [1987; side 60] fire typer triangulation: Datatriangulation, investigator triangulation, theory triangulation og methodological triangulation. Yin beskriver imidlertid kun datatriangulation, der j.f. Patton vedrører "the use of a variety of data sources in a study, for example, interview-

[14] Triangulering (Fremskæring): Fra to kendte opstillingspunkter måles retningsvinklen til et tredje ukendt punkt. Ved hjælp af sinusrelationen beregnes koordinaterne til det tredje punkt.

ing people in different status positions or with different points of view." Datatriangulation benyttes således f.eks. i forbindelse med de interviews, der beskrives ovenstående under "aktørinterviewcaset" og nedenstående under "primære, kvalitative nøgledata".



Figur 0.5: Metodetriangulation – en kombination af metoder med henblik på at beskrive det samme fænomen. Fra to eller flere forskellige udgangspunkter betragtes og analyseres fænomenet (ejendomsudformning).

Patton [1987; side 60] skriver om metodetriangulation, at det dækker over "the use of multiple methods to study a single problem or program (red. ejendomsudformning), such as interviews, observations, questionnaires, and documents." Dette er netop tilfældet når der til besvarelse af problemformuleringen anvendes både kvalitative og kvantitative data indsamlet gennem anvendelse af forskellige metoder.

Data	**Dataindsamlingsmetode**	**Lagringsmetode**
Primære og sekundære kvantitative nøgledata vedr. alle gennemførte projekter i perioden 1990-1999	Registreringsskema til arkivdata	Tabel: *.dBASE
Primære, kvalitative nøgledata vedr. alle gennemførte projekter i perioden 1990-1999	Standardiseret interview[15]	Tabel: *.doc
Primære og sekundære kvantitative og kvalitative nøgledata vedr. to udvalgte projekter	Litteraturstudie Kopiering af geografiske data	Noter: *.doc Arkiv GIS
Sekundære kvalitative og kvantivtative data vedr. forskningsemnet generelt	Litteraturstudie Studieophold i udlandet Deltagelse i konferencer	Noter: *.doc Arkiv

Figur 0.6: Oversigt over dataindsamlings- og lagringsmetode

[15] Standardiseret interview: Til forskel fra de ustrukturerede interviews, stilles spørgsmålene i et standardiseret interview i en ganske bestemt rækkefølge, der er fastlagt på forhånd og ens for alle. Spørgsmålene stilles på samme måde til alle interviewede. Interviewet kan foregå ansigt til ansigt eller pr. telefon. Til brug for sit interview har intervieweren på forhånd udarbejdet et spørgeskema, som svarene direkte kan nedskrives eller afkrydses i. [Andersen; 1990; side 143].

I figur 0.6 er vist en oversigt over de teknikker, der tænkes anvendt i forbindelse med indsamlingen af dataene i de forskellige faser.

Primære og sekundære kvantitative nøgledata vedr. alle gennemførte projekter i perioden 1990-1999:

Dataene består her af kvantitative data, der med fordel kan håndteres i en tabel – i dette tilfælde vælges dBASE-formatet. Denne lagringsform vil kunne håndteres af diverse analysevæktøjer herunder bl.a. ArcView.

Primære, kvalitative nøgledata vedr. alle gennemførte projekter i perioden 1990-1999:

Dataene i fase to består af kvalitative data fra standardiserede interviews. Disse data lagres i en wordtabel.

De personer, der ved nærmere undersøgelse viste sig at være centrale i forbindelse med indhentningen af de kvalitative data blev først kontaktet pr. email. Mailen indeholdt bl.a. følgende oplysninger:

- En præsentation af mig selv og formålet med henvendelsen,
- baggrunden, begrundelsen og berettigelsen for projektet,
- hvorfor vedkommende var blevet udvalgt til interviewet,
- at den interviewede ville forblive anonym i forbindelse med en offentliggørelse af resultater og
- hvad oplysningerne skulle anvendes til.

Personerne fik lidt tid til at få læst mailen, hvorefter de blev kontaktet via telefon mhp. at aftale sted og tidspunkt for interviewet.

Spørgsmålene blev ved interviewet stillet i en ganske bestemt rækkefølge, fastlagt på forhånd og ens for alle – indenfor hver af aktørgrupperne. Spørgsmålene var forinden blev afprøvet på to testpersoner og enkelte rettelser derpå foretaget. Spørgsmålene blev stillet på samme måde og interviewene forgik ansigt til ansigt – bortset fra to tilfælde, hvor den interviewede ønskede at besvare spørgsmålene skriftligt. Til brug for interviewene var på forhånd udarbejdet et spørgeskema, som svarene direkte blev nedskrevet i.

Umiddelbart efter gennemførelsen af interviewet blev svarene skrevet ind i en wordtabel.

Opmærksomheden har i øvrigt været på, at specielt emnets politiske ømtåelighed har kunnet give anledning til fejlkilder[16]. Påståede problemer/hindringer og udsagn er derfor ikke bragt videre til "løsningsdelen" medmindre de har været genstand for nærmere undersøgelse og herunder vist sig sandsynlige.

Primære og sekundære kvantitative og kvalitative nøgledata vedr. to udvalgte projekter:

Dataene består her dels af kvantitative data, der med fordel kan lagres i GIS med henblik på senere analyse og af kvalitative data, som lagres ved noter i word eller arkiveres vha. Reference Manager.

Sekundære kvalitative og kvantitative data vedr. forskningsemnet generelt:

Fase fire består af både kvalitative og kvantitative data fra forskellige kilder. Disse data benyttes bl.a. til dokumentation af viden præsenteret i afhandlingen, til skabelsen af en generel basisviden omkring forskningsemnet og til at indhente inspiration til eventuelle metoder og løsningsmodeller. Disse data lagres ved noter og/eller et arkivsystem i Reference Manager.

Analysemetode

Det er nødvendigt, at tage stilling til en hensigtsmæssig måde at håndtere og strukturere det indsamlede materiale på, samt hvilke kontroller af videnskabeligheden, der skal foretages [Andersen; 1990; side 37].

Undersøgelse	Data	Analysemetode
Forvaltningsdokumentationscase	Primære og sekundære kvantitative nøgledata vedr. alle gennemførte projekter i perioden 1990-1999	Kvantitative analysemetoder (univariate -, bivariate - og multivariate analyser)
Aktørinterviewcase	Primære, kvalitative nøgledata vedr. alle gennemførte projekter i perioden 1990-1999	Kvalitativ analysemetode
Visualiseringscase	Primære og sekundære kvantitative og kvalitative nøgledata vedr. to udvalgte projekter	GIS

Figur 0.7: Oversigt over primære analysemetoder

[16] Andersen [1990] nævner i øvrigt følgende fejlkilder i forbindelse med indsamlingen af de kvalitative data: Den interviewede misforstår spørgsmålet, har glemt eller husker forkert om spørgsmålets emne, svarer strategisk eller af frygt i en forsvarssituation, svare fejl med vilje for at drille eller andre impulsive årsager, giver svar, som denne tror, spørgeren ønsker, vil gøre indtryk på spørgeren, svarer på en måde, der er socialt ønskelig eller forventet, har en iboende tendens til hellere at ville svare positivt end negativt på et spørgsmål eller gør sig til tolk for en gruppe individer i stedet for at tilkendegive sin personlige mening

Dataanalysen består af en undersøgelse, klassifisering, systematisering og eventuel testning. Analysen går ud på at finde mønstre i dataene både hvad angår de kvalitative data og de kvantitative. Andersen [1990; side 155 ff.] beskæftiger sig kort med kvantitative og kvalitative analyseteknikker.

Forvaltningsdokumentationscase

De kvantitative data, der indgår i dette "multiple case" har primært til formål at bidrage med empiri til besvarelse af delmål a), herunder at identificere hindringer og udbygge refencerammen.

De kvantitative data, der indgår i dette "multiple case" varierer med hensyn til type, nogle består i tal andre i "tekstinformationer", hvorfor der anvendes forskellige analysemetoder. Som udgangspunkt drejer det sig om en deskriptiv analyse[17], hvor statistikken bruges til at beskrive data og i det omfang det er muligt præsenteres hypoteser.

Kvantitative data vedrørende 22 cases er for lille et antal til en egentlig statistisk analyse med beregning af spredninger, middelværdi og afvigelser. Hertil kræves, jf. Fitz-Gibbon & Morris [1987; side 97] mindst 100 "cases". Denne kvantitative analyse er derfor først og fremmest beskrivende i forhold til fænomenet ejendomsudformning og forklaringer søges alene på tydelige tendenser, mønstre og/eller afvigelser.

Umiddelbart tages derfor udgangspunkt i en univariat analyse, hvor en enkelt variabel og dens fordeling på undersøgelsesenhederne betragtes og hvor det kan lade sig gøre forsøges med en bi- eller multivariat analyse, der beskæftiger sig med to eller flere variable med heblik på at finde en indbyrdes sammenhæng.

Microsoft Access anvendes til håndtering af de kvantitative data, der med fordel kan håndteres i en tabel – i dette tilfælde vælges dBASE-formatet, idet tabellen da vil kunne importeres direkte til analyseværktøjet ArcView.

Aktørinterviewcase

De kvalitative data, der indgår i dette "multiple case" har primært til formål at bidrage med empiri til besvarelse af delmål a), herunder at identificere hindringer og sekundært til delmål b), herunder inspiration til anbefalinger.

Analysen af de kvalitative data er forsøgt foretaget med udgangspunkt i en traditionel og enkel fremgangsmåde. Analysen foretages med udgangspunkt i interviewdata med en ekendelsesinteresse, hvor der foretages delbeskrivelser, afdækkes årsagssammenhænge og produceres forklaringer.

Tolkningen af dataene er krævende og dog gjort nemmere i med valget af det standardiserede/strukturerede interview som indsamlingsmetode. En helhedsforståelse af hvert

[17] Modsat statistik, der med udgangspunkt i et udsnit søger at beskrive en helhed.

enkelt delemne er søgt via en gennemlæsning af alle interviewene. Citater til illustration af disse indtryk er derpå blevet valgt. Formålet med de kvalitative data er først og fremmest at finde frem til hindringer for anvendelse af miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning. De resultater (hindringer), der viser sig i løbet af tolkningen testes efterfølgende i form af bl.a. en systematisk, kritisk og deskriptiv fremstilling af retten med henblik på at verificere hindringen (Kap. 10).

Microsoft Word anvendes til håndtering af de kvalitative data og herunder noter fra litteraturstudierne. Fra starten oprettet et projektdokument, hvor alle dataene og noterne fra litteraturstudierne samles. Dette dokument bygges langsomt op omkring en projektramme, der løbende revideres, for til sidst at indeholde al det nødvendige baggrundsmateriale til skrivningen af rapporten. Det vil i rapporten blive præciseret vha. referencer, hvorfra den præsenterede viden stammer.

Visualiseringscase

De kvantitative og kvalitative data, der indgår i dette "multiple case" har primært til formål at bidrage med empiri til opfyldelse af delmål d), herunder udarbejdelsen af GIS-modeller og sekundært til opfyldelse af delmål a), og b), herunder eventuelt at identificere hindringer og indhente inspiration til eventuelle metoder og løsningsmodeller.

Dataene indgår således alene i en beskrivelse af fænomenet. Nogle anvendes til en verbal beskrivelse andre til udarbejdelse af en visuel beskrivelse.

ArcView, PaintShopPro og VistaPro anvendes i den forbindelse til udarbejdelse af selve 3D-modellen. I ArcView placeres orthofotoene og en højdemodel og der udarbejdes de nødvendige polygontemaer. I PaintShopPro redigeres billederne gemt fra Arcview inden de gemmes som pcx-fil og hentes ind i landskabsvisualiseringsprogrammet VistaPro. Se bilag C for mere detaljeret metodebeskrivelse.

I ArcView oprettes som udgangspunkt en projektmappe kaldet ProGIS.apr. Herunder tilføjes følgende:

- Oversigtskort fra KMS i 1:2.000.000 over hele Danmark (.tif)
- Oversigtskort fra KMS i 1:500.000 over hele Danmark (.tif)
- Jordbundskort over hele Danmark (.shp)
- Kommunekort over hele Danmark (.shp)
- Plan 1 og 2 fra jordfordelingerne (.tif)
- Jordfordelingerne markeret med "points" på kortgrundlaget (.shp)
- Kvantitative data vedr. jordfordelingerne (.dbf)
- Diverse temaer til brug for landskabsvisualiseringen: Orthofotos (.jpg), DHM (.jpg) og polygontemaer med hhv. placering af træer og søer anno 1995 og 2020.

Kontroller af videnskabeligheden

Den egentlige kontrol af videnskabeligheden ligger implicit i hele Ph.D.-forløbet – med godkendelse af studieplan, bedømmelsesudvalg og forsvar.

Publicering undervejs i processen

Undervejs i forskningsforløbet er projektets metoder og resultater præsenteret ved forskellige videnskabelige konferencer og ved selvstændig videnskabelig publicering. Dette har medvirket til at bekræfte forskningsprojektets teoretiske relevans og bidrage til løbende verificering af metode og resultat. En oversigt over publicerede artikler og konferencepræsentationer findes i bilag D.

Fremstillingsform

I henhold til fællesreglerne for Ph.D.-studier skal et sådant studie omfatte en afhandling affattet på et af hovedsprogene og indeholde resumé på dansk og engelsk. Den Ph.D.-studerende kan vælge at lade afhandlingen bestå af flere publicerede artikler i stedet for en rapportafhandling.

Jeg vælger at fremstille forskningsprojektet med resultater i indeværende afhandling. Undervejs i forskningsprocessen er der imidlertid udarbejdet artikler og konferencepapers til fremlæggelse af delresultater og behandling af beslægtede emner overfor et større interesseret publikum til offentliggørelse i videnskabelige tidsskrifter.

Dette valg er truffet ud fra et ønske om,

- at kunne strukturere forskningsprocessen med et, fra starten fastlagt forløb, der afspejles i afhandlingens indhold og opbygning,
- at kunne starte skriveprocessen ved forskningens begyndelse,
- at kunne benytte arbejdspapirer til afhandlingen som selve forskningsprojektets arbejdspapirer og
- at kunne fremstille hele forskningsprojektet på en enkel og gennemskuelig måde til grundlag for en bedømmelse af hele Ph.D.-studiet.

Det betyder også, at afhandlingen tager form af en monografi med et successivt indhold, der afspejler forskningsprocessen fra start til slut. Konsekvensen er at rapportstrukturen kan synes ulogisk for læseren, men valget er foretaget med baggrund i et ønske om at kunne færdiggøre projektet indenfor tidsrammen samt at tydeliggøre forskningsprocessen i forbindelse med en bedømmelse af hele Ph.D.-studiet.

Afhandlingen skrives på dansk med et resumé på dansk og engelsk. Dansk vælges som hovedsprog, idet emnet er meget specifikt i forhold til de danske forhold og afhandlingen primært henvender sig til danske planlæggere, forskere, politikere og embedsmænd.

Denne 1. udgave af afhandlingen trykkes i 15 eksemplarer og vil desuden kunne downloades fra http://www.i4.auc.dk/akmm.

Afhandlingen har følgende primære indhold:

Ejendomsudformning i 250 år: I *kapitel 1* dokumenteres den historiske sammenhæng, der er mellem areallovgivningen og samfundets vekslende krav til landskabets udformning og jordens anvendelse med udgangspunkt i tre epoker; Udskiftningstiden, Udstykningsperioden og de seneste 10-15 år med nye hensyn i ejendomsudformningen. Læseren gives med kapitlet et grundlag til forståelse af betydningen af handlingsorienteret planlægning i det åbne land og behovet for en sådan planlægning helt aktuelt.

Kapitlet bidrager ikke direkte til besvarelse af delmålene, præsenteret i afsnittet om problemformulering og – afgrænsning, men har til formål at give den interesserede læser et grundlag til forståelse af ejendomsudformningen ved udgangen af det 20. århundrede.

Jordmobilitet og Retstilstandsændringer: Et projekt, der baseres på ejendomsudformning med det formål at ændre arealanvendelsen afhænger dels af jordmobiliteten, det vil sige muligheden for at udstykke og/eller arealoverføre og dels af mulighederne for at ændre retstilstanden på en ejendom.

I *kapitel 2* beskrives begrebet jordmobilitet og herunder værktøjet til fremme af jordmobilitet; nemlig jordfordeling.

I *kapitel 3* beskrives mulighederne for at ændre retstilstanden, herunder bl.a. Miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger, Vandforsyningslovens §13d, kommunalfuldmagten og Miljøbeskyttelsesloven §26a.

Kapitlerne bidrager til besvarelse af delmål a), herunder skabelsen og præsentationen af en teoretisk referenceramme vedrørende miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning i perioden 1990-1999.

Ejendomsudformningsprocessen – en referenceramme: I *kapitel 4* beskrives ejendomsudformningsprocessen ved fastlæggelse af en række begreber, som vil blive anvendt i forbindelse med den efterfølgende hindringsidentifikation og ved udarbejdelsen af anbefalinger i kapitel 12.

Kapitlet bidrager til besvarelse af delmål a), herunder udarbejdelsen af en teoretisk referenceramme for selve ejendomsudformningsprocessen.

Projektbeskrivelser: I *kapitel 5* beskrives samtlige gennemførte ejendomsudformningsprojekter i perioden 1990-1999, hvor formålet har været af miljø-, kultur- eller naturmæssig karakter. Det samlede antal af sådanne jordfordelinger er 22 i perioden 01.01.1990 til 31.12.1999. Herunder er alene medtaget de jordfordelinger, hvor der i nævnte periode forligger en foreløbig kendelse.

Kapitlet bidrager til besvarelse af delmål a) og b). Dels udbygges referencerammen omkring gennemførte jordfordelingsprojekter i perioden 1990-1999, hvor Direktoratet for FødevarerErhverv har været involveret i naturgenopretningsprojekter eller skovrejsningsprojekter og dels er det tanken at projekterne eventuelt kan bidrage med inspiration ved udarbejdelsen af løsningsmodellen.

Præsentation og analyse af kvantitative og kvalitative data: Denne del af rapporten indeholder en præsentation af data og analyseresultater vedrørende samtlige, 22, gennemførte ejendomsudformningsprojekter i perioden 1990-1999, hvor formålet har været af miljø-, kultur- eller naturmæssig karakter.

I *kapitel 6* fremlægges de kvantitative data samt analyseresultater, herunder en skitsering af den geografiske fordeling af sagerne, gennemførelsesprocenten, projektsformålene, tidsforbruget, lodsejernes antal, omlagt areal m.v.

Kapitlet bidrager til besvarelse af delmål a) gennem identifikation af hindringer og en udvidelse af referencerammen omkring gennemførte jordfordelingsprojekter i perioden 1990-1999, hvor Direktoratet for FødevarerErhverv har været involveret i naturgenopretningsprojekter eller skovrejsningsprojekter og for det andet påvirker analyseresultaterne udarbejdelsen af løsningsmodellen i kapitel 12.

I *kapitel* 7 fremlægges de kvalitative data samt analyseresultater under overskrifter som "kommunikation og samarbejde", "økonomi", "jordpulje", "frivillighed/tvang/ekspropriation", "lovgivning", "jordfordelingens formål", "miljø-, kultur- og naturmæssige mål" og "metoder".

Kapitlet bidrager til besvarelse af delsmål a) gennem identifikation af hindringer og delmål b) ved inspiration til løsningsmodellen.

Visualiseringscase's: Birkesø og Drastrup: I *kapitel 8* præsenteres to ejendomsudformningsprojekter med det primære formål at præsentere to GIS-modeller til visualisering af landskabets miljø og kulturmæssige udvikling i forbindelse med gennemførelse af ejendomsudformningsprojekterne og sekundært med det formål eventuelt at identificere hindringer og bidrage med ideer til anbefalinger. Det ene projekt er et skovrejsningsprojekt ved Drastrup nær Aalborg og det andet er et naturgenopretningsprojekt, Birkesø i Lille Vildmose.

Kapitel 8 bidrager til opfyldelse af både delmål a), b) og d).

Økonomisk potentiale: I *kapitel 9* skitseres ejendomsudformningsmetodens økonomiske potentiale set i forhold til støtteudbetalingsmetoden. Der tages udgangspunkt i resultaterne fra tre forskningsprojekter; et om Skjern Å gennemført ved KVL[18] for Wilhjelmudvalget, et om Drastrupområdet gennemført af AKF[19] og et om temascenarier gennemført i forbindelse med indeværende forskningsprojekt og projektet "Ejendomsændringer i det agre landskab" ved Aalborg Universitet.

Formålet er at præsentere central viden, indsamlet undervejs i forskningsprojektet, som kan bidrage med inspiration til eventuelle metoder og løsningsmodeller. Kapitel 9 bidrager således til opfyldelse af delmål b).

---

[18] Den Kgl. Veterinær og Landbohøjskole

[19] Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut

Hindringer for udvidet anvendelse af miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning: I *kapitel 10* skitseres, med udgangspunkt i det hidtil beskrevne, og diskuteres de problemer/hindringer, der synes at være tilstede i forbindelse med miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning i det agrare landskab.

Formålet med kapitel 10 er at bidrage med en endelig præsentation af de identificerede hindringer og således til opfyldelse af delmål a).

Til opfyldelse af delmål	**Rapportstruktur**
	Kapitel 1 **Ejendomsudformning i 250 år**
a) - teoretisk referenceramme	*Kapitel 2 og 3* **Jordmobilitet og Retstilstandsændringer**
a) - teoretisk referenceramme	*Kapitel 4* **Ejendomsudformningsprocessen – en referenceramme**
a) - teoretisk referenceramme b) - inspiration	*Kapitel 5* **Projektbeskrivelser**
a) – identifikation af hindringer og teoretisk referenceramme	*Kapitel 6* **Præsentation og analyse af kvantitative data**
a) - identifikation af hindringer b) - inspiration	*Kapitel 7* **Præsentation og analyse af kvalitative data**
a) - identifikation af hindringer b) - inspiration d) – GIS-model	*Kapitel 8* **Visualiseringscase's: Birkesø og Drastrup**
b) - inspiration	*Kapitel 9* **Økonomisk potentiale**
a) - identifikation af hindringer	*Kapitel 10* **Hindringer for udvidet anvendelse af miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning**
b) – inspiration	*Kapitel 11* **Jordfordeling i Norge og Holland**
c) - anbefalinger	*Kapitel 12* **Anbefalinger i forhold til miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning**
	Kapitel 13 **Efterskrift**

Figur 0.8: Sammenhængen mellem delmål, rapportstruktur, indsamlingsteknikker og forskningsdesign.

Jordfordeling i Norge og Holland: *Kapitel 11* indeholder en præsentation af studier af miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning i henholdsvis Norge og Holland. Formålet er at anvende denne indsamlede viden som inspiration i forbindelse med en løsningsmodel, som præsenteret i kapitel 12. Dermed bidrager kapitlet til opfyldelse af delmål b).

Anbefalinger i forhold til miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning: I *kapitel 12* fremlægges selve konklusionen på problemformuleringen og dermed anbefalinger til hvorledes en udvidet anvendelse af en helhedsorienteret landskabsplanlægning i form af jordmobilitet og forhandlingsplanlagte jordfordelinger med miljø- og strukturtilpasningssigte kan opnås. Formålet med kapitel 12 er således opfyldelse af delmål c).

Efterskrift: I *kapitel 13* følger et efterskrift, hvor formålet er at fremlægge en række reflektioner over dels forskningsprocessen, dels validiteten af forskningens resultater og dels behovet for yderligere forskning.

Bilag: A) Overenskomst og vilkår, B) Oversigt over dansk jordfordelingslitteratur, tidsskriftsartikler m.v. siden 1987, C) En metodebeskrivelse for 3D visualiseringen, D) Artikler/Rapporter 1999-2003 og E) Miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning sammenlignet med andre projektformål.

Sammenhængen mellem delmålene og rapportstrukturen kan illustreres ved figur 0.8. Casestudiet som overordnet metode anvendes i forbindelse med kapitlerne 6, 7, 8 og 10. I kapitel 5 præsenteres data fra forvaltningsdokumentationscasen.

Referencer

Abildstrup; 1999: Jens Abildstrup; "Status for miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger, kortlægning af fremtidige analysebehov"; SJFI; Working paper; Nr. 24; 1999

Andersen et al.; 1998: Erling Andersen, Jørgen Primdahl og Vibeke Solvang; "Miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger og de særligt følsomme landbrugsområder 1994-1996 - Evaluering af MVJ-ordningens iværksættelse og betydning"; DSR Forlag; Frederiksberg; 1998

Andersen; 1990: Ib Andersen; "Valg af organisationssociologiske metoder – et kombinationsperspektiv"; Samfundslitteratur; 1. udgave; 1990

Anker et al.; 2001 Helle Tegner Anker, Jørgen Dalberg-Larsen, Kristian Kristiansen, Ulla Steen og Ulli Zeitler; "Bæredygtig arealanvendelse – mod et forbedret beslutningsgrundlag; Jurist- og Økonomforbundets Forlag; 1. udgave; 2001

Arbejdsgruppen om privatisering af jordfordeling; 2002: Arbejdsgruppen om privatisering af jordfordeling; Rapport om "Privatisering af jordfordeling"; Arbejdsgruppen nedsat af Fødevareministeren i 2002 og består af Henning Elmstrøm, Jens Ernholtz, Elsbeth Teichert, Vibeke Højmark, Karl Aage Eskildsen, og Niels Gøtke; 2002

Boel; 2002a: Mariann Fischer Boel; "Svar på §20-spørgsmål: Om konsekvenserne af at nedlægge Det Rådgivende Udvalg vedrørende Jordfordeling"; Spm. nr. S333; Findes på http://www.ft.dk; 2002

Boel; 2002b: Mariann Fischer Boel; "Svar på §20-spørgsmål: Om planerne for privatisering af jordfordeling samt konsekvenser af disse for kontoret i Tønder"; Spm. nr. 274; Findes på http://www.ft.dk; 2002

Christensen; 2000: Per Christensen; "Kampen om vandet"; Aalborg Universitetsforlag; 2000

EU; 2000: EU; "Europæisk Landskabskonvention"; Europæisk traktatserie; Nr. 176; 2000

Fenger; 2001: Ole Fenger; "Lov og ret i Europas historie"; Aarhus Universitetsforlag; 2001

Fødevareministeriet; 2002a: Fødevareministeriet; externtFORVM; Fødevareministeriets eksterne ugebrev; Nr. 23; 2002

Höll et al; 2002: Andreas Höll, Erling Andersen; Hild Rygnestad, Tommy Dalgaard, Troels Degn Johansson; Esben Munk Sørensen og Kjell Nilsson; "Scenario analyses for cultural landscape development – a Danish, interdisciplinary research project"; Geografisk Tidsskrift; Special Issue; 3; 2002

Jacobs; 2000: Harvey Jacobs; "Practicing land consolidation in a changing world of land use planning"; Kart og Plan; Nr.3; 2000; Side 175-182

Jørgensen et al.; 1997: Christian Jørgensen, Peter Mortensen og Helge Wulff; "Jordlovgivning"; GadJura; 1. udgave; 1997

Landinspektørens Meddelelsesblad; 1999: Stillingsannonce bragt i Landinspektørens Meddelelsesblad; 1999, Side 105

Larsson; 1993: Gerhard Larsson; "Land readjustment"; Byggforskningsrådet; 1993; Sverige

Larsson; 1997: Gerhard Larsson; ”Land management”; Byggforskningsrådet; 1997; Sverige

Madsen et al.; 2002: Lene Møller Madsen, Michael Tophøj Sørensen, Orla Friis Jensen, Kristian Bransager og Gitte Ramhøj; ”Evaluering og opsamling af planlægningen i Drastrup-pilotprojekt – et eksempel på et projekt om grundvandsbeskyttelse og skovrejsning”; Aalborg Kommune og Forskningscentret for Skov og Landskab (FSL); 2002

Miljø- og Energiministeriet; 1999: Miljø- og Energiministeriet; ”Natur- og Miljøpolitisk Redegørelse 1999”; Miljø- og Energiministeriet; 1999

Mouritsen et al.; 2002: Anne Kristine Munk Mouritsen, Jan Kloster Staunstrup og Esben Munk Sørensen; ”Property Scenarios 1998-2018 in Denmark”; Geografisk Tidsskrift; Nr. 3; 2002; Side 87-95

Munich Statement; 2002: ”Munich Statement”; Documentation of the International Symposium by FAO, GTZ, FIG, ARGE Landentwicklung and TU Munich; February 25th – 28th 2002; 2002

Patton; 1987; Michael Quinn Patton; “How to use qualitative methods in evaluation”; Sage publications; 1987

Rembold; 2002: Fritz Rembold; ”Land Fragmentation in CEEC: An overview”; Documentation of the International Symposium by FAO, GTZ, FIG, ARGE Landentwicklung and TU Munich; February 25th – 28th 2002; 2002.

Rønningen; 1991: Katrina Rønningen; ”Kulturlandskap og allmenne interesser”; Kart og Plan; Nr. 4; 1991; Side 239-245

Skov- og Naturstyrelsen; 1997: Skov- og Naturstyrelsen; ”De kulturhistoriske interesser i landskabet”; Miljø- og Energiministeriet; 1997

Skov- og Naturstyrelsen; 2000: Skov- og Naturstyrelsen; ”Evaluering af den gennemførte skovrejsning 1989-1998”; Skov- og Naturstyrelsen; 2000; Findes på http://www.sns.dk

Sørensen; 1987: Esben Munk Sørensen; ”Lokal landbrugsplanlægning – en undersøgelse af dansk jordfordelingspraksis 1979-84 og om forandring af landbrug og landskab”; Aalborg Universitetsforlag; Serie om offentlig planlægning; Nr. 21; 1987

Sørensen; 1998a: Projektansøgning ”Ejendomsændringer i det agrare landskab”. En projektansøgning fra Aalborg Universitet i samarbejde med Den Kongelige Veterinær og Landbohøjskole, Forskningscentret for Skov og Landskab samt Danmarks

JordbrugsForskning sendt til Statens Forskningsråd 11. maj 1998.

Sørensen; 1998b: Esben Munk Sørensen; "Areallovgivning – en tradition i fortsat udvikling"; Landinspektøren; Nr. 1; 1998; Side 16-21

Sørensen; 2000a: Esben Munk Sørensen; "Ejendomsændringer i det 20. århundrede"; Den Danske Landinspektørforening; 2000

Sørensen; 2000b: Esben Munk Sørensen; "Regionale og lokale ændringsmønstre i landskabets ejerforhold"; Artikel i bogen "Aktører i Landskabet"; Red. Per Grau Møller, Poul Holm og Linda Rasmussen; Odense Universitetsforlag; 2000

Sørensen et al.; 2002: Esben Munk Sørensen, Anne Kristine Munk Mouritsen og Jan Kloster Staunstrup; "Regional and Local Patterns og Change in the Ownership og Rural Lands in the Landscape"; Geografisk Tidsskrift; Special Issue; Nr. 3; 2002; Side 77-85

Thaysen og Sørensen; 2001: Jan Nymark Thaysen og Esben Munk Sørensen; "Det retlige grundlag for udvikling af planlægningsredskaber til brug for beskyttelse af grundvand"; Forskningscentret for Skov og Landskab; By- og Landsplanserien; Nr. 9; 2001

Wilhjelmudvalget; 2001: Wilhjelmudvalget; "En rig natur i et rigt samfund"; Wilhjelmudvalget; 2001; Kan downloades via http://www.sns.-dk/wilhjelm

Yin; 2003: Robert K. Yin; "Case study research – design and methods"; Applied Social Research Method Series; Volume 5; 2003

Internetadresser: http://www.britannica.com

http://www.i4.auc.dk/akmm

http://www.property.dk

http://www.sns.dk/wilhjelm

http://www.i4.auc.dk/ems/foredrag

1 EJENDOMSUDFORMNING I 250 ÅR

Målet med dette kapitel er for det første, at dokumentere den historiske sammenhæng, der er mellem areallovgivningen, samfundets vekslende krav til landskabets udformning og jordens anvendelse og for det andet, at bibringe læseren betydningen af handlingsorienteret planlægning i det åbne land, herunder behovet for en sådan planlægning helt aktuelt.

De eksempler, der gives på ejendomsudformning, koncentrerer sig om tre epoker i dansk historie; Udskiftningstiden, udstykningstiden og "de seneste 10-15 år". I den første epoke gennemførtes ejendomsudformningen primært af økonomiske (- og sociale) hensyn, i den anden primært af sociale hensyn og i den tredje af miljø- og kulturmæssige hensyn.

1.1 Udskiftning

Udskiftningen af landbrugsjorden sidst i 1700 tallet var aktiv ejendomsudformning af hele det agrare landskab. Det var en gennemgribende og fuldstændig omstrukturering af ejendomsudformningen, som ikke alene var et resultatet af idealistiske statsmænds fremsynethed, men i lige så høj grad et udtryk for tvingende fundamentale omlægninger af et gammelt produktionssystem, der spillede fallit overfor det moderne samfunds krav.

I midten af 1700 tallet var ejendomsretten til landbrugsjorden koncentreret på ganske få hænder. Trefjerdedele af landbrugsjorden tilhørte et fåtal af "hovedgårde", som var sædegårde[1]. Resten af jorden var krongods eller tilhørte købsteder, præstekald og andre. Kun nogle få procent af landbrugsjorden tilhørte selvejerbønder [Wulff; 1992; side 231]. Jorden blev derimod brugt og drevet af fæstebønder, der for denne brug svarede modydelser til ejeren. Enevældens bonde i perioden ca. 1665 til 1760'erne blev udnyttet til det yderste af godsejerne. Befolkningen var udmarvet af krig og udplyndringer, og mange bøndergårde stod forladte. Dertil kom at tilførslen af sølv fra Amerika faldt drastisk i første halvdel af 1600-tallet, hvilket fik priserne til at falde, idet sølv var en værdimåler.

[1] Sædegårde: Gårde der før 1660 var sæde for en adelig familie eller senere er blevet optaget i sædegårdenes klasse. Sædegårdene havde fået skattelempelser og forskellige andre privilegier, men var til gengæld garanter for fæstebøndernes skatter. [Jørgensen et al.; 1997; side 40].

I midten af 1700-tallet begyndte konjunkturerne i Europa imidlertid at stige. Grunden hertil var, at merkantilismen[2] blev opgivet, som følge af manglen på sølv. De stigende priser skabte derpå en interesse for at udvikle dansk landbrug og opmærksomheden blev rettet mod de franske fysiokrater, der hævdede, at et lands velstand bestod i den fysiske produktions størrelse og ikke i landets sølv. "Hvad markerne, staldene, værkstederne og minerne producerede, var landets rigdom. Man skulle ikke gøre alt for at holde på sølvet, men have frihandel."[Meldgaard & Fenger; 1963; side 35]. Det blev derfor anset for en forudsætning med størst mulig selvstændighed og handlefrihed for den enkelte bonde, hvis de gunstige konjunkturer skulle udnyttes[3].

Den fysiokratiske lære vandt i høj grad indpas hos overklassen i Danmark. De blev villige til kritik og reformer. I 1755 lod kongen indbyde alle til i skrift at belyse "alle de sager, der kan tjene til at opretholde landets flor". De egnede skrifter blev trykt, og der blev således offentligt diskuteret problemer og forslag til forbedringer. [Hoffmeyer; 1981; side 500].

To år senere, i 1757, nedsatte kongen den første landbokommission, der fik til opgave at undersøge, hvad der kunne gøres for at hjælpe landbruget. Kommissionens virksomhed førte til forskellige forordninger[4], der bl.a. tog sigte på og gav regler for udskiftningens gennemførelse. Disse første forordninger fik imidlertid ingen større praktisk betydning. Dog indhøstedes en række erfaringer, der var værdifulde ved udarbejdelsen af den endelige udskiftningsforordning i 1781 [Pedersen; 1976; side 37 ff.].

Udskiftning af ager og eng

Den 23. april 1781 udarbejdedes en ny forordning[5]. Forordningen gjaldt alene ager og eng og først senere kom tilføjelser for andre jorders vedkommende, herunder skovene og tørvemoserne. Hovedelementerne i forordningen af 1781 om udskiftningen af ager og eng var:

---

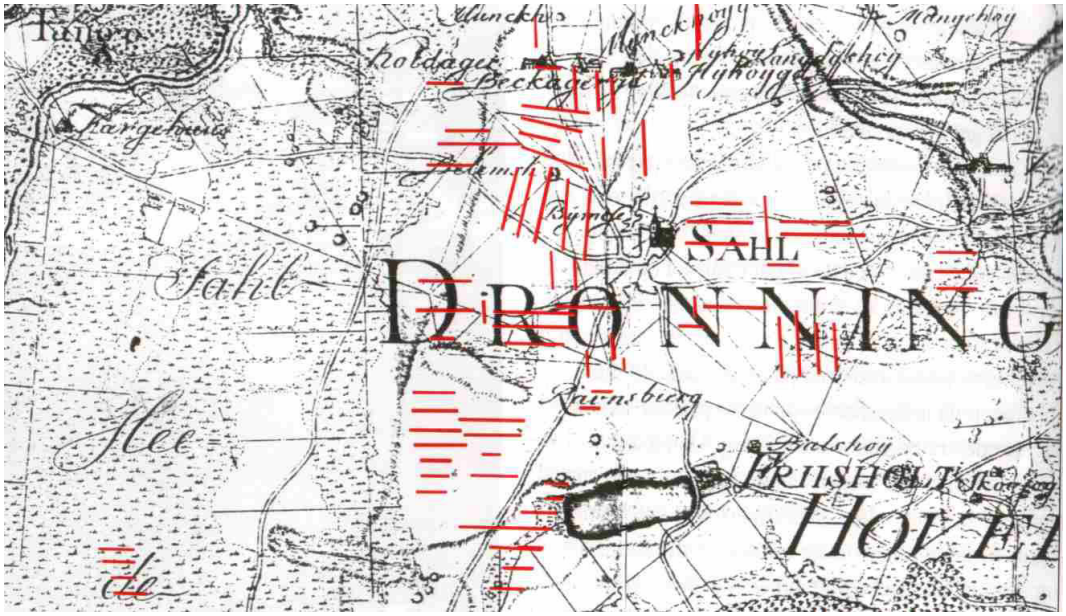
[2] Merkantilismen: Merkantilisterne hævdede at et lands rigdom afhang af sølvmængden i landet. Derfor lagde alle lande hindringer i vejen for import af varer og søgte at fremme eksporten. Når alle ville eksportere og ingen importere, blev resultatet, at al international handel gik i stå.

[3] På samme tid vandt Rousseau's (Jean-Jacques Reusseau, 1712-78. Fransk forfatter og filosof) tanker frem. Han hævdede, at naturen var perfekt, fordi den fulgte naturlovene. Mennesket var en del af naturen og derfor også perfekt og godt. Var der noget galt, var det ikke menneskenes fejl, men samfundets forkerte indretning, og det måtte der laves om på. [Meldgaard & Fenger; 1963; side 35]

[4] Forordning af 06.05.1769 om forbud mod at drive bondejord under hovedgårdsjord, Forordning af 13.05.1769 om selvejerbønder, Forordning af 06.06.1769 om bondejorders opretholdelse og forordning af 08.07.1769 om fællesskabets videre ophævelse.

[5] Forordning af 23.04.1781 om udskiftning af ager og eng.

- at enhver lodsejer[6] i byen kunne forlange sin del af de fælles jorder særskilt udlagt (på højst 3 steder), selv om de andre lodsejere ikke ønskede udskiftningen,
- at der, selv om kun en enkelt lodsejer begærede sin part udlagt, straks skulle udarbejdes en fuldstændig plan til hele byens udskiftning, og
- at alle udgifter ved udskiftningen skulle fordeles på samtlige lodsejere i byen, således at også de lodsejere, der ønskede at forblive i fællesskabet, måtte betale deres part af udskiftningsomkostningerne.



Figur 1.1: Den omtrentlige beliggenhed og udstrækning af Sahl Præstegårds agerjord 1683 påført den cirka hundrede år yngre kladde til Videnskabernes Selskabs kort. Af de i alt 125 jordlodder har 45 ikke kunnet stedfæstes og er derfor ikke vist. Rekonstruktion foretaget på grundlag af markbogen til Christian V's Matrikel og udskiftningskortet 1800. [Fritzbøger; 2001; side 144]

---

[6] Den personkreds, der til stadighed optræder i forordningerne om jordfællesskabets ophævelse kan meget groft opdeles i tre hovedgrupper: Lodsejere, bønder og husmænd.

Lodsejere er jorddrotter. Det kunne typisk være den nærliggende sædegårdsbesidder/godsejer, men derudover kunne der til kredsen af en landsbys jorddrotter endvidere høre købstadsfolk, offentlige stiftelser, kongelige personer m.v. Med fornøden hjemmel kunne også landsbypræster optræde som lodsejere, ligesom selvejerbønder og visse arvefæstebønder kunne.

De fleste *bønder* var før landboreformerne gårdfæstere/fæstebønder. Deres stilling var især karakteriseret ved, at de i almindelighed havde en nytte- og brugsret til fæstegården og de dertil knyttede jorder. Denne ret blev dog reguleret dels via lovgivningen og dels som følge af de konkrete fæstebreves udformning.

Gruppen af *husmænd* kunne både omfatte egentlige landarbejdere og de landsbyhåndværkere, der i givet fald måtte være. Husmændenes jordtilliggende kunne variere en del, og altså herunder nærme sig en gårdfæsters, men det almindeligste var – i hvert fald på øerne – at der til et hus kun hørte en kålhave. Dertil kom at mange husmænd havde nogle få husdyr, som de efter gammel skik og brug kunne holde på landsbyens fællesgræsning. [Jensen; 1981; side 479]

”En stærk begrænsning på lodsejernes lyst til de helt store og dyre forandringer af det gamle jordfællesskab lå dog deri, at udgifterne til udskiftning, udflytning m.v. som hovedregel ikke kunne læsses over på bønderne – landgildet måtte ikke forhøjes”. I 1792 åbnedes der imidlertid med forordning af 15. juni mulighed for ”at pålægge fæstebønderne at deltage i omkostningerne, såfremt visse betingelser var opfyldt. Den væsentligste var her, at der skulle ske en udskiftning mand og mand imellem, altså en endelig og definitiv opløsning af det gamle jordfællesskab.” [Jensen; 1981; side 492]

Fællesskabet omkring ager og eng udgjorde før udskiftningen kun ”et dyrkningsfællesskab når særlig trækkraft- eller redskabskrævende gøremål trængte sig på.” I langt de fleste henseender var markdriften et anliggende for den enkelte gård. Hver gård havde sin individuelle ager- og engjord og en deraf udledt ret til deltagelse i fælles græsning. ”Den enkelte gårds tilliggende bestod ikke af et enkelt samlet areal, men af utallige små, aflange ager- og englodder som grupperet i såkaldte åse eller fald lå spredt ud over marken uden adskillende hegn.” [Fritzbøger; 2001; side 144]. Agerjordslodderne blev tildelt ved rebning[7] og skiftet ved landskifte[8]. I praksis fik hver gård således tildelt 50-100 lodder spredt ud over hele den opdyrkede del af bymarken og alle fik lige andele i såvel den gode som den mindre gode jord [Porsmose; 1995; side 38].

Der skal ikke stor fantasi til at forstille sig ineffektiviteten i dette system. Se figur 1.1. Udskiftningens mål var at tildele fæstebønderne en vedvarende *brugsret* til et bedre arronderet areal. *Ejendomsretten* fik de først senere. Denne overgik ved frivillig fæsteaflæsning til bondestanden og først ved Lov nr. 373 af 30.06.1919 blev det pålagt enhver ejer af fæstegårde at sælge dette til fri ejendom, såfremt fæsteren inden en 5-års frist fremsatte ønske herom.

Forordningen af 1781 gav detaljerede regler for fremgangsmåden ved udskiftningsforretningerne, og herefter skulle arbejdet foretages i følgende orden:
1) Opmåling af udskiftningsområdet,
2) udarbejdelse af en foreløbig delingsplan,
3) bonitering af jorden og
4) udarbejdelse af den endelige delingsplan.

Ad 1) Når bymarkernes grænser var endeligt fastlagt, foretoges en samlet opmåling af hele byens areal og derefter opmåling af hver enkelt lodsejers jordlodder. Disse kort blev oftest opmålt af landmålere [Pedersen; 1976; side 40].

---

[7] Rebning: Med målereb fastsattes de enkelte gårdes andel såvel i byen som i bymarken (vangen). Se bl.a. Jydske Lov 1.bog, kap. 45 ff.

[8] Landskifte: Der skelnes mellem regelmæssige og uregelmæssige landskifter, hvor de sidste er uden påviseligt system. Blandt de regelmæssige blev der skelnet mellem solskifte og bolskifte. I solskiftet har gårdene lodder i den samme rækkefølge fra ås til ås, mønstret består i gentagelse. I bolskiftet varierer loddernes rækkefølge fra ås til ås, men der er alligevel et påviseligt mønster, nemlig gruppering. [Thuneby; 2000; side 45].

Ad 2) Da selve udskiftningen skulle foretages på grundlag af en bonitering af jorden, kunne udskiftningsplanen på dette tidspunkt kun skitseres meget løst, og når alle var enige derom, blev dette led forbigået [Pedersen; 1976; side 41].

Ad 3) Boniteringen udførtes af to taksationsmænd under ledelse af en landinspektør. Den havde til formål at vurdere de enkelte jordstykker som dyrkningsjord. Når boniteringen var fuldført skulle landinspektøren indhente samtlige lodsejeres erklæring om tilfredshed med denne. Såfremt en sådan erklæring ikke kunne fremskaffes, tabte forretningen sin gyldighed, og en overtaksation udført af det dobbelte antal boniteringsmænd fandt sted. Denne taksation blev da endelig. [Pedersen; 1976; side 41 ff.].

Ad 4) Den endelige udskiftningsplan blev udarbejdet af landinspektøren i samarbejde med lodsejerne. Eventuelle tvistigheder omkring planen blev afgjort af landvæsenskommissionen bestående af amtmanden og to af rentekammeret beskikkede landvæsenskommissærer [Pedersen; 1976; side 42].

Når planen for den endelige udskiftning var vedtaget i mindelighed eller ved landvæsenskommissionens kendelse, blev udskiftningsforretningen nedskrevet, og denne skulle navnlig indeholde bestemmelse om:

- hvor hver mand skulle have sine lodder udlagt,
- veje over byens jorder til de enkelte lodder, herunder også disse vejes bredder,
- fælles vandsteder, navnlig på overdrevene, og
- ret til tørveskær og gærdselshugst i anden mands lod. [Pedersen; 1976; side 42]

Udskiftningen af ager og eng gennemførtes på forbavsende kort tid. I 1837 var kun ca. 1% af landets areal uudskiftet og den sidste by blev udskiftet i 1862 [Pedersen; 1976; side 46].

Udskiftning af skovene

Med hensyn til skovene herskede der indtil slutningen af det 18. århundrede et udbredt fællesskab i benyttelsen. I almindelighed var formen for fællesskabet den, at grunden og træerne tilhørte kongen eller godsejeren, mens græsningsretten tilhørte stedets bønder i fællesskab. Fællesskabet i skovenes brug medførte, at der navnlig i det 18. århundrede forsvandt betydelige skovstrækninger. Bønderne havde al mulig interesse i at forhindre nye træer i at vokse op, idet græsningsarealet tiltog i samme grad som skovene forsvandt.

For at hindre denne katastrofale udvikling udstedtes forordningen af 27. september 1805 om skovenes udskiftning og fremtidige behandling[9]. Forordningen foreskrev at fællesskabet skulle bringes til ophør inden fem år. Dette skulle ske ved, at græsningsejerne fik udlagt en del af skoven til fri rådighed, medens skovejerne overtog den øvrige

[9] Forordningen af 27.09.1805 om skovenes udskiftning og fremtidige behandling.

del af skoven med forpligtelse til at behandle denne del som fredskov [Pedersen; 1976; side 47].

"Det var overladt til skovejeren selv, om han ville fælde træerne på det areal, der skulle udlægges til græsningsejerne, og han var tillige frit stillet mht., om han ville bringe det pågældende areal i fuld dyrkbar stand ved at bortrydde træstubbe og sten, foretage udgrøftning o.lign." Ved at foretage sådanne arbejder kunne skovejeren forøge jordens øjeblikkelige opdyrkningsværdi og derved mindske størrelsen af det areal, der skulle udlægges til græsningsejerne [Pedersen; 1976; side 48].

"For udskiftningen gjaldt i øvrigt følgende regler:

- De større åbne pladser, som fandtes i skoven, tilhørte udelukkende græsningsejerne. Dersom disse arealer ikke ved udskiftningen kom i forbindelse med det areal, der i øvrigt blev udlagt til græsningsejerne, måtte de ved magelæg flyttes dertil.
- Græsningsejernes part skulle udlægges der, hvor opdyrkningstaksten var højest, eller hvor skoven var dårligst.
- Der måtte ikke i noget tilfælde borthugges noget af skovens vestlige side." [Pedersen; 1976; side 49]

"Som nævnt ovenfor skulle skovejerens part af skoven for fremtiden være fredskov. Som sådan skulle den holdes indhegnet, og der måtte ikke gå kreaturer i skoven." Den del af skoven, der blev udlagt til græsningsejerne, havde disse derimod fri rådighed over, med undtagelse af træerne, der ejedes af skovejeren [Pedersen; 1976; side 49]. I de fleste tilfælde blev træerne på græsningsejernes arealer imidlertid fældet i løbet af få år, så arealerne i stedet kunne opdyrkes til ny agerjord. Dette betød i perioden fra 1770 og indtil begyndelsen af det følgende århundrede, at det danske skovareal blev reduceret fra ca. 248.000 ha til ca. 154.000 ha [Fritzbøger; 1995; side 81]. Det skovbevoksede areal var til sammenligning på godt 486.234 ha i 2000 [http://www.statistikbanken.dk; 03.09.02].

Opsamling

Opsamlende om udskiftningsperioden kan følgende skitseres omkring mål, middel og effekt:

Målet var at effektivisere et gammelt produktionssystem og udnytte gunstige konjunkturer på det europæiske marked.

Midlet var, gennem aktiv ejendomsudformning, at give den enkelte landmand størst mulig selvstændighed og handlefrihed og hertil hørte bl.a. at give bonden råderet over egne jordlodder uden at være bundet af landsbyens driftsplan.

Effekten var enorm. Sammen med stavnsbåndets ophævelse ved Forordning af 20.06.1788 opnåede bønderne en frihed, der fik det gamle landbrugssystem til at falde

sammen. Bønderne flyttede fra de værste hoverigodser og uden magten over fæsterne, kunne godsejerne lige så godt sælge, hvormed fæsteafløsningen[10] fik et skub.

Danmark blev udskiftet på blot 50 år og jorden blev herefter drevet fra ca. 800 hovedgårde, ca. 55.000 bøndergårde og ca. 57.000 huse (husmandssteder)[11]. Før udskiftningen kunne landet knapt brødføde sig selv og allerede ved 1800-tallets begyndelse var udførselen på 40-50.000 tdr. årligt [Meldgaard & Fenger; 1963; side 42].

Med en aktiv indgriben i ejendomsudformningen nåede fremsynede statsmænd og kongen målet. Ønsket om udskiftning udgik paradoksalt nok ikke fra bønderne, der imidlertid opnåede langt de fleste fordele – både socialt og økonomisk – primært på bekostning af godserne og herremændene.

1.2 Udstykningsperioden

Ved starten af 1900-tallet var Danmark et landbrugsland, stadig præget af udskiftningen og landboreformerne i øvrigt, men også præget af omstilling fra planteproduktion til animalsk produktion.

Den jordpolitiske målsætning i første halvdel af det 20. århundrede var i store træk en fortsættelse af jordpolitikken siden landboreformerne. Der var således først og fremmest tale om, at jordpolitikken skulle bevare et stort antal, effektive ejendomme, der som bøndergårde kunne skabe grundlaget for opretholdelse af en stærk bondestand.

Indtil slutningen af det 19. århundrede havde mulighederne for sammenlægning og udstykning derfor været meget begrænsede, men i 1899 tog "udstykningsperioden" sin begyndelse med det formål at skabe boliger og levemuligheder på landet.

Lov om tilvejebringelse af jordlodder til landarbejdere

I slutningen af det 19. århundrede erobrede bønderne en væsentlig del af den politiske magt, hvorpå den politiske interesse samlede sig om sociale og økonomiske spørgsmål. I 1899 vedtog Rigsdagen Lov af 24.03.1899 om tilvejebringelse af jordlodder til landarbejdere. 1899-loven blev fornyet flere gange – men med nogenlunde uændret indhold.

Baggrunden for loven var en vis mangel på arbejdskraft i landbruget i slutningen af 1890érne grundet afvandringen fra landet under landbrugskrisen i 1880-1895. Landbrugskrisen skyldtes to forhold. For det første begyndte de oversøiske landes kornproduktion i disse år at nå det europæiske marked, hvilket fik kornpriserne til at falde og

[10] Ejendomsretten til landbrugsjorden overgik ved frivillig fæsteaflæsning til bondestanden. I 1815 var 40% af alle bønder selvejere. I 1850 ca. 67% og i 1905 ca. 95%. Først da fæsteforholdet var ved at uddø, blev det ved Lov nr. 373 af 30.6.1919 pålagt enhver ejer af fæstegårde at sælge dette til fri ejendom, såfremt fæsteren inden en 5-års frist fremsatte ønske herom. [Jørgensen et al.; 1997; side 43]

[11] Se fodnote 6 i dette kapitel for beskrivelse af begreberne lodsejere/jorddrotter, bønder og husmænd.

mange landmænd til at skifte til en animalsk produktion. For det andet gik mange Europæiske lande, heriblandt Danmark, på dette tidspunkt over til guldmøntfod. Dermed steg efterspørgslen på guld på et tidspunkt, hvor guldproduktionen i øvrigt var faldende. [Meldgaard & Fenger; 1963; side 62 ff.]

"Lovens formål var at fastholde den kvalificerede arbejdskraft i landbruget ved at give dygtige landarbejdere mulighed for at erhverve et lille brug." Brugene skulle netop være så små, at de ikke kunne give familien til dagen og vejen ved arbejde i egen drift, så de dermed var nød til at tage arbejde på de større gårde og godserne. [Priemé; 1997; side 13]

Loven tilsigtede en brugsstørrelse på 3,5-5,0 tdl. middelgod jord og principperne var enkle. Landarbejderen måtte selv finde et egnet stykke jord til oprettelse af det nye brug. Når han havde fundet jorden, kunne han få et statslån til finansiering af jordkøbet samt til opførelse af bygninger og til anskaffelse af besætning og redskaber. Lånet udgjorde 90% af ejendommens "låneværdi", dvs. værdien af den samlede investering. [Priemé; 1997; side 14]

"Til administration af loven blev der i hver amtsrådskreds nedsat en kommission med tre medlemmer. Formanden blev udpeget af landbrugsministeren og de to andre, af hvilke den ene skulle være husmand, af amtsrådet." [Priemé; 1997; side 14]

I praksis kunne det være vanskeligt for den enkelte landarbejder, at finde et egnet stykke jord og forhandle sig til rette med ejeren om køb. Dette problem blev løst ved, at der overalt i landet blev dannet udstykningsforeninger, som købte større gårde, udstykkede dem og solgte lodderne til kommende husmænd. [Priemé; 1997; side 14]

Oktoberlovene

I forbindelse med 1. verdenskrig steg jordpriserne markant. Det blev derfor dyrt for landarbejderen at købe jord til et brug og som følge deraf fulgte en afmatning i udstykningsaktiviteten.

Blandt andet derfor vedtog Rigsdagen i 1919 de såkaldte "Oktoberlove", hvis primære formål var at give udstykningen et kraftigt skub fremad. Oktoberlovene bestod af tre love:

- Lov nr. 563 af 4.10.1919 om lens[12], stamhuses[13] og fideikommisgodsers[14] overgang til fri ejendom – Lensafløsningsloven (LAL),

[12] Len betegner de med hjemmel i Grevernes og Friherrernes Privilegier af 25.05.1671 oprettede majorater. Et majorat er betegnelsen for en formue (i denne sammenhæng et gods), der nedarves efter visse, bestemte succesionsregler, således at den helt og udelt tilfalder en enkelt, hyppigt efter førstefødselsretten [Eyben & Eyben; 1999; side 171 og 181]. Len kan ikke længere oprettes, jfr. Grundlovens §84.

- Lov nr. 537 af 4.10.1919 om afhændelse af præsteembedernes jorder til oprettelse af husmandsbrug - Præstegårdsloven (PL) og
- Lov nr. 557 af 4.10.1919 om vilkår for bortsalg af jorder i offentligt eje – Salgsloven (SL)

Lensloven og Præstegårdsloven gav mulighed for at fremskaffe jorden til de nye brug fra majoraterne og præsteembederne samt penge til finansiering af byggelån. Salgsloven gav reglerne for hvordan jorden skulle overdrages til husmændene.

Statens Jordlovsudvalg blev samtidig oprettet med det formål virke for lovenes implementering og effektuering. "Udvalget tog ved sin etablering i 1919 straks fat på opgaverne og udfoldede en betydelig aktivitet. Selve forhandlingerne med lensbesidderne om afståelsen af jord blev foretaget af de lensnævn, der blev nedsat til formålet og når forhandlingerne med et gods var afsluttet modtog Statens Jordlovsudvalg jorden til udstykning. Dette skete i et meget hurtigt tempo i de følgende år." [Priemé; 1997; side 16] Til at modtage de betydelige værdier i form af jord og kapital fra majoraterne blev der oprettet en Jordfond, som en særlig konto under Finansministeriet.

"Jorden skulle som hovedregel udstykkes i parceller af en sådan størrelse, at der på hver parcel kunne oprettes et husmandsbrug, der var stort nok til at ernære en familie ved dennes egen arbejdskraft, mindre parceller kunne anvendes som tillægsjord." [Priemé; 1997; side 11]

"Ved overtagelsen af parcellen skulle køberen ikke betale nogen købesum, men forpligtede sig i stedet for til at give Jordfonden en uafløselig prioritet i jorden og betale rente heraf – den såkaldte jordrente." Desuden kunne der ydes de nyetablerede husmænd lån til opførelse af bygninger. [Priemé; 1997; side 11]

"På de nye husmandsbrug skulle der drives et almindeligt landbrug og til enhver tid holdes den nødvendige besætning og inventar." De nødvendige bygninger til driften skulle holdes i forsvarlig stand. Der blev ført tilsyn med bygninger, sålænge der var statslån i dem. [Priemé; 1997; side 12]

Tilhængerne af jordrenteprincippet fremhævede, at det blev lettere for mindrebemidlede landarbejdere m.fl. at etablere sig i landbruget, idet der ikke skulle udredes nogen

---

[13] Stamhuse betegner de med hjemmel i Danske Lov af 05.02.1665 oprettede majorater. Et majorat er betegnelsen for en formue (i denne sammenhæng et gods), der nedarves efter visse, bestemte succesionsregler, således at den helt og udelt tilfalder en enkelt, hyppigt efter førstefødselsretten [Eyben & Eyben; 1999; side 255 og 181]. Stamhuse kan ikke længere oprettes, jfr. Grundlovens §84.

[14] Fideikommisgodser er ligesom len og stamhuse betegnelsen på et gods, der nedarves efter visse, bestemte succesionsregler. Et Fideikommisgods båndlægges ved testamentarisk bestemmelse til varigt underhold for en familie, således at ikke selve formuen, men kun den årlige rente må bruges. Ordet fideikommis stammer fra romerretten, hvor fideicommissum betegner et pålæg fra testator til en bestemt person om at foretage en nærmere angivet handling i forbindelse med en arv. Fideikommisgodser kan ikke længere oprettes, jfr. Grundlovens §84. [Alstrup & Olsen; 1991; side 600 ff.] og Den Danske Encyclopædi under "fideikommis".

købesum for jorden. Desuden mente man, at det vigtigste for de nye landmænd var brugsretten til jorden og den indkomst, der kunne skabes på bruget, og som familien skulle leve af. Staten skulle overtage risikoen ved fald i jordværdierne og dermed skabe større økonomisk tryghed for husmændene [Priemé; 1997; side 12].

Jordrentebruget realiserede således den georgistiske tanke[15], om at staten skulle bevare ejendomsretten til jorden og så leje den ud mod en afgift - grundskyld. Derved skabte man på lang sigt en forskel mellem to grupper af landmænd. De der selv ejede jorden og de der lejede den.

Efter vedtagelsen af oktoberlovene eksisterede de to brugstyper side om side, brugene på privat indkøbt jord efter 1899 loven og dens efterfølgere samt jordrentebrugene efter 1919-lovene. "Husmanden kunne vælge. Han kunne købe jorden i det fri marked – normalt gennem en udstykningsforening – og få lån fra staten svarende til 90% af købesummen for jorden og udgifterne til opførelse af bygninger. Han kunne også erhverve jorden fra Jordfonden. I så fald betalte han ingen kontant købesum, men forpligtede sig i stedet til at give Jordfonden en uafløselig prioritet i jorden og betale jordrente heraf. Derudover kunne han få lån svarende til 90% af byggeomkostningerne. Lån til brug på privat indkøbt jord blev finansieret af statskassen, mens lån til jordrentebrugene blev finansieret af Jordfonden" [Priemé; 1997; side 15].

Efter oktoberlovenes vedtagelse blev der sat mere skub i fremskaffelsen af jord. Der blev nedsat lensnævn som stod for fremskaffelse af puljejorden fra majoraterne. Guleroden bestod i, at besidderne af godserne fik ret til at overtage besiddelsen til fri ejendom mod til staten at betale 25% af værdien. Desuden skulle de – mod erstatning – afgive 1/3 af deres jordbesiddelser til staten. [Priemé; 1997; side 10]. To højesteretsdomme[16] i 1921 godtgjorde, at dette ikke var ekspropriation. Nogle af disse ejendomme var store landbrug og havde som system rødder tilbage til det middelalderlige lensvæsen, hvor kongen kunne ind- og afsætte embedsmænd og betroede personer som besiddere. Disse ejendomme kunne ikke afsættes frit før lensafløsningen.

I 1920 overgik 36 tyske domæneejendomme samt Gråsten Gods til den danske stat. Disse arealer indgik også som puljejord til udstykningsarbejdet.

I 1921 ændredes oktoberlovene, således at det blev muligt for staten at erhverve jord til udstykningsformål overalt i landet. Da det var klart, at jorden fra lensafløsningen og præstegårdene ville slippe op, var det vigtigt for Statens Jordlovsudvalg at opnå adgang til at købe jord i det fri marked. [Priemé; 1997; side 18].

---

[15] Georgismens mål er socialisering af alle samfundsskabte grundværdistigninger ved indførelse af en skat – en grundskyld. Danmarks Retsforbund, politisk parti, stiftet i 1919 og et liberalt parti bygger på georgismen.

[16] U1921.148H og U1921.153H

I 1945 blev en del landbrugsejendomme overdraget til den danske stat som led i Krigskades-erstatningsloven overfor tysk og japansk ejendom i Danmark. Det var bl.a. ejendomme, der fra 1926 til 1945 var opkøbt af det tyske mindretals "jordformidling" gennem Kreditinstitut Vogelsang (9000 ha). Endvidere overtog den danske stat enkelte større ejendomme, f.eks. Kalø Gods i forbindelse med retsopgøret efter krigen. [Priemé; 1997; side 48 ff.].

I 1948 indførtes med Statshusmandsloven[17] forkøbsret for staten til landbrugsejendomme over en vis grundværdigrænse og endvidere kunne ejendomme under denne grænse pålægges forkøbsret for staten, hvis der var behov for tillægsjord i området. Denne forkøbsret gjaldt dog ikke familiehandler inden for nærmere afstukne grænser. [Priemé; 1997; side 47].

I 1949 indførtes i Landbrugsloven[18] for første gang begrænsninger i adgangen til at erhverve landbrugsejendomme. Erhvervelse var således ikke tilladt, hvis erhververen derved blev ejer af mere end to landbrugsejendomme. Ved arv og ved overdragelse mellem ægtefæller og indenfor en nærmere angivet familiekreds gjaldt reglerne dog kun, hvis der var tale om større ejendomme over 56.000 kr. i grundbeløb. Ejendomme over denne grænse kunne frikøbes ved at afstå jord til Jordlovsudvalget, således at de i fremtiden kunne arves eller handles inden for familien. "Ejendomme, der på denne måde blev frikøbt, blev noteret i tingbogen som "familieejendom". Disse bestemmelser havde især betydning for godserne, der som regel bestod af flere ejendomme." [Priemé; 1997; side 51] En højesteretsdom[19] fastslog i 1952, at dette ikke var ekspropriation.

Herudover skaffede staten sig jord gennem afvanding af store områder i Store og Lille Vildmose.

Jordpuljerne

Jorden til udstykningerne blev således skaffet ved mange forskellige "krumspring" og de vigtigste virkemidler var:

- Anvendelse af jord i offentlig eje (præstegårdsjord etc.),
- Salg/privatisering af godser,
- Statslige opkøb,
- Støtte til køb (udstykningsforeninger)
- Forkøbsret og
- Begrænsninger i adgangen til at erhverve ejendomme

[17] Lov nr. 339 af 09.06.1948 om statshusmandsbrug

[18] Lov nr. 291 af 31.03.1949 om landbrugsejendomme

[19] U1952.757H

Uanset de grundlæggende ønsker i det 20. århundredes almindelige jordpolitik om oprettelse af husmandsbrug og suppleringsjord til "indeklemte" brug med henblik på omdannelse til selvstændige driftsenheder, må det jf. Friis [2000; side 909] konstateres, "at der aldrig er tilvejebragt en almindelig eller generel hjemmel til ekspropriation af jord fra større ejendomme."

Kolonihaver

Statens Jordlovsudvalg stod desuden for oprettelsen af kolonihaver. De første 25 år foregik det på den måde, "at Jordlovsudvalget erhvervede arealer, som var egnede til kolonihaver og videresolgte dem til lokale haveforeninger. Købene blev finansieret med et statslån efter Statshusmandslovens regler." Fra 1961 gik udvalget imidlertid over til, at etablere de nye kolonihaver på statsejede arealer. Herefter har proceduren været, "at Jordlovsudvalget og senere direktoratet har erhvervet et egnet areal, sørget for udstykning og byggemodning og derefter udlejet til Kolonihaveforbundet for Danmark, som derpå har videreudlejet det til den pågældende, nyoprettede haveforening. Haveforeningerne står dermed i sidste ende for udlejningen af de enkelte haver. Staten har altså siden 1961 beholdt ejendomsretten til de arealer, hvor der er oprettet kolonihaver"[20] .[Priemé; 1997; side 62 ff.].

Opsamling

Opsamlende om udstykningsperioden kan følgende skitseres omkring mål, middel og effekt:

Målet for udstykningspolitikken var 1) at sikre så mange som muligt af de unge på landet et selvstændigt brug, og derved begrænse antallet af dem, der var henvist til at søge beskæftigelse som arbejdsmænd i byerne, hvilket var det realistiske alternativ, og 2) at sikre arbejderne i byen adgang til grønne fristeder

Midlet var fremskaffelse af puljejord til oprettelse af små jordbrug og kolonihaver.

Effekten var betydelig. Ud af disse relativt store jordbeholdninger skabtes fra 1920 til 1945 godt 12.000 husmandsbrug. Efter 2. verdenskrig gik tempoet noget ned, og der blev fra 1950 til 1965 kun udstykket i alt knapt 1300 husmandsbrug. [Priemé; 1997; side 34 og 70]. Siden 1961 er der desuden oprettet 31 haveforeninger med i alt ca. 6.100 kolonihaver.

---

[20] Begrundelsen for overgangen til statsjord var bl.a. at koloniforbundet gerne så dette for at forhindre spekulation i stigende jordpriser og kapitalisering af prisstigningerne ved salg af haverne. En anden grund var, at de kommunale planlægningsmyndigheder så det som en fordel, at staten stod som ejer af arealerne, fordi det ved gennemførelse af kommunale tiltag var lettere at forhandle med en statslig myndighed frem for mange individuelle ejere.

Alternativet til udstykningspolitikken ville have været en endnu større indvandring til byerne, end den, der faktisk skete og under kriseperioderne i 1920'erne og 1930'erne ville dette med al sandsynlighed have medført endnu større arbejdsløshed i byerne med deraf følgende social uro og ustabilitet.

1.3 Nye hensyn i ejendomsudformningen

Lov nr. 181 af 28.04.1971 om statens udlån til jordbrugsmæssige formål m.m (Udlånsloven) danner et skrapt skel mellem det gamle og det nye. Loven er ensbetydende med udstykningspolitikkens ophør og det første led i en indsats til fremme af en strukturudvikling i jordbrugserhvervene, der kunne bidrage til effektiviseringer, øget produktion og bedre indkomstforhold for landmændene. [Priemé; 1997; side 103]

Produktion (1971- ca. 1985)

Allerede fra 1960'erne begyndte strukturudviklingen for alvor at tage fart i landbruget. Således faldt antallet af landbrugsbedrifter i perioden 1960-1970 fra 196.000 til 140.200 - en nedgang på ca. 29%. Denne nedgang i antallet af bedrifter var imidlertid ønsket, da den ville åbne mulighed for større produktion og bedre indkomstforhold for de landmænd, der blev i erhvervet. [Priemé; 1997; side 102 ff.].

I januar 1963 fremsatte den socialdemokratisk-radikale regering under ledelse af Jens Otto Krag forslag om de såkaldte jordlove, bestående af 10 lovforslag:

1. Forslag til lov om ændring i lov om vurdering og beskatning til staten af faste ejendomme
2. Forslag til lov om ændring i lov om særlig indkomstskat m.v.
3. Forslag til lov om ændringer i lov om landbrugsejendomme
4. Forslag til lov om erhvervelse af landbrugsejendomme
5. Forslag til lov om kommuners forkøbsret til fast ejendom samt støtte til kommuners jordkøb
6. Forslag til lov om ændringer i lov om oprettelse og supplering af mindre landbrug m.m. – Statshusmandsloven
7. Forslag til lov om ændringer i lov om naturfredning
8. Forslag til lov om regulering af bymæssige bebyggelser
9. Forslag til lov om regionplanlægning
10. Forslag til lov om ændringer i lov om byplaner

Forlagene var et samlet forsøg på at regulere jords anvendelse, beskatning og afsætning. Kun de tre første forslag blev endeligt vedtaget i 1963. Forslag 4, 5, 6 og 7 blev vedtaget i Folketinget, men senere forkastet ved en folkeafstemning. De tre sidste forslag blev udskudt til senere. Alle lovforslagene, med undtagelse af nr. 6 om statslig forkøbsret, blev gennemført sidenhen på forskellig vis. Forslag nr. 6 om ændringer af Statshusmandsloven åbnede op for en vidtgående udvidelse af statens forkøbsret. Forslaget gav

således god mulighed for at anvende strategiske jordopkøb og jordfordeling i forbindelse med udviklingen af det åbne lands planlægning. Forkøbsretten skulle nemlig i princippet gælde alle landets ejendomme over 6000 m^2 med undtagelse af bl.a. ejendomme, som var pålagt kommunal forkøbsret og visse familieoverdragelser.

Statshusmandsloven fra 1948 blev helt afløst af Udlånsloven i 1971, hvis primære formål var at yde lån til køb af jord til sammenlægning eller til supplering af landbrugsejendomme. Der kunne herefter ikke længere ydes statslån til oprettelse af nye husmandsbrug. Produktion, konkurrenceevne og afsætningsmuligheder kom i centrum. I 1973 blev Udlånsloven ændret[21] med det formål at udvide Jordfondens muligheder for ejendoms- og arealopkøb gennem aftale og med anvendelse af forkøbsret. Der blev indført hjemmel til, i særlige tilfælde at erhverve jord til bevarelse af landskabet og det landlige miljø. Denne ændring gennemførtes i sammenhæng med "Lov nr. 230" om erhvervelse af fast ejendom til fritidsformål, der placerede sig under Miljøministeriets ressortområde.

30. juni 1970 startede forhandlingerne om Danmarks indtræden i EF og pr. 1. januar 1973 var medlemsskabet en realitet. Herefter fulgte bl.a. en række nye love, hvis formål på den ene side var at implementere EF's retsregler i Danmark og på den anden side at modernisere landbruget og bringe landmændenes indkomster op på niveau med indkomsterne for lønmodtagere uden for landbruget. Metoden hertil var støtteudbetaling. Der blev via lovgivning[22] åbnet op for støtte og fordelagtige lån til investeringer i et bedre og mere moderne produktionsapparat på landbrugsbedrifterne, til dræning og vanding, til regnskabsføring, til byggeri, til vikarordninger etc.

Planlægningsmæssigt forsøgte det offentlige, specielt på regionalt og lokalt niveau, at påvirke udviklingen i det åbne land (landzonen). Med By- og Landzoneloven fra 1969 gennemførtes en grundlæggende zonering af landet i byer, sommerhusområder og det åbne land. Dette skete for at beskytte det åbne land mod ukoordinerede byggeaktiviteter. "Grundlaget for loven var en zonering, der medførte en forskelligartet enkeltsagsbehandling i forhold til at få tilladelse til at bygge, drive erhverv etc. Dette blev besværliggjort i landzone med den hensigt at koncentrere bymæssige aktiviteter inden for de udlagte byzoner." [Christensen; 2000; side 45]

---

[21] Lov nr. 223 af 26.04.1973 om ændring af lov om statens udlån til jordbrugsmæssige formål

[22] Se Lov nr. 222 af 26.04.1973 om støtte til modernisering af jordbrugsbedrifter, Lov nr. 292 af 14.06.1974 om tilskud til fremme af regnskabsføring i jordbrugsbedrifter, Lov nr. 225 af 29.04.1974 om grundforbedringslån, Lov nr. 227 af 12.06.1975 om tilskud til dræning, Lov nr. 1255 af 17.09.1975 om tilskud til beskæftigelsesfremmende byggeforanstaltninger, Lov nr. 476 af 14.09.1977 om tilskud til produktions-, beskæftigelses- og miljøfremmende foranstaltninger i det private skovbrug, Lov nr. 279 af 16.06.1980 om tilskud til nedbringelse af jordbrugserhvervenes renteudgifter, Lov nr. 209 af 13.05.1981 om tilskud til vikarordninger inden for jordbruget og Lov nr. 187 af 30.03.1973 om tilskud til strukturprojekter.

I begyndelsen blev vægten lagt på planlægning af byvækst, centerstruktur og placering af større infrastrukturer (veje). Først i 1978, ved den fjerde planlovsreform, satte sektorplansystemet fokus på miljøproblemer og landzone. Amtskommunerne skulle herefter udarbejde en regionplan plus en råstofplan, en fredningsplan, en vandindvindingsplan, en landbrugsplan og en recipientkvalitetsplan. Hjemmelen til sektorplanerne fandtes i sektorlovgivningen og med hjemmel i Landbrugslovens §3a skulle amtsrådene således udarbejde landbrugsplaner for sikring af særligt værdifulde landbrugsområder. Landbrugsplanerne skulle udarbejdes på grundlag af en gennemført jordbundsklassificering, godkendt af landbrugsministeren. Men de regionale landbrugsplaner skulle ikke beskæftige sig med ejendomsudformningen, som blev reguleret gennem Landbrugsloven og der skulle ikke være nogen sammenhæng mellem administrationen af Landbrugsloven og region-/sektorplanerne. "Områder forbeholdt jordbrugserhvervet skulle på egne og lokale betingelser frit kunne tilpasse sig strukturudviklingen inden for rammerne af Landbrugslovens generelle regler om ejendomsudformning" [Sørensen; 2000; side 322] Desuden var reguleringen af landbrugserhvervet ressortmæssigt placeret i Landbrugsministeriet – helt adskilt fra den fysiske planlægning. Derved var landbruget også isoleret fra – eller beskyttet mod – den beslutningsarena, hvor de øvrige miljø- og naturinteresser optrådte, typisk i amtskommunerne og i Miljøministeriet.

Lovgivningsmæssigt søgte Folketinget at sikre fuldtidslandbruget gennem et stærkt "jordværn". I 1973[23] strammedes reglerne om ophævelse af landbrugspligten, der indførtes regler om, at Landbrugsministeren kunne kræve "udstykning til bunds" af ejendomme, der efter en påtænkt udstykning ikke længere ville være egnede til opretholdelse som selvstændige brug og der blev indført et bopæls- og hovederhvervskrav. I 1978[24] indførtes regler om Landbrugslovens formål og område samt om landbrugsplanlægning. Formålsangivelsen tog sigte på at styrke den jordpolitiske indflydelse på den fysiske planlægning og sikre varetagelsen af de jordbrugsmæssige interesser i det åbne land. Landbrugsministeren fik hjemmel til at fastsætte vejledende retningslinier om inddragelse af landbrugsjord til ikke-jordbrugsmæssige formål og offentlige myndigheders erhvervelse af landbrugsjord (LBL §1, stk.3, nr. 1 og 2) samt regler om forelæggelse af projekter (LBL §1, stk.4). I øvrigt klargjordes, i hvilket omfang landbrugspligten skulle ophæves på arealer, som i henhold til planlægningslovgivningen inddrages til bymæssige formål m.m., og sideløbende med Landbrugslovens revision blev der tilvejebragt en ordning, hvorefter Landbrugsministeren fik mulighed for at varetage de jordbrugsmæssige interesser under lokalplanproceduren. [Jørgensen et al.; 1997; side 53 ff.]

---

[23] Lov nr. 300 af 06.06.1973 om ændring af lov om landbrugsejendomme. Efter lovændringen udfærdigedes Bkg. nr. 458 af 02.08.1973 af lov om landbrugsejendomme.

[24] Lov nr. 263 af 08.06.1978 om ændring af lov om landbrugsejendomme. Efter lovændringen udfærdigedes Bkg. nr. 603 af 30.11.1978 af lov om landbrugsejendomme.

Alt i alt blev heltidslandbrugets retsstilling i perioden 1971 til 1985 styrket både via sektorlovgivningen og via planlægningen gennem et stærkt "jordværn".

Bortset fra Miljøministeriet anvendelse af "Lov nr. 230" findes der i perioden fra Danmarks indtræden i EF i 1973 til sidst i 1980'erne ingen eksempler på aktiv brug af ejendomsudformningsmetoden fra det offentliges side med henblik på generelt at påvirke arealanvendelsen og ejendomsstrukturerne i det agrare landskab af andre hensyn end de rent landbrugsmæssige. Landbrugsministeriet søgte aldrig at udvikle eller realisere de intentioner, der lå bag Udlånslovens ændring i 1973.

Miljø og kultur (Ca. 1985-2002)

Op gennem 70'erne og 80'erne øgedes det politiske fokus på miljøet og det stod efterhånden klart, at målene her ikke lod sig løse via den fysiske planlægning, som ingen muligheder havde for at påvirke ejendomsudformningen og arealanvendelsen i landbruget. Med hensyn til strukturudviklingen i det åbne land var der blevet opbygget et inaktivt og sektoriseret plansystem gennem 70'erne og 80'erne.

I 1987 gennemførtes en ændring af sektorplansystemet, hvormed sektorplanerne ikke længere skulle være bindende for (amts)kommunerne og i stedet blev det bestemt, at regionplanlægningen skulle omfatte planerne for disse sektorer. Sektorplanbestemmelserne blev tilføjet Planlovens regionplankatalog[25] (PL §6, stk.3) over emner, der skulle behandles. I starten var det fem emner - i dag er det 14. Som led i den sammenfattende

[25] PL §6, stk.3: Regionplanen og region- og kommuneplanen for Bornholm skal på grundlag af en samlet vurdering af udviklingen i hovedstadsområdet henholdsvis i amtskommunen og på Bornholm indeholde retningslinier for: 1) arealudlæg til byzoner og sommerhusområder, 2) beliggenheden af større offentlige institutioner samt større trafikanlæg og andre større tekniske anlæg, 3) beliggenheden af virksomhed m.v., hvortil der af hensyn til forebyggelse af forurening må stilles særlige beliggenhedskrav, 4) de i § 6 c nævnte anlæg[25], 5) den regionale detailhandelsstruktur, jf. § 6b, 6) *varetagelsen af de jordbrugsmæssige interesser, herunder udpegningen og sikringen af de særlig værdifulde landbrugsområder*, 7) beliggenheden af skovrejsningsområder og områder, hvor skovtilplantning er uønsket, 8) varetagelsen af bevaringsværdier og naturbeskyttelsesinteresser i det åbne land, herunder udpegningen og sikringen af naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser, 9) beliggenheden af lavbundsarealer, der kan genoprettes som vådområder, 10) beliggenheden af arealer til fritidsformål, 11) anvendelsen af arealer til udnyttelse af sten, grus og andre naturforekomster i jorden, 12) anvendelsen og beskyttelsen af vandressourcerne, herunder udpegning af områder med særlige drikkevandsinteresser, områder med drikkevandsinteresser og områder med begrænsede drikkevandsinteresser, følsomme indvindingsområder, indsatsområder, samt en prioritering af indsatsområderne, 13) kvaliteten og anvendelsen af vandløb, søer og kystvande og 14) realiseringen af regler eller beslutninger efter lovens § 3.

fysiske planlægning skal amtskommunerne med udgangspunkt i Landbrugslovens §3a[26] stadig gennemføre en planlægning til sikring af særligt værdifulde landbrugsområder. Planlægningen tager udgangspunkt i udarbejdelsen af en regional jordbrugsanalyse, der skal skabe aktuel viden om jordbrugserhvervenes lokale og regionale betydning. Men der er ikke længere tale om sektorplaner.

I 1995 nedsatte landbrugs- og fiskeriministeren "Arbejdsgruppen om landbruget i planlægningen". Arbejdsgruppens opgave var at vurdere konsekvenserne for jordbrugserhvervene af de seneste års initiativer indenfor arealregulering og planlægning i det åbne land. Arbejdsgruppens konklusion var, "at de områdeudpegninger, kortlægninger og registreringer, der foretages som led i regionplanlægningen eller ved landsplandirektiver med henblik på beskyttelsen af landskab, natur og miljø, ikke umiddelbart indeholder begrænsninger for landmanden, idet den nuværende anvendelse af landbrugsjord og –bygninger kan fortsætte som hidtil. Det gælder f.eks. områder, der betegnes som landskabsområde, særligt naturområde, drikkevandsområde, EF-fuglebeskyttelsesområde, ramsarområde eller habitatområde….For landbrugsproduktionen har planlægningen og arealreguleringen (og i særdeleshed landzonebestemmelserne i Planloven) den positive betydning, at det åbne land generelt søges forbeholdt landbruget." [Landbrugs- og Fiskeriministeriet; 1996; side 6].

Med hensyn til habitatområderne har det imidlertid senere vist sig, at arbejdsgruppens konklusion var forkert, idet de danske krav til beskyttelse af habitatområder ikke giver den beskyttelse, som ifølge Kommissionen kræves, jf. Habitatdirektivet[27]. Bortset herfra er situationen dog stadig som beskrevet i udvalgets rapport; "Landbruget i planlægningen". Landzonebåndet[28] omfatter stadig ikke regulering af bebyggelse, der er erhvervsmæssigt nødvendigt for landbrugs-, skovbrugs- eller fiskerierhvervet, udstykning af en

---

[26] LBL §3a: Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri foretager klassificering af landbrugsjorden. Stk.2: På grundlag af den i stk.1 nævnte klassificering gennemfører amtsrådet i samarbejde med kommunalbestyrelserne en planlægning til sikring af de i §1 omhandlede formål, herunder navnlig til sikring af særlig værdifulde landbrugsområder. Planlægningen indgår i region- og kommuneplanlægningen. Stk.3: Amtsrådet skal mindst en gang i hver valgperiode udarbejde og offentliggøre en redegørelse for planlægningen efter stk.2. Amtsrådet skal i denne forbindelse tilkendegive, hvilke mål amtsrådet vil søge at opnå gennem planlægningen, samt hvorledes disse mål agtes opfyldt. Stk.4: Ministeren kan fastsætte regler for udarbejdelsen og indholdet af planlægningen efter stk.2 og for fremgangsmåden efter stk.3.

[27] For eksempel indeholder den danske lovgivning ikke regler, der tilnærmelsesvis modsvarer Habitatdirektivets artikel 6, stk. 2's krav til generel beskyttelse af udpegede lokaliteter. Den afgørende svaghed er, jf. Peter Pagh, "at der ikke i dansk ret er *krav* om at gribe ind af hensyn til naturbeskyttelse over for igangværende lovlige aktiviteter, som ikke er undergivet regler om tilladelse. Hertil kommer, at myndighederne kun i beskeden udstrækning har *mulighed* for at gribe ind over for sådanne aktiviteter, medmindre dette sker gennem fredning." [Pagh; 2001]

[28] Landzonebåndet: (PL §35) I landzoner må der ikke uden tilladelse fra landzonemyndigheden – nu kommunalbestyrelsen – foretages udstykning, opføres ny bebyggelse eller ske ændring i anvendelsen af bestående bebyggelse og ubebyggede arealer.

bygningsløs ejendom efter LBL §8, stk.4, udstykning af en skovejendom efter LBL §4, stk.2 eller ændret arealanvendelse i forbindelse med nævnte erhverv. Lokalplaner for arealer i landzone, der fortsat skal anvendes til jordbrugsformål, kan ikke indeholde bestemmelser om ejendommes størrelse og afgrænsning, bebyggelsens beliggenhed, anvendelsen af de enkelte bygninger eller udformningen og anvendelsen af de ubebyggede arealer. Det gælder således stadig, at der via planlægningen generelt ikke kan fastlægges regler om størrelse, afgrænsning og arealanvendelse mht. landbrugsejendomme – dette reguleres stadig via Landbrugsloven.

Landbrugsloven blev, i perioden efter 1985, ændret radikalt på flere centrale punkter i forhold til føromtalte periode fra 1971 til ca. 1985, men uden at "afgive magt" til planlægningen.

I 1980'erne blev opmærksomheden vagt på, at trivslen på landet og befolkningsudviklingen i landdistrikterne muligvis ikke blev tilgodeset i tilstrækkeligt omfang gennem Landbrugslovens bestemmelser. Det konstateredes, at liberaliseringen af Landbrugslovens samdrifts- og forpagtningsbestemmelser medførte en koncentration af landbrugsjorden på færre og større heltidsbedrifter. Denne udvikling gav anledning til betænkelighed, fordi det stadigt faldende antal aktive landmænd svækkede befolkningsgrundlaget i landdistrikterne, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, bind II, spalte 3463 ff.. Ved sammenlægningerne blev mange af landbrugets beboelsesbygninger fraskilt og erhvervet af personer, som ikke havde større kendskab til landbrugets problemer, og som ikke identificerede sig med det omgivende landbrugsmiljø. Tendensen gik mod færre landmænd og stadig større isolation af landbruget fra den øvrige befolkning på stedet [Jørgensen et al.; 1997; side 53 ff.].

I 1984 nedsatte landbrugsministeren efter en regeringsbeslutning Landbokommissionen af 1984 med den opgave at overveje de lovgivningsmæssige, økonomiske, fysiske og sociale rammer for landbrugsproduktionen. Baggrunden for kommissionens nedsættelse var, at den teknisk/økonomiske udvikling syntes at indebære, at der ved slutningen af 80'erne kun ville være omkring 30.000 heltidsbedrifter i dansk landbrug. Samtidig ville der være et større antal deltidsbedrifter. Den fortsatte kraftige strukturudvikling gjorde det således nødvendigt at analysere væsentlige problemer for landbrugets fortsatte udvikling som f.eks. Landbrugsloven, generationsskifte, skatteproblemer, finansieringsmuligheder, øget jordfordelingsaktivitet, landbrugsplanlægning og miljøproblemer [Landbrugsministeriet; 1985]. Kommissionen kom i 1986 med en række overvejelser[29] omkring de væsentligste problemstillinger og på den baggrund samt på baggrund af de hidtidige erfaringer fra administrationen af Landbrugsloven efter ændringen i 1978 vedtog Folketinget i 1986 en ny Landbrugslov[30].

---

[29] Betænkning nr. 1078 af 1986; Landbokommissionen

[30] Lov nr. 327 af 04.06.1986 om ændring af lov om landbrugsejendomme. Efter lovændringen udfærdigedes Bkg. nr. 424 af 01.07.1986 af lov om landbrugsejendomme.

1986-lovens sigte var nærmest modsat ændringen i 1977. Med loven søgte Folketinget at bringe Landbrugslovens bestemmelser bedre i overensstemmelse med udviklingen. Landbrugsloven skulle således medvirke til bevarelsen af et befolkningsgrundlag og dermed til opretholdelsen af beskæftigelses- og udfoldelsesmulighederne i landdistrikterne. Man ønskede at tilgodese andre brugsstørrelser end den intensive, ensidige plante- og husdyrproduktion, der havde vist sig at være en belastning for miljøet, samtidig med, at fordelene ved dette landbrug forekom mange begrænsede i betragtning af, at der i EF-området var overproduktion af landbrugsvarer på flere områder. Den strukturpolitiske målsætning i lovens §1 suppleredes med hensynet til det omgivende miljø og befolkningsudviklingen i landdistrikterne og landbrugsministeren fik hjemmel til at give regler om en forsvarlig udnyttelse af landbrugsjorden. Ved loven ophævedes samtidig de siden 1973-loven gældende regler om udstykning til bunds. [Jørgensen et al.; 1997; side 53 ff.].

Efter regeringsbeslutning nedsatte landbrugsministeren i 1987 Udvalget vedrørende struktur, finansiering og ejerforhold i landbruget, som skulle stille forslag om foranstaltninger, der over en periode kunne bidrage til at gøre landbruget selvbærende. Baggrunden for dette initiativ var, at vilkårene for landbrugets drift var blevet skærpet. Både på de traditionelle og nyere markeder mærkedes en stigende konkurrence både på priser og kvaliteter. Landbrugserhvervet havde svært ved at følge med, og selvom strukturudviklingen forsat blev anset for at ville føre til faldende beskæftigelse i landbruget, var det vigtigt for erhvervet fortsat at kunne tiltrække og fastholde kvalificeret og veluddannet arbejdskraft, både som ejere og ansatte. [Landbrugsministeriet; 1988; side 5] Set i international sammenhæng havde dansk landbrug en betydelig gældsbyrde, som i kombination med et højt renteniveau over en længere periode forventedes at ville gøre erhvervet særlig sårbart overfor svingninger i indtjeningsforholdene, og på sigt ville kunne true landbrugets konkurrenceevne. I udvalgets 2. delrapport "Struktur og ejerformer"[31] fremlagde udvalget sine overvejelser om ændringer i Landbrugsloven. På den baggrund vedtog Folketinget i *1989* et forslag til en ny landbrugslov[32].

1989-lovens erhvervspolitiske sigte var at medvirke til en generel lempelse af Landbrugslovens restriktioner over for erhvervet. Erhvervet burde således på længere sigt kunne opnå at blive selvbærende og konkurrencedygtigt inden for det indre marked og på verdensmarkedet. Dette forudsatte imidlertid en tilpasning efter de almindelige markedsøkonomiske forhold, svarende til hvad der var gældende for de fleste øvrige varefremstillende erhverv, jf. Folketingstidende 1988-89, tillæg A, bind IV, spalte 5086. Ved ændringen skete desuden en væsentlig ændring af jordlovsadministrationen, idet afgørelser efter Landbrugsloven blev henlagt til regionale jordbrugskommissioner, der blev

---

[31] Betænkning nr. 1152 af 1988; Udvalget vedrørende struktur, finansiering og ejerforhold i landbruget

[32] Lov nr. 381 af 07.06.1989 om ændring af lov om landbrugsejendomme. Efter lovændringen udfærdigedes Bkg. nr. 504 af 17.07.1989 af lov om landbrugsejendomme.

nedsat med hjemmel i lovens §30a. Jordlovsudvalget blev samtidig ophævet. "Baggrunden for udlægningen af opgaver fra ministeriet til jordbrugskommissionerne, der fik sekretariatsbistand fra amtskommunerne, var bl.a. ønsket om besparelser samt muligheden for at tage større lokale hensyn ved afgørelserne. Man *ønskede endvidere at tilvejebringe en administration, der var tættere på borgerne, og som kunne koordinere Landbrugslovens administration med anden lovgivning om arealanvendelsen i det åbne land, der i vidt omfang administreres af amtsrådet (red. kursiv)*. Disse betragtninger, for hvilke der er redegjort for i lovens motiver, forklarer dog ikke, hvorfor administrationen ikke direkte blev henlagt til amtsrådene." [Jørgensen et al.; 1997; side 84] Forklaringen er, jf. Jørgensen et al. "utvivlsomt, at der inden for jordlovgivningen er en tradition for, at landbrugsorganisationerne har en indflydelse på lovadministrationen". De var således repræsenteret i det tidligere jordlovsudvalg m.v.

I *1994*[33] blev loven atter ændret. Ændringen var fortrinsvis motiveret af husdyrsundhedsmæssige og miljømæssige hensyn samt hensynet til trivslen på landet. Den blev udarbejdet af Landbrugsministeriet uden forudgående udvalgsarbejde. Landbrugsministeren fik med loven bemyndigelse til at udfærdige bindende regler om offentlige myndigheders erhvervelse af landbrugsjord (LBL §1, stk.3). Reglerne kunne også omfatte offentlige myndigheders forpagtning af landbrugsjord samt inddragelse af landbrugsjord til ikke-jordbrugsmæssig anvendelse [Jørgensen et al.; 1997; side 53 ff.]

Med vedtagelsen af den nugældende Landbrugslov fra *1999*[34] gennemførtes en række strukturpolitiske regler, der sætter grænser for husdyrhold på de enkelte landbrugsejendomme og bedrifter, og som begrænser samdrift og sammenlægning af landbrugsejendomme. [Strukturdirektoratet; 2000; Afsnit "Landbrugsloven"]. De væsentligste ændringer var således:

- Arealgrænsen ved sammenlægning blev ændret fra 150 ha til 125 ha, og samtidig ophævedes muligheden for at overskride arealgrænsen på grund af harmonibehov.
- Kredsen af jordbrugere, der kan gøre krav på fortrinsstilling blev udvidet ved, at afstandsgrænsen for fortrinsstilling øgedes fra 1 km til 2 km.
- Reglerne for etablering af større husdyrproduktioner (over 250 DE) på den enkelte ejendom ændredes og en grænse på 750 DE inden for bedriften indført (-som kun kan overskrides, hvis landmanden ejer al den nødvendige jord til udbringning af gødningen).
- En arealgrænse for samdrift på 375 ha blev vedtaget, men med mulighed for at samdrive mere, hvis der i samdriften kun indgår arealer fra op til 5 landbrugsejendomme og afstandsgrænsen for samdrift blev ændret fra 10 til 15 km.

---

[33] Lov nr. 436 af 01.06.1994 om ændring af lov om landbrugsejendomme og lov om miljøbeskyttelse. Efter lovændringen udfærdigedes Bkg. nr. 769 af 24.08.1994 af lov om landbrugsejendomme.

[34] Bkg. nr 598 af 15.07.1999 af lov om landbrugsejendomme

- Selskabers adgang til at købe landbrugsejendomme blev begrænset, og reglerne om landmandens rolle i selskabet skærpet, bl.a. for at reducere muligheden for omgåelse af lovens erhvervelsesregler.

Reglerne om erhvervelse, samdrift og sammenlægning er således blevet ændret og i mange tilfælde trinvis lempet, dels for at give mulighed for større bedrifter, dels for at tilgodese andre hensyn, f.eks. hensyn til natur og miljø (harmoniforhold) samt udviklingen i landdistrikterne og karakteristisk er det, at reglerne er lempet i takt med den igangværende strukturudvikling i landbruget. Behovet for bedriftsudvidelser har således i vidt omfang kunnet tilgodeses, evt. ved dispensation. Reglerne har dog også virket begrænsende for strukturudviklingen, idet areal- og afstandsregler m.v. har været til hinder for køb eller tilforpagtning af jord ud over de gældende regler. [Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri; 1998; side 10 ff.].

Oprettelsen af jordbrugskommissionerne med ændringen af Landbrugsloven i 1989 gav ingen direkte sammenhæng mellem arealreguleringen og Landbrugsloven, som intensionen var og i øvrigt heller ikke mellem planlægningen og Landbrugsloven. Landzonen *kan stadig på egne og lokale betingelser frit tilpasse sig strukturudviklingen inden for rammerne af Landbrugslovens generelle regler om landbrugspligt, sammenlægning og erhvervelse* og landzonen kan derfor betegnes som "*free enterprise zones*"[35], hvor der planlægningsmæssigt ingen sammenhæng er mellem mål og midler.

I det følgende beskrives de specifikke nye hensyn, som trods manglende sammenhæng mellem mål og midler blev forsøgt taget i landzonen i perioden fra 1985 til 2002 og som forudsætter ændringer i arealanvendelsen/ejendomsudformningen. Starten blev taget i sidste halvdel af 1980'erne, hvor Folketinget vedtog en række handlingsplaner og love/lovændringer med baggrund i miljøhensyn. Det drejede sig blandt andet om NPO[36]-handlingsplanen (1985), Vandmiljøhandlingsplanen (1987), Pesticidhandlingsplanen (1987), Marginaljordsstrategien (1987) og den såkaldte "Grønne pakke" (1989).

NPO-handlingsplanen blev vedtaget i 1985 og indeholdt følgende konkret, foreslåede foranstaltninger [Anker; 1996; side 105 ff.]:

- Møddingsforholdene skulle bringes i orden,
- Der skulle tilvejebringes opbevaringskapacitet for husdyrgødning svarende til mindst 6 mdr. for landbrugsejendomme med mere end 20 DE[37],
- Vand fra tage og andre befæstede arealer måtte ikke ledes til møddingspladser, ajlebeholdere eller lignende,

---

[35] Se fodnote 7 i denne rapports "indledning".

[36] N=Nitrogen, P=Phosfor og O=organisk stof

[37] DE: En dyreenhed (DE) svarer til den årlige gødningsproduktion fra 1 Jersey Malkeko eller 4,3 søer etc., jf. Bilag 1 i Bkg. nr. 604 af 15.07.2002 om erhvervsmæssigt dyrehold, husdyrgødning, ensilage m.v. (Husdyrgødningsbekendtgørelsen).

- Saftgivende ensilage skulle opbevares på uigennemtrængelig bund,
- Flydende husdyrgødning måtte ikke udbringes på marken i perioden fra høst til 15. oktober,
- Markafbrænding af halm skulle bringes til ophør inden udgangen af 1989,
- Miljøgodkendelse af store husdyrbrug,
- Anvendelsen af markmøddinger skulle afvikles inden 1990,
- Generelle harmoniregler for forholdet mellem husdyr og udbringningsareal skulle gennemføres og
- Lovforslag til miljøstøtteordning skulle fremsættes straks i Folketingsåret 1985/1986.

Disse målsætninger skulle gennemføres via lovgivning og forskning.

Vandmiljøhandlingsplanen, som blev vedtaget i 1987, blev en efterfølger til NPO-handlingsplanen. Planen indeholdt en målsætning om en 50% reduktion af kvælstofudledningen og en 80% reduktion af fosforudledningen inden for en treårig tidsramme. "Der blev fokuseret på tre hovedkilder, nemlig landbrug, kommunale rensningsanlæg og industriens særskilte spildevandsudledninger." [Anker; 1996; side 109]

For landbrugets vedkommende skulle der ske en reduktion på 49% af den årlige kvælstofudledning inden for tre år. Denne reduktion skulle opnås ved en optimal udnyttelse af husdyrgødningen, en forbedret gødningsanvendelse og ved strukturelle tiltag. Desuden skulle landbruget reducere forforudledningen med 4.000 tons [Anker; 1996; side 109 ff.].

Pesticidhandlingsplanen (1987) formål var at nedbringe forbruget af bekæmpelsesmidler for derved at beskytte mennesker mod sundhedsmæssige risici og skadevirkninger som følge af brugen af bekæmpelsesmidler og samtidig at beskytte miljøet.

Målsætningen var at halvere forbruget af bekæmpelsesmidler inden 1997. Virkemidlerne var rådgivning, forskning og lovmæssige indgreb [Anker; 1996; side 160 ff.].

Marginaljordsstrategien (1987) havde som målsætning
- at bevare udyrkede eller ekstensivt dyrkede arealer,
- at beskytte særligt miljøfølsomme områder som vandløb, søer, naturarealer, ferske enge m.v. samt
- at afbøde konsekvenserne af marginaliseringen i tilfælde, hvor en opgivelse af dyrkningen betragtes som uacceptabel af landskabelige grunde eller af hensyn til lokalsamfundene. [Anker; 1996; side 219].

Strategien skulle først og fremmest gennemføres ved lovændringer og herunder initiativer vedrørende rådgivning, information, tilskudsordninger og erstatningsfri regulering.

Dele af disse handlingsplaner, herunder specielt Vandmiljøhandlingsplanen bar præg af at være symbolpolitik[38]. Planerne blev ikke givet de nødvendige virkemidler til opnåelse af målsætningerne, men Folketinget havde vist viljen til at tage hensyn til miljøet. Samfundet fastholdt senere Folketinget på disse intension og virkemidlerne måtte derfor senere strammes op ved nye handlingsplaner.

Den *"Grønne pakke"* skabte grundlag for gennemførelsen af en aktiv naturforvaltning med etablering af mere natur i landbrugslandet. Der var bl.a. tale om vedtagelsen af:

- Lov om beskyttelse af de ydre koge i Tøndermarsken[39]
- Beslutningsforslag om genskabelse af Skjern Å systemets selvrensende effekt
- Lov om ændring af lov om jordfordeling mellem landbrugsejendomme[40]. Det blev herefter muligt at anvende jordfordeling som virkemiddel til samling og omlægning af jorder i forbindelse med naturgenopretningsprojekter, naturpleje, skovtilplantning, rekreative områder og større anlægsarbejder som veje m.v.
- Skovloven[41]. Loven byggede i hovedsagen på de samme målsætninger som den tidligere Skovlov fra 1935, men hensynet til de immaterielle interesser, herunder biologisk mangfoldighed, friluftsliv m.v. kom til at spille en større rolle end tidligere.
- Lov om Naturforvaltning[42]. Lovens mål var bl.a. "at bevare eller forbedre betingelser for det vilde dyre- og planteliv". Loven gav Miljøministeren hjemmel til at foretage ejendomserhvervelser, yde lån og tilskud m.v. til naturgenopretning, statslig skovrejsning og projekter til gavn for friluftslivet ("40-40-20-midler")[43].

Det overordnede mål med den "Grønne pakke" og handlingsplanerne var at sikre miljøet, etablere mere natur og indpasse ikke-landbrugsmæssige interesser i det agrare landskab. Disse målsætninger skulle nås ved en forureningsbekæmpende *regulering af produktionsforhold* og *regulering af eksisterende arealanvendelse*.

Med hensyn til den forureningsbekæmpende *regulering af produktionsforholdene* skulle denne primært gennemføres ved lovmæssige indgreb.

---

[38] Symbolpolitik er lovgivning uden indhold. Politikerne viser viljen til at gøre noget ved et problem, men undlader at tilføje de nødvendige virkemidler. [Christensen; 2000; side 25].

[39] Lov nr. 111 af 12.03.1988 om beskyttelse af de ydre koge i Tøndermarsken

[40] Lov nr. 415 af 13.06.1990 om ændring af lov om jordfordeling mellem landejendomme

[41] Lov nr. 383 af 07.06.1989 (Skovloven)

[42] Lov nr. 339 af 24.05.1989 om naturforvaltning

[43] Under miljøreformen i 1992 blev Naturforvaltningsloven til kapitel 8 i Naturbeskyttelsesloven. Yderligere er nu – med hjemmel i Naturbeskyttelsesloven – en lang række naturlokaliteter som ferske/salte enge, vådområder, heder, moser, overdrev samt diger omfattet af beskyttelsesbestemmelser, der indebærer forbud mod ændring.

Med hensyn til *reguleringen af den eksisterende arealanvendelse* skulle denne primært gennemføres ved erstatningsfri regulering og støtteudbetaling. Med vedtagelsen af den ændrede formålsparagraf i Jordfordelingsloven og Naturforvaltningsloven åbnedes imidlertid op for en begrænset brug af ejendomsudformningsmetoden til gennemførelse af ønskede ændringer i arealanvendelsen af hensyn til gennemførelsen af naturgenopretningsprojekter, naturpleje, skovtilplantning, rekreative områder og større anlægsarbejder som veje m.v.

Siden disse første planer og lovændringer sidst i 80'erne er der kommet stadig flere miljøhensyn på banen og de eksisterende planer er blevet revideret og strammet op og nye er kommet til. I det følgende skitseres de væsentligste af de udfordringer, der i øjeblikket vedrører arealanvendelsen og dermed ejendommene i det åbne land.

Vandmiljøplan II

Vandmiljøplan II (VMPII) er en udmøntning af EU's Nitratdirektiv[44] og en opfølgning på Vandmiljøhandlingsplan I. Planen blev indgået mellem et flertal af Folketingets partier i februar 1998. Som led i aftalen vedtog Folketinget "Lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse, lov om naturbeskyttelse, lov om vandløb og lov om planlægning"[45] for at skabe grundlag for at gennemføre handlingsplanen.

Lov om miljøbeskyttelse[46] (MBL) blev herefter ændret, således at Miljø- og energiministeren kan fastsætte regler om anvendelse af husdyrgødning og anden organisk gødning i jordbruget med henblik på at beskytte vandløb, søer og havet samt grundvandet mod forurening (Vedr. MBL §7, stk.1, nr.11)

Lov om naturbeskyttelse[47] (NBL) blev herefter ændret således, at lovens beføjelser kan anvendes med sigte på at bekæmpe sandflugt og forøge skovarealet samt på at genoprette vådområder, som skal medvirke til at forbedre vandmiljøet, jf. §2. Desuden gives Miljø- og energiministeren hjemmel til at ekspropriere ejendom i landzone eller sommerhusområder, når det er af væsentlig betydning at råde over ejendommen for at gennemføre foranstaltninger på grundlag af en planlægning til fremme af lovens formål, herunder til genopretning af vådområder, som skal medvirke til at forbedre vandmiljøet (Vedr. NBL §60, stk.1).

En ny paragraf (NBL §60a) fik følgende indhold: "Miljø- og energiministeren kan med henblik på genopretning af vådområder, som skal medvirke til at forbedre vandmiljøet,

---

[44] Rådets dir. 91/676/EØF

[45] Lov nr. 478 af 01.07.1998 om ændring af lov om miljøbeskyttelse, lov om naturbeskyttelse, lov om vandløb og lov om planlægning

[46] Lovbkg. nr. 625 af 15.07.1997 af lov om miljøbeskyttelse

[47] Lovbkg. nr. 835 af 01.11.1997 af lov om naturbeskyttelse

bemyndige amtsrådet til at udøve de beføjelser, som er tillagt Miljø- og energiministeren ..... Miljø- og energiministeren kan fastsætte regler om og retningslinjer for, hvorledes amtsrådets beføjelser skal udøves. Miljø- og energiministeren kan fastsætte regler om adgangen til at påklage afgørelser, der er truffet i henhold til bemyndigelse efter stk.1, herunder at afgørelserne ikke skal kunne påklages til anden administrativ myndighed, jf. dog §60, stk.3."

Lov om vandløb[48] *(LV)* blev herefter ændret med en ny paragraf, hvorefter vandløbsmyndigheden ikke uden Miljø- og energiministerens forudgående tilladelse må godkende ændring eller omlægning af udpumpningsanlæg med henblik på yderligere grundvandssænkning i lavbundsområder i landzone eller sommerhusområder (Vedr. LV §46a).

Lov om planlægning[49] (PL) blev ændret således at amtsrådet nu også skal udpege beliggenheden af lavbundsarealer, der kan genoprettes som vådområder (Vedr. PL §6, stk.3, nr.9).

Vandmiljøplan II hviler på tre grundprincipper: Gødningstilførelsen skal generelt reduceres, de eksisterende ressourcer skal udnyttes bedre og støtteordninger skal fremme specifikke mål om lokal beskyttelse og miljøvenlig landbrugsdrift. [Miljø- og Energiministeriet; 1999; side 236 ff.].

Disse tre principper skal gennemføres ved indførelsen af :

- En generel 10 pct. reduktion af det erhvervsøkonomiske optimale kvælstofniveau,
- et krav om en bedre udnyttelsesgrad af husdyrgødningen,
- genopretning af 16.000 ha. øvrige vådområder,
- skovrejsning på 20.000 ha. frem til 2003,
- miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger på 88.000 ha. frem mod 2003 og
- omlægning fra konventionel til økologisk landbrugsdrift på 170.000 ha. frem mod 2005.

Genopretning af vådområder er et af planens vigtigste midler til at begrænse udvaskningen af kvælstof og forbedre vandmiljøet regionalt og lokalt. Et andet vigtigt element i planen er skovrejsningen, som på lang sigt skal beskytte sårbare grundvandsressourcer [Miljø- og Energiministeriet; 1999; side 470]. Planen lægger i den henseende op til en kombination af ejendomsudformningsmetoden og støtteudbetalingsmetoden.

---

[48] Lovbkg. nr. 404 af 19.05.1992 af lov om vandløb

[49] Lovbkg. nr. 563 af 30.06.1997 af lov om planlægning

Skærpet drikkevandsbeskyttelse

En anden udfordring er sikring af byernes drikkevand i henhold til EU's drikkevandsdirektiv[50]. Denne udfordring førte til vedtagelsen af "Lov nr. 479 af 01.07.1998 om ændring af lov om vandforsyning m.v., lov om miljøbeskyttelse og lov om planlægning".

Lov om vandforsyning[51] (LVF) blev ændret på flere punkter, hvoraf det væsentligste er, at amtsrådet på grundlag af kortlægningen og under hensyn til den igangværende og forventede erhvervs- og befolkningsudvikling skal gennemføre en vandressourceplanlægning, der omfatter (Vedr. LVF §11):

- en udpegning af områder med særlige drikkevandsinteresser,
- en udpegning af områder med drikkevandsinteresser,
- en udpegning af områder med begrænsede drikkevandsinteresser og
- en afgrænsning af de dele af områder med særlige drikkevandsinteresser og af indvindingsoplande til almene vandforsyninger uden for disse, som er særligt følsomme over for en eller flere typer af forurening (følsomme indvindingsområder) med angivelse af, hvilken eller hvilke typer forurening de anses for følsomme over for,
- en afgrænsning af områder, hvor amtsrådet finder, at en særlig indsats til beskyttelse af vandressourcerne er nødvendig til sikring af drikkevandsinteresserne (indsatsområder) og en prioritering af disse indsatsområder, samt
- en tidsplan for udarbejdelse og iværksættelse af de i §13 nævnte indsatsplaner.

For hvert af de indsatsområder, der fastlægges i regionplanen, skal amtsrådet vedtage en indsatsplan. Indsatsplanen skal udarbejdes på baggrund af en nærmere kortlægning af arealanvendelse, forureningstrusler og naturlig beskyttelse af de pågældende vandressourcer. Indsatsplanen skal desuden indeholde en detaljeret opgørelse over behovet for beskyttelse samt retningslinjer og tidsplan for myndighedernes indsats til opnåelse af denne beskyttelse (Vedr. LVF §§13 og 13a).

Amtsrådet er forpligtiget til at gennemføre indsatsplaner vedtaget efter §13, i det omfang de relevante beslutninger ligger inden for dets beføjelser og kommunalbestyrelsen er ligeledes forpligtiget til at gennemføre indsatsplaner, som den har vedtaget efter § 13 a, jf. VFL §13c.

I Lov om miljøbeskyttelse[52] (MBL) gennemførtes følgende væsentlig ændringer:

- Ministeren kan for områder, der i regionplanen er udpeget som indsatsområder med hensyn til nitrat, fastsætte regler om godkendelsesordninger for etablering eller udvidelser af husdyrhold, som kan medføre en forøgelse af risikoen for forurening af grundvand eller overfladevand. (Vedr. MBL §19, stk.6).

---

[50] Rådets dir. 80/778/EØF

[51] Lovbkg. nr. 337 af 04.07.1985 af lov om vandforsyning m.v.

[52] Lovbkg. nr. 625 af 15.07.1997 af lov om miljøbeskyttelse

- Ministeren kan fastsætte regler til begrænsning af eller forbud mod tilførsel af husdyrgødning og affaldsprodukter til jordbrugsformål til områder, der i regionplanen er udpeget som indsatsområder med hensyn til nitrat. (Vedr. MBL §19, stk.7).
- Når der er vedtaget en indsatsplan for et område efter Vandforsyningslovens §13 eller §13a, kan amtsrådet, hvis der ikke kan opnås en aftale herom på rimelige vilkår, endeligt eller midlertidigt mod fuldstændig erstatning pålægge ejeren af en ejendom i området de rådighedsindskrænkninger eller andre foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre nuværende eller fremtidige drikkevandsinteresser mod forurening med nitrat eller pesticider. Pålæg efter 1. pkt. kan tillige meddeles af kommunalbestyrelsen, hvis der er vedtaget en indsatsplan for området efter Vandforsyningslovens §13a. (Vedr. MBL §26a).

Lov om planlægning[53] (PL) blev ændret i overensstemmelse med ændringerne i Vandforsyningsloven, hvorefter regionplanen skal indeholde retningslinier for anvendelsen og beskyttelsen af vandressourcerne, herunder udpegning af områder med særlige drikkevandsinteresser, områder med drikkevandsinteresser og områder med begrænsede drikkevandsinteresser, følsomme indvindingsområder, indsatsområder, samt en prioritering af indsatsområderne. (Vedr. PL §6, stk.3, nr.12).

Med ændringen af Miljøbeskyttelsesloven blev der således givet ekspropriationsadgang til at gennemføre den ekstensivering af intensiv landbrugsdrift i de områder, der bliver omfattet af Vandforsyningslovens nye lokale handlingsplaner.

Amtsrådene skal altså udpege områder med særlige drikkevandsinteresser og udarbejde indsatsplaner for sikringen af de store bysamfunds drikkevandsforsyning. Det drejer sig i alt om fire til fem procent af det samlede landbrugsareal i Danmark, der udpeges til "vandforsyningsparker", dvs. områder med særlige drikkevandsinteresser. Her bliver opgaven jf. Sørensen [2000; side 331], at sikre en territorialt dækkende ekstensivering og i mange områder også en udflytning af intensive, animalske produktionsvirksomheder.

Øget efterspørgsel efter landbrugsjord.

I medfør af Miljøbeskyttelseslovens[54] §7 mv. udfærdigede ministeren i 1992 en "Bekendtgørelse om erhvervsmæssigt dyrehold, husdyrgødning, ensilage m.v."[55]. Vedtagelsen af denne bekendtgørelse var et led i gennemførelsen af Vandmiljøplan I.

---

[53] Lovbkg. nr. 563 af 30.6.1997 af lov om planlægning

[54] Lov nr. 358 af 06.06.1991 om miljøbeskyttelse

[55] Bkg. nr. 11 af 03.01.1992 om erhvervsmæssigt dyrehold, husdyrgødning, ensilage m.v. Bekendtgørelsen er i dag afløst af Bkg. nr. 604 af 15.07.02 om erhvervsmæssigt dyrehold, husdyrgødning, ensilage m.v. (Husdyrgødningsbekendtgørelsen).

Bekendtgørelsen stiller i §28 følgende krav til landbrugsbedrifternes harmoni: På en landbrugsbedrift må der som udgangspunkt højest udbringes en husdyrgødningsmængde svarende til 1,4 dyreenheder pr. ha pr. planperiode[56]. Hvis bedriften har større mængde husdyrgødning til rådighed end der må udbringes på bedriftens areal, skal der foreligge skriftlige aftaler om afsætning til anden lovlig bedrift/virksomhed.

I medfør at Landbrugslovens[57] §7, stk.5, nr.2 og 3 udfærdigede ministeren i 1994 "Bekendtgørelse om husdyrhold og arealkrav for landbrugsejendomme"[58] bl.a. indeholdende et krav om andel af egen jord. Kravets formål er at sikre stabile jordbrug med passende forhold imellem husdyrproduktion og det jordareal, der er til rådighed for udbringning af husdyrgødning, således at det fysiske miljø ikke påvirkes i unødvendigt omfang. Efter bekendtgørelsen skal jorden til en landbrugsejendom med husdyrhold mindst svare til en bestemt andel af harmoniarealet.

Arealkravet skal opfyldes efter følgende skala:

1) Hvis årsgennemsnittet *ikke overstiger 120 dyreenheder*, skal der på ejendommen være et areal svarende til mindst 25 pct. af det beregnede udbringningsareal.

2) Hvis årsgennemsnittet *overstiger 120 dyreenheder, men ikke overstiger 250 dyreenheder*, skal der på ejendommen være et areal svarende til arealkravet til de første 120 dyreenheder samt et areal svarende til mindst 60 pct. af det beregnede udbringningsareal for det antal dyreenheder, der ligger i intervallet 121-250.

3) Hvis årsgennemsnittet *overstiger 250 dyreenheder*, skal der på ejendommen være et areal svarende til arealkravet til de første 250 dyreenheder samt hele det beregnede udbringningsareal for den del af produktionen, der overstiger 250 dyreenheder.

Arealkravet gælder ejendommen, hvilket betyder at i det tilfælde, hvor flere ejendomme har samme ejer, skal hver enkelt ejendom med husdyrhold opfylde kravet. Op til 33% af arealkravet kan imidlertid opfyldes ved arealer, der ejes og drives lovligt sammen med den pågældende landbrugsejendom med husdyrhold eller ved tinglyste forpagtnings- og gylleaftaler, der sikrer, at landmanden mindst fem år frem i tiden kan udbringe gødning på de pågældende arealer. Som noget helt nyt, indført med bekendtgørelsen af 2002 kan husdyrproducenter, der lader den producerede husdyrgødning behandle i et gyllesepareringsanlæg opnå reduktion af arealkravet, jf. §8.

For husdyrhold, som er lovligt etableret inden 07.08.1999 skal arealkravet være opfyldt senest 1. september 2019. Ved udvidelse af eksisterende dyrehold skal bekendtgørelsens

---

[56] Planperiode: 1. august til 31. juli

[57] Lovbkg. nr. 769 af 24.08.1994 af lov om landbrugsejendomme

[58] Bkg. nr. 1147 af 09.12.1994 om husdyrhold og arealkrav for landbrugsejendomme. Bekendtgørelsen er i dag afløst af Bkg. nr 824 af 02.10.2002 om husdyrhold og arealkrav.

regler opfyldes, hvis der er tale om udvidelse på mere end 25 DE i forhold til det husdyrhold, der var på ejendommen d. 07.08.1999, jf. §13.

Siden Folketinget vedtog disse regler om harmoni i dyreholdet og arealkrav er der sket en ændring i efterspørgselsmønstret. Jord tilkøbes nu - ikke kun til planteproduktion, men simpelthen for at sikre fortsatte muligheder for den animalske produktion, herunder muligheden for bevaring af det eksisterende husdyrhold på ejendommen samt en eventuel udvidelse af husdyrholdet. Jord er således blevet centralt i forhold til en fremtidssikring af bedriften, hvilket har betydet en øget efterspørgsel efter landbrugsjord og derpå en himmelflugt i jordpriserne. Priserne på produktionsjord overstiger i dag jordens egen produktionsværdi netop på grund af denne afhængighed[59]. Ved anvendelse af ejendomsudformningsmetoden kan der skabes bæredygtige strukturer, hvor der taget hensyn til opfyldelse af harmonien og arealkravet.

Kulturmiljøet og landskabelige værdier

Det kulturhistoriske område blev af Miljø- og energiministeren i 1995-96 samlet i det overordnede begreb "kulturmiljø", og forpligtigelsen til at sikre kulturmiljøværdier blev beskrevet som miljøpolitikkens tredje dimension ved siden af forureningsbekæmpelsen og naturbeskyttelsen.

Regeringen afgav i november 1995 en redegørelse om kulturmiljøet til Folketinget. Sigtelinierne i Kulturmiljøredegørelsen er at:

- Kulturmiljøværdierne skal indgå i den fremtidige miljøpolitik og i grundlaget for myndighedernes beslutninger,
- befolkningens indflydelse på kulturmiljøområdet skal styrkes og
- kvaliteten i kulturmiljøet skal sikres i en balance mellem beskyttelse og benyttelse. [Miljø- og Energiministeriet; 1999; side 181]

Bevarelsen af kulturmiljøet skal således generelt styrkes i forhold til den hidtidige indsats. Konkret er denne styrkelse af kulturmiljøområdet kommet til udtryk i Lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer, Lov om regionale faglige kulturmiljøråd og Lov om planlægning.

Lov om regionale faglige kulturmiljøråd[60] *(LFK)* blev vedtaget med det formål at styrke den regionale og lokale indsats for bevaringen og udviklingen af kulturmiljøet ved oprettelse af regionale faglige kulturmiljøråd i hver amtskommune.

---

[59] Produktionsjord handles p.t. til en hektarpris fra ca. 85.000 kr. til 140.000 kr. afhængig af geografisk beliggenhed og bonitet. Beregninger foretaget af Landbrugets Rådgivningscenter har vist at planteavlen alene kan forrente en jordpris på 50.000 kr. pr. hektar med en realrente på fem procent. [Hofstätter; 2002].

[60] Lov nr. 429 af 10.06.1997 om regionale faglige kulturmiljøråd

Kulturmiljørådene rådgiver bl.a. om spørgsmål, der angår fortidsminder, fredede og bevaringsværdige bygninger og bymiljøer, landskabshistorie, kulturhistoriske elementer i landskabet, kulturhistoriske sammenhænge og helheder og landskabstræk, jf. §2. Kulturmiljørådet rådgiver kommunalbestyrelser, amtsrådet og statslige myndigheder i planlægningen for og administrationen af kulturmiljøet i medfør af Naturbeskyttelsesloven, Bygningsfredningsloven, Planloven og anden arealanvendelseslovgivning. Kulturmiljørådet kan i øvrigt udtale sig i forbindelse med væsentlige beslutninger om kulturmiljøer, jf. §5. Kulturmiljørådet kan desuden rådgive lokale bevaringsråd, bevaringsforeninger og lignende om kulturmiljøspørgsmål, jf. LFK §5, stk.2.

Lov om bygningsfredning[61] (LBF) blev i 1997 til *Lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer* ved "Lov om ændring af lov om bygningsfredning og lov om planlægning"[62]. I samme forbindelse gennemførtes følgende ændringer:

- Miljø- og energiministeren skal underrette kulturmiljørådet, når der er stillet forslag om, at en bygning i den pågældende amtskommune skal fredes, jf. §6, stk.1, nr.3. På den måde får rådet mulighed for at komme med bemærkninger til Skov- og Naturstyrelsen, inden det afgøres, om en fredning skal gennemføres eller ej.
- Desuden skal kulturmiljørådene informeres, hvis en ejer af en bevaringsværdig bygning ønsker at nedrive den, jf. §18, stk.3). Kulturmiljørådene har så mulighed for midlertidigt at blokere for en nedrivning ved at indstille bygningen til fredning - i hvert fald skabes muligheden for en lokal debat inden en bygning fjernes [http://www.mem.dk/butik/FAQ/questions/kulturmil.htm; 05.01.02].

Lov om planlægning[63] (PL) blev ligeledes ved "Lov om ændring af lov om bygningsfredning og lov om planlægning"[64] ændret. Kommuneplaner kunne herefter indeholde retningslinier for andre forhold af betydning for arealanvendelsen og bebyggelsen i kommunen, herunder angivelse af bevaringsværdige bygninger, jf. 11, stk.6.

Ved Lov om ændring af lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer, lov om regionale faglige kulturmiljøråd, lov om planlægning og lov om påligningen af indkomstskat til staten[65], blev i 2001 tilføjet en anden væsentlige bestemmelse til Planloven. Forslag til kommuneplaner og lokalplaner, der omfatter områder med kulturmiljøinteresser skal herefter sendes til det regionale faglige kulturmiljøråd, jf. §25, stk.2.

---

[61] Lovbkg. nr. 81 af 10.02.1986 af lov om bygningsfredning (bygningsfredningsloven)

[62] Lov nr. 428 af 10.06.1997 om ændring af lov om bygningsfredning og lov om planlægning

[63] Lovbkg. nr. 746 af 16.08.1994 af lov om planlægning

[64] Lov nr. 428 af 10.06.1997 om ændring af lov om bygningsfredning og lov om planlægning

[65] Lov nr. 480 af 07.06.2001 om ændring af lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer, lov om regionale faglige kulturmiljøråd, lov om planlægning og lov om påligningen af indkomstskat til staten

Af den statslige udmelding til regionplanrevision 2001 [http://www.mem.dk/lpa/-landsplan/regionplan/indled.htm; 05.01.02] fremgår det, at "regionplanerne skal indeholde retningslinier, der sikrer værdifulde kulturmiljøer i det åbne land, herunder, at f.eks. byudvikling, anlægsarbejder, skovtilplantning og naturgenopretning samt forvaltning af landskabet i øvrigt sker i respekt for de kulturhistoriske interesser i de værdifulde kulturmiljøer", jfr. PL §6, stk.3, nr.8 - bevaringsværdier.

Som grundlag for disse retningslinier skal der udpeges værdifulde kulturmiljøer. Det påpeges endvidere i udmeldingen, at der "i mange tilfælde vil være behov for andre virkemidler end regionplanernes retningslinier og de generelle arealreguleringer i medfør af lovgivningen" for at beskytte kulturmiljøet og der bør i planlægningen gøres "rede for, hvad de udpegede kulturmiljøers kulturhistoriske værdier omfatter, hvad der truer disse værdier, og hvilke virkemidler, der er behov for at tage i anvendelse for at sikre dem."

Denne udfordring for amtskommunerne mht. varetagelsen af de kulturmiljømæssige hensyn kræver, som antydet i den statslige udmelding til regionplanrevision 2001, brug af andre virkemidler end regionplanernes retningslinier og de generelle arealreguleringer i medfør af lovgivningen. Ejendomsudformning kunne med fordel anvendes til varetagelse af disse hensyn.

Agenda 2000

I marts 1999 blev Agenda 2000 vedtaget af EU's stats- og regeringschefer. Agenda 2000-pakken indeholder en reform af den fælles landbrugspolitik, af EU's strukturfonde samt EU's finansiering for perioden 2000-2006. Den følgende beskrivelse af Agenda 2000 er hentet fra Europa-Kommissionens oficielle danske hjemmeside. [http://www.europa-kommissionen.dk; 05.01.02]

Reformen på landbrugsområdet er en fortsættelse af reformprocessen indledt i 1992, hvor faldende interventionspriser[66] blev kompenseret med direkte tilskud. Samtidig blev der introduceret produktionsbegrænsende elementer, herunder braklægning i plantesektoren samt loft for dyrepræmier og foderarealkrav i oksekødssektoren.

Målet med Agenda 2000 er en yderligere markedsorientering af landbrugspolitikken i retning mod et mere konkurrencedygtigt landbrug på verdensmarkedet. Derudover er målet at garantere fødevarer af høj kvalitet. Endvidere skal landmændene sikres stabile indkomster og en rimelig levestandard, og produktionen skal være miljøvenlig samt respektere dyrevelfærden.

Landbrugspolitikken tilpasses ved en fortsat omlægning fra prisstøtte til direkte betalinger. Et af de områder, dette kommer til at gælde for, er markafgrøder. Her skal inter-

[66] En interventionspris er en pris, der afviger fra markedsprisen f.eks. pga. støtteordninger.

ventionsprisen for f.eks. korn falde med 15% over 2 år fra 119,19 euro/ton i 1998 til 101,31 euro/ton i år 2000. Samtidig indføres en arealstøtte på 63 euro/ton afgrøde uanset arten heraf.

Markedsstøtten til oksekød skal i perioden 2000-2002 falde gradvist med i alt 20%. Til gengæld skal der gives en højere direkte indkomststøtte, som udbetales pr. kreatur. For eksempel skal det årlige tilskud pr. ammeko forhøjes til 200 Euro. Fra år 2000 skal der også gives kødstøtte til malkekøer. Der tildeles derudover et nationalt rammebeløb, inden for hvilket medlemslandene efter godkendte nationale kriterier kan fordele yderligere præmiemidler.

Med hensyn til mælk og mejeriprodukter foreslås det, at mælkekvoteordningen forlænges til 2008, og at støttepriserne gradvist nedsættes med 15% over 3 år i perioden 2005-2008. Samtidig indføres i mælkeordningen en ny direkte støtte til malkekøer. Mælkekvoten i EU forhøjes med 2,4%. I Danmark dog kun med 1,5%.

Den eksisterende politik for landdistrikter omstruktureres således, at der sikres en bæredygtig udvikling – først og fremmest gennem støtte fra strukturfondene. I denne forbindelse prioriteres miljøbeskyttelse højst. Blandt andet foreslås det at fremme økologisk landbrug samt styrke bevarelsen af traditionelle frugtplantager og levende hegn. Medlemslandene udarbejder nationale programmer til godkendelse i Kommissionen.

Endelig lægges der i Agenda 2000 vægt på en forenkling af reglerne og på at decentralisere forvaltningen af landbrugspolitikken .

Landbrugsreformen indeholder bl.a. fælles regler for de direkte støtteordninger og herunder blev det bestemt, at medlemsstaterne – med henblik på at få miljøet bedre integreret i markedsordningerne – skulle anvende "passende" miljøforanstaltninger i forbindelse med de direkte støtteordninger. Danmark har valgt at udmønte denne forpligtelse til at knytte passende miljøvilkår til de direkte støtteordninger ved at stille krav om cross compliance[67] med allerede eksisterende generelle miljøregler af relevans for den pågældende landbrugsproduktion og af betydning for miljøet i Danmark. "Herved undgås, at der stilles specielle krav til landbrugere, som f.eks. modtager hektarstøtte, i forhold til andre landbrugere, idet det blot som betingelse for at modtage direkte støtte, i Danmark hektarstøtte og dyrepræmier, kræves, at landbrugeren overholder udvalgte, allerede eksisterende relevante miljøkrav" [http://www.sns.dk/wilhjelm/landbrug-/moede4/mp4-5.htm; 05.01.02].

---

[67] Cross compliance (Miljøbeskyttelseskrav): Med cross-compliancen sigtes mod, at støtteordningerne gøres betinget af en miljøindsats. Ifølge forordning 1259 af 1999, artikel 3 træffer medlemslandene "de miljøforanstaltninger de finder hensigtsmæssige i relation til den landbrugsstøtte, som skal udbetales. Der er tre typer foranstaltninger, nemlig 1) støtte til miljøvenlig jordbrugsdrift, 2) generelle miljøkrav som forudsætning for udbetaling af støtte og 3) specifikke miljøkrav som forudsætning for udbetaling af støtte." [Busck; 2001; side 18]

Alle disse hensyn vil kunne varetages i forbindelse med en aktiv ejendomsudformning, hvor bedriftsstrukturerne og arealanvendelsen tilpasses Agenda 2000 målene.

Opsamling

I perioden fra ca. 1985 og frem til i dag (ultimo 2002) er der efterhånden kommet nye hensyn på banen omkring sikringen af det danske miljø og kulturmiljø. Med hensyn til arealanvendelsen kan følgende skitseres omkring mål, middel og effekt:

Målet var og er en sikring af det danske miljø og kulturmiljø i de agrare områder ved en ændring af arealanvendelsen

Midlet var og er primært støtteordninger og kun i begrænset omfang aktiv ejendomsudformning (- muligt efter ændringen af Jordfordelingsloven i 1989 i forbindelse med den "Grønne pakke").

Støtteordningerne har været koncentreret omkring Miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger, tilskud til økologisk jordbrug og tilskud til skovrejsning.

Miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger (MVJ):

- Formål: At støtte miljøvenlige produktionsmetoder i landbruget
- Målgruppe: Ejere og forpagtere af jordbrugsbedrifter. Der gives også tilskud til jord, der ikke er omfattet af landbrugspligt.
- Støtteform: Der gives tilskud til nedsættelse af kvælstoftilførslen, dyrkning uden brug af plantebeskyttelsesmidler, miljøvenlig drift af græsarealer uden for omdriften, pleje af græs- og naturarealer, udlæg af rajgræs i kornafgrøder, sprøjtefrie randzoner, 20-årig udtagning af agerjord og ændret afvanding. Tilskuddet udgør op til 5000 kr. pr. ha afhængig af foranstaltningen og det hidtidige udbytte.
- Administration: Amtskommunerne og Direktoratet for FødevareErhverv

Økologisk jordbrug:

- Formål: At støtte omlægning til og opretholdelse af økologisk drift og at støtte projekter, der fremmer udviklingen af økologisk jordbrugsproduktion.
- Målgruppe: Ejere eller forpagtere af jordbrugsbedrifter.
- Støtteform: Der gives tilskud til opretholdelse af og omlægning til økologisk produktion. Arealer i særligt følsomme landbrugsområder (SFL-områder) kan forårsage et særligt tilskud. Derudover gives der supplerende tilskud ved omlægning af plante- eller svineproduktion.

Skovrejsning:

- Formål: At fordoble det danske skovareal over en trægeneration, hvilket svarer til en periode på 80 – 100 år. Hvis målet skal nås, skal der plantes gennemsnitligt 4.000 – 5.000 ha jord til med skov hvert år.

- Målgruppe: Private ejere af landbrugsjord og skovarealer samt myndigheder, råd og sammenslutninger. Det er hensigten, at halvdelen af skovrejsningen skal udføres af det offentlige og halvdelen af private.
- Støtteform: Der gives tilskud til at rejse privat og kommunal skov, fremme en god og flersidig skovdrift i eksisterende skove, forynge en etableret skov, plante nye træer efter en storm og udvikle nye produkter fra skovbrug og træindustri.

Effekten har været begrænset og ikke tilstrækkelige i forhold til målene for så vidt angår støtteordningerne.

Miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger (MVJ):

MVJ-ordningen blev iværksat i 1994. I perioden indtil 1998 er der, jf. Abildstrup [1999; side 5] i Danmark indgået aftaler om miljøvenlig drift på ca. 77.000 ha landbrugsjord (Det samlede danske landbrugsareal var i 1998 på 2.641.000 ha). Dette aftaleareal er langt mindre end det politisk fastsatte mål om et areal på 170.000 ha med MVJ-aftaler, hvilket skyldes en meget begrænset interesse for indgåelse af sådanne aftaler.

Ifølge Abildstrup udgør aftaler om miljøvenlig drift af vedvarende græs mere end to tredjedele af det samlede aftaleareal. "Miljøeffekten af denne foranstaltning har været beskeden, idet aftaleindgåelsen i mange tilfælde ikke har ført til ændring af driften. Ud fra et teoretisk synspunkt vurderes det, at frivillige aftaler kan være et hensigtsmæssigt instrument, hvis målet for reguleringen retter sig mod et geografisk eller på anden måde begrænset udsnit af jordbrugene. Hvis målene er bredere, og der ønskes en generel regulering af jordbruget, er frivillige aftaler ikke et omkostningseffektivt virkemiddel, da der er store omkostninger forbundet med administration og kontrol af aftalerne."

Andersen et al [1998; side 23] fra KVL skriver i forbindelse med en evaluering af MVJ-ordningens iværksættelse og betydning: "Sammenfattende vurderer vi MVJ-ordningens effekter som skuffende, når vi betragter aftalearealets størrelse i forhold til forventningerne. Ser vi på de mere konkrete effekter, vurder vi de miljømæssige effekter som værende stærkt begrænsende."

Økologisk jordbrug:

Antallet af økologiske jordbrugere nåede i 1999 op på 3.000 med et samlet areal på 143.000 ha. Dette areal har, ifølge Thaysen og Sørensen [2001; side 40], "udviklet sig med stigninger på henholdsvis 30.000 ha i 1998 og 50.000 ha i 1999, hvilket vil sige, at det økologisk dyrkede areal er mere end fordoblet i løbet af bare to år."

Omlægning til økologisk jordbrug har hidtil været populært, og grundet størrelsen af de omlagte arealer vil det økologiske jordbrugs gavnlige effekt på miljøet være betydelige fremover medmindre det økologisk dyrkede areal falder. Dette tyder nye tal,

ultimo 2002 netop på. Disse tal viser, at antallet af økologiske bedrifter vil falde fra 2003 grundet svigtende omsætning[68].

Skovrejsning:

Målet om at fordoble skovarealet over en 80 - 100-årig periode fra 1989 vil ikke kunne lade sig gøre med det omfang skovrejsningen har haft i de første 10 år.

I gennemsnit har skovrejsningen udgjort ca. 1.800 ha/år mod et mål på 4.000 - 5.000 ha/år. Skovrejsningens hastighed må således øges betydeligt hvis fordoblingsmålet skal nås. Den tilstræbte ligelige fordeling mellem offentlig og privat skovrejsning har ikke kunnet nås. Den offentlige skovrejsning har udgjort ca. 1/4 af den samlede skovrejsning i perioden 1989 – 1998 [Skov- og Naturstyrelsen; 2000; Afsnit "Omfang"].

Det kan derfor konkluderes, at der de sidste 15 år ikke har været sammenhæng mellem mål og midler for så vidt angår arealanvendelsen i det agrare landskab. Til gengæld synes målene fra 1970'erne om at reservere landzonen for landbrugserhvervet at være nået.

I samme periode har der imidlertid kunnet erfares en betydelig effekt, hvor ejendomsudformningsmetoden har været anvendt til varetagelse af de miljø- og naturmæssige hensyn. Se f.eks. kapitel 5, 6 og 8 for en beskrivelse af projekterne.

1.4 Referencer

Abildstrup; 1999: Jens Abildstrup; "Status for miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger, kortlægning af fremtidige analysebehov"; SJFI; Working paper; Nr. 24; 1999

Alstrup & Olsen; 1991: Erik Alstrup og Poul Erik Olsen; "Dansk kulturhistorisk opslagsværk"; Dansk Historisk Fællesforening; 1991

Andersen et al.; 1998: Erling Andersen, Jørgen Primdahl og Vibeke Solvang; "Miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger og de særligt følsomme landbrugsområder 1994-1996 - Evaluering af MVJ-

[68] "Omlægningen til økologisk jordbrugsdrift vil næste år (Red. 2003) kun omfatte 65 mindre bedrifter med et samlet areal på omkring 1500 hektarer. Det skønner Afdelingen for Økologi på Landbrugets Rådgivningscenter i en prognose. De nye bedrifter er mindre planteavlsbedrifter, der eventuelt har en mindre besætning med ammekvæg. Som i de sidste par år er der ingen malkekvægsbedrifter, der lægger om til økologisk drift. En del nuværende økologiske bedrifter køber eller tilforpagter jord. Det skønnes at udvide det økologiske areal med ca. 2500 ha. Der er samtidig en forventning om, at omkring 100 bedrifter med i alt ca. 6500 ha går ud af økologisk drift. Dermed forventes der at blive en lille nedgang i det økologiske areal på ca. 2.500 ha". "Det er den fortsatte stagnation i salget af økologiske varer, der er den vigtigste forklaring på den lille interesse for at lægge om." [http://www.lr.dk/informationsafdelingen/informationsserier/pressemeddelelser/021016oekolog_jordbrug.htm; 13.11.02]

ordningens iværksættelse og betydning"; DSR Forlag, Frederiksberg; 1998

Anker; 1996: Helle Tegner Anker; "Miljøretlig regulering på landbrugsområdet"; Jurist- og Økonomforbundets Forlag; 1. udgave; 1996

Busck et al.; 2001: Anne Busck, Lone Kristensen, Jørgen Primdahl, Peter Tom-Petersen og Henrik Vejre; "Integration af natur- og landskabshensyn i landbrugspolitikken – en analyse af erfaringer fra EU og de fire medlemslande England, Tyskland (Slesvig-Holsten), Holland og Sverige"; DSR Forlag; KVL – rapport; 1. udgave; 2001

Christensen; 2000: Per Christensen; "Kampen om vandet"; Aalborg Universitetsforlag; 2000

Eyben & Eyben; 1999: Bo von Eyben og W.E. von Eyben; "Juridisk ordbog"; GadJura; 11. udgave; 1999

Friis; 2000: Orla Friis; "Ekspropriation af ejendom – hensynet til almenvellet"; Kapitel i bogen "Ejendomsændringer i det 20. århundrede"; Red. Esben Munk Sørensen; Den danske landinspektørforening; 2000

Fritzbøger; 1995: Bo Fritzbøger; "Skovene" i bogen "På opdagelse i kulturlandskabet"; Gyldendal; 1. udgave; 1995

Fritzbøger; 2001: Bo Fritzbøger; "Fortidens grænseløse landskaber" i bogen "Grænser i landskabet"; Odense Universitetsforlag; 1. udgave; 2001

Hoffmeyer; 1981: Johannes Hoffmeyer; "Den historiske baggrund for udskiftningsreformen i 1781"; Landinspektøren; Nr. 8; 1981; Side 496-507

Hofstätter; 2002: Marianne Hofstätter; "Så meget må du give for mere jord"; Landsbladet; 2. sektion; Uge 30; 2002

Jensen; 1981: Peter Flint Jensen; "Jordfællesskabets ophævelse"; Landinspektøren; Nr. 8; 1981; Side 478-495

Jørgensen et al.; 1997: Christian Jørgensen, Peter Mortensen og Helge Wulff; "Jordlovgivning"; GadJura; 1. udgave; 1997

Landbrugs- og Fiskeriministeriet; 1996: Landbrugs- og Fiskeriministeriet; "Landbruget i planlægningen – planlægningens og arealreguleringens betydning for landbruget"; Landbrugs- og Fiskeriministeri-

et, Rapport fra arbejdsgruppen om landbruget i planlægningen; 1996

Landbrugsministeriet; 1985: Landbrugsministeriet ved Landbokommissionen; "Landbrugsloven"; Landbrugsministeriet; Betænkning nr. 1034; 1. delbetænkning; 1985

Landbrugsministeriet; 1988: Landbrugsministeriet ved Udvalget vedrørende struktur, finansiering og ejerforhold i landbruget: "Struktur og ejerformer"; Landbrugsministeriet; Betænkning nr. 1152; 2. delrapport; 1988

Meldgaard & Fenger; 1963: Peter Meldgaard og Vagn Hauch Fenger; "Landbrugets historie"; 4. udgave; 1963

Miljø- og Energiministeriet; 1999: Miljø- og Energiministeriet; "Natur- og miljøpolitisk redegørelse 1999"; Miljø- og Energiministeriet; 1999

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri; 1998: Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri; "Landbrugets strukturudvikling"; Betænkning fra udvalget vedrørende strukturudvikling; Betænkning nr. 1351; 1998

Pagh; 2001: Peter Pagh; "Responsum om dansk gennemførelse af Habitatdirektivets art. 6"; Arbejdspapir nr. 2, April 2001, Naturrådet.

Pedersen; 1976: V.E. Pedersen; "Lærebog i matrikelvæsen"; 1. del; Institut for Samfundsudvikling og planlægning; 3. udgave; 1976

Porsmose; 1995: Erland Porsmose; "Kulturlandskab og bebyggelse 1000-1800" i bogen "På opdagelse i kulturlandskabet"; Gyldendal; 1. udgave; 1995

Priemé; 1997: Jørn Priemé; "Fra jord til bord –strukturdirektoratets historie"; Ministeriet for Fødevare, Landbrug og Fiskeri, Strukturdirektoratet; 1997

Skov- og Naturstyrelsen; 2000: Skov- og Naturstyrelsen; "Evaluering af den gennemførte skovrejsning 1989-1998"; Skov- og Naturstyrelsen; 2000; Findes på www.sns.dk

Strukturdirektoratet; 2000: Strukturdirektoratet; "Årsberetning 1999"; Ministeriet for Fødevare, Landbrug og Fiskeri, Strukturdirektoratet; 2000

Sørensen; 2000: Esben Munk Sørensen; "Ejendomsændringerne i det agrare landskab"; Kapitel i bogen "Ejendomsændringer i det 20. århundrede"; Red. Esben Munk Sørensen; Den Danske Landinspektørforening; 2000

Thaysen og Sørensen; 2001: Jan Nymark Thaysen og Esben Munk Sørensen; "Det retlige grundlag for udvikling af planlægningsredskaber til brug for beskyttelse af grundvand"; Forskningscentret for Skov og Landskab (FSL); By- og Landsplanserien; Nr. 9; 2001

Thuneby; 2000: Gurli Thuneby; "Om at ligge med hinanden i bol" i bogen "Mark og menneske – Studier i Danmarks historie 1500-1800"; Skipperhoved; 2000

Wulff; 1992: Helge Wulff; "Landboret"; Jordbrugsforlaget; 2. udgave; 1993

Internetadresser: http://www.mem.dk

http://www.europa-kommissionen.dk

http://www.sns.dk/wilhjelm

http://www.lr.dk/informationsafdelingen

http://www.statistikbanken.dk

2 JORDMOBILITET

En ændring af ejendomsudformningen kan ske ved a) udstykning og/eller arealoverførsel eventuelt kombineret med b) en ændring af retstilstanden på en ejendom. Et projekt, der baseres på ejendomsudformning med det formål at ændre arealanvendelsen vil således dels afhænge af jordmobiliteten, det vil sige af muligheden for at udstykke og/eller arealoverføre og dels af mulighederne for at ændre retstilstanden på en ejendom, hvis en sådan ændring er ønsket.

Formålet med dette kapitel er, at beskrive begrebet jordmobilitet samt værktøjet til fremme af jordmobilitet; jordfordeling. Det offentliges muligheder for at ændre retstilstanden i forbindelse med aktiv ejendomudformning beskrives i kapitel 3.

2.1 Tre faktorer af betydning for jordmobilitet

Jordmobilitet er et helt centralt begreb i forbindelse med ejendomsudformning. Ejendomsudformning fordrer, at jorden i et givent område kan udstykkes og/eller arealoverføres eller med andre ord, at jorden i et givent område er mobil.

Jordmobilitet er tidligere beskrevet af Sørensen [1987; side 192 ff.] i bogen "Lokal Landbrugsplanlægning". Sørensen skitserer tre faktorer, der har betydning for jordmobiliteten i et givent område: De landbrugsstrukturelle forhold, tilstedeværelsen af en jordpulje og kendskabet til jordmobilitet/jordfordeling.

Jordmobiliteten kan til en vis grad skabes, dvs. hvis de landbrugsstrukturelle forhold og tilstedeværelsen af en jordpulje er til stede kan der arbejdes for et bedre kendskab. Og der vil også kunne gennemføres en jordfordeling uden en jordpulje, hvis der i området i forvejen er et godt kendskab til lokalområdet og særlige landbrugsstrukturelle forhold, der udløser behovet for arronderings- og strukturforbedringer. Men, som Sørensen skriver, er hovedregelen, at to af de tre faktorer skal være tilstede forud for projektstart, hvis det skal kunne gennemføres.

Med udgangspunkt i Sørensens beskrivelse vil begrebet og årsagssammenhængene omkring det blive beskrevet i det følgende.

De landbrugsstrukturelle forhold

De landbrugsstrukturelle forhold kan karakteriseres ved den *lokale markedssituation* for jordhandel og ved begrebet *vanskelig arronderingsstruktur*[1].

Den eksisterende *arronderingsstruktur* spiller en afgørende rolle for jordmobiliteten i de traditionelle jordfordelinger, der rekvireres af lodsejerne selv. Hvis der er en vanskelig arronderingsstruktur i et givent område og lodsejerne kan forvente at opnå en forbedring af deres individuelle, strukturelle forhold, betyder det alt andet lige, at motivationen til at deltage vil være større blandt lodsejerne. Her er lodsejerens socioøkonomiske profil naturligvis afgørende, hvilket skal forstås således, at det er af afgørende betydning for den pågældendes optræden og ønsker, om han er ekspanderende, konsoliderende eller aftrappende med hensyn til jordkøb.

En vanskelig arrondering i et givent område vil typisk være forårsaget af enten en dårlig udskiftning, et gennemskærende strækningsanlæg, der blev anlagt uden jordfordeling eller strukturudviklingen generelt. De seneste årtiers strukturudvikling med mange sammenlægninger og opkøb af landbrugsejendomme, som påvist af Sørensen [2000; side 247] kan skabe (- har skabt) behov for at forbedre arronderingsstrukturen. Hertil kommer ønsket om at skabe harmoni i bedriften og opfylde arealkravet efter Landbrugsloven, hvilket er med til at øge efterspørgslen efter landbrugsjord – jord som ikke altid er let at købe under normale omstændigheder pga. Landbrugslovens regler for samdrift og sammenlægning.

Den *lokale markedssituation* for køb af tillægsjord skal opfylde en række "balancekrav". Der skal helst være en geografisk jævnt fordelt efterspørgsel efter den ledige landbrugsjord, som også helst skal være geografisk jævnt fordelt.

Et meget ensidigt køberpres kan påvirke jordmobiliteten negativt og vanskeliggøre bytteprocessen eller jordmobiliteten. Omvendt kan manglende efterspørgsel på landbrugsjord påvirke jordmobiliteten negativt, idet der slet ikke er nogen købere til ledige arealer, og dermed er "bytteprocessen" ensidigt blokeret, med mindre, der foretages aktive jordopkøb fra offentlig side.

Tilgængelig Jordpulje

Den anden væsentlige faktor er en tilgængelig jordpulje. Jordpuljen er den mængde jord, der står til rådighed for planlægningsprocessen til fordeling blandt de deltagende lodsejere. Jordpuljen kan dels bestå af jord skaffet forud for jordfordelingen og dels af jord skaffet undervejs i forbindelse med selve jordfordelingen.

---

[1] Arrondering: En god arrondering betyder, at den enkelte landbrugsejendoms jorder er beliggende nær bygningerne og opdelt i så få lodder som muligt. Endvidere er lodderne udformet på en sådan måde, at de er velegnede til behandling med landbrugsmaskiner, samtidig med at deres beliggenhed minimerer transport af redskaber på offentlige veje [Jørgensen et al.; 1997; side 142].

Det er en mangeårig erfaring i dansk og udenlandsk jordfordlingsplanlægning, at jo større jordpulje, des nemmere er det, at opnå frivillige og/eller gode forhandlingsløsninger. Denne erfaring er tilsvarende gjort i mange af de danske jordfordelinger, der i 1990érne er blevet rekvireret til gennemførelse af f.eks. skovrejsning eller naturgenopretning. Netop i disse tilfælde er behovet for en jordpulje ekstra stort, idet målet netop er at udtage arealer af landbrugsmæssig drift. Der må derfor skaffes "kompensationsjord" til de landmænd, der må afgive jord til søen, skoven eller andet og jo større jordpuljen er des lettere er det at få lodsejerne overtalt til at deltage – forudsat, at der er efterspørgsel efter landbrugsjord i området.

Karakteristik	**Traditionelle jordfordelinger**	**Naturforvaltnings- og VMPII projekter**	**Drikkevandsbeskyttelse i indsatsområder**	**Strækningsanlæg**
Lovgrundlag for jordfordelingen	Jordfordelingsloven	Jordfordelingsloven	Jordfordelingsloven	Ekspropriationsprocesloven (EPL) eller Vejloven (VL)
Muligheder for at skaffe jord til en jordpulje før jordfordeling	JKL §18 *(DFFE og Jordkøbsnævn)* JKL §20 *(DFFE)*	JKL §18 *(DFFE og Jordkøbsnævn)* JKL §20 *(DFFE)* Kommunalfuldm. *((Amts)kommuner)* NBL §55 (SNS og (Amts)kommuner) NBL §57 (Amtskommuner*)	JKL §18 (DFFE og Jordkøbsnævn) JKL §20 *(DFFE)* Kommunalfuldm. *((Amts)kommuner)* VFL§13d *((Amts)kommuner)*	JKL §18 *(DFFE og Jordkøbsnævn)* JKL §20 *(DFFE)* EPL og VL *(Vejdirektoratet eller (amts)kommuner)*
Yderligere muligheder for at skaffe jord til en jordpulje i f.m. jordfordeling	Forhandling *(Planlægger)* JFL §2, stk.6 *(DFFE)*	Forhandling *(Planlægger)* JFL §2, stk.6 *(DFFE)* NBL §57** (SNS) NBL §60** *(SNS og amtskommuner)*	Forhandling *(Planlægger)* JFL §2, stk.6 *(DFFE)*	Forhandling *(Planlægger)* JFL §2, stk.6 *(DFFE)* EPL og VL *(Vejdirektoratet eller (amts)kommuner)*

*Figur 2.1: Jordkøbsmyndighederne og deres muligheder for opkøb af puljejord hhv. forud for en jordfordeling og undervejs i forbindelse med selve jordfordelingen afhængig af formålet. Se Bilag E for samlet oversigt. *Kun hvis formålet er genopretning af vådområder (VMPII), jf. Bkg. om amtsrådenes beføjelser ved genopretning af vådområder §1, stk.1, nr.5.**Kun i meget begrænset omfang og mht. NBL §60 ikke til statslig skovrejsning. Grå farve henviser til at muligheden for at skaffe puljejorden er "indirekte", dvs. sker med henblik på gennemførelse af en fysisk eller juridisk ændring af arealanvendelsen, uden ophævelse af landbrugspligten og efterfølgende salg som puljejord.*

Conellan [2002; side 1] skriver: "Many major development projects require some form of land assembly to be undertaken, including mixed-use development in town centres, urban villages, urban renewal and new development of open land…Land assembly is often an essential component of the development process for the project, and the process known as land pooling, land re-adjustment or landconsolidation achieved these objectives in other parts of the world". Jordpuljer er, jf. Conellan således kombineret med jordfordeling en afgørende komponent ved gennemførelsen af ændret arealanvendelse både i byer og på landet.

Usland [1991; side 426] skriver i Kart og Plan i 1991 om et projekt, hvis formål var at evaluere jordskifters indvirkning på miljø og kulturmiljø. En af konklusionerne i projektet var " at det offentliges arealbehov ville kunne bli tatt hensyn til på en langt bedre måte dersom det offentlige selv hadde hatt arealer, dvs. disponerte en jordbank i en eller anden variant".

Det offentlige kan, som illustreret i figur 2.1 skaffe puljejorden på forskellig vis henholdsvis før en jordfordeling igangsættes og undervejs i jordfordelingen. I det følgende vil disse muligheder blive gennemgået.

Nogle af mulighederne , markeret med grå i figur 2.1 er "indirekte". Muligheden består her i at erhverve jorden med henblik på gennemførelse af en fysisk eller juridisk ændring af tilstanden på arealet, uden ophævelse af landbrugspligten, men med efterfølgende salg som puljejord.

Jordkøbsloven (§§18 og 20)

Jordkøbsloven består overordnet af en hovedlov[2] fra 1971 og en række efterfølgende ændringslove. Hovedloven, der går under navnet "Udlånsloven", blev udarbejdet på grundlag af landbokommissionens 10. betænkning[3]. Udlånsloven indeholdt regler om statslån til jordbrugsmæssige formål og skulle afløse reglerne fra den hidtil gældende Statshusmandslov af 1948, diverse bestemmelser om lån i Jordfordelingsloven samt forskellige andre lånelove. Endvidere indeholdt Udlånsloven en hjemmel for jordlovsmyndighederne til at erhverve jord, gennem frivillige køb eller ved anvendelse af en administrativt pålagt forkøbsret, til realisering af lovens formål. Udlånslovens formål var primært at muliggøre en arealmæssig supplering af mindre ejendomme.

Jordkøbsloven angiver i dag ikke selv sit formål. Lovens forhistorie viser imidlertid, at den, i lighed med Jordfordelingsloven, skal søge at realisere målsætningerne i Landbrugsloven via en aktiv jordpolitik. Overordnet betyder dette, at der skal sikres en rationel landbrugsdrift gennem en hensigtsmæssig arrondering og forbedring af landbrugs-

[2] Lov nr. 181 af 28.04.1971 om statens udlån til jordbrugsmæssige formål.

[3] Betænkning nr. 598 af 1971 om statens långivning til jordbrugsmæssige formål mm.

strukturen ved at foranledige fremskaffelse af jord til oprettelse og supplering af jordbrug og en bedre jordfordeling. Men det betyder også, at loven skal varetage landskabs- og landbrugsmæssige miljøhensyn og visse nationalpolitiske interesser ved opkøb af frijord[4]. [Jørgensen et al.; 1997; side 890].

Jordkøbsloven, dengang Udlånsloven, blev efter vedtagelsen i 1971 ændret adskillige gange, hvor den første ændring fulgte under forberedelsen til Danmarks indtræden i EF i 1973. For at hindre en uønsket udvikling som følge af tilslutningen blev der gennemført en række "forudsætningslove", som i forhold til Jordkøbsloven betød, at der i 1973[5] blev indført hjemmel til, i særlige tilfælde at erhverve jord til bevarelse af landskabet og det landlige miljø. Denne erhvervelse skulle koncentrere sig om indkøb af frie jorde, der ikke var underlagt Landbrugslovens regler om erhvervelse, og var reelt en ændring af de afhændelsestanker, der indgik i loven fra 1971. Denne ændring skyldes, "at en effektiv strukturpolitik tilsagde, at jorden måske først efter flere år kunne indgå i hensigtmæssige sammenlægninger og jordfordelinger" [Jørgensen et al.; 1997; side 888]. I denne forbindelse kan der drages paralleller til de nuværende arealkrævende projekter i det åbne land med fremskaffelse af jord til genopretning af vådområder og sikring af grundvandet, hvor vigtigheden af en aktiv jordpulje bliver sat i relief.

Herefter fulgte en række mindre lovændringer. I 1974[6] blev lovens lånebestemmelser ændret og i 1982[7] blev lovens administration ændret. Sidstnævnte ændring indebar, at Statens Jordlovsudvalg afgav sine beføjelser. Beføjelserne blev overført til landbrugsministeren, der herefter kunne delegere sin kompetence til Jordbrugsdirektoratet. Jordlovsudvalget blev imidlertid ikke nedlagt, men blev opretholdt til varetagelse af rådgivende opgaver indenfor Jordkøbsloven samt til administrationen af Landbrugsloven. Jordlovsudvalget bevarede denne rolle frem til 1989, hvor udvalget blev ophævet ved lov[8].

Jordkøbsloven blev atter ændret i 1990[9], hvor hjemmelen til at yde statslån til jordbrugsmæssige formål blev ophævet som et led i den daværende regerings handlingsplan om afbureaukratisering, idet interessen for optagelse af disse lån af flere grunde havde

---

[4] Formålet omkring opkøb af frijorde har mistet sin aktualitet, idet der ikke længere eksisterer frijord af betydning i store dele af Danmark. Dog er ca. 5 % af arealet i Sønderjylland stadig frijord.

[5] Lov nr. 223 af 26.04.1973 om ændring af lov om statens udlån til jordbrugsmæssige formål

[6] Lov nr. 291 af 14.06.1974 om ændring af lov om statens fremskaffelse af jord og udlån til jordbrugsmæssige formål

[7] Lov nr. 699 af 21.12.1982 om ændring af lov om statens fremskaffelse af jord og udlån til jordbrugsmæssige formål

[8] Lov nr. 381 af 07.07.1989 om ændring af lov om landbrugsejendomme m.m.

[9] Lov nr. 418 af 13.07.1990 om ændring af lov om statens fremskaffelse af jord og udlån til jordbrugsmæssige formål m.m. og visse andre love

været faldende. Loven indeholdt herefter alene regler om jordkøb, anvendelse og videresalg af jord samt visse bestemmelser om administrationen af allerede bevilgede lån og jordrenter. I samme forbindelse skal det nævnes, at bevillingerne til opkøb af jord allerede i 1989 var så væsentligt indskrænkede, at der med enkelte undtagelser ikke længere blev opkøbt landbrugspligtig jord, men at opkøbene næsten udelukkende blev koncentreret om køb af frijord. Lovændringen i 1990 betød, at Jordkøbslovens muligheder som et jordpolitisk instrument blev stærkt forringet, og at den aktive jordpolitik reelt ophørte. I Sønderjylland var man imidlertid stadig tilhænger af en aktiv jordpolitik, og lovændringen var derfor startskuddet for oprettelsen af den Sønderjyske Jordfond[10], der videreførte arbejdet med opkøb af landbrugsjord indenfor et nu begrænset regionalt område.

I den resterende del af landet har det siden 1990 vist sig uhensigtsmæssigt at den offentlige opkøbsvirksomhed blev begrænset som resultat af ændringsloven i 1990. Med baggrund i den succes Den Sønderjyske Jordfond havde, rejstes i løbet af 1990'erne derfor et krav på landsplan om en ændring af Udlånsloven. Dette resulterede i, at loven i 1997[11] igen blev ændret, som en del af en mere omfattende lovrevision[12], med det formål at afbøde for de jordbrugsmæssige gener ved ikke jordbrugsmæssige aktiviteter i landbrugsområder. Ved samme lejlighed ændrede loven navn fra Udlånsloven til Jordkøbsloven.

---

[10] En arbejdsgruppe under "Det Sønderjyske Landboforum" satte sig sammen og drøftede de fremtidige udsigter for gennemførelse af jordfordelinger. Gruppen var enige om, at det ville betyde en stærk forringelse af mulighederne for gennemgribende jordfordelinger og i praksis umuliggøre jordfordelinger, hvor formålet var at udtage landbrugsarealer f.eks. som marginaljorder til naturgenopretning, skovrejsning, byudvikling og lign. [Thomsen; 1995; side 500 ff.]. I 1992 stiftede Sønderjyllands Amt i forening med fem kommuner i amtet Den Sønderjyske Jordfond. Fonden blev således oprettet på regional initiativ som et modtræk til reduktionen af den statslige jordfond. Det juridiske grundlag for fonden blev funderet i Lov om frikommuner af 1992. Senere blev frikommuneforsøgene stoppet, men jordfonden fik ved en ændring af Udlånsloven lov til at fortsætte i uændret form. Tidshorisonten for forsøget med fondens oprettelse var på 10 år, hvorefter fonden skulle ophøre med at eksistere. Den Sønderjyske Jordfond erstattedes imidlertid efter de 10 år, pr. 01.10.02 af et regionalt jordkøbsnævn, der vil kunne videreføre Jordfondens arbejde. Jordfondens sekretariat varetages dog stadig af Direktoratet for FødevareErhverv ved Jordfordelingskontoret i Tønder.

[11] Lov nr. 400 af 10.06.1997, hvorefter lovens titel er "Lov om offentlig fremskaffelse af jord til jordbrugsmæssige formål mv." (Jordkøbsloven)

[12] Denne lovrevision omfattede bl.a. ændring af Vandforsyningsloven i 1998 og en implementering af VMPII målsætningerne med vedtagelse af Lov nr. 478 af 01.07.1998 om ændring af lov om miljøbeskyttelse, lov om naturbeskyttelse, lov om vandløb og lov om planlægning". Herefter fik Miljø- og energiministeren bl.a. hjemmel til at ekspropriere ejendom i landzone eller sommerhusområder, når det fandtes at være af væsentlig betydning at råde over ejendommen for at gennemføre foranstaltninger på grundlag af en planlægning til fremme af lovens formål, herunder til genopretning af vådområder, som skal medvirke til at forbedre vandmiljøet, jf. Naturbeskyttelsesloven §60, stk.1. Desuden skulle amtsrådene herefter udpege beliggenheden af lavbundsarealer, som kan genoprettes som vådområder, jf. Planlovens §6, stk.3, nr.9.

Siden 1997-lovændringen har det således været muligt, at oprette regionale jordkøbsnævn. De nærmere retningslinier for de regionale jordkøbsnævns virksomhed fremgår af Bekendtgørelse om regionale jordkøbsnævn[13], der primært er fastlagt på baggrund af §30 i Jordkøbsloven.

Afgørende for jordpuljedannelsen er §§18 og 20 i Jordkøbsloven. Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri og den, ministeren bemyndiger dertil, kan, jf. §18 i den nugældende lov[14] ved aftale med ejeren erhverve fast ejendom

1. for som led i strukturudviklingen at fremskaffe jord til oprettelse eller supplering af jordbrug eller at tilvejebringe en bedre jordfordeling mellem jordbrug,
2. hvis det i særlige tilfælde skønnes hensigtsmæssigt af hensyn til bevarelse af landskabet eller det landbrugsmæssige miljø,
3. til brug for jordomlægninger for at afbøde de jordbrugsmæssige gener ved ikke-jordbrugsmæssige aktiviteter i landbrugsområder,
4. for at fremskaffe jord til oprettelse af havekolonier samt erstatningjord til genetablering af nedlagte havekolonier, eller
5. for at sikre opretholdelse af eksisterende havekolonier.

I forbindelse med miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning består mulighederne efter lovens tekst således i at fremskaffe jord til fremme af en bedre jordfordeling mellem jordbrug, at fremskaffe jord hvis det i særlige tilfælde skønnes hensigtsmæssigt af hensyn til bevarelse af landskabet eller det landbrugsmæssige miljø eller at fremskaffe jord til brug for jordomlægninger for at afbøde de jordbrugsmæssige gener ved gennemførelse af ikke-jordbrugsmæssige aktiviteter. Punkt 1 vedrører særligt de almindelige jordfordelinger og erhvervelse med henblik på opfyldelse af Jordkøbslovens primære formål – nemlig at forbedre landbrugsstrukturen. Særlig interessant er imidlertid betydningen af punkt 2 og 3.

Punkt 2 nævner muligheden for "i særlige tilfælde" at erhverve jord med henblik på bevaring af landskabet og det landbrugsmæssige miljø. Der er således tale om et sekundært formål. Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget til 1997-loven[15] ligger køb af rene naturarealer uden landbrugsmæssig værdi uden for nævnets formål, og det samme gælder opkøb af jord, der alene skal anvendes til skovrejsning og til ikke-jordbrugsmæssige formål, herunder naturgenopretning. Opkøb, der som udgangspunkt har et naturbeskyttelses- eller naturgenopretningsformål, må ske ved hjælp af Naturbeskyttelseslovens §38, stk. 4 (fredning) og §§55, 57 eller 60. Dette udelukker dog ikke, jf. Jørgensen et al. [1997; side 896] "at en mindre del af den erhvervede jord som led i

[13] Bkg. nr. 511 af 18.06.1997 om regionale jordkøbsnævn.

[14] Lovbkg. nr. 493 af 13.06.1997, ændret ved Lov nr. 477 af 07.06.2001

[15] folketingsåret 1996/97; lovforslag nr. L135; side 5

jordfordeling eller jordomlægning kan afhændes til anden myndighed til varetagelse af denne myndigheds opgaver, f.eks. naturgenopretning, byudvikling og veje".

Bestemmelsen i punkt 3 blev, som ovenfor antydet indført ved ændringsloven af 1997. Erhvervelsen skal ske med henblik på at kompensere landmænd for jord, der afstås til vejanlæg, byanlæg, skovrejsning og friluftsaktiviteter. Ifølge Jørgensen et al [1997; side 897] "er der også tænkt på den situation, at en myndighed har planer om at undergive landbrugsarealer visse rådighedsbegrænsninger, herunder arealer, som fortsat ønskes drevet af landmænd. Begrænsningerne kan være fysiske, f.eks. hævning af vandstanden i en ådal, eller juridiske, f.eks. vilkår om vejadgang eller ekstensivering af landbrugsdrift."

Med hjemmel i JKL §18 har ministeren, jf. §5 i Bekendtgørelse om regionale jordkøbsnævn, bemyndiget *jordkøbsnævnene* til at erhverve fast ejendom til de i §18, stk.1, nr.1-3 nævnte formål. Køb af jord til skovrejsning og til ikke-jordbrugsmæssige formål er ikke en opgave for regionale jordkøbsnævn jf. bekendtgørelsens §5, stk.3. De regionale jordkøbsnævn kan derimod medvirke til opkøb af potentiel puljejord udenfor et kerneområde, altså i projekt- og interesseområdet, jf. figur 4.3. Puljejorden kan derefter via en jordfordeling tildeles landmændene som kompensation for det jord, der helt må udgå af landbrugsmæssig drift eller ekstensiveres.

Nævnenes køb af jord sker i fri konkurrence med andre potentielle erhververer. Landbrugslovens regler om fortrinsstilling er ikke gældende, såfremt jorden erhverves af et jordkøbsnævn, men træder i kraft i forbindelse med salg, eksempelvis gennem en jordfordeling. Det betyder, at sælger ikke behøver at afvente jordbrugskommissionens tilladelse ved salg til et jordkøbsnævn. De regionale jordkøbsnævn nedsættes af amtsrådene, jf. Jordkøbslovens §30a, stk.2 og det enkelte amtsråd er frit stillet med hensyn til om det ønsker at nedsætte et jordkøbsnævn. Sammensætningen i et regionalt jordkøbsnævn udgøres af ét af amtsrådet udpeget medlem, ét medlem repræsenterende de danske landboforeninger i amtskommunen samt ét medlem repræsenterende dansk familielandbrug. Endvidere deltager ét medlem fra eventuelt deltagende kommuner og derudover udpeger amtsrådet ét medlem efter indstilling fra miljø-, natur- og friluftsorganisationerne i amtskommunen, jf. bekendtgørelsens §§2-3. Det er det enkelte amtsråd, der finansierer nævnets virksomhed, hvilket vil sige, at amtskommunen selv skal erlægge udgifterne til indkøb af den pågældende jord, og som en naturlig følge heraf er det selve amtskommunen, der bliver ejer af de erhvervede arealer, selvom administrationen ligger hos jordkøbsnævnet. Den enkelte amtskommune har ansvaret for den tilhørende sekretariatsvirksomhed. Bekendtgørelsen om de regionale jordkøbsnævn nævner i §12 muligheden for at anvende Jordfordelingskontoret i Tønder, der allerede har opbygget en vis kompetence på området til at udføre sekretariatsopgaverne.

Med hjemmel i JKL §§18 og 20 har ministeren med §1 i Bekendtgørelse om administration af Jordkøbslovens bestemmelser om statens forkøbsret m.m.[16] bemyndiget *Direktoratet for FødevareErhverv* til at opkøbe jord ved anvendelse af Jordkøbslovens regler om forkøbsret (§20) eller efter en frivillig aftale om handel (§18) efter samme lov. Direktoratet for FødevareErhverv kan således frit erhverve jord til alle de formål, der er nævnt i JKL §18. Til fremskaffelse af jord til de i §18, nr.1 og 2, omhandlede formål kan Direktoratet for FødevareErhverv desuden anvende forkøbsret til såvel hele landbrugsejendomme, dele af landbrugsejendomme eller udyrkede arealer, der ikke udgør en del af en landbrugsejendom, jf. JKL §20. Det betyder, at Direktoratet for FødevareErhverv kan erhverve jord ved anvendelse af forkøbsret i interesseområdet. En lille del af dette jord må, jf. JKL §18, stk. 2 ligge inden for kerne- eller projektområdet og efterfølgende afhændes til f.eks. naturgenopretning.

Direktoratet for FødevareErhverv´s muligheder for opkøb af puljejord er dermed noget større end jordkøbsnævnenes, hvis muligheder begrænser sig til opkøb på baggrund af frivillige aftaler og alene udenfor selve "kerneområdet". Se fig. 4.3.

Både Direktoratet for FødevareErhverv's og jordkøbsnævnenes erhvervelser af hele eller dele af landbrugsejendomme kan ske "uden tilladelse efter Landbrugslovens §§4, 7, stk.1, 13 og 14, selv om dette ikke fremgår af en udtrykkelig bestemmelse i Landbrugsloven eller Jordkøbsloven." [Jørgensen et al.; 1997; side 894]

Naturbeskyttelsesloven (§§55, 57 og 60)

Til gennemførelse af Naturforvaltning efter Naturbeskyttelseslovens kapitel 8 fastsættes hvert år en beløbsramme på Finansloven ("40-30-20-10"-midlerne), der i overensstemmelse med Naturforvaltningslovens formålbestemmelse kan anvendes til naturprojekter, skovrejsningsprojekter, friluftsprojekter og kulturmiljøprojekter. Beløbsrammen kan blandt andet anvendes til offentlig erhvervelse af fast ejendom, lån til offentlig erhvervelse, samt lån og tilskud til offentlige myndigheder og institutioner samt private til bevaring, pleje og genopretning. Mulighederne for erhvervelse af jord følger af lovens §§55, 57 og 60.

Erhvervelse af en hel landbrugsejendom kan ske uden særlig tilladelse efter Landbrugsloven, jf. LBL §21. Erhvervelse af en del af en landbrugsejendom kræver derimod tilladelse efter Landbrugslovens §4.

NBL §55 (fri handel)

Jævnfør NBL §55 kan miljøministeren erhverve fast ejendom og yde lån til (amts)kommuner til erhvervelse af fast ejendom. Der er således tale om en mulighed

[16] Bkg. nr. 727 af 17.09.1997 om administration af jordkøbslovens bestemmelser om statens forkøbsret m.m.

for Skov- og Naturstyrelsen eller (amts)kommunerne til at købe ejendom i fri handel når formålet ligger indenfor naturforvaltningens rammer og jorden dermed er beliggende i kerne- eller projektområdet (Se figur 4.3)

Der er intet i vejen for, at jorden erhverves med henblik på en fysisk eller juridisk ændring af ejendommen når blot formålet ligger indenfor naturforvaltningens rammer, hvorpå jorden sælges i forbindelse med en jordfordeling og dermed kommer til at indgå som puljejord.

NBL §57 (forkøbsret)

Efter teksten i NBL §57 kan "miljøministeren bestemme, at ejendomme i landzone eller sommerhusområder, der er særlig egnede til opfyldelse af lovens formål, pålægges forkøbsret for staten." Herefter er det altså muligt for staten, repræsenteret ved Skov- og Naturstyrelsen at erhverve jord i kerne- eller projektområdet (Se figur 4.3) gennem anvendelse af forkøbsret når det ligger indenfor naturforvaltningens rammer. Anker [1996; side 280] skriver imidlertid, at både denne hjemmel samt hjemlen i NBL §60 kun "kan komme på tale, hvor enkelte lodsejere hindrer gennemførelsen af et større naturgenopretningsprojekt, der involverer mange lodsejere." Dermed kan hverken Skov- og Naturstyrelsen eller (amts)kommunerne som udgangspunkt anvende denne mulighed før jordfordeling har været forsøgt gennemført ad frivillighedens vej.

Af Bekendtgørelse om amtsrådenes beføjelser ved genopretning af vådområder[17] fremgår det imidlertid, at amtsrådene, herunder jordkøbsnævnene, hvis et sådant er oprettet, med henblik på genopretning af vådområder kan træffe beslutning om pålæg af forkøbsret, jf. §1, stk.1, nr.5. Her stilles intet krav om forudgående forsøg ad frivillighedens vej eller om at det kun kan gælde enkelte lodsejere ud af mange.

Jorden kan således erhverves efter de beskrevne regler med henblik på en fysisk eller juridisk ændring af ejendommen. Herefter kan myndigheden sælge jorden som puljejord.

NBL §60 (ekspropriation)

Naturbeskyttelseslovens §60 indeholder en hjemmel for Miljøministeren til, at ekspropriere ejendom i landzone eller sommerhusområder, når det er af væsentlig betydning at råde over ejendommen for at gennemføre foranstaltninger på grundlag af en planlægning til fremme af lovens formål, herunder til genopretning af vådområder, som skal medvirke til at forbedre vandmiljøet. Ekspropriation kan, jf. stk.2 ikke anvendes til at fremme statslig skovtilplantning.

Denne ekspropriationsmulighed gælder som udgangspunkt alene for Skov- og Naturstyrelsen og alene indenfor et kerne- eller projektområde (Se figur 4.3).

---

[17] Bkg. nr. 967 af 16.12.1998

Det er desuden en forudsætning for ekspropriationen, at der er tale om en situation, hvor én eller få lodejere forhindrer et projekt, som der ellers er stor lodsejertilslutning til. Anker [2001; side 277] skriver således i Miljørettens bd. 2, at ekspropriationsbestemmelsen muligvis vil komme i anvendelse, "hvis en enkelt eller nogle få lodsejere modsætter sig et projekt" og Skov- og Naturstyrelsen [2000; side 11] skriver tilsvarende i Kogebog for genopretning af vådområder, del I, at "ekspropriation kan anvendes, hvis én eller få lodejere forhindrer et projekt, som der ellers er stor lodsejertilslutning til".

Skov- og Naturstyrelsen (- når målet ligger indenfor naturforvaltningsrammerne - dog untaget skovrejsning) og amtskommunerne (- alene ved VMPII-projekter) gives således en mulighed for at ekspropriere jord fra nogle få lodsejere når disse "forhindrer et projekt, som der ellers er stor lodsejertilslutning til".

Ligesom tilfældet var ved beskrivelsen af NBL §§55 og 57 kan jorden erhverves efter de beskrevne regler med henblik på at gennemføre en fysisk eller juridisk ændring af ejendommen. Herefter kan myndigheden sælge jorden som puljejord.

Vandforsyningslovens §13d

Den mulighed for fremskaffelse af puljejord, der følger af Vandforsyningslovens §13d har alene interesse i forbindelse med gennemførelse af en indsatsplan til sikring af drikkevandet.

I 1998 blev det ved ændring af Lov om vandforsyning[18] vedtaget at, amtskommuner skal gennemføre en vandressourceplanlægning bl.a. omfattende en udpegning af områder med særlige drikkevandsinteresser, en afgrænsning af områder, hvor en særlig indsats til beskyttelse af vandressourcerne er nødvendig til sikring af drikkevandsinteresserne (indsatsområder) og en prioritering af disse indsatsområder. For hvert af de indsatsområder, der skal fastlægges i regionplanen, skal amtsrådet vedtage en indsatsplan.

En sådan indsatsplan er amtsrådet, jf. Vandforsyningslovens §13c forpligtet til "aktivt" at søge virkeliggjort. Det samme gælder for kommunalbestyrelsen i det omfang de har udarbejdet en indsatsplan. Vandforsyningsloven indeholder ingen direkte tvangsmidler til gennemførelse af en indsatsplan. Af §13d fremgår det imidlertid, at (amts)kommunen kan indgå aftale om salg af hele eller dele af ejendomme til (amts)kommunen. Sidstnævnte mulighed giver (amts)kommunen mulighed for, at opkøbe jord i fri handel i kerne- eller projektområdet, derpå at gennemføre fysiske eller juridiske ændringer af ejendommen, hvorpå jorden sælges som puljejord.

Sådanne aftaler efter Vandforsyningslovens §13d vil ligeledes kunne indgås ved anvendelse af kommunalfuldmagten, hvorfor bestemmelsen ikke har nogen særlig betydning.

[18] Lovbkg. nr. 337 af 04.07.1985 af Lov om vandforsyning m.v. (Vandforsyningsloven)

Erhvervelse af en hel landbrugsejendom kan ske uden særlig tilladelse efter Landbrugsloven, jf. LBL §21. En (amts)kommunal erhvervelse af en del af en landbrugsejendom kræver derimod tilladelse efter Landbrugslovens §4.

Kommunalfuldmagten

Kommunalfuldmagten, der hviler på dels det kommunale selvstyre og dels den kommunale skatteudskrivningsret, indebærer at (amts)kommuner, såfremt krav om lovhjemmel ikke følger af legalitetsprincippet[19], har ret til at stille ydelser til rådighed for borgerne med de begrænsninger, der følger af de almindelige retsgrundsætninger[20]. [Madsen et al.; 2002; side 80]."Kommunalfuldmagten omfatter som begreb det forhold, at kommunen uden egentlig lovhjemmel har adgang til at foretage visse dispositioner af økonomisk karakter" [Garde & Revsbech; 2002; side 11 ff.].

(Amts)kommuner har således ret til at anvende skatteborgernes penge til dispositioner, der er (amts)kommunale og tjener almene formål. Det forudsættes herved at dispositionen ikke favoriserer bestemte borgere eller virksomheder, ikke påvirker konkurrencen i kommunen i den private sektor, ikke griber ind i statens eller andre (amts)kommuners kompetence – eller er udelukket ved lov. "Kommunalfuldmagtens mest markante grænser er, som det er udtrykt, for enhver pris at undgå favoritisme og forskelsbehandling – i det hele taget vilkårlighed" [Madsen et al.; 2002; side 80 ff.].

Kommunalfuldmagtens indhold er ikke fastsat ved lov og afgrænsningen af, hvilke opgaver en (amts)kommune kan tage op, hviler i det væsentlige på tradition og på selve formålet – herunder må det antages at hensynet til miljøet vil være af så væsentlig almen interesse, at (amts)kommunerne kan benytte skatteborgerne penge til at købe jord mod kompensation. Baggrunden er, at (amts)kommunerne i forvejen administrerer store dele af miljølovgivningen. Madsen et al. [2002; side 81] skriver: "Det forhold at de i deres kommunalfuldmagtsdispositioner forfølger miljøhensyn som de i øvrigt varetager igennem forskellig lovgivning, bestyrker kun lovligheden. Rent praktisk spiller lovgivningen således en ikke uvæsentlig rolle med hensyn til at afgrænse kredsen af lovlige opgaver og formål (amts)kommunerne kan varetage."

Aalborg Kommune erhvervede sidst i 1990érne[21] på baggrund af frivillighed ejendomme for at sikre beskyttelsen af drikkevandet og rejse skov. Sagen blev rejst for Tilsyns-

---

[19] Legalitetsprincippet: "I forvaltningsretten betegnelsen for lovmæssig forvaltning, hvorefter forvaltningens handlinger, især dens retligt bindende beslutninger, skal have hjemmel i lov." [Eyben & Eyben; 1999].

[20] Almindelige retsgrundsætninger: "Betegnelse for retsregler, der med eller uden støtte i lovgivningen efterhånden udvikles i retspraksis, og som generelt udformer retsreglerne på et vist område, men uden at der dermed er taget stilling til den mere detaillerede udformning af reglerne, hvilket sker gennem praksis eller lovgivning." [Eyben & Eyben; 1999].

[21] I forbindelse med Drastrupprojektet, som er beskrevet i afsnit 5.13

rådet for Nordjyllands Amt, men her anfægtedes dispositionen ikke. "Tilsynsrådet udtalte generelt, at kommunerne traditionelt har kunnet erhverve og eje skove til rekreative formål, lige som de begrundet i almene interesser med hjemmel i kommunalfuldmagten kan bidrage til foranstaltninger, der har betydning for den almene sundhed eller på anden måde er til gavn for almenhedens miljø." [Madsen et al.; 2002; side 82].

Hvorvidt kommunalfuldmagten vil kunne anvendes til varetagelse af kulturmiljøhensyn har så vidt vides endnu ikke været afprøvet. Men eftersom forpligtigelsen til at sikre kulturmiljøværdier i 1995-96 blev beskrevet som miljøpolitikkens tredje dimension ved siden af forureningsbekæmpelsen og naturbeskyttelsen og amtskommunerne herefter har fået som opgave at tage vare på kulturmiljøet må dette formål kunne hjemle anvendelse af kommunalfuldmagten.

Kommunalfuldmagten hjemler ikke en erhvervelse med henblik på at skabe en bedre arrondering eller struktur i landbrugserhvervet, idet dette bl.a. vil kunne opfattes som konkurrenceforvridende og som udgangspunkt ikke er et alment formål, men med udgangspunkt i miljø- og kulturmiljøhensyn vil jorden kunne erhverves med henblik på tinglysning af retstilstandsændringer, hvorefter jorden vil kunne sælges som puljejord i en jordfordeling.

Erhvervelse af en hel landbrugsejendom kan ske uden særlig tilladelse efter Landbrugsloven, jf. LBL §21. Erhvervelse af en del af en landbrugsejendom kræver derimod tilladelse efter Landbrugslovens §4.

Ekspropriationsprocesloven (EPL) og Vejloven (VL)

Den hjemmel for fremskaffelse af puljejord, der følger af Ekspropriationsprocesloven[22] (EPL) og Vejloven[23] (VL) har alene interesse i forbindelse med gennemførelse af strækningsanlæg.

I forbindelse med strækningsanlæg er der tale om, at staten eller en (amts)kommune ønsker at anlægge en vej eller en jernbane. Disse anlæg kan have særdeles store konsekvenser for landbrugets arrondering og struktur i det berørte område. Det vil derfor ofte være nødvendigt at anvende jordfordeling for at afbøde nogle af disse konsekvenser for landbruget. Forløbet adskiller sig imidlertid meget fra de øvrige, idet jordfordelingen ikke gennemføres efter reglerne i Jordfordelingsloven, men følger rammerne i Ekspropriationsprocesloven.

Forud for jordfordelingen fastlægger vejmyndigheden strækningsanlæggets nøjagtige trace. Der foreligger en meget klar ekspropriationshjemmel i Vejlovgivningen eller Ekspropriationsprocesloven afhængig af om der er tale om statslige eller (amts)kommunale

[22] Lovbkg. nr. 672 af 19.08.1999 af lov om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom

[23] Lovbkg. nr 671 af 19.08.1999 af lov om offentlige veje

veje. Lodsejerne er forud for jordfordelingen tvunget til at deltage med de arealer, der direkte berøres af anlægget samt afskårne arealer og i visse tilfælde hele ejendommen, jf. Ekspropriationsprocesloven §15, stk.5 og §16, stk.2.

Omlægninger herudover er frivillige og aftales med jordfordelingsplanlæggeren i forbindelse med lodsejerforhandlingerne, men gennemføres i sidste ende ved ekspropriation. Ekspropriationskendelsen omfatter således alle de jordomlægninger, der er indeholdt i jordfordelingsplanen.

Ekspropriationskommissionen består af fem medlemmer, hvor formanden (kommissarius) er jurist, to medlemmer er valgt af Trafikministeriet og to medlemmer er valgt af amtsrådet. Spørgsmålet om erstatningens størrelse kan indbringes for en ny kommission, kaldet taksationskommissionen. Taksationskommissionen afsiger derpå en ny kendelse og denne kan påklages til domstolene. Selve ekspropriationsafgørelsen eller resultatet af jordfordelingen kan ikke ankes.

Denne hjemmel er særdeles effektiv og adskiller sig helt fra mulighederne for at skaffe puljejord af miljø eller kulturmiljømæssige hensyn.

Forhandling

Jordpuljer skabt gennem frivillige aftaler i forbindelse med lodsejerforhandlingerne er relevante i forhold til samtlige formål. Jordpuljerne kan stamme fra ejendomme, der nedlægges eller fra nedtrappende ejendomme.

Det kan være vanskeligt for jordfordelingsplanlæggeren at opnå et overblik over denne mængde puljejord før forhandlingerne er godt i gang og lodsejerne har fået tid til at gennemtænke deres situation. Det er f.eks. en tidskrævende proces, at erkende, at ingen af børnene ønsker at overtage "livsværket" eller at kræfterne ikke rækker til at drive 70 ha længere og at det derfor vil være en god ide at sælge. Disse jordpuljer kan imidlertid være helt afgørende for, at der kommer skred i forhandlingerne og at andre lodsejere vælger at deltage grundet udsigten til "en bid af kagen".

JFL §2, stk.6

Jordfordelingsloven indeholder en tvangsbestemmelse i medfør af §2, stk.6, hvorefter den udvidede jordbrugskommission[24] bemyndiges til, ved foreløbig kendelse, at gennemføre jordfordelingen for de af planen omfattede arealer, såfremt mindst halvdelen af de omfattede lodsejere tiltræder planen, og at de samtidig repræsenterer mindst 2/3 af de i planen omfattede arealer.

[24] Se beskrivelse af den udvidede jordbrugskommission under afsnittet om jordfordelingsprocessen i dette kapitel.

Hver enkelt lodsejer, som tvinges i medfør af JFL §2, stk.6 skal tildeles et vederlagsareal, der i økonomisk udnyttelsesværdi svarer til det efter planen afgivne areal, og som er af lige så god beliggenhed og med tilfredsstillende adgangsforhold, jf. JFL §3. Såfremt det af hensyn til loddernes naturlige afgrænsning er nødvendigt for planens tekniske gennemførelse, er en lodsejer dog pligtig til, hvor værdien af det afgivne areal overstiger værdien af det tildelte areal, at modtage udligning af værdiforskellen i penge inden for et beløb af 5.000 kr. og ikke udover 5 pct. af værdien af det afgivne areal, jf. JFL §3, stk.2. Ingen lodsejer kan forpligtes til at indgå i planen med mere end 25 pct. af sin ejendom, beregnet efter dennes grundværdi. Dog kan særskilt beliggende, ubebyggede og ubeplantede lodder, hvis grundværdi ikke overstiger et beløb, der fastsættes af landbrugs- og fiskeriministeren, og som hverken danner grundlag for ejerens erhvervsvirksomhed eller er af tilsvarende afgørende økonomisk betydning for denne, ved kendelse inddrages helt under jordfordelingen, jf. JFL §3, stk.3.

Jordfordelingsloven angiver således adskillige betingelser, der skal være opfyldt for at tvang kan anvendes, hvorfor det i praksis er meget vanskeligt. Bestemmelsen har kun været i anvendelse ganske få gange og kun i tilfælde, hvor der var tale om meget små og ubetydelige lodder uden egentlig landbrugsmæssig værdi, og hvor en inddragelse af disse lodder kunne bidrage med væsentlige arronderingsforbedringer. Bestemmelsen har senest været anvendt i en jordfordelingssag i Sønderjylland i midten af 1970'erne, hvorfor aktualiteten kan diskuteres.

Kendskab

Kendskabet skal her forstås som både den "lokale planlægningskapacitet", et "velfungerende lodsejerudvalg" og "lodsejernes kendskab til fordelene" ved at deltage.

Den *lokale planlægningskapacitet* har traditionelt set været bedst i Sønderjylland, hvor Tønderkontoret har været placeret med tilknyttet jordfordelingsplanmæssig ekspertise. I resten af landet har det været af afgørende betydning, hvorvidt der i det pågældende område har været et praktiserende landinspektørfirma med ledig planlægningskapacitet eller om der eventuelt kunne udstationeres en planlægger fra Direktoratet for FødevareErhverv til at gennemføre arbejdet.

Denne skævdeling blev der i 2001 rettet lidt op på med åbningen af et jordfordelingskontor i Foulum ved Viborg, men for store dele af landet gælder stadig, at den stedlige planlægningskapacitet er afhængig af udstationeringer eller praktiserende landinspektørfirmaer. I et interview med chefen for Jordfordelingskontoret fremgår det, at "denne bemanding afspejler, at det har været i Sønderjylland og Nordjylland at behovet for jordfordelinger gennem tiden har været størst pga. den specielle udvikling i Sønderjylland og privatejet i Nordjylland – et privateje som har rødder helt tilbage i Grevens Fejde." Det fremgår ligeledes, at der ikke er planer om at oprette andre regionale kontorer, men at der mangler jordfordelingsplanlæggere og at man p.t. (forår 2000) er i gang med ansættelse af fire nye.

Om det praktiserende landinspektørfirma kan klare opgaven beror på om de har medarbejdere med en landbrugskyndig fagprofil og med særlige personlige og menneskelige ressourcer, som sætter dem i stand til at kunne forstå og lede de intensive lodsejerforhandlinger. Særligt vigtigt er det her, at de har vilje til at kommunikere med landmænd og at de er meget fleksible med f.eks. arbejdstider.

Fra år 2003 planlægger Fødevareministeren at privatisere al jordfordelingsplanlægning, jf. Boel [2002]. Den lokale planlægningskapacitet kommer herefter fuldt ud til at bero på de praktiserende landinspektørfirmaer og deres kendskab til planlægningsopgaven.

"Et *velfungerende lodsejerudvalg* kan ligeledes virke stærkt fremmende på den lokale jordmobilitet." [Sørensen; 1987; side 197]

Lodsejerudvalget kan være mere eller mindre harmonisk og effektivt sammensat, både ud fra personspørgsmål og ud fra repræsentation af de forskellige bedriftstyper i området. Lodsejerudvalget er lokale lodsejere, som har en vigtig funktion mht. at skulle formidle jordfordelingsperspektivet overfor områdets øvrige lodsejere på en tillidsskabende måde. En måde som gør, at de potentielle deltagere tør gå ind i forhandlingerne og ikke af frygt for konsekvenserne holder sig udenfor.

Det er desuden vigtigt at lodsejerudvalget hjælper jordfordelingsplanlæggeren til en fornemmelse af lokalområdets særlige problemer og medvirker til at vælge løsningsforslag.

Lodsejernes kendskab til fordelene har naturligvis betydning for lodsejerens vilje til at deltage og for lodsejerens evne til at turde tage beslutningen om deltagelse eller ej i det hele taget. Evnen hertil beror på om lodsejeren har overblik over bedriften og kan gennemskue konsekvensen af forskellige alternativer.

2.2 Værktøjet – jordfordeling

Jordfordelingstraditionen som den kendes i Danmark i dag, anvendt som værktøj ved større planlagte jordomlægninger, kan føres tilbage til 1920'erne i Sønderjylland, hvor der efter genforeningen viste sig et særligt stort behov for strukturforbedringer af landbruget og dermed for jordfordeling[25].

[25] Hertugdømmerne Slesvig og Holsten var under dansk styre frem til 1864, hvor Danmark tabte begge til prøjserne. En udskiftning var forinden tabet blevet søgt gennemført i hertugdømmerne, men med et andet regelgrundlag end det, der kendes fra udskiftningen af resten af Danmark i slutningen af 1700-tallet. Udskiftningen mislykkedes i store træk, bl.a. pga. at der ikke var foreskrevet nogen tvungen udflytning af gårdene i landsbyerne. Under prøjsisk styre fik hertugdømmerne mulighed for at få gennemført en ny udskiftning, men dette blev aldrig gennemført for den del af Slesvig, der ved genforeningen kom tilbage til Danmark [Pedersen; 1976; side 105 ff.].

Jordfordeling er en række samtidige ombytninger af jordlodder mellem landbrugsejendomme indenfor et geografisk afgrænset område og betragtes traditionelt som et værktøj til at skabe en god arrondering og struktur i dansk landbrug, jf. Jordfordelingslovens[26] §1.

Jordfordelingslovens §1 – 1.del: *Ved jordfordeling skal det tilstræbes, at arealer i det åbne land fremover er beliggende så hensigtsmæssigt som muligt i forhold til deres anvendelse. Det skal således tilstræbes, at ejendommenes arrondering og struktur forbedres ved jordfordelingen med henblik på at opnå en bedre erhvervsmæssig udnyttelse af ejendommene.*

En *god arrondering* betyder, at den enkelte landbrugsejendoms "jorder er beliggende nær bygningerne og opdelt i så få lodder som muligt". Endvidere er lodderne udformet på en sådan måde, at de er velegnede til behandling med landbrugsmaskiner, samtidig med at deres beliggenhed minimerer transport af redskaber på offentlige veje [Jørgensen et al.; 1997; side 142]; sagt på en anden måde skal det tilstræbes, at den enkelte landbrugsejendom skal have så gode driftsmæssige betingelser som muligt.

En *god ejendomsstruktur* omfatter almindeligvis en optimering af "en række forhold vedrørende ejendomsstørrelse, størrelsesfordelingen af ejendomme, arrondering, produktions- og ejerforhold (selveje ctr. forpagtning, enkeltmandseje ctr. selskabseje). I Jordfordelingsloven er begrebet struktur kædet sammen med en forbedret erhvervsmæssig udnyttelse af ejendommen. En forbedret struktur betyder derfor, at der sker en tilpasning af jordtilliggendets størrelse til den aktuelle produktion. Som oftest vil der være tale om en arealmæssig nettoforøgelse af produktionsejendommene med henblik på en tilpasning til bygninger, maskininvesteringer og miljøkrav m.v.". [Jørgensen et al.; 1997]

Forbedring af landbrugsejendommes arrondering og struktur er således et af de centrale krav, der skal være opfyldt, hvis en sag om jordfordeling skal kunne godkendes af jordbrugskommissionen, jf. Jordfordelingslovens §1-1.del.

Dette krav kan derfor være en hindring for gennemførelse af jordfordelinger når ønsket er at varetage flersidige hensyn, hvilket Jordfordelingslovens §1 – 2.del ellers åbner mulighed for.

Jordfordelingslovens §1 – 2.del: *Jordfordeling kan endvidere anvendes i forbindelse med køb eller salg af arealer til naturgenopretningsprojekter, naturpleje, skovtilplantning, rekreative områder og større anlægsprojekter m.v. samt til at fremskaffe erstatningsjord af hensyn til gennemførelse af sådanne projekter.*

Danmark har siden udskiftningstiden haft strukturregler til bevarelse af en god ejendomsstruktur i de agrare områder. Disse regler gjaldt naturligvis også de to hertugdømmer Slesvig og Holsten frem til 1864, men udstykningsreglerne kunne ikke håndhæves pga. manglende matrikel. I perioden 1864-1920 gjaldt de prøjsiske regler, der ikke begrænsede udstykningsaktiviteten, hvorfor ejendommene ofte i forbindelse med familiehandler blev splittet op i mindre enheder mellem arvingerne [Pedersen; 1976; side 105 ff.]. Se også Jensen [1987].

[26] Lovbkg. nr. 318 af 25.04.1996 af lov om jordfordeling mellem landejendomme

Lov om jordfordeling

I 1919 vedtog Rigsdagen de såkaldte "oktoberlove", som beskrevet i kapitel 1. Få år senere i 1924 vedtog Rigsdagen den første danske Jordfordelingslov, Lov om foranstaltninger til fremme af en hensigtsmæssig jordfordeling mellem landejendomme i de Sønderjyske landsdele[27]. Loven gjaldt, som navnet antyder, ikke hele Danmark, men alene de Sønderjyske landsdele. I medfør at loven kunne der udbetales støtte til frivillige jordomlægninger, dels som afgiftsfritagelse, dels som statslån til udflytning og opførelse af nye bygninger.

Senere, i 1931 blev der vedtaget en tilsvarende særlov[28] for dele af Ribe Amt, hvor opførelsen af diger havde skabt behov for en jordfordeling af tidligere oversvømmede arealer. Denne lov gav ikke helt samme muligheder for støtte som loven fra 1924, idet den alene indeholdt en mulighed for afgiftsfritagelse for skøder, pantsætnings- og pantefrigørelsesdokumenter forudsat, at en kommunalbestyrelse kunne godtgøre, at jordomlægningerne var til gavn for arronderingen. [Sørensen; 1987; side 17]

I 1934 blev særlovgivningen for det sønderjyske område skærpet[29] og kendelsesbegrebet[30], der er gældende i dag, blev indført. En jordfordelingskommission, nedsat af landbrugsministeren kunne herefter afsige en kendelse under forudsætning af, at jordfordelingsplanen opfyldte kravene for at blive godkendt, hvilket bl.a. afhang af lodsejertilslutningen. De lodsejere, der ikke gav tilslutning til planen kunne tilpligtes at deltage med op til 10% af deres ejendom under forudsætning af, at der blev udlagt erstatningsarealer med tilsvarende værdi og adgangsforhold. Ligeledes blev der ved lovrevisionen i 1934 indført mulighed for, at lodsejere, der flyttede ejendommens bygninger i forbindelse med en jordfordeling, kunne opnå udflytningslån [Sørensen; 1987; side 17].

Særlovgivningen for det Sønderjyske område blev i 1941 gjort landsdækkende gennem vedtagelse af et tillæg[31] til loven. Dette tillæg gjorde det muligt at nedsætte en jordfordelingskommission for hver amtsrådskreds efter behov. Desuden blev der i loven givet mulighed for at anvende jordfordeling ved f.eks. landindvinding, hvilket havde sam-

---

[27] Lov nr. 86 af 29.03.1924 om foranstaltninger til fremme af en hensigtsmæssig jordfordeling mellem landejendomme i de Sønderjyske landsdele.

[28] Lov nr. 82 af 31.03.1931 om Begunstigelser ved ejendomsoverdragelser, der virker til fremme af en hensigtsmæssig jordfordeling i Ribe Amt.

[29] Lov nr. 197 af 26.06.1934 om foranstaltninger til fremme af en hensigtsmæssig jordfordeling mellem landejendomme i de Sønderjyske landsdele

[30] Ved en "kendelse" underskrives og gennemføres alle handler på én gang. Tidligere skulle alle arealer først tilskødes staten én ad gangen, derpå sammenlægges, herefter udstykkes og tilskødes nye købere. Ved indførelse af kendelsesprincippet kunne alt dette gennemføres ved ét dokument i én arbejdsgang.

[31] Lov nr. 8 af 30.06.1941 om tillæg til lov om foranstaltninger til fremme af en hensigtsmæssige jordfordeling mellem landejendomme i de sønderjyske landsdele.

menhæng med en række beskæftigelsesprojekter, gennemført i samme periode. Lovtillægget gjorde Jordfordelingsloven landsdækkende, men lovgrundlaget var ikke det samme i hele landet. Det blev der rådet bod på i 1949, hvor Jordfordelingsloven atter blev ændret som led i et større landbrugspolitisk forlig. Der var stor tilfredshed med de tidligere gennemførte projekter, men der var forslag til ændringer fra flere sider. Blandt andet foreslog Den Danske Landinspektørforening visse tekniske forbedringer af berigtigelsesproceduren [Sørensen; 1987].

Loven fra 1949[32] blev således den første landsdækkende jordfordelingslov, og er reelt den lov, der ligger til grund for Jordfordelingsloven i dag. Loven medførte i øvrigt, at mindre jordfordelingssager kunne gennemføres uden kommissionens medvirken. Derudover kunne lodsejere nu tilpligtes at deltage med 15% af deres ejendom – forudsat erstatningsarealer, og der blev mulighed for at inddrage ubebyggede og ubeplantede lodder på op til tre ha. Endvidere skulle kommissionerne fremover suppleres med et realkyndigt og matrikelkyndigt medlem, og muligheden for optagelse af lån til udflytnings- og jordkøbsformål blev forbedret.

Den nugældende jordfordelingslov er Lov om Jordfordeling mellem landbrugsejendomme fra 1955[33], der er en revideret udgave af loven fra 1949. Eksempelvis blev ovenstående tvangsgrænse på 15% hævet til 25% samtidig med, at det blev indført krav om afholdelse af indledende lodsejermøde til nedsættelse af et lodsejerudvalg, der skulle bistå jordfordelingsplanlæggeren. Desuden blev det indføjet, at der skulle gennemføres en vurderingsforretning i forbindelse med en jordfordeling, hvor jordernes ombytningsværdi skulle fastlægges. Siden 1955 er loven løbende blevet revideret og disse revisioner har primært indeholdt mindre tekniske ændringer frem til 1990. Således blev bestemmelserne om vurdering af landbrugsjorden i samtlige jordfordelingssager ændret i 1975[34], således at vurderingen fremover kunne udelades, hvis forholdene talte for det, og i 1982[35] blev de oprindelige 5 jordfordelingskommissioner erstattet af 12 jordbrugskommissioner, en i hver amtskommune.

Loven bærer i øvrigt præg af, "at der ved de efterfølgende lovrevisioner kun er foretaget de mest nødvendige ændringer, og at der ikke siden 1955 er foretaget en gennemgribende revision."[Jørgensen et al.; 1997; side 803]

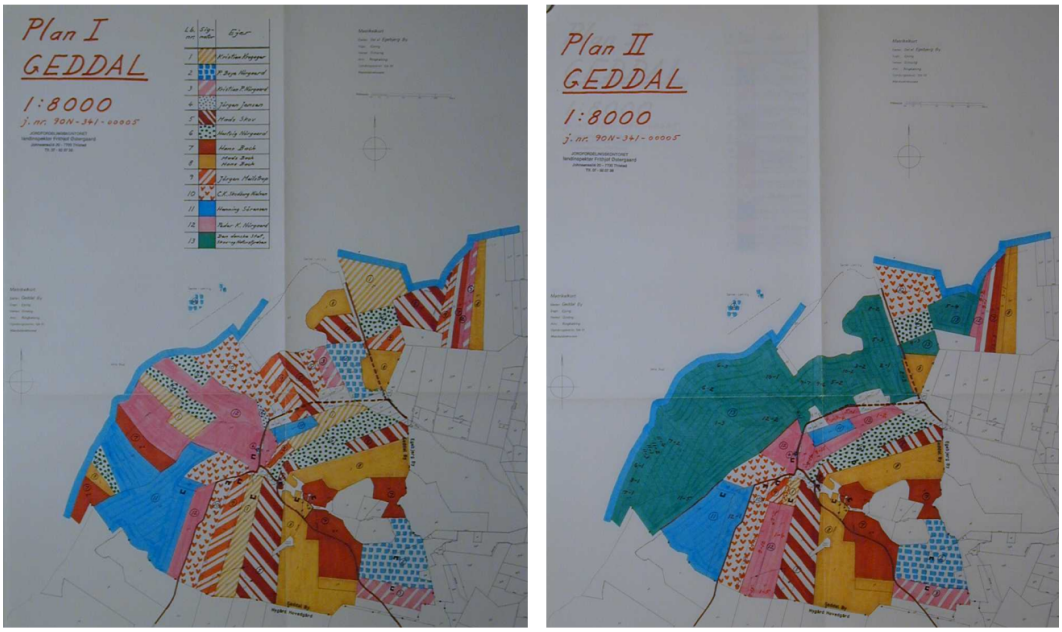
---

[32] Lov nr. 370 af 25.04.1949 om jordfordeling mellem landejendomme

[33] Lov nr. 129 af 28.041955 om jordfordeling mellem landbrugsejendomme

[34] Lov nr. 209 af 28.05.1975 om ændring af lov om jordfordeling mellem landbrugsejendomme

[35] Lov nr. 700 af 21.12.1982 om ændring af lov om jordfordeling mellem landbrugsejendomme



Figur 2.2: Jordfordeling som virkemiddel til samling og omlægning af jorder i forbindelse med reetablering af Geddal Strandenge. Det grønne område frigøres for den intensive landbrugsdrift og lægges ud til vådområde/strandenge. Projektet var et af de første efter lovændringen i 1990.

Jordfordelingslovens formålsparagraf blev ændret i 1990[36]. Denne ændring, der kom efter indstilling fra Struktur- og Planudvalget, betød, at lovens formålsparagraf blev bredere, således at jordfordeling udover arronderingsmæssige forbedringer kunne anvendes som virkemiddel til samling og omlægning af jorder i forbindelse med naturgenopretningsprojekter, naturpleje, skovbeplantning, rekreative områder og større anlægsprojekter som veje mv. samt til at fremskaffe erstatningsjord af hensyn til gennemførelse af sådanne projekter, jf. §1 - 2. del.

1990 danner således et skel. Før 1990 havde Jordfordelingsloven en ensidig anvendelsesmulighed. Efter 1990 havde Jordfordelingsloven en flersidig anvendelsesmulighed. Det egentlige formål forblev imidlertid det samme, nemlig arronderings- og strukturforbedringer for landbrugserhvervet.

Samtidig med ændringen af formålsbestemmelserne blev der indført en brugerafgift på 5% af værdien af de jorder, der indgik i en almindelig jordfordeling for at sikre jordfordelingernes privat- og samfundsmæssige betydning, og bestemmelserne om tilskud til mindre jordfordelingssager blev ophævet.

I 1993[37] blev loven som følge af en aftale mellem regeringen og landbrugsorganisationerne igen ændret, og der blev åbnet mulighed for gennemførelse og berigtigelse af jordomlægninger mellem 5-10 ejendomme via én kendelse, hvilket primært var møntet

[36] Lov nr. 415 af 13.06.1990 om ændring af lov om jordfordeling mellem landejendomme

[37] Lov nr. 1107 af 22.12.1993 om ændring af lov om jordfordeling mellem landejendomme

på anvendelse i forbindelse med ophørsordningen. Samtidig blev der sat et loft for brugerafgiften på de 5%, således at den maksimalt kunne udgøre kr. 1.500 pr. ha svarende til en jordpris på kr. 30.000 pr. ha.

Den indtil videre sidste ændring af Jordfordelingsloven kom i 1996[38]. Her blev den førnævnte brugerafgift ophævet efter indstilling fra "Det Rådgivende Udvalg vedrørende Jordfordeling", idet udvalget fandt, at afgiften var en væsentlig årsag til, at antallet af jordfordelingssager var lavere end forventet.

Jordfordelingsprocessen

Efter lovændringen i 1993 findes grundlæggende to "typer" jordfordelinger. Bestemmende for hvilken sagstype der benyttes, er antallet af deltagende ejendomme i den pågældende jordfordeling. Ved 5-10 ejendomme benyttes en fremgangsmåde med hjemmel i Jordfordelingsloven §2a og ved 10-50 ejendomme benyttes en fremgangsmåde med hjemmel i Jordfordelingslovens §2. I det følgende benævnes førstnævnte type som en mindre jordfordeling og sidstnævnte type som en almindelig jordfordeling.

For begge typer jordfordelinger gælder, at de kan rekvireres af andre end lodsejere. Med det formål at samle og omlægge jorder til gennemførelse af f.eks. naturgenopretningsprojekter, naturpleje og skovbeplantning, jf. JFL §1, kan en hvilken som helt myndighed eller privatperson rekvirere en jordfordeling. I disse tilfælde betaler rekvirenten for jordfordelingen og i Direktoratet for FødevareErhverv betegnes disse sager som indtægtsdækket virksomhed. I det følgende ses bort fra denne type jordfordelinger og procesbeskrivelsen koncentrerer sig således om jordfordelinger med ensidige landbrugsmæssige formål.

Almindelig jordfordeling efter §2

En almindelig jordfordeling startes typisk efter anmodning fra lodsejere. Ejere af mindst 10 ejendomme skal normalt give skriftlig tilslutning til jordfordelingen i den ansøgning, der sendes til Direktoratet for FødevareErhverv. Ansøgningen bør, jf. Vejledning om almindelig jordfordeling[39] indeholde en begrundelse for at rejse jordfordelingen. Der bør bl.a. redegøres for landbrugsstrukturen i området, herunder om der er harmoniproblemer. Det bør endvidere oplyses, om der skønnes mulighed for at fremskaffe puljejord. Ligeledes bør der angives et skøn over fordelingen af sælgere, byttere og købere i området. Ansøgningen skal desuden vedlægges forslag til afgrænsning af planområder, som kan lægges til grund for annoncering af det indledende møde.

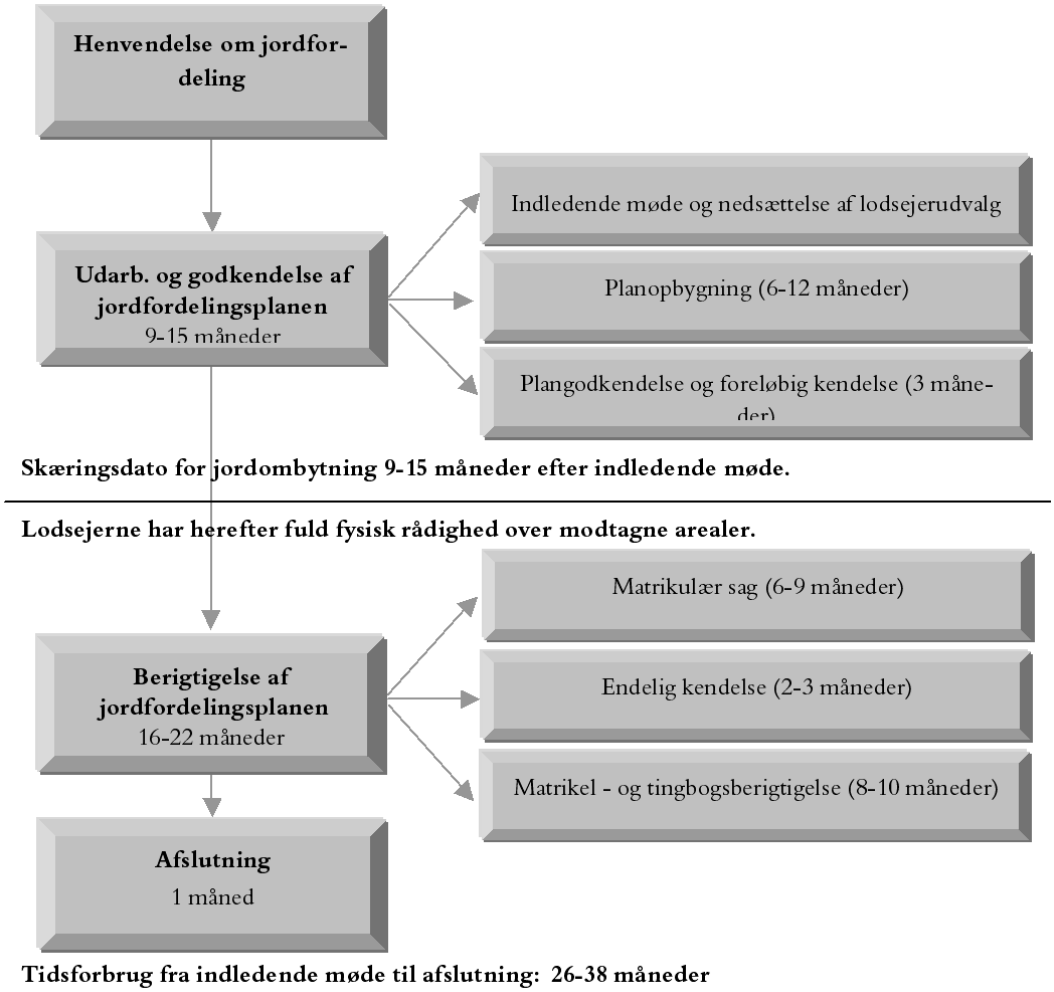
---

[38] Lov nr. 297 af 24.04.1996 om ændring af lov om jordfordeling mellem landejendomme

[39] Vejledning nr. 13841 af 15.10.1996 om almindelig jordfordeling

Herefter behandler Jordfordelingskontoret sagen, og hvis der viser sig et tilstrækkeligt grundlag, og tilstrækkelige økonomiske midler til rådighed på kontorets konto for denne sagstype, annonceres et offentligt møde, kaldet "indledende møde", jf. Jordfordelingslovens §2, stk.2. Indkaldelsen sker gennem lokale aviser eller postvæsenet med mindst 8 dages varsel.

På det indledende møde redegør Direktoratet for FødevareErhverv for regler og vilkår for at deltage i en jordfordeling og for fremgangsmåden ved sagens gennemførelse. Hvis der blandt de fremmødte lodsejere er ønske om at søge jordfordeling gennemført, kan Jordfordelingskontoret beslutte, at der skal udarbejdes en jordfordelingsplan. I givet fald vælges et lodsejerudvalg på 3-5 lodsejere af et flertal af de fremmødte lodsejere.



Figur 2.3: Oversigt over det tidsmæssige forløb af almindelige jordfordelinger efter JFL §2. Udarbejdet efter model af Sunesen [1987]

Lodsejerudvalgets opgave består i at repræsentere lodsejerfællesskabets interesser mht. til prisfastsættelse af de i jordfordelingen indgående arealer. Endvidere kan lodsejerudvalget via dets lokalkendskab til et bestemt område være en meget stor hjælp for jord-

fordelingsplanlæggeren, specielt hvis sammensætningen af udvalget er gunstig, hvilket vil sige, at medlemmerne i udvalget har et geografisk dækkende kendskab til området, repræsenterer lodsejerprofilerne og har indsigt i jordfordelingens muligheder.

På det indledende møde fastsættes desuden en skæringsdag. Skæringsdagen er den dag, hvor lodsejerne opnår rådighed over modtagne arealer og modsat mister rådigheden over afgivne arealer.

I en jordfordelingssag indgår ofte en individuel vurdering[40] af de arealer, der er omfattet af jordfordelingen. Efter gældende regler, jf. Jordfordelingslovens §2 stk.1, er det Direktoratet for FødevareErhverv, der træffer beslutning om, hvorvidt der skal ske en fastsættelse af de deltagende jorders værdi ved afholdelse af en vurderingsforretning. "Beslutningen om afholdelse af en vurderingsforretning træffes normalt på det indledende møde på grundlag af en indstilling fra lodsejerne og sagens planlægger." [Jørgensen et al.; 1997; side 818]

Efter det indledende møde og beslutningen om at udarbejde en jordfordelingsplan annoncerer Jordfordelingskontoret iværksættelsen af planlægningen. Annonceringen angiver planområdet, planperioden, overtagelses- og skæringsdagen samt sagens planlægger, jf. vejledningen. Annoncen er endvidere udformet således, at den tjener som fornøden annoncering efter eventuelle naboer med fortrinsstilling efter reglerne i Landbrugsloven.

Herefter afholdes et møde mellem det valgte lodsejerudvalg og den pågældende jordfordelingsplanlægger, hvor der foretages en gennemgang af det aktuelle område. Efter dette møde afholdes møde(r) med de interesserede lodsejere, hvor disse kan komme med egne ønsker om henholdsvis køb, salg eller bytte af jord. Denne "ønskerunde" kan enten finde sted på et fællesmøde, eller ved køkkenbordsmøder, hvor jordfordelingsplanlæggeren besøger de interesserede lodsejere i eget hjem.

Når denne "ønskerunde" er gennemført udarbejdes en samlet jordfordelingsplan for området, hvor den bedst mulige løsning søges nået for alle lodsejere. Planforslaget baseres dog ikke udelukkende på "ønskerunden", men udvikles løbende i en iterativ proces. Se fig. 4.5.

Når jordfordelingsplanen er færdigforhandlet, sendes jordfordelingsplanen senest 3 måneder før skæringsdatoen til Jordfordelingskontoret i Direktoratet for FødevareErhverv. "Her gennemgås sagen, således at direktoratet ved sagens forelæggelse for kom-

---

[40] I Jordfordelingslovens §2, stk.3 er det anført, at vurderingsforretningen foretages af to landbrugskyndige personer, godkendt af lodsejerudvalget, samt af en af Direktorat for FødevareErhverv udpeget landinspektør. Vurderingen foretages efter forudgående indvarsling af de berørte lodsejere med mindst 8 dages varsel. Der er ikke fastsat regler for, hvorledes selve vurderingen skal foretages. Efter gældende praksis fastsættes ombytningstaksterne med intervaller på 5 med takst 100 for den bedste jord. På grundlag af den foretagne vurderingsforretning anføres de relative takster på et vurderingskort, som fremlægges til offentligt eftersyn i 14 dage efter fornøden annoncering i lokale aviser. [Jørgensen et al.; 1997; side 818 ff.].

missionen kan indestå for, at både de økonomiske og juridiske forhold er i orden, herunder at bestemmelserne i Udstykningslovens §§18-20 er overholdt" [Jørgensen et al.; 1997; side 830]

Herefter afsiges en foreløbig kendelse, hvor brugsretten bliver overdraget til de kommende ejere af arealerne. Forløbet omkring afsigelse af foreløbig kendelse sker ved, at jordfordelingsplanlæggeren fremlægger selve jordfordelingen på et offentligt møde (kendelsesmødet). Den ordinære jordbrugskommission behandler eventuelle klager og fremmer sagen til kendelse ved at godkende sagen efter reglerne i Jordfordelingsloven og ikke efter reglerne i Landbrugsloven, idet jordbrugskommissionen allerede har behandlet alle enkeltomlægninger, som kræver tilladelse efter Landbrugsloven, inden kendelsen. Herefter udvides jordbrugskommissionen med en dommer og et kreditkyndigt medlem, og dommeren bliver formand for den nysammensatte og udvidede kommission, og det er denne kommission, der afsiger den foreløbige kendelse.

Kendelsen omfatter bl.a. oplysninger om hvilke ejendomme, der deltager og indeholder i øvrigt jordfordelingsoverenskomster[41], deklarationer og plan I og II[42]. I forbindelse med kendelsen tages stilling til panthavere, hvilket vil sige, at den udvidede jordbrugskommission indestår for, at panthaveres rettigheder ikke krænkes.

Indtil kendelsen er afsagt af den udvidede jordbrugskommission er jordfordelingsoverenskomsterne et reelt tilbud fra lodsejerne til jordfordelingen, men når kendelsen er afsagt, er overenskomsterne juridisk bindende aftaler.

Herefter følger en periode med berigtigelse af jordfordelingsplanen, hvor bl.a. forholdene til panthavere afklares. Der udarbejdes en matrikulær sag hos en privat praktiserende landinspektør og der foretages opmåling i det omfang, det er nødvendigt.

Herefter følger afsigelse af den endelige kendelse. Det foregår på et møde, hvortil lodsejere, panthavere samt berettigede i henhold til leje- eller forpagtningskontrakter indkaldes med 14 dages varsel. Jævnfør Jordfordelingsloven §5 er der ved afsigelse af den endelige kendelse mulighed for at behandle eventuelle klager og erstatningsspørgsmål. Fremmødet ved afsigelse af denne kendelse er sjældent stort, idet arealoverførslerne allerede er gennemført ved den foreløbige kendelse, og samtidig har de involverede lodsejere på tidspunktet for afsigelse af den endelige kendelse ikke modtaget tingbogsattester over deres egne ejendomme, hvorfor de på dette tidspunkt sjældent har mulighed for at opdage eventuelle fejl.

---

[41] Se bilag A

[42] Til brug ved forhandlinger med lodsejerne, herunder registrering af lodsejerønsker m.v., skal planlæggeren udarbejde en jordfordelingsplan I. På planen skal hver ejendoms jordtilliggende inden jordfordelingen være fremhævet med kraftig farv og tydeligt anført løbenummer. Forslag til jordfordelingsplan II udarbejdes på grundlag af de indgåede jordfordelingsoverenskomster. Plan II udarbejdes på samme måde som plan I, således at de to planer viser en "før" og en "efter" situation af de implicerede ejendommes jordtilliggende.

Afsluttende noteres de matrikulære ændringer ved Kort og Matrikelstyrelsen, og de forskellige ejendomsændringer indføres i Tingbogen.

Mindre jordfordeling efter §2a

En mindre jordfordelingssag startes normalt ved, at en gruppe lodsejere underskriver et særligt skema og ansøger Jordfordelingskontoret om rejsning af en jordfordelingssag. Ansøgningen bør have skriftlig tilslutning fra ejerne af mindst 5 og normalt ikke over 10 ejendomme og ligesom ved de almindelige jordfordelinger bør der gives en begrundelse for ansøgningen og herunder en redegørelse for strukturproblemerne for ejendommene. Hvis de deltagende ejendomme har harmoniproblemer angives dette ligeledes, jf. Vejledning om jordfordeling med 5-10 ejendomme[43]. I praksis er det ofte praktiserende landinspektører eller jordfordelingsplanlæggere ved Jordfordelingskontoret i Tønder, der koordinerer udfærdigelsen af ansøgningen.

Lodsejerne hyrer selv en jordfordelingsplanlægger og afholder selv udgifterne til planlægning, panthaverhøring og garantistillelser.

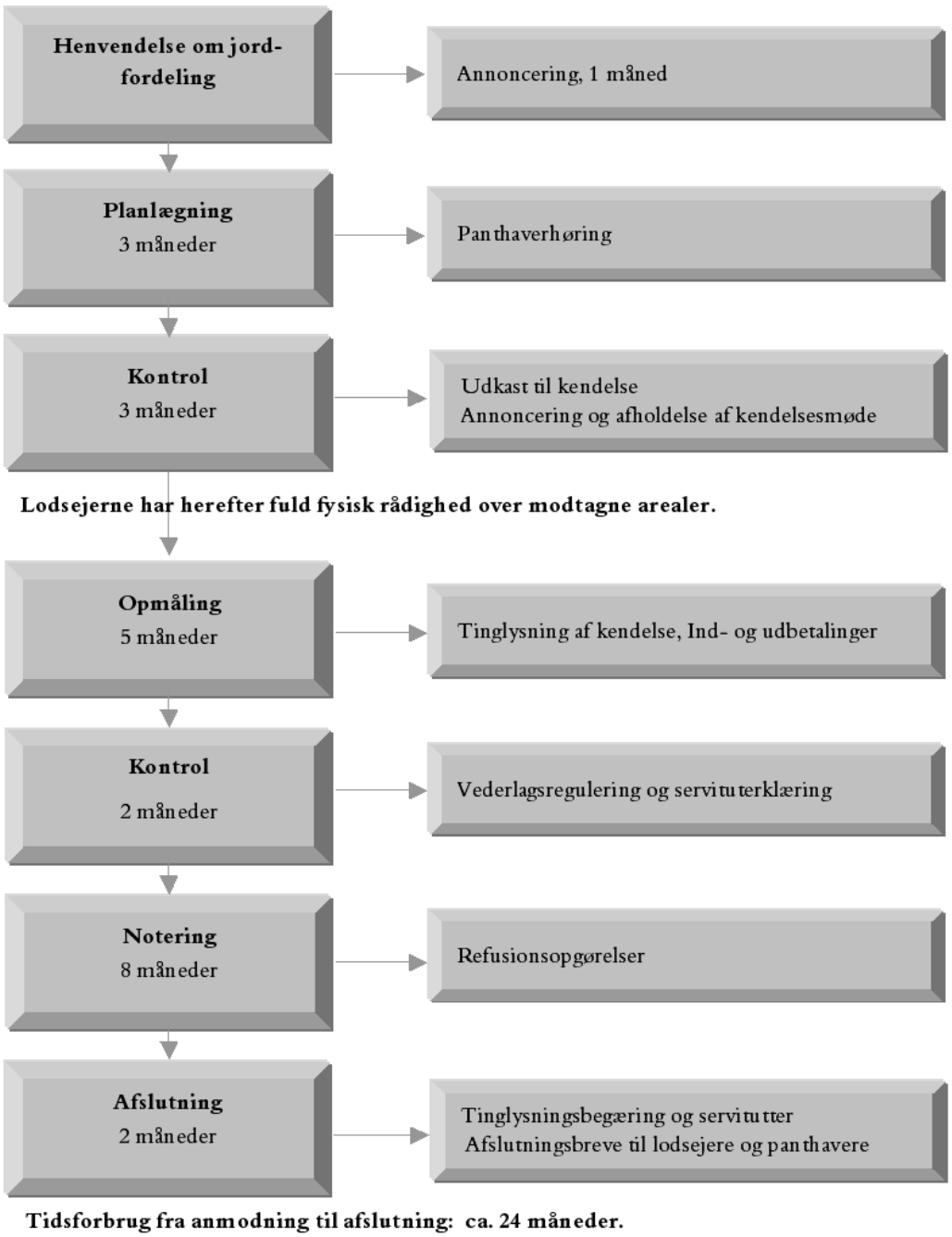
Når Direktoratet for FødevareErhverv har givet tilsagn om, at jordfordelingen kan påbegyndes, fastsættes fristerne for annoncering, planperiode og skæringsdag m.v. så vidt muligt i overensstemmelse med lodsejernes ønsker. Jordfordelingskontoret annoncerer iværksættelsen af sagens planlægning på samme måde som ved de almindelige jordfordelinger.

Sammen med jordfordelingsplanlæggeren udarbejder lodsejerne derpå planen med planlæggeren i en form for mæglerrolle.

Jordfordelingen gennemføres normalt helt uden møder (- bortset fra kendelsesmødet) og valg af lodsejerudvalg. I jordfordelingen efter §2a afsiges kun én enkelt kendelse, hvor brugsretten bliver overdraget til de kommende ejere af arealerne, den ordinære jordbrugskommission behandler eventuelle klager og fremmer sagen til kendelse ved at godkende sagen efter reglerne i Jordfordelingsloven og den udvidede jordbrugskommissionen afsiger kendelse om, at sagen skal gennemføres. Endvidere gennemgår den udvidede kommission indkomne panthaversvar og tager stilling til, om der skal foretages yderligere panthaverhøringer, inden der kan udbetales vederlag. Både lodsejere og panthavere er forud for mødet varslet med indkaldelse.

Afsluttende gennemføres den matrikulære berigtigelse, og de forskellige ejendomsændringer indføres i Tingbogen på samme vis som ved jordfordelinger efter §2.

[43] Vejledning nr. 13842 af 15.10.1996 om jordfordeling med 5-10 ejendomme



Figur 2.4: Oversigt over det tidsmæssige forløb af jordfordelinger efter JFL §2a.

2.3 Referencer

Anker; 1996: Helle Tegner Anker; "Miljøretlig regulering på landbrugsområdet"; Jurist- og Økonomforbundet; 1996

Anker; 2001: Helle Tegner Anker; "Miljøretten"; Redigeret af Ellen Margrethe Basse; Bd. II; Jurist- og Økonomforbundet; 2001

Boel; 2002: Mariann Fischer Boel; "Svar på §20-spørgsmål: Om konsekvenserne af at nedlægge Det Rådgivende Udvalg vedrørende Jordfordeling"; Spm. nr. S 333; Findes på http://www.ft.dk; 2002

Connellan; 2002: Owen Connellan; "Land assembly for development – the role of land pooling, land re-adjustment and land consolidation"; Paper fra "FIG XXII International Congress", Washington, D.C. USA, April 19-26 2002; 2002

Eyben & Eyben; 1999: Bo von Eyben og W.E. von Eyben; "Juridisk ordbog"; GadJura; 11. udgave; 1999

Garde & Revsbech; 2002: Jens Garde og Karsten Revsbech; "Kommunalret"; Jurist- og Økonomforbundets Forlag; 2002

Jensen; 1987: Knud Aavang Jensen; "Jordfordeling i Sønderjylland"; Landinspektøren; Nr. 10; 1987

Jørgensen et al.; 1997: Christian Jørgensen, Peter Mortensen og Helge Wulff; "Jordlovgivning"; GadJura; 1. udgave; 1997

Madsen et al.; 2002: Lene Møller Madsen, Michael Tophøj Sørensen, Orla Friis Jensen, Kristian Bransager og Gitte Ramhøj; "Evaluering og opsamling i Drastrup-pilotprojekt – et eksempel på et projekt om grundvandsbeskyttelse og skovrejsning"; Aalborg Kommune og Forskningscentret for Skov og Landskab (FSL); 2002

Pedersen; 1976: V.E. Pedersen; "Lærebog i matrikelvæsen"; 1. del; Institut for Samfundsudvikling og planlægning; 3. udgave; 1976

Skov- og Naturstyrelsen; 2000: Skov- og Naturstyrelsen; "Kogebog for genopretning af vådområder – Hæfte 1"; Miljø- og Energiministeriet, Skov- og Naturstyrelsen; Findes på Skov- og Naturstyrelsens hjemmeside http://www.sns.dk/landhav/vandmilplan/sns-web/forside.htm; 2000

Sunesen; 1987: Arne Sunesen; "Jordfordelingslovens administration"; Landinspektøren; Nr. 10; 1987; Side 511-517

Sørensen; 1987: Esben Munk Sørensen; "Lokal landbrugsplanlægning – en undersøgelse af dansk jordfordelingspraksis 1979-84 og om forandring af landbrug og landskab"; Aalborg Universitetsforlag; Serie om offentlig planlægning nr. 21; 1987

Sørensen; 2000: Esben Munk Sørensen; "Regionale og lokale ændringsmønstre i landskabets ejerforhold"; Kapitel i bogen "Aktører i landskabet"; Odense Universitetsforlag; 2000; Side 247-267

Thomsen, 1995: Ib Ehrenreich Thomsen; "Den sønderjyske Jordfond"; Landinspektøren; Nr. 4; 1995; Side 500-504

Usland; 1991: Steinar Usland; "Listaprojektet – jordskifte og kulturlandskap"; Kart og Plan; Nr. 6; 1991; Side 425-427

3 RETSTILSTANDSÆNDRINGER

En ændring af ejendomsudformningen kan ske ved a) udstykning og/eller arealoverførsel eventuelt kombineret med b) en ændring af retstilstanden på en ejendom. Et projekt, der baseres på ejendomsudformning med det formål at ændre arealanvendelsen vil således dels afhænge af jordmobiliteten, det vil sige muligheden for at udstykke og/eller arealoverføre og dels af mulighederne for at ændre retstilstanden på en ejendom, hvis en sådan ændring er ønsket.

Formålet med dette kapitel er, at beskrive det offentliges muligheder for at ændre retstilstanden i forbindelse med aktiv ejendomsudformning. Begrebet jordmobilitet er beskrevet i kapitel 2. En ændring af retstilstanden gennemføres ved tinglyste indskrænkninger i ejendomsretten og det beskrives hvilke muligheder, der er herfor. En indskrænkning, der umuliggør eller vanskeliggør overholdelse af landbrugspligten kræver tilladelse efter Landbrugslovens §7a.

3.1 Miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger

Miljøvenlige Jordbrugsforanstaltninger[1] (MVJ) dækker over en lang række aftaletyper, hvor landmænd kan få udbetalt støtte mod til gengæld at ekstensivere udnyttelsen af de, af aftalen omfattede arealer. Ordningen administreres af Direktoratet for FødevareErhverv og kan alene anvendes i SFL-områder[2] – som jo ikke nødvendigvis er sammenfaldende med projektområdet for et givent ejendomsudformningsprojektet. Enkelte MVJ-ordninger kan dog tillige anvendes i forbindelse med VMPII-projekter, jf. kapitel 16 i Bekendtgørelse om tilskud til miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger[3].

Formålet med ordningen er at give tilskud til fremme af en miljøvenlig og mindre belastende jordbrugsproduktion. Ordningen er en del af Landdistriktsprogrammet, hvor det overordnede formål er at fremme bæredygtig og sammenhængende udvikling herunder skabe bedre leve- og arbejdsvilkår i landdistrikterne. Desuden er formålet at udvikle

[1] Lovgrundlag: Lov nr. 338 af 17.05.2000 om støtte til udvikling af landdistrikterne (Landdistriktsstøtteloven), Bkg. nr. 221 af 28.03.2001 om tilskud til miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger (Som ændret ved Bkg. nr. 421 af 24.05.2001) og Bkg. nr. 422 af 24.05.2001 om tilskud til udarbejdelse af grønne regnskaber for jordbrugsbedrifter.

[2] SFL-områder: Amtsrådet udpeger Særligt Følsomme Landbrugsområder efter retningslinier udstedt af Direktoratet for FødevareErhverv. SFL-områder er nærmere afgrænsede geografiske områder, hvor de miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger kan anvendes til beskyttelse af naturen og miljøet.

[3] Bkg. nr. 221 af 28.03.2001 om tilskud til miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger. Ændret ved Bkg. nr. 421 af 24.05.2001, Bkg. nr. 766 af 28.08.2001 og Bkg. nr. 998 af 06.12.2001.

kvaliteten af produktionen inden for land- og skovbruget og samtidig tage øget hensyn til miljø, økologi og dyrevelfærd.

Ordningens målgruppe er ejere af landbrugsejendomme. Tilsagn om tilskud til miljøvenligt jordbrug er af fem eller tyve års varighed. Tilskud ydes årligt inden for de respektive ordninger med de satser, der er skitseret i figur 3.1. Tilskud differentieres mellem de angivne minimum og maksimum takster bl.a. efter hidtidigt udbytte.

De aftaler, der indgås med lodsejerne om rådighedsindskrænkninger på deres arealer i forbindelse med en jordfordeling tinglyses på ejendommene. Tinglysningen skal sikre, at rådighedsindskrænkningerne opretholdes i deres løbetid, også efter eventuel overdragelse af arealer til en ny ejer.

MVJ-foranstaltning	Årligt tilskud
Nedsættelse af kvælstoftilførslen (5 år)	Min. 500 og maks. 950 kr. pr. ha
Dyrkning uden brug af plantebeskyttelsesmidler (5 år)	Min. 600 og maks. 700 kr. pr. ha
Etablering af sprøjtefrie randzoner (5 år)	1,65 kr. pr. meter
Miljøvenlig drift af græsarealer uden for omdriften (5 eller 20 år)	Min. 815 og maks. 2.150 kr. pr. ha
Pleje af græs- og naturarealer med afgræsning (5 eller 20 år)	Min. 500 og maks. 1.000 kr. pr. ha
Pleje af græs- og naturarealer med rydning (5 eller 20 år)	Min. 1.000 og maks. 2.300 kr. pr. ha
Pleje af græs- og naturarealer med høslæt (5 eller 20 år)	Min. 200 og maks. 575 kr. pr. ha
Udlæg af rajgræs i kornafgrøder (5 år)	Min. 750 og maks. 1.300 kr. pr. ha
Udtagning af agerjord (20 år)	Min. 2.600 og maks. 5.000 kr. pr. ha
Udtagning af græsarealer uden for omdriften (20 år)	1.500 kr. pr. ha
Ændret afvanding (5 eller 20 år)	Min. 1.500 og maks. 3.275 kr. pr. ha

Figur 3.1: Tilskud til forskellige MVJ-aftaler, jf. Bekendtgørelse nr. 221 af 28. marts 2001 om tilskud til miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger.

I det følgende beskrives indholdet af de forskellige MVJ-aftaletyper med udgangspunkt i Bekendtgørelse nr. 221 af 28.03.2001 om tilskud til miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger (MVJ-bekendtgørelsen).

Nedsættelse af kvælstoftilførslen

Tilskuddet er betinget af at tilførslen reduceres til 60% af det specificerede behov for den pågældende afgrøde. Der ydes kun støtte til arealer lokaliseret i SFL-områder og det er en forudsætning, at der indgås aftale for alle bedriftens arealer beliggende i SFL-området, samt at der udarbejdes mark- og gødningsplaner med tilhørende kortskitse samt gødningsregnskaber. Tilsagnsperioden for denne ordning er 5 år, jf. kap. 5 i MVJ-bekendtgørelsen

Det årlige tilskud til nedsættelse af kvælstoftilførslen udgør fra 500 kr. pr. ha til 950 kr. pr. ha afhængig af størrelsen af det hidtidige udbytte på arealet, jf. kap. 17 i MVJ-bekendtgørelsen

Dyrkning uden brug af plantebeskyttelsesmidler

Støtte gives kun til arealer beliggende i SFL-område og det er en forudsætning, at der indgås aftale for alle bedriftens arealer beliggende i SFL-området. Tilskud er betinget af, at der i tilsagnsperioden ikke anvendes plantebeskyttelsesmidler på arealerne med undtagelse af bejdset udsæd[4] og selektive midler anerkendt til bekæmpelse af flyvehavre. Tilsagnsperioden for denne ordning er ligeledes 5 år, jf. kap. 6 i MVJ-bekendtgørelsen

Det årlige tilskud til dyrkning uden brug af plantebeskyttelsesmidler udgør fra 600 kr. pr. ha til 700 kr. pr. ha afhængig af størrelsen af det hidtidige udbytte på arealet, jf. kap. 17 i MVJ-bekendtgørelsen

Etablering af sprøjtefrie randzoner

Foranstaltningen understøtter målsætningerne i Pesticidhandlingsplanen. Støtten er betinget af, at der ikke anvendes plantebeskyttelsesmidler, med undtagelse af bejdset udsæd, i en 12 meter bred randzone beliggende langs særligt udpegede landskabselementer, herunder læhegn, vandløb, søer, diger, småbeplantninger og andre lignende biotoper. Tilsagnsperioden for denne ordning er ligeledes 5 år, jf. kap. 7 i MVJ-bekendtgørelsen

Det årlige tilskud til etablering af sprøjtefrie randzoner udgør 1,65 kr. pr. løbende meter, jf. kap. 17 i MVJ-bekendtgørelsen

Miljøvenlig drift af græsarealer uden for omdriften

Støttemodtager forpligtiges til at etablere eller opretholde vedvarende ekstensive græsarealer, og til at udarbejde sædskifte- og gødningsplaner med tilhørende kortskitse. Høst eller andet mekanisk arbejde er ikke tilladt i perioder, der fastsættes af amtsrådet med henblik på at undgå forstyrrelser af fuglenes yngleaktivitet. Arealerne må alene vandes med traditionelle metoder. Arealerne må ikke tilføres plantebeskyttelsesmidler eller benyttes til frøproduktion. Foranstaltningen gennemføres på to niveauer. Niveau 1, hvor arealerne maksimalt må tilføres 80 kg. N/ha, og niveau 2, hvor gødning ikke må anvendes. Arealerne må ikke afgræsses med andre dyr end heste og drøvtyggere svarende til maksimalt 0,8 DE pr. ha. Tilsagnsperioden for denne ordning er på enten 5 eller 20 år, jf. kap. 8 i MVJ-bekendtgørelsen

Det årlige tilskud til miljøvenlig drift af græsarealer uden for omdriften udgør fra 815 kr. pr. ha til 2.150 kr. pr. ha afhængig af størrelsen af det hidtidige udbytte på arealet, jf. kap. 17 i MVJ-bekendtgørelsen

---

[4] Forbehandlet med plantebeskyttelsesmiddel, hvilket forhindrer angreb af forskellige typer svampesygdomme.

Pleje af græs- og naturarealer med afgræsning

Tilskuddet kan søges til arealer der i vækstsæsonen forud for tilsagnsperioden er naturarealer eller græsarealer uden for omdriften og hvor der efter amtsrådets vurdering er behov for pleje af arealerne for at tilgodese miljø- eller naturhensyn. Støttemodtager forpligter sig til opretholde arealer med ekstensiv afgræsning og sikre, at arealerne hverken vandes, omlægges, tilføres plantebeskyttelsesmidler, anvendes til høslæt i visse perioder og ikke afgræsses med andre dyr end heste og drøvtyggere. Tilsagnsperioden er for denne ordning på 5 eller 20 år, jf. kap. 9 i MVJ-bekendtgørelsen

Det årlige tilskud til pleje af græs- og naturarealer med afgræsning skal pr. ha fastsættes til mindst 500 kr. og højst 1.000 kr. Beløbet fastsættes endeligt af amtsrådet, jf. kap. 17 i MVJ-bekendtgørelsen

Pleje af græs- og naturarealer med rydning

Pleje af græs- og naturarealer med rydning kan kombineres med enten afgræsning eller høslæt.

Følges rydningen op af *afgræsning* gælder grundlæggende de samme betingelser som beskrevet i afsnit 3.1.5 om pleje af græs- og naturarealer med afgræsning.

Følges rydningen op af *høslæt* gælder ligeledes grundlæggende de samme betingelser som beskrevet i afsnit 3.1.5 om pleje af græs- og naturarealer med afgræsning. Hertil kommer et krav om, at der foretages mindst et høslæt hvert år.

Tilsagnsperioden er for denne ordning på 5 eller 20 år, jf. kap. 10 i MVJ-bekendtgørelsen

Det årlige tilskud til pleje af græs- og naturarealer med rydning skal pr. ha fastsættes til mindst 1.000 kr. og højst 2.300 kr. Beløbet fastsættes endeligt af amtsrådet, jf. kap. 17 i MVJ-bekendtgørelsen

Pleje af græs- og naturarealer med høslæt

Ved pleje af græs- og naturarealer med høslæt gælder grundlæggende de samme betingelser som beskrevet i afsnit 3.1.5 om pleje af græs- og naturarealer med afgræsning. Hertil kommer et krav om, at der foretages mindst et høslæt hvert år.

Tilsagnsperioden er for denne ordning på 5 eller 20 år, jf. kap. 11 i MVJ-bekendtgørelsen

Det årlige tilskud til pleje af græs- og naturarealer med høslæt skal pr. ha fastsættes til mindst 200 kr. og højst 575 kr. Beløbet fastsættes endeligt af amtsrådet, jf. kap. 17 i MVJ-bekendtgørelsen

Udlæg af rajgræs i kornafgrøder m.v.

For at modtage støtte skal der udlægges rajgræs i kornafgrøderne m.v., i hvert af de fem tilsagnsår, svarende til mindst det areal, der er ansøgt om tilskud til. Der må ikke tilføres gødning eller plantebeskyttelsesmidler i perioden fra høst til den efterfølgende 15. februar, rajgræsset må tidligst ompløjes 15. februar og rajgræsset skal være udsået senest 15. maj, jf. kap. 12 i MVJ-bekendtgørelsen Tilskuddet ydes kun til forpligtelser, der ligger ud over de obligatoriske regler om 6% efterafgrøder. Tilsagnsperioden er for denne ordning på 5 år.

Det årlige tilskud til udlæg af rajgræs i efterafgrøder udgør fra 750 kr. pr. ha til 1.300 kr. pr. ha., jf. kap. 17 i MVJ-bekendtgørelsen

Udtagning af agerjord

Tilskud til udtagning af agerjord kan ydes til arealer, som i vækstsæsonen forud for tilsagnsperioden har været dyrket som agerjord, har været braklagt inden for omdriften, eller har været udtaget af produktionen under en ordning, der er offentlig finansieret i henhold til andre regler. Arealerne skal bruges til etablering af naturområder og biotoper, herunder skov, søer, vandhuller eller lignende. Arealerne må hverken afgræsses eller anvendes til høslæt, men må gerne plejes ved afslåning eller rydning. Tilsagnsperioden for denne foranstaltning er på 20 år, jf. kap. 13 i MVJ-bekendtgørelsen

Det årlige tilskud til udtagning af agerjord udgør 2.600 kr. pr. ha. Inden for de SFL-områder, der er udlagt som grundvandsområder eller randzoner, yder et forhøjet tilskud til udtagning af agerjord. Tilskuddet udgør fra 2.780 kr. pr. ha til 5.000 kr. pr. ha afhængig af det hidtidige udbytte, jf. kap. 17 i MVJ-bekendtgørelsen

Udtagning af græsarealer uden for omdriften

Tilskuddet kan ydes for arealer, der i vækstsæsonen forud for tilsagnsperioden har været jordbrugsmæssigt udnyttet som græsareal uden for omdriften, for hvilke der ikke kan ydes tilskud til udtagning af agerjord og som indgår i et denitrifikationsprojekt[5] , der medfører, at arealer ikke vil kunne opretholdes som græsarealer. Arealerne kan plejes ved afslåning og rydning, men må ikke afgræsses eller på anden måde udnyttes jordbrugsmæssigt. Tilsagnsperioden for denne foranstaltning er 20 år, jf. kap. 14 i MVJ-bekendtgørelsen

---

[5] Denitrifikation: Respirationsproces, som specielle denitrifiserende bakterier (Micrococcus), under anaerobe forhold anvender til at skaffe energi. I mangel på frit (O_2) anvendes den kemisk bundne oxygen i nitrat (NO_3^-) til at oxydere organiske stoffer. Med glucose som energikilde, kan reaktionen skrives: $5C_6H_{12}O_6 + 24NO_3^- \rightarrow 30CO_2 + 42H_2O + 12N_2$ + energi. Processen kaldes med et andet ord også for nitratrespiration [http://www.wolsing.dk/biologi/; 13.04.02]. Denitrifikationsprojekt: I denne sammenhæng henviser ordet til et vådområdeprojekt.

Det årlige tilskud til udtagning af græsarealer uden for omdriften udgør 1.500 kr. pr. ha., jf. kap. 17 i MVJ-bekendtgørelsen

Ændret afvanding

Tilskud kan ydes for arealer, som i vækstsæsonen forud for tilsagnsperioden har været jordbrugsmæssigt udnyttet, har været braklagt inden for omdriften, eller i henhold til offentlig finansieret ordning har været udtaget af produktionen. Tilskud ydes kun for arealer med et teknisk afvandingsniveau, som efter amtsrådets vurdering er etableret væsentligt dybere end det naturlige afvandingsniveau. Det er en forudsætning for støtte, at det tekniske afvandingsniveau på arealet hæves og at der ikke benyttes gødning og pesticider. Tilsagnsperioden er på 5 eller 20 år, jf. kap. 15 i MVJ-bekendtgørelsen

Det årlige tilskud til ændret afvanding udgør fra 1.500 kr. pr. ha til 3.275 kr. pr. ha afhængig af det hidtidige udbytte og afvandingsniveau, jf. kap. 17 i MVJ-bekendtgørelsen

3.2 Vandforsyningslovens §13d

Amtskommunen kan i stedet for MVJ-ordninger søge at indgå frivillig aftale om varig ekstensivering. I denne aftaletype betales lodsejeren et engangsbeløb, som erstatning for et værditab ved ekstensiveret drift. (Amts)kommunen kan f.eks. indgå disse aftaler med hjemmel i Vandforsyningslovens §13d når det drejer sig om gennemførelse af vedtagne indsatsplaner til sikring af drikkevandet. Se desuden afsnit om drikkevandsbeskyttelse i kapitel 1 og om Vandforsyningslovens §13d i kapitel 2

De aftaler, der indgås med lodsejerne om rådighedsindskrænkninger på deres arealer i forbindelse med en jordfordeling tinglyses på ejendommene. Tinglysningen skal sikre, at rådighedsindskrænkningerne opretholdes i deres løbetid, også efter eventuel overdragelse af arealer til en ny ejer.

Vandforsyningsloven indeholder ingen direkte tvangsmidler til gennemførelse af en indsatsplan. Af §13d fremgår det imidlertid, at (amts)kommunen eller ejeren af et alment vandforsyningsanlæg for at gennemføre en indsatsplan kan indgå aftale med ejeren af eller indehaveren af andre rettigheder over en ejendom om dyrkningspraksis eller andre restriktioner i arealanvendelsen.

Sådanne aftaler efter Vandforsyningslovens §13d vil ligeledes kunne indgås ved anvendelse af kommunalfuldmagten, hvorfor bestemmelsen ikke har nogen særlig betydning.

3.3 Kommunalfuldmagten

(Amts)kommunen kan desuden søge en frivillig aftale om varig ekstensivering gennemført indenfor kommunalfuldmagtens rammer. Kommunalfuldmagten er nærmere beskrevet i afsnit 2.1. Disse aftaler om rådighedsindskrænkninger tinglyses ligeledes på

ejendommene for at sikre, at rådighedsindskrænkningerne opretholdes i deres løbetid, også efter eventuel overdragelse af arealer til en ny ejer.

3.4 Miljøbeskyttelseslovens §26a

Med hjemmel i Miljøbeskyttelseslovens §26a følger en mulighed for ekspropriation af rettigheder over fast ejendom. Bestemmelsen hjemler ikke ekspropriation af ejendomsretten og kan alene anvendes i forbindelse med gennemførelse af en indsatsplan til sikring af drikkevandet.

I 1998 blev det ved en ændring af Lov om miljøbeskyttelse[6] vedtaget følgende: Når der er vedtaget en indsatsplan for et område efter Vandforsyningslovens §13 eller §13a, kan amtsrådet, hvis der ikke kan opnås en aftale herom på rimelige vilkår, endeligt eller midlertidigt mod fuldstændig erstatning pålægge ejeren af en ejendom i området de rådighedsindskrænkninger eller andre foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre nuværende eller fremtidige drikkevandsinteresser mod forurening med nitrat eller pesticider. Pålæg kan tillige meddeles af kommunalbestyrelsen, hvis der er vedtaget en indsatsplan for området efter Vandforsyningslovens §13a, jfr. MBL §26a.

Med ændringen af Miljøbeskyttelsesloven blev der således givet ekspropriationsadgang til at gennemføre ekstensivering af intensiv landbrugsdrift i de områder, der bliver omfattet af Vandforsyningslovens nye lokale indsatsplaner. Det fremgår imidlertid af Bekendtgørelse om indsatsplaner[7] §10 at sådanne pålæg kun kan pålægges den enkelte ejer, når foranstaltningen er nødvendig for at opfylde målet med en indsatsplan, der opfylder kravene i bekendtgørelsen. Bekendtgørelsen angiver imidlertid ingen krav til kvaliteten af drikkevandet og der synes således at mangle klare retningslinier for det nødvendighedskrav, der er en betingelse for anvendelse af ekspropriation.

Hvis der er tale om varige restriktioner, dvs. en varig ekspropriation af en rettighed træder Ejendomsavancebeskatningslovens §11 i kraft. Den erstatning, der fastsættes, ved forlig eller ved taksation/domstolskendelse, for værdiforringelsen af ejendommen vil således være fritaget for ejendomsavancebeskatning.

3.5 Andre muligheder

I kapitel 2 blev det beskrevet hvilke muligheder det offentlige havde for at erhverve jord til en jordpulje. Disse muligheder er interessante også i denne sammenhæng, hvor målet blot er en ændring af retstilstanden og ikke en egentlig erhvervelse af hele ejendomsretten. En erhvervelse giver således mulighed for at pålægge jorden den ønske ændring

[6] Lov nr. 479 af 01.07.1998 om ændring af lov om vandforsyning m.v., lov om miljøbeskyttelse og lov om planlægning"

[7] Bkg. nr. 494 af 28.05.2000 om indsatsplaner

– typisk en dyrkningsrestriktion ved tinglysning. Efter en sådan tinglysning kan jorden, om ønsket sælges igen og resultatet er, at det offentlige får gennemført den ønskede retstilstandsændring mod at oppebære ekstensiveringstabet.

På denne måde giver Jordkøbslovens §§18 og 20 og Naturbeskyttelseslovens §§55, 57 og 60 yderligere muligheder. Se kapitel 2 for en beskrivelse heraf.

En erhvervelse giver ligeledes det offentlige mulighed for at gennemføre en fysisk ændring af tilstanden på en ejendom, f.eks. vandstandshævning. Jorden kan efterfølgende sælges og det offentlige oppebærer tabet i jordens værdi. En sådan ændring behøver ikke tinglyses på ejendommen og defineres derfor ikke som en juridisk ændring/ændring i retstilstanden. Mulighederne herfor er således knyttet til mulighederne for at udstykke og/eller arealoverførsel, jf. begrebsafklaringen i det indledende kapitel.

3.6 Referencer

Internetadresser: http://www.wolsing.dk/biologi/

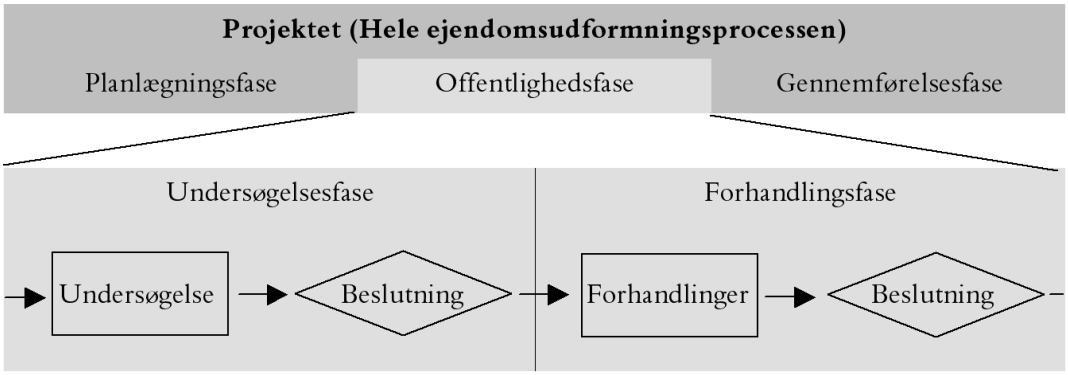
4 EJENDOMSUDFORMNINGSPROCESSEN – EN REFERENCERAMME

Ejendomsudformningsprocessen er ikke tidligere beskrevet teoretisk med udgangspunkt i udviklingen efter 1990, dvs. med udgangspunkt i de flersidige anvendelsesmuligheder, der blev en realitet med ændringen af Jordfordelingsloven i 1990.

I dette kapitel beskrives ejendomsudformningsprocessen i forbindelse med miljø-, kulturmiljø - og/eller naturprojekter anno 2002[1] gennem fastlæggelse af en række begreber, som vil blive anvendt i forbindelse med den efterfølgende identifikation af hindringer og ved udarbejdelse af anbefalingerne.

4.1 Ejendomsudformningsprocessen

Med henvisning til figur 4.1 beskrives en række begreber med det formål, at give læseren en bedre forudsætning for forståelsen af disse begrebers anvendelse i den efterfølgende del af denne rapport.



Figur 4.1: Hele ejendomsudformningsprocessen kan opdeles i en "planlægningsfase", en "offentlighedsfase" og en "gennemførelsesfase. Centralt i indeværende projekt er offentlighedsfasens gennemførelse.

Projektet skal forstås som hele det forløb, der følger fra en rekvirent; dvs. en myndighed, en virksomhed eller en flerhed af lodsejere, beslutter sig for at løse et problem ved hjælp af ejendomsudformning og frem til det tidspunkt, hvor hele projektet er gennemført både fysisk og retligt. Dette forløb kan således strække sig over mange år og kan

[1] Processen har udviklet - og ændret sig flere gange i løbet af 1990érne. Disse ændringer skyldes primært ændringen af Jordfordelingsloven i 1993 og Jordkøbsloven i 1997. I 1993 blev Jordfordelingsloven ændret således, at der blev åbnet mulighed for gennemførelse og berigtigelse af jordomlægninger mellem 5-10 ejendomme via én kendelse. I 1997 blev Udlånsloven til Jordkøbsloven og ved samme lejlighed blev det muligt, at oprette regionale jordkøbsnævn. Den beskrevne proces svarer derfor til situationen siden 1997.

opdeles i en "planlægningsfase", en "offentlighedsfase" og en retlig/fysisk "gennemførelsesfase".

I *planlægningsfasen* lægger rekvirenten en plan for hvorledes et givent problem skal løses. I dette tilfælde er beslutningen, at problemet skal søges løst ved ejendomsudformning, dvs. ved retlige og matrikulære ændringer af ejendommene i et givent område. Denne beslutning fører til igangsættelse af offentlighedsfasen.

Offentlighedsfasen er den fase, hvor rekvirenten gennemfører de indledende undersøgelser med henblik på at finde ud af om problemet kan løses ved hjælp af ejendomsudformning (Undersøgelsesfasen) og, i fald at dette skønnes muligt, hvor forhandlere udarbejder et endeligt løsningsforslag på ejendomsudformningen (Forhandlingsfasen). Fasen kaldes offentlighedsfasen, idet det er her lodsejerne og evt. lokale interesseorganisationer er i kontakt med projektet f.eks. i forbindelse med forundersøgelserne i "undersøgelsesfasen" og ved selve forhandlingerne i "forhandlingsfasen".

Gennemførelsesfasen indeholder en retlig og fysisk gennemførelse af projektet. Det vil sige at de matrikulære ændringer berigtiges, indgåede aftaler tinglyses og eventuelle anlæg etableres.

I dette forskningsprojekt tages udgangspunkt i offentlighedsfasen, idet formålet er en identificering af problemer knyttet til jordmobilitet og forhandlingsplanlagte jordfordelinger, hvor Direktoratet for FødevareErhverv har været involveret i naturgenopretningsprojekter eller skovrejsningsprojekter. Jordmobilitet og jordfordelinger er begge elementer, der tilhører offentlighedsfasen i et ejendomsudformningsprojekt, hvorfor denne fase beskrives nærmere i det følgende.

4.2 Offentlighedsfasen

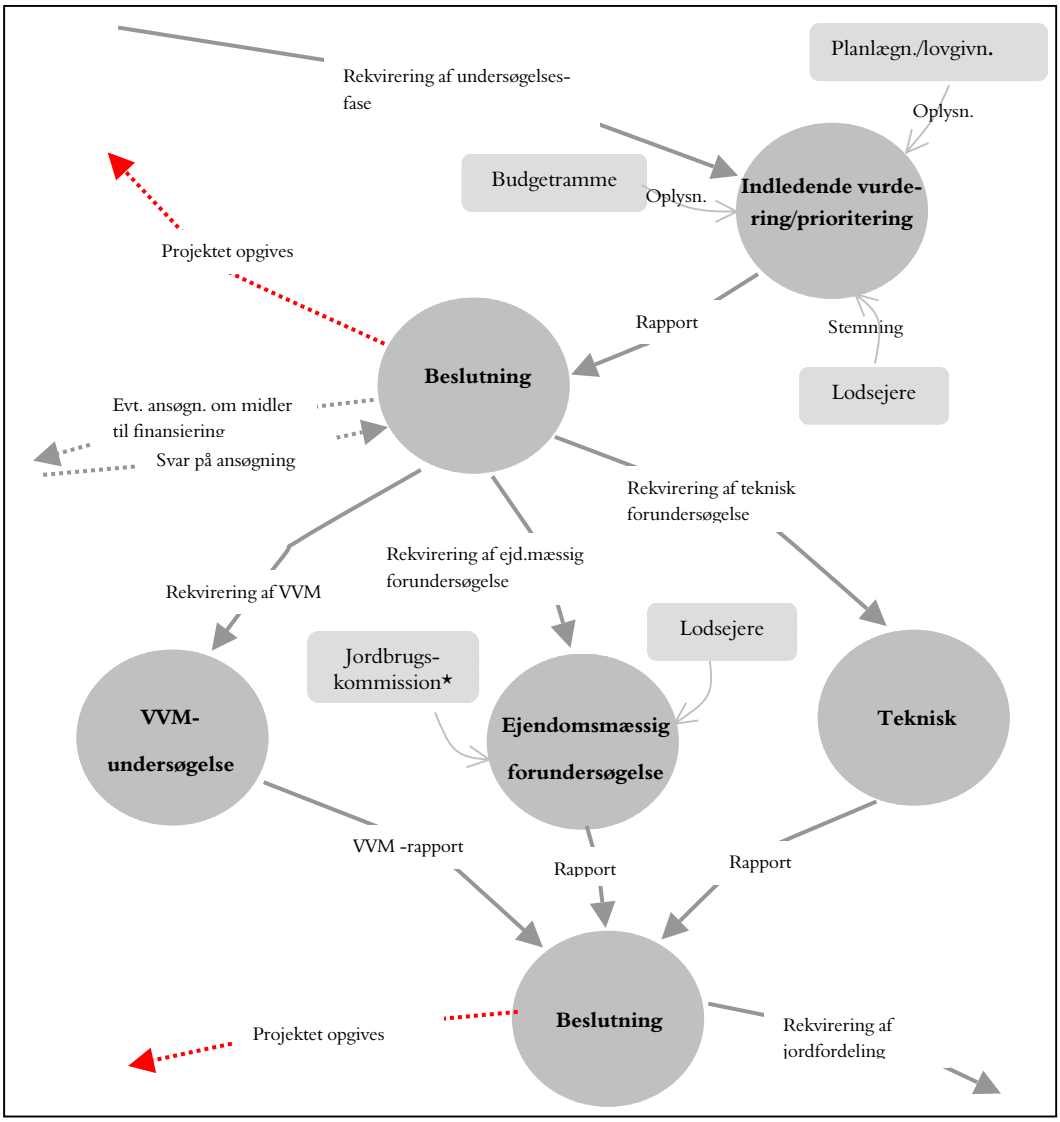
Offentlighedsfasen består som beskrevet af to delfaser; En "undersøgelsesfase" og en "forhandlingsfase". Disse faser beskrives i det følgende. Der er i forbindelse med beskrivelsen foretaget en generalisering, hvormed der ses bort fra forskelle, som kan forekomme alt efter formålet med ejendomsudformningen.

Undersøgelsesfasen

Undersøgelsesfasen er den første del af offentlighedsfasen, jf. figur 4.1. Undersøgelsesfasen er den fase, hvor rekvirenten gennemfører de indledende undersøgelser med henblik på at finde ud af om problemet kan løses ved hjælp af ejendomsudformning.

Rekvirenten foretager først en række *indledende vurderinger og prioriteringer*, før der evt. ansøges om midler til en forundersøgelse. Der fortages en vurdering af udgifterne. I beregningerne indgår oplysninger om jordpriser og forventede erstatninger, samt omkostninger til anlæg og afværgeforanstaltninger.

Når denne indledende vurdering og prioritering af projektet er foretaget med udgangspunkt i en afvejning af egne krav, stemning blandt lodejere, hensyn til gældende planlægning og lovgivning og udgifter til projektgennemførelse *besluttes* det om projektet skal opgives eller sendes videre til VVM-undersøgelse, teknisk forundersøgelse samt en ejendomsmæssig forundersøgelse.



*Figur 4.2: Flowdiagram over undersøgelsesfasen. En cirkel repræsenterer en aktivitet. En pil repræsenterer en datastrøm og en kasse repræsenterer en kilde (afsender/modtager af data). *Se Vejledning nr. 27 af 22.02.00 om jordbrugskommissionernes inddragelse ved offentlige skovrejsningsprojekter og andre naurforvaltningsprojekter.*

Formålet med den *tekniske forundersøgelse* er, "at skaffe tilstrækkeligt grundlag for at kunne vurdere de arealmæssige, tekniske, naturmæssige og økonomiske konsekvenser af projektet." "Den tekniske forundersøgelse drejer sig altså både om tekniske - og om naturmæssige forhold" [Skov- og Naturstyrelsen; 2000; side 9]. Undersøgelsen gen-

nemføres efter rekvirentens eget valg af rekvirenten selv eller rekvireres hos andre konsulentfirmaer.

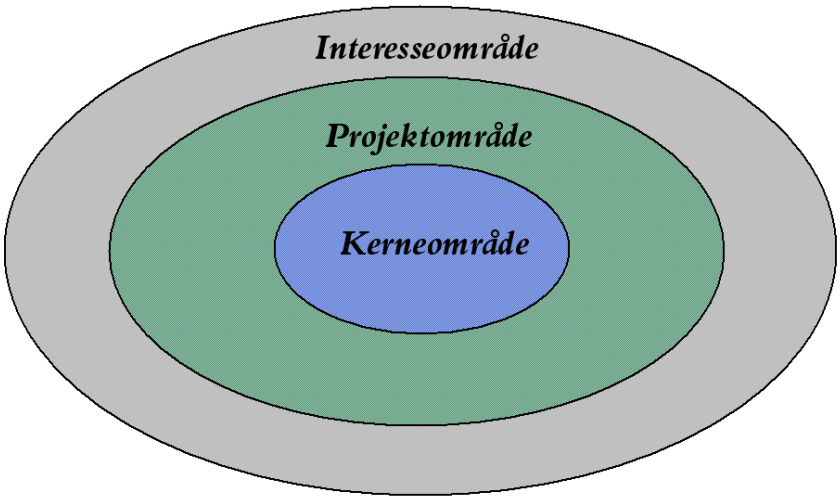
Formålet med den *ejendomsmæssige forundersøgelse* er at afklare, om lodsejerne er villige til at deltage frivilligt i projekterne, at vurdere muligheden for at skabe en tilstrækkelig jordpulje og at vurdere omkostningerne ved den forringede landbrugsmæssige anvendelse af arealerne. Undersøgelsen gennemføres efter rekvirentens eget valg af rekvirenten selv eller den rekvireres hos Direktoratet for FødevareErhverv eller andre konsulentfirmaer.

I henhold til Planloven §6c er der VVM-pligt for større anlægsprojekter, der må antages at påvirke miljøet i væsentlig grad. En sådan *VVM-undersøgelse* foretages af amtskommunen.

På baggrund af disse prioriteringer, forundersøgelser og VVM-redegørelsen træffer rekvirenten en *beslutning* om, hvorvidt projektet skal igangsættes eller ej. Besluttes det, at sætte projektet i gang rekvireres en jordfordeling hos Direktoratet for FødevareErhverv og forhandlingsfasen starter. Forhandlingerne gælder dels aftaler i f.m. jordfordelingens handler, hvilket jordfordelingsplanlæggeren er ansvarlig for og dels ekstensiveringsaftaler, som rekvirenten selv er ansvarlig for.

Forhandlingsfasen

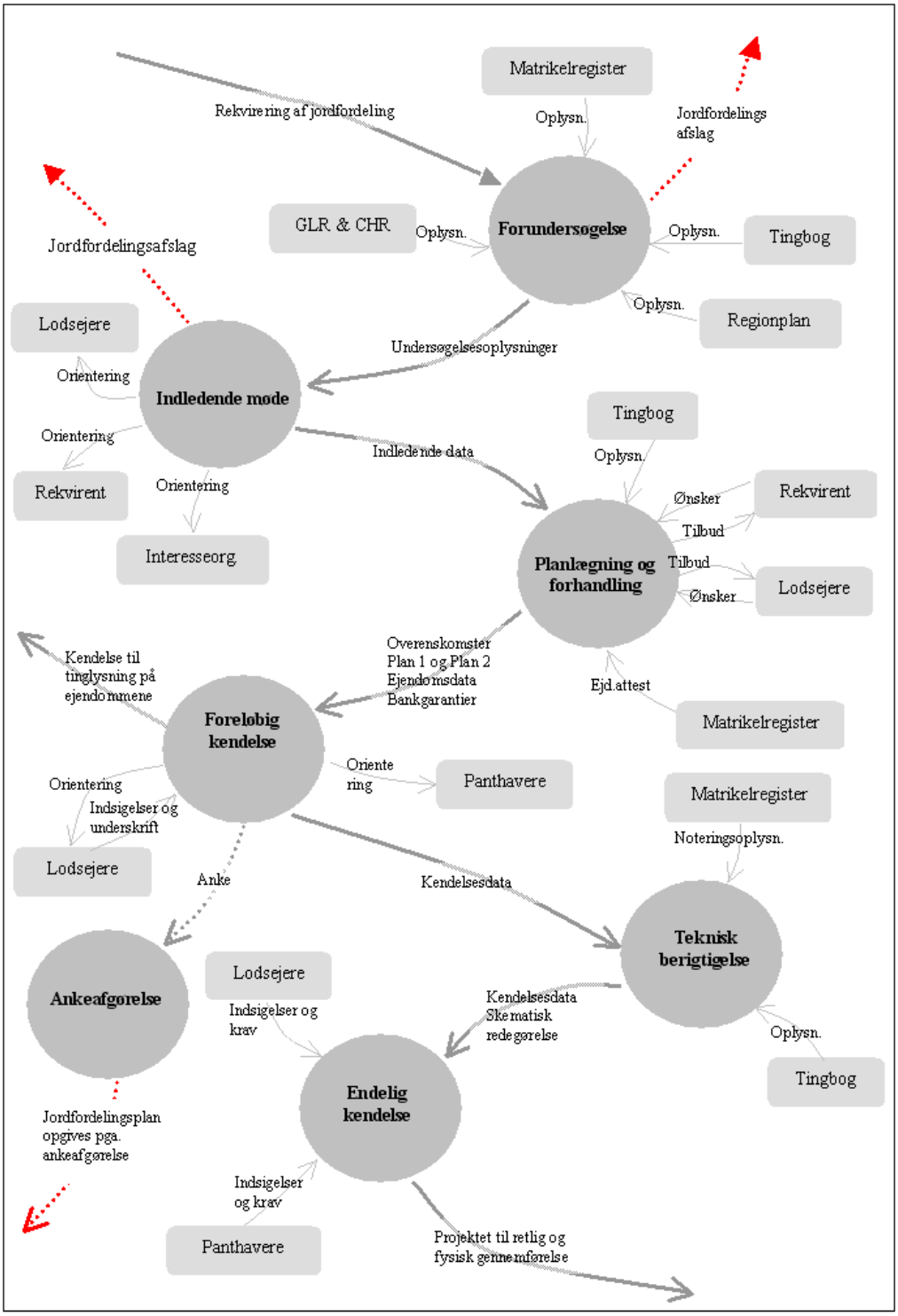
Forhandlingsfasen er den anden del af offentlighedsfasen. Se figur 4.1. Forhandlingsfasen er den fase, hvor forhandlere udarbejder et endeligt løsningsforslag på ejendomsudformningen. Denne fase består grundlæggende i en "forhandling" og en efterfølgende "beslutning", som beskrives i det følgende.



Figur 4.3: Ejendomsudformningsprojektets tre delområder

Med baggrund i den beslutning, der blev truffet i undersøgelsesfasen igangsættes forhandlingerne med lodsejerne. I den forbindelse er Direktoratet for FødevareErhverv

ansvarlig for de forhandlinger, der knytter sig til selve jordfordelingsplanen mens rekvirenten er ansvarlig for forhandlingerne vedrørende indgåelse af ekstensiveringsaftaler



Figur 4.4: Flowdiagram over forhandlingsfasen. En cirkel repræsenterer en aktivitet. En pil repræsenterer en datastrøm og en kasse repræsenterer en kilde (afsender/modtager af data). Figuren tager udgangspunkt i en almindelig jordfordeling efter JFL §2.

Ejendomsudformningsprojekterne kan opdeles i tre forskellige områder, jf. figur 4.3: Et kerneområde, et projektområde og et interesseområde.

Et *kerneområde* er et område, der bliver helt uden landbrugsmæssig værdi – f.eks. en sø.

Et *projektområde* svarer til det område, hvor der skal ske en ekstensivering af driften, men hvor landbrugsmæssig anvendelse stadig er mulig efterfølgende.

Et *interesseområde* er et område, der alene har interesse for jordfordelingen og medtages med henblik på dels at skaffe kompensationjord til lodsejerne og dels at optimere selve jordfordelingsløsningen for landbruget.

Målet i forhandlingsfasen er at få ekstensiveret og eventuelt helt fjernet den landbrugsmæssige drift af arealer i henholdsvis projektområdet og kerneområdet. Se figur 4.3. Derfor forsøges det specielt at opkøbe erstatningsjord i interesseområdet, det grå felt i figur 4.3, idet dette i forbindelse med jordfordelingen kan anvendes som kompensationsjord til de lodsejere, der er villige til at afgive jord i projekt- og kerneområdet.

Figur 4.4 viser et flowdiagram over forhandlingsfasen med udgangspunkt i jordfordelingen. Forhandlingerne omkring ekstensiveringsaftaler er knyttet til denne forhandling og planlægning, som beskrevet i det følgende. Se i øvrigt kapitel 2 for en mere detaljeret beskrivelse af de enkelte aktiviteters indhold og retsgrundlag.

Efter rekvireringen af jordfordelingen behandler Jordfordelingskontoret sagen. Kontoret gennemfører en *forundersøgelse*, hvor data indhentes fra bl.a. GLR, CHR, regionplanen, matrikelregistret og tingbogen med henblik på at opnå et overblik over lodsejer- og ejendomstyper og området i det hele taget. Hvis jordfordelingskontoret på den baggrund skønner en jordfordeling mulig annonceres et offentligt møde, kaldet "indledende møde".

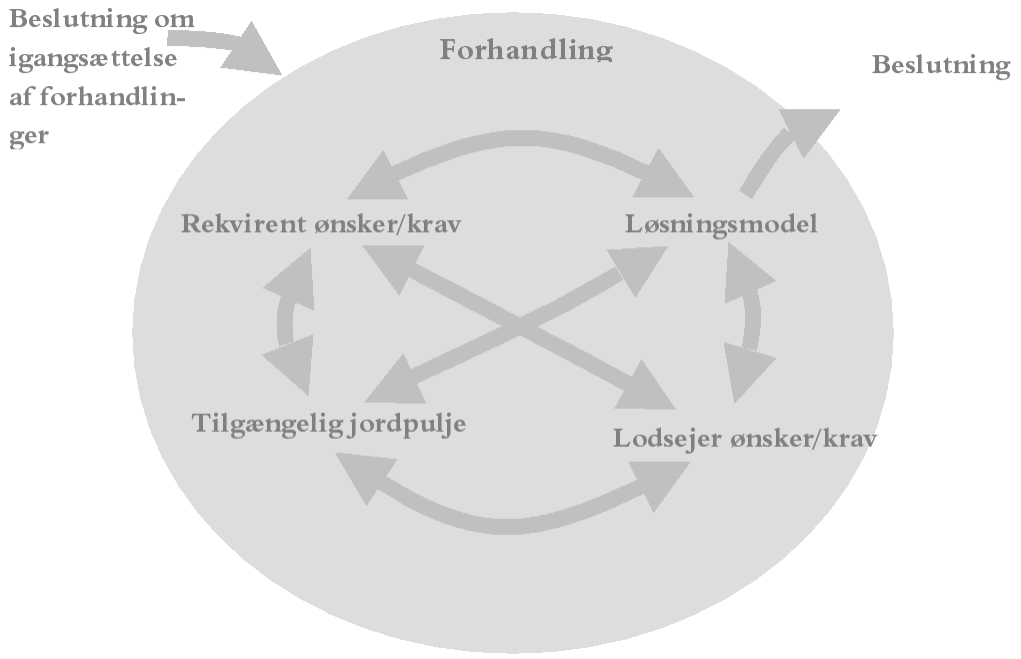
På det *indledende møde* redegør jordfordelingskontoret for regler og vilkår for at deltage i en jordfordeling og for fremgangsmåden ved sagens gennemførelse. Rekvirenten redegør for selve ejendomsudformningsprojektets formål og muligheden for indgåelse af ekstensiveringsaftaler. De fremmødte er typisk lodsejerne og eventuelle interesseorganisationer.

Med baggrund i resultatet fra det indledende møde kan jordfordelingskontoret vælge enten at afvise jordfordelingen eller at gå videre til selve forhandlingerne. Beslutter jordfordelingskontoret at igangsætte udarbejdelsen af jordfordelingsplanen annonceres dette i den lokale dagspresse.

Herefter starter *forhandlingen og planlægningen*, d.v.s. den egentlige udarbejdelse af en løsning. Planlæggeren og lodsejerudvalget forhandler med de enkelte lodsejere og disse forhandlinger forgår oftest som "køkkenbordssamtaler" hos hver enkelt af lodsejerne. Undervejs i denne forhandlings- og planlægningsproces kontaktes rekvirenten i øvrigt med henblik på en endelig afklaring af rekvirentens ønsker til jordfordelingsplanens geografiske omfang og løsning. Rekvirenten deltager i øvrigt i et af møderne med hver

enkelt lodsejer med det formål, at informere om mulighederne for at indgå frivillige ekstensiveringsaftaler. Eventuelt indgåede ekstensiveringsaftaler tinglyses på de pågældende ejendomme på rekvirentens foranledning

Når jordfordelingsplanen er færdigforhandlet og godkendt af Direktoratet for FødevareErhverv sendes denne til *foreløbig kendelse,* hvor jordfordelingsplanlæggeren fremlægger selve jordfordelingen for lodsejere og panthavere på et offentligt møde (kendelsesmødet). Eventuelle klager eller indsigelser fra lodsejerne behandles og den foreløbige kendelse afsiges, hvorefter forhandlingsoverenskomsterne er juridisk bindende.



Figur 4.5: Forhandlingerne foregår i en iterativ proces mellem lodsejernes ønsker, rekvirentens ønsker, en tilgængelig jordpulje og udarbejdelsen af den endelige løsningsmodel. Sørensen [1987] har tidligere udarbejdet en sammenlignelig model, men uden elementet "rekvirent ønsker/krav".

Indgår der ekspropriation med hjemmel i Naturbeskyttelseslovens §60 i løsningsmodellen kan denne nu ankes både med hensyn til retlige – og økonomiske spørgsmål. Gives der medhold i denne klage må planen opgives på et tidspunkt, hvor jorden allerede har skiftet ejer i medfør af den foreløbige kendelse. Se kap. 10 for en nærmere redegørelse for dette problem.

Herefter følger en periode med berigtigelse af jordfordelingsplanen, hvor bl.a. forholdene til panthavere afklares. Der udarbejdes en matrikulær sag hos en privat praktiserende landinspektør og der foretages opmåling i det omfang, det er nødvendigt.

Kendelsesdataene sendes efter det indledende møde til en privat praktiserende landinspektør, der gennemfører en *teknisk berigtigelse* af jordfordelingsplanen. Landinspektøren indhenter oplysninger om de deltagende ejendomme i henholdsvis Matrikelregister og Tingbog. Landinspektøren udarbejder derpå en skematisk redegørelse, der beskriver de

matrikulære ændringer i forbindelse med jordfordelingsplanens gennemførelse og foretager den nødvendige opmåling og skelafmærkning i marken.

Herefter følger, som sidste led i offentlighedsfasen, afsigelse af den *endelige kendelse*. Det foregår på et møde, hvortil lodsejere og panthavere indkaldes og hvor eventuelle klager og erstatningsspørgsmål herfra behandles. Herefter går projektet videre til retlig- og fysisk gennemførelse.

Figur 4.5 viser hvorledes selve planlægningen og forhandlingsprocessen foregår som en vekselvirkning mellem flere elementer. Udgangspunktet for forhandlingsprocessen er en beslutning i undersøgelsesfasen. Forhandlernes endelige mål er herefter at nå frem til en endelig løsningsmodel, herunder en jordfordelingsplan og eventuelt ekstensiveringsaftaler, som både lodsejerne, jordbrugskommissionen samt en eventuel rekvirent er tilfreds med. For at nå frem til denne løsningsmodel må forhandlerne vekselvirke mellem lodsejerforhandlinger, revision af løsningsmodellen, kontakt med rekvirent m.h.p. at opnå kendskab til dennes ønsker, revision af løsningsmodellen, fremskaffelse af puljejord etc.

For den enkelte lodsejer kan løsningsmodellen alt efter formålet med ejendomsudformningen bestå i

- indgåelse af frivillig aftale om køb, salg og/eller bytte af jord i forbindelse med jordfordeling,
- indgåelse af tvungen aftale om afståelse af jord efter JFL §2, stk.6[2],
- ekspropriation af ejendom efter NBL §60[3],
- indgåelse af MVJ-aftale[4],
- indgåelse af varig, frivillig ekstensiveringsaftale efter VFL §13d[5],
- indgåelse af varig, frivillig ekstensiveringsaftale efter kommunalfuldmagten[6] eller
- ekspropriation af rettigheder over fast ejendom efter MBL §26a[7].

---

[2] En teoretisk mulighed, men ikke en mulighed i praksis. Se begrundelse herfor i afsnit 2.1.

[3] Kan anvendes når det er af væsentlig betydning at råde over ejendommen for at gennemføre foranstaltninger på grundlag af en planlægning til fremme af Naturbeskyttelseslovens formål, herunder til genopretning af vådområder, som skal medvirke til at forbedre vandmiljøet. Kan ikke anvendes til at fremme statslig skovtilplantning. Se beskrivelse heraf i afsnit 2.1.

[4] Kan alene indgås i SFL-område eller til genopretning af vådområder, jf. Bkg. nr. 221 af 28.03.2001 om tilskud til Miljøvenlige Jordbrugsforanstaltninger. Se i øvrigt beskrivelse af de forskellige MVJ-ordninger i afsnit 3.1.

[5] Kan alene indgåes når det drejer sig om gennemførelse af vedtagne indsatsplaner til sikring af drikkevandet. Se i øvrigt beskrivelse i afsnit 3.2.

[6] Se beskrivelse heraf i afsnit 3.3.

[7] Kan alene anvendes ved gennemførelse af en indsatsplan til sikring af drikkevand. Se i øvrigt beskrivelse i afsnit 3.4.

Beslutningselementet i figur 4.5 kan således indeholde tre typer af beslutninger: En jordfordelingskendelse, evt. aftaler om ekstensivering og evt. en ekspropriationskendelse.

4.3 Referencer

Skov- og Naturstyrelsen; 2000: Skov- og Naturstyrelsen; 2000: Skov- og Naturstyrelsen; "Kogebog for genopretning af vådområder – Hæfte 3"; Miljø- og Energiministeriet, Skov- og Naturstyrelsen; Findes på Skov- og Naturstyrelsens hjemmeside http://www.sns.dk/landhav/vandmilplan/sns-web/forside.-htm; 2000

Sørensen; 1987: Esben Munk Sørensen; "Lokal landbrugsplanlægning – en undersøgelse af dansk jordfordelingspraksis 1979-84 og om forandring af landbrug og landskab"; Aalborg Universitetsforlag; Serie om offentlig planlægning; Nr. 21; 1987

5 PROJEKTBESKRIVELSER

Den type ejendomsudformningsprojekter, der beskrives i det følgende er samtlige gennemførte ejendomsudformningsprojekter i perioden 1990-1999, hvor formålet har været af miljø-, kultur- eller naturmæssig karakter. Fælles for alle disse ejendomsudformningsprojekter har været en tilknyttet jordfordeling, hvorfor kilden til oplysninger vedr. projekterne i første omgang har været Direktoratet for FødevareErhverv.

Disse projektjordfordelinger, går i Direktoratet for FødevareErhverv under betegnelsen "indtægtsdækket virksomhed", idet udgifterne til rådgivning eller bistand i forbindelse med projekterne som udgangspunkt betales af den, der har anmodet om projektets gennemførelse. Disse sager er arkiveret i Direktoratet for FødevareErhverv under et fortløbende nummer fra 1000 og opefter.

Det samlede antal af sådanne jordfordelinger med et naturgenopretnings- eller skovrejsningsformål er 22 i perioden 01.01.1990 til 31.12.1999. Herunder er alene medtaget de jordfordelinger, hvor der i nævnte periode forligger en foreløbig kendelse. I det følgende beskrives de 22 projektjordfordelinger kort. Til hele Skjern Å – projektet hører i perioden 01.01.1990 til 31.12.1999 seks jordfordelinger. Disse beskrives samlet ligesom henholdsvis Drastrup- og Brokholm Sø-projektet, der hver især består af to delprojekter.

I forbindelse med hvert projekt præsenteres Plan 1 og Plan 2. Disse findes desværre kun i analog form, hvorfor affotografering har været nødvendig for at kunne præsentere dem. Da nogle af planerne er meget store (>A1) er kvaliteten ikke optimal og da der, som beskrevet er tale om billeder og ikke kort er der ikke målestokke på planerne. Formålet med at præsentere dem er imidlertid ikke at præsentere selve projektområdet, men i stedet at præsentere jordfordelingens struktur- og arronderingsmæssige resultat og potentiale i forbindelse med gennemførelsen af projektet. Farverne i planerne repræsenterer de forskellige lodsejere. Jordfordelingsområderne er markeret med en sort, stiplet linie på oversigtskortene og selve projekt-/kerneområdet er markeret med en gul stjerne i plan 2.

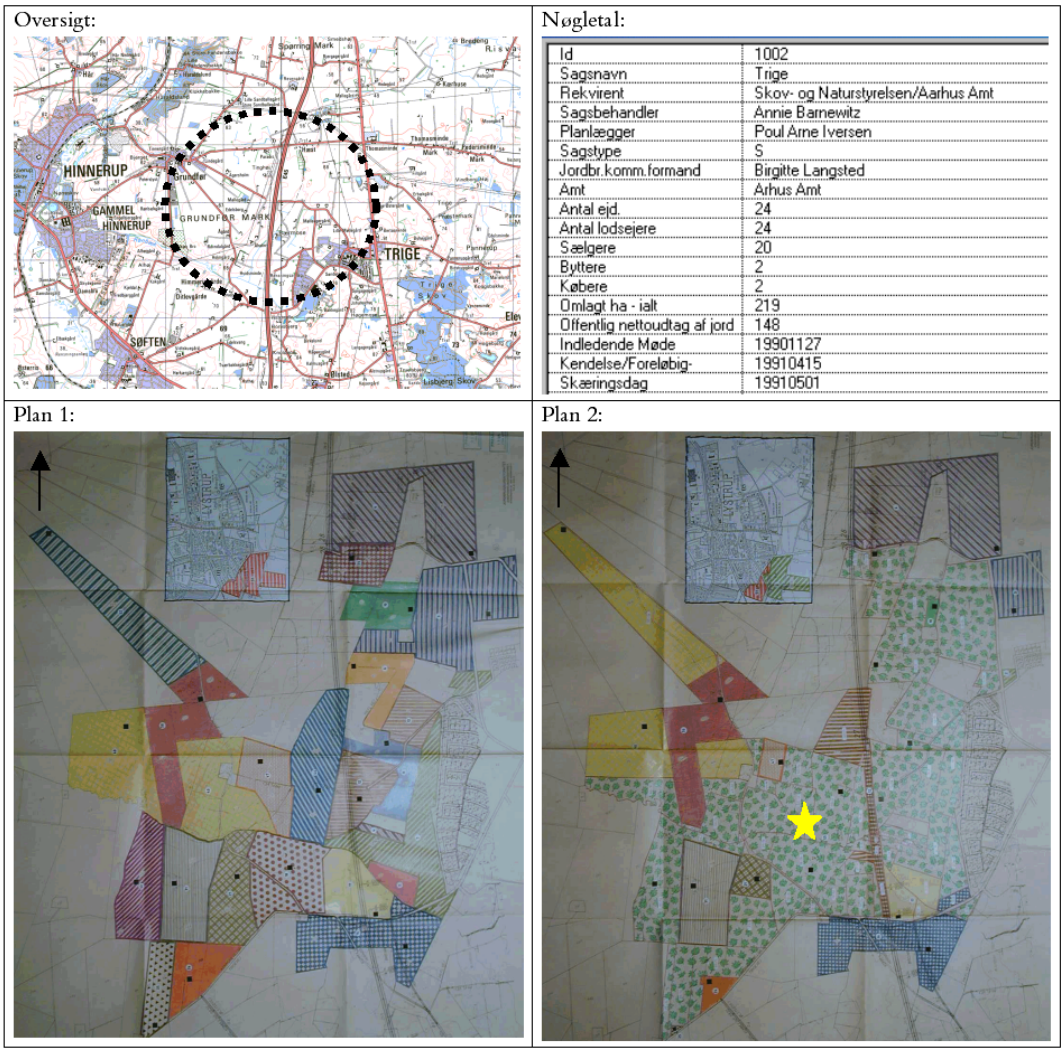
Kapitlets formål er at bidrage til en udbygning af referencerammen omkring gennemførte jordfordelingsprojekter og eventuelt at give inspiration til udarbejdelsen af anbefalinger i kapitel 12.

5.1 Trige (1002)

Skovrejsningsprojektet ved Trige startede i forbindelse med anlæggelsen af motorvejen fra Aarhus og nordpå. Baggrunden for skovene; Bærmoseskov og Himmerigskov var dels Århus Kommunes plan fra 1980'erne om "Århus omkranset af skov", der som mål havde at fordoble kommunens skovareal inden år 2000 og dels mulighederne for finan-

siering af statslig skovrejsning med naturforvaltningsmidler. [Skov- og Naturstyrelsen; 1993; side 19]

"En stor del af lodsejerne i området, der ville blive berørt af motorvejsprojektet, var interesserede i at afhænde deres jorder. Det blev derfor besluttet, at Direktoratet for FødevareErhverv, som skulle forestå jordfordelingen i forbindelse med motorvejsprojektet, skulle forsøge at kæde tankerne om skovrejsning sammen med det allerede besluttede motorvejsprojekt." [Skov- og Naturstyrelsen; 1993; side 20]



Figur 5.1: Plan 1 og Plan 2 ved jordfordelingen i Trige med skovrejsning som formål.

Selve jordfordelingen kom til at omfatte 24 lodsejere og 24 ejendomme. Der var 20 sælgere, 2 byttere og 2 købere. Køberne var Skov- og Naturstyrelsen og en privat lodsejer. Der blev omlagt i alt 219 ha og det offentlige udtog 148 ha af landbrugsdrift i området. Aarhus Kommune skænkede 17 ha til projektet og Vejdirektoratet afgav 5 ha, hvormed skoven blev på godt 170 ha.

Som det fremgår af figur 5.1 gav jordfordelingen mulighed for, at Skov- og Naturstyrelsen kunne overtage et stort sammenhængende areal til skovrejsningen, markeret med en "grøn, blad"-signatur på plan 2.

5.2 Spøttrup Sø (1003)

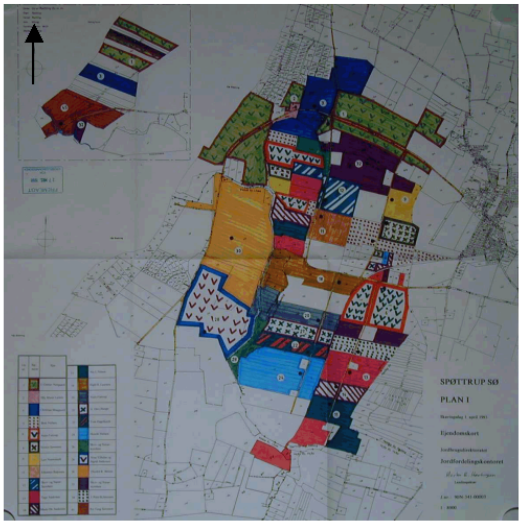
Spøttrup i Salling nævnes første gang i 1404 som gården "Spittrup", ejet af bispen i Viborg. I 1500 rejser den daværende bisp i Viborg en borg på stedet. Som en del af forsvaret af Spøttrup Borg og som fiskevand var søen mod vest uundværlig. I 1534 forsøgte Skipper Klement[1] og hans bondehær uden held at brænde borgen af. To år senere, ved Reformationen fik landets bisper konfiskeret deres ejendom og Spøttrup overgik til Christian d. 3. Men i 1579 forærede Frederik d. 2. borgen til sin rigsråd, hvorefter den var i private hænder i ca. 350 år. [Skov- og Naturstyrelsen; 1995; side 15 ff.]

Oversigt:

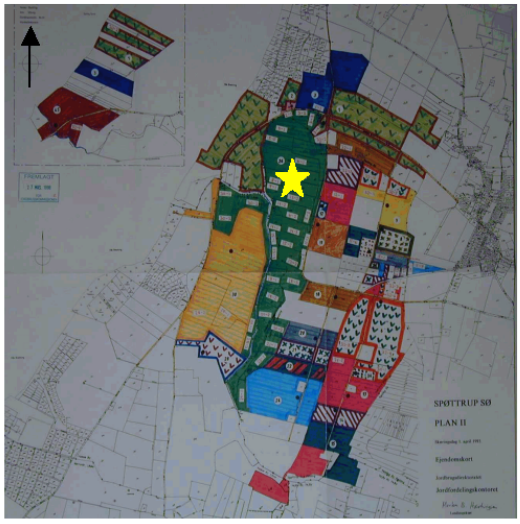
Nøgletal:

Id	1003
Sagsnavn	Spøttrup Sø
Rekvirent	Skov- og Naturstyrelsen
Sagsbehandler	Frank Nielsen
Planlægger	Morten B. Hartvigsen
Sagstype	N
Jordbr.komm.formand	Anders Damm
Amt	Viborg Amt
Antal ejd.	23
Antal lodsejere	20
Sælgere	11
Byttere	1
Købere	8
Omlagt ha - ialt	184
Offentlig nettoudtag af jord	48
Indledende Møde	19920901
Kendelse/Foreløbig-	19930218
Skæringsdag	19930401

Plan 1:



Plan 2:



Figur 5.2: Plan 1 og Plan 2 ved jordfordelingen til genskabelse af Spøttrup Sø.

[1] Se kapitel 6, note 2

I 1850'erne begyndte Spøttrups ejer, Niels Breinholdt, at dræne og afvande søen. I 1937 køber staten Spøttrup og jorderne, inklusive den afvandede søbund udstykkes til 28 statshusmandsbrug. Søbunden var frugtbar, men jorden satte sig og det blev stadig sværere at holde arealerne tilstrækkeligt tørre til pløjejord. I takt med at priserne på landbrugsprodukterne faldt i løbet af 1980'erne og omkostningerne ved vedligeholdelsen steg opstod ønsker om at genskabe Spøttrup Sø. [Skov- og Naturstyrelsen; 1995; side 16 ff.]

I 1989 besluttede Skov- og Naturstyrelsen efter forhandling med områdets landmænd, Spøttrup Kommune og Viborg Amt at igangsætte projekt Spøttrup Sø og i den forbindelse blev en jordfordeling rekvireret.

Jordfordelingen kom til at omfatte 20 lodsejere og 23 ejendomme. Der var 11 sælgere, 1 bytter og 8 købere, herunder Skov- og Naturstyrelsen. Der blev omlagt i alt 184 ha og det offentlige udtog i forbindelse med jordfordelingen 48 ha af landbrugsdrift i området. Skov- og Naturstyrelsen havde i forvejen skabt en jordpulje på 51 ha, som blev anvendt som byttejord.

Med jordfordelingen blev det muligt for Skov- og Naturstyrelsen at overtage et stort sammenhængende område, markeret med "mørk, grøn"-signatur i plan 2, og dermed omlægge 99 ha til sø, eng og et kulturlandskab, som det så ud før 1850'erne.

5.3 Geddal Strandenge (1005)

For 200 år siden blev en stor brakvandssø isoleret fra Limfjorden bag en naturlig strandvold nedenfor Geddal i Salling. I løbet af de næste 80-100 år aflejredes mere og mere sand og grus, så brakvandssøen efterhånden blev til en strandeng. [Skov- og Naturstyrelsen; 1993; side 14]

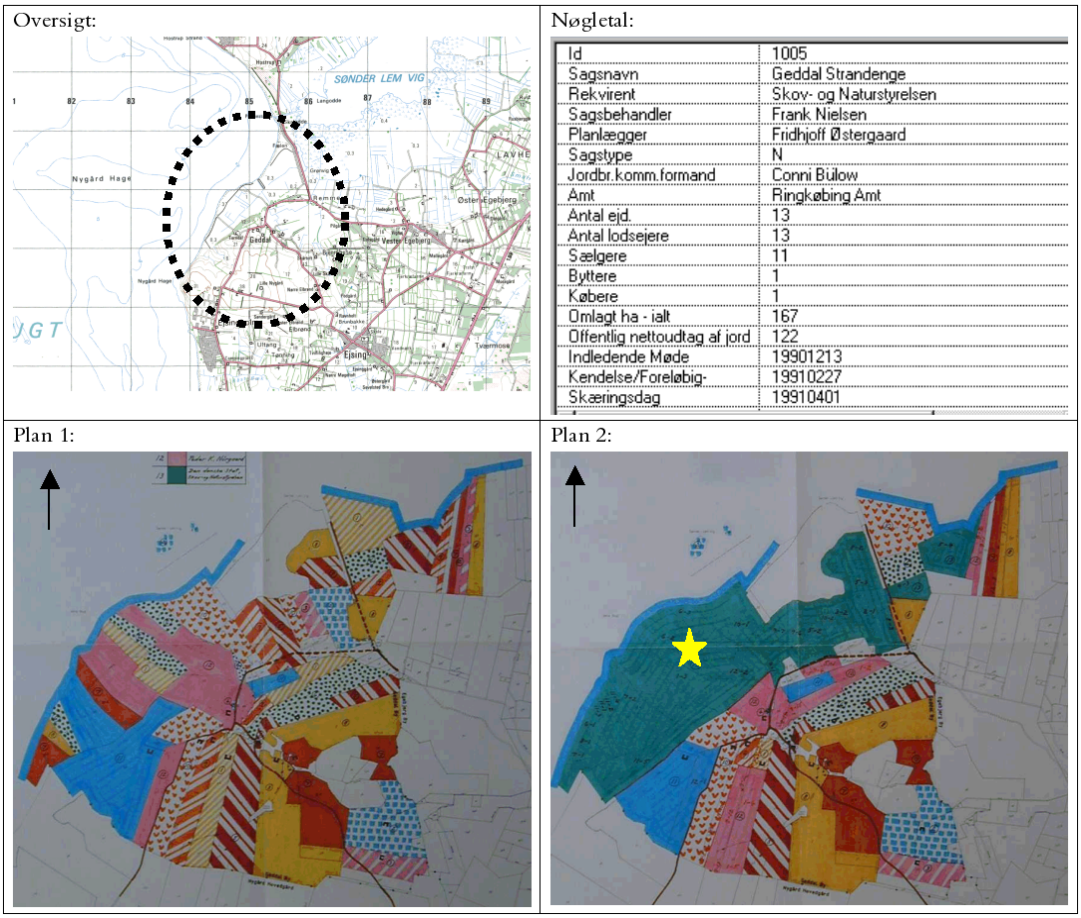
"I slutningen af 1800-tallet byggede landmændene i området et lavt fjorddige for at forbedre høslettet og sommergræsningen på strandengene." I 1958 satte behovet for ny landbrugsjord imidlertid gang i et nyt digearbejde. Med statsstøtte blev det gamle sommerdige forhøjet, og strandengene afvandet og opdyrket. I perioden 1976-1992 gennembrød fjorden, trods en stor vedligeholdelsesindsats fra landmændene, fire gange diget. Disse løbende udgifter og tilbagevendende problemer kombineret med faldende priser på landbrugets produkter førte efterhånden til at udgifterne oversteg indtægterne. Det kunne ikke betale sig at dyrke arealerne og der opstod et lokalt ønske om at genskabe strandengene, som de var før 1958. [Skov- og Naturstyrelsen; 1993; side 15 ff.]

Naturgenopretningsprojektet blev realiseret af Skov- og Naturstyrelsen i 1991-1992 gennem erhvervelser og en frivillig jordfordeling.

Jordfordelingen kom til at omfatte 13 lodsejere og 13 ejendomme. Der var 11 sælgere, 1 bytter og 1 køber. Køberen var Skov- og Naturstyrelsen. Der blev omlagt i alt 167 ha og

det offentlige udtog i forbindelse med jordfordelingen 122 ha af landbrugsdrift i området. Der var ikke i forvejen skabt en jordpulje.

Med dette projekt, som skitseret i figur 5.3 fik Skov- og Naturstyrelsen mulighed for at overtage et stort, sammenhængende areal, markeret med "mørk, grøn"-signatur i plan 2 og på den måde kunne 122 ha omlægges til strandeng og et kulturlandskab, som det så ud før 1958.



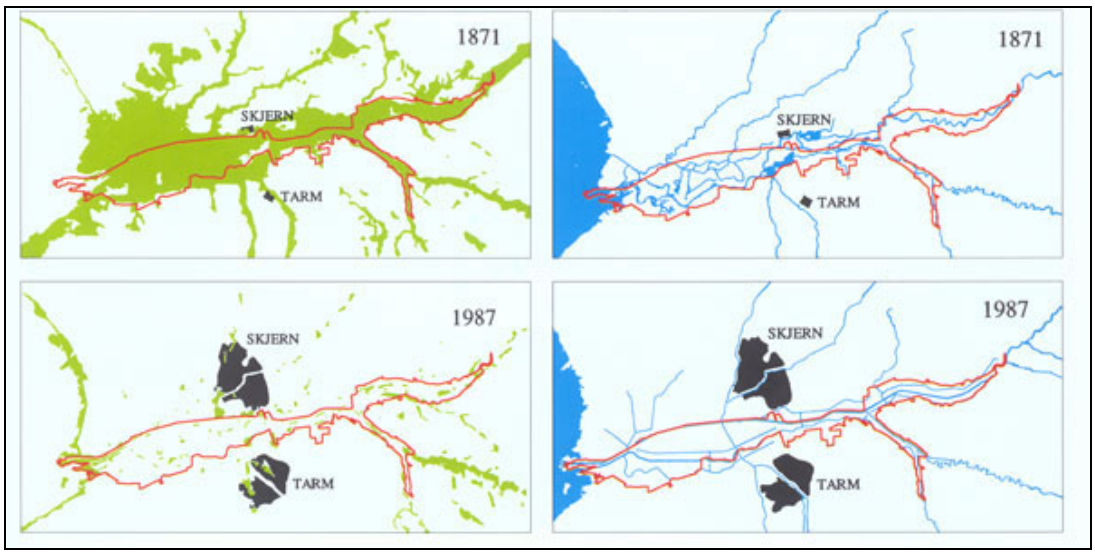
Figur 5.3: Plan 1 og Plan 2 ved jordfordelingen til genskabelse af Geddal Strandenge.

5.4 Skjern Å

Før afvandingen i 60´erne var landbrugsdriften tilpasset naturens betingelser i Skjern Å - dalen. De, med åen oversvømmede og gødede enge gav mulighed for kreaturhold, der gav staldgødning som igen blev anvendt på agerjorden.

"Efter en række isolerede forsøg på inddigning og regulering gennem de sidste hundrede år blev der gennemført et meget stort afvandingsprojekt i ådalen i 1960-erne. De slyngede åløb blev lagt i inddigede kanaler, og ved hjælp af pumpestationer og afvandingskanaler blev grundvandsstanden sænket. 4000 ha eng og sump blev omdannet til agerjord." Se figur 5.4. [Skov- og Naturstyrelsen; 1999; side 86]

Afvandingen og opdyrkningen medførte, at de tørverige jorder efterhånden satte sig. Flere steder er terrænet faldet mere end én meter. Hvis landbrugsdriften her skulle opretholdes, var et nyt afvandingsprojekt nødvendigt.



Figur 5.4: Skjern Å – området i henholdsvis 1871 og 1987. Til venstre engarealer. Til højre åens trace. Den røde linie markerer projektområdet. [http://www.sns.dk/natur/netpub/Skjernaa/kort.htm; 02.07.02]

Et stort flertal i Folketinget besluttede i 1987, at der skulle udarbejdes et projekt for genetablering af Skjern Å systemet. "I beslutningsforslaget indgik ønsker om en styrkelse af åens „selvrensning", en genskabelse af naturområderne - herunder åens slyngninger, en forøgelse af områdets rekreative og turistmæssige værdi samt genskabelse af erhvervsfiskeriet i Ringkøbing Fjord. Med vedtagelse af en særlig anlægslov i 1998[2] – efter forudgående miljøvurdering – blev projektets indhold og gennemførelse endelig fastlagt." [Skov- og Naturstyrelsen; 1999; side 85]]

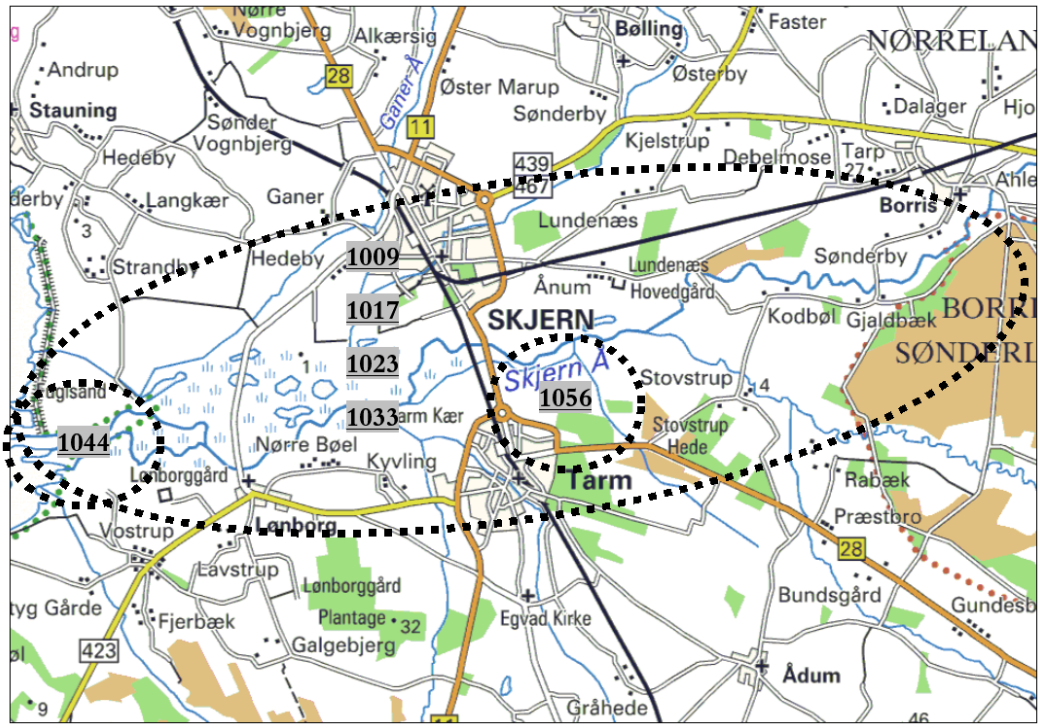
Naturgenopretningsprojektet omfattede de nederste 20 km af Skjern Å. Desuden en del af Omme Å og Gundesbøl Å. Projektområdet omfattede 2200 ha ud af de 4000 ha eng og sump, der blev afvandet i 1960-erne. Resten af det gamle afvandingsområde udnyttes fortsat til landbrugsdrift.

Skov- og Naturstyrelsen opkøbte i samarbejde med Strukturdirektoratet, nu Direktoratet for FødevareErhverv, jord dels indenfor projekt- og kerneområdet som skulle hhv. ekstensiveres eller oversvømmes og dels indenfor interesseområdet som kompensation til de landmænd, der måtte afgive jord i de andre områder. Projektet er blevet gennemført ved i alt syv jordfordelinger, heraf seks i perioden 01.01.1990 til 31.12.1999, som tilsammen muliggjorde de 2200 ha naturgenopretning.

I fire af disse seks jordfordelinger er der tale om samme geografiske område. Læg derfor specielt mærke til udviklingen i den grønne signatur, der markerer Skov- og Natursty-

[2] Lov nr 493 af 01.07.1998 om Skjern Å Naturprojekt

relsens arealer. Det er tydeligt, hvorledes jordfordelingerne tilsammen har muliggjort en overtagelse af store sammenhængende områder i ådalen.



Figur 5.5: Jordfordelingernes lokalisering i Skjern Å – projektet i perioden 01.01.1990 til 31.12.1999.

Skjern Å – Vest (1009)

Nøgletal:

Id	1009
Sagsnavn	Skjern Å - vest
Rekvirent	Skov- og Naturstyrelsen
Sagsbehandler	Frank Nielsen
Planlægger	Fridhjoff Østergaard
Sagstype	N
Jordbr.komm.formand	Conni Bülow
Amt	Ringkøbing Amt
Antal ejd.	106
Antal lodsejere	101
Sælgere	89
Byttere	0
Købere	12
Omlagt ha - ialt	776
Offentlig nettoudtag af jord	594
Indledende Møde	19910424
Kendelse/Foreløbig-	19920225
Skæringsdag	19920401

Plan 1A:

Plan 2A:

Figur 5.6: Plan 1A og Plan 2A ved jordfordelingen Skjern Å – Vest.

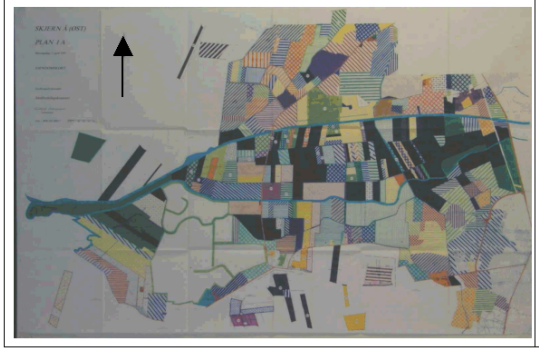
Denne jordfordelingen omfattede 101 lodsejere og 106 ejendomme. Der var 89 sælgere, ingen byttere og 12 købere, herunder Skov- og Naturstyrelsen. Der blev omlagt i alt 776 ha og det offentlige udtog i forbindelse med jordfordelingen 594 ha af landbrugsdrift i området. Der var i forvejen skabt en jordpulje og både Skjern Kommune og Ringkøbing Amtskommune afgav jord i jordfordelingen.

Skjern Å – Øst (1017)

Nøgletal:

Id	1017
Sagsnavn	Skjern Å - øst
Rekvirent	Skov- og Naturstyrelsen
Sagsbehandler	Frank Nielsen
Planlægger	Fridhjolf Østergaard
Sagstype	N
Jordbr.komm.formand	Conni Bülow
Amt	Ringkøbing Amt
Antal ejd.	59
Antal lodsejere	48
Sælgere	27
Byttere	1
Købere	20
Omlagt ha - ialt	520
Offentlig nettoudtag af jord	80
Indledende Møde	19920205
Kendelse/Foreløbig-	19930304
Skæringsdag	19930401

Plan 1A:



Plan 2A:

Figur 5.7: Plan 1A og Plan 2A ved jordfordelingen Skjern Å – Øst.

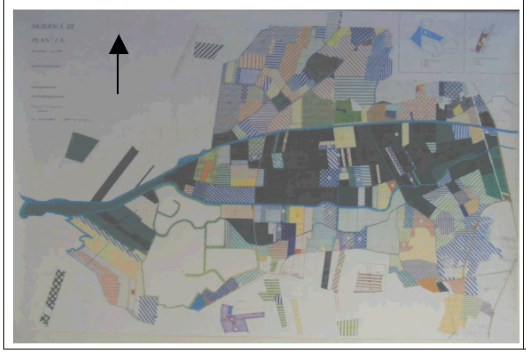
Jordfordelingen kom til at omfatte 48 lodsejere og 59 ejendomme. Der var 27 sælgere, 1 bytter og 20 købere, herunder Skov- og Naturstyrelsen. Der blev omlagt i alt 520 ha og det offentlige udtog i forbindelse med jordfordelingen 80 ha af landbrugsdrift i området. Skov- og Naturstyrelsen havde i forvejen skabt en betydelig jordpulje, som de lod indgå som byttejord i jordfordelingen.

Skjern Å – 3 (1023)

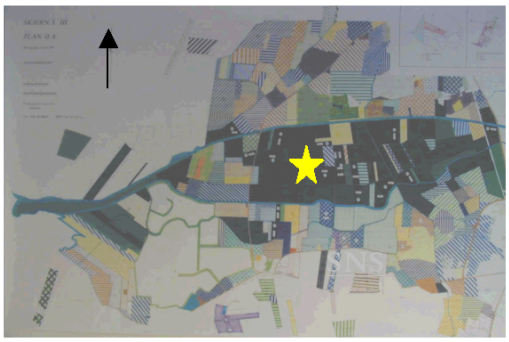
Nøgletal:

Id	1023
Sagsnavn	Skjern Å - 3
Rekvirent	Skov- og Naturstyrelsen
Sagsbehandler	Frank Nielsen
Planlægger	Fridhjoff Østergaard
Sagstype	N
Jordbr.komm.formand	Conni Bülow
Amt	Ringkøbing Amt
Antal ejd.	40
Antal lodsejere	35
Sælgere	17
Byttere	6
Købere	12
Omlagt ha - ialt	216
Offentlig nettoudtag af jord	52
Indledende Møde	19920205
Kendelse/Foreløbig-	19940314
Skæringsdag	19940401

Plan 1A:



Plan 2A:



Figur 5.8: Plan 1A og Plan 2A ved jordfordelingen Skjern Å – 3

Jordfordelingen kom til at omfatte 35 lodsejere og 40 ejendomme. Der var 17 sælgere, 6 byttere og 12 købere, herunder Skov- og Naturstyrelsen. Der blev omlagt i alt 216 ha og det offentlige udtog i forbindelse med jordfordelingen 52 ha af landbrugsdrift i området. Skov- og Naturstyrelsen havde i forvejen skabt en jordpulje, som de lod indgå som byttejord i jordfordelingen.

Skjern Å – 4 (1033)

Denne jordfordelingen omfattede 24 lodsejere og 30 ejendomme. Der var 13 sælgere, 2 byttere og 9 købere, herunder Skov- og Naturstyrelsen. Der blev omlagt i alt 374 ha og det offentlige udtog i forbindelse med jordfordelingen 24 ha af landbrugsdrift i området. Skov- og Naturstyrelsen og Direktoratet for FødevareErhverv havde i forvejen skabt en jordpulje bestående af flere ejendomme, som de lod indgå som byttejord i jordfordelingen.

Nøgletal:

Id	1033
Sagsnavn	Skjern Å - 4
Rekvirent	Skov- og Naturstyrelsen
Sagsbehandler	Frank Nielsen
Planlægger	Morten B. Hartvigsen
Sagstype	N
Jordbr.komm.formand	Conni Bülow
Amt	Ringkøbing Amt
Antal ejd.	30
Antal lodsejere	24
Sælgere	13
Byttere	2
Købere	9
Omlagt ha - ialt	374
Offentlig nettoudtag af jord	24
Indledende Møde	19960206
Kendelse/Foreløbig-	19960321
Skæringsdag	19960401

Plan 1A:

Plan 2A:

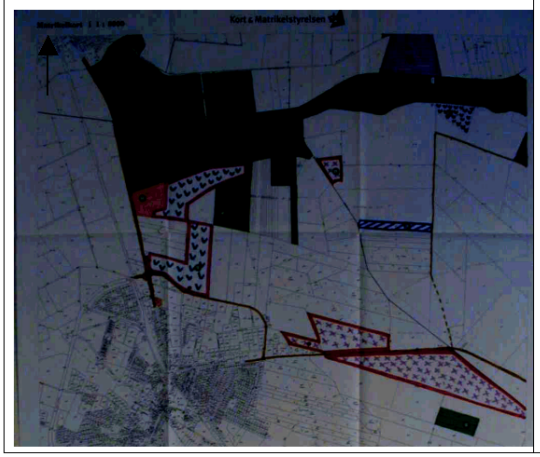
Figur 5.9: Plan 1A og Plan 2A ved jordfordelingen Skjern Å – 4

Skjern Å – Stovstrup (1058)

Nøgletal:

Id	1058
Sagsnavn	Skjern Å - Stovstrup
Rekvirent	Skov- og Naturstyrelsen
Sagsbehandler	Frank Nielsen
Planlægger	Morten B. Hartvigsen
Sagstype	N
Jordbr.komm.formand	Else Paabøl
Amt	Ringkøbing Amt
Antal ejd.	17
Antal lodsejere	13
Sælgere	8
Byttere	0
Købere	5
Omlagt ha - ialt	166
Offentlig nettoudtag af jord	27
Indledende Møde	19970821
Kendelse/Foreløbig-	19971113
Skæringsdag	19971115

Plan 1:



Plan 2:

Figur 5.10: Plan 1 og Plan 2 ved jordfordelingen Skjern Å – Stovstrup

Jordfordelingen kom til at omfatte 13 lodsejere og 17 ejendomme. Der var 8 sælgere, ingen byttere og 5 købere, herunder Skov- og Naturstyrelsen. Der blev omlagt i alt 166 ha og det offentlige udtog i forbindelse med jordfordelingen 27 ha af landbrugsdrift i området. Skov- og Naturstyrelsen havde i forvejen skabt en jordpulje bestående af en enkelt ejendom, hvoraf de lod 61,5 ha indgå som byttejord i jordfordelingen.

Skjern Å – Poldene (1044)

Nøgletal:

Id	1044
Sagsnavn	Skjern Å - Poldene
Rekvirent	Skov- og Naturstyrelsen
Sagsbehandler	Frank Nielsen
Planlægger	Morten B. Hartvigsen
Sagstype	N
Jordbr.komm.formand	Conni Bülow
Amt	Ringkøbing Amt
Antal ejd.	8
Antal lodsejere	5
Sælgere	2
Byttere	2
Købere	1
Omlagt ha - ialt	56
Offentlig nettoudtag af jord	8
Indledende Møde	19960614
Kendelse/Foreløbig-	19960917
Skæringsdag	19961001

Plan 1:

Plan 2:

Figur 5.11: Plan 1 og Plan 2 ved jordfordelingen Skjern Å – Poldene

Jordfordelingen kom til at omfatte 5 lodsejere og 8 ejendomme. Der var 2 sælgere, 2 byttere og 1 køber. Køberen var Skov- og Naturstyrelsen. Der blev omlagt i alt 56 ha og

det offentlige udtog i forbindelse med jordfordelingen 8 ha af landbrugsdrift i området. Skov- og Naturstyrelsen havde i forvejen skabt en jordpulje bestående af flere ejendomme, som de lod indgå som byttejord i jordfordelingen.

5.5 Varnæs Stormose (1010)

Varnæs Storemose er en højmose beliggende lige syd for Aabenraa Fjord. Mosen er dannet ved tilgroning af en lavvandet sø, som lå tilbage i en lavning efter istidens ophør. [Aabenraa Statsskovdistrikt; 1994; side 1]

Mosen, som omfatter ca. 40 ha, blev afvandet i 1966, hvor man ved etablering af dræn sænkede vandstanden over to meter. Derpå blev størsteparten af mosearealerne kultiveret. "Ved fredningen af Varnæshoved i 1980 blev også Storemosen fredet. Der var da ca. 10 ha udyrket areal i mosen." [Aabenraa Statsskovdistrikt; 1994; side 2]

Som altid når grundvandet sænkes og ilt får adgang til tørvelagene forbrænder de organiske planterester og sidst i 1980'erne havde dele af mosen sat sig op mod 1,5 meter, hvormed afvandingens effektivitet var nedsat betydeligt.

I et samarbejde mellem Sønderjyllands Amt, Direktoratet for FødevareErhverv (dengang Jordbrugsdirektoratet), Aabenraa Amts Landboforening og Skov- og Naturstyrelsen blev der i 1992 gennemført en jordfordeling finansieret med naturforvaltningsmidler.

Jordfordelingen kom til at omfatte 27 lodsejere og 27 ejendomme. Der var 11 sælgere, 6 byttere og 10 købere, herunder Skov- og Naturstyrelsen. Der blev omlagt i alt 216 ha og det offentlige udtog i forbindelse med jordfordelingen kun 2 ha af landbrugsdrift i området. Direktoratet for FødevareErhverv, Lundtoft Kommune og Skov- og Naturstyrelsen bidrog med tilsammen 39 ha jord i jordfordelingen.

Skov- og Naturstyrelsen fik et nettoresultat på godt 40 ha ud af jordfordelingen og kunne dermed gennemføre det ønskede naturgenopretningsprojekt i området med "lys, brun"-signatur under stjernen i plan 2, figur 5.12. Der blev ryddet ca. 8 ha krat, og vandstanden blev hævet. I dag er store dele af de 40 ha mose atter vanddækket. Både miljøet og kulturhistorien er dermed tilgodeset.

Oversigt:

Nøgletal:

Id	1010
Sagsnavn	Varnæs Stormose
Rekvirent	Skov- og Naturstyrelsen
Sagsbehandler	Flemming Jessen
Planlægger	Christian Hansen
Sagstype	N
Jordbr.komm.formand	Peter Jørgensen
Amt	Sønderjyllands A
Antal ejd.	27
Antal lodsejere	27
Sælgere	11
Byttere	6
Købere	10
Omlagt ha - ialt	216
Offentlig nettouddrag af jord	2
Indledende Møde	19910215
Kendelse/Foreløbig-	19920312
Skæringsdag	19920401

Plan 1:

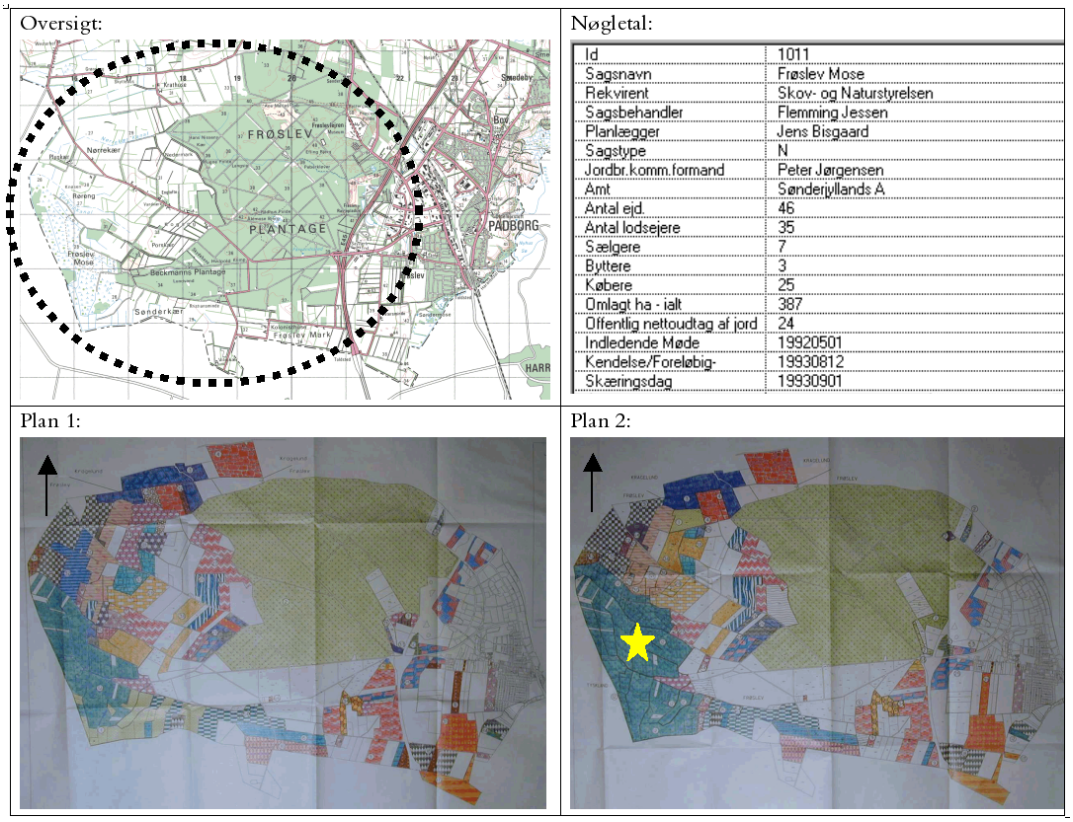
Plan 2:

Figur 5.12: Plan 1 og Plan 2 ved jordfordelingen som led i genopretningen af Varnæs Storemose.

5.6 Frøslev Mose (1011)

I det sydligste hjørne af Sønderjylland ligger Frøslev Mose. Mosen fortsætter tværs over landegrænsen til Tyskland i Jardelund Mose, og den sammenhængende Frøslev-Jardelund Mose er på 275 ha. Mosen og engene omkring den er et stort naturområde på godt 500 ha. Hele området langs den dansk-tyske grænse, fra Flensborg Fjord til marsken var tidligere skovdækket. Hærvejen, som forbandt Jylland med resten af Nordeuropa, har passeret dette uvejsomme område ved Frøslev-Padborg. Frem til begyndelsen af 1800-tallet blev skoven imidlertid trængt stærkt tilbage overalt i Danmark og befolkningen var i stigende grad nød til at bruge tørv fra moserne til brændsel. [Sønderjyllands Amt; 2000].

"Siden forrige århundrede har egnens befolkning solgt tørv fra Frøslev-Jardelund Mose, især til Flensborg. Det gav gode penge til en ellers fattig egn." "I Frøslev Mose blev der sidste gang gravet tørv lige efter anden verdenskrig." I den tyske del af mosen fortsatte gravningen til midten af 1960'erne. Randområderne omkring det, der i dag er mose, blev afvandet i midten af 1950'erne. Indtil da lå arealerne hen som lave enge, men efter afvandingen kunne store dele anvendes til kornavl og god græsningsjord. "Et projekt til opdyrkning af den sidste del af mosen blev standset, da området blev foreslået fredet. Fredningen blev gennemført i 1985, forinden var den tyske del af mosen fredet ved delstatsforordning i 1984." [Sønderjyllands Amt; 2000]



Figur 5.13: Plan 1A og Plan 2A ved jordfordelingen som led i naturgenopretning i Frøslev Mose.

I et samarbejde mellem delstaten Schleswig-Holstein, Skov- og Naturstyrelsen og Sønderjyllands Amt forsøges at genskabe grundlaget for en aktiv højmose. EF's regionalfond besluttede at yde 50% støtte til projektet. "De resterende 50% betales af delstaten Slesvig-Holsten og Sønderjyllands Amt i forhold til udgifterne på hver side af grænsen." [Bisgaard; 1992; side 182]. Som led i dette arbejde blev der, på dansk side gennemført en jordfordeling i 1993, rekvireret af Skov- og Naturstyrelsen.

Jordfordelingen kom til at omfatte 35 lodsejere og 46 ejendomme. Der var 7 sælgere, 3 byttere og 25 købere, herunder Skov- og Naturstyrelsen. Der blev omlagt i alt 387 ha og det offentlige udtog i forbindelse med jordfordelingen kun 24 ha af landbrugsdrift i området. Både Bov Kommune, Direktoratet for FødevareErhverv og Skov- og Naturstyrelsen bidrog med byttejord i jordfordelingen.

Skov- og Naturstyrelsen fik et nettoresultat på godt 97 ha ud af jordfordelingen og sammen med de i forvejen erhvervede arealer blev det dermed muligt at gennemføre naturgenopretningen i Frøslev Mose på de arealer, der i plan 2, figur 5.13, er markeret med en "massiv, grøn"-signatur under stjernen.

5.7 Hindemaj (1012)

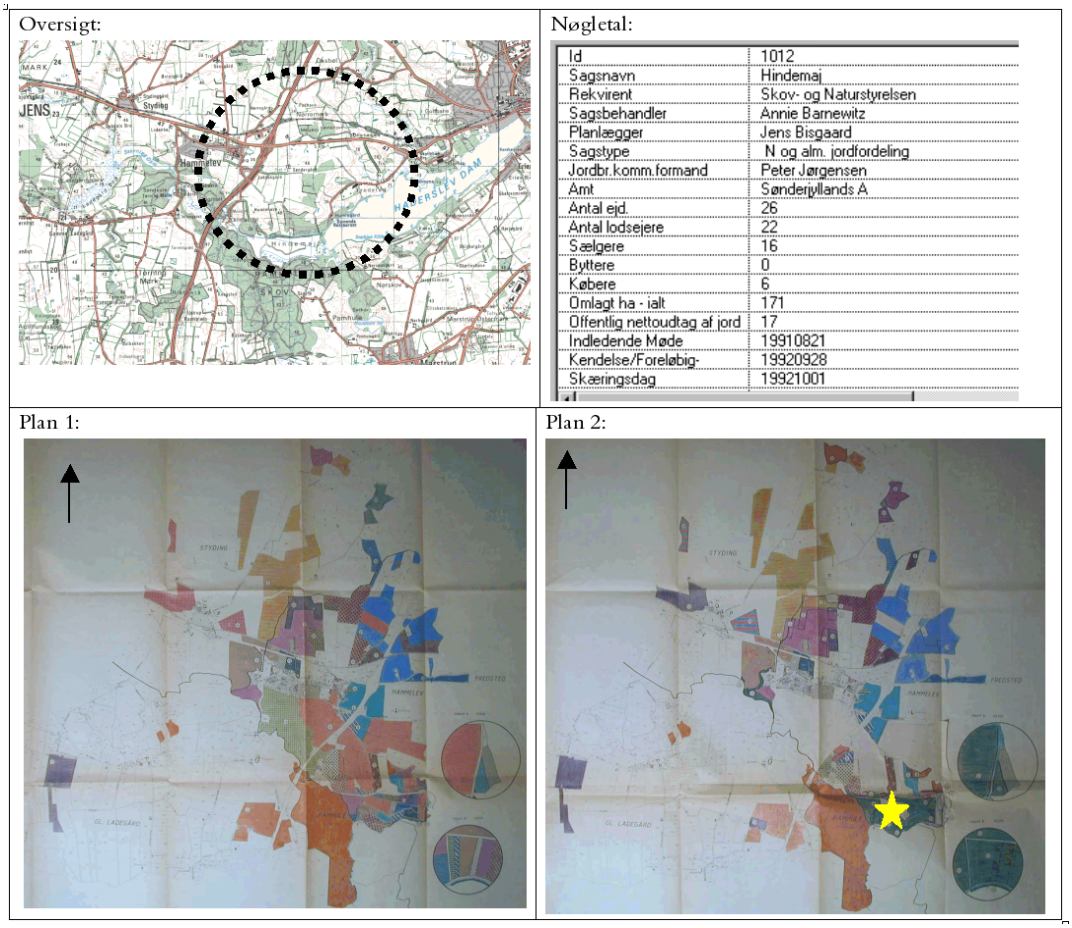
Ved den vestlige ende af Haderslev Dam ligger Hindemade[3], lokalt kaldet "Hindemaj".

I 1872 blev Hindemaj forsøgt afvandet, men først i 1935 blev området afvandet i en grad, der gjorde det muligt at anvende engen til dyrkning. Men ligesom alle andre steder, hvor tørvejord opdyrkes, satte jorden sig. Det organiske stof nedbrydes og terrænet sænker sig år for år. I Hindemaj har terrænet sat sig med 1,5 m i perioden 1935-1992 eller mere end 2,5 cm årligt. Dyrkning af tørvejord er en tidsbegrænset mulighed. [Skov- og Naturstyrelsen; 1995; side 20 ff.]

Skov- og Naturstyrelsen rekvirerede en jordfordeling til naturgenopretning af maden. Jordfordelingen kom til at omfatte 22 lodsejere og 26 ejendomme. Der var 16 sælgere, ingen byttere og 6 købere, herunder Skov- og Naturstyrelsen. Der blev omlagt i alt 171 ha og det offentlige udtog i forbindelse med jordfordelingen 17 ha af landbrugsdrift i området. Skov- og Naturstyrelsen erhvervede forud for jordfordelingen flere ejendomme, som dels blev anvendt som kompensations-/byttejord og dels som projektjord.

Med dette projekt overtog Skov- og Naturstyrelsen det nødvendige, sammenhængende areal, markeret med en "massiv, grøn"-signatur under stjernen i plan 2, figur 5.14 og mulighederne blev dermed skabt for at genetablere et stort vådområde, der blev tørlagt i perioden 1872-1935.

[3] En made er en eng, hvormed navnet betyder engen med hinderne.



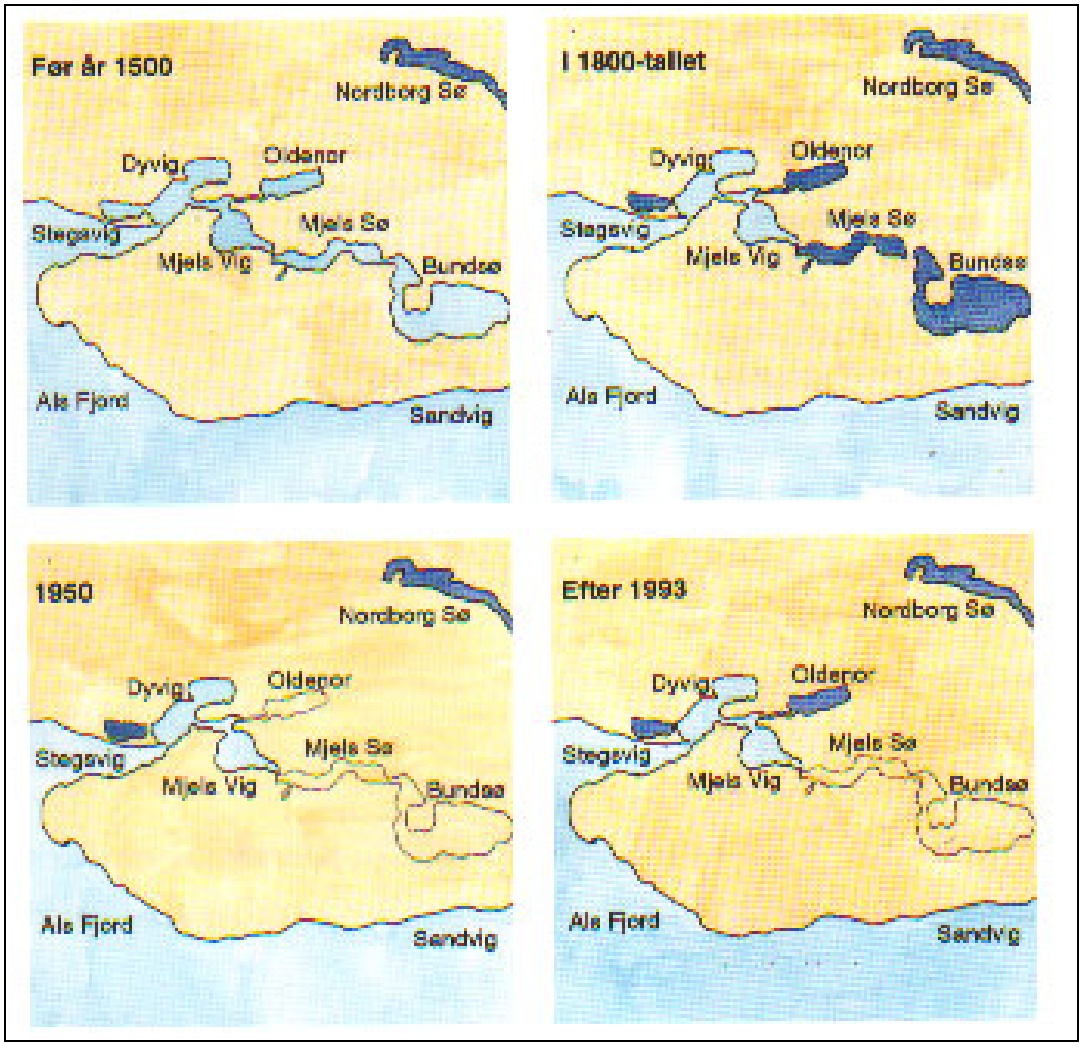
Figur 5.14: Plan 1 og Plan 2 ved jordfordelingen til genskabelse af Hindemaj vådområde.

5.8 Oldenor (1013)

Landskabet på Nordals er gennemskåret af tunneldale, som – bortset fra de seneste 4-500 år – har udgjort et omfattende netværk af vådområder, jf. figur 5.15.

"Allerede omkring år 1600 blev Mjels Sø afspærret fra havet af en dæmning. Og på et kort fra 1783 optræder for første gang den dæmning, der afskærer Oldenor fra havet. I 1865 blev der dannet et digelag ved Oldenor." Der blev bygget en vindmølle til at pumpe vandet ud af området. "Først efter 2. Verdenskrig blev pumpningen imidlertid så effektiv, at søbunden kunne tørlægges og anvendes til korndyrkning." I takt med udtørring og opdyrkning satte jorden sig imidlertid [Skov- og Naturstyrelsen; 1994; side 18]. Det betød stadig større investeringer, at friholde arealerne for vand og i takt med faldende produktionspriser på korn, raps m.v. blev Oldenor marginaliseret.

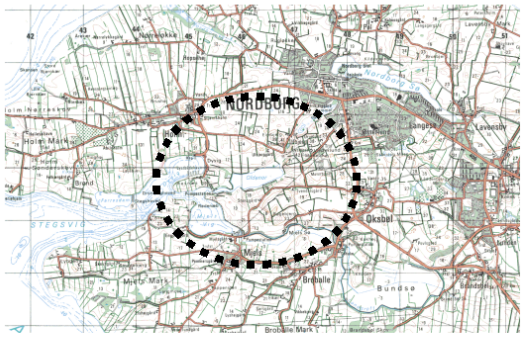
I begyndelsen af 1980'erne viste undersøgelser, at der ikke på lang sigt ville være grundvand nok til at sikre vandforsyningen på Als. Det stod derfor klart, at det ikke længere var sund fornuft at pumpe 1,5 mio. m^3 grundvand ud i havet hvert år blot for at holde 46 ha marginaliseret landbrugsjord tør til landbrugsdrift. Nordborg Kommune rekvirerede en jordfordeling i området og Oldenor blev genskabt som sø i oktober 1993. [Skov- og Naturstyrelsen; 1994; side 18]



Figur 5.15: Landskabets udvikling på Nordals gennem de sidste 500 år. [Skov- og Naturstyrelsen; 1994; side 19]

Jordfordelingen kom til at omfatte 24 lodsejere og 25 ejendomme. Der var 13 sælgere, 4 byttere og 7 købere, herunder Skov- og Naturstyrelsen. Der blev omlagt i alt 114 ha og det offentlige udtog i forbindelse med jordfordelingen 34 ha af landbrugsdrift i området. Nordborg Kommune havde forud for jordfordelingen skaffet en jordpulje på 13 ha, som dels indgik som kompensationsjord og dels som projektjord, der overgik til Skov- og Naturstyrelsen. Skov- og Naturstyrelsen havde ingen jord i området forud for jordfordelingen, men var bagefter ejer af de 46 ha, som gjorde det muligt at genetablere Oldenor som en sø, markeret med en "brun og rød, stribet"-signatur i plan 2, figur 5.16.

Oversigt:



Nøgletal:

Id	1013
Sagsnavn	Oldenor
Rekvirent	Nordborg Kommune
Sagsbehandler	Peter Højmark
Planlægger	Jens Bisgaard
Sagstype	N og alm. jordfordeling
Jordbr.komm.formand	Peter Jørgensen
Amt	Sønderjyllands A
Antal ejd.	25
Antal lodsejere	24
Sælgere	13
Byttere	4
Købere	7
Omlagt ha - ialt	114
Offentlig nettoudtag af jord	34
Indledende Møde	19910912
Kendelse/Foreløbig-	19920813
Skæringsdag	19920901

Plan 1:

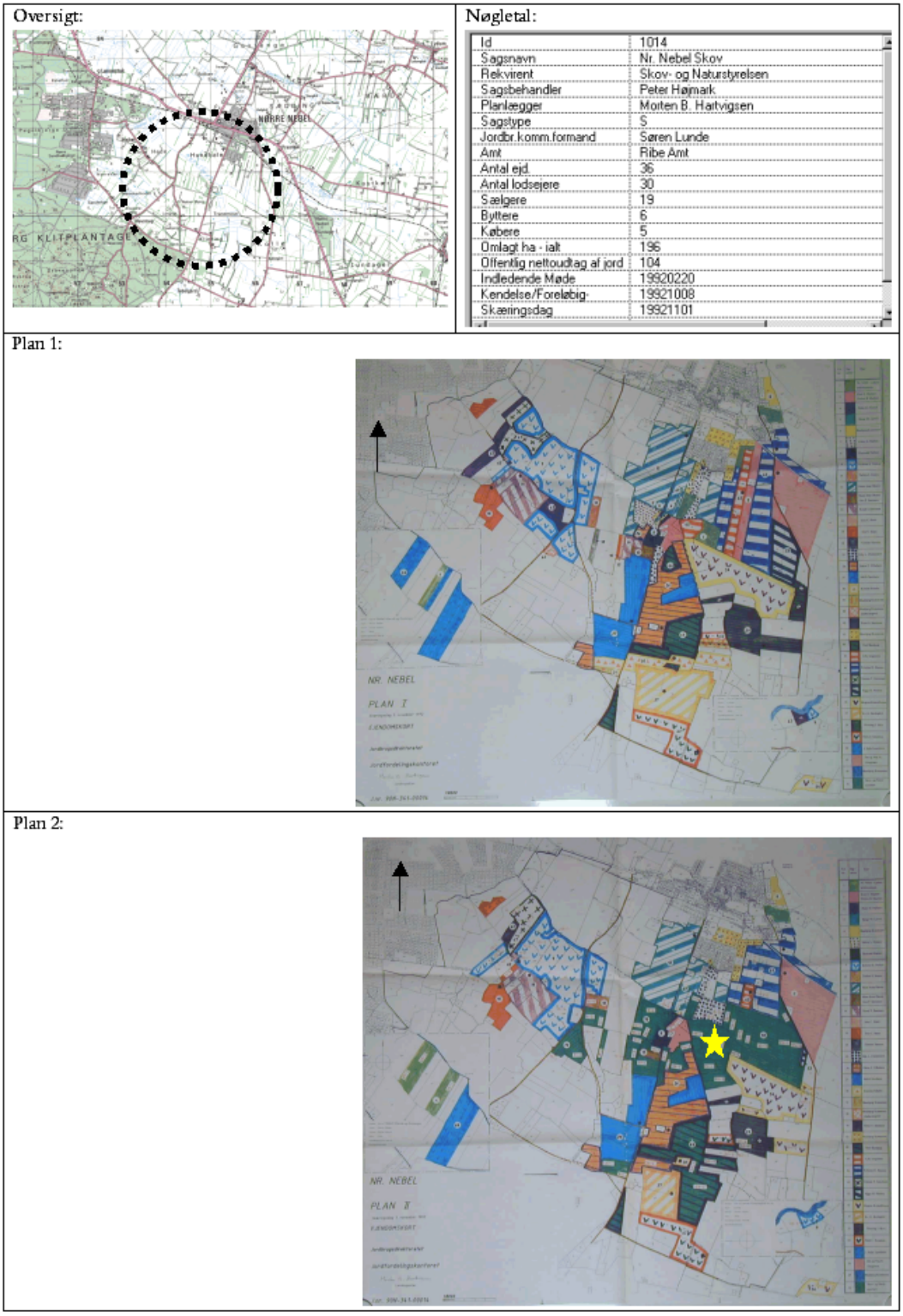
Plan 2:

Figur 5.16: Plan 1 og Plan 2 ved jordfordelingen til genskabelse af Oldenor som sø.

5.9 Nr. Nebel Skov (1014)

I 1990 påbegyndte Blåbjerg Kommune og Oksbøl Statsskovdistrikt efter fælles initiativ et skovrejsningsprojekt ved Nr. Nebel i Vestjylland. Efter erhvervelse af en tidligere grusgrav på 13 ha i 1991 gennemførtes i 1992 en jordfordelingssag, som medførte, at staten erhvervede mere end 100 ha til skovrejsning.

"Der er tale om bynær skov, hvor hensynet til friluftslivet har stor betydning. Skoven forbinder næsten Nr. Nebel med Blåbjerg Klitplantage og fungerer derved som en korridor ud til klitplantagen og dermed også til selve Vestkysten." "Hovedtræarterne er eg og skovfyr, med en stor del bøg og en lang række andre løvtræer og buske. Egene stammer fra agern indsamlet i det nærliggende egekrat i Blåbjerg Klitplantage." Mange af kommunens børneinstitutioner har plantet hver deres lille skov. [Skov- og Naturstyrelsen; 1997; side 27]. En metode, der er med til at fremtidssikre skoven.



Figur 5.17: Plan 1 og Plan 2 ved jordfordelingen i forbindelse med etablering af Nr. Nebel skov.

Jordfordelingen blev rekvireret af Skov- og Naturstyrelsen ved det lokale statsskovdistrikt og kom til at omfatte 30 lodsejere og 36 ejendomme. Der var 19 sælgere, 6 byttere og 5 købere, herunder Skov- og Naturstyrelsen. Der blev omlagt i alt 196 ha og det

offentlige udtog i forbindelse med jordfordelingen 104 ha af landbrugsdrift i området. Blåbjerg Kommune havde forud for jordfordelingen erhvervet flere små ejendomme i området, som de lod indgå i jordfordelingen.

Skov- og Naturstyrelsen havde ingen jord i området forud for jordfordelingen bortset fra den tidligere erhvervede grusgrav på 13 ha, som skulle anvendes som projektjord. Med jordfordelingens gennemførelse erhvervede Skov- og Naturstyrelsen de ønskede arealer, markeret med en "massiv, grøn"-signatur i plan 2, figur 5.17 og plantningen af Nr. Nebel Skov kunne påbegyndes.

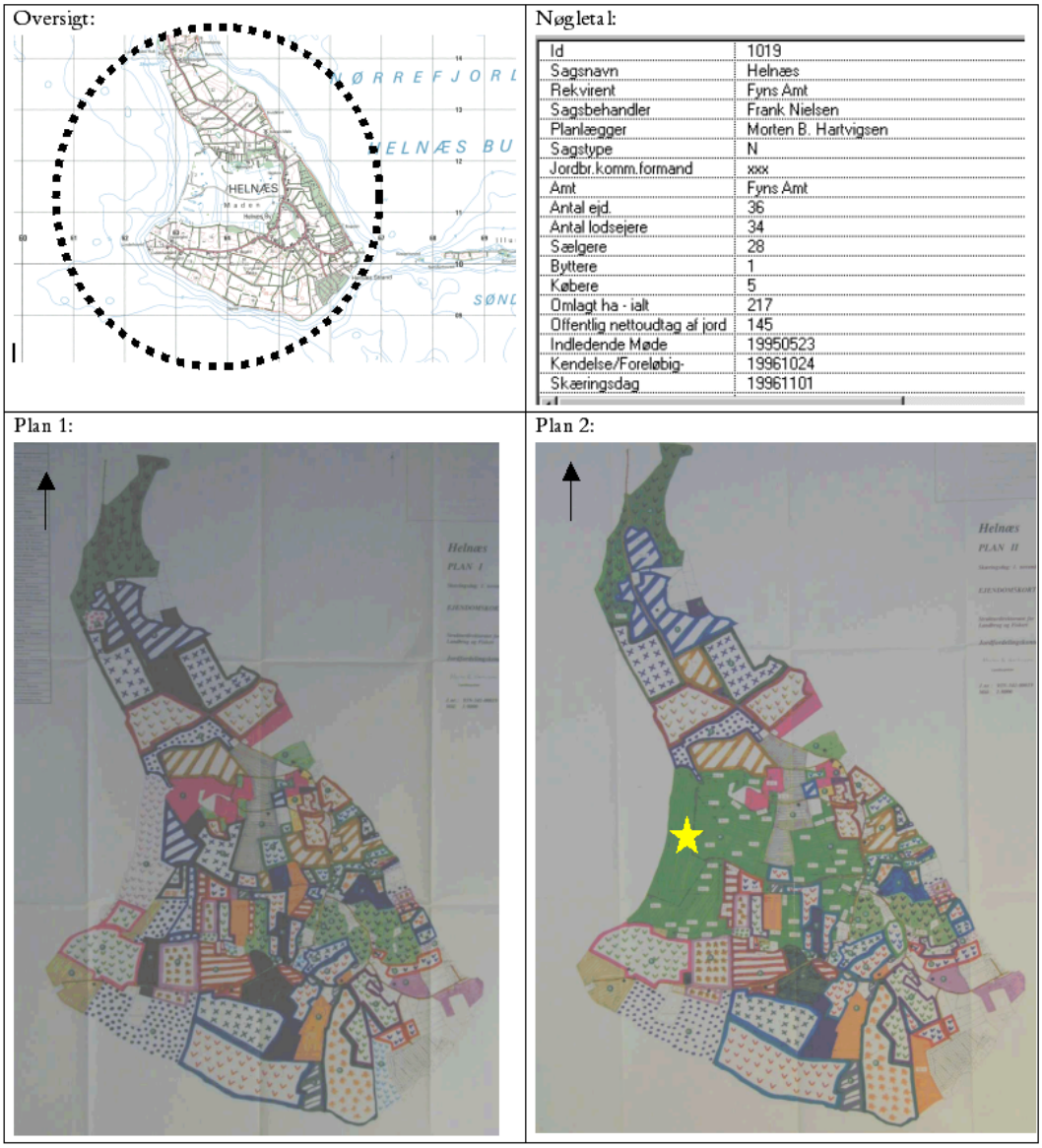
5.10 Helnæs (1019)

Helnæs Made ligger midt på halvøen Helnæs ved Lillebælt nær Assens. Maden er en gammel, inddæmmet havbugt. Det er et stort, fladt og åbent landskab – ca. 280 ha – der udnyttes til landbrug. "Siden Jernalderen er der aflejret sand og en del muslingeskaller i den gamle havbugt." Den ældst kendte dæmning, der afskærer den gamle havbugt fra havet, er fra 1785-86, hvor volden af ral, sand og tang, som havet i tidens løb havde aflejret, blot blev forhøjet. "Vandet i maden er gennem tiderne pumpet væk med skiftende hjælpemidler: en hollandsk vindmølle med snegl (opført 1865 og ødelagt under stormflod i 1872), en vindmølle af jern (opført 1914), en kraftig dieselmotor og endelig en elektrisk pumpe." [Skov- og Naturstyrelsen; 1998; side 10]

Fyns Amt rejste sammen med Danmarks Naturfredningsforening i 1991 en fredningssag for maden på Helnæs. Fredningssagen blev imidlertid aldrig til noget, idet det, jf. en skrivelse fra Skov- og Naturstyrelsen af 20. oktober 1992 vurderedes, at det "ikke vil være realistisk hverken at frede (ekspropriere) eller betale for frivillige aftaler for hele projektområdet på ca. 200 ha". Skov- og Naturstyrelsen anbefalede, at amtet nedsatte ambitionsniveauet og startede med at gennemføre en vandstandshævning og naturgenopretning på de udyrkede arealer i maden. Som metode anbefaledes jordfordeling og frivillige aftaler.

I 1995 rekvirerede Fyns Amt en jordfordeling. Jordfordelingen kom til at omfatte 34 lodsejere og 36 ejendomme. Der var 28 sælgere, 1 bytter og 5 købere, herunder Skov- og Naturstyrelsen. Der blev omlagt i alt 217 ha og det offentlige udtog i forbindelse med jordfordelingen 145 ha af landbrugsdrift i området. Skov- og Naturstyrelsen havde forud for jordfordelingen erhvervet en ejendom på 55 ha, hvoraf 12 ha indgik som kompensationsjord.

Efter jordfordelingen var Skov- og Naturstyrelsen ejer af 188 ha projektjord, markeret med en "massiv, grøn" signatur i plan 2, figur 5.18, som gjorde det muligt at gennemføre naturgenopretningen i maden. En del af maden er stadig i privat eje, men for en del af disse arealer er der indgået tinglyste aftaler om naturforvaltning med lodsejerne.



Figur 5.18: Plan 1 og Plan 2 ved jordfordelingen til delvis genopretning af Helnæs Made.

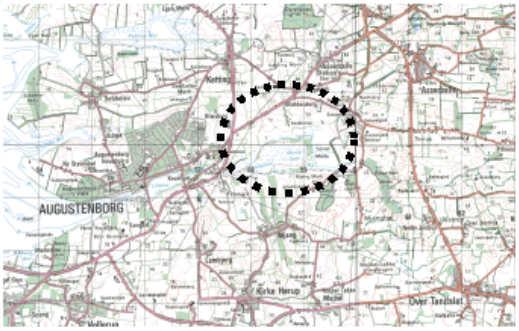
5.11 Mjang Dam (1021)

Mjang Dam ligger ca. to km øst for Augustenborg på Als. Mod nord grænser engene ved Mjang Dam op til Augustenborg Golfklubs baner.

Mjang Dam ligger i regionplanmæssig sammenhæng i et område med særlige drikkevandsinteresser og i et naturområde.

Skov- og Naturstyrelsen ønskede i midten af 1990'erne vandstanden i Mjang Dam hævet, hvortil man behøvede mere jord. Jorden kom via jordfordeling i 1998 fra en ejendom, der til gengæld fik lov at lave en golfbane, jf. interview af jordfordelingsplanlæggeren. Vandstanden blev imidlertid aldrig hævet, idet der efterfølgende blev fundet fredede orkideer på stedet.

Oversigt:

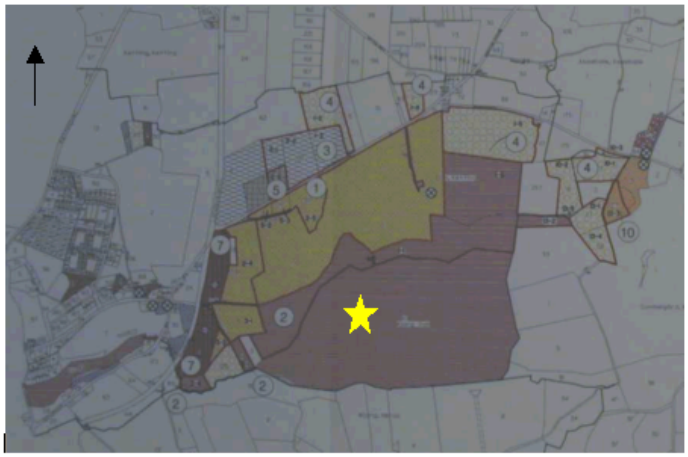


Nøgletal:

Id	1021
Sagsnavn	Mjang Dam
Rekvirent	Skov- og Naturstyrelsen
Sagsbehandler	Annie Barnewitz
Planlægger	Jens Bisgaard
Sagstype	N
Jordbr.komm.formand	Peter Jørgensen
Amt	Sønderjyllands A
Antal ejd.	8
Antal lodsejere	8
Sælgere	5
Byttere	0
Købere	3
Omlagt ha - ialt	94
Offentlig nettoudtag af jord	48
Indledende Møde	19961220
Kendelse/Foreløbig-	19980819
Skæringsdag	19980915

Plan 1:

Plan 2:



Figur 5.19: Plan 1 og Plan 2 ved jordfordelingen til hævelse af vandstanden i Mjang Dam.

Jordfordelingen blev rekvireret af Skov- og Naturstyrelsen og omfattede 8 lodsejere og 8 ejendomme. Der var 5 sælgere, ingen byttere og 3 købere, herunder Skov- og Naturstyrelsen. Der blev omlagt i alt 94 ha og det offentlige udtog i forbindelse med jordfordelingen 48 ha af landbrugsdrift i området. Skov- og Naturstyrelsen havde forud for jordfordelingen en ejendom på 92 ha i området, hvoraf 19 ha indgik som byttejord. Skov- og Naturstyrelsen modtog til gengæld 33 ha Desuden modtog Strukturdirekto-

ratet og Den Sønderjyske Jordfond tilsammen netto 34 ha i forbindelse med jordfordelingen.

Denne jordfordeling skabte muligheden for at Skov- og Naturstyrelsen kunne erhverve de nødvendige arealer, markeret med en "massiv, brun"-signatur i plan 2, figur 5.19, på frivillig basis og derpå hæve vandstanden i Mjang Dam af miljømæssige hensyn.

5.12 Brokholm Sø og Skov samt Gåsemosen

I årene 1997 og 1998 blev der i Nordøst Salling gennemført to jordfordelinger, der tilsammen udgjorde grundlaget for gennemførelsen af det naturprojekt, der skulle genskabe den tørlagte Brokholm Sø og rejse en ny skov øst for søen.

Brokholm Sø og Skov (1032)

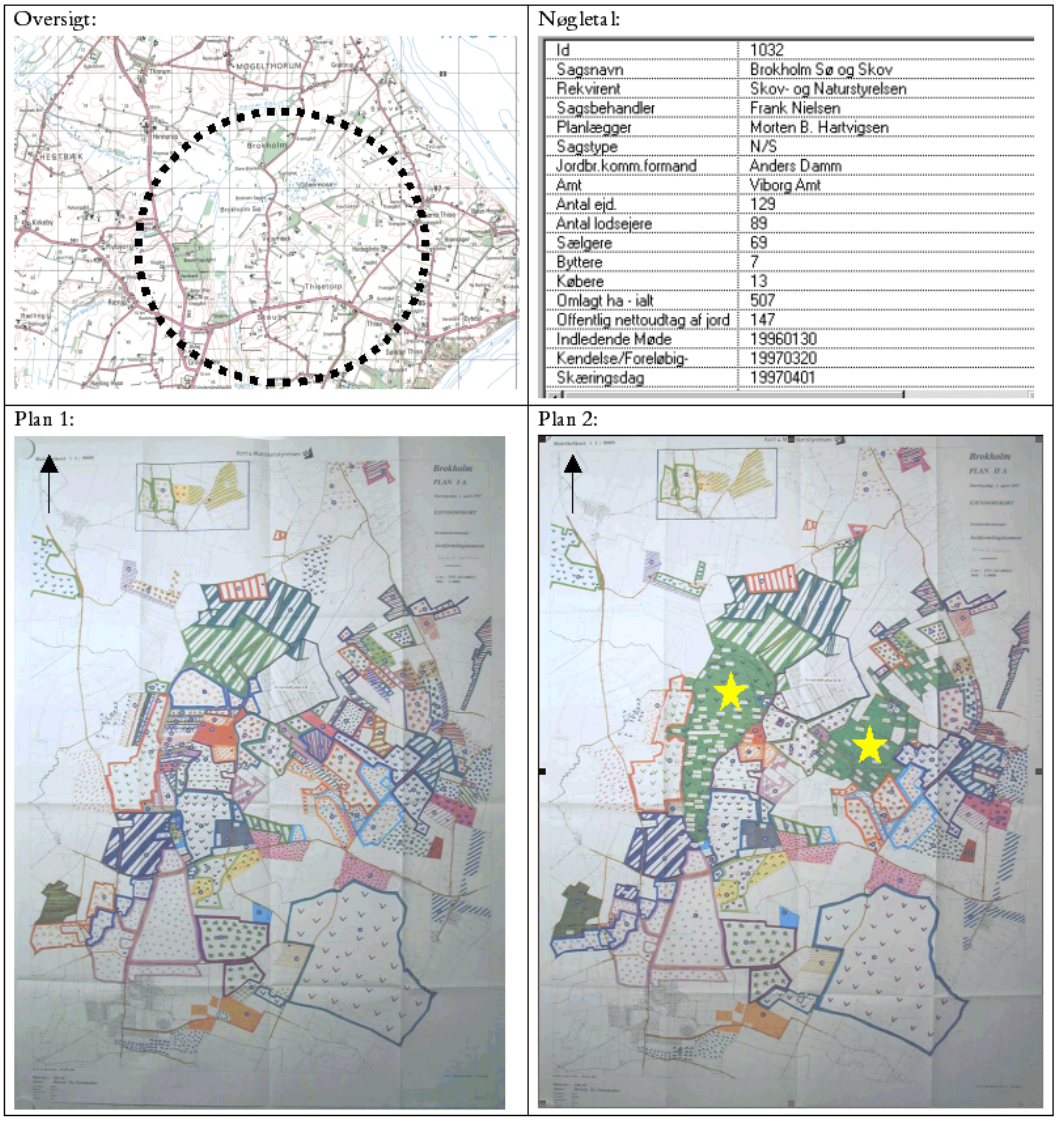
Indtil midten af 1800 tallet var der ved Brokholm i Nordøst Salling en stor sø med godt fiskeri. Som så mange andre søer blev Brokholm sø i slutningen af 1800 - og første halvdel af 1900 tallet langsomt drænet og jorden anvendt som dyrkningsjord. I 1953 var tørlægningen total.

I 1992 vedtog Sundsøre - og Sallingsund Kommuner trods store protester fra beboerne i området en lokalplan med 20 vindmøller på den gamle søbund. Vedtagelsen af planen fik nogle af de lokale lodsejere og pumpelaugets medlemmer til at sætte skub i ideen om reetablering af søen. De allierede sig med Danmarks Naturfredningsforening, Skov- og Naturstyrelsen, Viborg Amt, lokale ornitologer og lystfiskere. Resultatet blev at vindmølleparken mod erstatning blev flyttet uden for projektområdet og naturforvaltningsprojektet kunne igangsættes.

Formålet med projektet, som det tegnede sig efter et par års samarbejde mellem de initierende kræfter blev, at skabe et stort sammenhængende naturområde ved reetablering af den afvandede Brokholm Sø (150 ha) og nyetableringen af en ca. 330 ha stor skov (ca. 230 ha statslig og ca. 100 ha privat). [Skov- og Naturstyrelsen; 1998; side 6]

Fra 1995-97 blev der opkøbt puljejord og i 1997 gennemførtes en jordfordeling rekvireret af Skov- og Naturstyrelsen.

Jordfordelingen var stor og omfattede 89 lodsejere og 129 ejendomme. Der var 69 sælgere, 7 byttere og 13 købere, herunder bl.a. Skov- og Naturstyrelsen. Der blev omlagt i alt 507 ha og det offentlige udtog i forbindelse med jordfordelingen 147 ha af landbrugsdrift i området. Skov- og Naturstyrelsen erhvervede i alt 146 ha til genskabelse af søen, 113 ha til skovrejsning samt 26 ha i den tilstødende Gåsemose. Med erhvervelsen af de i alt 285 ha, markeret med en "massiv, grøn"-signatur i plan 2, figur 5.20 blev den fysiske ramme for projektet tilvejebragt.



Figur 5.20: Plan 1A og Plan 2A ved jordfordelingen til reetablering af Brokholm sø og etablering af en ny skov i tilknytning hertil.

Projektets anlægsfase blev derefter gennemført med reetablering af søen og plantning af de første træer i skoven. De natur- og kulturhistoriske værdier sikredes, og befolkningen blev sikret adgang til at færdes i området.

Gåsemosen (1056)

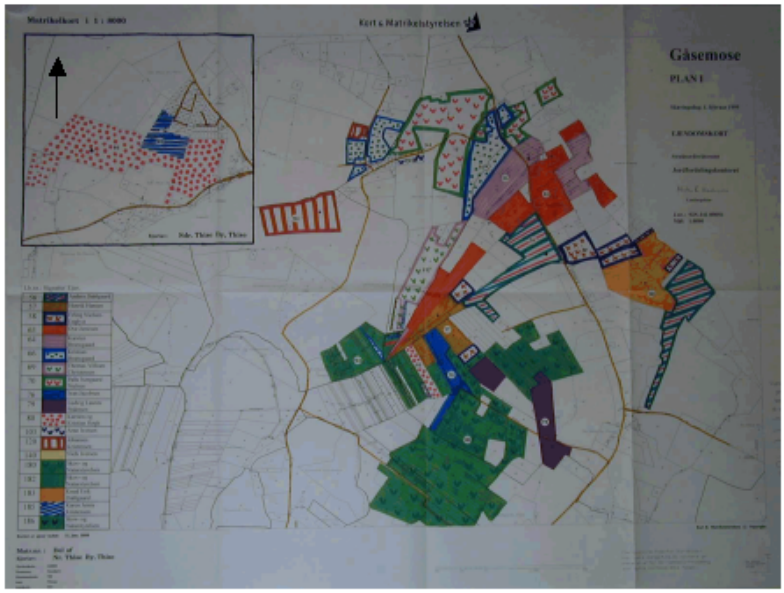
"Efter gennemførelsen af jordfordelingen i 1997 ved Brokholm Sø og Skov viste det sig, at vandstanden i søen ville blive højere end forudsat. Som følge heraf ville den tilstødende Gåsemose blive mere vandlidende, og en kreds af lodsejere gjorde derfor indsigelse mod naturprojektets gennemførelse over for Viborg Amt" [Strukturdirektoratet; 1999; side 67]. Lodsejerne i Gåsemosen ville få forringede græsningsmuligheder på de lavtliggende jorder samt problemer med afvanding af ovenfor liggende jorder. En

Oversigt:

Nøgletal:

Id	1056
Sagsnavn	GåsemosenBrokholm Sø
Rekvirent	Skov- og Naturstyrelsen
Sagsbehandler	Frank Nielsen
Planlægger	Morten B. Hartvigsen
Sagstype	N/S
Jordbr.komm.formand	Anders Damm
Amt	Viborg Amt
Antal ejd.	19
Antal lodsejere	17
Sælgere	4
Byttere	5
Købere	8
Omlagt ha - ialt	44
Offentlig nettoudtag af jord	7
Indledende Møde	19980901
Kendelse/Foreløbig-	19990126
Skæringsdag	19990201

Plan 1:



Plan 2:

Figur 5.21: Plan 1 og Plan 2 ved jordfordelingen til afværgning af ulemperne ved Brokholm Sø og Skov projektet.

supplerende jordfordeling blev derfor iværksat og rekvireret af Skov- og Naturstyrelsen med det formål at minimere ulemperne for lodsejerne i Gåsemosen ved gennemførelse af Brokholm Sø – projektet.

Jordfordelingen kom til at omfatte 17 lodsejere og 19 ejendomme. Der var 4 sælgere, 5 byttere og 8 købere, herunder Skov- og Naturstyrelsen. Der blev omlagt i alt 44 ha og det offentlige udtog i forbindelse med jordfordelingen 7 ha af landbrugsdrift i området. Skov- og Naturstyrelsen havde forud for jordfordelingen tilvejebragt en jordpulje bestående af to ejendomme på i alt 139 ha, hvoraf de 26 ha blev opkøbt i forbindelse med jordfordelingen ved Brokholm Sø og Skov. Skov- og Naturstyrelsen afgav i forbindelse med jordfordelingen 6 af disse 139 ha, men modtog i stedet 13 ha

Med jordfordelingen lykkedes det, at løse det opståede problem, og de protesterende lodsejere frafaldt i forbindelse med jordfordelingsforhandlingerne deres indsigelse mod projektet [Strukturdirektoratet; 1999; side 67].

5.13 Drastrup

I Aalborg Kommune består drikkevandet af oppumpet, urenset grundvand, og det har det gjort i snart 150 år. I begyndelsen af 1980'erne blev de første drikkevandsboringer imidlertid lukket på grund af forurening. I midten af 1980'erne indledte Nordjyllands Amt og Aalborg Kommune "Drastrup Pilotprojekt", der gik ud på at finde metoder til at "dyrke rent grundvand" i et fremtidigt indvindingsområde ved Drastrup, få km sydvest for Aalborg Centrum. Undergrunden består af sand, grus og kridt uden rensende effekt, hvorfor brug af sprøjtemidler på arealerne måtte undgås, hvis drikkevandet skulle sikres.

"I et samarbejde med landbrugskonsulenter blev de eksisterende tilskudsmuligheder til omlægning af landbrugsdriften tilbudt hver enkelt landmand i perioden 1987 til 1996." Kun en procent af området blev omlagt ved anvendelse af den metode. [Ramhøj; 1999; side 106]. Der måtte bruges andre metoder.

Den eksisterende arealanvendelse blev registreret og analyseret indenfor et ca. 700 ha stort område. På grundlag af en landskabsanalyse og kommuneplanens retningslinier for en grøn struktur blev der udarbejdet en helhedsplan. Udover at sikre rent drikkevand var målsætningen "at forøge skovarealet og at forbedre tilgængeligheden til det bynære landskab." På grundlag af analyseresultaterne satte byrådet i 1996 3 mio. kr./år på budgettet til en aktiv grundvandsbeskyttelse og skovrejsning. [Ramhøj; 1999; side 107].

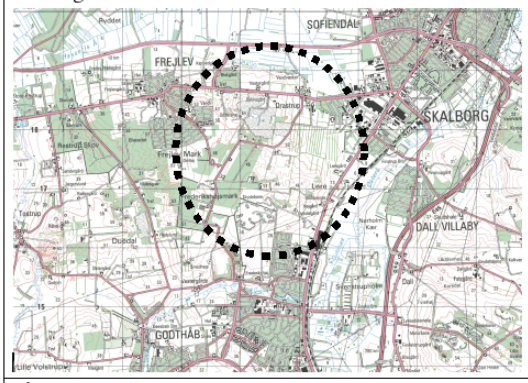
"Efter en forundersøgelse af lodsejerforholdene i området blev konklusionen, at en jordfordeling kunne medvirke til at sikre, at grundvandsindvindingsområdet blev beskyttet." [Larsen; 1998; side 24] Aalborg Kommune rekvirerede herefter først én jordfordeling og derpå én mere.

Drastrup 1 (1036)

Den første jordfordeling påbegyndtes i marts 1996 og målet var at erhverve jorder i det mest truede område og at tilvejebringe en jordpulje til en senere jordfordeling. I løbet af efteråret 1996 blev der erhvervet jord for ca. 6 mio. kr. i Drastrup-området, hvorved en pæn del af det primære beskyttelsesområde overgik til kommunalt eje. Ca. 60 ha blev erhvervet som puljejord til Drastrup 2.

Jordfordelingen kom til at omfatte 8 lodsejere og 8 ejendomme. Der var 6 sælgere, ingen byttere og kun 2 købere, herunder Aalborg Kommune. Der blev omlagt i alt 123 ha og det offentlige udtog i forbindelse med jordfordelingen 108 ha af landbrugsdrift i området. Der var ikke på forhånd tilvejebragt en jordpulje. Aalborg Kommune gik ind i jordfordeling uden jord og stod bagefter med 108 ha, markeret med en "massiv, gul"-signatur i plan 2, figur 5.22.

Oversigt:



Nøgletal:

Id	1036
Sagsnavn	Drastrup 1
Rekvirent	Aalborg Kommune
Sagsbehandler	Frank Nielsen
Planlægger	Henning Elmstrøm
Sagstype	Grundvandssikring
Jordbr.komm.formand	T. Ingemann Pedersen
Amt	Nordjyllands Amt
Antal ejd.	8
Antal lodsejere	8
Sælgere	6
Byttere	0
Købere	2
Omlagt ha - ialt	123
Offentlig nettoudtag af jord	108
Indledende Møde	19960308
Kendelse/Foreløbig-	19970128
Skæringsdag	19970201

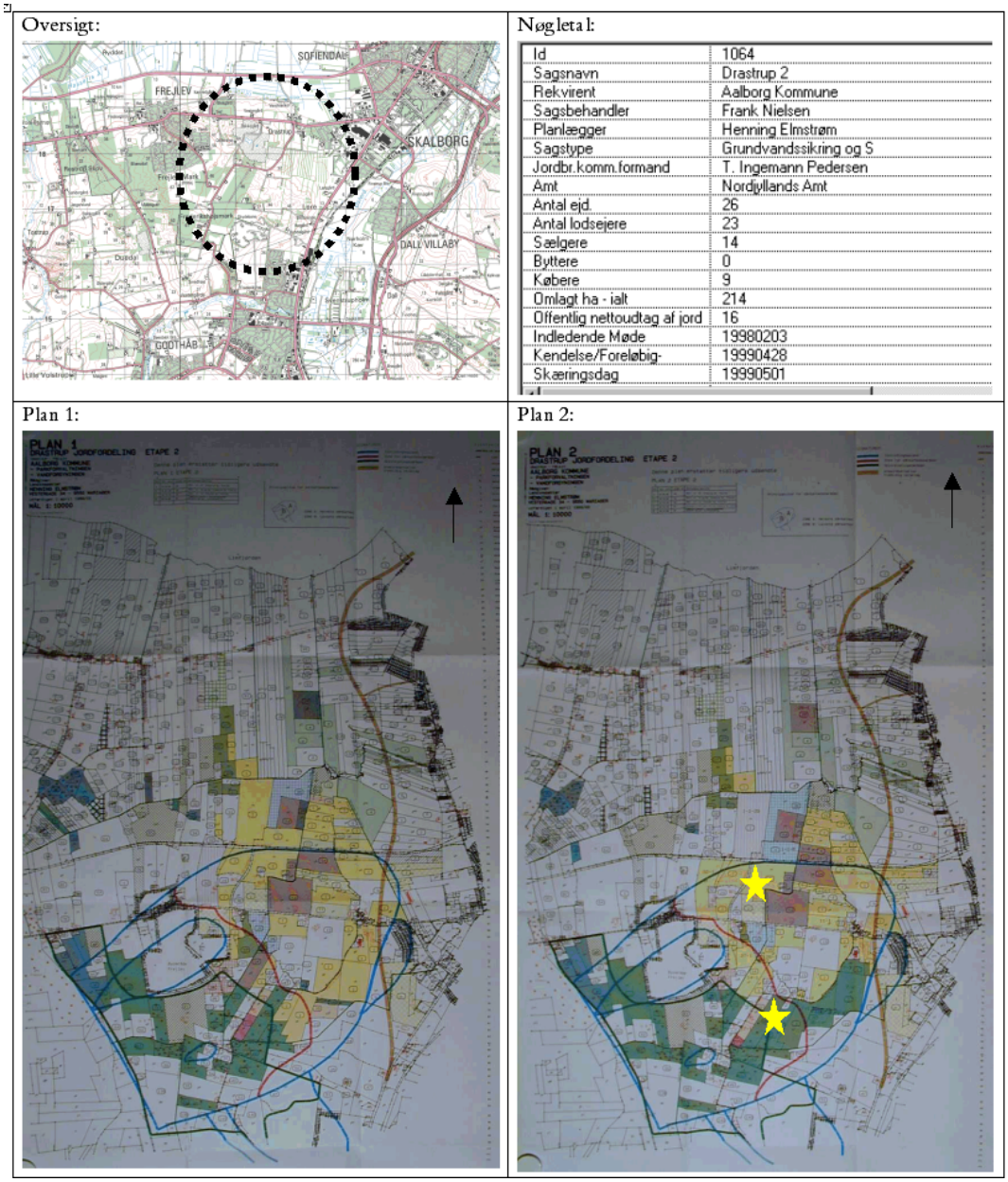
Plan 1:

Plan 2:

Figur 5.22: Plan 1 og Plan 2 ved første jordfordeling i Drastrup-området til beskyttelse af drikkevandet og plantning af skov

Drastrup 2 (1064)

Med udgangspunkt i puljejorden fra den første jordfordeling rekvirerede Aalborg Kommune endnu en jordfordeling. Denne opstartes i februar 1998. Resultatet af denne jordfordeling fremgår nedenstående af figur 5.23.



Figur 5.23: Plan 1 og Plan 2 ved den anden jordfordeling i Drastrup-området til beskyttelse af drikkevandet og plantning af skov.

Jordfordelingen kom til at omfatte 23 lodsejere og 26 ejendomme. Der var 14 sælgere, ingen byttere og 9 købere, herunder Skov- og Naturstyrelsen. Der blev omlagt i alt 214 ha og det offentlige udtog i forbindelse med jordfordelingen kun 16 ha af landbrugsdrift i området. Aalborg Kommune afgav 93 ha i jordfordelingen og modtog kun 57 ha retur.

Skov- og Naturstyrelsen afgav godt 7 ha, men købte til gengæld 58 ha, markeret med en "massiv, grøn"-signatur i plan 2, figur 5.23.

Med denne anden jordfordeling kunne Aalborg Kommunes projekt til sikring af grundvandet og plantning af skov gennemføres til gavn for både miljø, natur og friluftsliv.

5.14 Bolderslev Skov (1057)

Bolderslev og Uge skove ligger i Tinglev, Aabenraa og Rødekro kommuner. De to skove omfatter den største naturlige lindebestand i Danmark. Skovene er vist på gamle kort fra midten af 1600-tallet. De har ligget "meget afsides, hvorfor udnyttelsen og dermed kulturpåvirkningen helt op til i dag har været meget ekstensiv" og begrænset. [Skov- og Naturstyrelsen; 1999; side 161]

I 1996 rejste Skov- og Naturstyrelsen og Sønderjyllands Amt en fredningssag for et ca. 146 ha stort skov- og naturområde omfattende Bolderslev og Uge skove med tilhørende randarealer. Med det formål at afværge konsekvenserne af denne fredning for områdets lodsejere rekvirerede Skov- og Naturstyrelsen i 1998 en jordfordeling.

Den gennemførte jordfordelingen kom til at omfatte 68 lodsejere og 75 ejendomme. Der var 32 sælgere, 12 bytter og 24 købere, herunder Skov- og Naturstyrelsen. Der blev omlagt i alt 429 ha og det offentlige udtog i forbindelse med jordfordelingen kun 24 ha af landbrugsdrift i området. Den Sønderjyske Jordfond afgav 48 ha til jordfordelingen og Direktoratet for FødevareErhverv afgav 9 ha. Skov- og Naturstyrelsen bidrog ikke med en jordpulje, men kom ud af jordfordelingen med 81 ha ekstra i området markeret med en "massiv, grøn"-signatur i plan 2, figur 5.24.

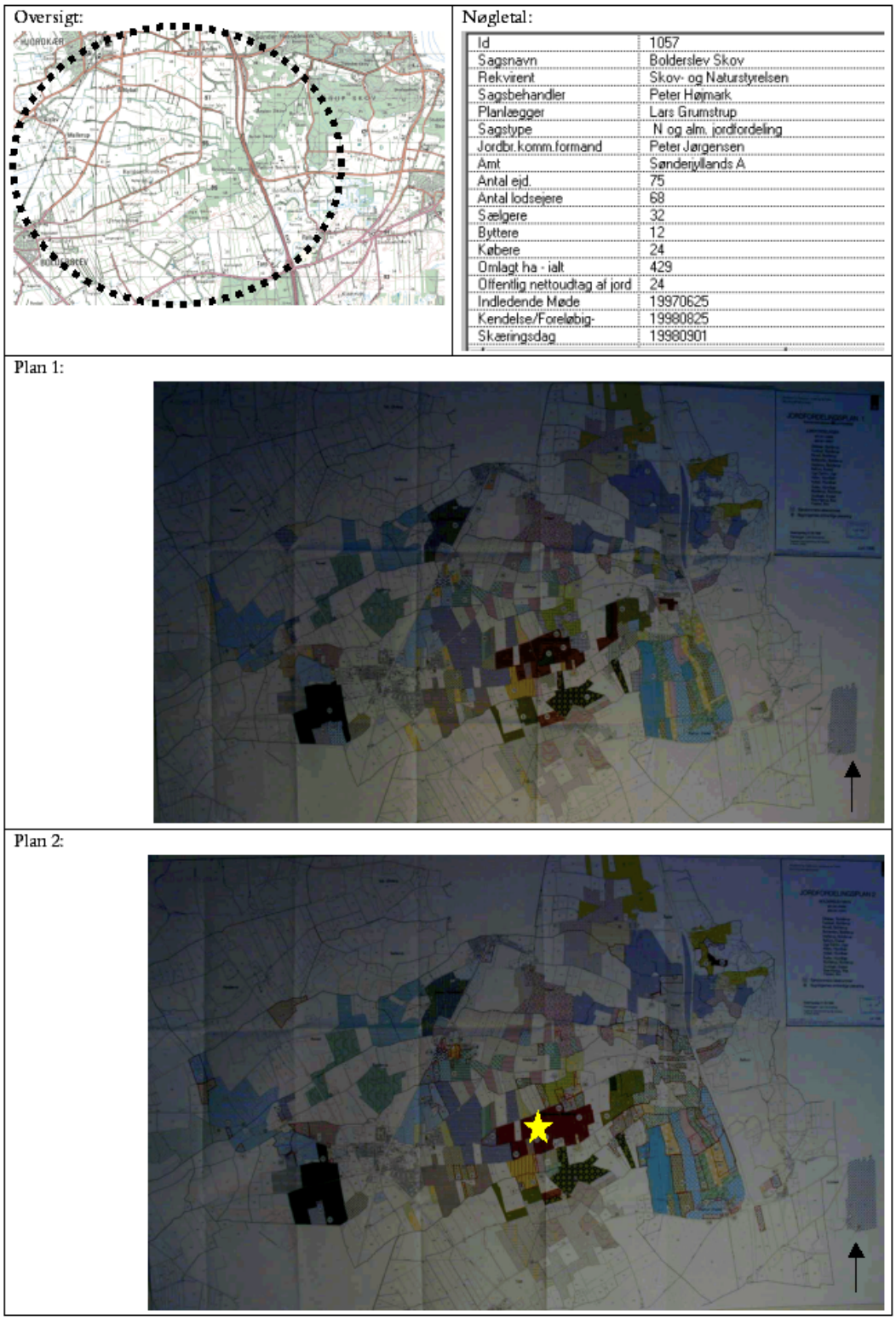
Fredningsnævnet for Sønderjyllands Amt afsagde sin fredningskendelse den 15. oktober 1998. Med jordfordelingen afværgedes de værste gener for lodsejerne ved fredningen.

5.15 Birkesø (1076)

Birkesø er en del af Lille Vildmose. Lille Vildmose er Europas største lavlandshøjmose[4] skabt efter stenalderhavets tilbagetrækning. [Jensen; 1998; side 6].

Omkring år 500 f.Kr. startede en landhævning, hvor der i første omgang skabes et smalt sund mellem fastlandet og en lang ø mod havsiden. Efterhånden fyldes sundet op med eroderet materiale og resterne af sundet lukket af og bliver til en lagune af brakvand. Brakvandslagunen dækkedes efterhånden af rørskov og der opstod tagrørstørv på bunden. Denne tørv nåede en mægtighed på op til 1,5 meter og dannede en barriere omkring nogle store sandflader, og de tre søer, Møllesøen, Birkesøen og Toftesøen opstod midt i sumpen som frit vand. [Jensen; 1998; side 23 ff.].

[4] Lavland defineret som under 200 m.o.h.



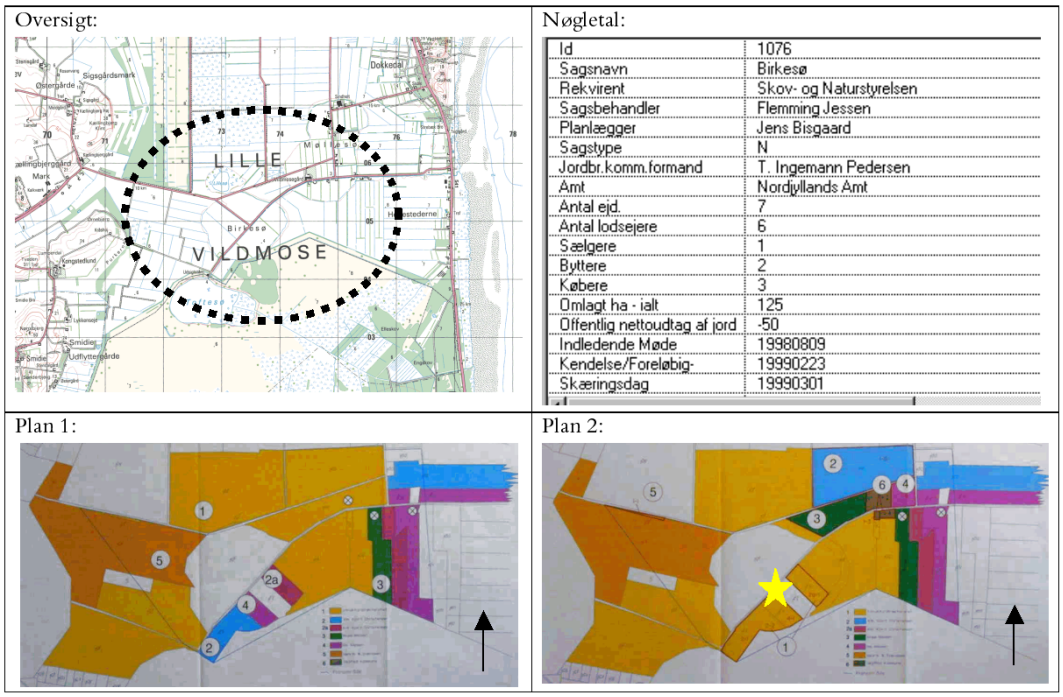
Figur 5.24: Plan 1 og Plan 2 ved jordfordelingen til afværgning af generne for lodsejerne ved fredning af Bolderslev Skov.

Grev Molkte, ejer af Lindenborg og herunder også Lille Vildmose starter i 1760 et afvandingsprojekt af søerne i mosen og i 1761 afvandes Birkesøen. I 1936 køber Jordlovs-

udvalget 3.098 ha af mosen, herunder bl.a. Birkesø. Søens bund bliver herefter udstykket til husmandsbrug. [Jensen; 1998; side 49 ff.]

Naturgenopretningsprojektet blev muliggjort af Skov- og Naturstyrelsen i 1998-1999 gennem erhvervelser og en frivillig jordfordeling. Jordfordelingen kom til at omfatte 6 lodsejere og 7 ejendomme. Der var 1 sælger, 2 byttere og 3 købere. Køberne var to private landmænd og Sejlflod Kommune. Der blev omlagt i alt 125 ha og det offentlige indskød i forbindelse med jordfordelingen 50 ha til landbruget i området. Direktoratet for FødevareErhverv havde en betydelig jordpulje i området og kunne dermed medvirke til, at de deltagende landmænd fik mulighed for at netto-supplere deres ejendomme.

Med dette projekt og jordfordelingen fik staten, repræsenteret ved Direktoratet for FødevareErhverv mulighed for at erhverve den nødvendige jord i Birkesøen, markeret med "massiv, gul"-signatur i plan 2, figur 5.25 og mulighederne blev dermed skabt for at reetablere Birkesø, som blev afvandet i 1761.



Figur 5.25: Plan 1 og Plan 2 ved jordfordelingen til genskabelse af Birkesø.

5.16 Referencer

Bisgaard; 1992: Jens Bisgaard; "Grænseoverskridende naturgenopretning og jordfordeling"; Landinspektøren; Nr. 3; 1992, Side 182-183

Jensen; 1998: Søren Chr. Jensen; "Lille Vildmose – kultur og natur"; Forlaget Tricolor; 1998

Larsen; 1998: Henning Elmstøm Larsen; ”Jordfordeling - et værktøj til drikkevandsbeskyttelse”; Landinspektøren; Nr. 1; 1998; Side 22-27

Ramhøj; 1999: Gitte Ramhøj; “Drastrupprojektet – rent vand og grønne skove”, Landskab, Nr. 5, 1999, Side 106-107

Skov- og Naturstyrelsen; 1993: Skov- og Naturstyrelsen; ”Naturforvaltning 1992 – beretning fra naturforvaltningsudvalget”; Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen; 1993

Skov- og Naturstyrelsen; 1994: Skov- og Naturstyrelsen; ”Naturforvaltning 1993 – beretning fra naturforvaltningsudvalget”; Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen; 1994

Skov- og Naturstyrelsen; 1995: Skov- og Naturstyrelsen; ”Naturforvaltning 1994 – beretning fra naturforvaltningsudvalget”; Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen; 1995

Skov- og Naturstyrelsen; 1997: Skov- og Naturstyrelsen; ”Naturforvaltning 1996 – beretning fra naturforvaltningsudvalget”; Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen; 1997

Skov- og Naturstyrelsen; 1998: Skov- og Naturstyrelsen; ”Naturforvaltning - Årsberetning 1997”; Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen; 1997

Skov- og Naturstyrelsen; 1999: Skov- og Naturstyrelsen; ”Naturforvaltning gennem ti år - 1989-1998”; Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen; 1999

Strukturdirektoratet; 1999: Strukturdirektoratet; ”Årsberetning 1998”; Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Strukturdirektoratet; 1999

Sønderjyllands Amt; 2000: Sønderjyllands Amt; ”Frøslev Mose”; Skov- og Naturstyrelsen, Aabenraa Statsskovdistrikt; 2000

Aabenraa Statsskovdistrikt; 1994: Aabenraa Statsskovdistrikt; ”Varnæs Storemose”; Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen, Aabenraa Statsskovdistrikt; 1994

Internetadresser: http://www.sns.dk/natur/netpub/Skjernaa

6 KVANTITATIVE DATA - PRÆSENTATION OG ANALYSE

De 22 projektjordfordelinger, der blev præsenteret i det foregående kapitel, kapitel 5 vil i det følgende være genstand for en nærmere analyse på baggrund af indsamlede, kvantitative data. Formålet med kapitlet er primært at bidrage med empiri til besvarelse af delmål a), herunder at identificere problemer og udbygge refencerammen.

Som beskrevet under afsnittet om forskningsprocessen er der tale om deskriptiv statistik, hvor statistikken bruges til at beskrive data og alene i det omfang det er muligt præsenteres hypoteser med baggrund i bi- eller multivariate analyser.

6.1 Sagsantal og journalisering

Med henvisning til figur 6.2 fremgår det, at der i perioden 01.01.1990 til 31.12.1999 har været oprettet mindst 76 journaler, men kun 22 jordfordelinger med enten et naturgenopretnings- eller skovrejsningsformål er blevet gennemført. Et projekt (Journalnummer 1048 – Sindal Lufthavn) er gennemført med andet formål. Det betyder, at omtrent to ud af tre henvendelser ikke fører til en gennemført jordfordeling.

Proceduren omkring jounalisering i jordfordelingskontoret er således, at enhver henvendelse vedrørende et projekt, der kan kategoriseres som "indtægtsdækket virksomhed" og som ikke vedrører et allerede eksisterende projekt/journalnummer, gives et nyt journalnummer. En sådan henvendelse kan f.eks. vedrøre juridiske eller praktiske spørgsmål omkring et projekt, der er i undersøgelsesfasen og som påtænkes gennemført ved jordfordeling. Henvendelsen fører således ikke nødvendigvis til en rekvirering af en jordfordeling. Såfremt projektet ikke gennemføres ved jordfordeling bortfalder den som journal fuldstændigt. Det betyder, at der opstår "huller" i journalrækken. Journalerne findes ikke længere og eneste umiddelbare spor er et manglende nummer og en manglende journal.

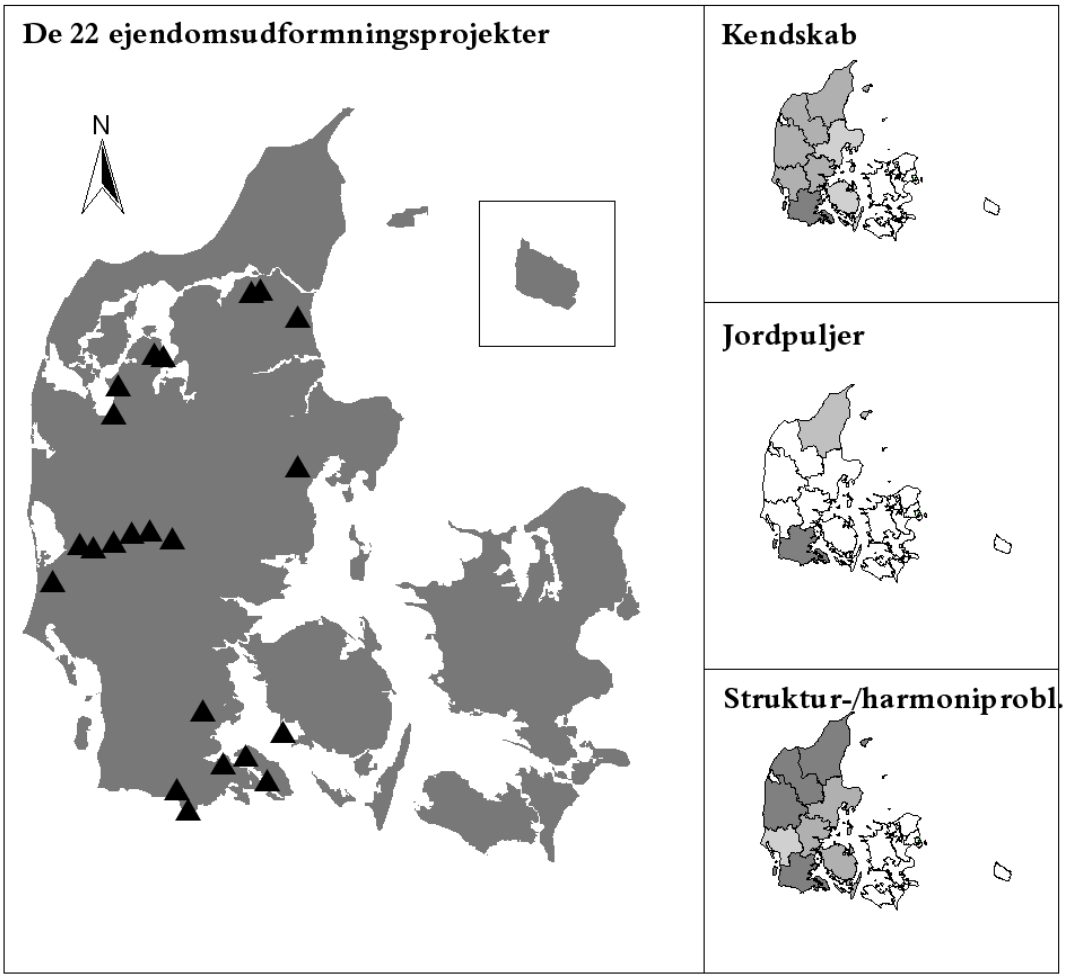
Journalnumrenes antal tyder imidlertid på, at jordfordeling i mange tilfælde opgives allerede i undersøgelsesfasen f.eks. grundet en negativ teknisk forundersøgelse, en negativ ejendomsmæssig forundersøgelse eller en negativ VVM-undersøgelse, eller så sent som i forhandlingsfasen grundet manglende jordmobilitet. Se figur 4.2.

6.2 Geografisk fordeling

De 22 projektjordfordelinger fordeler sig geografisk som skitseret på kortet i figur 6.1. Af kortet fremgår det, at alle jordfordelingerne med undtagelse af en enkelt placerer sig

i Jylland og her fortrinsvis i Sønderjyllands Amt, Ringkøbing Amt, Viborg Amt og Nordjyllands Amt.

Denne fordeling kan skyldes 1) at jordfordelinger med et naturgenopretnings- eller skovrejsningsformål udelukkende rekvireres efter ovennævnte mønster og/eller 2) at jordfordelinger i det østlige Danmark opgives i forhandlingsfasen. Begge muligheder knytter sig til begrebet jordmobilitet, der, som beskrevet i kapitel 2, afhænger af "kendskabet", de "landbrugsstrukturelle forhold" og eksistensen af en "jordpulje".



Figur 6.1: Til venstre: Geografisk fordeling af de 22 analyserede ejendomsudformningsprojekter. Til højre: En forenklet skitsering af jordmobiliteten. Des mørkere farve des mere fremmende er situationen for jordmobiliteten i de enkelte amtskommuner.

Skov- og Naturstyrelsen står, j.f. figur 6.2, for rekvisitionen af langt de fleste projektjordfordelinger og derfor kan det være relevant at se på den geografiske fordeling af deres natur- og skovrejsningsprojekter. Af rapporten " Naturforvaltning gennem ti år - 1989-1998" [Skov- og Naturstyrelsen; 1999; side 24] fremgår det, at både natur- og skovrejsningsprojekterne fordeler sig jævnt ud over hele landet. Af en eller anden grund varierer anvendelsen af metoderne altså, selvom Skov- og Naturstyrelsen, jf. samme rapport generelt bygger naturforvaltningen på frivillighedsprincippet. Skov- og Natur-

styrelsen har således ikke tidligere "anvendt ekspropriation i kraft af det frivillige og konstruktive samarbejde med lodsejere og andre interesserede parter. Som oftest kommer forslag til nye projekter fra lokalsamfundet, og lokal opbakning er væsentlig for at fremme et projekt. Styrelsen har også udviklet en fast praksis med forundersøgelse og offentlige møder, hvor styrelsen er i dialog med lodsejere og lokale interesser…" [Skov- og Naturstyrelsen; 1999; side 14].

Af Skov- og Naturstyrelsens årlige beretninger fremgår en oversigt over igangværende projekter. En gennemgang af aktiviterne i hhv. Københavns Amt, Frederiksborg Amt, Roskilde Amt, Vestsjællands Amt , Storstrøms Amt og Bornholms Amt viser, at mindst tre potentielle ejendomsudformningsprojekter har været forsøgt gennemført, men blev opgivet helt igen i perioden 01.01.1990 til 31.12.1999. Det drejer sig om genopretning af Gundsømagle Sø, naturgenopretning af indvundet areal på Sydland (Saksfjed) og naturgenopretning i Myregårdsmyr [Skov- og Naturstyrelsen; 1999; Bilag 1].

Af de årlige beretninger fremgår ligeledes, at mange andre ejendomsudformningsprojekter i de nævnte amtskommuner er blevet løst gennem frivillig erhvervelse og eventuelt magelæg. Det drejer sig f.eks. om etablering af et vådområde ved Hejrede Sø. Her blev en jordfordeling rekvireret, men projektet senere gennemført ved erhvervelse og magelæg [Skov- og Naturstyrelsen; 1994; side 43; samt senere årgange].

Der synes altså ikke at mangle natur- og skovrejsningsprojekter i den østlige del af landet, men projekterne gennemføres ikke ved jordfordeling og i de kendte tilfælde, hvor et projekt har været forsøgt gennemført via en jordfordeling er det mislykkedes og projektet er eventuelt gennemført ved erhvervelse og magelæg i stedet. Ifølge Skov- og Naturstyrelsen har det i forbindelse med naturforvaltningen generelt været sådan, "at der har været langt flere potentielle projekter end pengene har kunnet dække, hvorfor det løbende har drejet sig om at prioritere de projekter, hvor lodsejere og lokalsamfund spiller positivt med" [Skov- og Naturstyrelsen; 1999; side 14]. Der bliver ikke brugt kræfter på genstridige projekter, hvor den lokale opbakning mangler.

At jordmobiliteten rent faktisk skulle være større i vestdanmark end i østdanmark er meget sansynligt, hvilket en analyse af forholdene omkring "kendskabet", de "landbrugsstrukturelle forhold" og eksistensen af en "jordpulje" viser.

I Jylland er der af historiske grunde netop en stor faglig planlægningsekspertise til gennemførelse af - og udbredelse af kendskabet til jordfordelinger. Jordfordelingskontoret har hovedkontor i Tønder og i Foulum ved Viborg er der oprettet et "satellitkontor", hvortil de af kontoret medarbejdere, der bor i Midt- og Nordjylland er tilknyttet. Dette satellitkontor er dog først oprettet ved undersøgelsesperioden udløb. Ved kontoret i København er primært tilknyttet sagsbehandlere og ikke planlæggere. Derfor kan "kendskabet" overordnet illustreres, som vist i figur 6.1.

I både Sønderjyllands Amt[1] og Nordjyllands Amt[2] findes en særlig vanskelig arronderingsstruktur grundet en oprindelig dårlig udskiftning og i både Sønderjyllands Amt, Ringkøbing Amt, Viborg Amt og Nordjyllands Amt er der store vanskeligheder med strukturerne grundet harmoniproblemer. [De danske landboforeninger; 1999; tabel 20]. På den baggrund er kortet over "struktur- og harmoniproblemerne" i figur 6.1 udarbejdet.

Med hensyn til eksistensen af jordpuljer kan det særligt nævnes, at to amtskommuner har oprettet regionale jordfonde og dermed forsøgt sig med en ekstra indsats for at skaffe jord til jordpuljer til brug i f.m. jordfordelingerne – det drejer sig om Nordjyllands Amt og Sønderjyllands Amt. Viborg Amt oprettede i foråret 1999 en jordfond, men nedlagde denne igen pr. 2002. Kun Nordjyllands Amt og Sønderjyllands Amt skiller sig derfor ud fra de andre i figur 6.1, "jordpulje"-kortet

Denne viden omkring jordmobiliteten i de enkelte landsdele og i de enkelte amtskommuner, skitseret til højre ved tre danmarkskort i figur 6.1, kan således forklare den geografisk skæve fordeling af ejendomsudformningsprojekterne.

6.3 Projektformål, rekvirenter og planlæggere

De 22 sager fordeler sig med langt den største del som naturgenopretningsprojekter (N). Seksten er rene naturgenopretningsprojekter, to er rene skovrejsningsprojekter (S), to er kombinerede skovrejsnings-/naturgenopretningsprojekter (N/S) og to er kombinerede grundvands-/skovrejsningsprojekter (G/S).

Rekvirenterne udgøres primært af Skov- og Naturstyrelsen. Se figur 6.2. Skov- og Naturstyrelsen har således været rekvirent på 17 af de 22 sager. (Amts)kommuner har rekvireret 4 af jordfordelingerne. Med hensyn til en enkelt sag, skovrejsningssagen ved Trige er det uvist, hvem der kan betegnes som den egentlige rekvirent i det samarbejde, der var mellem amtskommunen og Skov- og Naturstyrelsen. Sandsynligt er det, at Aarhus Amt var rekvirent, men dette har ikke kunnet bekræftes hverken hos Skov- eller Naturstyrelsen eller hos Aarhus Amt.

---

[1] Se kapitel 2, fodnote 25

[2] Forklaringen herpå er, jf. interviewundersøgelsen, at der i Nordjylland var en udbredt grad af privateje i Nordjylland ved udskiftningen – og at dette privateje skulle have rødder helt tilbage i Grevens Fejde. Clement Andersen (Skipper Clement) rejste i 1534 de nordjyske bønder til oprør. Kravet var genindsættelse af Christian d. 2., som det adelige rigsråd i 1523 havde afsat til fordel for hertug Frederik på Gottorp (Frederik d. 1.). De nordjyske herregårde gik op i flammer. Kongen (Frederik d. 1. søn, Christian d. 3.) slipper sin holstenske feltherre Johan Rantzau og hans tyske lejeknægte løs på de jyske bønder, og bondehæren tilintetgøres. Sporene fra denne Grevens Fejde og ejendomsstrukturerne før den giver sig den dag i dag udslag i en dårlig arrondering mange steder i Nordjylland, idet grundlaget ved udskiftningen i 1700-tallet var et andet end i resten af landet, hvor samlede herregårdsjorde gav mulighed for skabelse af nye velarronderede gårde.

Med hensyn til Skov- og Naturstyrelsen, der er "primær-rekvirenten" anvendes jordfordelingsinstrumentet, jf. figur 6.2 primært i forbindelse med gennemførelse af naturgenopretning. Dette kan forklares ved, at naturgenopretning typisk vedrører reetablering af søer, vandløb, ådale, moser og enge. Disse projekter er helt afhængige af en specifik, geografisk lokalitet i modsætning til et skovrejsningsprojekt, som kan opstartes uden at alle arealer i et område er omfattet. Derfor er jordfordeling eneste brugbare instrument i projekter, der afhænger af en ny ejendomsudformning af mindst fem eksisterende ejendomme og hvor løsningen skal baseres på frivillighed.

ID	Sagsnavn	Rekvirent	Planlægger	Sagstype*
1002	Trige	SNS/Aarhus Amt	PI	S
1003	Spøttrup Sø	SNS	MH	N
1005	Geddal Strandenge	SNS	FØ	N
1009	Skjern Å – vest	SNS	FØ	N
1010	Varnæs Stormose	SNS	CH	N
1011	Frøslev Mose	SNS	JB	N
1012	Hindemaj	SNS	JB	N
1013	Oldenor	Nordborg Kommune	JB	N
1014	Nr. Nebel Skov	SNS	MH	S
1017	Skjern Å - øst	SNS	FØ	N
1019	Helnæs	Fyns Amt	MH	N
1021	Mjang Dam	SNS	JB	N
1023	Skjern Å – 3	SNS	FØ	N
1032	Brokholm Sø og Skov	SNS	MH	N/S
1033	Skjern Å – 4	SNS	MH	N
1036	Drastrup 1	Aalborg Kommune	HE	G/S
1044	Skjern Å – Poldene	SNS	MH	N
1056	GåsemosenBrokholm Sø	SNS	MH	N/S
1057	Bolderslev Skov	SNS	LG	N
1058	Skjern Å – Stovstrup	SNS	MH	N
1064	Drastrup 2	Aalborg Kommune	HE	G/S
1076	Birkesø	SNS	JB	N

*Figur 6.2: Oversigt over gennemførte jordfordelingsprojekter i perioden 1990-1999 (begge år inklusive), hvor Direktoratet for FødevareErhverv har været involveret i naturgenopretningsprojekter eller skovrejsningsprojekter. * N er naturgenopretning, S er skovrejsning og G er grundvandsbeskyttelse.*

De 4 jordfordelinger, der er rekvireret af (amts)kommuner fordeler sig således, at én er rekvireret af en amtskommune, nemlig Fyns Amt og tre af primærkommuner, herunder Nordborg Kommune og Aalborg Kommune, hvor Aalborg Kommune med Drastrupprojektet tegner sig for to jordfordelinger.

Der har været anvendt syv forskellige planlæggere i de 22 jordfordelinger. Tre af disse syv har kun været planlægger på én enkelt sag (LG, CH og PI). Mest anvendt har MH været med otte jordfordelinger, JB med fem jordfordelinger og FØ med fire jordfordelinger. FE ha været anvendt i to jordfordelinger, som begge var tilknyttet samme projekt. Skjern Å- projektets tre første jordfordelinger blev gennemført med FØ som planlægger og de tre sidste jordfordelinger med MH som planlægger. Forklaringen på dette

skift skyldes, at FØ (Frithjof Østergaard[3]) gik på pension og måtte lade en anden planlægger overtage projektet.

6.4 Tidsforløb i jordfordelingerne

Som vist i figur 2.3 beregner Direktoratet for FødevareErhverv 9-15 måneder for en almindelig jordfordeling, gennemført efter reglerne i Jordfordelingslovens §2, fra det indledende møde til skæringsdatoen for selve jordombytningen. Ved en nærmere gennemgang af de 22 gennemførte ejendomsudformningsprojekter viser det sig at ni af disse forløb er gennemført på kortere tid, mens fire har taget længere tid. Resten holder sig inden for de 9-15 måneder. Se figur 6.3.

ID	**Sagsnavn**	**Indledende Møde**	**Kendelse/Foreløbig kendelse**	**Skæringsdag**	**Tidsforbrug (mdr.)**
1002	Trige	1990.11.27	1991.04.15	1991.05.01	5
1003	Spøttrup Sø	1992.09.01	1993.02.18	1993.04.01	7
1005	Geddal Strandenge	1990.12.13	1991.02.27	1991.04.01	3½
1009	Skjern Å – vest	1991.04.24	1992.02.25	1992.04.01	11
1010	Varnæs Stormose	1991.02.15	1992.03.12	1992.04.01	13½
1011	Frøslev Mose	1992.05.01	1993.08.12	1993.09.01	16
1012	Hindemaj	1991.08.21	1992.09.28	1992.10.01	13
1013	Oldenor	1991.09.12	1992.08.13	1992.09.01	11½
1014	Nr. Nebel Skov	1992.02.20	1992.10.08	1992.11.01	8
1017	Skjern Å – øst	1992.02.05	1993.03.04	1993.04.01	14
1019	Helnæs	1995.05.23	1996.10.24	1996.11.01	17
1021	Mjang Dam	1996.12.20	1998.08.19	1998.09.15	21½
1023	Skjern Å – 3	1992.02.05	1994.03.14	1994.04.01	26
1032	Brokholm Sø og Skov	1996.01.30	1997.03.20	1997.04.01	14
1033	Skjern Å – 4	1996.02.06	1996.03.21	1996.04.01	2
1036	Drastrup 1	1996.03.08	1997.01.28	1997.02.01	11
1044	Skjern Å – Poldene	1996.06.14	1996.09.17	1996.10.01	3½
1056	Gåsemosen/Brokholm Sø	1998.09.01	1999.01.26	1999.02.01	5
1057	Bolderslev Skov	1997.06.25	1998.08.25	1998.09.01	14
1058	Skjern Å – Stovstrup	1997.08.21	1997.11.13	1997.11.15	3
1064	Drastrup 2	1998.02.03	1999.04.28	1999.05.01	15
1076	Birkesø	1998.08.09	1999.02.23	1999.03.01	7
Gns. Tidsforbrug					

Figur 6.3: Oversigt over tidsforløb og –forbrug i ejendomsudformningsprojekterne fra indledende møde og til skæringsdag.

De fire sager, der har overskredet de 15 måneder er: Frøslev Mose med i alt 16 måneder, Helnæs med i alt 17 måneder, Mjang-Dam med i alt 21½ måneder og Skjern Å – 3 med i alt 26 måneder. Fælles for disse fire sager er, at det var naturgenopretningsprojekter, men modsat var skovrejsningsprojekterne ikke specielt hurtigt gennemført, jf. figur 6.2 og 6.3. De fire sager var ikke specielt store, hverken ejendoms- eller arealmæssigt,

[3] Frithjof Østergaard (28.12.1928 - 25.03.2000) modtog som anerkendelse for hans arbejde med bl.a. Skjern Å – projektet "Ford European Conservation Award" i 1993 og i 1996 blev han ridder af Dannebrog.

der var tale om tre forskellige sagsbehandlere og tre forskellige planlæggere (FØ, JB og MH) i Jordfordelingskontoret og der var, jf. figur 6.6 ikke tale om specielt store nettoudtag af landbrugsjord i forhold til det omlagte areal.

Der er i ingen af sagerne gået mere end et par måneder fra foreløbig kendelse til skæringsdatoen[4], hvorfor det er tiden fra det indledende møde til den foreløbige kendelse, der primært afgør tidsforløbet. Datoen for skæringsdagen fastsættes på det indledende møde.

Ved en gennemgang af jordfordelingsoverenskomsterne i jordfordelingen fra Frøslev Mose viser sig en meget langtrukken opstartsfase i forhandlingerne. I perioden fra det indledende møde 01.05.1992 og frem til årsskiftet 1992/1993 er kun fem overenskomster afsluttet og underskrevet. Først i januar 1993 kommer der skred i overenskomsterne. Ifølge jordfordelingsplanlæggeren skyldes problemerne i opstartsfasen for det første, *at lodsejerudvalget var ensidigt sammensat*. Mange lodsejertyper var ikke repræsenteret i lodsejerudvalget, hvorfor jordfordelingsplanlæggeren indledende måtte bruge meget tid på samtaler med disse lodsejere, som desuden typisk var modstanderne af projektet. For det andet var *planlæggeren netop blevet ansat* i 1992 og var således forholdsvis uerfaren.

Med hensyn til Mjang Dam – sagen, der blev gennemført af samme planlægger som Frøslev Mose – sagen, er forklaringen på tidsforløbet en ganske anden. Først og fremmest var der tale om *et projekt, der ikke var præcist formuleret af rekvirenten*. Rekvirenten havde f.eks. meget vanskeligt ved at beslutte sig for kerneområdets udstrækning; dvs. dammens udstrækning, på trods af at forhandlingsfasen var startet. For det andet var der *problemer med at skaffe puljejord* til en landbrugsejendom, som var meget central for gennemførelsen af projektet. Derfor trak forhandlingerne ud. Til sidst blev den nødvendige jord skaffet fra en ejendom, der til gengæld, jf. planlæggeren fik lov at lave en golfbane. Vandstanden i dammen blev imidlertid aldrig hævet, idet der efterfølgende blev fundet fredede orkideer på stedet.

Ved jordfordelingen til gennemførelse af Helnæs Made – projektet blev der afholdt indledende møde 23.05.1995 og den foreløbige kendelse blev underskrevet 24.10.1996. Dette tidsmæssige forløb blev, jf. jordfordelingsplanlæggeren fastsat dels ud fra lodsejernes eget *ønske om en efterårsskæring* og dels ud fra planlæggerens erkendelse af, at det *ville tage tid at skaffe den nødvendige puljejord*. Helnæs er en lille halvø uden muligheder for udvidelse af interesseområdet, hvorfor lodsejerkredsen var givet på forhånd.

Forløbet omkring Skjern Å-3, hvor der er gået 26 måneder fra indledende møde til skæringsdatoen hænger sammen med forløbet omkring Skjern Å- Øst, der vedrørte samme geografiske område, jf. figur 5.5. Der blev afholdt et fælles indledende møde på de to jordfordelinger og først da Skjern Å – Øst jordfordelingen var gennemført påbe-

[4] Jordfordelingsplanen skal senest 3 måneder før skæringsdatoen være færdig og afsendt til Jordfordelingskontoret i Direktoratet for FødevareErhverv. Efter Direktoratets godkendelse af planen fremmes denne til foreløbig kendelse. Se endvidere beskrivelse af forløbet i afsnit 2.2.

gyndtes Skjern Å – 3. De 26 måneder er således ikke udtryk for det faktiske tidsforbrug i forhandlingsfasen til Skjern Å – 3.

Generelt må det konkluderes, at jordfordelingerne/forhandlingsfasen gennemføres hurtigt og effektivt set i forhold til tidsforløbet i hele ejendomsudformningsprocessen og på trods af en kompliceret forhandlingsproces, hvor der skal tages hensyn til både miljøet og landbruget, repræsenteret ved rekvirent og lodsejere. I det omfang, der er opstået forsinkelser skyldes det problemer med at skaffe puljejord, et ensidigt sammensat lodsejerudvalg, en uerfaren planlægger eller en upræcis opgaveformulering fra rekvirentens side.

6.5 Lodsejere og omlagt areal m.v.

I tabel 6.4 ses otte kolonner indeholdene data vedrørende antal ejendomme i jordfordelingerne, antal lodsejere, antal sælgere, antal byttere, antal købere, størrelsen af det omlagte areal og det offentliges nettoudtag af jord i forbindelse med jordfordelingen.

ID	Antal ejd.	Antal lodsejere	Sælgere	Byttere	Købere	Omlagt areal - ha	Off. nettoudtag af jord - ha
1002	24	24	20	2	2	219	148
1003	23	20	11	1	8	184	48
1005	13	13	11	1	1	167	122
1009	106	101	89	0	12	776	594
1010	27	27	11	6	10	216	2
1011	46	35	7	3	25	387	24
1012	26	22	16	0	6	171	17
1013	25	24	13	4	7	114	34
1014	36	30	19	6	5	196	104
1017	59	48	27	1	20	520	80
1019	36	34	28	1	5	217	145
1021	8	8	5	0	3	94	48
1023	40	35	17	6	12	216	52
1032	129	89	69	7	13	507	147
1033	30	24	13	2	9	374	24
1036	8	8	6	0	2	123	108
1044	8	5	2	2	1	56	8
1056	19	17	4	5	8	44	7
1057	75	68	32	12	24	429	24
1058	17	13	8	0	5	166	27
1064	26	23	14	0	9	214	16
1076	7	6	1	2	3	125	-50
Gns.	36	31	19	3	9	251	79

Figur 6.4: Oversigt over sælgere, byttere, købere m.v. i ejendomsudformningsprojekterne.

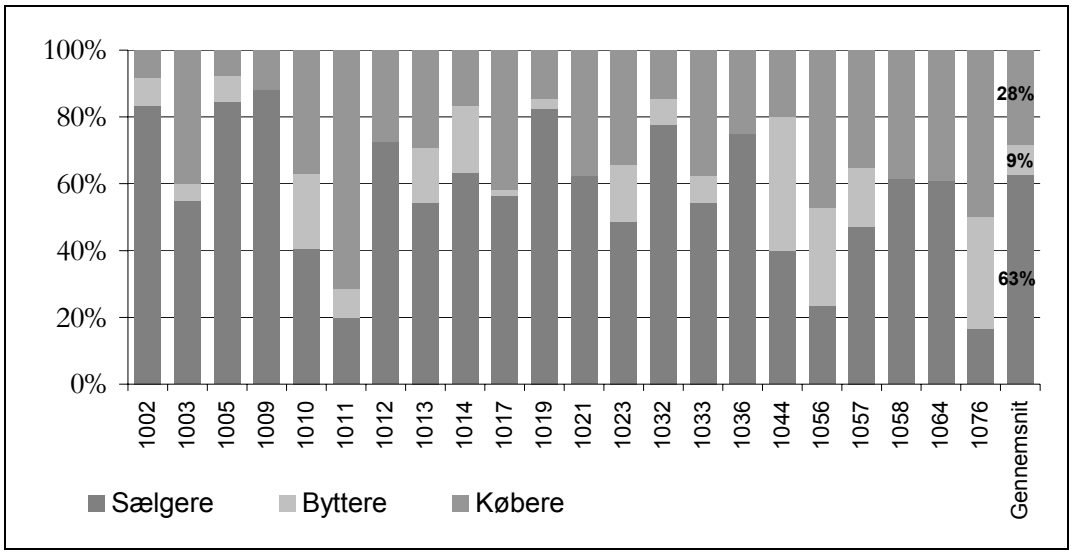
Ved en sammenligning af antallet af ejendomme i de enkelte projekter og de tilknyttede planlæggere og sagsbehandlere i jordfordelingskontoret blev der ikke fundet nogen sammenhæng og der synes dermed ikke, at være tale om at specifikke planlæggere eller

sagsbehandlere tilknyttes specielt omfattende jordfordelinger. Ved en anden sammenligning af sagstype og antal ejendomme fandtes heller ingen sammenhæng.

I det følgende vil disse data danne grundlag for en nærmere statistisk beskrivelse af projektjordfordelingerne.

Fordelingen af hhv. sælgere, byttere, købere

Af undersøgelsen fremgår det, at der i langt de fleste af jordfordelingerne er flere sælgere end købere, hvilket naturligvis ikke kan overraske, idet formålet, overordnet set i disse præsenterede projekter er, at tage jord ud af landbrugsproduktion mhp. etablering af sø eller skov. Gennemsnitligt set er der 63% sælgere, 28% købere og 9% byttere. Se figur 6.5.



Figur 6.5: Fordelingen mellem sælgere, byttere og købere for hver sag samt et gennemsnit.

Tre projekter skiller sig ud ved at have forholdsvis mange købere/byttere og relativt få sælgere. Det drejer sig om Frøslev Mose (1011), Gåsemosen/Brokholm Sø (1056) og Birkesø (1076).

Karakteristisk for alle disse tre sager var, at rekvirenten evt. sammen med andre offentlige myndigheder i alle tilfælde ejede betydelige arealer i både kerneområdet, projektområdet og interesseområdet, hvoraf specielt arealer i sidstnævnte gruppe kunne anvendes som kompensationjord til landmænd, der til gengæld afgav jord i kerne- eller projektområdet. Disse tre projekter ligger ligeledes under gennemsnittet, hvad angår det offentliges nettoudtag af jord set i forhold til det omlagte areal. Se figur 6.6.

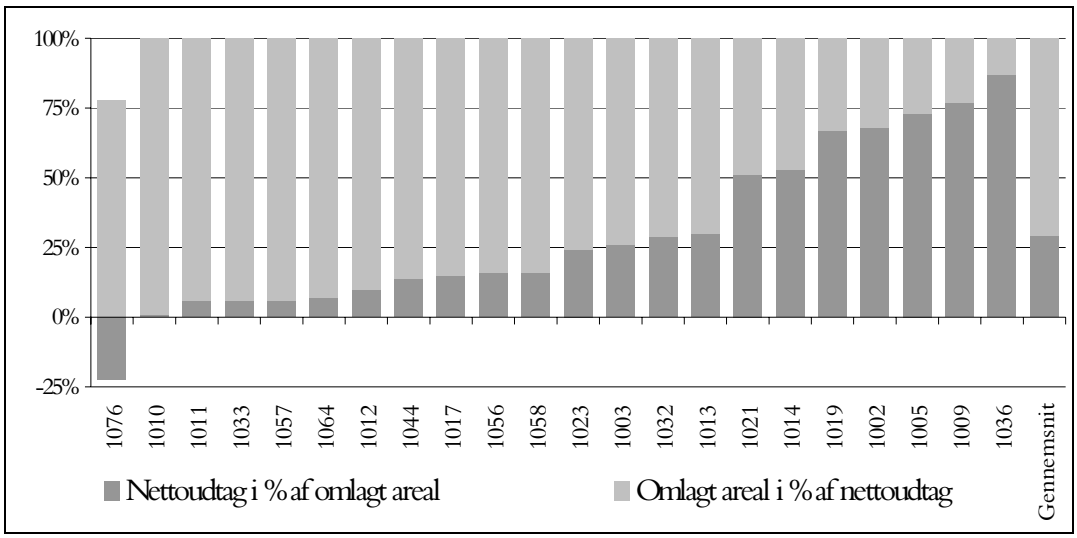
Det offentliges nettoudtag af jord set i forhold til det omlagte areal

Det gennemsnitlige nettoudtag set i forholdt til det samlede omlagte areal er på 29%. Birkesø (1076) skiller sig ud ved at have et negativt nettoudtag, hvilket betyder at det

offentlige har afgivet mere jord til fordeling blandt lodsejerne i jordfordelingen end der er modtaget retur.

I den modsatte ende af skalaen findes Drastrup 1 (1036). Drastrup 1 omfattede 8 lodsejere, heraf 6 sælgere, ingen byttere og kun 2 købere. Der blev omlagt i alt 123 ha og Aalborg Kommune udtog i forbindelse med jordfordelingen 108 ha af landbrugsdrift i området uden på forhånd at have tilvejebragt en jordpulje.

Der synes at være en tendens til at specielt skovrejsningsprojekterne (1002, 1014, 1032, 1036, 1056 og 1064) indebærer et stort nettoudtag. Dette skyldes formentligt, at skovprojekternes kerneområder er relativt større end naturgenopretningsprojekternes. Der er tale om store skove, hvor Skov- og Naturstyrelsen ønsker at eje hele skovarealet. Styrelsen finder, at statsejet er en "god måde at sikre, at naturgenopretning og skovrejsning har varig effekt for samfundet" [Skov- og Naturstyrelsen; 1999; side 15]. I naturgenopretningsprojekterne er der ofte tale om arealmæssigt mindre kerneområder, f.eks. en sø og/eller nogle arealer i projektområder udenfor kerneområdet, som ikke udgår af landbrugsmæssig drift og som derfor ofte bliver på private hænder.

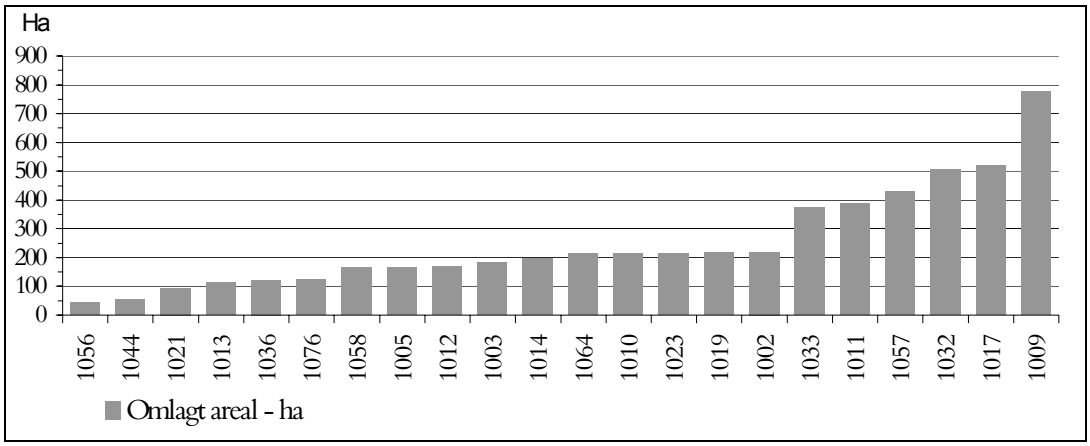


Figur 6.6: Nettoudtag i forhold til det omlagte areal for hver sag samt et gennemsnit.

Med henvisning til figur 6.6 er det betydelige arealer, der på frivillig basis med ejendomsudformningsmetoden kan udtages af landbrugsdrift på baggrund af et forholdsvist lille omlagt areal.

Det omlagte areals størrelse

Det omlagte areal, som skitseret i figur 6.7 varierer fra 44 ha i projekt Gåsemosen/Brokholm Sø (1056) til 776 ha i projekt Skjern Å – vest (1009).



Figur 6.7: Omlagt areal pr. sag i ha.

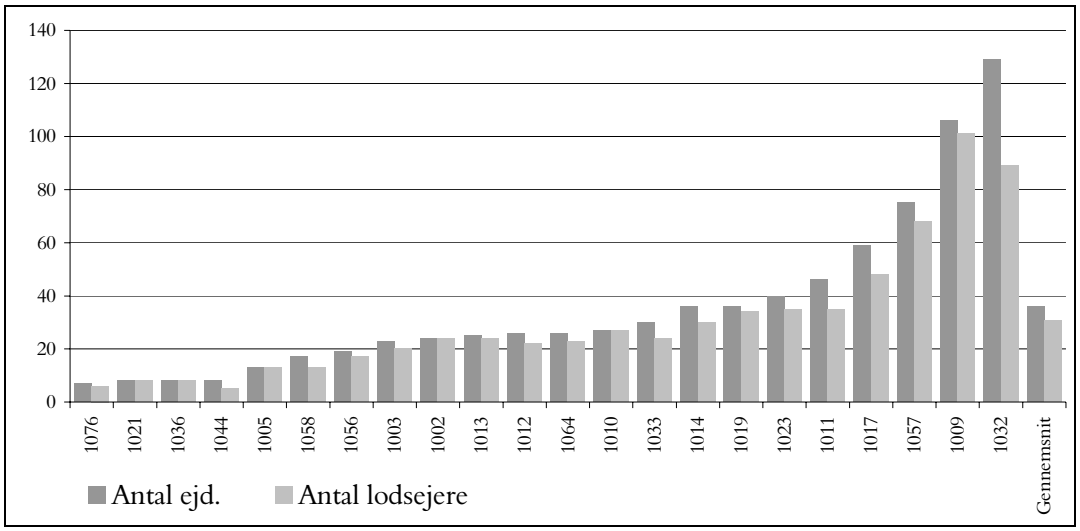
Projekt Skjern Å – Vest skiller sig imidlertid noget ud, idet der er en stykke ned til den næste, Skjern Å – Øst (1017) med 520 ha. Både Skjern Å – Vest, Skjern Å – Øst, Skjern Å – 3 og Skjern Å – 4 vedrører, som skitseret i afsnit 5.4 samme geografiske område og samme projekt-/kerneområde. Det er et stort område og det er derfor ikke overraskende at alle fire projekter er forholdsvist store mht. det omlagte areal. Skjern Å – Vest var desuden den første af de fire gennemførte jordfordelinger og metoden synes at have været, at denne har lagt ud med en omfattende jordfordeling, som siden er blevet "justeret" i de tre følgende.

Antal ejendomme og lodsejere

Antallet af ejendomme og lodsejere varierer fra hhv. 7 ejendomme og 6 lodsejere i Birkesø (1076) til 129 ejendomme og 89 lodsejere i Brokholm Sø og Skov (1032).

Som nævnt ovenstående er der ikke fundet sammenhæng mellem sagstype og antal ejendomme.

De mange ejendomme set i forhold til antallet af lodsejere i sidstnævnte skyldes hovedsageligt, at Skov- og Naturstyrelsen og Sundsøre Kommunen ejede hhv. 14 og 11 ejendomme i området, som de lod indgå i jordfordelingen.



Figur 6.8: Antal ejendomme og lodsejere pr. sag samt et gennemsnit.

6.6 Referencer

De danske landboforeninger; 1999: De danske landboforeninger; "Landøkonomisk oversigt 1999"; De danske Landboforeninger; 1999

Fitz-Gibbon & Morris; 1987: Carol Taylor Fitz-Gibbon og Lynn Lyons Morris; "How to analyze data"; Sage Publications; 1987

Skov- og Naturstyrelsen; 1994: Skov- og Naturstyrelsen; "Naturforvaltning 1993"; Miljø- og Energiministeriet, Skov- og Naturstyrelsen; 1994

Skov- og Naturstyrelsen; 1999: Skov- og Naturstyrelsen; "Naturforvaltning gennem ti år - 1989-1998"; Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen; 1999

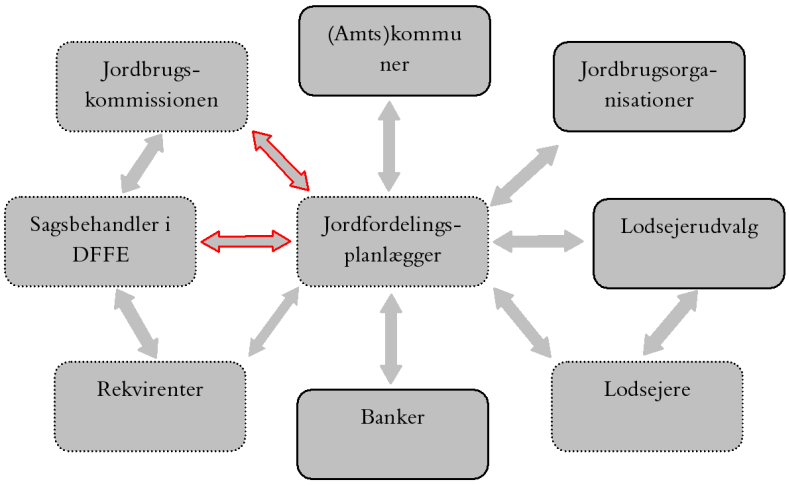
7 KVALITATIVE DATA – PRÆSENTATION OG ANALYSE

De 22 projektjordfordelinger, der blev præsenteret i kapitel 5 vil i det følgende være genstand for en nærmere analyse på baggrund af de gennemførte interviews, der blev gennemført med det primære formål, at klarlægge eventuelle problemstillinger/hindringer i forbindelse med ejendomsudformningsmetodens anvendelse.

Interviewene gennemførtes, som beskrevet i afsnittet om forskningsmetoden i indledningen, som standardiserede interviews af centrale personer indenfor dansk ejendomsudformning. Citater fra interviewene er markeret med grå skrifttype.

7.1 Kommunikation og samarbejde

Til beskrivelse af kommunikationssammenhænge er der med baggrund i interviewene udarbejdet et kommunikationsdiagram. Se figur 7.1. Som det fremgår heraf optræder jordfordelingsplanlæggeren i en meget central rolle. Planlæggeren er således den eneste af aktørerne, der kommunikerer med alle parter.



Figur 7.1: Kommunikationsdiagram. Stiplede kasser illustrerer de aktørgrupper, der har deltaget i interviewundersøgelsen. Røde pile illustrerer grundlæggende problemer med kommunikationen, som afsløret i interviewene.

Jordbrugskommissionerne

Jordbrugskommissionerne behandler sager om jordfordeling, jf. §1 i Bekendtgørelse om jordbrugskommissionernes behandling af sager efter Jordfordelingsloven[1].

[1] Bkg. nr. 79 af 01.02.1995

I den anledning kommunikerer jordbrugskommissionerne først og fremmest med *jordfordelingsplanlæggeren* vedr. tilladelser/afslag efter Landbrugsloven. Jordbrugskommissionerne giver udtryk for, at denne kommunikation kan give anledning til problemer. Generelt er der en god kommunikation, hvor der åbent drøftes løsninger, men i enkelte tilfælde er samarbejdet og kommunikationen mislykkedes. Jordbrugskommissionerne oplever at planlæggerne forsøger at strække dem så langt "at elastikken nogen gange er på bristepunktet".

En af sagsbehandlerne udtrykker det således: "Nogen gange er det mit indtryk, at de sender sager herind for at få os til at sige nej til lodsejerens ønsker, dvs. at være den "slemme" så er de jo fri for det. Men det er irriterende. Planlæggerne kender udmærket Landbrugsloven og kunne lige så godt selv fortælle lodsejeren, at det og det kan altså ikke lade sig gøre."

Sagsbehandlerne mener generelt, at de strækker sig længere i afgørelser vedrørende jordfordelinger. "Vi er selv positivt stemt og dispenserer gerne i videre omfang end normalt." Det er specielt afstandskravene[2] og fortrinsstillingsreglerne[3], der giver anledning til problemer.

En sagsbehandler udtrykker, at "det er min erfaring, at tingene glider lettere når man snakker sammen live - ansigt til ansigt. Det er vigtigt at holde møder og snakke tingene igennem. Meget går skævt ved den skriftlige korrespondance – mange ting kan se hårde ud når det står sort på hvidt." Den gode kommunikation mellem jordbrugskommissionerne og jordfordelingsplanlæggerne kræver med andre ord en indsats.

Jordbrugskommissionen drøfter i enkelte tilfælde juridiske spørgsmål med *sagsbehandleren i Direktoratet for FødevareErhverv*, men kommunikationen hertil vedrører ellers mere praktiske spørgsmål vedr. f.eks. mødetidspunkter.

I helt specielle tilfælde kommunikerer jordbrugskommissionen tillige med *lodsejere eller lodsejerudvalg*. Dette kan ske med henblik på at indhente yderligere oplysninger m.v. I første omgang søges oplysningerne indhentet hos jordfordelingsplanlæggeren og kun hvis denne ikke kan hjælpe tages kontakt til lodsejeren/lodsejerudvalget. Denne kommunikation er ikke illustreret i figur 7.1, idet den er en undtagelse.

Sagsbehandler i Direktoratet for FødevareErhverv

Sagsbehandleren i Direktoratet for FødevareErhverv står for arbejdet vedrørende sagsrejsningen og tilrettelæggelsen af sagsforløbet. Sagsbehandleren udarbejder et budget, en tidsplan, laver annoncer, aftaler med kontraktparter og aftaler om indledende møde.

---

[2] Landbrugsloven §13. F.eks. §13, stk.2: De jorder, der ønskes sammenlagt skal ligge hensigtsmæssigt for samlet drift fra ejendommens bygninger, ved dyrkningsjorder inden for en vejafstand på 2 km.

[3] Landbrugsloven §13. Se også beskrivelse i denne afhandlings afsnit 10.5.

Sagsbehandleren kommunikerer med rekvirenten, jordfordelingsplanlæggeren og jordbrugskommissionen.

Med *rekvirenten* drøftes den opgave, rekvirenten ønsker løst. Rekvirentens mål med jordfordelingen klarlægges og rekvirenten anses i den forbindelse som en kunde.

Med *planlæggeren* drøfter sagsbehandleren den rent juridiske side af sagen og hvordan det påvirker planlægningen. Planlæggeren ordner alt det praktiske omkring jordfordelingens forhandlingsløsning, mens sagsbehandleren ordner det juridiske. Sagsbehandleren er sagsstyrende i forhold til planlæggeren og udførelsen af opgaven.

Sagsbehandlerne giver udtryk for uoverensstemmelser mellem, hvor langt planlæggeren vil strække sig mht. til en forhandlingsløsning i forhold til sagsbehandleren. Sagsbehandleren ønsker naturligvis en god jordfordeling, men derudover også at jordfordelingen/forhandlingerne kører efter et lidt mere fast skema. Sagsbehandlerne er "tovholdere på deadlines og max. antal lodsejere på 50 stk. og nogen gange forsøger jordfordelingsplanlæggerne at få rykket deadline eller overskride grænsen på de 50." Om der er problemer afhænger, ifølge en af sagsbehandlerne, helt af planlæggerens professionalisme. "De uprofessionelle planlæggere mener, at vi fra tid til anden skal undersøge afgrænsningen til gældende lovgivning. Planlæggerne kender udmærket loven og kan ligeså godt holde sig til den og søge at ændre den på demokratisk vis, hvis de er utilfredse." Eller som det også udstykkes i interviewene: "Nogen tillægger sig en klienttilgang, men burde altså være professionelle nok til selv at håndhæve lovgivningen – i stedet for at lade som om, at reglerne ikke eksisterer. Det tager unødigt meget tid."

Med *jordbrugskommissionen* drøftes som ovenfor nævnt tilladelser/afslag efter Landbrugsloven. Kommunikationen hertil vedrører ellers primært mere praktiske spørgsmål vedr. f.eks. mødetidspunkter. Sagsbehandlerne nævner i øvrigt på et senere tidspunkt i interviewet under "Landbrugsloven" at jordbrugskommissionerne kan være et stort problem, idet "de blander sig – og nogen gange endda på vegne af enkeltpersoner". "De skal se på ejendommen og ikke på ejeren. Vi arbejder med at forbedre de enkelte ejendomme uafhængigt af hvem der ejer den og om ejeren bor på ejendommen. Jordbrugskommissionen ser f.eks. på om ejeren bor på ejendommen og hvis ikke han/hun gør det kan det give problemer mht. supplering og omlægning."

I specielle tilfælde kommunikeres tillige med lodsejere, planlæggende myndigheder, realkreditinstitutter og advokater som repræsentanter for lodsejere. Det hænder f.eks., at en lodsejer ringer til sagsbehandleren i Direktoratet for FødevareErhverv og spørger om noget rent praktisk - om hvornår han/hun kan få sine penge eller hvordan en betaling skal ske – eller beklager sig over behandlingen eller andet i forbindelse med forhandlingerne.

Jordfordelingsplanlæggere

Som nævnt indledningsvist i dette afsnit vedrørende kommunikation og samarbejde har jordfordelingsplanlæggeren en meget central placering. Jordfordelingsplanlæggeren kommunikerer med alle og hans opgave er at realisere rekvirentens projekt:

- Med rekvirenten drøftes formålet og rent projektmæssige anliggender omkring f.eks. projektgrænser,
- med amtskommunen og kommune drøftes den gældende planlægning for området,
- med lodsejerudvalget holdes jævnligt møder med henblik på at opnå kendskab til området og informere udvalget om projektformål, - afgrænsning etc.,
- med lodsejerne forhandles løsninger på jordfordelingsplanen. Med lodsejernes banker drøftes eventuelle lånemuligheder,
- med Jorbrugskommissionerne drøftes ansøgninger efter Landbrugsloven og
- med sagsbehandleren i Direktoratet for FødevareErhverv drøftes jordfordelingen praktiske og juridiske rammer og
- i nogle tilfælde kommunikeres desuden med jordbrugsorganisationerne. Det gælder særligt, hvor en lodsejeren har bedt jordbrugsorganisationen om råd og hjælp.

Ligesom sagsbehandlerne i jordbrugskommissionerne mente, at kommunikationen med jordfordelingsplanlæggerne var problematisk antyder planlæggerne ligeledes problemer med kommunikationen med sagsbehandlerne. Planlæggerne mener, at jordbrugskommissionerne nogen gange burde strække sig lidt længere. En enkelt mener endog, at jordbrugskommissionerne slet ikke burde blande sig i jordfordelingssagerne - ”det skulle være helt overladt til jordfordelingsplanlæggeren, at gennemføre jordfordelingen og forvalte Landbrugslovens bestemmelser”.

Med hensyn til kommunikationen med sagsbehandlerne i Direktoratet for FødevareErhverv afslører interviewene ligeledes visse problemer set fra jordfordelingsplanlæggernes side. Problemerne har ifølge interviewene rod tilbage til før sammenlægningen[4] af 5. kontor i Tønder og 3. kontor i København. Problemerne er ikke gældende for alle planlæggerne, men som en enkelt udtrykker det: ”luften er stadig lidt kold”. Overvejende gives der dog udtryk for, at sagsbehandleren i Direktoratet for FødevareErhverv er en sparringspartner, som benyttes til en faglig drøftelse af projektet og specifikke emner/problemer. Sagsbehandleren er en vigtig person, som trækker i trådene og styrer tingene bagved.

[4] I 1990’erne var jordfordelingsopgaven fordelt mellem 3. kontor i København og 5. kontor i Tønder. Den 1. januar 1999 blev de to kontorer slået sammen. Karl Åge Eskildsen blev chef for kontoret med domicil i Tønder. Sammenlægningen betød, at hele planlægningen blev organiseret i én sektion, der blev styret fra Tønder.

Rekvirenter

Rekvirenterne af jordfordelingen taler med sagsbehandleren i Direktoratet for FødevareErhverv og jordfordelingsplanlæggeren om en nærmere definering af opgaven både før og under jordfordelingen, om fremskaffelse af planbindinger og forudsætningsmateriale fra (amts)kommunen og om projektets afgrænsning og mål.

I et enkelt tilfælde udtrykker en rekvirent problemer i forhold til kommunikationen med jordfordelingsplanlæggeren. I det pågældende tilfælde havde jordfordelingsplanlæggeren vanskeligt ved at sætte sig ind i rekvirentens arbejdsgang, der indebar en lang sagsbehandlingstid. Dette er specielt problemet i amtskommuner og kommuner, hvor spørgsmål skal behandles af hhv. amtsråd eller kommunalbestyrelse før beslutning træffes og svar kan gives jordfordelingsplanlæggeren.

I enkelte specielle tilfælde kan der forekomme kommunikation med lodsejere og/eller lodsejerudvalg. Det hænder således, at f.eks. et lodsejerudvalg tager direkte kontakt til rekvirenten når det brænder på med hensyn til en løsning. I de tilfælde hvor rekvirenten tager med rundt til forhandlingerne med det formål at skitsere alternativer til jordfordelingen – altså hvad lodsejerne kan gøre, hvis de ønsker at beholde jorden i projektområdet skabes fra starten en kontakt mellem rekvirent og lodsejere.

Med hensyn til Skov- og Naturstyrelsen blev denne direkte kontakt med lodsejerne bevidst søgt styrket i Skjern Å - projekterne gennem placering af en lokal kontaktperson i området. Kontaktpersonen boede, og bor stadig i området som led i en bevidst strategi fra styrelsens side med henblik på at skabe en god kontakt til områdets lodsejere. Denne praksis startede i 1994 og bevirker, at rekvirenten kommer til at kende både lodsejerne, deres ejendomme, skellene og området i det hele taget. Lodsejerne møder repræsentanten lokalt i forskellige sammenhænge og kontakter denne enten pr. telefon eller på bopælen også uden for normal arbejdstid. Skov- og Naturstyrelsen har således erkendt betydningen af at være tilstede, at være nærværende når "modparten" har taget sin beslutning om f.eks. at sælge. En sådan beslutning tages typisk om aftenen efter grundige overvejelser sammen med ægtefællen[5] og når beslutningen er taget, skal den, uanset tidspunkt, straks viderebringes og "effektueres".

I enkelte tilfælde kommunikeres også med f.eks. amtskommune og kommune, museer eller andre, der måtte have interesser i området.

Lodsejere

Den enkelte lodsejer har som udgangspunkt to kontakter; lodsejerudvalget og jordfordelingsplanlæggeren. Begge kontakter vedrører en forhandling af jordfordelingsløsnin-

[5] Forfatteren og landinspektøren Knud Sørensen skriver i en artikel bragt i Landinspektøren i 1987 netop om jordfordelingsforhandlingerne og om betydningen af at give lodsejeren tid til at drøfte mulighederne med konen. [Sørensen; 1987b]

gen, hvor lodsejerudvalget gerne skal fungere som en lokal sparringspartner for lodsejeren.

Lodsejerudvalg fungerer desværre ikke altid optimalt, hvilket også fremgik af interviewene, men i de tilfælde hvor samarbejdet fungerer og udvalget er korrekt sammensat med henblik på at varetage lodsejernes interesser fungerer kommunikationen udadtil med lodsejerne generelt også.

Af interviewene fremgår det, at kommunikationen med *jordfordelingsplanlæggeren* i et enkelt tilfælde var anspændt, men derudover forløb uden problemer. Lodsejerne i den pågældende jordfordelingssag følte, at jordfordelingsplanlæggeren holdt kortene tæt til kroppen og ikke fortalte alt. Lodsejerne mente, at planlæggeren havde en skjult dagsorden og de havde en fornemmelse af, at hvis de ikke deltog ville de blive eksproprieret, hvilket i høj grad påvirkede kommunikationen. Flere lodsejere følte desuden, at de blev presset af jordfordelingsplanlæggeren, men som en enkelt udtrykte det: "Det er jo en del af forhandlingen. Jordfordelingsplanlæggeren er nød til at presse folk ellers får han ikke noget ud af det. Jeg følte mig ikke presset ud over det rimelige."

I enkelte tilfælde kontakter lodsejere sagsbehandleren i Direktoratet for FødevareErhverv med henblik på afklaring af praktiske spørgsmål eller ved frustration over behandlingen.

I enkelte tilfælde er der desuden kontakt til rekvirenten vedrørende f.eks. projektformålet eller andre alternative løsninger. En af lodsejerne udtrykte i den forbindelse problemer med SNS; "De var svære at forhandle med når de først havde sat sig noget i hovedet …. de hængte sig f.eks. meget i, at søen fik sin nøjagtige, oprindelige form i stedet for at se på, hvad der var praktisk muligt i dag under hensyn til de nuværende betingelser. Det var desuden meget vanskeligt at finde nøjagtigt kildemateriale, der præcist fastlagde søens udbredelse engang for flere hundrede år siden."

Opsamling mht. kommunikation og samarbejde

Overordnet kan det konkluderes at samarbejdet og kommunikationen fungerer fint i de gennemførte projekter når der i øvrigt ses bort fra de almindelige problemer, der altid kan forekomme grundet personlig kemi.

Specifikt synes der imidlertid at være problemer to steder i kommunikationsdiagrammet[6] - markeret med rødt i figur 7.1; Dels er der problemer mellem jordfordelingsplanlæggere og sagsbehandlere i Direktoratet for FødevareErhverv og dels mellem jordfordelingsplanlæggere og sagsbehandlere i jordbrugskommissionen.

Jordfordelingsplanlæggerne er således centrale i den kritik, der fremkommer og både sagsbehandlerne efter Landbrugsloven og sagsbehandlerne af Jordfordelingsloven er

[6] Disse problemer behandles nærmere i afsnit 10.4

enige om, at i det omfang, der forekommer problemer skyldes det, hvad de kalder for "uprofessionelle" jordfordelingsplanlæggere. Problemerne opstår når planlæggeren tillægger sig en klienttilgang, hvor han/hun burde være professionel nok til selv at håndhæve lovgivningen.

Jordfordelingplanlæggerne på den anden side udtrykker frustration over, at sagsbehandlerne ikke strækker sig langt nok med hensyn til dispensationer. Jordfordelingsplanlæggerens opgave er at nå frem til en løsning, en jordfordelingsplan. Sørensen [1987a; side 211] beskriver planlæggerens rolle i denne henseende med udgangspunkt i "grundlag for autoritet" og "loyalitet". "I planlægningsprocessen er det karakteristisk, at planlæggerens grundlag for autoritet er viden om landbrugsudvikling generelt og de lokale landbrugsstrukturers aktuelle behov og dynamikken i dette. Det er derimod ikke det traditionelle hierarki i arealforvaltningen og her i særlig grad jordlovsadministrationen. Den generelle vurdering er, at planlæggerne opfatter snævre fortolkninger af lovparagraffers indhold som noget, der bør undgås eller vige, hvis det er i vejen for lokale helhedsløsninger……Hvis en lokalt ønsket løsning eksempelvis er i strid med enkeltbestemmelser i landbrugslovgivningen, kan den professionelle planlægger og praktiker ofte se det som en særlig udfordrende opgave at få de fornødne dispensationer fremskaffet….Planlæggerens loyalitet er derfor i vid udstrækning orienteret omkring faglige idealer…"

Som det fremgår af forhandlingsprocessen, skitseret i figur 4.5 er sagsbehandlerne i henholdsvis jordbrugskommissionen og Direktoratet for FødevareErhverv ikke en forhandlingspartner. De repræsenterer lovgivningen, som lægger rammerne for jordfordelingen.

Lovgivningen bør, set ud fra et demokratisk synspunkt ikke være til forhandling i den udøvende fase. I det omfang rammerne og herunder specielt reglerne for afstandskrav[7] og fortrinsstilling[8] er for snævre må de ændres på demokratisk vis.

7.2 Økonomi

Med hensyn til økonomien er det således, at rekvirenten, jf. Jordfordelingslovens §8[9] betaler for jordfordelingens gennemførelse. I de gennemførte interviews blev der spurgt om den interviewedes holdning til denne bestemmelse og om problemer i den sammenhæng.

---

[7] Dette påståede problem behandles nærmere i afsnit 10.5

[8] Dette påståede problem behandles nærmere i afsnit 10.5

[9] JFL §8: *Udgifter* ved behandling og berigtigelse af en jordfordeling i forbindelse med naturgenopretnings- eller naturplejeprojekter, skovtilplantning, etablering af rekreative områder og større anlægsarbejder m.v. *betales af den, der har anmodet om at få sagen rejst.*

Jordbrugskommission

Sagsbehandlerne i jordbrugskommissionerne mener, det er rimeligt, at rekvirenten betaler jordfordelingen, da det er rekvirentens interesse, der er den primære i projekterne.

Sagsbehandlere i Direktoratet for FødevareErhverv

Af interviewene med sagsbehandlerne i Direktoratet for FødevareErhverv afsløres det, at der i jordfordelingskredse opereres med to økonomiske modeller: Københavnermodellen og Tøndermodellen.

Ved *Københavnermodellen* er princippet, at der er én rekvirent, der betaler det hele og den, der betaler, bestemmer. Projektrealiseringen holder sig her i videst muligt omfang til projekt- og kerneområdet. Lodsejere i periferien (interesseområdet) uden betydning for projektet tages ikke med. Til gengæld skal rekvirenten betale alt.

	Københavnermodellen	**Tøndermodellen**
Betaler	Rekvirenten betaler	Rekvirent og DFFE
Områdeafgrænsning	Holder sig i videst muligt omfang til kerne- og projektområdet. Lodsejere i periferien uden betydning for projektet tages ikke med.	Interesseområdet udvides gerne til fordel for landbruget

Figur 7.2: To økonomiske modeller

Tøndermodellen dækker over et servicesynspunkt. Jordfordelingen bredes længere ud, hvormed interesseområdet udvides til områder, hvor det ikke længere er rekvirentens interesser, der er de primære, men i stedet landbrugets. Afgrænsningsproblemet løses ved en økonomisk fordelingsnøgle.

De interviewede sagsbehandlere mener alle, det er rimeligt, at rekvirenten betaler jordfordelingen, hvis det udelukkende er i deres interesse. Nogle af sagsbehandlerne er imidlertid åbne overfor at udvide projektområdet, jf. "Tøndermodellen" mens andre ikke mener, at det er en god ide med flere betalere eller opdelte projekter – "det giver problemer og anledning til diskussioner".

Jordfordelingsplanlæggere

Jordfordelingsplanlæggerne mener ligeledes, at det som udgangspunkt er fair, at rekvirenten betaler. På den anden side set ser de gerne udvidede muligheder for at overskride rammerne for Københavnermodellen, hvor de er nødt til at holde sig snævert til projektområdet. Jordfordelingsplanlæggerne ser således generelt en fordel i Tøndermo-

dellen, idet det kan give dem mulighed for at nå frem til, for dem og landmændene, mere tilfredsstillende løsninger på jordfordelingen. "Hvis Direktoratet for FødevareErhverv gik ind og betalte en del af jordfordelingen, kunne der laves bedre løsninger, idet det så ville være muligt at udvide jordfordelingen til et større område/flere omlægninger – det vil rekvirenten ikke betale for, som det er i dag."

Jordfordelingsplanlæggerne giver imidlertid også udtryk for at "flere rekvirenter/betalere ville give mere komplekse og vanskelige sager, hvor der ville være flere ønsker at tage hensyn til. Tidsplanen ville ikke kunne holdes og det ville være svært at realisere målene."

Som eksempel på en sag, hvor Tøndermodellen er anvendt med succes nævnes Bolderslev Skov (1057). I den pågældende sag betalte Direktoratet for FødevareErhverv 28% - og Skov- og Naturstyrelsen 72% af udgifterne til jordfordelingen.

Rekvirenter

Med hensyn til rekvirenterne, og deres holdning til at skulle betale jordfordelingerne, er der en helt klar forskel, afhængig af om rekvirenten er en kommune eller det er Skov- og Naturstyrelsen.

Samtlige af de interviewede fra Skov- og Naturstyrelsen er enige om, at det er en fordel med én rekvirent, som betaler det hele. På den måde er det deres formål alene, der tilgodeses og de kan selv bestemme. "En eventuel medbetaler ville naturligvis have medbestemmelse, hvormed vi kommer til at afgive magt. Lodsejerne har ikke bedt om projektet og skal derfor ikke betale."

Hos den deltagende kommune var holdningen en noget anden. Rekvirenten mente her, at der helt klart var tale om en "skævdeling" af udgifterne. "En skævdeling, som kan betyde, at kommuner simpelthen må opgive at benytte muligheden for at rekvirere en jordfordeling – det er simpelthen for dyrt." Rekvirenten mente at "også andre parter kunne have store fordele af en jordfordeling og jo flere interesser, der kunne gå sammen om udgifterne – som rekvirenter – jo mere neutral vil jordfordelingen blive. Flere parter ville sikre neutralitet." Den kommunale rekvirent så således gerne en deling af udgifterne mellem flere parter.

Denne uenighed skyldes formentlig forskellige økonomiske situationer. De kommunale budgetter er presset og tillader kun i meget begrænset omfang udgifter til ejendomsudformningsprojekter. Skov- og Naturstyrelsen derimod modtager midler direkte fra statskassen med det formål alene at sikre natur, miljø, friluftsliv og kulturmiljøinteresser. Af Finansloven for finansåret 1998 fremgår det således, at staten har afsat 139,7 mill.

kr. til statslige naturforvaltningsprojekter[10]. Dette beløb er siden faldet, men er stadig betydeligt set i forhold til (amts)kommunernes[11].

Lodsejere

Lodsejerne var ikke overraskende enige om, at rekvirenten skulle betale det hele. "Det er rekvirenten, der ønsker projektet og derfor fair, at de betaler."

Opsamling mht. økonomi

Der er altovervejende enighed om det rimelige i, at rekvirenten bør betale når det drejer sig om jordfordelingen i projekt- og kerneområdet. En undtagelse er den ene kommune, der deltog i interviewet. Her var synspunktet, at også andre kunne have fordel af jordfordelingen og burde betale en del af udgifterne.

En deling af udgifterne bør, set fra de øvriges synspunkt, alene komme på tale i det omfang jordfordelingsområdet tillades udvidet af rent landbrugsmæssige hensyn. I de tilfælde burde Direktoratet for FødevareErhverv betale en del af udgifterne. Hvorvidt en sådan udvidelse skulle tillades var der i øvrigt delte meninger om. Interviewet afslørede i den forbindelse to økonomiske modeller; Københavnermodellen med én rekvirent, hvor projektrealiseringen holder sig snævert til projekt-, kerne, og mindst muligt interesseområde og Tøndermodellen, hvor jordfordelingen bredes længere ud i interesseområdet af landbrugsmæssige hensyn og afgrænsningsproblemet løses ved en økonomisk fordelingsnøgle mellem rekvirent og Direktoratet for FødevareErhverv[12].

Kontorchefen for Jordfordelingskontoret, Karl Aage Eskildsen skriver i en artikel, bragt i Landinspektøren i 1998: "Der er dog brug for, at den jordfordeling, der er affødt af et naturgenopretningsprojekt, og som udgangspunkt betales af rekvirenten, skal kunne spille sammen med ønsker om rene landbrugsstrukturelle jordfordelingsløsninger i området. Der er her primært tale om fornuftige løsninger på, hvordan udgifterne kan fordeles. Rekvirenten vil normalt kun betale for det, der vedrører naturgenopretningsprojektet." [Eskildsen; 1998; side 14]

7.3 Jordpulje

I forbindelse med interviewene blev emnet jordpulje, her forstået som en mængde jord skaffet forud for jordfordelingen, drøftet.

---

[10] Finansloven for finansåret 1999, §23.52 – om "40-30-20-10"-midlerne; side 1771 ff.

[11] Siden 1992 er 35 mill. årligt overført til amtskommunerne i form af et bloktilskud og siden 1997 er der desuden afsat et mindre beløb, 1-2 mill. kr. til drifts- og anlægstilskud til konkrete naturforvaltningsprojekter i (amts)kommuner, jf. Forslag til Finanslov for finansåret 1999, §23,52.

[12] Denne uenighed behandles nærmere i afsnit 10.4

Jordbrugskommission

De interviewede sagsbehandlere i jordbrugskommissionerne var enige om, at en jordpulje har meget stor betydning for gennemførelsen af projekterne og kan være altafgørende.

Om mulighederne for at fremskaffe puljejord mener sagsbehandlerne, at disse er gode nok, hvis der stilles tilstrækkelige økonomiske midler bag.

Jordkøbsnævn er jordbrugskommissionerne positive overfor, bl.a. fordi nævnene har gode muligheder for at skaffe puljejorden, da de har pengene når der er brug for dem. Desværre, mener de, ser det ikke ud til, at der er vilje bag de få, der er oprettet, dog med undtagelse af Den Sønderjyske Jordfond. "I Sønderjylland har Den Sønderjyske Jordfond vist sin berettigelse medens det er mindre udtalt med de få, vi har set ellers" og om Viborg Amt udtales: "Viborg Amt var meget engageret mht. at få ændret Jordkøbsloven, men nu hvor den er blevet ændret sker der ingenting". Siden dette interview er jordkøbsnævnet i Viborg Amt nedlagt.

Sagsbehandlere i Direktoratet for FødevareErhverv

Sagsbehandlerne i Direktoratet for FødevareErhverv har lidt forskellige holdninger til jordpuljer. To ud af tre sagsbehandlere mener, at jordpuljer er altafgørende. En af de tre interviewede mener, at jordpuljer skaffet forud for projektet ikke er nødvendige og udtaler: "Det er lidt ligesom med oprettelsen af brandstationer. Det er ikke sikkert at det brænder der, hvor stationen placeres. Jord opkøbt i forvejen ligger ofte forkert placeret og det kan ikke være meningen, at staten skal opkøbe det halve Danmark. Den professionelle planlægger skaffer den rigtige jord undervejs ved opkøb af nøgleejendomme/-jord."

Disse divergerende holdninger var tidligere ligesom økonomimodellerne i ovenstående afsnit knyttet til hver sit kontor; Tønderkontoret og Københavnerkontoret.

Ligesom, der er uenighed om jordpuljernes rolle, er der også uenighed om jordkøbsnævnenes rolle. To af tre mener, at nævnet/jordfonden i Sønderjylland har spillet en stor og positiv rolle og har store forventninger til de nye jordfonde/jordkøbsnævn. En mener derimod, at jordfondene absolut ingen betydning har og udtaler: "Den Sønderjyske Jordfonds opkøb giver anledning til jordfordelinger, hvor det ikke er ønsket eller behovet der er styrende, men puljejorden."

Med hensyn til mulighederne for at fremskaffe puljejord mener alle sagsbehandlerne, at disse er tilstrækkelige.

Jordfordelingsplanlæggere

Tre ud af fire jordfordelingsplanlæggere mener, at jordpuljer har en meget afgørende rolle for gennemførelsen af projekterne. Denne rolle, mener de, bliver stadig vigtigere i

takt med at arealkrav/harmonibestemmelserne strammes. En enkelt giver udtryk for, at det ikke er penge, men jord det drejer sig om for landmændene og derfor er jordpuljerne så vigtige. En anden af de tre mener, at det ville være umuligt at gennemføre denne form for projekter uden en jordpulje.

En af de fire jordfordelingsplanlæggere er lidt mere forbeholden omkring jordpuljer. Planlæggeren mener, at puljejord kan være rart at have, men en for aktiv puljedannelse kan give bagslag og rimelige økonomiske rammer kan være lige så godt.

Med hensyn til mulighederne for at fremskaffe puljejord er den generelle holdning blandt jordfordelingsplanlæggerne at disse er tilstrækkelige, men at der er problemer forbundet med jordkøbene.

En af planlæggerne giver således udtryk for, at der er problemer med at skaffe puljejord så snart jorden ejes af offentlige instanser, herunder specielt Skov- og Naturstyrelsen, hæren og menighedsråd. Problemerne med menighedsrådene har baggrund i Lov om folkekirkens økonomi og et cirkulære fra Kirkeministeriet fra 1968 om Præstegårdenes opretholdelse[13]. Heraf fremgår det, at indtægten ved salg af præstegårdenes jorder tilfalder provstiet, hvorimod "leje- og driftsindtægter af præsteembedets faste ejendomme indgår i præstegårdskassen". Menighedsrådene er således ikke interesserede i at sælge jord til en jordpulje, hvilket ville være at sammenligne med, "at save den gren over de selv sidder på". Problemerne med Skov- og Naturstyrelsen og hæren kan derimod ikke forklares med henvisning til lovgivningen. Med hensyn til Skov- og Naturstyrelsen, mener den pågældende planlægger, at det skyldes en grundlæggende holdning om, at jord, som de en gang har fået fat i, sælges ikke.

En anden planlægger mener, at systemet til fremskaffelse af puljejord på nogle områder er lidt tungt. Hvis Direktoratet for FødevareErhverv f.eks. køber en ejendom med bygninger med det formål at benytte den i et naturgenopretningsprojekt kræver det rekvirentens accept, da det er rekvirenten, der skal betale et eventuelt tab i forbindelse med salget af bygningerne. Desuden mener planlæggeren, at det er et problem, at jordkøbsnævn kun må eje ejendom(me) i kort tid og skal afhænde hurtigst muligt. Denne regel tolkes alt for snævert mener planlæggeren. "De mener nærmest, at ejendommen skal genafhændes straks, hvilket ikke kan være meningen. Det skal være sådan, at jordkøbsnævnene kan eje ejendommene i længere tid – et til to år."

Ifølge §7 i Bekendtgørelse om Regionale Jordkøbsnævn[14] skal den jord, et regionalt jordkøbsnævn erhverver "afhændes hurtigst mulig, normalt inden for få år", hvormed det burde være mulig for jordkøbsnævnene at eje jorden i to til tre år.

---

[13] Kirkeministeriets cirkulære nr. 13 af 15.01.1968 om præstegårdenes opretholdelse som selvstændige brug m.v. og Lovbekendtgørelse nr 537 af 24.06.1997 af lov om folkekirkens økonomi

[14] Bkg. nr. 511 af 18.06.1997

En tredje planlægger finder, at det er et problem, at en offentlig myndighed ikke kan købe en del af en landbrugsejendom uden tilladelse efter Landbrugslovens §4 eller §13[15].

Med hensyn til jordkøbsnævnenes rolle er den generelle holdning blandt jordfordelingsplanlæggerne, at de spiller en alt for ringe rolle, dog bortset fra Den Sønderjyske Jordfond. Planlæggerne tvivler på, at de øvrige jordkøbsnævn vil få nogen betydelig rolle. Grunden hertil er at "de ikke er vant til - og ikke i stand til – at handle fra en dag til en anden" og at "der er alt for få penge i nævnene og for få personaleressourcer – både med hensyn til tid og kompetence". De jordkøbsnævn, der er blevet oprettet i henholdsvis Nordjyllands Amt og Viborg Amt, sidstnævnte nedlagt igen pr. 2002, vil ikke opkøbe jord til VMPII-projekter, idet der i Direktoratet for FødevareErhverv er afsat penge til det formål, jf. §1 i Bekendtgørelse om anvendelse af Jordkøbslovens og Jordfordelingsloven i forbindelse med genopretning af vådområder til forbedring af vandmiljøet m.v.[16]. På netop dette område kunne jordkøbsnævnene ellers komme til at spille en stor og positiv rolle i betragtning af den regionale opgave, der eksisterer med oprettelse af vådområder.

Rekvirenter

Rekvirenterne er enige om, at det spiller en meget stor rolle i disse projekter, at der er en jordpulje tilstede forud for jordfordelingen. "Det er næsten en forudsætning med en jordpulje" siger en af de interviewede og en anden siger at "puljejord giver uanede muligheder, idet jord betyder alt for en landmand."

De interviewede i statsskovdistrikterne under Skov- og Naturstyrelsen giver udtryk for, at de altid forsøger at opkøbe jord forlods, så de har "noget at handle med". Den interviewede fra Skov- og Naturstyrelsens hovedkontor siger derimod: "Vi ligger ikke inde med jord til jordpulje. Vi opbygger jordpuljer i løbet af jordfordelingen, men gør det ikke forud for jordfordelingen. Hvis vi havde en ejendom i et projektområde, ville vi gerne kaste den ind som jordpulje, hvis ikke vi skulle bruge den til andet. Men vi har bare ikke jord, medmindre der er et formål med det. Det vil sige, at de ejendomme, vi har, er nogle, som Folketinget mener, vi skal eje." Der gives således modsatrettede svar på dette spørgsmål alt efter om der spørges decentralt eller centralt i organisationen. Med henvisning til f.eks. Spøttrup Sø-sagen kan det imidlertid konkluderes, at statsskovdistrikterne køber puljejord op forlods [Skov- og Naturstyrelsen; 1995; side 17].

---

[15] (Amts)kommuners opkøb af hele landbrugsejendomme kræver ikke tilladelse efter Landbrugsloven, mens erhvervelse af dele af landbrugsejendomme kræver tilladelse efter Landbrugslovens §4 eller §13, fordi der skal ske en udstykning.

[16] Bkg. nr. 1062 af 21.12.1998

Med hensyn til mulighederne for at fremskaffe puljejord, mener rekvirenterne, at disse er utilstrækkelige og problematiske.

Den interviewede med kommunal baggrund mangler en adgang til at ekspropriere i landzonen på baggrund af planlægning. Kommunerne har, jf. Planlovens §§15 og 47 meget begrænsede muligheder for at ekspropriere til miljømæssige formål på baggrund af planlægning[17]. Kommunerne kan derimod anvende kommunalfuldmagten og købe jord i fri handel, men det fordrer naturligvis, at der er en sælger.

De interviewede fra Skov- og Naturstyrelsen mener generelt, at det er meget problematisk og næsten umuligt at skaffe puljejord i de primære produktionsområder for landbruget. En af de interviewede udtaler, at "det er lettest at købe jord i de områder, hvor der af den ene eller anden grund er ved at være et aftagende pres evt. pga. mange ældre landmænd. Den eneste umiddelbare mulighed for at gøre det lettere ville være ved ekspropriation eller forkøbsret, men det ville give så negative konsekvenser, at det ønsker vi ikke." En anden nævner, ligesom en af jordfordelingsplanlæggerne gjorde det, problemer med opkøb af jord fra menighedsrådene.

Jordkøbsnævnenes rolle har ingen af rekvirenterne de store forhåbninger til og en af de interviewede frygter, at de "drukner i politisk ævl". Den Sønderjyske Jordfond omtales positivt, idet "de kan reagerer hurtigt mht. køb – langt hurtigere end vi (red. SNS) kan reagere". Der gives dog udtryk for, at hvis jordkøbsnævnene får de ressourcer, både menneskelige og økonomiske, som er nødvendige for at handle og fungere vil de få en betydning.

Lodsejere

Lodsejerne er enige om at, med en jordpulje glider jordfordelingen lettere. "Strukturudviklingen gør, at det er jorden, det drejer sig om". Mange landmænd har således ikke "råd" til af afgive jord i en jordfordeling og kræver kompensationsjord og helst mere end der afgives. En jordpulje kan lokke landmændene med i en frivillig jordfordeling.

Opsamling mht. jordpulje

Der synes at være bred enighed om, at jordpuljer spiller en meget afgørende rolle i forhold til mulighederne for at gennemføre projekterne. En enkelt planlægger og en enkelt sagsbehandler deler ikke helt denne begejstring for jordpuljer og planlæggeren udtaler i den forbindelse, at "en for aktiv puljedannelse kan give bagslag og rimelige økonomiske rammer kan være lige så godt".

Med hensyn til mulighederne for at fremskaffe puljejord er holdningen blandt de interviewede generelt, at disse er tilstrækkelige såfremt de udnyttes. Rekvirenterne skiller sig

[17] Se mere herom i Madsen et al. [2002] side 58 ff.

imidlertid ud og mener, at mulighederne er utilstrækkelige og problematiske. En af rekvirenterne efterlyser således mulighed for at ekspropriere i landzonen på baggrund af planlægning.

Planlæggerne finder desuden, at der er betydelige problemer knyttet til det at skaffe puljejord[18]. En planlægger giver således udtryk for, at der er problemer med at skaffe puljejord så snart jorden ejes af offentlige instanser, herunder specielt Skov- og Naturstyrelsen, hæren og menighedsråd[19]. En anden mener, at det er et problem, at ejendommene kun må ejes i kort tid og skal afhændes hurtigst muligt[20]. En tredje planlægger finder, at det er et problem, at en offentlig myndighed ikke kan købe en del af en landbrugsejendom, uden der skal ansøges om det, jf. Landbrugslovens §4 eller §13.

Om jordkøbsnævnenes rolle er der enighed om, at denne har været alt for lille og næsten forsvindende[21]. Der er rosende ord til Den sønderjyske Jordfond, men om de øvrige hersker der tvivl om, hvorvidt de nogensinde vil komme til at spille en rolle. Problemet er manglende amtspolitisk prioritering af emnet og derfor også manglende ressourcer. At de interviewede har ret i denne mistillid understøttes af, at Viborg Amt netop, pr. 2002 har nedlagt jordfonden. Tilbage er således kun jordfonden i henholdsvis Sønderjyllands Amt og Nordjyllands Amt.

7.4 Frivillighed/Tvang/Ekspropriation

I interviewet blev der stillet spørgsmål om, hvorledes muligheden for tvang efter Jordfordelingslovens §2, stk.6 samt ekspropriation efter Naturbeskyttelseslovens §60 påvirkede lodsejerne/projekterne. Der blev bl.a. spurgt om de interviewedes holdning til anvendelsen af hhv. tvang og ekspropriation og om hvorvidt mulighederne havde været bragt i anvendelse.

Jordbrugskommission

De interviewede i jordbrugskommissionerne er enige om, at muligheden for *tvang* ikke påvirker projekter. Bestemmelsen ”betragtes som ikke-eksisterende” og det er ”kendt, at man normalt ikke anvender denne mulighed”.

Med hensyn til om muligheden for *ekspropriation* påvirker projekterne er der generel enighed om, at det ikke er tilfældet. Der er imidlertid uenighed om, hvorvidt lodsejerne kender muligheden og dermed kunne lade sig påvirke. Selv om lodsejerne skulle kende

---

[18] Problemerne omkring fremskaffelse af puljejord behandles nærmere i afsnit 10.2

[19] Se forklaring i afsnit 7.3 under ”jordfordelingsplanlæggere.

[20] Se forklaring i afsnit 7.3 under ”jordfordelingsplanlæggere.

[21] Problemerne omkring jordkøbsadministrationen behandles nærmere i afsnit 10.2

bestemmelsen er det, ifølge interviewene dog sådan, at "der er ingen, der tror på, at ekspropriation vil blive anvendt, medmindre der er tale om et meget betydningsfuldt projekt."

De interviewedes holdning til anvendelse af tvang og ekspropriation er forskellige. En enkelt mener, at begge dele er "et ubrugeligt værktøj, som ikke skal anvendes" og at "alt skal ske ved frivillighed". De fire øvrige interviewede er åbne overfor anvendelse af tvang og ekspropriation, hvor "en enkelt eller få lodsejere chikanøst spærrer for et projekt af stor betydning".

Sagsbehandlere i Direktoratet for FødevareErhverv

Sagsbehandlerne i Direktoratet for FødevareErhverv mener ikke, det påvirker projekterne, at muligheden for *tvang* er til stede, idet lodsejerne generelt ikke kender bestemmelsen og denne ikke er operativ.

Med hensyn til holdningen til anvendelse af tvang synes der, at være lidt delte meninger. En af sagsbehandlerne er grundlæggende meget imod tvang, men finder, at det i yderste tilfælde kan være en løsning. Disse yderste tilfælde gælder situationer, hvor f.eks. formålet er vitalt for almenvellet, herunder f.eks. sikring af et drikkevandsreservoir. En anden mener, at "det burde anvendes i enkelte tilfælde" og en tredje, at danskernes mentalitet slet ikke er til tvang og at "bestemmelserne skal blive, men ikke anvendes".

Ekspropriationsmuligheden påvirker ikke projekterne ifølge sagsbehandlerne. "Nogen steder kender folk slet ikke til det – og andre steder tror man ikke på, at det bruges". En af sagsbehandlerne udtaler, at "der vil altid være en lokalpolitiker, der står frem og lover, at der ikke bliver eksproprieret" og en anden at "bestemmelsen kan vanskeligt bruges" og det er en bestemmelse "som politikerne har vedtaget og derefter lovet amterne og kommunerne aldrig at anvende."

Holdningen til anvendelse af ekspropriation er ligesom ved spørgsmålet om tvang delt. En mener, det er i orden og at "anvendelse af ekspropriation ville gøre, at vi hurtigere kunne nå en løsning". En anden er principielt helt imod ekspropriation bortset fra de tilfælde hvor målet er af vital betydning for almenvellet. Den tredje sagsbehandler synes at, "det er godt at muligheden er der" og at "nogle få skal ikke have vetoret mod almenvellet/samfundets ønsker."

Jordfordelingsplanlæggere

Jordfordelingsplanlæggerne giver udtryk for, at de aldrig har anvendt *tvangsmuligheden* i forbindelse med projektjordfordelinger.

Med hensyn til om det påvirker projekterne, at muligheden for tvang er til stede, er der delte meninger og interviewene afslører en meget forskellig oplysningspraksis omkring

muligheden. Tre af fire planlæggere siger, at bestemmelsen ikke påvirker projekterne og at lodsejerne enten ikke gøres bekendt med muligheden eller, i det omfang de alligevel opnår kendskab til muligheden, oplyses om, at den ikke vil blive anvendt. En af planlæggerne mener, at "det er meget vigtigt at muligheden er til stede, da det spiller en stor rolle i forhandlingerne med lodsejerne. Vi skynder os at fortælle om tvangsmuligheden – det er med til at give seriøse forhandlinger. Når det forud for projektet bliver lovet – det sker nogen gange – at tvang ikke vil blive benyttet gør det projekterne meget tunge."

Planlæggerne ønsker ikke tvangsmuligheden fjernet selvom de grundlæggende er imod anvendelse af tvang. En enkelt mener dog, at det "kunne overvejes at anvende tvangsmuligheden i stedet for at gribe til ekspropriation efter f.eks. NBL §60, hvilket imidlertid vil kræve at tvangsbestemmelserne bliver gjort operationelle." Holdningen er ellers, at tvang er i orden i forhold til en lodsejer "der pga. af manglende forståelse for projektet er på tværs" og at "det er godt at have bestemmelsen/muligheden som en ikke udtalt trussel".

Planlæggerne har ikke anvendt *ekspropriationsmuligheden* efter NBL §60 i forbindelse med de projektjordfordelinger, der indgår i denne undersøgelse[22].

I modsætning til tvangsmuligheden, mener planlæggerne, at ekspropriationsmuligheden påvirker projekterne. En planlægger mener at, "det lægger et pres på lodsejerne til at indgå aftale, men det spolerer ikke indtrykket af frivillighed" og at "lodsejerne normalt kender til ekspropriationsmuligheden, men vi fortæller ikke om den – det er forbudt snak når vi ønsker frivillighed." En anden planlægger mener, at "det er meget vigtigt, at muligheden er til stede, da det spiller en stor rolle i forhandlingerne med lodsejerne" og at "det er med til at give seriøse forhandlinger." En tredje udtrykker et ønske om, at "det ville være godt, hvis bestemmelsen var anvendelig i praksis nu den er der."

Planlæggerne er generelt positive overfor anvendelse af ekspropriation, hvis det drejer sig om en enkelt eller få lodsejere, der af principielle grunde er på tværs. En planlægger går lidt videre og mener, at "det er i orden at ekspropriere en procentvis beskeden del af området/ejendommene og hellere ekspropriere end at bruge en masse tid på forhandlinger, som måske ikke fører til noget" og foreslår en "deadline på forhandlingerne, hvorefter der blev anvendt ekspropriation, hvis en løsning ikke var fundet inden denne deadline."

Rekvirenter

Med hensyn til *tvangsmuligheden* siger den interviewede kommunale medarbejder, at denne mulighed var dem ukendt. "Vi prøvede at ekspropriere og havde absolut politisk flertal for det, men måtte ikke – havde vi kendt denne bestemmelse ville vi have set på

[22] Der blev anvendt ekspropriation i en af Skjern-Å-sagerne (Borris) som ikke indgår i denne undersøgelse pga. kendelsestidspunktet, men her med hjemmel i en speciel anlægslov, "Lov om Skjern Å Naturprojekt".

den mulighed." Dermed gives udtryk for en positiv indstilling overfor tvangsbestemmelsen i modsætning til de interviewede fra Skov- og Naturstyrelsen. Holdningen hos styrelsens medarbejderne er således, at tvangsmuligheden efter JFL ikke bør anvendes og i fald tvang "skulle blive nødvendigt vil vi i stedet bruge ekspropriationshjemmelen i NBL. "

Med hensyn til *ekspropriationsmuligheden* tegner sig samme billede. Den kommunale medarbejder mener, at ekspropriation ville være i orden at anvende – "vi forsøgte og havde absolut politisk flertal for det, men måtte ikke"[23]. De ansatte i Skov- og Naturstyrelsen mener derimod som udgangspunkt ikke, at ekspropriation er en god ide. Det er en nødløsning i ekstreme tilfælde, hvor en enkelt står i vejen for et helt projekt. Desuden pointerer en af de interviewede, at "der er forskel på skovrejsningsprojekterne og søprojekterne. En skov kan rejses "hvor som helst", men en sø skal nu engang ligge i et lavt område og ikke på en bakke. Det vil derfor ikke komme på tale at ekspropriere til skov, men kan være nødvendigt til etablering af en sø."

Lodsejere

To af fire lodsejere giver udtryk for, at de kendte til *tvangsbestemmelsen* ved jordfordelingens gennemførelse, men at de blev lovet, at den ikke ville blive anvendt. Det påvirkede derfor ikke de fire lodsejere, at muligheden fandtes, idet de enten ikke kendte til bestemmelsen eller stolede på, at den ikke ville blive anvendt.

Med hensyn til lodsejerne holdning til eventuel anvendelse af tvang i forbindelse med projektjordfordelinger er holdningen overraskende positiv. En enkelt er helt imod, mens de øvrige tre bl.a. udtaler: "I søsager, som denne burde det ikke være muligt, at en ældre landmand over pensionsalderen med ½ ha kan stoppe et helt projekt", "Til skovplantning bør det som udgangspunkt altid være frivilligt bortset fra de tilfælde, hvor en enkelt ønsker at slå plat på det hele og score en gevinst mht. øget jagtleje ved at beholde en jordlod midt i skoven" og "I denne type jordfordelinger, hvor formålet er noget andet end det landbrugsmæssige vil det være OK at tvinge en enkelt genstridig lodsejer".

Tre af de fire erkender dog, at det ville have været vanskeligt for planlæggeren at gennemføre jordfordelingen, hvis tvang var en mulighed. Den fjerde lodsejer mener ikke det havde gjort nogen forskel, da han i forvejen følte en trussel om ekspropriation.

Alle de interviewede lodsejere kendte til ekspropriationsbestemmelsen ved jordfordelingens gennemførelse. Med undtagelse af en enkelt var de imidlertid overbeviste om, at bestemmelsen ikke ville blive bragt i anvendelse. Derfor var det også kun en enkelt, der følte sig påvirket af bestemmelsens eksistens. Denne lodsejer udtaler: "Vi havde jo

[23] Se Planlovens §§15 og 47 samt Madsen et al. [2002] side 58 ff.

fået fornemmelsen af, at hvis der var en, der ikke ville med ville man ekspropriere vedkommende."

Lodsejernes holdning til ekspropriation er den samme som til anvendelse af tvang efter Jordfordelingsloven, det vil sige overvejende positiv indenfor visse begrænsninger. En enkelt antyder dog det urimelige i, at der skattemæssigt[24] er en forskel mellem tvang og ekspropriation for den enkelte lodsejer.

Opsamling mht. frivillighed/tvang/ekspropriation

Der er generelt uenighed om, hvorvidt lodsejerne kender tvangs-/ekspropriationsbestemmelsen og om forhandlingerne påvirkes heraf. Interviewet med lodsejerne viste imidlertid at to af fire kendte til tvangsbestemmelsen og at alle kendte ekspropriationsmuligheden. En enkelt lodsejer havde følt sig presset af ekspropriationsmuligheden under forhandlingerne, men holdningen var i øvrigt, at bestemmelserne ikke påvirkede, da det normalt fra start blev garanteret, at bestemmelserne ikke ville blive bragt i anvendelse. Af interviewene med jordfordelingsplanlæggerne afsløredes en meget forskellig oplysningspraksis omkring tvangs- og ekspropriationsmulighederne. Tre siger, at lodsejerne ikke gøres bekendt med mulighederne og en enkelt, at "vi skynder os at fortælle om tvangsmuligheden – det er med til at give seriøse forhandlinger".

Der er blandt samtlige parter inklusive lodsejerne overvejende enighed om, at tvang og ekspropriation[25] kan være nyttige værktøjer, hvor en enkelt lodsejer blokerer for et helt projekt. Der er imidlertid også stor enighed om, at disse muligheder ikke bør anvendes i forbindelse med skovrejsning, men alene ved søprojekter.

Der fremgik ikke umiddelbart ønsker om ændringer i forhold til eksisterende praksis, men en af jordfordelingsplanlæggerne foreslog en deadline på forhandlingerne, hvorefter der ville blive anvendt ekspropriation.

7.5 Lovgivning

Med det formål at opnå kendskab til eventuelle praktiske eller teoretiske problemer med lovgivningen på ejendomsudformningsområdet blev de interviewede spurgt om deres vurdering af henholdsvis Jordfordelingsloven, Jordkøbsloven og Landbrugsloven samt eventuelle forslag til ændringer.

[24] Se herom i afsnit 10.5 om ejendomsavancebeskatning.

[25] Se afsnit 10.5 for nærmere beskrivelse af dette emne.

Jordbrugskommission

Jordbrugskommissionernes sagsbehandlere er meget positive overfor *Jordfordelingsloven*. En enkelt finder dog, at "den er frygtelig gammeldags og trænger til at blive skrevet igennem", en anden at, "den har sine begrænsninger fordi strukturudviklingen går så stærkt - 5 år efter en jordfordeling trænger området igen til en jordfordeling" og en tredje at "loven administreres ganske fint, om end formålet somme tider tilsidesættes" og "det er lidt ærgerligt, at instituttet er noget tungt og langsommeligt"

De interviewede havde følgende ændringsforslag til Jordfordelingsloven, bortset fra en generel gennemskrivning med det formål at gøre den tidssvarende:

- Ændre formålsparagraffen til at omfatte flersidige formål, således at natur, miljø og kulturinteresserne også bliver mål i sig selv.
- Ændre §2-sagerne til kun at omfatte én kendelse.
- Supplere loven med en bestemmelse om, at også projektjordfordelinger skal "rydde op" i arronderingen på stedet.

Jordkøbsloven har Jordbrugskommissionerne ingen erfaring med og de interviewede havde derfor generelt heller ingen mening om den eller forslag til ændringer.

Holdningen til *Landbrugsloven* er generelt, at den ikke virker begrænsende for jordfordelingerne, men tværtimod åbner specielle muligheder for jordfordelinger. Der er imidlertid stor enighed om, at fortrinsstillingen er et problem. En enkelt mener tillige, at areal- og afstandsgrænserne virker begrænsende på jordfordelingens resultat, men at en lempelse af disse vil lægge pres på dispensationspraksis i almindelighed.

Problemet med fortrinsstillingen er, at målet med jordfordelingerne er bedre arrondering og i den henseende virker reglerne om fortrinsstilling ikke fremmende, idet disse bestemmelsers formål er bedre harmoni. Siden ca. 1994 har jordbrugskommissionerne ikke kunnet tilsidesætte fortrinsstilling for at fremme en god arrondering. De interviewede mener ikke, at bestemmelserne nødvendigvis skal fjernes, men de skal blødes op mht. jordfordeling. Retten til fortrinsstilling burde således ikke gælde for lodsejere uden for jordfordelingsområdet, som ikke deltager i jordfordelingen. Der er i øvrigt generel enighed om, at det ikke er hensigtsmæssigt at have regler, som kun giver dig lov til noget, hvis din nabo ikke gør indsigelser.

Sagsbehandlere i Direktoratet for FødevareErhverv

Sagsbehandlerne i Direktoratet for FødevareErhverv mener, at *Jordfordelingsloven* virker efter formålet, at det er en fantastisk lov og at den er stort tænkt. "En sådan lov kunne aldrig laves i dag, specielt ville reglerne omkring panthaverrettighederne (- eller mangel på samme) aldrig kunne gennemføres i dag. Panthaverne kan, jf. Jordfordelingsloven ikke forhindre en jordfordelings gennemførelse. Det er godt tænkt af dem, der vedtog loven."

Sagsbehandlerne har trods de positive ord også forslag til ændringer:

- Ubegrænset fuldmagt til at råde over de arealer, der flyttes i jordfordelingen på vegne af den tidligere ejer
- Den skulle generelt gøres up to date og i den forbindelse burde bl.a. indføres flersidige formål i formålsparagraffen

En af sagsbehandlerne frygter imidlertid, at en omskrivning kan føre til, at loven kommer til at ligge i ruiner. "Det er farligt at pille ved den pga. for mange fagpolitiske særinteresser. F.eks. ønsker landinspektørerne at få eneret til jordfordelingsplanlægningen."

Med hensyn til *Jordkøbsloven*, mener to af sagsbehandlerne, at den er vældig god, hvis man forstår at udnytte den og har noget økonomi bag. En af sagsbehandlerne tillægger den dog ingen betydning og mener dermed, at jordfordelingerne kunne gennemføres uden.

Med hensyn til *Landbrugsloven* nævner sagsbehandlerne følgende specifikke problemer:

- Nettoprincippet på ejendomme over 70 ha. Problemet er af praktisk karakter, idet jordfordelingsplanlæggeren på trods af en undtagelse i Landbrugslovscirkulæret[26] skal udarbejde ansøgninger til jordbrugskommissionerne om, at fortrinsstilling ikke gøres gældende ved supplering med jorder, der erhverves som kompensation for arealer af nogenlunde samme størrelse.
- Klageadgangsbestemmelserne. "Disse bestemmelser er uhyggelige pga. sagsbehandlingstiden (typisk 9 mdr.)"
- Fortrinsstillingsreglerne. "De duer ikke" og "de er underlige og jeg så dem egentlig gerne fjernet helt – ikke kun ved jordfordelinger. Det er åbenbart OK at begære sin næstes jord"

I øvrigt blev det påpeget af en af de interviewede, "at Landbrugsloven ikke generer den professionelle planlægger og, at den i øvrigt ikke forhindrer strukturudviklingen. Den uprofessionelle planlægger støder panden mod en mur."

Med hensyn til *andre love* nævner sagsbehandlerne i Direktoratet for FødevareErhverv problemer vedr.:

- Klageadgangsbestemmelserne i NBL. "Klageadgangen efter NBL burde slettes". "Klageadgangen er uhyggelig pga. sagsbehandlingstiden og bruges som syltekrukke"
- Ny lov om tinglysningsafgift. "Loven giver økonomiske problemer – det er blevet dyrt at få tinglyst jordfordelingssagens handler". "Før skulle vi betale 1200 kr. for hele projektet tilsammen. Nu skal vi betale 1400 kr. pr. ejendom plus en afgift svarende til en vis procent af købesummen etc."

[26] Cirkulære nr. 26 af 22.02.2000. Se afsnit 10.5 for nærmere beskrivelse.

Jordfordelingsplanlæggere

Jordfordelingsplanlæggerne har generelt rosende ord om *Jordfordelingsloven*. En enkelt mener dog, at loven trænger til modernisering og opdatering. To af planlæggerne mener, at Jordfordelingsloven er "alt for afhængig af anden lovgivning" og at den "bliver klemt af omgivende lovgivning". En af disse planlæggere udtaler "Tøjlerne er ikke frie nok og Jordfordelingsloven burde på en måde være overordnet anden lovgivning – men det duer kun så længe jordfordelingsplanlæggerne er offentligt ansatte."

Med hensyn til forslag til ændringer af Jordfordelingsloven er der forskellige bud. En planlægger mener, at den i højere grad burde lægge op til at mikse jordfordelinger med forskellige formål, som skitseret i "tøndermodellen", figur 7.2, således at rekvirenten betaler for jordfordelingen i nærområdet af projektet og Direktoratet for FødevareErhverv betaler for en jordfordeling længere ude i randområdet. En anden mener, at tvangsbestemmelserne burde gøres operative. "Kravene, der skal være opfyldt for, at vi kan anvende bestemmelsen er for mange og de er udarbejdet til en anden tid – forældede." En tredje forslår, at kompetanceforholdene omkring kendelserne overvejes. "Jordfordelingskontoret afgiver p.t. kompetence til Jordbrugskommissionerne, som ofte ikke har megen erfaring."

Jordkøbsloven er planlæggerne generelt tilfredse med i det omfang, de kender den. To af planlæggerne nævner i forbindelse med spørgsmålet om ønskede ændringer, at loven "burde udvides mht. til mulighederne for at købe jord på følgende måde: Når fortrinsstilling efter Landbrugsloven gør sig gældende i en sag skulle staten kunne gå ind og købe jorden og derpå dele den ud/sælge den til de fortrinsstillede. Det, der sker i dag, er, at en landmand, A ønsker at sælge til B. To naboer, C og D påberåber sig fortrinsstilling, hvorpå landmanden sælger til en helt fjerde, E. Eller endnu værre: En landmand, A ønsker at sælge til B, to naboer, C og D opnår fortrinsstilling, men køber alligevel ikke jorden og landmanden står tilbage uden en køber. En sådan regel kunne også implementeres via Landbrugsloven."

Planlæggerne synes enige om, at *Landbrugsloven* er problematisk. Den er baseret på et kompromis mellem to modsatrettede hensyn. Familiebrug contra stordrift. Den er imidlertid "et resultat af en demokratisk/politisk beslutning og derfor OK. Det må vi indordne os under." Planlæggerne har dog mange ønsker til ændringer:

- "Den burde ændres og gøres mere klar i dens målsætning"
- Loven burde spille sammen med planlægning og miljølovgivning. "Landbrugsloven er i mange tilfælde reaktionær i forhold til Miljølov og Planlov"
- Flere fordele til jordfordeling. "Det må i Landbrugslovens cirkulære præciseres at jordfordeling har særstilling i lighed med vådområder m.m."
- Fortrinsstillingsreglerne fungerer ikke og bør ændres.
- Klagesystemet bør justeres. Det passer ikke til Jordfordelingsloven

Med hensyn til *andre love* nævner tre af de fire planlæggere, at klageadgangen ved ekspropriation efter NBL §60 er et problem. To planlæggere mener, at klageadgangen

burde fjernes – ligesom ved vejlovgivningen, hvor der alene kan klages over erstatningsstørrelsen og at ekspropriationerne i stedet burde ske efter Statsekspropriationsloven, eller som det er beskrevet i "Lov om Skjern Å Naturprojekt". Den tredje planlægger mener, at problemet evt. kunne løses ved at indføre begrebet "betinget kendelse" – "altså en kendelse, der er betinget af, at Naturklagenævnet ikke giver klageren medhold. Ofte vil det dog ikke være et problem i disse sager, idet formålet netop er at fremme naturen eller miljøet."

Opsamling mht. lovgivning

Fra alle sider er der begejstring omkring *Jordfordelingsloven* og de muligheder den giver. Generelt synes både jordbrugskommissionerne, sagsbehandlerne i Direktoratet for FødevareErhverv og jordfordelingsplanlæggerne imidlertid også at være enige om, at loven trænger til en gennemskrivning med det formål at gøre den tidssvarende og at formålsparagraffen bør omfatte flersidige formål, således at natur, miljø og kulturinteresserne også bliver et mål i sig selv.

Andre ændringsforslag, som formentlig ikke alle parter en enige i, er at:

- §2-sagerne kun kommer til at omfatte én kendelse,
- sagsbehandlerne i Direktoratet for FødevareErhverv får ubegrænset fuldmagt til at råde over de arealer, der flyttes i jordfordelingen på vegne af den tidligere ejer,
- tvangsbestemmelserne gøres operative og
- at planlæggernes kompetanceforhold i forhold til Jordbrugskommissionerne omkring kendelserne overvejes. Jordfordelingsplanlæggerne ønsker større kompetence.

Jordkøbsloven er de interviewede mere forbeholdne overfor. Nogle mener, at den er vældig god, hvis man forstår at udnytte den og har noget økonomi bag. En anden mener, at den ingen betydning har og at jordfordelingerne kan gennemføres uden. Af konkrete ændringsforslag nævnes:

- Mulighed for at Direktoratet for FødevareErhverv kan købe jord, hvortil der er opnået fortrinsstilling, og derpå dele den ud/sælge den til de fortrinsstillede.

Med hensyn til *Landbrugsloven* er der uenighed om, hvorvidt den virker begrænsende for jordfordelingerne. Jordbrugskommissionerne mener, at loven ikke er begrænsende, men tværtimod åbner specielle muligheder for jordfordelinger. Planlæggerne mener, at loven er problematisk og et kludetæppe af modsatrettede interesser, men da den er et resultat af en demokratisk proces "må vi indordne os under den."

En generel holdning blandt alle de interviewede parter er det, at fortrinsstillingsreglerne er et problem. Jordbrugskommissionerne kan ikke tilsidesætte fortrinsstilling for at fremme en god arrondering. En løsning kunne være, at bløde bestemmelserne op mht. jordfordeling. "Retten til fortrinsstilling burde således ikke gælde for lodsejere uden for jordfordelingsområdet, som ikke deltager i jordfordelingen."

Andre forslag til ændringer af Landbrugsloven er:

- "Den burde ændres og gøres mere klar i dens målsætning". Loven burde spille sammen med planlægning og miljølovgivning.
- Nettoprincippet på ejendomme over 70 ha, som er til irritation blandt sagsbehandlerne i Direktoratet for FødevareErhverv, idet ansøgning er påkrævet på trods af undtagelse i Landbrugslovcirkulæret.
- Klagesystemet justeres, da der er alt for lang sagsbehandlingstid.
- Flere fordele til jordfordeling. "Det må i Landbrugslovens cirkulære præciseres at jordfordeling har særstilling i lighed med vådområder m.m."

Med hensyn til *andre love* nævnes problemer vedr.:

- Klageadgangsbestemmelserne ved ekspropriation efter Naturbeskyttelseslovens §60. Klageadgangen burde evt. fjernes ligesom ved vejlovgivningen, hvor der alene kan klages over erstatningsstørrelsen eller begrebet "betinget kendelse" kunne indføres.
- Ny lov om tinglysningsafgift. "Loven giver økonomiske problemer – det er blevet dyrt at få tinglyst jordfordelingssagens handler".

7.6 Jordfordelingens formål

Med det formål at opnå kendskab til en eventuel afvigelse mellem teori og praksis eller mellem lovgivning og praksis blev der stillet spørgsmål om hvorvidt formålet med jordfordelingen i henhold til Jordfordelingslovens §1[27] blev opfyldt i alle de projekter, den interviewede havde kendskab til. Der blev desuden spurgt om de interviewedes holdning til en sådan eventuel afvigelse.

Formålsparagraffens formulering er meget løs, idet ordet "tilstræbes" anvendes om målet. Der er hermed givet meget vide rammer for jordfordelingsplanen og opfattelsen af hvornår målet er opfyldt kan være meget forskellig. Dette bør tages i betragtning i det følgende.

Jordbrugskommission

Ifølge fire af de interviewede i jordbrugskommissionerne blev formålet med jordfordelingen i henhold til Jordfordelingsloven opfyldt i alle projekterne, hvis der ses på de enkelte jordfordelingsplaner som helhed. En af de interviewede mener ikke altid formålet blev opfyldt.

[27] JFL §1: Ved jordfordeling skal det tilstræbes, at arealer i det åbne land fremover er beliggende så hensigtsmæssigt som muligt i forhold til deres anvendelse. Det skal således tilstræbes, at ejendommenes arrondering og struktur forbedres ved jordfordelingen med henblik på at opnå en bedre erhvervsmæssig udnyttelse af ejendommene.

Flertallet af de interviewede giver udtryk for, at der i enkelte tilfælde er sket en arronderings- eller strukturmæssig forringelse af en landbrugsejendom. En enkelt mener ikke, at dette er sket i noget tilfælde, den interviewede kender til.

Til spørgsmålet om, i hvilket omfang det er i orden at "dispensere" fra Jordfordelingslovens formål til fordel for gennemførelsen af naturgenopretning eller skovrejsning var svaret generelt, at det er i orden, hvor det sker på et frivilligt grundlag ved projekter, der er væsentlige.

Sagsbehandlere i Direktoratet for FødevareErhverv

Sagsbehandlerne i Direktoratet for FødevareErhverv er uenige om, hvorvidt formålet med jordfordelingen i henhold til Jordfordelingsloven blev opfyldt i alle projekterne. To sagsbehandlere mener ikke formålet opfyldes i de rekvirerede sager, idet formålet i praksis er naturgenopretningen eller skovrejsningen. "Ved projektrealisering forringes arronderingen og strukturerne nogen gange. Et projekt gennemføres nogen gange i områder med en i forvejen fin arrondering og struktur og dermed uden behov for jordfordeling. Der findes eksempler på at disse projekter skaber ravage i denne henseende." Den tredje sagsbehandler mener imidlertid, at formålet stort set blev opfyldt i de sager, han havde været involveret i.

Til spørgsmålet om, hvorvidt der i noget tilfælde skete en arronderings- eller strukturmæssig forringelse af en landbrugsejendom svarede to klart ja og den tredje, at det kunne hænde, men generelt nej. En af de planlæggere, der svarede ja supplerede med at sige, at det sker "i alle de tilfælde, hvor en landmand får oversvømmet sin nærliggende marker og får andet jord længere væk. En grund til at landmanden accepterer en sådan forringelse kan være økonomisk"

Sagsbehandlerne er imidlertid enige om, at det er i orden at "dispensere" fra Jordfordelingslovens formål til fordel for gennemførelsen af naturgenopretning eller skovrejsning, "hvis det er projektmæssigt begrundet – landmændene ville jo være endnu dårligere stillet uden jordfordelingen i disse sager. Det må ske ved en enkelt ejendom når det tjener almenvellet, men ikke ved f.eks. halvdelen."

Jordfordelingsplanlæggere

Planlæggernes svar på spørgsmålet om, hvorvidt formålet med jordfordelingen i henhold til Jordfordelingsloven blev opfyldt i alle projekterne understreger, at naturgenopretningen eller skovrejsningen i praksis er det overordnede formål med jordforfordelingen. Som en af planlæggerne svarer: "Ja, hvis naturgenopretningen/skovrejsningen er det primære formål. Hvis formålet alene er arronderings- og strukturforbedringer for landbrugserhvervet er svaret ikke klart ja."

Planlæggerne mener, at det strukturmæssige altid forbedres i projekterne, men at dette ikke er tilfældet mht. det arronderingsmæssige.

Planlæggerne mener i øvrigt, at det er i orden at "dispensere" fra Jordfordelingslovens formål og at formålsparagraffen er for snæver.

Lodsejere

Lodsejerne blev modsat de andre grupper spurgt med udgangspunkt i deres egen situation.

Første spørgsmål gik på, hvad der havde motiveret den interviewede til at deltage i jordfordelingen. Svarene var:

- "Håbet om en bedre arrondering"
- "Ønsket om en sø. Jeg elsker naturen og fandt det rigtigt at området gik tilbage til naturen. Jorden havde sat sig og det ville kræve store investeringer at holde området afvandet i fremtiden. Vi ville hellere slippe for området og benytte sparede økonomiske ressourcer på noget mere agerjord. Skulle vi gå hen og få brug for jorden igen pga. af en eller anden form for katastrofe, så kan vi bare hive bundproppen op dernede – så let er det."
- "Skovrejsningen. Jorden var for ringe til at dyrke i skovrejsningsområdet."
- "Et ønske om at slippe så godt igennem som muligt, idet alternativet ville være at min jord ville blive eksproprieret og jeg ikke ville få erstatningsjord. Jeg har malkekøer og opfylder harmonikravet med de nuværende regler, men efter 2003, når de nye regler træder i kraft kan jeg ikke opfylde det."

To bruger således naturen som argument og to ønsket om forbedret/bedst mulig arrondering og struktur.

Lodsejerne blev derpå spurgt om deres ejendom blev forbedret og i givet fald på hvilken måde. Tre af lodsejerne svarede, at deres ejendom blev forbedret struktur- og i et enkelt tilfælde også arronderingsmæssigt. En af lodsejerne mistede 3 ha i jordfordelingen, men har siden købt jord fra anden side. Han var ikke presset mht. harmoni og mener derfor ikke, det var et problem.

Lodsejerne blev ligesom de øvrige parter spurgt om det er i orden at "dispensere" fra Jordfordelingslovens formål til fordel for gennemførelsen af naturgenopretning eller skovrejsning og i givet fald i hvilket omfang. Svarene var generelt ligesom hos planlæggerne, sagsbehandlerne og jordbrugskommissionerne, at det er i orden i det omfang, det er helt frivilligt og efter eget ønske. En af lodsejerne siger videre "Det er simpelthen nødvendigt for at kunne gennemføre denne type projekter."

Opsamling mht. jordfordelingens formål

På trods af, at Jordfordelingslovens formulering med anvendelse af ordet "tilstræbes" er meget løs mener størsteparten af de interviewede, at Jordfordelingslovens formål i prak-

sis tilsidesættes til fordel for projektformålet[28]. Den generelle holdning er ligeledes, at dette er i orden i det omfang det sker på frivillig basis og hvor formålet er væsentligt for almenvellet. Også lodsejerne var enige heri. En af lodsejerne gav endog udtryk for, at "det er simpelthen nødvendigt for at kunne gennemføre denne type projekter."

Problemet med målopfyldelsen opstår altid omkring det arronderingsmæssige mål. Strukturen forbedres altid, set ud fra en helhedsbetragtning, men ofte må der f.eks. afgives jord til en sø i bytte for jord beliggende længere væk, hvorved arrondering forværres.

7.7 Miljø-, kultur- og naturmæssige mål

Med det formål, at opnå kendskab til de interviewedes holdning til 1) anvendelse af ejendomsudformning til sikring af miljø-, kultur- og naturmæssige værdier, 2) til hvorvidt projektformålet blev opfyldt og 3) til hvordan miljø, kultur og naturindholdet i det åbne land bedst sikres og øges, indgik spørgsmål herom. Det er alle meget politiske spørgsmål, men alligevel relevante, idet de interviewede har erfaring med ejendomsudformning, hvilket i sig selv kvalificerer dem om nogen til at svare på disse spørgsmål.

Jordbrugskommission

Jordbrugskommissionerne er positive overfor anvendelsen af jordfordeling til at sikre miljø, kultur og naturværdier, idet jordfordeling afbøder de påvirkninger/konsekvenser et naturgenopretnings- eller skovrejsningsprojekt ellers ville have. "Jordfordeling tager hensyn til landmændene". En af de interviewede udtaler desuden, at "jordfordeling er den eneste fornuftige måde til at få samlet arealer med sådanne interesser og få adkomsten placeret enten hos det offentlige, men allerhelst hos en privat lodsejer, som vil "passe på arealerne". En tinglysning om bestemte driftsformer, kan gøre en lodsejer erstatningspligtig, hvis bestemmelsen tilsidesættes; men ofte ikke gendanne det ødelagte."

Til spørgsmålet om, hvordan miljø, kultur og naturindholdet i det åbne land bedst sikres og øges var der forskellige svar:

- "Jordkøbsloven kunne give et positivt samspil med Jordfordelingsloven – det vil dog kræve, at jordkøbsnævnet får mere luft under vingerne."
- "Man taler med to tunger mht. liv på landet. Vi administrerer landzonebestemmelserne benhårdt, men den bedste måde at sikre kulturen på landet er ved at skabe liv. Jeg har ingen mening om værktøjerne støtte og jordfordeling/ejendomsudformning"
- "Jeg er meget tilfreds med jordfordeling som midlet, fordi landmændene er med på frivillig basis. Hvis der ikke er lokal opbakning i disse sager vil vi nødigt være med. Jeg frygter anvendelsen af tvang, men mener modsat, at det kan blive nødvendigt til

[28] Se afsnit 10.1 for en nærmere præsentation af denne problemstilling.

f.eks. beskyttelsen af drikkevandet. Jeg er positiv overfor støtteordningerne, som er med til at motivere til ændret arealanvendelse. En kombination af støtte og ejendomsudformning er bedst – de to metoder bør supplere hinanden". " Landmændene er generelt positive overfor projekterne".

- "Ved at skabe opmærksomhed omkring disse hensyn. De skal inddrages i planlægningen og det er derfor godt, at kultur nu også er kommet med. At inddrage det i planlægningen er med til at sætte fokus på det og skabe opmærksomhed omkring det. I planlægningen kan det ikke bruges i forbindelse med sagsbehandlingen af landbrugsejendomme efter Landbrugsloven, men det kan bruges til at argumentere for punktreguleringer/projekter."
- "Først og fremmest ved information og holdningsbearbejdning af lodsejerne samt ved subsidier for en ønsket adfærd. Hvis lodsejerne tvinges til at tage særlige hensyn vil mange i trods lade være. Planlægning af naturens pleje sammen med ejeren, vil efter min mening give de største muligheder for at bevare og evt. genskabe biotoper mv. i det åbne land."

Sagsbehandlere i Direktoratet for FødevareErhverv

Sagsbehandlerne i Direktoratet for FødevareErhverv er meget positive overfor, at anvende jordfordeling til at sikre miljø, kultur og naturværdier. "Det er det bedste værktøj, der eksisterer – i kombination med Jordkøbsloven. Hvis pengene/de økonomiske midler var tilstrækkelige kunne disse to værktøjer tilsammen styre udviklingen i det åbne land på frivillig basis". "Der vil altid være ekstreme lodsejere, som er imod, men det er min opfattelse, at disse ofte bliver glade for resultatet når de ser fuglene i den nye sø". "Jordfordeling er et godt gammelt instrument som stadig kan bruges – grundstammen er god". "Jordfordeling er en fin ide ud fra et Falck-kasse synspunkt, hvor vi begrænser skaderne og får tingene til at hænge sammen bagefter."

Der er desuden bred enighed om, at projektmålene blev opfyldt i alle sagerne. Med hensyn til, hvordan miljø, kultur og naturindholdet i det åbne land bedst sikres og øges var kommentarerne:

- "Ved konstant statslig opkøb af puljejord og jordfordeling og ved, at folk får lov at give noget for noget. Det vil sige, at det burde være muligt at nedlægge et vandhul, hvis lodsejeren i stedet lavede et andet eller at nedlægge et levende hegn mod at etablere et andet". " Skov- og Naturstyrelsen holder alt for godt på det jord de køber/ejer – det gælder i det hele taget mange af de offentlige myndigheder. Disse parter burde være de letteste for os at forhandle med, men det er det bestemt ikke. Når først de har fået fat på jord slipper de det nødigt."
- "Jeg er principielt imod al form for statsstøtte, indgreb i den private ejendomsret og i den enkeltes frihed. Der skal dog være visse begrænsninger pga. almenvellets interesser. Principielt er problemet det samme ved jordfordeling og støtte set ud fra et liberalt synspunkt. Det bedste er nok en kombination af værktøjerne, hvor man lader dem supplere hinanden. Ingen af dem kan/må stå alene."

- ”Ved masser af penge. Men hvordan de skal bruges er det gode spørgsmål. Jeg har ofte undret mig over sådan noget som skovrejsningen. Hvorfor skal den være bynær. Det er altså ikke verdens bedste ide at smøre skoven op og ned ad bygrænserne. Folk behøver vel ikke have det hele lige i nærheden – de kunne vel godt holde til at tage bilen på landet og besøge skoven længere ude. Man må simpelthen betale det, det koster og vise verden, at det er naturen og miljøet, vi vil. Det er i øvrigt absurd, at der kan eksproprieres til golfbaner, men ikke til drikkevandsbeskyttelse. Vi, som jordfordelere kan ikke arbejde effektivt, når det ikke må koste penge. Jordfordeling kan løse nogle problemer, men ikke alle. Vi må ikke bilde verden ind, at vi kan løse alle problemer med jordfordeling, for det kan vi ikke – vi kan simpelthen ikke varetage alle interesserne i en jordfordeling. Men en afvejning af interesserne i det åbne land i regionplanlægningen og masser af penge kunne løse en del af problemerne.”

Jordfordelingsplanlæggere

Jordfordelingsplanlæggerne er ligesom jordbrugskommissionerne og sagsbehandlerne i Direktoratet for FødevareErhverv enige om, at det er en god ide, at anvende jordfordeling til at sikre miljø, kultur og naturværdier. En af planlæggerne udtaler desuden, at ”den eneste reelle/holdbare løsning er at tilpasse ejendomsstrukturerne.”

Med hensyn til opfyldelse af projektmålene har der, ifølge jordfordelingsplanlæggerne, været én sag af de 22, hvor projektmålet ikke er blevet opfyldt efter jordfordelingen. ”I Mjang Dam skulle vandstanden i en dam hæves, hvortil man behøvede mere jord. Jorden kom fra en ejendom, der til gengæld fik lov at lave en golfbane. Vandstanden blev imidlertid aldrig hævet, fordi man fandt fredede orkideer på stedet og ikke turde flytte dem.”

Til spørgsmålet om, hvordan miljø, kultur og naturindholdet i det åbne land bedst sikres og øges var der følgende forskellige svar:

- ”Ved at definere målene og sikre en flersidig arealanvendelse i praksis. Ved at vægte interesserne og zonere det åbne land. Jordkøb og jordfordeling er værktøjerne til at gennemføre målsætningerne. Det er et problem på den måde tilskudsreglerne/støtten påvirker markedet – jeg kunne godt tænke mig, at vi skelede lidt til den New Zealandske model og fjernede alle tilskudsordninger i et hug. Problemet med støtten er, at det fastholder potentielle naturarealer i landbruget. Ved at fjerne støtten ville disse arealer blive marginaliseret og glide ud af omdriften af sig selv.”
- ”Det sikres bedst ved jordfordeling. Fredningsværktøjet er for tungt – fredningsprocessen er for tung. Støtteudbetalingsmetoden er effektiv, men uretfærdig fordi jorden i forskellige dele af landet ikke er lige god/lige meget værd og støtten er den samme uanset dette forhold. – og så er der det problem, at man både kan få støtte til ikke at gødske et areal og samtidig lade arealet indgå i gødningsregnskabet – det tjekkes for dårligt og derfor kan det lade sig gøre. §3-beskyttelsen er håbløs pga. dårlig registrering og dårlig administration. Jordfordeling er et godt værktøj, fordi det er

baseret på en direkte forhandling med lodsejerne og det afstemmer forskellige offentlige instansers ønsker og mål."

- "Gennem jordfordeling og ejendomsændringer. MVJ-ordninger og lign. kan være et supplement, men de kan ikke stå alene."
- "Gennem en måldefinering og lovsammenspil. Der er plads til alle, men ikke på samme sted."

Rekvirenter

Rekvirenterne er ligeledes begejstrede for, at anvende jordfordeling til at sikre miljø, kultur og naturværdier. "Det er et fremragende instrument". "Det er et værktøj, som har en bred forståelse og opbakning blandt mange folk, hvilket er vigtigt i fremtiden…". "Jordfordelingsværktøjets store fordel er, at det kan skabe en acceptabel løsning for landmanden i de tilfælde, hvor landbrugsjord skal tages fra landbruget til skabelsen af en sø eller plantningen af en skov. En anden stor fordel er, at landmanden får mulighed for at være medspiller."

Rekvirenterne mener i øvrigt, at de alle fik deres mål opfyldt med projekterne. En enkelt pointerer dog, at dette kun gjaldt for de arealer der indgik i jordfordelingen. "Vi fik ikke alle ejendommene i projektområdet med - tre manglede - og for disse områder/ejendomme fik vi ikke målet opfyldt i forhold til planen."

Til spørgsmålet om, hvordan miljø, kultur og naturindholdet i det åbne land bedst sikres og øges var der følgende forskellige svar:

- "De sikres lige nu bedst ved en kombination af både frivillige aftaler og ejedomsudformning/jordfordeling. Instrumenterne er ikke tilstrækkelige. Vi mangler, at kunne lokalplanlægge i det åbne land og det er for mig ligegyldigt om det bliver amtet eller kommunen, der varetager denne opgave. Men fakta er, at vi mangler et styringsinstrument på ejendomsniveau, som tager udgangspunkt i helheden og som går ind og afvejer de forskellige interesser – vi mangler en planproces i det åbne land med interesseafvejning."
- "Ved at jordejerne har kendskab til disse tre emner. Hvis ikke den gængse opfattelse hos lodsejerne er, at miljø, kultur og natur er noget, vi skal værne om, så kan vi ingenting stille op. Løsningen er i høj grad oplysning. Støtteordningerne er et middel til at skabe en forståelse for naturen og fjerne fokus fra arbejdet/landbruget. Det er ikke vores ønske, at jorden skal marginaliseres. Miljø og kultur hænger nøje sammen med at jorden dyrkes/græsses. Braklægning er en dårlig ide og vi vil hellere have mere "engelske tilstande" med afgræsning."
- "Ved en kombination af oplysning, støtteordninger og jordfordeling. Oplysning og støtteordninger bør nok udgøre hovedstammen, men jordfordeling/ejendomsudformning er et godt supplement. Støtteordningerne virker som oplysning overfor landmændene."

- ”Disse værdier sikres bedst ved en kombination af flere måder: Ved penge afsat på Finansloven, ved naturplanlægning og overordnede prioriteringer på regionalt niveau og ved at integrere landbrugs- og naturpolitikken. Naturpolitikken bør være en mere synlig del af landbrugspolitikken.”
- ”Jeg mener, at det er farligt med en zonering/specialisering af det åbne land. Hensynene burde ideelt set integreres i hele det åbne land. Men den realistiske metode er måske alligevel at udpege områder/zoner, hvor der skal tages specielt hensyn til natur, kultur og miljø. Støtteordningerne er alt for tunge at administrere.”

Lodsejere

Lodsejerne er positive overfor anvendelse af jordfordeling til at sikre miljø, kultur og naturværdier. Enkelte mener dog, at værktøjet bør anvendes i kombination med støtteordningerne. ”Hvis flertallet i Danmark ønsker mere natur må det ske ved en målrettet kombination af værktøjerne (Red. støtte og ejendomsudformning). Værktøjerne skal bruges strategisk, hvor de passer sig bedst og hvor man skønner at få mest ud af det”. En af lodsejerne mener imidlertid, at jordfordeling er ”den eneste rigtige måde. Støtteordningerne er groteske. Det engjord jeg solgte i jordfordelingen forpagter jeg nu for 600 kr./ha og jeg modtager 800 kr./ha fra amtet i støtte til miljøvenlig jordbrugsdrift. Tidligere fik vi samme støtte fra amtet på arealerne derude, så der er ingen anvendelsesmæssig ændring sket. Nogen steder er dyrkningstrykket dog faldet og afgrødedyrkning er afløst af græs. Det er godt.”

Til spørgsmålet om, hvordan miljø, kultur og naturindholdet i det åbne land bedst sikres og øges var der følgende forskellige svar:

- ”Vådområder kan/skal gennemføres som fællesprojekter ved jordfordeling. Skovrejsning har jeg et mere anstrengt forhold til og det må være på frivillig basis og derfor måske primært ske ved støtteudbetaling. Lodsejerne er ligeglade med penge i disse projekter – det er jord det drejer sig om. Jordpuljerne kan være vejen frem.”
- ”Ved masser af penge. Penge til støtte, penge til jordpuljer og penge til jordfordelinger. Penge til stier, toiletter og infotavler. Det er et prioriteringsspørgsmål. Hvis det er naturen, vi vil, så må vi bruge/ofre pengene på det. Derudover er det nødvendigt med mere viden om f.eks. det rent tekniske omkring genopretningen af søer og skabelsen af bundvegetationen.”
- ”Ved at plante træer og lave søer. Naturpleje kan også være landbrug. Det er vigtigt, at man lige stopper op og trækker vejret og udnytter erfaringerne fra de nu gennemførte projekter og deres konsekvenser for naturen. Det er ikke alt hvad der gøres i en god mening, der er til gavn for naturen – eks. med Tipperne. Trumf ikke noget ned over hovedet på folk, men lyt til de lokale.”
- ”Ved jordfordeling og ejendomsudformning. Det er OK, at staten ejer jorden, men de overkommer nok ikke at passe områderne. Skov- og Naturstyrelsen er alt for dårlige til at passe områderne/arealerne. Her omkring er de lidt til grin. De tager ud for at løse et problem f.eks. mht. afvandings-/dæmningsinstallationerne – de kigger lidt

på det og så tager de hjem igen uden at have lavet en skid. De sidste tre gange, der har været problemer med deres installationer derude, har jeg måttet løse det. De folk, de har her, er alt for ineffektive – der sker ikke en skid. En løsning ville være at slippe for skat for solgte arealer i en jordfordeling, men det er nok ønsketænkning. En anden løsning er penge og specielt til opkøb af puljejord. Pengene skal være til stede, når der er brug for dem og det er derfor i sidste ende et spørgsmål om prioritering. Interesseorganisationerne skal holde sig væk – de deltog i det indledende møde – dem kunne vi absolut ikke lide. Jordfordelingsplanlæggeren og Skov- og Naturstyrelsens folk/statsskovrideren var OK, men interesseorganisationsfolkene var meget ekstreme og ensporede."

Lodsejerne blev desuden spurgt om, hvorledes holdningen til projektet generelt var blandt landmændene efterfølgende. Svarene var:

- "Søprojektet med Brokholm sø var OK, men at det skulle påvirke os således, at god landbrugsjord forsvandt ud af landbruget er vi utilfredse med. Vi er nu klemt af en sø på den ene side og fjorden på den anden."
- "Holdningen er positiv – landmændene er godt tilpas med projektet og det betyder meget for vores image som landmænd, at vi har været med til at gøre noget for naturen."
- "God, fantastisk god og ingen er negative. Dermed er det et meget usædvanligt projekt. Vigtigt, at det går hurtigt pga. jordprisernes udvikling. Staten må først og fremmest passe det skov, de har inden de begiver sig ud i at tilegne sig mere skov. Jeg undrer mig over, at se hvordan træ fra stormfaldet i 1999 stadig får lov at ligge samtidig med, at de ønsker mere skov."
- "Det gik jo ikke så værst – vi er egentlig ikke utilfredse."

Opsamling mht. miljø-, kultur- og naturmæssige mål

Samtlige parter var meget positive overfor anvendelsen af jordfordeling til at sikre miljø, kultur og naturværdier. Den primære begrundelse herfor var, at jordfordeling begrænser skaderne og får tingene til at hænge sammen bagefter for den enkelte landmand.

Til spørgsmålet om, hvordan miljø, kultur og naturindholdet i det åbne land bedst sikres og øges var der naturligvis mange forskellige svar. De væsentligste var:

- "Jordkøbsloven kunne give et positivt samspil med Jordfordelingsloven – det vil dog kræve at jordkøbsnævnet får mere luft under vingerne."
- "En kombination af støtte og ejendomsudformning er bedst – de to metoder bør supplere hinanden".
- "Ved at skabe opmærksomhed omkring disse hensyn. De skal inddrages i planlægningen, da det er med til at sætte fokus på det og skabe opmærksomhed omkring det"
- "Først og fremmest ved information og holdningsbearbejdning af lodsejerne samt ved subsidier for en ønsket adfærd". "Ved at jordejerne har kendskab til disse tre

emner. Hvis ikke den gængse opfattelse hos lodsejerne er, at miljø, kultur og natur er noget vi skal værne om, så kan vi ingenting stille op. Løsningen er i høj grad oplysning."

- "Planlægning af naturens pleje sammen med ejeren, vil efter min mening give de største muligheder for at bevare og evt. genskabe biotoper mv. i det åbne land."
- "Ved masser af penge. Penge til støtte, penge til jordpuljer og penge til jordfordelinger. Penge til stier, toiletter og infotavler. Det er et prioriteringsspørgsmål"
- "Ved at definere målene og sikre en flersidig arealanvendelse i praksis. Ved at vægte interesserne og zonere det åbne land. Jordkøb og jordfordeling er værktøjerne til at gennemføre målsætningerne" . "Gennem en måldefinering og lovsammenspil" . "Der er plads til alle, men ikke på samme sted."
- "Ved at integrere landbrugs- og naturpolitikken. Naturpolitikken bør være en mere synlig del af landbrugspolitikken."

7.8 Metoder

Med det formål at opnå kendskab til, hvilke andre metoder rekvirenterne havde overvejet og eventuelt afprøvet med henblik på gennemføre det ønskede projekt blev der stillet spørgsmål herom.

Rekvirenter

Kommunen havde forud for ejendomsudformningsprojektet samarbejdet med landbrugscentrets konsulenter i tre år om frivillige aftaler. Det var "køkkenbordsaftaler", men efter 3 år var kun 1% af arealet omlagt og derfor blev "støtteudbetalingsmetoden" opgivet.

Desuden forsøgte kommunen, at udarbejde en "pilotlokalplan", men kunne ikke, idet projektområdet lå i et "jordbrugsområde". I henhold til Planlovens §15, stk.5 kan der ikke udarbejdes lokalplaner for arealer i landzone, som fastlægges til jordbrugsmæssig anvendelse, indeholdende bestemmelser om ejendommes størrelse og afgrænsning, bebyggelsens beliggenhed, anvendelsen af de enkelte bygninger og anvendelsen af de ubebyggede arealer. Det vil sige, at kommunen ikke havde mulighed for at lokalplanlægge mht. arealanvendelsen i området.

Kommunen valgte jordfordeling, idet det gav en handlemulighed, men mener i øvrigt, at der er flere problemer knyttet til metoden.

Upræcise aftaler og lang sagsbehandling giver unødig anledning til langvarige forhandlinger om f. eks. afsætning af skel og underskrivelse af deklarationer. Det er et problem for kommunen, at der er gået meget lang tid fra den foreløbige kendelse i jordfordelingen til den endelige kendelse. Tiden betyder unødig usikkerhed for lodsejere såvel som for rekvirenten. Den lange sagsbehandlingstid og de upræcise aftaler giver enkelte lods-

ejere anledning til, at søge at forbedre resultatet og dermed forhale afslutningen af sagen.

Upræcise aftaler og lang sagsbehandlingstid betyder desuden en unødig stor regning til rekvirenten. Det betyder, at det er vanskeligt at anbefale en jordfordeling inden for et offentligt system, der arbejder inden for årlige og faste budgetter.

Det er tillige et problem for rekvirenten, at det har været umuligt, at få et overslag over de samlede udgifter til en jordfordeling inden arbejdet blev sat i gang.

Ifølge de interviewede fra Skov- og Naturstyrelsen ser de altid på, om det vil være muligt at købe arealerne op i fri handel, men som en af de interviewede udtaler: "Det kan måske lade sig gøre ved hede eller skov, men ikke ved vådområder, da disse skal ligge i et lavbundsområde – dvs. der er knyttet visse geografiske krav hertil."

I de tilfælde, hvor styrelsen valgte at anvende ejendomsudformningsmetoden, var det eneste mulighed. De interviewede udtalte bl.a. om jordfordeling: "Det er et unikt, genialt instrument til at samle noget jord ud over de bitte små parceller/ejendomme, som dette land er opdelt i" og "jordfordeling er menneskekendskab og forhandlingstaktik mere end det er regler."

7.9 Referencer

Sørensen; 1987a: Esben Munk Sørensen; "Lokal landbrugsplanlægning – en undersøgelse af dansk jordfordelingspraksis 1979-84 og om forandring af landbrug og landskab"; Aalborg Universitetsforlag; Serie om offentlig planlægning; Nr. 21; 1987

Sørensen; 1987b: Knud Sørensen; "Om jordfordelingsforhandlinger"; Landinspektøren; Nr. 10; 1987; Side 505-509

Eskildsen; 1998: Karl Aage Eskildsen; " Jordkøbsadministrationen – et vigtigt element i planlagt udvikling af ejendomsstrukturen"; Landinspektøren; Nr. 1; 1998; Side 12-15

Madsen et al.; 2002: Lene Møller Madsen, Michael Tophøj Sørensen, Orla Friis Jensen, Kristian Bransager og Gitte Ramhøj; "Evaluering og opsamling i Drastrup-pilotprojekt – et eksempel på et projekt om grundvandsbeskyttelse og skovrejsning"; Aalborg Kommune og Forskningscentret for Skov og Landskab (FSL); 2002

8 VISUALISERINGSCASE'S: BIRKESØ- OG DRASTRUP

Dette kapitel består i to eksempler på ejendomsudfomningsmetodens anvendelse. Formålet er primært at bidrage til besvarelse af delmål d), herunder at udarbejde GIS-modeller til visualisering af landskabets miljø og kulturmæssige udvikling i forbindelse med gennemførelse af ejendomsudformningsprojekterne og sekundært eventuelt at identificere hindringer og bidrage med ideer til anbefalinger; delmål a) og b).

Til dette formål er valgt to cases ud af de, i kapitel 5 præsenterede ejendomsudformningsprojekter. Begge cases er geografisk placeret i Nordjyllands Amt, men udelukkende valgt ud fra hensynet til datatilgængelighed – og dermed muligheden for at arbejde med 3D-modellering. Der er således ikke tale om, at projekterne er valgt ud fra et hensyn til et specielt godt resultat.

Først præsenteres de geografiske områder og selve ejendomsudformningsprojekterne og derpå følger en præsentation af GIS-modellerne. Selve formålet med at udarbejde GIS-modeller til visualisering af landskabets miljø og kulturmæssige udvikling i forbindelse med gennemførelse af ejendomsudformningsprojekterne er knyttet til et ønske om dels, at arbejde eksperimentielt med forskellige grundlæggende datasæt og dels at give eksempler på GIS-modellers potentiale i forhold til projektformidling.

8.1 Birkesø

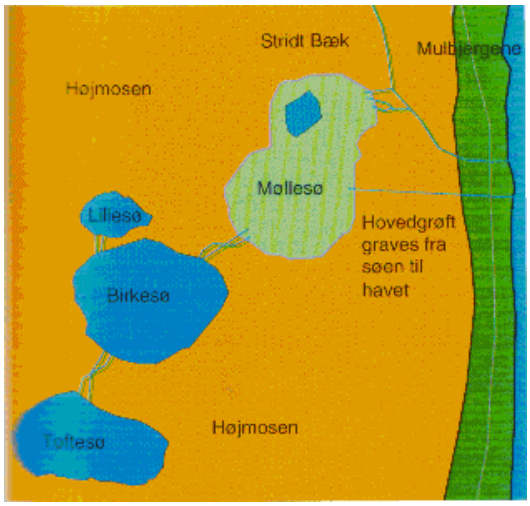
Birkesø er en del af Lille Vildmose, som er beliggende i Østhimmerland helt ude ved Kattegat. Den er en del af Nordjyllands Amt og Sejlflod Kommune.

Lille Vildmose er Europas største lavlandshøjmose[1] skabt efter stenalderhavets tilbagetrækning. Omkring år 500 f.Kr. startede således en landhævning, hvor der i første omgang skabtes et smalt sund mellem fastlandet og en lang ø mod havsiden. Efterhånden fyldtes sundet op med eroderet materiale og resterne af sundet lukkede og blev til en lagune af brakvand. På de steder, hvor Mølle-, Birke-, og Toftesøen senere opstod var der sandbund.

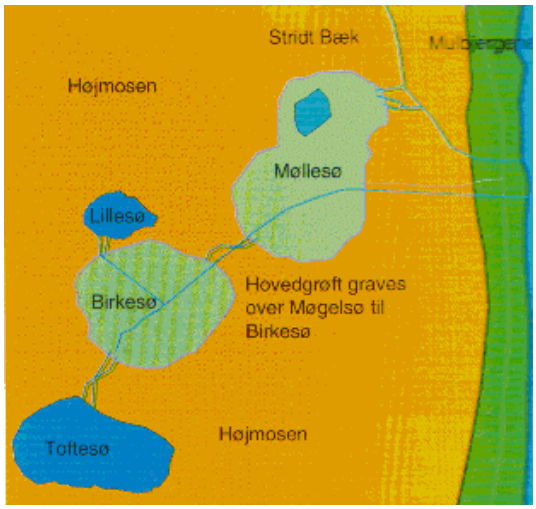
Områderne uden for sandfladerne udviklede sig efterhånden til en rørskov uden tilløb fra åer og uden forbindelse til havet, hvormed vandet hovedsageligt bestod af regnvand. Da overfladens hældning var ringe forsinkedes regnvandets afløb, hvorved fladens øverste lag blev vanddrukkent. Der opstod en sur sø, der dækkedes af rørskov og der opstod tagrørstørv på bunden. Denne tørv nåede en mægtighed på op til 1,5 meter og dannede

[1] Lavland defineret som under 200 m.o.h.

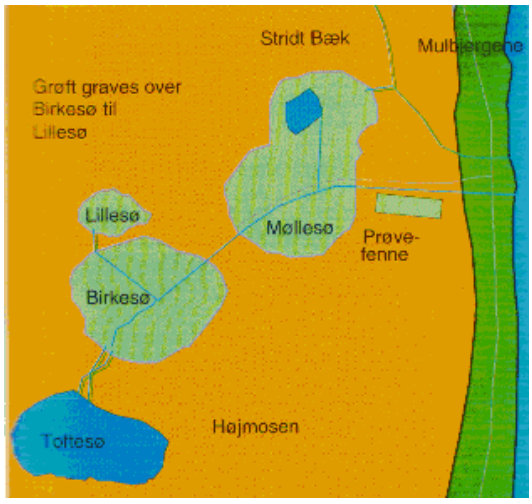
en barriere omkring de store sandflader, og de tre søer, Møllesøen, Birkesøen og Toftesøen opstod midt i sumpen som frit vand. [Jensen; 1998; side 30].



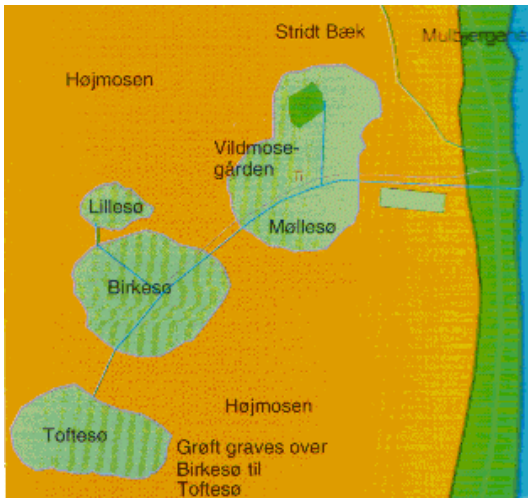
Møllesøen tømmes i løbet af efteråret 1760 ved at grave hovedgrøften fra Kattegat til søens østside



Foran Birkesøen bygges en sluse, medens hovedgrøften graves videre fra Møllesøen. I november 1761 åbnes slusen. Der graves kantgrøft omkring Møllesøen, og den nordlige del tømmes helt.



Lillesøen tømmes omkring 1765 ved at grave en grøft tværs over Birkesøen. Der graves kantgrøft omkring Birkesøen. Hovedgården, Vildmosegård bygges på Møllesøens tørlagte sandbund i årene 1767-68.



Til slut tømmes også Toftesøen omkring 1769. På det tidspunkt er opdyrkningen af Møllesøen og Birkesøens sandbunde i gang.

Figur 8.1: Afvanding af søerne i perioden 1760 til 1769 [Jensen; 1998; side 53]

Højmosen opstår altså omkring søerne, som modtager overfladevand fra den omkringliggende mosekant. Højmosen er en stor våd og ufremkommelig sump, der ligger øde hen helt frem til sidst i Middelalderen. Lille Vildmose havde ingen ejer, hvorfor mosen

var kongens ejendom, jf. Jyske Lov af 1241, Kap. 61[2]. Kong Frederik V så en mulighed i, at omdanne denne store "unyttige" natur, til frugtbart agerland. I 1754 skænker kongen hele mosen til sin gode ven grev Adam Gotlob Molkte af Lindenborg. Betingelserne for overdragelsen var, at mosen skulle kultiveres, skattefrihed i 20 år, samt lov til at udtørre og udnytte søerne, herunder Birkesø.

Grev Molkte starter i 1760 med at afvande de fire søer; Birkesø, Møllesø, Toftesø og Lillesø. En tysk ekspert i indvinding af hede- og mosearealer overtager ledelsen af afvandingsprojektet og i løbet af sommeren og efteråret 1760 graves en hovedkanal fra Møllesøen til Kattegat. Se figur 8.1. Det er store mængder jord, der fjernes med skovl og trillebør. Kanalen er 1,9 km lang, 3-4 meter dyb og 5-6 meter bred. I det efterfølgende år fortsættes arbejdet og d. 28. november 1761 åbnes slusen for Birkesøen. [Jensen; 1998; side 50 ff.]

Allerede i 1762, altså kun få år efter projektets start sælger Molkte hele Lindenborg inklusive Lille Vildmose til en tysk storrigmand, Heinrich Carl Schimmelmann [Jensen; 1998; side 52]. Schimmelmann fortsætter arbejdet med afvandingen og både Toftesø og Lillesø afvandes i løbet af få år.

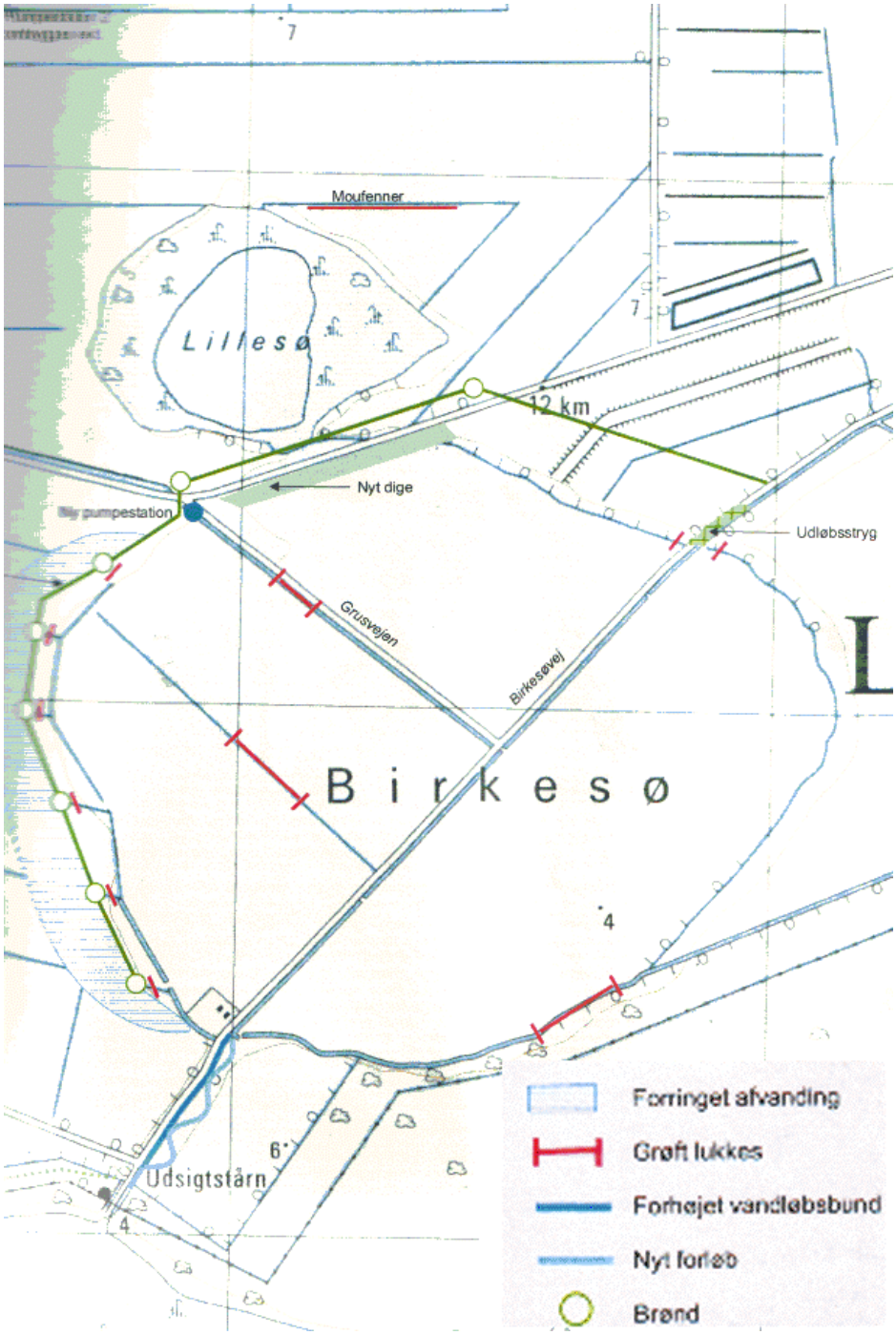
Højmosen lod sig imidlertid ikke dræne, og den fik lov til at ligge hen i stadig vækst indtil 1936, hvor Jordlovsudvalget købte 3.098 ha, herunder også Møllesø, Birkesø og Lillesø. Jordlovsudvalgets plan var at oprette 80 selvstændige jordrentebrug[3] og 1.300 ha græsfenner. Til hvert af jordrentebrugene skulle der være 5 ha sandjord (søbund) og 15 ha mose (højmose). "Før oprettelsen af husmandsbrugene skulle hele arealet forberedes. Der blev drænet, planeret, fræset, planeret, merglet og tromlet. 2. Verdenskrig stoppede arbejdet, men i 1949 kunne der udloddes 5 husmandsbrug og derefter 5-6 pr. år de næste 10 år. I alt blev der oprettet 37 statshusmandsbrug". [Jensen; 1998; side 78].

Allerede i 1927 blev Lillesøen igen sat under vand, og i 1973 blev Toftesøens afløb til kanalen delvist spærret. I 1986 blev området omkring Mulbjergene fredet, se figur 8.1, i 1991 fulgte en kyststrækning fra Mulbjergene og sydpå og få år senere blev store dele af Lille Vildmose, herunder området med de fire søer fredet. På baggrund af denne fredning af Lille Vildmose ønskede Skov- og Naturstyrelsen ved Buderupholm Statsskovdistrikt, i samarbejde med Nordjyllands Amt, Direktoratet for FødevareErhverv og Sejlflod Kommune at genskabe Birkesø. Arealerne i Birkesø ejedes imidlertid delvist af private lodsejere og jordfordeling blev derfor valgt som metoden til at opnå den nødvendige adkomst. I 1999 gennemførtes en jordfordeling i området som beskrevet i afsnit 5.15, hvorved Skov- og Naturstyrelsen blev ejer af hele søarealet og projektets fysiske gennemførelse derved blev muliggjort.

---

[2] "..og det, som ingen mand ejer, det ejer kongen ligeledes."

[3] Jordrentebrug: Se afsnit 1.2 for begrebsafklaring.



Figur 8.2: Projektforslag 2002 [Buderupholm Statsskovdistrikt; 2002]

Selve gennemførelsesfasen er nu, tre år efter jordfordelingen stadig ikke påbegyndt. Der har været udarbejdet forskellige projektforslag og diskuteret forskellige løsningsmodeller bl.a. pga. vanskelige fysiske forhold på stedet. "Fredningskendelsen for området tager højde for reetableringen af Birkesø i sin fulde udstrækning. Fredningen har det krav til søens etablering, at denne skal ske så naturligt som muligt med et minimum af tekniske indgreb." [Buderupholm Statsskovdistrikt; 2002; side 20]

Hele Birkesøen er omkranset af en terrænkote på minimum 3,5 m DNN. Vandspejlskoterne i Lillesø og Toftesø er angivet til ca. 3,9 m DNN og denne kote bliver ligeledes maksimum-vandspejl i den retablerede Birkesø. Det vil derfor være nødvendigt at foretage mindre terrænjusteringer, dels langs Vildmosevej, dels i søens nordøstlige side, jf. Buderupholm Statsskovdistrikt [2002; side 5]. Se figur 8.2.

Afvandingen omkring Birkesø er desuden kompleks og en reetablering af søen vil medføre forringet afvanding af arealer, der før blev drænet via Birkesøens grøfter. Afvandingen af disse arealer sikres enten ved pumpestation eller ved etablering af rørledning/åben grøft vest og nord om Birkesø. Selve opstemningen af Birkesø anlægges som et stenstryg af kampesten i den bestående vandløbsprofil.

Alt i alt tyder den tekniske rapport udarbejdet af et rådgivende ingeniørfirma for Burderupholm Statsskovdistrikt på en meget teknisk løsning, der genskaber søen med dens oprindelige placering fremfor en naturlig placering efter nutidens terrænforhold, hvilket er i overensstemmelse med fredningsbestemmelserne.

Ifølge rapporten fra Buderupholm Statsskovdistrikt vil søen få en sigtdybde på 0,3-0,7 m med en bevoksning domineret af grønalger og blågrønalger. "Søens vandkvalitet kan forventes at være sammenlignelig med vandkvaliteten i Lillesø og Toftesø", dvs. ringe vandkvalitet. Det vurderes imidlertid at "skønt søen vil få en begrænset sigtdybde og en ringe vandkvalitet, vil den forbedre områdets værdi som biotop for fugle, padder og fisk." [Buderupholm Statsskovdistrikt; 2002; side 23]. Desuden vil sammenhængen mellem Toftesø og Lillesø, ifølge rapporten blive "væsentligt forbedret ved Birkesøens reetablering, dels i form af den fysiske forbindelse, dels ved at det visuelle indtryk kommer til at fremstå mere autentisk." [Buderupholm Statsskovdistrikt; 2002; side 23].

Både miljøet og naturmiljøet er derfor primære hensyn, der tages i forbindelse med reetableringen af Birkesø. Vægtningen mellem hensynet til naturmiljøet på den ene side og en optimal, miljømæssig og teknisk mulig løsning på den anden side synes i dette projekt at falde ud til naturmiljøets fordel. Kulturmiljøet i form af den afvandede søbund og statshusmandsbrugene må helt vige pladsen.

8.2 Drastrup

Drastrup-området ligger i den sydvestlige udkant af Aalborg by - ca. 6 km fra bycentrum, og er et af de to største grundvandsdannende oplande til byen.

Terrænet i den største del af projektområdet er formet af isen og smeltevandet fra sidste istid. Morænebakkerne afgrænses mod nord af den gamle kystskrænt og limfjordsengene, der er gammel, hævet havbund. Landskabet ligger som et plateau på toppen af morænebakkerne, 40-60 meter over havet. [Aalborg Kommune; 2001; side 4]. Før udskiftningen var terrænet/landskabet omkring Drastrup meget åbent som følge af århundreders hugst i de oprindelige løvskove. "Heder og overdrev udgjorde store sammenhængende områder mellem de dyrkede marker omkring landsbyerne Frejlev, Drastrup og

Svenstrup. Efter udskiftningen blev det åbne land langsomt spredt bebygget med nyoprettede husmandsbrug. Heder og overdrev blev pløjet op og opdyrket. Gennem landskabet blev der anlagt nye veje til statshusmandsbrugene og til at forbinde Drastrup og Frejlev med Svenstrup" Områdets landbrugsstruktur er karakteriseret ved mange små landbrug og enkelte større konventionelt drevne landbrug. [Aalborg Kommune; 2001; side 4]

Den største del af dyrkningsjorden er "morænesand og grus" og "smeltevandssand og -grus" og af mindre god dyrkningsværdi. Nord for morænebakkerne er dyrkningsjorden en god lerblandet sandjord; "Marint sand og ler". Aalborgs undergrund består især af kridt. Det betyder, at vandet, når det er nået gennem dyrkningsjorden og de øverste jordlag, siver hurtigt ned gennem sprækker i kridtet til grundvandet - uden naturlig rensning. Det er situationen i Drastrupområdet, hvor vandindvindingsområderne i øvrigt primært anvendes til landbrug med intensiv dyrkning. Resultatet heraf er nedsivning af pesticider og meget nitrat. [http://www.aalborg.dk/drastrup; 28.08.02]

I begyndelsen af 1980'erne blev de første drikkevandsboringer i Aalborg lukket på grund af forurening og da Drastrupområdet er et vigtigt grundvandsdannende opland til byen indledte Nordjyllands Amt og Aalborg Kommune i fællesskab "Drastrup pilotprojekt" med det formål at sikre drikkevandet. [Ramhøj; 1999; side 5].

Nordjylland Amt valgte at koordinere udlægget af højt prioriterede indvindingsområder og skovrejsning i regionplanen. Amtet afgrænsede det fremtidige indvindingsområde og der blev etableret overvågningsboringer overalt i området med det formål at kunne følge udviklingen af grundvandskvaliteten i flere dybder.

Kommune forsøgte sig først med støtteudbetalingsmetoden. I et samarbejde med landbrugskonsulenter blev de eksisterende tilskudsmuligheder til omlægning af landbrugsdriften således tilbudt hver enkelt landmand i perioden 1987 til 1996, men kun en procent af området blev på den måde omlagt. [Ramhøj; 1999; side 5].

I 1989 forsøgte kommunen at udarbejde en pilotlokalplan for området (nr. 01-007). Formålet var at regulere arealanvendelsen, således at forurening af det sårbare grundvandsområde ved Drastrup kunne forebygges bedst muligt. Ifølge redegørelsen skulle Pilotlokalplanen derudover fungere som målrettet information til arealbrugerne. Af lokalplanens formålsparagraf fremgår det at lokalplanen skal sikre:

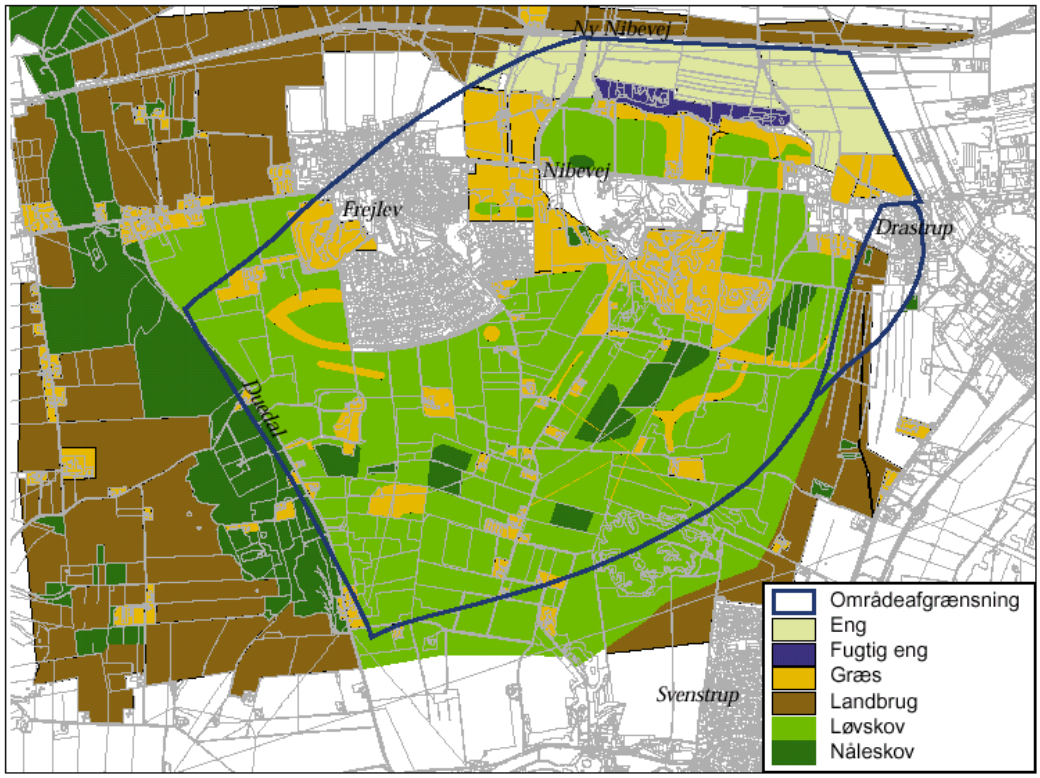
- at forurening af grundvandet forebygges ved, at der fastlægges nærmere bestemmelser for arealanvendelsen i det grundvandsdannende opland til Drastrup kildeplads,
- at der kan indvindes grundvand, idet der reserveres areal til kildeplads,
- at der er sammenhæng mellem efterbehandling af råstofgravene og den fremtidige arealanvendelse. Afgrænsning af råstofgraven og udformning af efterbehandlingen skal fastlægges under hensyntagen til Frejlev og Drastrup.
- at den grønne struktur kan virkeliggøres, så småbiotoper, småskove m.v. gives de bedste betingelser. [Corneliussen; 2000; Bilag 3]

Pilotlokalplanen blev aldrig vedtaget, da den vurderedes at være i strid med Planlovens §15, stk.5, hvorefter en lokalplan for landzonearealer, der fastlægges til jordbrugsmæssig anvendelse, udenfor landsbyer, ikke må indeholde bestemmelser om bl.a. ubebyggede arealers anvendelse.

Endnu et forsøg på at løse problemerne, der kun blev tydeligere efterhånden som tiden gik og flere boringer måtte lukkes, igangsattes i 1996 med ejendomsudformning[4]. En landinspektør blev tilknyttet projektet som konsulent og jordfordelingsplanlægger.

I vinteren 1996 igangsættes offentligheds-/undersøgelsesfasen i ejendomsudformningsprojektet. Der blev i den forbindelse gennemført en forundersøgelse omkring lodsejerforholdene i området. Aalborg Amts Landboforening indvilgede i at forestå de nødvendige interviews af områdets landmænd. Konklusionen på forundersøgelsen blev, at en jordfordeling kunne gennemføres og medvirke til at sikre, at grundvandsindvindingsområdet blev beskyttet. Derpå kunne forhandlingsfasen igangsættes og jordfordelingen rekvireres.

Jordfordelingen påbegyndtes i marts 1996 og kom i virkeligheden til at bestå af to, efter hinanden følgende jordfordelinger. Disse er beskrevet nærmere i kapitel 5.



Figur 8.3: Fremtidig arealanvendelse i projektområdet. [Aalborg Kommune; 2001]

[4] I 1991 blev der givet en Projektvinder-pris til en gruppe landinspektørstuderende på Aalborg Universitet for ideen om jordfordeling til gennemførelse af grundvandsbeskyttelsen.

Straks efter den første jordfordeling påbegyndtes gennemførelsesfasen med skovrejsning, ekstensiv afgræsning af arealerne og naturpleje. Gennemførelsen følger en arealanvendelsesplan udarbejdet allerede i 1989 og fornyet i 2001. Se figur 8.3. Planen har to hovedmål for projektområdet ved Drastrup:

- "Drastrup kildeplads skal kunne levere 1/3 af Aalborg Kommunes vandforsynings samlede vandforbrug. En del af Aalborg Kommunes boringer ligger i byområder, og det må forventes at disse boringer i fremtiden skal lukkes pga. forurening. Derved øges presset på kildepladserne udenfor byzone. Derfor skal grundvandet i Drastrupområdet sikres mod forurening så det også i fremtiden er muligt at indvinde rent grundvand til drikkevand."
- "Aalborg Kommune er underforsynet med skov i forhold til landsgennemsnittet. Derfor skal en del af området tilplantes med skov. Derved opnås et bynært rekreativt område, sammenhæng i den grønne struktur, samt mulighed for en øget biodiversitet. Samtidig er skovtilplantning en god og varig løsning når der skal dyrkes rent grundvand." [Aalborg Kommune; 2001; side 14]

Projektet gennemføres af Aalborg Kommune og Buderupholms Statsskovdistrikt, med støtte fra statens støtteordning til skovrejsning og EU's LIFE-program. Ifølge Madsen et al. [2002; side 87] er følgende primære, miljømæssige resultater nået i området på baggrund af den ændrede arealanvendelse, der blev mulig som følge af jordfordelingerne:

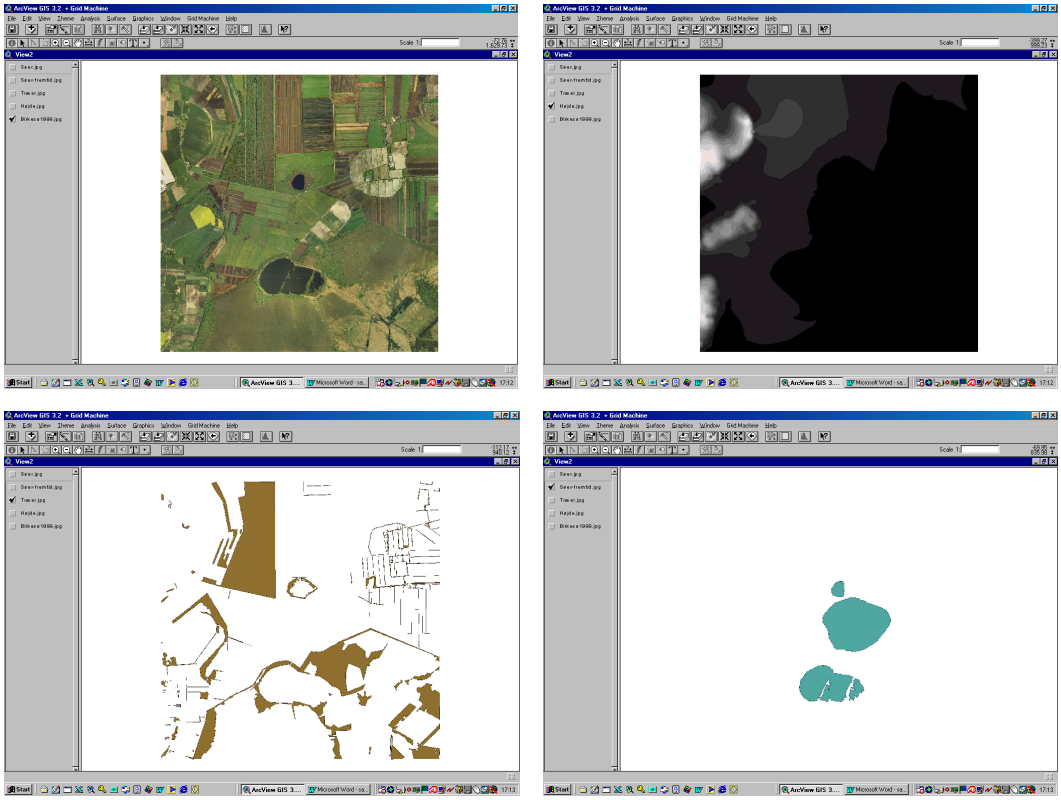
- "I det nydannede grundvand fortsatte det gennemsnitlige kvælstoftal med at stige frem til 1999 og var over 120 mg/l. Grænseværdien er 50 mg/l. *Fra 1999 er det gennemsnitlige kvælstoftal begyndt at falde* (red. kursiv) og er i de seneste målinger ca. 110 mg/l. I rodzonen under de omlagte arealer er kvælstofindholdet nu mellem 0 og 5 mg/l."
- "Ud af det udlagte skovrejsningsområde på 660 ha er der plantet ca. 202 ha skov inkl. statslig skovrejsning."

De positive resultater for miljøet synes således allerede at kunne konstateres.

8.3 3D-modeller og GIS

I det følgende er præsenteres nogle GIS-modeller, herunder en 3D-model til visualisering af landskabets miljø og kulturmæssige udvikling i forbindelse med gennemførelse af ejendomsudformningsprojekterne og et par 2D-modeller til illustrering af orthofotos betydning i forbindelse med en formidling af projektet.

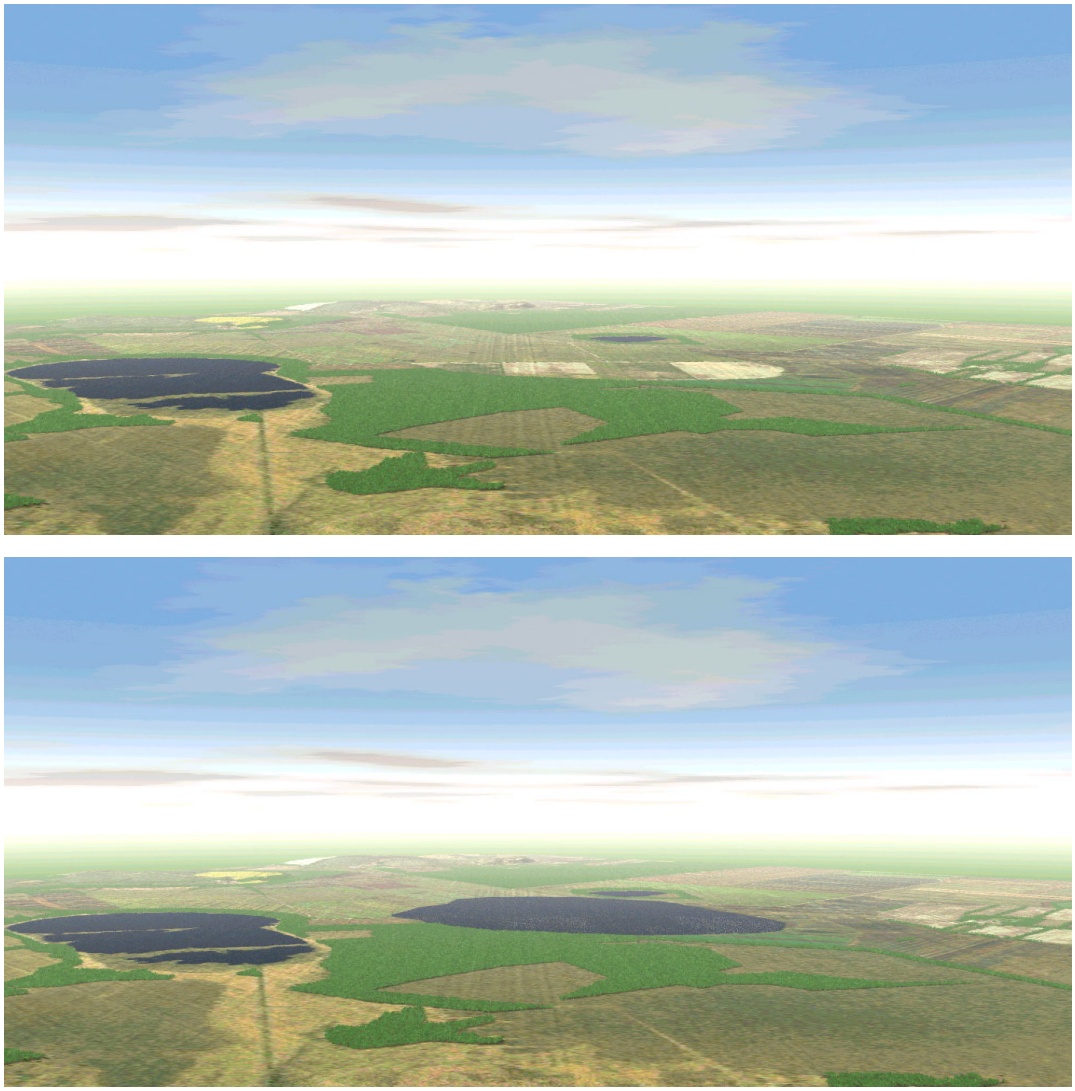
Med udgangspunkt i orthofotos, en digital højdemodel og udarbejdede polygontemaer, som skitseret i figur 8.4 kunne en 3D-model af området ved Birkesø udarbejdes. Se figur 8.5.



Figur 8.4: ArcView-temaer til udarbejdelse af 3D-model. Øverst til venstre: Orthofotos. Øverst til højre: Højdemodel. Nederst til venstre: Træ-polygontema. Nederst til højre: Sø-polygontema.

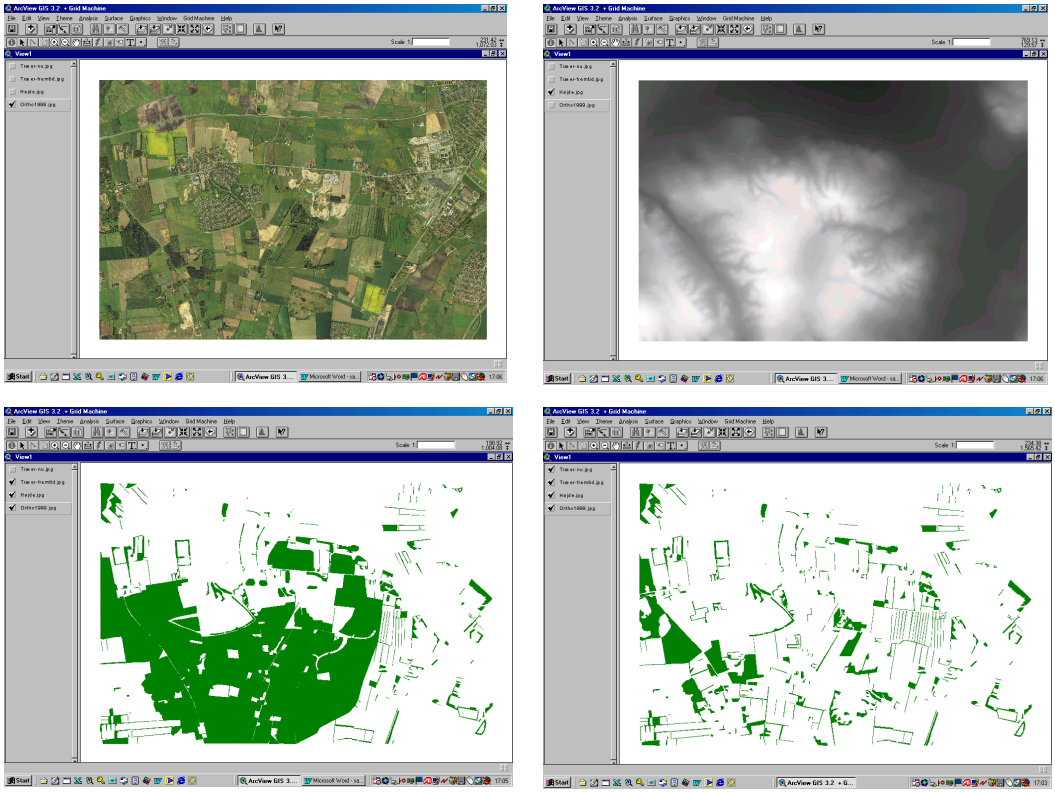
På 3D-visualiseringen over Birkesø-området ses området fra Tofte Skov mod nordvest, mod Kællingbjerg Klint. Øverst en visualisering af området i 1995 og nederst en visualisering af området efter genskabelsen af Birkesø.

På samme måde er udarbejdet en landskabsvisualisering over Drastrupområdet. Med udgangspunkt i temaerne, skitseret i figur 8.6 blev en 3D-model udarbejdet. Figur 8.7 viser en landskabsvisualisering med baggrund i denne model. Øverst ses landskabet mod nordvest med Frejlev by øverst i landskabet, som det så ud i 1995. Nederst ses et bud på landskabet efter skoven er vokset op, f.eks. i år 2025. Ved udarbejdelsen af fremtidsvisualiseringen er arealanvendelsesplanen (fig. 8.3) for området anvendt til placering af træerne. De åbne områder øverst i landskabet og de forskellige udsigtskiler, der kan ses af visualiseringen er således helt i overensstemmelse med Aalborg Kommunen plan.



Figur 8.5: Birkesøområdet set fra Tofte Skov mod nordvest, mod Kællingbjerg Klint. Øverst en visualisering af området i 1995 og nederst en visualisering af området efter genskabelsen af Birkesø. Se metodebeskrivelse for udarbejdelse af modellen og visualiseringen i bilag C. Yderligere visualiseringer findes på www.i4.auc.dk/akmm.

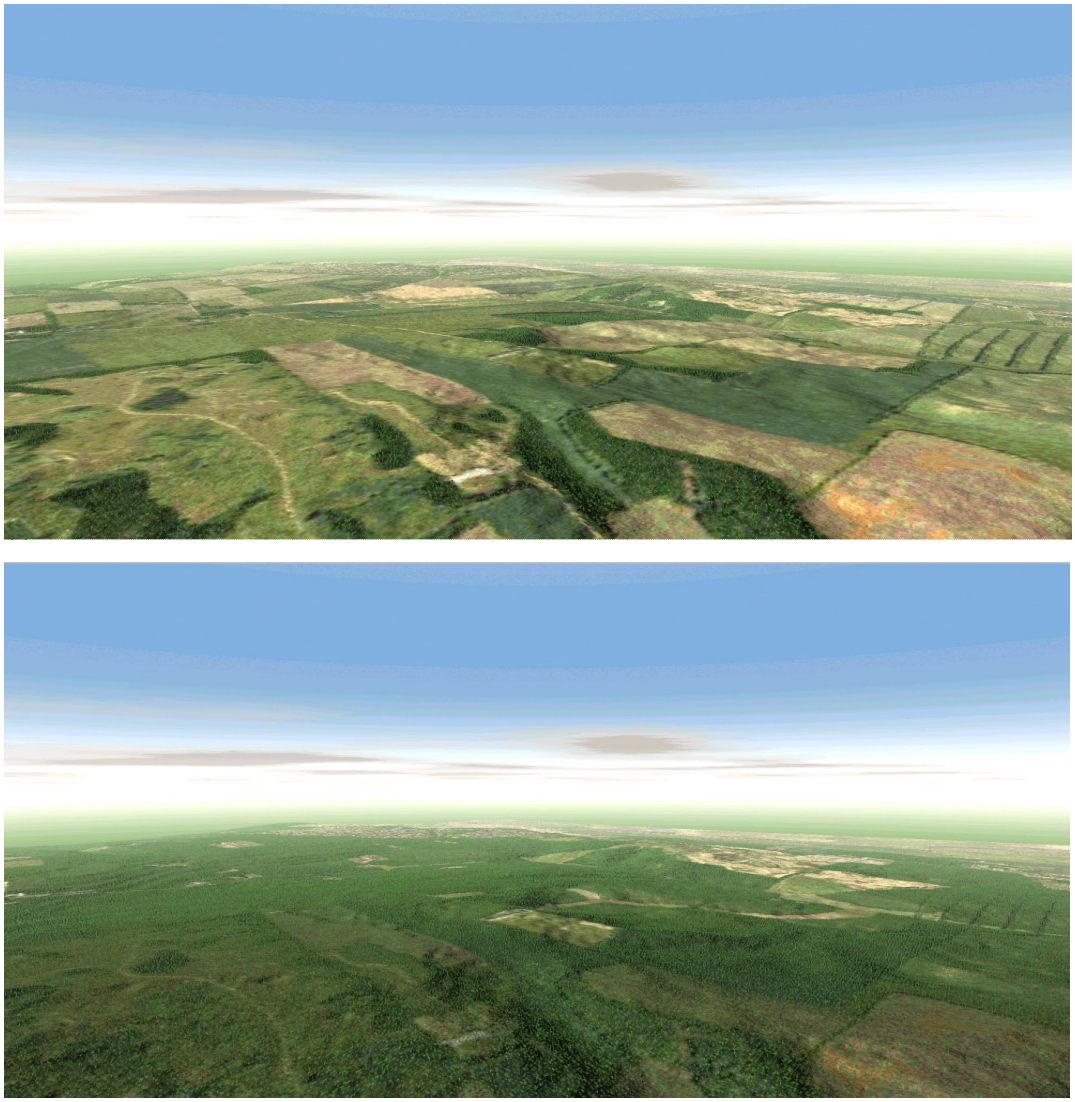
En rumlig model, som udabejdet over Birkesø- og Drastrupområdet kan være et godt redskab i forbindelse med formidlingen af et projekt. Modellen kan præsenteres for lodsejere i forbindelse med forhandlingerne, hjemme i deres egen stue, for et større publikum i forbindelse med indledende møde eller som f.eks. en interaktiv model på internettet. Man kan flyve en tur i landskabet og få et godt indblik i ejendomsudformningens betydning for landskabets udvikling på sigt.



Figur 8.6: ArcView-temaer til udarbejdelse af 3D-model. Øverst til venstre: Orthofotos. Øverst til højre: Højdemodel. Nederst til venstre: Træ-polygontema efter ejendomsudformningen. Nederst til højre: Træ-polygontema før ejendomsudformningen.

En rumlige model kan opleves interaktivt og modellerne er baseret på at gengive virkeligheden så realistisk som muligt. VR Media Lab ved Aalborg Universitet udnytter netop disse fordele og kan i deres Cave- eller Panoramafaciliteter vise den virtuelle realitet i en naturlig skala. Helt samme effekt kan ikke opnås med modeller på en lille skærm, men værktøjet er stadig bedre en små træmoddeller, som er alternativet. I VR Media Lab har faciliteterne netop været anvendt af bl.a. arkitekter, planlæggere og politikere, der ønskede at anvende værktøjet i forbindelse med f.eks. planlægning af nye boligområder, anlæggelse af vejtraceer og bedømmelse af bygningsværker, f.eks. Musikkens Hus i Aalborg.

For 2D-moddellerne gælder det samme. Et godt kulturlandskabskort bør ligne virkeligheden mest muligt, hvorfor den enkleste måde er at anvende orthofotos. Ifølge andet forskning er flybilleder lette at forstå/læse for ikke kortkyndige [Sky; 1991; side 311]. I figur 8.8 er givet et eksempel, som er meget relevant i forbindelse med jordfordelingsplanlægning. Jordfordelingsplanerne udarbejdedes i perioden 1990-1999 på baggrund af analoge matrikelkort. Se kapitel 5. Det er meget vanskeligt for ikke-kyndige, at orientere sig i et sådant kort, hvorfor anvendeligheden som formidlingsværktøj er ringe.

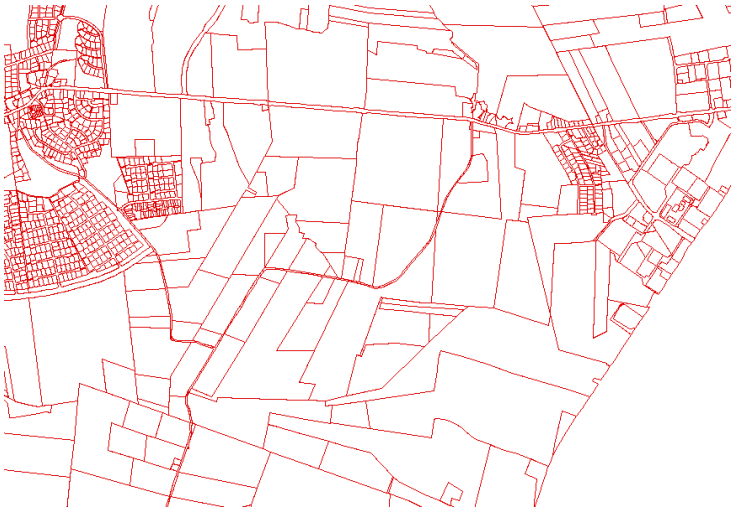


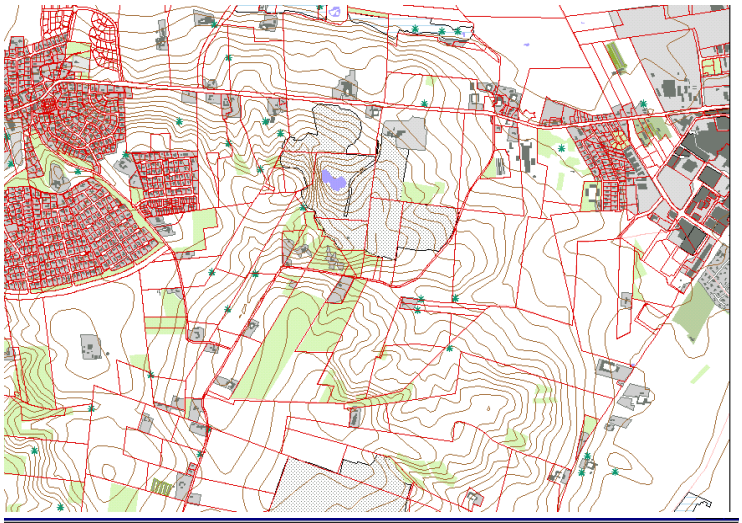
Figur 8.7: Drastrupområdet set mod nordvest med Frejlev by øverst i landskabet. Øverst en visualisering af situationen i 1995 og nederst en visualisering af hvorledes landskabet vil tage sig ud efter skoven er vokset op. Se metodebeskrivelse for udarbejdelse af visualiseringen i bilag C. Yderligere visualiseringer findes på www.i4.auc.dk/akmm.

I figur 8.8 er tre 2D-modeller over samme område i Drastrup sat op, side om side. Hvis vi forestiller os, at formålet med modellerne er det samme, nemlig at anvende modellerne som formidlingsgrundlag i forbindelse med jordfordelingsplanerne er anvendeligheden meget forskellig. Det øverste er det, der typisk anvendes i dag. Det er svært at orientere sig i, der er ingen genkendelige landskabselementer, bortset fra antydning af vejtraceer og eneste information er matrikulære grænser og matrikelnumre. I eksemplerne er kortene dog ikke forsynet med matrikelnumre for simplificeringens skyld.

Et topografisk kort som baggrund giver forbedrede muligheder for at orientere sig i modellen og et orthofoto som baggrund gør området umiddelbart genkendeligt for den ikke-kyndige kortlæser, som kender området i virkeligheden. I en model, der bygger på et orthofoto kan lodsejerne umiddelbart finde genkendelige landskabselementer og er ikke afhængig af at kende en signatur, som ved de topografiske kort. Senere i processen

når lodsejerne har lært matrikeltemaet at kende kan orthofotoet måske med fordel skiftes ud og i stedet kan et topografisk kort evt. indsættes. Et orthofoto giver en mørk, forvirrende baggrund, som måske ikke er hensigtmæssig i forbindelse med en sammenligning af f.eks. plan 1 og plan 2.





Figur 8.8: Forskellige korttypers anvedelighed som formidler af ejendomsmæssige data/budskaber. Øverst: Matrikeltema. Midte: Et topografisk kort og et matrikeltema i Drastrup-området. Nederst: Et orthofoto og et matrikeltema over samme område.

GIS er ikke et mål i sig selv, men det er et godt værktøj til formidling. Det er fleksibelt i den forstand, at forskellige korttemaer/datasæt kan kombineres og derfor et glimrende formidlings- og analyseværktøj.

Jordfordelingsplanlæggeren vil kunne anvende det ved udarbejdelsen af selve jordfordelingsplanen. Som skitseret i figur 4.5 er jordfordelingsplanlægningen en iterativ proces, hvor løsningen skabes hen ad vejen. Den redigeres og ændres løbende. GIS er et fleksibelt værktøj som giver gode muligheder for en sådan løbende redigering. Derudover giver det gode muligheder for at foretage afstandsanalyser, som kan være vigtige i forhold til en overholdelse af Landbrugslovens strukturreguleringer og det giver gode muligheder for at tilknytte data fra f.eks. matrikelregister, GLR, CHR etc. – og i et eventuelt fremtidigt perspektiv områdeudpegninger og planlægning, som der skal tages hensyn til.

Rekvirenten vil kunne anvende GIS-modeller internt til formidling af projektet overfor f.eks. ledelse eller kommunalbestyrelse og udadtil til formidling af pojektet overfor offentligheden generelt og overfor lodsejerne specifikt. Til modellerne kan knyttes ejendoms-, miljø- og kulturmiljødata; alle de data, som måtte synes relevante i forhold til projektformidlingen og ønskede analyser og som kan relateres til en geografisk lokalitet.

8.4 Referencer

Buderupholm Statsskovdistrikt; 2002: Buderupholm Statsskovdistrikt; "Retablering af Birkesø – myndighedsprojekt"; Skov- og Naturstyrelsen ved Buderupholm Statsskovdistrikt; 2002

Corneliussen; 2000: Peder Bjerregård Corneliussen; "Realisering af grundvandsbeskyttelse – et casestudie omkring Drastrup-projektet; Afgangsprojekt; Landinspektørstudiet; Aalborg Universitet; 2000

Jensen; 1998: Søren Christian Jensen; "Lille Vildmose – kultur og natur"; Forlaget Tricolor; 1998

Madsen et al.; 2002: Lene Møller Madsen, Michael Tophøj Sørensen, Orla Friis Jensen, Kristian Bransager og Gitte Ramhøj; "Evaluering og opsamling i Drastrup-pilotprojekt – et eksempel på et projekt om grundvandsbeskyttelse og skovrejsning"; Aalborg Kommune og Forskningscentret for Skov og Landskab (FSL); 2002

Ramhøj; 1999:	Gitte Ramhøj; “Drastrupprojektet – rent vand og grønne skove”; Landskab; Nr. 5; 1999; Side 106-107
Sky; 1991:	Per Kåre Sky; ”Bruk av GIS-teknologi i Jordskiftever ket”. Kart og Plan; Nr. 5; 1991; Side 307-313
Aalborg Kommune; 2001:	Aalborg Kommune; ”Drastrup projektet – arealanvendelse”; Aalborg Kommune; 2001
Internetadresser:	http://www.aalborg.dk/drastrup
	http://www.i4.auc.dk/akmm.

9 ØKONOMISK POTENTIALE

Dette kapitel består i tre eksempler på ejendomsudfomningsmetodens økonomiske potentiale. Formålet er først og fremmest at præsentere central viden, indsamlet undervejs i forskningsprojektet, som kan bidrage med inspiration til eventuelle metoder og løsningsmodeller; delmål b).

Myndigheders beslutningen om at anvende jordfordeling er også en beslutning om at bruge skatteborgerne penge. Et tysk forskningsinstitut har påvist, at enhver offentlig investering i landsbyfornyelse initierer en syv gange så stor privat investering. Et andet forskningsprojekt gennemført ved det Tekniske Universitet i München har påvist at regioner, som er blevet omstruktureret ved jordfordeling, opnår en 10-15 procent højere økonomisk udvikling sammenlignet med lignende områder uden en sådan omstruktureringsproces. Undersøgelsen baseredes på en sammenligning af indikatorer såsom skatteindkomst og antallet af nyopstartede virksomheder. Herudover er der åbenlyse gevinster for landbruget ved jordfordelinger i form af sparet tid, energi og materiel. [Hennemann; 2002; side 7].

Disse konklusioner understøttes fuldt ud af nyere dansk forskning. I dette kapitel præsenteres to danske temascenarier udarbejdet i forbindelse med forskningsprojektet "Ejendomsændringer i det agrare landskab" og to økonomiske analyser udført af forskere ved bl.a. Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut (AKF) og Den Kongelige Veterinær og Landbohøjskole (KVL). Scenarierne og analyserne skitserer, med udgangspunkt i forskellige metoder og forskellige parametre, hvilke økonomiske fordele hhv. staten, private og samfundet som helhed kan have ved anvendelse af miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning.

De anvendte metoder hviler alle sammen på forskellige forudsætninger og resultaterne skal derfor tages med et vist forbehold. Med hensyn til KVL's økonomiske "cost-benefitmetode" kan specielt prisfastsættelsen af den rekreative værdi og den biologiske mandfoldighed diskuteres. Disse gevinster er opgjort ved økonomiske værdisætningsundersøgelser og overførsel af værdisætningsestimater fra udenlandske undersøgelser. For både "cost-benefitmetoden" og "husprismetoden" gælder problemer omkring en eventuel "resultat-overførsel" fra et område til et andet. Som forskerne bag "husprismetoden" skriver, gælder resultaterne derfor umiddelbart kun for de undersøgte skov- og søområder. Om resultaterne kan overføres til andre områder, afhænger af, "om præferencerne for skov er ens for forskellige befolkningsgrupper og om det er muligt at overføre resultaterne fra et geografisk område til et andet." Betalingsviljen kan således afhænge af om skoven ligger i Københavns Amt eller i Ringkøbing Amt, om den ligger 5 eller 30 km udenfor en større by etc.

Hvor de to økonomiske analyser vedrører faktisk, gennemførte projekter vedrører temascenarierne en eventuel, fremtidig gennemførelse af en planlagt udvikling. Scenari-

ernes skitsering af ejendomsudformningsmetoden bygger på den forudsætning, at "projektjorden" kan erhverves af det offentlige og derpå sælges igen uden tab. Den beregnede betalingsvilje for en ejendom er imidlertid sat lavt, idet den, med undtagelse af et enkelt eksempel, alene modsvarer jordens ha-pris ved købet og således ikke omsætter den tilførte byggeret.

9.1 Skjern Å – KVL

I en rapport[1] med overskriften "Samfundsmæssige costs og benefits ved det gennemførte naturgenopretningsprojekt i Skjern Ådalen" udarbejdet for Skov- og Naturstyrelsen i forbindelse med Wilhjelmudvalgets[2] arbejde med at frembringe et grundlag for en national handlingsplan for biologisk mangfoldighed og naturbeskyttelse, skriver fire forskere fra KVL; Alex Dubgaard, Mikkel F. Kallesøe, Mads L. Petersen og Jacob Ladenburg om en cost-benefit analyse[3] af Skjern Å projektet. I det følgende, vil der blive refereret fra denne rapport.

Formålet med Skjernåanalysen var at sammenholde de samfundsmæssige fordele (benefits) med de samfundsmæssige omkostninger ved projektet (costs). Analysen omfattede markedsgoder såvel som ikke-markedsomsatte goder. Værdien af ikke-markedsomsatte benefits er opgjort ved anvendelse af økonomiske værdisætningsmetoder eller ved overførsel af værdisætningsestimater fra udenlandske undersøgelser. Analysen medtager eksistensværdien af øget biodiversitet, brugsværdien af forbedrede muligheder for friluftsliv, lystfiskeri og jagt samt renseeffekter i form af okker- og næringsstoftilbageholdelse m.m. Omkostningssiden omfatter jordrentetabet ved inddragelse af landbrugsjord samt anlægs- og driftsomkostninger. [Dubgaard et al.; 2001; side 1].

Cost-benefit analysens forudsætninger er:

- År 2000 er valgt som basisår.
- Beregningerne gennemføres for en tidshorisont på 20 år.

---

[1] Rapporten findes i forkortet udgave på Skov- og Naturstyrelsen hjemmeside (http://www.sns.dk) og i fuld længe på http://www.flec.kvl.dk/oekonomi/publikationerda/Microsoft%20Word%20-%20CBA-Skjern.dk.pdf

[2] Se http://www.sns.dk/wilhjelm/ for yderligere oplysninger om udvalgets arbejde.

[3] Der har "ikke hidtil været tradition for at inddrage cost-benefit analyser i det politiske beslutningsgrundlag – her i landet. Internationalt er der gennem de sidste 3-4 årtier udviklet analysemetoder til *økonomisk værdisætning* af miljøydelser. Formålet er at skabe grundlag for samfundsøkonomisk efficiensvurdering af miljøpolitik og –projekter i form af cost-benefit analyse m.v. USA er førende på området, og her indgår økonomisk værdisætning og cost-benefit analyse direkte i den miljøpolitiske beslutnings-proces. På det seneste har Det Økonomiske Råd og Finansministeriet foreslået, at sådanne analyser får plads i den miljøpolitiske beslutningsproces i Danmark."[Dubgaard et al.; 2001; side 1].

- Samtlige benefit- og omkostningskomponenter opgøres i markedspriser, dvs. inklusive afgifter.
- Der er foretaget en national afgrænsning af samfundet. Det betyder, at EU-tilskud til landbruget m.m. opfattes som valutastrømme på linie med eksportindtægter.

Costs

I figur 9.1 er opgjort projektets udgifter, jf. Dubgaard et al. [2001]. Omkostningerne er delt på fire poster: Projektudgifter, offentlig drift og vedligeholdelse, jordrentetab og nedlæggelse af dambrug.

Nutidsværdier						
Tidshorisont	20 år, mio. kr.			Uendelig, mio. kr.		
Kalkulationsrente	3%	5%	7%	3%	5%	7%
Projektudgifter	143,7	143,0	142,2	143,7	143,0	142,2
Offentlig drift og vedligeholdelse	12,9	13,3	14,0	17,0	14,9	14,7
Jordrentetab	44,8	36,4	32,3	101,4	63,0	46,1
Nedlæggelse af dambrug	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
Omkostninger i alt	**203,6**	**194,9**	**190,7**	**264,3**	**223,1**	**205,2**

Figur 9.1: Costopgørelse i Skjern Å projektet [Dubgaard et al.; 2001]. Der er opstillet i alt seks "scenarier" for diskonteringsrater på 3%, 5% og 7% over tidshorisonter på hhv. 20 år og uendelig.

De omfattende anlægsarbejder og jordrentetabet på de anvendte arealer tegner sig for hovedparten af projektets omkostninger. Anlægsomkostningerne er opgjort ud fra de afholdte eller budgetterede projektudgifter. For jordrentetabet er der gennemført beregninger, som bl.a. inddrager en fremskrivning af jordens forventede sætning og marginalisering i alternativsituationen. [Dubgaard et al.; 2001; side 8].

Benefits

I figur 9.2 er opgjort projektets indtægter, jf. Dubgaard et al. [2001]. Indtægterne er delt på følgende poster: Udledningsophør, dambrug, sparede pumpeudgifter, bedre arrondering, tagrørsproduktion, reduceret oversvømmelsesrisiko, kvælstofreduktion, fosforreduktion, okkerreduktion, forbedret jagt, forbedret lystfiskeri, rekreativ værdi og biodiversitet/eksistensværdi.

Nutidsværdier						
Tidshorisont	20 år, mio. kr.			Uendelig, mio. kr.		
Kalkulationsrente	3%	5%	7%	3%	5%	7%
Udledningsophør, dambrug	2,8	2,5	2,4	6,1	3,9	3,0
Sparede pumpeudgifter	6,0	5,1	4,5	12,1	7,4	5,4
Bedre arrondering	15,9	14,2	13,0	29,7	19,4	15,2
Tagrørsproduktion	4,6	3,6	2,9	10,1	5,0	3,0
Reduceret oversvømmelsesrisiko	0,5	0,4	0,4	1,1	0,7	0,5

Kvælstofreduktion	20,3	17,0	14,5	35,8	23,7	18,5
Fosforreduktion	20,2	16,9	14,4	43,9	25,8	18,1
Okkerreduktion	18,6	17,7	16,9	40,5	27,0	21,3
Forbedret jagt	7,0	5,9	5,0	15,3	9,0	6,3
Forbedret lystfiskeri	40,9	34,3	29,1	89,0	52,4	36,7
Rekreativ værdi	55,2	46,3	39,3	120,1	70,7	49,6
Biodiversitet, eksistensværdi	39,5	33,1	28,1	85,9	50,6	35,5
Benefits i alt	**231,5**	**197,0**	**170,5**	**489,6**	**295,6**	**213,1**

Figur 9.2: Benefitopgørelse i Skjern Å projektet [Dubgaard et al.; 2001]. Der er opstillet i alt seks "scenarier" for diskonteringsrater på 3%, 5% og 7% over tidshorisonter på hhv. 20 år og uendelig.

Det største arbejde er lagt i værdisætning af de forbedrede rekreative muligheder, jagt og lystfiskeri samt eksistensværdien af øget biodiversitet. For de øvrige benefitkomponenter er beregningerne baseret på de værdi- eller prisestimater, som COWI har beregnet i forbindelse med en tidligere cost-benefit analyse af Skjern Å - projektet. [Dubgaard et al.; 2001; side 14].

Konklusion

De beregnede omkostninger og benefits er samlet i tabel 9.3, hvor der er opstillet i alt seks "scenarier" for diskonteringsrater på 3%, 5% og 7% over tidshorisonter på hhv. 20 år og uendelig. Ikke overraskende er resultatet meget følsomt over for valg af såvel diskonteringsrate som tidshorisont. Lav diskonteringsrate og uendelig tidshorisont forbedrer hver især resultatet. [Dubgaard et al.; 2001; side 14].

Nutidsværdier						
Tidshorisont	20 år, mio. kr.			Uendelig, mio. kr.		
Kalkulationsrente	3%	5%	7%	3%	5%	7%
Omkostninger i alt	203,6	194,9	190,7	264,3	223,1	205,2
Benefits i alt	231,5	197,0	170,5	489,6	295,6	213,1
Velfærdsændring, nutidsværdi	**28**	**2**	**-20**	**225**	**73**	**8**

Figur 9.3: Cost-benefitopgørelse over Skjern Å projektet. [Dubgaard et al.; 2001].

For en tidshorisont på 20 år opnås en nutidsværdi af nettobenefits på knap 30 mill. kr. ved en diskonteringsrate på 3%. Ved 5% er nutidsværdien af nettobenefits nær nul, mens projektets benefits ved 7% ikke længere er i stand til dække omkostningerne. [Dubgaard et al.; 2001; side 24].

Set over en uendelig tidshorisont klarer projektet sig betydeligt bedre. Ved en diskonteringsrate på 3% er Skjern Å - projektet en særdeles god "forretning" for samfundet –med en nutidsværdi af nettobenefits på 225 mill. kr. Men også ved den, af Finansministeriet anbefalede samfundsmæssige diskonteringsrate på 7% klarer projektet sig igennem med en nutidsværdi på 8 mio. kr. [Dubgaard et al.; 2001; side 24].

9.2 Værdien af skov-, sø- og naturgenopretning - AKF

Under overskriften "Stor værdi af skove og natur" konkluderes det af seniorforsker Berit Hasler [2001; side 1], at "befolkningen er villig til at betale ekstra for at bo tæt ved skove og søer. Der er derfor knyttet betydelige samfundsøkonomiske værdier til skovrejsning og naturgenopretning".

I projektet "Værdien af skov-, sø- og naturgenopretning" har forskere ved AKF regnet på befolkningens betalingsvilje for at få bedre rekreative muligheder gennem skovrejsning og genetablering af søer. Undersøgelsen omfatter fire områder med mindre søer, fire skove og et område med nyetableret skov ved Drastrup. I det følgende vil der specielt blive refereret til sidstnævnte, idet der netop i dette område er tale om, at ejendomsudformning har skabt mulighederne for skovrejsningen.

I undersøgelsen er anvendt en metode kaldet "husprismetoden"[4], som i modsætning til den traditionelle interviewmetode kan bruges til at aflæse den faktiske betalingsvillighed, som har fundet sted gennem køb og salg af et markedsomsat gode, nemlig huse. Husprismetoden er brugt til at beregne, hvordan priserne på beboelseshuse i en række områder i Danmark påvirkes af udsigt og afstand til skov og sø. [Hasler; 2001; side 1].

Som datagrundlag er anvendt data fra det offentlige ejendomsregister, der indeholder oplysninger om de fleste væsentlige karakteristika ved huset samt den pris, huset er solgt og vurderet til. Der er anvendt data for perioden 1985 til 2000[5].

Værdien af skovrejsning i Drastrup

I Drastrupområdet anvendte forskerne metoden til at undersøge, hvordan huspriserne i et parcelhusområde, som ligger op ad skovrejsningsprojektet, blev påvirket af skovrejsningen. "Skovrejsningsprojektet omfatter både decideret skovrejsning og ekstensiv drift af græsaraler i området, og værdisætningen omfatter huskøbernes betalingsvilje for hele projektet, dvs. både beliggenheden ved skov og åbent, ekstensivt drevet landbrugsland."

---

[4] "Husprisfunktionen opstilles med udgangspunkt i data om huskøb og væsentlige karakteristika ved husene, fx størrelsen, bygningsmaterialer, antal værelser og vedligeholdelsesstandard. Ved at isolere for den betydning disse forskelle har på husprisen, kan vi aflæse, hvilken betydning netop nærheden til skov eller udsigten til en sø har. Resultatet fortolker vi som et udtryk for husejernes villighed til at betale ekstra for den rekreative mulighed, som skoven eller søen giver dem. Foruden denne brugsværdi for husejerne har skovene og søerne også en brugsværdi for folk, som går tur i områderne. Det er altså ikke den totale værdi af skov og sø, vi opgør. Endvidere kan det også have en eksistensværdi for folk, der ikke bruger områderne, at vide, at naturområderne findes. Endelig har skovene jo også en brugsværdi i form af træproduktion. Med husprismetoden opgør vi derfor en del af værdien, som må tages som et nedre bud på de samfundsmæssige værdier."[Hasler; 2001; side 1]

[5] For yderligere oplysninger om metode og data se http://www.akf.dk/nyt/2001/1/stor_natur.htm.

Ifølge forskernes beregninger var "merprisen for et hus i området ved skovrejsningen på 103.000 kr. allerede i opstartfasen, dvs. før plantningen af skoven. Merprisen, efter projektet blev sat i gang og træerne plantet, blev beregnet til at være 237.000 kr. pr. hus. Med 395 huse er den samlede værdi for husejerne således beregnet til 93 mio. kr." [Hasler; 2001; side 2].

Konklusion

Forskningsprojektet viste, at der var "målbare værdier knyttet til de undersøgte skove og søer og ikke mindst til skovrejsningen" i Drastrup, hvor den samlede værdi for husejerne blev opgjort til 93 mio. kr.

Resultaterne gælder umiddelbart kun for de undersøgte skov- og søområder. "Om resultaterne kan overføres til andre områder, afhænger ifølge forskerne af, om præferencerne for skov er ens for forskellige befolkningsgrupper, men også af om det er muligt at overføre resultaterne fra et geografisk område til et andet."

Det, at undersøgelsen gav positive værdier både for modne skove og et nyt område med skovrejsning, kan imidlertid bruges til at konkludere, "at der er klare værdier af skovrejsning, og det samme gælder for reetableringen af søer. Det er ydermere interessant, at der meget tidligt i projektet kunne aflæses en positiv værdi i skovrejsningsområdet i Aalborg, og dette kan tyde på, at husejerne påskønner en nyplantet skov næsten lige så højt som en moden skov. Det kan skyldes, at der allerede tidligt efter skovrejsningen er betydelige rekreative værdier i området, men også at der allerede i planlægningsforløbet opnås sikkerhed for den fremtidige udnyttelse af arealerne." [Hasler; 2001; side 3].

9.3 Temascenarier - AAU

Temascenarierne bygger på en gennemførelse af en planlagt udvikling i Bjerringbro og Hvorslev Kommuner ved anvendelse af henholdsvis støtteudbetalingsmetoden og ejendomsudformningsmetoden. Scenarierne er tidligere beskrevet af Mouritsen et al. [2002] i artiklen " Property Scenarios 1998-2018 in Denmark".

Den planlagte udvikling i de to pågældende kommuner indebærer skabelse af:

- "skovejendomme" på arealer, hvor der ifølge gældende regionplan ønskes skovrejsning og
- "økoparceller" eller "skovejendomme" i områder, der ligeledes efter gældende regionplan er udlagt til områder med særlige drikkevandsinteresser.

Data til temascenarierne stammer fra regionplan 1998 for Viborg Amt for så vidt angår områdeudpegningerne og fra diverse ministerielle bekendtgørelser for så vidt angår fastlæggelsen af de økonomiske omkostninger.

Skovrejsningsscenariet

Det ønskede skovrejsningsområde i de to kommuner omfatter efter regionplanen i alt 1.110 ha. beliggende i landzone. Realisering af skovrejsningen kan gennemføres ved to forskellige metoder; støtteudbetalingsmetoden og ejendomsudformningsmetoden.

Ved *støtteudbetalingsmetoden* gives de berørte ejere tilskud efter gældende regler for etableringstilskud og driftstilskud[6]. Denne strategi er baseret på frivillighed, og der er ingen garanti for, at det udpegede areal rent faktisk bliver til skov. Graden af succes i skovrejsningen vil her afhænge af forskellige faktorer, som de berørte ejendommes aktuelle landbrugsproduktion og afkastet af denne, samt de berørte ejeres fremtidsplaner.

Ejendomsudformningsmetoden dækker over en aktiv skovrejsningsindsats, hvor det offentlige erhverver de pågældende arealer, for herefter gennem udstykninger at afhænde de pågældende arealer som skovejendomme i forskellige størrelser. Fremgangsmåden er interessant, idet der ved det offentliges mellemkomst skabes ejendomme, som kan afhændes til en given pris, der naturligvis vil være afhængig af beliggenhed og at udgifterne derved modsvares af indtægter ved bortsalg af de nye skovejendomme.

De to metoder sammenlignes og grundidéen i scenariet er, at det eksisterende regionplanlagte skovrejsningsområde skal være et aktivt skovrejsningsområde uden etablering af statsskov. Med 35 ha som enhed[7] for skovejendomme vil det på de 1.110 ha teoretisk være muligt at udstykke 31 nye skovejendomme.

	Støtteudbetaling	**Ejendomsudformning**
Antal ha til skovrejsning	1.110	1.110
Erhvervelsespris pr. ha.		60.000
Salgspris pr. ha.		60.000
Nettounderskud på jordformidling		0
Skovrejsningsstøtte – engangsudbetaling (22.000 kr./ha)	24.420.000	24.420.000
Indkomstkompensation (2600 kr./ha/år i 20 år)	57.720.000	0
Plan- og adm. omkostninger (1000 kr./ha)	0	1.110.000
I alt	**82.140.000**	**25.530.000**

Figur 9.4: Oversigt over omkostninger ved henholdsvis ejendomsudformningsmetoden og støttemetoden.

Ved ejendomsudformningsmetoden regnes med en jordpris i området på 60.000 kr. og de samlede udgifter til erhvervelse modsvares af et tilsvarende salgsprovenue baseret på

[6] Tilskud til at rejse privat skov på landbrugsjord udgør mellem 14.000 og 22.000 kr. pr. hektar. Derudover kan private jordejere få erstatning for tab af indkomst i op til 20 år på 2.600 kr. pr. hektar pr. år. Tilskuddet ydes i henhold til Lovbkg. nr. 959 af 02.11.96 (Skovloven), §19, stk.1, nr.3 om tilplantning af landbrugsarealer med skov. m.v., samt den tilhørende Bekendtgørelse om tilskud til privat skovrejsning, Bkg. nr. 80 af 30.01.1997.

[7] Med enheder a 35 ha, kan ejendommene afhændes uden landbrugspligt og dermed uden bopælspligt.

samme jordpris. Denne jordpris kan naturligvis diskuteres, men da den netop modsvares af en tilsvarende højere eller lavere salgspris vil tendensen være den samme. En jordpris på 60.000 kr. betyder, at en skovejendom på 35 ha vil kunne sælges til 2,1 mio. kr. med *pligt til at rejse skov* og med *mulighed for statslig støtte til skovrejsningen*, men uden den drifttabsstøtte, som kræves ved støtteudbetalingsmetoden. Udstyres de pågældende ejendomme med en byggeret til en bolig forekommer det rimeligt, at disse ejendomme vil kunne afhændes over en årrække til denne pris. Hertil kommer omkostninger til planlægning, sammenlægning og udstykning.

Ved støtteudbetalingsmetoden regnes med en skovrejsningsstøtte i form af en engangsudbetaling a 22.000 kr. pr. ha. samt en indkomstkompensation a 2.600 kr. pr. ha. i en 20-årig periode. Disse udbetalingssatser er i overensstemmelse med gældende Bekendtgørelse om tilskud til privat skovrejsning og de på Finansloven afsatte midler til skovrejsning.

På de angivne forudsætninger kan det konstateres, at skovrejsning baseret på støtteudbetaling til de nuværende ejere er tre gange så dyr for det offentlige som ved benyttelse af ejendomsudformningsmetoden.

Grundvandsscenarie

Der er i alt, i de to kommuner 6.772 ha. beliggende i områder med særlige drikkevandsinteresser i følge regionplanens udpegninger. Realisering af grundvandsbeskyttelse kan ligesom skovrejsningen gennemføres ved anvendelse af de to forskellige metoder; støtteudbetalingsmetoden og ejendomsudformningsmetoden.

Ved *støtteudbetalingsmetoden* gives de berørte ejere tilskud for driftstab og ligesom ved skovrejsningen er denne strategi baseret på frivillighed, hvormed der ingen garanti er for, at det udpegede areal rent faktisk bliver beskyttet.

Ved *ejendomsudformningsmetoden* skal de nuværende ejere af landbrugsejendomme i interesseområderne "købes ud", og der skal etableres forskellige former og størrelser af attraktive økoparceller eller skovejendomme. Ved deklaration på den enkelte ejendom sikres, at arealanvendelsen sker og fremover vil fortsætte i overensstemmelse med planlægningen for området.

De to metoder sammenlignes i figur 9.5 ligesom ved skovrejsningsscenariet.

Ved ejendomsudformningsmetoden regnes, ligesom i ovenstående eksempel med en jordpris i området på 60.000 kr. og de samlede udgifter til erhvervelse modsvares af et tilsvarende eller større salgsprovenue. Hertil kommer omkostninger til planlægning,

sammenlægning og udstykning. Der anvendes tre alternativer på etablering af økoparceller og skovejendomme indenfor interesseområdet på 6.000 ha[8]. Disse alternativer er:

- 600 økoparceller af 10 ha. med byggeret,
- 6 skovejendomme af 1000 ha. uden krav om beboelse eller
- 60 skovejendomme af 100 ha. med byggeret.

	Støtteudbetaling	**Ejendomsudformning**		
Ejendomstyper	De eksisterende	600 økoparceller	6 skovejd.	60 skovejd.
Antal ha	6000	6000	6000	6000
Erhvervelsespris pr. ha		60.000	60.000	60.000
Salgspris pr. ha.		120.000	60.000	60.000
Nettounderskud på jordformidling		-36.000.000	0	0
Kompensation pr. år (2000 pr. ha)	12.000.000	0	0	0
Planlægningsomkostninger[9]	0	10.000.000	1.000.000	5.000.000
I alt	12.000.000 pr. år	-26.000.000	1.000.000	5.000.000

Figur 9.5: Oversigt over beregnede projektomkostninger ved forskellige planlægningsmetoder, herunder tre forskellige mål for ejendomsudvikling. Bemærk at de beregnede omkostninger ved 600 økoparceller er et overskud.

Ved støtteudbetalingsmetoden regnes med en kompensation på 2.000 kr. pr. ha. pr. år. Disse omkostninger er ansat skønsmæssigt.

På de angivne forudsætninger kan det konstateres, at sikring af grundvandsområderne, baseret på støtteudbetaling til de nuværende ejere, er markant dyrere for det offentlige end ved benyttelse af ejendomsudformningsmetoden. Særligt iøjnefaldende ved denne beregning er, at modellen med at udforme økoparceller i drikkevandsområderne vil give en direkte positiv indkomst for de planlæggende myndigheder. Naturligvis forudsat, at ejendommene kan sælges.

Konklusion

I begge temascenarierne viser sig nogle estimater, som godtgør, at ejendomsudformning i forbindelse med ekstensivering af den landbrugsmæssige arealanvendelse er en betydelig billigere fremgangsmåde end den støtteudbetalingsmetode, der i dag er den fremherskende i det åbne lands arealforvaltning.

Anvendelse af ejendomsudformning som planlægningsmetode ved sikring af grundvandsressourcen vil kunne betyde, at finansieringen af den nødvendige ekstensivering vil kunne tilvejebringes helt eller delvist ved at frigøre en mulighed for dannelse af nye, miljøtilpassede ejendomstyper i disse beskyttelsesområder. I teorien kan denne eksten-

[8] 772 ha. trækkes fra til infrastruktur og andre ikke landbrugsnoterede arealanvendelser m.v. i det 6.772 ha store beskyttelsesområde.

[9] Omkostningerne er ansat skønsmæssigt.

sivering gøres udgiftsneutral for de planlæggende myndigheder og for vandværker med interesse i grundvandsbeskyttelsen.

Anvendes ejendomsudformning som fremgangsmåde ved skovrejsning til etablering af skovejendomme med varierende grad af byggerettigheder, vil der, ved videresalg til private ejere af skovejendomme, kunne etableres skovrejsning til ca. 1/3 af de omkostninger, som den nuværende skovrejsningsstrategi, baseret på støtteudbetaling til skovrejsningen og med indkomstkompensation til landmændene, vil indebære. [Mouritsen et al.; 2002].

Kontorchef Søren S. Kjær kommenterer scenarierne i tidsskriftet "Miljøforskning" nr. 50 i 2002. Kjær skriver at "scenariemetoderne er interessante i forhold til videreudvikling af miljø- og naturreguleringen i Danmark" og at scenarietilgangen effektivt kan illustrere forholdet mellem de økonomiske udgifter ved henholdsvis støtteudbetalingsmetoden og ejendomsudformningsmetoden. [Kjær; 2002; side 33].

9.4 Referencer

Dubgaard et al.; 2001: Alex Dubgaard, Mikkel F. Kallesøe, Mads L. Petersen, Jacob Ladenburg; "Samfundsmæssige costs og benefits ved det gennemførte naturgenopretningsprojekt i Skjern Ådalen"; Wilhjelmudvalget; 2001

Hasler; 2001: Berit Hasler; "Stor værdi af skove og natur"; Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut; AKF Nyt; Nr. 1; 2001

Hennemann; 2002: Andreas Hennemann; "Sustainable development by land consolidation in Bavaria from the point og view of good governance"; Paper fra "FIG XXII International Congress", Washington, D.C. USA, April 19-26 2002; 2002

Kjær; 2002: Søren S. Kjær; "Fremtidsscenarier for kulturlandskabet"; Miljøforskning; Nyhedsbrev for Det Strategiske Miljøforskningsprogram; Nr. 50; 2002; Side 33

Mouritsen et al.; 2002: Anne Kristine Munk Mouritsen, Jan Kloster Staunstrup & Esben Munk Sørensen; "Property Scenarios 1998-2018 in Denmark"; Geografisk Tidsskrift, Danish Journal of Geography; Special Issue, Nr. 3; 2002; Side 87-95

Internetadresser: http://www.akf.dk/nyt/2001/

http://www.sns.dk/

http://www.sns.dk/wilhjelm/

http://www.flec.kvl.dk/oekonomi/publikationerda/

10 HINDRINGER FOR UDVIDET ANVENDELSE AF MILJØ- OG KULTURBASERET EJENDOMSUDFORMNING

Med udgangspunkt i det hidtil beskrevne skitseres og diskuteres de hindringer/problemer, der synes at være tilstede i forbindelse med miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning i det agrare landskab.

10.1 Modsatrettede mål og eksperimenter med virkemidler

I kapitel 1 var konklusionen, at der *"de sidste 15 år ikke har været sammenhæng mellem mål og midler for så vidt angår arealanvendelsen i det agrare landskab"*. Det blev således beskrevet, hvorledes det ikke har været muligt at nå de fastsatte mål om ændret arealanvendelse med anvendelse af støtteudbetalingsmetoden knyttet til regionplanens områdeudpegninger. Om dette er et bevidst eller ubevidst valg fra politikkernes side ligger uden for dette studiums sfære at give et bud på. Fra flere andre sider er det imidlertid beskrevet, hvorledes en del af de miljømæssige mål, der blev vedtaget politisk i slutningen af 1980'erne og starten af 1990'erne var udtryk for symbolpolitik, fordi den reelt var uden indhold [Christensen; 2000; side 25] og [Andersen & Hansen; 1991; side 131 ff.].

Hen ad vejen er disse mål dog blevet fastholdt og midlerne forbedret således, at symbolpolitikken endte med at blive til inkrementalistisk planlægning, hvor der er enighed om målene, men ukendskab til virkemidlerne, herunder bl.a. støtteudbetalingsmetoden. Basse & Andersen [2000; side 4] skriver i bladet Miljøforskning om miljølovgivningen generelt, at det "nok mere end anden lovgivning er præget af eksperimenter med en bred vifte af gamle og nye virkemidler".

1980'ernes og 1990'ernes anvendelse af virkemidler på miljøområdet kan altså i en eller anden grad karakteriseres som et eksperiment, hvilket naturligvis ikke er optimalt, om end det er en nødvendig proces for at opnå den nødvendige erfaring og træffe et optimalt valg af virkemidler.

Et andet grundlæggende problem i det åbne lands forvaltning er modsatrettede mål. Som det ligeledes i kapitel 1 blev beskrevet *"synes målene fra 1970'erne om at reservere landzonen for landbrugserhvervet at være nået."* Disse mål blev sikret allerede i 1969 med vedtagelsen af By- og Landzoneloven, hvis formål var at beskytte det åbne land mod ukoordinerede byggeaktiviteter. Siden har det åbne land i form af landzonen været forbeholdt landbrugserhvervet, hvor kun Landbrugsloven har haft indflydelse på ejendomsudformningen og arealanvendelsen. Planlægningen var og er således uden aktive virke-

midler i landzonen når det gælder arealer udlagt til landbrug, skovbrug og fiskeri. Se bl.a. kapitel 1, afsnit om "initierende problem". Dog findes med VVM[1] en vigtig, men "inaktiv" mulighed for at forhindre etablering af husdyrbrug større end 250 DE, udvidelse af husdyrbrug til mere end 250, nyetablering af husdyrbrug, udvidelser af husdyrbrug, væsentlige ændringer i driften, byggeri der fører til markante bygningsændringer og/eller udskiftning af udbringningsarealer til mere sårbare arealer såfremt grundvand, miljøet i nærliggende vandløb, søer og vådområder, lokalsamfundet eller kulturmiljøet belastes.

Det centrale er imidlertid, at de fænomener, der for alvor påvirker arealanvendelsen, herunder handel med landbrugsejendomme, sammenlægninger og samdrift etc., grundlæggende styres via Landbrugsloven, hvor der ikke koordineres med planlægningen herfor. Der er således ingen bestemmelse i Landbrugsloven om, at Jordbrugskommissionen i deres sagsbehandling efter §§13 og 16 skal tage hensyn til planlægningen. Planlægningen kan altså trods diverse områdeudpegninger f.eks.

- ikke hindre etablering og udvidelse af et intensivt drevet husdyrbrug i et område udpeget til "område med særlige drikkevandsinteresser" eller "særligt følsomt landbrugsområde" når blot bedriften råder over udbringningsarealer/Planlægningen kan ikke blande sig i lokaliseringen af bedrifterne,
- ikke hindre fjernelsen af skov når denne ikke er underlagt fredskovspligt. Omkring 30.000 ha skov er således ikke beskyttet[2] og

---

[1] Alle udvidelser eller ændringer af husdyrbrug skal vurderes af amtet i forhold til VVM. Amtet skal vurdere, om projektet kan få så væsentlig indvirkning på miljøet, at det kræver en VVM-redegørelse. Amtets vurdering af, om projektet er VVM-pligtigt eller ej, kaldes en VVM-screening. Nogle projekter til etablering eller udvidelse af husdyrbrug er altid VVM-pligtige. Det gælder i følgende tilfælde: Et husdyrbrug etableres med mere end 250 DE eller husdyrbrug udvides, så det bliver større end 250 DE (-for husdyrbrug med slagtekyllinger eller mere end 90 % søer er grænsen en anden). I en VVM-screening undersøger amtet, om en ansøgt udvidelse eller ændring af et husdyrbrug kan få så væsentlig indvirkning på miljøet og omgivelserne, at det er VVM-pligtigt. Følgende projekter skal screenes: Nyetablering af husdyrbrug, udvidelser af husdyrbrug, væsentlige ændringer i driften, byggeri der fører til markante bygningsændringer og udskiftning af udbringningsarealer til mere sårbare arealer. I en screening vurderer amtet

- om tilførslen af husdyrgødning til markerne kan forringe grundvandets kvalitet eller miljøet i nærliggende vandløb, søer og vådområder
- om fordampning af ammoniak kan true nærliggende natur- eller vandområder
- om transporten til og fra ejendommen samt støj og lugt herfra kan belaste lokalsamfundet uacceptabelt
- om eventuelt nybyggeri kan indpasses landskabeligt, og om det er i overensstemmelse med de kulturhistoriske interesser.

Hvis amtet vurderer, at de almindelige regler og reguleringer for landbrug ikke er tilstrækkelige til at sikre ovenstående, vil projektet være VVM-pligtigt. Reglerne om VVM er fastsat i planloven (Lov nr. 518 af 11.06.2000) og den tilhørende samlebekendtgørelse (Bkg. nr. 428 af 02.06.1999).

[2] Fredskovsarealet pr. 1 januar 2000 var ifølge Ole Chr. Andersen, Informatikkontoret, Kort & Matrikelstyrelsen på 456.107 ha. Det samlede skovareal blev ifølge "10 årsstatistikken over skovenes tilstand i Danmark" i år 2000 opgjort til 486.000 ha og disse skove dækker 20 pct. af de områder, der er udpeget som områder med særlige drikkevandsinteresser [http://www.fsl.dk/news/presse/28-6-02.doc; 050902].

- ikke hindre fjernelse af biotop- og kulturbærende markskel i forbindelse med samdrift og sammenlægninger af ejendomme. Se figur 0.1 i indledningen.

Fakta er, at målet om, at sikre det danske miljø og kulturmiljø i de agrare områder ved ændring af arealanvendelsen står helt i modsætning til målet for de myndigheder, der administrerer landzonen. Reguleringen af landbrugserhvervet og dermed arealanvendelsen er ressortmæssigt placeret i Landbrugsministeriet – helt adskilt fra den fysiske planlægning, der hører under Miljøministeriet. Dette forhold giver anledning til forskellige mål for det åbne land. Da disse mål er i direkte modstrid, må det helt overordnet være en forudsætning, at der foretages en koordinering af målene for arealanvendelsen i det åbne land, hvis denne skal udvikle sig i en retning, der på effektiv vis tager hensyn til andet end landbrug og erhverv.

Denne problemstilling blev påpeget i interviewene med ønskerne om måldefinering, lovsammenspil og samordning af landbrugs- og naturpolitikken. Planlæggerne fandt det vanskeligt at varetage flersidige interesser uden effektive værktøjer.

Det er således en grundlæggende hindring for en udvidet anvendelse af miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning, at metoden, som systemet er i dag, skal bringes i anvendelse af myndigheder, som i dag ikke har den fornødne kompetence og grundlæggende kun kan ændre arealanvendelse gennem et friviligt ønske fra lodsejernes side[3].

Esben Munk Sørensen, Aalborg Universitet skriver så tidligt som i 1986 om omtalte problem i en artikel under overskriften "Den samspilsramte arealforvaltning". Sørensen skriver bl.a., at den "skarpe opdeling mellem miljø- og planlovgivningen på den ene side og landbrugslovgivningen på den anden må opblødes, hvis der skal skabes betingelser for en mere helhedsorienteret arealforvaltning. De enkelte områder i det åbne land må betragtes som fysiske funktionelle helheder. Konkret betyder dette, at varetagelsen af miljøhensynene må ind i forbindelse med landbrugslovgivningen og at der er brug for et planlægningsberedskab, der samtidigt sikrer såvel miljø- og naturbeskyttelsesinteresser som heltidslandbrugets behov for rationalisering og ekspansion." [Sørensen; 1986; side 0].

Denne manglende sammenhæng kommer specifikt til udtryk i Jordfordelingsloven. Interviewene, som præsenteret i kapitel 7 afslørede, at der fra alle sider var begejstring omkring Jordfordelingsloven og de muligheder, den giver. Generelt synes både jordbrugskommissionerne, sagsbehandlerne i Direktoratet for FødevareErhverv og jordfordelingsplanlæggerne dog, at være enige om, *at formålsparagraffen bør omfatte flersidige formål, således at natur, miljø og kulturinteresserne også bliver mål i sig selv*. I praksis er situationen den, at disse flersidige hensyn allerede tages i en jordfordeling, men rent faktisk er det ikke i

[3] Dette kan også betegnes som gullerodsmetoden.

overensstemmelse med Jordfordelingsloven når jordfordelingsplanlæggerne ser det som deres primære opgave at tage hensyn til - og servicere rekvirenten i disse projekter.

Den udvidede formålsbestemmelse i Jordfordelingsloven fra 1990 er helt essentiel i vurderingen af ejendomsudformning og herunder jordfordeling som et multifunktionelt implementeringsinstrument til en fremtidig tilpasning af arealanvendelsen i det åbne land. Jordfordelingsloven i det nuværende "setup" er anvendelig til løsning af mange og ofte flersidige formål, men ikke direkte tilpasset til disse.

Jordbrugskommissionen kan afvise jordfordelingsplanen, hvis det skønnes, at planen ikke lever op til målet om forbedret arrondering og struktur for ejendommene. I virkeligheden er f.eks. enhver landbrugsejendoms salg af jord til en jordfordeling en strukturmæssig og evt. arronderingsmæssig forringelse. Men en forudsætning for at kunne gennemføre en jordfordeling med flersidige formål er ofte at flere landbrug forringes både arrondering- og strukturmæssigt. Denne forringelse kompenseres med en økonomisk erstatning og er baseret på lodsejerens eget ønske. En løsning er endnu ikke blevet afvist med henvisning til Jordfordelingslovens §1. Derimod begrundes afvisningerne i Landbrugslovens regler vedrørende arrondering og struktur. Disse er mere specifikke og velkendte for jordbrugskommissionerne [Mouritsen et al.; 2001; side 79].

Der må generelt ske en koordinering af målene omkring arealanvendelsen i det agrare landskab og en styrkelse af metoden "Miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning", hvis denne, trods allerede gode erfaringer, skal få en egentlig betydning for arealanvendelsen i Danmark på sigt.

10.2 Jordkøbsadministrationen

Trods jordpuljernes betydning for projekternes gennemførelse er jordkøbsadministrationen i Danmark i høj grad præget af manglende politisk vilje til at styrke dette instrument. Dette hænger formentlig sammen med en manglende prioritering og koordinering af målene, som beskrevet ovenstående. Indsatsen er et halvhjertet forsøg på at imødekomme ønsket om en jordkøbsadministration.

Jordkøbsadministationen er beskrevet i afsnit 2.1. Som det fremgår heraf er jordkøbsadministrationen ikke nogen enkelt og samlet enhed. Den består af forskellige parter med forskellige muligheder. I forbindelse med miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning består jordkøbsadministrationen primært af Direktoratet for FødevareErhverv og (amts)kommunerne, herunder eventuelle jordkøbsnævn.

Direktoratet for FødevareErhverv er af staten bemyndiget til, jf. §1 i Bekendtgørelse om administration af Jordkøbslovens bestemmelser om statens forkøbsret m.m.[4], at opkøbe jord ved anvendelse af Jordkøbslovens regler om forkøbsret (§20) eller efter en frivillig

[4] Bkg. nr. 727 af 17.09.1997

aftale om handel (§18) efter samme lov. Dvs. at Direktoratet for FødevareErhverv gennem frivillig aftale eller ved forkøbsret kan fremskaffe jord for som led i strukturudviklingen at oprette eller supplere jordbrug eller tilvejebringe en bedre jordfordeling mellem jordbrug, hvis det i særlige tilfælde skønnes hensigtsmæssigt af hensyn til bevarelse af landskabet og det landbrugsmæssige miljø eller til brug for jordomlægninger for at afbøde de jordbrugsmæssige gener ved ikke-jordbrugsmæssige aktiviteter i landbrugsområder. Sidstnævnte formål kan alene hjemle anvendelse af JKL §18 og ikke §20.

Direktoratet for FødevareErhverv råder ikke over en egentlig jordfond til disse opkøb. En sådan bestod fra 1919 frem til 1990, men blev fjernet med Lov om ændring af lov om statens fremskaffelse af jord og udlån til jordbrugsmæssige formål m.m. og visse andre love[5]. Jordopkøbene skal derfor alle knyttes til - og finansieres af specifikke projekter/jordfordelinger. Ved de jordfordelinger, der falder under betegnelsen "indtægtsdækket virksomhed" gælder derfor at rekvirenten betaler. En undtagelse herfra følger imidlertid af §1 i Bekendtgørelse om anvendelse af Jordkøbslovens og Jordfordelingsloven i forbindelse med genopretning af vådområder til forbedring af vandmiljøet m.v.[6], hvorefter Direktoratet for FødevareErhverv er bemyndiget til at opkøbe jord i fri handel til brug i vådområdeprojekterne inden for de bevillingsmæssige rammer afsat af staten. Konsekvensen heraf har været, at amtskommunerne, herunder jordkøbsnævnene ikke har villet opkøbe jord til vådområdeprojekter.

Amts(kommunerne) kan, hvis formålet hjemler anvendelse af kommunalfuldmagten opkøbe hele eller dele af landbrugsejendomme. Hvis formålet er gennemførelse af en vedtaget indsatsplan kan kommunerne opkøbe jord med hjemmel i Vandforsyningslovens §13d. Til gennemførelse af Naturforvaltning kan amts(kommunerne) anvende NBL §§55, 57 og 60. Se kapitel 2 for nærmere beskrivelse.

Jordkøbsnævnene kan, jf. JKL §18, erhverve fast ejendom gennem frivillig aftale for som led i strukturudviklingen at fremskaffe jord til oprettelse eller supplering af jordbrug eller at tilvejebringe en bedre jordfordeling mellem jordbrug, hvis det i særlige tilfælde skønnes hensigtsmæssigt af hensyn til bevarelse af landskabet og det landbrugsmæssige miljø eller til brug for jordomlægninger for at afbøde de jordbrugsmæssige gener ved ikke-jordbrugsmæssige aktiviteter i landbrugsområder. Køb af jord til skovrejsning og til ikke-jordbrugsmæssige formål er ikke en opgave for regionale jordkøbsnævn jf. Bekendtgørelsen om de regionale jordkøbsnævn §5, stk.3. Dermed er jordkøbsnævnene modsat Direktoratet for FødevareErhverv helt afskåret fra at opkøbe jord i selve "kerneområdet"[7].

---

[5] Lov nr. 418 af 13.07.1990

[6] Bkg. nr. 1062 af 21.12.1998

[7] Se figur 4.3 for definition af "kerneområde".

I det følgende skitseres de kritikpunkter, der fremgik af interviewene beskrevet i kapitel 7 samt hindringer fundet via de kvantitative data præsenteret i kapitel 6 og som vedrører jordkøbsadministrationen.

Af kapitel 6 og afsnittet vedrørende det tidsmæssige forløb i jordfordelinger fremgik det, at en af de primære årsager bag langtrukne forhandlingsfaser er problemer omkring fremskaffelsen af puljejord til fordeling blandt de lodsejere, der måtte ønske suppleringsjord. Ses bort fra de forhandlingsmæssige muligheder for at skaffe puljejord undervejs i jordfordelingen er mulighederne primært givet af Jordkøbsloven.

Centralt for jordkøbsadministrationen er således Jordkøbsloven og interviewene afslørede umiddelbart en vis skuffelse over denne lov. Skuffelsen skyldes imidlertid ikke loven i sig selv, da holdningen var, "at loven er god, hvis man forstår at udnytte den og har noget økonomi bag". I dette udsagn ligger en erfaring om, at den nødvendige viden, prioritering og økonomi ikke har været og ikke er tilstede i amtskommunerne og at disse derfor, ifølge de interviewede ikke har forstået at udnytte loven. En enkelt mener, "at loven ingen betydning har og at jordfordelingerne kan gennemføres uden jordkøbsnævnene", hvilket erfaringerne også viser. Jordkøbslovens muligheder har ikke haft nogen egentlig betydning og tiden har vist, at jordfordelingerne alligevel bliver gennemført. Det betyder imidlertid ikke, at en velfungerende jordkøbsadministration ikke ville have nogen positiv effekt.

Som et led i et andet forskningsprojekt beskrevet af Mouritsen et al. [2001] gennemførtes i 1999 en interviewundersøgelse af centrale personer i samtlige landets amtskommuner med det formål at klarlægge, hvorvidt den pågældende amtskommune havde planer om oprettelse af et jordkøbsnævn, om amtskommunen allerede havde etableret et jordkøbsnævn og om amtskommunen i øvrigt havde intentioner om jordkøb til ikke-jordbrugsmæssige formål. Det fremgik af denne undersøgelse, at det reelt kun var to amtskommuner, der havde benyttet sig af muligheden for oprettelse af jordkøbsnævn. Det fremgik også, at to andre amtskommuner skrev på oplæg, og at andre havde valgt alternative metoder til erhvervelse af jord. Det er ligeledes gældende, at næsten samtlige amtskommuner i undersøgelsen gav udtryk for, at muligheden for oprettelse af et regionalt jordkøbsnævn havde være til debat i amtsrådene. Se fig. 10.1.

Fyns Amt adskiller sig ved, at de selv har oprettet en "jordfond" indenfor kommunalfuldmagtens rammer. Fonden anvendes i forbindelse med etablering af våde-enge-projekter samt til drikkevandsbeskyttelse. Endvidere fremgår det, at der har været flere eksempler på kommunale opkøb, hvor Aalborg Kommune er gået konkret til værks ved, på eget initiativ, at have opkøbt større arealer gennem en jordfordeling.

Formentlig som et udslag af erfaringerne om, at jordkøbsnævnene ikke fungerer eller simpelthen er ikke-eksisterende foreslår jordfordelingsplanlæggerne, jf. interviewene en udvidelse af Direktoratet for FødevareErhverv's muligheder for at købe puljejord. Den offentlige jordkøbsadministration var fra begyndelsen i 1919 og frem til 1989 centralt styret gennem Statens Jordlovsudvalg. I dag er jordkøbsadministrationen decentraliseret

og spredt mellem forskellige instanser. Men al viden og erfaring om jordpuljer synes stadig at være centralt placeret i Direktoratet for FødevareErhverv.

Amtskommune	Etableret jordkøbsnævn i amtskommunen ?	Intentioner om at etablere et regionalt jordkøbsnævn ?	Intentioner om jordkøb til ikke jordbrugsmæssige formål ?
Nordjylland	Ja – jordkøbsnævn oprettet 1/6-2000.	Der er pr. 4/10-2000 ikke købt jord	Nej, men der har været kommunale opkøb
Viborg*	Ja – jordkøbsnævn oprettet 15/5-1999	Første handel medio sep. 2000	Nej – må ikke bruges til VMP II
Århus	Nej	Nej – der er ikke aktuelle planer om oprettelse	Nej, men der har været kommunale opkøb
Ringkøbing	Nej	Ja – der skrives på et oplæg	?
Ribe	Nej	Ja – skriver på et oplæg, mener at der mangler politisk opbakning.	Nej – er ikke kommet så langt endnu
Vejle	Nej	Nej – er overvejet men afvist pga. megen administration	Ja – anvender Jordfordelingskontoret i Tønder til VMPII projekter
Sønderjylland	(Ja) – Den Sønderjyske Jordfond	1. oktober 2002 erstattes Jordfonden med et regionalt jordkøbsnævn	Forbud mod køb af projektjord
Fyn	Nej	Nej – i stedet oprettet en Jordfond, der bestyreres af en projektgruppe	Ja – der kan købes i f.m. grundvandsbeskyttelse og våde enge
Frederiksborg	Nej	Nej – ingen aktuelle planer om oprettelse	Nej
Roskilde	Nej	Nej – ingen aktuelle planer om oprettelse	Nej
København	Nej	Nej – ingen aktuelle planer om oprettelse	Nej – ingen planer om jordkøb
Vestsjælland	Nej	Ja - er principielt besluttet, men glider hvert år ud ved budgetforh.	Der er ikke opkøbt jord
Storstrøm	Nej	Nej - men spørgsmålet har været aktuelt i forbindelse med VMP II	Bruger DFFE til VMP II ellers bruges jordopkøb ikke
Bornholm	Nej	Nej - ingen planer p.t.	Nej – kan komme på tale – ikke nået så langt endnu

*Figur 10.1: Amtskommunernes anvendelse af regionale jordkøbsnævn. *Viborg Amt har nedlagt jordkøbsnævnet igen pr. 2002 – altså efter gennemførelsen af denne undersøgelse.*

Både rekvirenterne og jordfordelingsplanlæggerne mener, jf. interviewene, generelt, at mulighederne for etablering af jordpuljer er utilstrækkelige og problematiske. Blandt andet efterlyses en mulighed for at ekspropriere i landzonen på baggrund af planlægning og bedre muligheder for offentlige myndigheder mht. at købe en del af en landbrugsejendom og der nævnes specifikke problemer med at skaffe puljejord når jorden ejes af offentlige instanser, herunder specielt Skov- og Naturstyrelsen, hæren og menighedsråd og med at ejendommene kun må ejes i kort tid og skal afhændes hurtigst muligt.

Om jordkøbsnævnenes rolle er der blandt de interviewede i dette forskningsprojekt enighed om, at denne har været alt for lille og næsten forsvindende. Der er rosende ord til Den sønderjyske Jordfond, men om de øvrige hersker der tvivl om, hvorvidt de nogensinde vil komme til at spille en rolle. Problemet er, jf. interviewene manglende amtspolitisk prioritering af emnet og derfor også manglende ressourcer. At de inter-

viewede har ret i denne mistillid understøttes af, at Viborg Amt efterfølgende har nedlagt jordfonden. Tilbage er således kun jordfonden i henholdsvis Sønderjyllands Amt og Nordjyllands Amt.

Arealerne til jordkøbsnævnene erhverves i fri konkurrence med landmændene og med de seneste års stramninger af bl.a. harmonibestemmelsen er konkurrencen om jorden skærpet. Der er således ofte mange interesserede jordkøbere, og priserne på landbrugsjord er som følge heraf steget markant. Et regionalt jordkøbsnævn skal derfor være operationelt og beslutningsdygtigt, hvis det skal erhverve jord i større omfang. En forudsætning herfor er, at der foreligger klare politiske retningslinier fra den amtskommunale ledelse samt rimelige økonomiske rammer.

De aktuelle offentlige opkøb af jord bør være koncentreret om erstatningsjord til gennemførelse af VMPII-projekter i betragtning af den målsætning, der ligger i VMPII. På dette punkt har amtskommunerne en god mulighed for strategiske opkøb af puljejord forud for projektgennemførelse, idet amtskommunerne selv forestår udpegningen af potentielle vådområder. Denne mulighed bliver imidlertid ikke benyttet. I praksis er det Direktoratet for FødevareErhverv, der som oftest rekvireres til at foretage opkøb af puljejord, der senere kan indgå i en "VMPII-jordfordeling".

Jordfordelingskontoret i Direktoratet for FødevareErhverv har mangeårig erfaring med jordkøb, hvorfor setup'et er på plads og opkøb således kan foretages effektivt. Til gengæld bliver jordkøbene først igangsat efter amtskommunernes rekvirering af jordfordelingen, hvorved muligheden for tidlige strategiske opkøb forpasses. Konsekvensen heraf viser sig i praksis i form af et øget prisniveau i det pågældende området, som følge af, at perioden for opbygningen af jordpuljen sammenpresses tidsmæssigt. Samtidig kan der opstå spekulation blandt lodsejerne i området, hvor de begynder at købe f.eks. engjord op[8] i projekt- eller kerneområdet med det formål at skaffe sig selv bedre jord via den kommende jordfordeling. Ved jordfordelingen er lodsejerne nemlig som udgangspunkt berettigede til jord, som erstatning for det, de afgiver. Konsekvensen af dette bliver, at jordpuljen skal øges for at dække behovet, hvilket vanskeliggør gennemførelsen af projektet.

Naturbeskyttelsesloven giver amtskommunerne et værktøj, der kan bremse lodsejernes spekulation og problemerne omkring fri konkurrence i VMPII-projekterne, idet de har mulighed for at lægge forkøbsret på arealer, hvor formålet er genopretning af vådområder, jf. NBL §§57 og §1, stk.1, nr.5, i Bekendtgørelse om amtsrådenes beføjelser ved genopretning af vådområder[9]. Værktøjet har været der siden 1998, men er endnu ikke (ultimo 2001) blevet anvendt. International forskning peger imidlertid på at "The essentials of succesful land pooling schemes overseas all have an element of compulsion

[8] Denne adfærd er ifølge jordfordelingsplanlæggerne i Direktoratet for FødevareErhverv nyligt set i Nordjylland omkring genopretningen af Vilsted Sø [Mouritsen et al; 2001; side 81].

[9] Bkg. nr. 967 af 16.12.1998.

sentials of succesful land pooling schemes overseas all have an element of compulsion from the authorities." [Connellan; 2002; side 8]. Der ligger dog mange hindringer i vejen for anvendelse af ikke-frivillige jordopkøb: tidshorisonten, de lokale politikere står i kø for at gå imod brugen af tvang og der findes principielle modstandere blandt lodsejerne etc.

En effektiv model er afhængig af et tæt samspil mellem den myndighed, der forestår et arealkrævende projekt eksempelvis til sikring af drikkevand og den part, der skal foretage opkøb af puljejorden, således at opkøbene kan igangsættes tidligt i forløbet. Samtidig vil en anvendt forkøbsret virke dæmpende på efterspørgslen på projektjord, hvilket alt andet lige vil medføre, at behovet for puljejord til brug som erstatningsjord nedsættes.

Der er blandt de interviewede enighed om, at jordpuljer spiller en meget afgørende rolle i forhold til mulighederne for at gennemføre projekterne og dermed er de interviewedes holdning helt i overensstemmelse med den, i denne rapport præsenterede teori omkring forudsætningen for jordmobilitet, hvoraf jordpuljer er et væsentligt element.

Det må derfor konkluderes, at den nuværende jordkøbsadministration er en væsentlig hindring for udvidet anvendelse af miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning i det agrare landskab, idet den er mangelfuld, dårligt fungerende eller simpelthen ikke-eksisterende og nedprioriteret. Den er forsøgt decentraliseret, men al viden findes stadig centralt og de decentrale myndigheder har ikke villet eller kunnet tage udfordringen op og skabe en effektiv jordkøbsadministration.

10.3 God regeringsførelse

UN skriver i deres "Development Program" om "god regeringsførelse", at det er

- at skabe en demokratisk dialog i samfundet (Den demokratiske dialog skal fremmes både nationalt og lokalt. Det omfatter frie og uafhængige valg, en fri og uafhængig presse og et dynamisk civilsamfund.),
- at styrke vigtige samfundsinstitutioner (Styrke kapaciteten i parlamentet, effektivisere den offentlige sektor og bekæmpe korruption. UNDP støtter også reformer i retsvæsenet og overholdelse af menneskerettigheder for at sikre borgernes retssikkerhed.)
- at fremme decentralisering (Styrke og demokratisere lokale byråd og lokale samfundsstrukturer. Det indebærer at støtte de fattiges deltagelse i udviklingsplanlægningen og civilsamfundet for eksempel gennem faglige organisationer, politiske partier og lokalforeninger.) [http://www.undp.dk/article.asp?Article_Id=1040; - 02.11.02]

Hennemann [2002] skriver i en artikel med overskriften "Sustainable development by land consolidation in Bavaria from the point og view of good governance", at god regeringsførelse ikke bare er opgave for parlamenterne eller regeringerne og ikke alle ho-

vedelementerne kan vedtages/gennemføres ved lov. Artiklen beskriver videre, hvorledes "god regeringsførelse" kan implementeres i jordfordelingsprocessen og hvorledes en interaktiv planlægningsproces kan ændre den traditionelle deltagelse af borgere, planlæggere og myndigheder. For at stimulere initiativet blandt borgerne og sætte dem i stand til at blive gode samarbejdspartnere blev tre skoler i et forsøgsområde (Bavaria) oprettet. "Skolerne tilbyder specielle kurser med netop dette formål. De tager sig også af kommunikationen med deltagerne i allerede gennemførte jordfordelinger, således at erfaringerne kan blive udnyttet i det videre arbejde. Skolerne arbejder på at støtte/fremme deltagernes evner. Visioner fødes, styrker og svagheder i deltagernes landsbyer eller regioner diskuteres, fælles mål formuleres og aktionsplaner planlagt. Disse kurser/seminarer er ofte planlagt sammen med planlæggere, arkitekter og/eller lokale embedsmænd som deltagere." Målet med denne interaktive planlægningsproces er at gøre beslutningsprocessen forståelig og at opnå en høj grad af accept. Konklusionen er at "god regeringsførelse" i forbindelse med jordfordeling er en kompleks abstraktion, som er en sofistikeret opgave for en planlægger.

Hennemann berører i denne artikel, med beskrivelsen af forskningsprojektet i Bavaria et vigtigt element på flere niveauer, nemlig "viden" (- eller kendskab). Viden sætter folk i stand til at tage beslutninger og træffe valg. Viden er derfor vigtig på alle niveauer når det drejer sig om at skabe jordmobilitet.

På top politisk niveau er det nødvendigt, at politikkerne kender til ejendomsudformningens potentiale i forhold til støtteudbetalingsmetoden. Denne viden er nødvendig for at valget af metoden bliver en realitet. Men denne viden er formentlig allerede tilstede på top niveau – intet i interviewene tyder på andet. Problemet er her et magtspil, som indtil videre har drejet sig om en balancegang mellem landbruget og øvrige borgerne (Eller mellem Fødevareministeriet og Miljøministeriet). Landbruget vil have økonomisk kompensation og borgerne vil have et rent miljø.

De regionale myndigheder har ansvaret for at udpege skovrejsningsområder, områder egnede til vådområdeetablering og områder med særlige drikkevandsinteresser og de har ansvaret for at implementere lovgivningen gennem disse udpegninger og anvendelse af en metode til ændring af arealanvendelsen. I dag er situationen imidlertid den, at vælger (amts)kommunen at anvende støtteudbetalingsmetoden betaler staten regningen[10] via bloktilskud, vælger (amts)kommunen derimod at anvende ejendomsudformningsmetoden til gennemførelse af skovrejsning eller drikkevandssikring skal de lokale myndigheder selv betale regningen for jordfordelingen[11]. En sådan eventuel risiko er myndighederne naturligvis ikke umiddelbart villige til at tage, medmindre de gøres

[10] Skovrejsning administreres af amtskommunerne og Skov- og Naturstyrelsen og støtten fiansieres via statsligt bloktilskud, jf. Finanslovens §23.55. MVJ administreres af amtskommunerne og Direktoratet for FødevareErhverv og støtten finansieres via statsligt bloktilskud, jf. Finanslovens §24.23.

[11] Ved vådområder/VMPII-projekter betaler staten (DFFE) jordfordelingen, jf. Bkg. nr. 1062 af 21.12.1998

bekendt med de positive resultater, fordele og muligheder som ejendomsudformningsmetoden giver - eller kan give. Drastrup projektet var dyrt for Aalborg Kommune, da de valgte, at ville eje jorden selv, men som skitseret i kapitel 9 kan der i stedet opnås økonomiske fordele, hvis jorden i stedet sælges som f.eks. skovejendomme til private.

At der er problemer med hensyn til viden hos de regionale myndigheder, herunder specielt statsskovdistrikterne og kommunerne viste sig på forskellig vis i interviewene. Der tegnede sig f.eks. et billede af en betydelig forståelseskløft mellem lodsejerne og disse offentlige myndigheder (statseje ctr. privateje og miljø ctr. landbrug) og der viste sig at være ukendskab til virkemidlerne (JFL §6, stk. 2).

Med hensyn til lodsejerne er det først og fremmest af betydning, at de har viden om de muligheder en jordfordeling giver. Det er derfor vigtigt, at lodsejerudvalgets medlemmer repræsenterer lodsejerne bredt, så der ikke opstår problemer som skitseret i Frøslev Mose-sagen[12]. Jordfordelingsplanlæggerne har et ansvar for at søge lodsejerudvalget rigtigt sammensat, idet lodsejerudvalget har en vigtig formidlende opgave overfor områdets lodsejere. Det er imidlertid også vigtigt, at lodsejerne informeres om f.eks. den lokale grundvandssituation, om kulturlandskabet og situation for flora og fauna lokalt og på deres ejendom specifikt. Denne viden er nødvendig for at kunne se fordelene og potentialerne i miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning og for at kunne acceptere og forstå behovet for ændringer i arealanvendelsen. En anden effekt af en sådan viden kunne være, at projekterne og ideerne måske endda kunne starte hos lodsejerne selv og dermed give grundlag for et projekt, som var sikret opbakning og en positiv atmosfære. Disse udsagn baseres dels på kendskabet til teorien bag begrebet jordmobilitet som beskrevet i kapitel 2 og dels på resultater af forskning gennemført af henholdsvis miljøforskeren Frieder Luz og den svenske retssociolog Per Stjernquist.

Frieder Luz er landskabsplanlægger og miljøforsker, tilknyttet det Tekniske Universitet i Berlin med særlig interesse i sociale og adfærdsmæssige forhold. Luz har studeret implementeringen af planlægningen[13] og disse problemer skitseres i en artiklen under overskriften "Participatory approaches in landscape ecology – a basic for acceptance and implementation of concepts for managing multifunctional landscapes." [Luz; 2000].

Ifølge Luz [2000; side 157] påstår landskabsplanlægningen at tage "udgangspunkt i en holistisk indgangsvinkel vedr. landskaber selvom analyserne af landskaberne primært tager udgangspunkt i naturvidenskaben – altså de fysiske forhold. De hårde værdier og ikke de bløde. Mens data vedrørende jorden, klimaet, vandet, arterne og biotoperne samles med stor flid er der ikke udført nær så grundige analyser mht. befolkningen i lokalområderne og dets forhold til landskabet….Planlægningsaktiviter i landskabet bur-

[12] Se afsnit 6.4

[13] De tyske kommuner har en særlig forpligtigelse til at søge planlægningen gennemført aktivt. Dette er anderledes i Danmark, hvor planlægningen er "passiv".

de have alle mulige grunde til ikke kun at tage udgangspunkt i et områdes fysiske fakta men også i den sociale og økonomiske situation for de lokale mennesker – på hvis rygrad planlægningen er ved at blive implementeret. For at understrege budskabet: Så længe socioøkonomiske og sociale faktorer ikke bliver en integreret del af konceptet landskabsplanlægning og naturgenopretning gør vi kun det halve job og bør derfor ikke blive overrasket i tilfælde af, at vores planer bliver forkastet når de når frem til de lokale."[14]

I artiklen fremlægger Luz [2000; side 159] resultaterne af et forskningsprojekt, hvis hovedkonklusion er, at "acceptproblemer ofte har baggrund i kommunikationsproblemer mellem de forskellige grupper, der er involverede i planlægningen. Forskere, planlæggere, administratorer og lokale myndigheder kommunikerede ofte i en "top-down" retning….Den miljømæssige viden – samlet med stor videnskabelig og finansiel anstrengelse bliver sjældent videregivet til beslutningstagerne eller for den sag skyld lodsejerne i en forståelig form. Som et resultat heraf kommer de berørte ikke kun til at fornemme "arrongance fra de magtfulde" men også "arrogance fra de der ved" og som bestemmer fremtiden for landskabet."

I bogen "Lovene og Livet" refererer Jørgen Dalberg-Larsen [Larsen; 1996; side 264] til en undersøgelse foretaget af den svenske retssociolog *Per Stjernquist*, der "påviser, at en lov på et så kontroversielt område som miljøforbedring har kunnet afstedkomme meget store forandringer i retning af det intenderede". Stjernquist gennemgår den svenske skovværnslovgivning fra dens start i begyndelsen af dette århundrede og op til nutiden. "I det skovrige Sverige havde bønderne vænnet sig til bare at fælde løs af træerne uden at tænke på nyplantning, og dette resulterede i en truende reduktion af skovarealerne. Lovgivningen havde til formål at hindre dette og greb ind med forskellige typer af regler…... Endelig i 1948 begyndte man at kræve, at de dårligt bevoksede områder blev nyplantet, således at arealerne fik en rimelig bevoksning af gode træsorter. Bønderne, der ejede skovene, havde traditionelt betragtet disse som en ressource, man blot kunne bruge løs af, når man havde brug for indtægter til supplering af dem, man kunne hente ud af landbruget, og de følte naturligvis deres traditionelle *rettigheder* og deres økonomiske *interesser* krænket ved disse indgreb. Ikke desto mindre lykkedes det efterhånden at få dem til at acceptere lovenes målsætninger og at handle i overensstemmelse med de nye regler med positive virkninger for de svenske skove til følge."

"Til forklaring af, hvorfor disse love fik en så stor succes, henviser Stjernquist fremfor alt til to faktorer. Den første er de myndigheder, som blev sat til at administrere skovværnslovene. Disse myndigheder *undgik* konsekvent at anvende de *negative sanktioner*, som de via lovgivningen havde mulighed for at anvende. I stedet søgte de uden megen direkte vejledning eller hjemmel i lovene at motivere skovejerne til at ændre adfærd og

[14] Se også artikel af Goodale og Sky [1998], der skriver om planlæggerens rolle og nødvendigheden af at lade socioøkonomiske og sociale faktorer få indflydelse på jordfordelingsplanlægningen.

at *støtte og vejlede* dem i deres forehavende. Man gik ind og rådgav med hensyn til valg af træsorter, man hjalp med nyplantning, og man bistod med at fremskaffe bevillinger til nyplantninger o.s.v. Den anden faktor ligger i skovejernes *egne langsigtede interesser*, som reelt går i samme retning som lovgivningens formål. Myndighederne formåede at få skovejerne til at indse, at det var i deres egen langsigtede interesse at bevare et stabilt skovareal i stedet for at gå efter en kortsigtet gevinst."

Sidstnævnte faktor er helt essentiel i forhold til sikring af de miljøbaserede hensyn i det danske agrare landskab. Disse hensyn burde som udgangspunkt udspringe af fælles interesser. Danmarks Naturfredningsforening har en interesse i at få brød på bordet og kan derfor have svært ved at argumentere for en total nedlæggelse af dansk landbrug. Dansk landbrug på den anden side burde have en interesse i, at jorden drives bæredygtigt, således at også fremtidige generationer kan få et udkomme af driften og vil derfor have svært ved at argumentere for en udpining af jorden. Det burde med andre ord være i landmændenes egne interesser, at jorden drives på en bæredygtig måde eller f.eks. at deltage i en jordfordeling med det formål at bytte jord i et lavbundsområde med god agerjord på højbund, da den naturlige udvikling alligevel vil betyde, at jorden i lavbundsområdet på sigt bliver uanvendeligt pga. jordsætninger.

Noget sværere er det, at skabe en form for konsensus omkring et fælles udgangspunkt ved varetagelsen af de kulturmiljømæssige hensyn. Disse baseres ofte på mere individuelle interesser og berører ikke vores behov som mennesker på et så grundlæggende plan som miljøet. Med henvisning til Abraham H. Maslows[15] behovspyramide kan man sige, at miljøet vedrører de fysiske behov for generationen på sigt, hvorimod de kulturmiljømæssige hensyn berører toppen af "behovspyramiden". "Eksperterne" bør være bevidste om denne forskel og herunder, at formentlig ikke alle har overskud til at tænke på - og dermed forståelse for kulturmiljøet og dets betydning for den enkelte. Varetagelsen af den kulturelle dimension i landskabet er behandlet i bogen "Foranderlige Landskaber" [Møller et al.; 2002; side 144 ff.]. En af konklusionerne er her, at selv "regeringen har glemt kulturen i landskabet" på trods af, at den betegnes som miljøpolitikkens tredje dimension. Der henvises til regeringsplanen "Udvikling med omtanke", hvor behovet for at sikre den biologiske mangfoldighed og beskytte økosystemerne omtales udførligt. "Også værdien af kulturlandskabet påpeges flere steder ligesom behovet for at beskytte vort kulturmiljø, men kulturhensynet er helt klart placeret i sekundær position i forhold til den såkaldte natur." [Møller et al.; 2002; side 147].

I dag er situationen med hensyn til tilgængeligheden af viden for den almindelige lodsejer den,

- at regionplanlægningen med områdeudpegningerne bl.a. er tilgængelig via internettet med mulighed for søgning på den enkelte ejendom,

[15] Amerikansk psykolog og filosof. Bedst kendt for netop "behovspyramiden".

- information om flora og fauna lokalt og på ejendomsniveau generelt ikke er tilgængelig (Dataene findes delvist, men kvaliteten er ikke egnet til landsdækkende information på ejendomsniveau),
- information om kulturlandskaber og -miljøer bl.a. er tilgængelig via internettet med mulighed for søgning på den enkelte ejendom,
- information vedr. kulturhistoriske fund lokalt og på specifikke ejendomme ikke er tilgængelig (Informationen findes via internettet i Det kulturhistoriske Centralregister, men er kun tilgængelig for arkæologer[16]),
- detaljeret information vedrørende grundvandskvaliteten i lokalområder ikke er umiddelbart tilgængelig, men kan skaffes ved personlig henvendelse til amtskommunen, og
- at detaljeret information vedrørende vedr. vandkvaliteten i søer og vandløb ikke er umiddelbart tilgængelig, men kan skaffes ved personlig henvendelse til amtskommunen.

Den grundlæggende information af lodsejerne vedr. miljø- og kulturmæssige forhold på ejendomsniveau kræver i alle tilfælde, at lodsejerne selv er aktive og baseres i høj grad på adgangen til internet. Tankevækkende er det dog, at den information, der er bedst tilgængelig omhandler områdeudpegningerne; altså information vedr. hvad lodsejerne må/ikke må indenfor et nærmere afgrænset område.

Problemerne med viden/kendskab på lodsejerniveau viste sig i form af en forståelseskløft mellem lodsejere og offentlige myndigheder, en generel utryghed overfor det offentlige og ukendskab til lovgivningen.

Den mangelfulde information og dermed viden på lodsejerniveau er et problem og en væsentlig hindring for udvidet anvendelse af miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning, hvis ejendomsudformningen skal foregå på frivillig basis med lokal opbakning og forståelse.

Det må derfor konkluderes, at manglende viden hos specielt de lokale myndigheder og hos lodsejerne, grundet en "ikke optimal regeringsførelse" i forbindelse med jordfordelingsprocessen er en væsentlig hindring for udvidet anvendelse af miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning i det agrare landskab.

10.4 Kommunikation og samarbejde

Centralt for emnet jordmobilitet og det at skabe jordmobilitet, forhandlingsløsninger og udbrede den nødvendige viden er emnet "kommunikation" og "samarbejde".

---

[16] Databasen findes på adressen http://www.dkconline.dk/. Jeg har, som forsker ved Aalborg Universitet, søgt om adgang til oplysningerne, men blev ikke givet adgang.

I dette projekt er kommunikationen og samarbejdet mellem jordfordelingens aktive parter undersøgt ved interviews. Disse interviews afslørede, som beskrevet i afsnit 7.1 grundlæggende problemer to steder i kommunikationsdiagrammet (fig. 7.1). Dels er der problemer mellem jordfordelingsplanlæggere og sagsbehandlere i Direktoratet for FødevareErhverv og dels mellem jordfordelingsplanlæggere og sagsbehandlere i jordbrugskommissionen. Problemerne opstår, jf. interviewene når planlæggeren tillægger sig en klienttilgang, hvor han/hun selv burde håndhæve lovgivningen. Både fra sagsbehandlerne af Jordfordelingsloven og fra sagsbehandlerne af Landbrugsloven lyder det samme udsagn om, at planlæggerne forsøger at presse dem ud over det rimelige og, at de selv burde håndhæve loven i forbindelse med lodsejerforhandlingerne. Interviewet med planlæggerne på den anden side afslørede netop tilsvarende, et ønske om, at sagsbehandlerne skulle give friere rammer for jordfordelingen og i højere grad dispensere fra lovgivningen.

Sørensen [1987; side 212] skriver om planlæggerens loyalitet, at denne i vid udstrækning er "orienteret omkring faglige idealer, hvor den lokale demokratiske proces er i centrum… Det er karakteristisk, at planlæggerens loyalitet ikke udelukkende er orienteret mod den politiske ledelse og myndighed, der forestår administrationen af landbrugslovgivningen – herunder også Jordfordelingsloven…"

Jordfordelingsplanlæggerens opgave er at nå frem til en løsning, en jordfordelingsplan. Jordfordelingsplanlæggeren er sælgeren, forhandleren og købmanden af type. Men sagsbehandlerne i henholdsvis jordbrugskommissionen og Direktoratet for Fødevare-Erhverv er ikke en forhandlingspartner, jf. figur 4.5. De repræsenterer lovgivningen og lovgivningen burde ikke være til forhandling – heller ikke i en jordfordeling.

Rent praktisk klager en af rekvirenterne over problemer med upræcise aftaler i forbindelse med jordfordelingens gennemførelse. Dette er et problem for en rekvirent, der skal bruge præcise aftaler vedrørende tidsplan og overslag over de samlede udgifter til en jordfordeling inden arbejdet sættes i gang. Rekvirenten mener, at dette forhold "gør det vanskeligt at anbefale en jordfordeling inden for et offentligt system, der arbejder inden for årlige og faste budgetter."

Ses på interviewet i sin helhed fremstår klart interne problemer i Jordfordelingskontoret under Direktoratet for FødevareErhverv, som måske ikke direkte er kommenteret ved spørgsmålene om kommunikation og samarbejde, men som afsløres gennem en forskel i meninger og holdninger, dels mellem planlæggerne og sagsbehandlerne som beskrevet ovenstående, men også mellem sagsbehandlerne indbyrdes. Disse synes helt overordnet delt i to grupper med meget forskellige opfattelser af deres egen rolle og jordfordelingens formål og muligheder. I figur 7.2 beskrives f.eks. grupperingernes holdninger omkring de økonomiske spørgsmål. Gruppe 1 er tilhænger af, at der er én rekvirent, der betaler alle omkostningerne og at projektrealiseringen holder sig snævert til projekt- og kerneområdet. Gruppe to er tilhænger af et "servicesynspunkt", hvor jordfordelingen tillades udbredt til et større område med henblik at skabe en bedre

jordfordelingsløsning for landbruget og omkostninger deles mellem en rekvirent og Direktoratet for FødevareErhverv ved en økonomisk fordelingsnøgle.

Direktoratet for FødevareErhverv, herunder jordfordelingskontoret fremstår således ikke som en enhed, der mht. kommunikation og samarbejde sagsbehandlere og jordfordelingsplanlæggere imellem er helt gearet til at tackle de miljø- og kulturbaserede ejendomsudformningsprojekter, hvilket naturligvis er en hindring set i relation til ønsket om udvidet anvendelse af metoden.

10.5 Specifikke hindringer knyttet til enkeltbestemmelser i lovgivningen

Ovenstående var en beskrivelse af nogle helt overordnede problemer i relation til skabelse af jordmobilitet og udvidet anvendelse af ejendomsudformningsmetoden.

I det følgende præsenteres mere specifikke og underordnede problemer i forbindelse med gennemførelsen af selve jordfordelingen.

Lov om afgift af tinglysning m.v.[17]

Ny lov om tinglysningsafgift giver, jf. en af de interviewede økonomiske problemer. Før skulle Jordfordelingskontoret således betale 1200 kr. for hele jordfordelingsprojektet tilsammen. Nu skal kontoret betale 1400 kr. pr. ejendom plus 0,6 pct. af ejerskiftesummen, jf. §§1 og 4 i Lov om afgift af tinglysning m.v. Af §§1 og 4 fremgår det, at en sådan afgift betales til statskassen for tinglysning af betinget eller endeligt ejerskifte af fast ejendom.

Dette beløb bliver naturligvis betydeligt i mange af ejendomsudformningsprojekterne. Analysen af de 22 ejendomsudformningsprojekter, der indgår i dette forskningsprojekt viste således, at antallet af ejendomme gennemsnitligt ligger på 36, jf. fig. 6.4, men i enkelte tilfælde er på mere end 100. Det er derfor klart, at det betyder noget om afgiften er 1200, kr. for hele projektet eller 1400 kr. pr. ejendom plus 0,6 pct. af ejerskiftesummen.

Da omkostningerne naturligvis har stor betydning for ejendomsmetodens anvendelse fremfor støtteudbetalingsmetodens må det konkluderes, at denne tinglysningsafgift er en væsentlig hindring set i relation til ønsket om udvidet anvendelse af metoden.

[17] Lov nr. 382 af 02.06.1999

Jordfordelingsloven

En gennemgang af Jordfordelingsloven viser indledende, at loven er designet til at afhjælpe struktur- og arronderingsproblemer i landbruget, idet lovens primære formål er at fremme en hensigtsmæssig beliggenhed af arealer i det åbne land i forhold til deres anvendelse. Jordfordelingsloven er med kun 14 paragraffer en forholdsvis kort lovtekst, der anviser rammerne for den praktiske anvendelse - og gennemførelse af en jordfordeling. Loven rummer de elementer, der er nødvendige til opnåelse af lovens formål, men er ikke opbygget omkring den traditionelle kapitelinddeling med formål, definitioner, indhold, myndigheder og administrative bestemmelser, herunder klageadgang.

Af interviewene fremgik følgende problememner i forhold til Jordfordelingsloven:

a) formålet
b) kendelsesforløbet
c) tvangsbestemmelsen

Ad a) Formålet

Dette emne er behandlet under dette kapitels afsnit 10.1 og vil derfor ikke blive beskrevet yderligere her.

Ad b) Kendelsesforløbet

Et af de kritikpunkter, der dukkede op ved interviewundersøgelsen af jordfordelingsplanlæggerne, var, at kendelsesforløbet, der i princippet betegnes som genialt, ikke er hensigtsmæssigt i en §2-sag[18]. Forbruget af ressourcer ved afsigelse af endelig kendelse står ikke mål med resultatet. Her henvises i stedet til kendelsesforløbet omkring en §2a-sag, hvor der kun afsiges en kendelse, hvilket af flere betegnes som mere rationelt.

Som beskrevet i kapitel 2 blev kendelsesbegrebet indført allerede i 1934 ved Lov om foranstaltninger til fremme af en hensigtsmæssig jordfordeling mellem landejendomme i de Sønderjyske landsdele[19]. Indtil 1949 blev der kun afsagt én jordfordelingskendelse, der efterfølgende kunne indankes for en overordnet kommission. Den ankemulighed blev ved lov[20] afskaffet i 1949 og samtidig indførtes begreberne "foreløbig kendelse" og "endelig kendelse".

Ved den foreløbige kendelse skiftede arealerne faktisk og retligt tilhørsforhold på skæringsdagen, og kendelsen var bindende for samtlige lodsejere og rettighedshavere i ejendommene. Når denne kendelse blev benævnt foreløbig, skyldtes det, at der på ken-

[18] §2-sag er en almindelig jordfordeling med 10-50 ejendomme. §2a-sag er en mindre jordfordeling med 5-10 ejendomme. Se kapitel 2 for nærmere beskrivelse af jordfordelingsprocesserne i de to sagstyper.

[19] Lov nr. 197 af 26.06.1934

[20] Lov nr. 370 af 25.04.1949

delsestidspunktet ikke var sket en endelig afklaring af vejforhold og servitutter m.v., ligesom der ikke var sket en endelig opmåling med en præcis angivelse af de omlagte arealer. Det var endvidere forudsat, at nødvendige dispensationer til jordomlægningerne først skulle søges inden afsigelse af endelig kendelse [Jørgensen et al., 1997].

Der er imidlertid gradvist, jf. Jørgensen et al. [1997] i årene forud for 1990 sket indhentning af nødvendige dispensationer til jordomlægningerne inden afsigelse af den foreløbige kendelse under hensyn til, at den foreløbige kendelse er bindende. Rent principielt vil der derfor, jf. Jørgensen et al. efter fornøden lovændring kunne gennemføres jordfordelinger med f.eks. 50 ejendomme ved afsigelse af én kendelse.

Det må derfor konkluderes, at kendelsesforløbet i en §2-sag ikke er hensigtsmæssigt set i forhold til ønsket om at udvide anvendelsen af ejendomsudformningsmetoden og bør tages op til overvejelse.

Ad c) Tvangsbestemmelsen

Jordfordelingsloven indeholder en tvangsbestemmelse i medfør af §2, stk.6, hvorefter kommissionen bemyndiges til ved foreløbig kendelse, at gennemføre jordfordelingen for de af planen omfattede arealer, såfremt mindst halvdelen af de omfattede lodsejere tiltræder planen, og at de samtidig repræsenterer mindst 2/3 af de i planen omfattede arealer såvel i henseende til geometrisk mål som ombytningsværdi. Denne tvangsbestemmelse har kun været i anvendelse ganske få gange, men kun i tilfælde, hvor der var tale om meget små og ubetydelige lodder uden egentlig landbrugsmæssig værdi, og hvor en inddragelse af disse lodder kunne bidrage med væsentlige arronderingsforbedringer. Bestemmelsen har senest været anvendt i en jordfordelingssag i Sønderjylland i midten af 1970'erne, hvorfor aktualiteten kan diskuteres [Mouritsen et al.; 2001; side 79].

Tvangsbestemmelsens anvendelse er i øvrigt begrænset af §3 i Jordfordelingsloven. Ved planens gennemførelse vil kommissionen ifølge denne bestemmelse have at påse, at hver enkelt lodsejer, som ikke har givet tilslutning til planen tildeles et vederlagsareal, der i økonomisk udnyttelsesværdi for lodsejerens øvrige ejendom svarer til det efter planen afgivne areal, og som er af lige så god beliggenhed og med tilfredsstillende adgangsforhold.

Jævnfør §3, stk.2. kan en lodsejer dog blive pligtig til, hvor værdien af det afgivne areal overstiger værdien af det ved planen tildelte areal, at modtage udligning af værdiforskellen i penge inden for et beløb af 5.000 kr. og ikke udover 5 pct. af værdien af det afgivne areal såfremt det af hensyn til loddernes naturlige afgrænsning er nødvendigt for planens tekniske gennemførelse.

Ingen lodsejer kan imidlertid, jf. §3, stk.3, forpligtes til at indgå i planen med mere end 25 pct. af sin ejendom, beregnet efter dennes grundværdi. Dog kan særskilt beliggende, ubebyggede og ubeplantede lodder, hvis grundværdi ikke overstiger et beløb, der fast-

sættes af landbrugs- og fiskeriministeren, og som hverken danner grundlag for ejerens erhvervsvirksomhed eller er af tilsvarende afgørende økonomisk betydning for denne, ved kendelse inddrages helt under jordfordelingen.

Anvendelse af tvangsbestemmelsen er således omfattet af så mange betingelser, som alle skal være opfyldt, at bestemmelsen i praksis anses for uanvendelig og utidssvarende af de interviewede.

Der er delte meninger om, hvorvidt dette er et problem, hvilket i et vist omfang hænger sammen med en meget divergerende holdning til anvendelse af tvang i det hele taget. Der synes dog at være udbredt enighed om, også blandt lodsejerne, at tvangsmuligheden bør være der i de tilfælde, hvor en enkelt lodsejer hindrer gennemførelsen af et for almenvellet vigtigt projekt og at tvangsbestemmelsen derfor bør overvejes gjort anvendelig.

Konklusionen må helt overordnet være, at mangelfulde muligheder for at anvende tvang, herunder også at ekspropriere efter anden lovgivning end Jordfordelingsloven er en væsentlig hindring set i relation til ønsket om udvidet anvendelse af ejendomsudformningsmetoden.

Om muligheden bør eksistere både i Jordfordelingsloven og i anden lovgivning må afgøres ved grundige politiske overvejelser. Det skal imidlertid understreges, at det er væsentligt for jordfordelingsplanlæggerens rolle, som uvildig forhandler, at tvangsbestemmelsen efter Jordfordelingsloven ikke anvendes i praksis. Der kan derfor, af hensyn til forhandlingsprocessen i projektjordfordelingerne, være en klar fordel i, at tvang gennemføres ved ekspropriation i medfør af anden lovgivning i lighed med situationen omkring anlæggelse af veje eller som ved gennemførelse af Skjern Å - projektet[21]. Jordfordelingsplanlæggerens rolle vil derved ikke kunne kompromitteres.

Naturbeskyttelsesloven

Ved anvendelse af ekspropriation i medfør af Naturbeskyttelseslovens §60 i forbindelse med gennemførelse af en jordfordeling kan der opstå problemer, hvis ekspropriationsafgørelsen ankes. Klageberettigede er både ejeren af den ejendom, som ekspropriationen vedrører, offentlige myndigheder, lokale - og landsdækkende foreninger etc., jf. Natur-

[21] Som et særligt eksempel, der i øvrigt ikke er medtaget i dette projekts analyse pga. en foreløbig kendelse dateret senere end 31.12.1999, kan nævnes den 7. jordfordeling i Skjern Å – projektet, kaldet "Borris". For at hele Skjern Å - projektet kunne afsluttes endeligt, vedtog Folketinget en særlig anlægslov, der indeholdt et klart politisk budskab om, at projektet skulle gennemføres på de i forvejen udpegede arealer, hvilket om nødvendigt indebar ekspropriation. Efter denne udmelding var de berørte lodsejere villige til at indgå frivilligt i jordfordelingen, således at mindre end 1% reelt blev eksproprieret. Erfaringerne fra Borris-projektet viser altså, at en ekspropriationshjemmel var kraftigt medvirkende til, at lodsejerne blev motiveret til aktiv deltagelse i jordfordelingen, og at næsten samtlige berørte lodsejere indgik frivilligt herefter. Realiseringen af projektet blev således mulig som følge af en klar politisk udmelding. [Mouritsen et al.; 2001; side 82]

beskyttelsesloven §86. Rettidig klage har desuden opsættende virkning for den påklagede afgørelse, jf. §87, stk.3. Se i øvrigt beskrivelsen af NBL §60 i afsnit 2.1.

En sådan klage vil tidsmæssigt kunne forrykke jordfordelingen uhensigtsmæssigt, da skæringsdatoen for jordfordelingen ofte er sat før en afgørelse fra Naturklagenævnet kan foreligge. Giver Naturklagenævnet den klageberettigede medhold i klagen opstår yderligere en problematisk situation, hvor grundlaget for projektet fjernes. Lodsejernes retsstilling vil i disse situationer være uafklaret.

Jordfordelingens anvendelighed som realiseringsinstrument er således begrænset af ekspropriationsbestemmelsen i Naturbeskyttelseslovens §60 og de tilhørende ankemuligheder. Specielt omkring det tidsmæssige forløb kan jordfordelingen blive hæmmet. Til dato har bestemmelsen ikke givet anledning til disse problemer, idet klagemuligheden ikke har været bragt i anvendelse.

De interviewede mener, der er to løsninger på problemet; Enten indskrænkes klageadgangen i lighed med vejlovgivningen, hvor der alene kan klages over erstatningsstørrelsen eller begrebet "betinget kendelse" indføres.

Miljøbeskyttelsesloven

Med henblik på at styrke grundvandsbeskyttelsen blev der ved ændring af Miljøbeskyttelsesloven i 1998 gennemført hjemmel til at pålægge ejendomme i området for en indsatsplan de rådighedsindskrænkninger, som skønnes nødvendige for at sikre nuværende eller fremtidige drikkevandsinteresser mod forurening med nitrat eller pesticider, jf. MBL §26a, stk.1.

Af Bekendtgørelse om indsatsplaner[22] §10 fremgår det imidlertid, at sådanne pålæg kun kan pålægges den enkelte ejer, når foranstaltningen er nødvendig for at opfylde målet med en indsatsplan, der opfylder kravene i bekendtgørelsen. Bekendtgørelsen angiver imidlertid ingen krav til kvaliteten af drikkevandet og der synes således at mangle klare retningslinier for det nødvendighedskrav, der er en betingelse for anvendelse af ekspropriation. Se Madsen et al. [2002] for en nærmere gennemgang heraf.

Disse manglende retningslinier for det nødvendighedskrav, der er en betingelse for anvendelse af ekspropriation efter MBL §26a kan blive en hindring for anvendelse af ejendomsudformningsmetoden til beskyttelse af drikkevandet i de særligt udpegede indsatsområder.

Problemerne omkring MBL §26 blev ikke fundet via case-studierne, idet disse koncentrerede sig om jordfordeling og gjordmobilitet. Problemet blev imidlertid påpeget og beskrevet i afsnit 3.4 i forbindelse med en gennemgang af lovgivningen bag mulighederne for at gennemføre retstilstandsændringer. Problemstillingen er valgt præsenteret

[22] Bkg. nr. 494 af 28.05.2000

her, idet den er et vigtigt element i - og yderligere understregning af situationen omkring det offentliges muligheder (- eller mangel på samme) for aktivt at ændre arealanvendelsen i det agrare landskab.

Landbrugsloven

Med hensyn til Landbrugsloven er der generelt uenighed om hvorvidt den virker begrænsende for jordfordelingerne. Jordbrugskommissionerne mener, at loven åbner specielle muligheder for jordfordelinger. Planlæggerne mener, at loven er problematisk, et kludetæppe af modsatrettede interesser og indeholder flere problematiske bestemmelser i relation til jordfordeling.

En generel holdning blandt alle de interviewede parter er det imidlertid, at fortrinsstillingsreglerne samt afstandskravene ved sammenlægning i medfør af Landbrugslovens §13[23] er et problem.

Med Lov nr. 350 af 02.06.1999 om ændring af lov om landbrugsejendomme blev det vedtaget, at reglerne om fortrinsstilling i LBL §13, stk.3-5 ikke finder anvendelse ved jordomlægninger, der gennemføres ved jordfordeling efter reglerne i Lov om jordfordeling mellem landejendomme eller ved ekspropriation, hvis jordomlægningerne sker i forbindelse med afståelse af landbrugsjord til offentlige anlæg m.v., jf. LBL §13, stk.6.

I Landbrugslovscirkulærets[24] §44 uddybes denne bestemmelse. LBL §13, stk.6 gælder således alene for ejendomme, der modtager erstatningsjord i forbindelse med, at ejendommen enten afstår landbrugsjord til offentlige anlæg m.v. eller afstår jord til ejendomme, der afstår jord til anlægget. De myndigheder, der forestår jordfordelingen eller ekspropriationen, bør dog tilstræbe at tilgodese eventuelle ønsker om suppleringsjord fra jordbrugere, der opfylder betingelserne for fortrinsstilling, selvom de pågældende ikke kan gøre krav på fortrinsstilling til suppleringsjord.

Ved sager om jordfordeling, der behandles efter reglerne i Lov om jordfordeling mellem landejendomme, og som ikke omfattes af undtagelsen i LBL §13, stk.6, skal det i

---

[23] Landbrugslovens §13 indeholder bestemmelser om sammenlægning af hele landbrugsejendomme og om overførsel af arealer fra en landbrugsejendom til en anden. En sammenlægning kan efter §13, stk.1 tillades, når det samlede areal efter sammenlægning ikke overstiger 125 ha, og hvis de jorder, der ønskes sammenlagt, ligger hensigtsmæssigt for samlet drift fra ejendommens bygninger, ved dyrkningsjorder inden for en vejafstand på 2 km, en ejendoms jorder ikke vil blive opdelt på uheldig måde for driften og der ikke ved sammenlægning vil opstå en uhensigtsmæssig ejendomsfordeling. Selv om en ansøger opfylder disse betingelser kan der gives afslag på ansøgningen, hvis ansøgeren vil komme til at eje mere end 70 ha, og der er naboer i området, som ønsker at erhverve suppleringsjord, og som i øvrigt opfylder ovenstående krav. Hvis ansøgeren selv har behov for jorden for at skabe harmoni i bedriften forholder det sig imidlertid anderledes, og naboer vil alene være fortrinsstillede, hvis de også har harmoniproblemer/opfylder betingelserne i §13, stk.5.

[24] Cirkulære nr. 26 af 22.02.2000

forbindelse med jordfordelingsplanlægningen undersøges ved annoncering i lokale aviser, om ejere af landbrugsejendomme, der opfylder betingelserne i LBL §13, stk.3-5, ønsker at gøre fortrinsstilling gældende til suppleringsjord, jf. LBL-Cirkulæret §44, stk.4. Ejere, der ønsker fortrinsstilling til suppleringsjord, skal skriftligt fremsætte ønske herom. Bestemmelsen gælder såvel for ejere af landbrugsejendomme inden for planområdet som uden for planområdet.

Reglerne om fortrinsstilling til suppleringsjord finder, jf. LBL-Cirkulæret §44, stk.5 ikke anvendelse, hvis der er tale om jordomlægninger (mageskifte), hvor to eller flere landbrugsejendomme afgiver og modtager arealer af nogenlunde samme størrelse og bonitet, eller supplering med jorder, der erhverves som kompensation for arealer af nogenlunde samme størrelse, uanset bonitet, der inddrages til gennemførelse af VMPII-projekter.

Jordbrugskommissionen kan, jf. LBL-Cirkulæret §44, stk.6 bestemme, at der ikke skal foretages undersøgelse af, om der er ønsker om fortrinsstilling til suppleringsjord, hvis kommissionen finder, at der er tale om

1. mindre forskelle i arealstørrelse og bonitet ved jordomlægninger, der omfattes af bestemmelserne i stk.5,
2. en ubetydelig overskridelse af arealgrænsen på 70 ha,
3. supplering af en landbrugsejendom, der ejes af en offentlig myndighed, hvor erhvervelsen af suppleringsjorden sker med henblik på en senere anvendelse til ikke-jordbrugsmæssige formål, eller
4. at det på grund af særlige lokale forhold, herunder lokalplan og lignende, er helt klart, at der ikke er ejere af nærliggende ejendomme, der kan gøre krav på en fortrinsstilling til suppleringsjord.

Trods disse undtagelser gælder reglerne om fortrinsstilling altså stadig alle ejendomme som måtte modtage jord uden at ejendommen selv afstår landbrugsjord til offentlige anlæg m.v. eller til andre ejendomme, der afstår jord til anlægget. Dog undtaget ved f.eks. magelæg eller ved en ubetydelig overskridelse af arealgrænsen på 70 ha.

I den forbindelse eksisterer der, jf. interviewene to problemer; Det ene knytter sig til jordfordelingens formål, mens det andet er af mere administrativ karakter.

For det første er det et grundlæggende problem, jf. interviewene af jordbrugskommissionernes sagsbehandlere, at jordbrugskommissionerne ikke kan tilsidesætte fortrinsstilling for at fremme en god arrondering. Problemet er, at målet med jordfordelingerne, jf. Jordfordelingsloven er bedre arrondering og i den henseende virker reglerne om fortrinsstilling ikke fremmende, idet disse bestemmelsers formål er bedre harmoni. De interviewede mener, at bestemmelserne bør blødes op mht. jordfordeling. "Retten til fortrinsstilling burde således ikke gælde for lodsejere uden for jordfordelingsområdet, som ikke deltager i jordfordelingen", jf. en af jordbrugskommissionssagsbehandlerne.

For det andet finder sagsbehandlerne, at det er et problem, at der på trods af undtagelsen i cirkulærets §44, stk.6, hvorefter jordbrugskommissionen i visse tilfælde kan be-

stemme, at der ikke skal foretages en fortrinsstillingsundersøgelse, skal udarbejdes en ansøgning til jordbrugskommissionerne om, at fortrinsstilling ikke gøres gældende, idet reglerne bør fritage herfor. Dette er til irritation og problemet er derfor af praktisk karakter.

En anden holdning, der gør sig gældende blandt flere af de interviewede er, at klagesystemet i forbindelse med jordbrugskommissionernes afgørelser er problematisk pga. for lang sagsbehandlingstid. Sagsbehandlingstiden er, jf. en af de interviewede typisk 9 måneder, hvilket passer meget dårligt ind i jordfordelingernes tidsplan. "Jordbrugskommissionernes afgørelser efter LBL kan påklages til ministeren, jf. §30a, stk.3. Det er Direktoratet for FødevareErhverv, der behandler klager over jordbrugskommissionens afgørelser. Klage kan af ministeren ved bekendtgørelse med hjemmel i §30a, stk.3, pkt.3, indskrænkes til kun at vedrøre retlige spørgsmål, hvilket er sket i langt de fleste tilfælde", jf. Anker [2001; side 435 ff.].

Interviewene afslører desuden et generelt ønske fra specielt planlæggerne om flere fordele til jordfordeling, f.eks. ved opblødning af afstandskravene[25]. "Det må i Landbrugslovens cirkulære præciseres, at jordfordeling har særstilling i lighed med vådområder m.m." Specielt i Landbrugsloven er jordfordelingsbegrebet imidlertid allerede blevet indarbejdet, således at muligheden for dispensation overfor ellers gældende krav er blevet øget i forbindelse med en jordfordelingssag.

Det synes dog på sin plads, jf. de interviewedes enighed, at konkludere, at fortrinsstillingsreglerne og klageadgangsbestemmelserne er en betydelig hindring for anvendelse af ejendomsudformningsmetoden, idet disse på forskellig vis giver anledning til problemer og irritation i forbindelse med jordfordelingens planlægning og gennemførelse.

Planloven

I henhold til Samlebekendtgørelsen[26], der indeholder supplerende regler i medfør af Lov om planlægning skal der udarbejdes VVM-redegørelse[27] ved de jordfordelinger, der omfatter mere end 75 landbrugsejendomme, og som indebærer væsentlige ændringer i det fysiske miljø, jf. bilag 1, nr. 26. Til dato har denne bestemmelse, jf. interviewene

---

[25] En opblødning af 2 km-grænsen (Se fodnote 22 i dette kapitel) vil lette planlæggerens arbejde med at finde en løsning på "puslespillet".

[26] Bkg. nr. 428 af 02.06.1999 om supplerende regler i medfør af lov om planlægning (Samlebekendtgørelsen)

[27] Vurdering af Virkningerne på Miljøet, jf. Planloven §6, stk.7 og §6c. I dag er der VVM-pligt i både undersøgelsesfasen og forhandlingsfasen (se figur 4.1). VVM i undersøgelsesfasen vedrører selve projektanlæggets, eksempelvis vådområdets indvirkning på miljøet og denne redegørelse er afklaret inden jordfordelingsprocessen sættes i gang. VVM i forhandlingsfasen indeholder vurdering af jordfordelingens indvirkning på miljøet og denne virkning kan af gode grunde ikke vurderes før et løsningsforslag foreligger.

ikke givet anledning til problemer, idet jordfordelinger med mere end 75 ejendomme indtil videre ikke er blevet vurderet til at ville indebære væsentlige ændringer på det fysiske miljø. Det vil sige, at jordfordelingerne ikke var VVM-pligtige. I det tilfælde, at denne vurdering falder anderledes ud og en jordfordeling med mere end 75 landbrugsejendomme vurderes at ville indebære sådanne væsentlige ændringer, kan der opstå problemer i relation til det tidsmæssige aspekt. Skæringsdatoen fastsættes ved det indledende møde til 9-15 måneder efter mødet, idet planopbygningen vurderes til at tage 6-12 måneder og plangodkendelse/foreløbig kendelse yderligere 3 måneder. En VVM-sag skal gennemføres på baggrund af den færdige plan, men inden kendelsen og den vedtagne skæringsdato, hvilket der ikke umiddelbart er tid til, idet en typisk VVM-procedure, jf. Ringkøbing Amt[28] minimum tager 8½ til 11 måneder. Der kan naturligvis tages højde herfor allerede ved det indledende møde og fastlæggelsen af skæringsdatoen, men i alle tilfælde vil processen blive betydeligt mere omfattende og tidskrævende.

VVM-bestemmelserne vil derfor, i det omfang kravet om VVM, jf. Samlebekendtgørelsen fastholdes, være en hindring for anvendelse - og dermed også udvidet anvendelse af ejendomsudformningsmetoden.

I henhold til Planlovens §35 skal der i landzone søges om tilladelse ved ønske om udstykning, opførelse af ny bebyggelse eller ændring i arealanvendelsen af bestående bebyggelse og ubebyggede arealer. Undtaget herfor er i vidt omfang landbrugserhvervet, men tilladelse kræves dog bl.a. til oprettelse af en ny selvstændig landbrugsejendom. Desuden kræver det således landzonetilladelse at overføre landbrugsjord til anden anvendelse end en landbrugsmæssig. Dette sidstnævnte punkt er naturligvis særligt aktuelt i forbindelse med projekter, hvor formålet er en ændret arealanvendelse. En landzonetilladelse kan påklages til Naturklagenævnet i medfør af Planlovens §58, stk.1, pkt.1. af enhver med retlig interesse i sagens udfald samt visse landsdækkende organisationer, jf. §59. En rettidig klage vil have opsættende virkning medmindre Naturklagenævnet bestemmer andet, jf. §60, stk.4.

En sådan klage efter Planlovens §58 vil således kunne "spænde ben" for jordfordelingen og ligesom tilfældet var ved klagemuligheden efter Naturbeskyttelseslovens §60 vil lodsejerenes retsstilling i disse situationer være uafklaret. Til dato har denne bestemmelse ikke givet anledning til problemer, idet klagemuligheden ikke har været bragt i anvendelse.

I det omfang klagemuligheden efter Planlovens §58 anvendes vil jordfordelingens anvendelighed som realiseringsinstrument for ejendomsudformningsprojektet blive begrænset.

---

[28] [http://216.239.51.100/search?q=cache:O1Pv832_CCkC:www.ringamt.dk/Internet/RingAmtP1.nsf/-0929d0041ed1cd39c12569fa00361518/9d31dec265b8172841256a5d0033de4b/%24FILE/VVM.PDF+VVM-+procedure&hl=en&ie=UTF-8; 12.12.02]

I henhold til Planlovens §15, stk.5 må en lokalplan for landzonearealer, der fastlægges til jordbrugsmæssig anvendelse, udenfor landsbyer, ikke indeholde bestemmelser om ejendommes størrelse og afgrænsning, bebyggelsens beliggenhed, anvendelsen af de enkelte bygninger og anvendelsen af de ubebyggede arealer. Det vil sige, at kommuner ikke umiddelbart[29] har mulighed for at lokalplanlægge mht. arealanvendelsen i området, hvilket ellers kunne give adgang til ekspropriationsmuligheden. Se Madsen et al. [2002; side 57] for en nærmere juridisk beskrivelse af denne problematik.

Igen drejer det sig altså om en klar ekspropriationshjemmel og som sådan er den manglende lokalplanmulighed en hindring for udvidet anvendelse af miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning.

Ejendomsavancebeskatningsloven

Fortjeneste indvundet ved modtagelse af en erstatningssum i anledning af ekspropriation, er fritaget for avancebeskatning, jf. Ejendomsavancebeskatningslovens §11. Det samme gælder fortjeneste ved salg til en erhverver, der efter formålet med erhvervelsen opfylder betingelserne for at ekspropriere ejendommen.

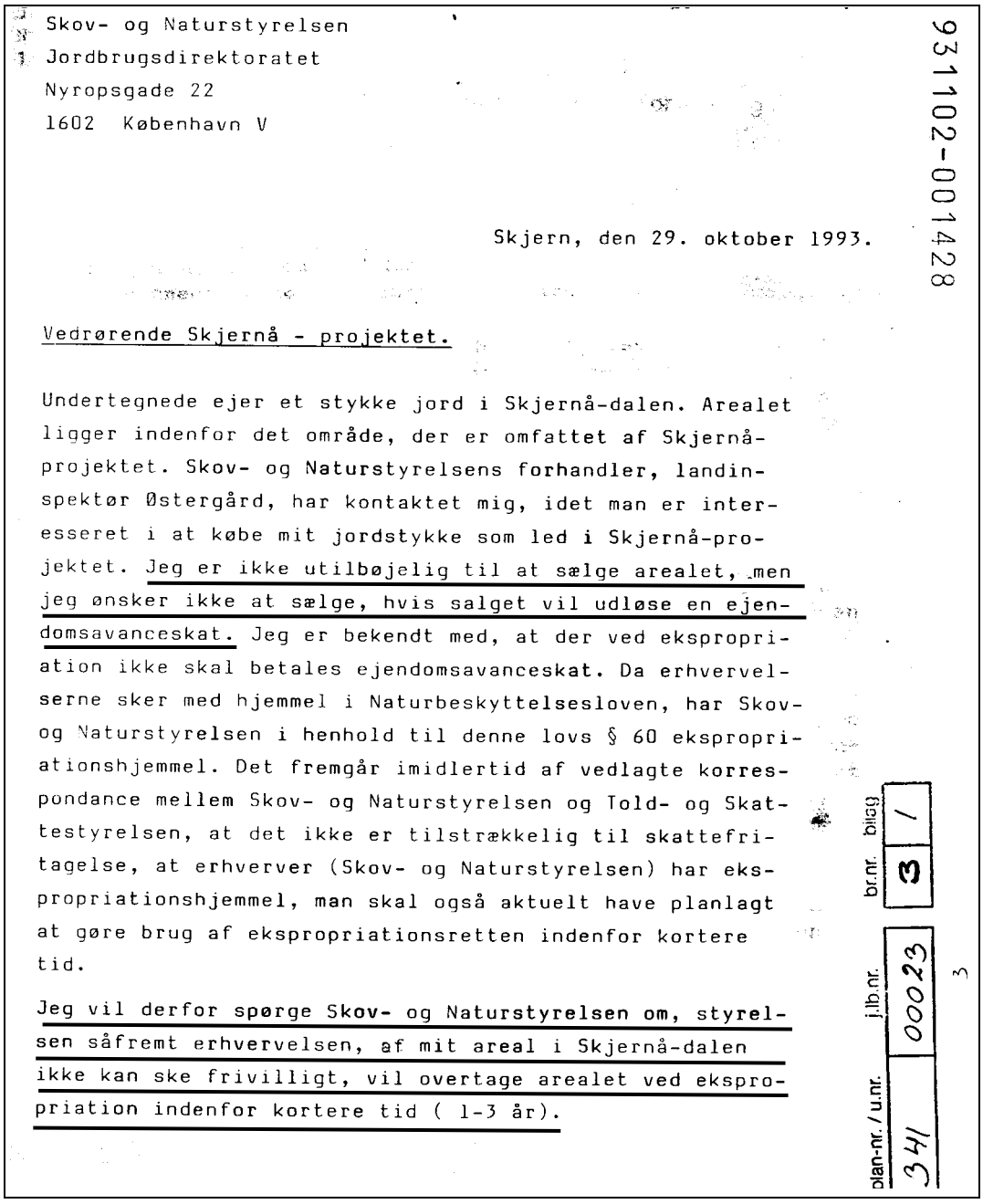
Disse regler angår erstatningssummer i forbindelse med varige ejendomsindgreb, herunder altså ekspropriation af den fulde ejendomsret efter Naturbeskyttelseslovens §60 og rådighedsindskrænkninger efter Miljøbeskyttelseslovens §26a.

Med hensyn til frivillige aftaler om rådighedsindskrænkninger efter MBL §26a er disse fritaget for ejendomsavancebeskatning i de tilfælde, hvor de er varige og hvor der foreligger en vedtaget indsatsplan. "Mere usikker er situationen, hvis der ikke foreligger nogen indsatsplan, idet denne er af fundamental betydning, da den klarlægger, i hvilket omfang det overhovedet er nødvendigt at skride til ekspropriation. Er indsatsplanen endnu ikke tilvejebragt, svigter derfor den grundlæggende betingelse, at der skal være tale om "afhændelse til en erhverver, som opfylder betingelserne for at ekspropriere ejendommen"". [Madsen et al.; 2002; side 71]

Med hensyn til Naturbeskyttelseslovens §60 har Told & Skat imidlertid ved et Almamøde i foråret 2001 fastslået, at der ikke kan blive tale om fritagelse for ejendomsavancebeskatning for lodsejere, der indgår frivillige aftaler om salg af arealer til en jordpulje forud for en jordfordeling på trods af, at der i Naturbeskyttelseslovens §60 findes ekspropriationshjemmel. Begrundelsen er, at denne hjemmel alene gælder en enkelt eller nogle få lodsejere, der modsætter sig et projekt, som der ellers er stor lodsejer tilslutning til, som beskrevet i afsnit 2.1 [Mouritsen et al, 2001; side 85].

---

[29] Der eksisterer en indirekte mulighed i det omfang projektformålet vil kunne gennemføres i et område udlagt til f.eks. boligformål. Professor Orla Friis Jensen og Ph.D. Michael Tophøj Sørensen skriver således i Madsen et al. [2002, side 58], at bestemmelsen i §15, stk.5 ikke er "til hinder for at lokalplanlægge for en *fremtidig ikke-jordbrugsmæssig arealanvendelse* i landzone, f.eks. ved i lokalplanen at udlægge stier eller ved at lægge landbrugsarealer ud til boligformål eller andet byformål."



Skov- og Naturstyrelsen
Jordbrugsdirektoratet
Nyropsgade 22
1602 København V

931102-001428

Skjern, den 29. oktober 1993.

Vedrørende Skjernå - projektet.

Undertegnede ejer et stykke jord i Skjernå-dalen. Arealet ligger indenfor det område, der er omfattet af Skjernå-projektet. Skov- og Naturstyrelsens forhandler, landinspektør Østergård, har kontaktet mig, idet man er interesseret i at købe mit jordstykke som led i Skjernå-projektet. Jeg er ikke utilbøjelig til at sælge arealet, men jeg ønsker ikke at sælge, hvis salget vil udløse en ejendomsavanceskat. Jeg er bekendt med, at der ved ekspropriation ikke skal betales ejendomsavanceskat. Da erhvervelserne sker med hjemmel i Naturbeskyttelsesloven, har Skov- og Naturstyrelsen i henhold til denne lovs § 60 ekspropriationshjemmel. Det fremgår imidlertid af vedlagte korrespondance mellem Skov- og Naturstyrelsen og Told- og Skattestyrelsen, at det ikke er tilstrækkelig til skattefritagelse, at erhverver (Skov- og Naturstyrelsen) har ekspropriationshjemmel, man skal også aktuelt have planlagt at gøre brug af ekspropriationsretten indenfor kortere tid.

Jeg vil derfor spørge Skov- og Naturstyrelsen om, styrelsen såfremt erhvervelsen, af mit areal i Skjernå-dalen ikke kan ske frivilligt, vil overtage arealet ved ekspropriation indenfor kortere tid (1-3 år).

plan-nr./u.nr. 341 j.lb.nr. 00023 br.nr. 3 bilag /

3

Figur 10.2: Som et eksempel på ejendomsavancebeskatningsproblematikken er dette brev sendt fra en lodsejer til Skov- og Naturstyrelsen i forbindelse med Skjern Å III-jordfordelingen.

At der ikke er skattefritagelse ved indgåelse af sådanne frivillige aftaler om salg, har den konsekvens, at nogle lodsejere ikke har råd til at sælge, idet reglerne om ejendomsavan-

cebeskatning[30] og genvundne afskrivninger medfører, at skattebyrden kan blive større end friværdien i arealet afhængig af gældsbyrden.

Det betyder, at lodsejere i visse tilfælde, jf. interviewene af lodsejerne ikke ønsker at deltage i jordfordelingen, hvis deltagelse indebærer en nettonedgang i ejendommens areal og at lodsejeren i alle tilfælde vil være økonomisk bedre stillet ved at lade jorden ekspropriere. Se figur. 10.2, hvor en lodsejer i forbindelse med en af jordfordelingerne i Skjern Å – overfor Skov- og Naturstyrelsen netop giver udtryk for, at han kun vil sælge, hvis ejendomsavancebeskatningen undgås.

Ejendomsavancebeskatningen er således en væsentlig hindring for udvidet anvendelse af miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning i det omfang denne skal baseres på et princip om frivillighed og uden en klar ekspropiationshjemmel.

10.6 Referencer

Andersen & Hansen; 1991: Mikael Skov Andersen og Michael W. Hansen; "Vandmiljøplanen – fra forhandling til symbol"; NICHE; 1991

Anker; 2001: Helle Tegner Anker; "Miljøretten"; Redigeret af Ellen Margrethe Basse; Bd. II; Jurist- og Økonomforbundet; 2001

Basse & Andersen; 2000: Ellen Magrethe Basse og Peder Andersen; "Indledning – Bæredygtighed, reguleringsform og virkemidlernes effektivitet"; Miljøforskning; Det Strategiske Miljøforskningsprogram; Nr. 45; Del 1; 2000; Side 4-6

Christensen; 2000: Per Christensen; "Kampen om vandet – grundbog i miljøplanlægning"; Aalborg Universitetsforlag; 2000

Connellan; 2002: Owen Connellan; "Land assembly for development – the role of land pooling, land re-adjustment and land consolidation"; Paper fra "FIG XXII International Congress"; Washington, D.C. USA; April 19-26 2002; 2002

DLR; 2002: DLR Kredit; "Landbrugshåndbog 2002"; DLR Kredit; 2002

Hennemann; 2002: Andreas Hennemann; "Sustainable development by land consolidation in Bavaria from the point of view of good

[30] Avancen opgøres som forskellen imellem en kontantomregnet afståelsessum og en kontantomregnet anskaffelsessum. Avancen reduceres med ejertidsfradrag og den resterende del af avancen beskattes som kapitalindkomst, det vil sige på samme måde som renteindtægter og lignende (fra ca. 38% til ca. 60% afhængig af skatteyderens samlede indkomst). [DLR; 2002]

governance"; Paper fra "FIG XXII International Congress", Washington, D.C. USA, April 19-26 2002; 2002

Jørgensen et al; 1997: Christian Jørgensen, Peter Mortensen og Helge Wulff; Jordlovgivning; GadJura; 1. udgave; 1997

Larsen; 1996: Jørgen Dalberg-Larsen; "Lovene og livet – en retssociologisk grundbog"; Akademisk Forlag; 3. udgave; 1996

Luz; 2000; "Participatory landscape ecology – a basis for acceptance and implementation". Landscape and Urban Planning; Nr. 50; 2000; Side 57-166

Madsen et al.; 2002: Lene Møller Madsen, Michael Tophøj Sørensen, Orla Friis Jensen, Kristian Bransager og Gitte Ramhøj; "Evaluering og opsamling i Drastrup-pilotprojekt – et eksempel på et projekt om grundvandsbeskyttelse og skovrejsning"; Aalborg Kommune og Forskningscentret for Skov og Landskab (FSL); 2002

Mouritsen et al.; 2001: Anne Kristine Munk Mouritsen, Esben Munk Sørensen og Jan Nymark Thaysen; " Struktur- og miljøtilpasning i lokale landbrugsområder - med særlig fokus på indsatsområder for drikkevandsbeskyttelse"; Under udgivelse af FSL; 2001

Møller et al.; 2002: Per Grau Møller, Ulf Näsman, Bodil Dahl Ekner, Andreas Höll, Anders Myrtue og Esben Munk Sørensen; "Bæredygtig arealanvendelse – den kulturelle dimension i landskabet"; Artikel i bogen "Foranderlige landskaber"; Red. Per Grau Møller, Rasmus Ejrnæs, Andreas Höll, Lars Krogh og Jesper Madsen; Syddansk Universitetsforlag; 2002

Sørensen; 1986: Esben Munk Sørensen; "Den samspildsramte arealforvaltning"; Artikel i antologien: "Sådan Ligger Landet"; Dansk Byplanlaboratoriums Forlag; 1986; Bogen er udsolgt, men artiklen findes på http://www.i4.auc.dk/ems/documents/-samspil.htm

Internetadresser: http://www.undp.dk

http://www.ringamt.dk

http://www.dkconline.dk

http://www.fsl.dk/news/presse

11 MILJØ- OG KULTURBASERET EJENDOMSUDFORMNING I NORGE OG HOLLAND

Som beskrevet i kapitel 2 og 3 er en ændring af ejendomsudformningen afhængig af mulighederne for at udstykke og/eller arealoverføre samt, hvor dette er ønsket, af mulighederne for at ændre retstilstanden på en ejendom. Som beskrevet under afsnittet om problemformulering og – afgrænsning i denne afhandlings indledende kapitel afgrænser problemløsningen sig som udgangspunkt helt fra emnet retstilstandsændringer.

Derfor ses der i det følgende alene på instrumentet jordfordeling. Ligesom jordfordeling i Danmark er et helt centralt værktøj ved udstykning og/eller arealoverførsel mellem fem eller flere ejendomme og således til gennemførsel af større ejendomsudformningsprojekter er jordskifte helt centralt i Norge og landinrichting helt centralt i Holland. Jordfordelingsinstrumentet i Danmark er beskrevet i afsnit 2.2.

I dette kapitel tages derfor udgangspunkt i jordfordelingens anvendelse og muligheder i forbindelse med miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning i henholdsvis Norge og Holland. Formålet er at opnå kendskab til - og skitsere alternative løsningsmodeller for den danske miljø- og kulturbaserede ejendomsudformning, hvor jordfordeling bevares som et centralt værktøj.

11.1 Norge

I Norge kaldes jordfordeling for "jordskifte", men tidligere kaldtes processen, ligesom i Danmark, for udskiftning, hvilket minder om Danmarks og Norges historisk, tætte relationer.

Med Kalmarunionen i 1397 fik Danmark, Norge og Sverige fælles konge, men stormænd i alle tre riger forhindrede, at kongen kunne få indflydelse på retstilstanden i noget af dem – med risiko for herremændenes privilegier. I 1536 mistede Norge sin sidste selvstændighed og blev en dansk provins, det formelle retsgrundlag var, som tidligere, Magnus Lagaböters landslov fra 1274, som efter reformationen blev suppleret med speciallovgivning. I 1604 samledes dette retsgrundlag i Christian 4.s Norske Lov. [Fenger & Jørgensen; 1988; side 27].

Danmark tabte Norge til Svenskerne efter Napoleonskrigen, ved indgåelse af Kielerfreden i 1814. Kongeloven af 14.11.1665 var forud for 1814 eneste retlige "fællesnævner" mellem Norge og Danmark. Norge var derfor heller ikke omfattet af udskiftningsforordningerne i sidste halvdel af 1700-tallet om end kongen forsøgte at igangsætte udskiftning i Norge. Ved Kongelig forordning af 18.12.1764 fremgår det således, at "Kon-

gen gerne ser at Landgodset i Norge ved forefaldende Lejligheder adskilles udi mindre og flere Dele, hvorved både Landet bedre kan blive dyrket og Indbyggernes antal formeres".

Figur 11.1: Havråtunet. På øen Osterøy ligger gården Havrå som et bevaret mindesmærke over vestlandets bosætning og jordbrug, som det var for 100 - 150 år siden. Da jorden andre steder var blevet udskiftet og den gamle tun-tradition med fællestun var borte som følge af Udskiftningslovene fra 1800-tallet, blev Havre i 1930'erne anerkendt som et værdifuldt kulturminde og fredet. Gården Havre er delt i 8 brug, hver på ca. 20 dekar (2 ha). Gården er stadig i privat eje, men modtager støtte som halvoffentlig museum [http://hordaland.kulturnett.no/tema/havraa/; 19.04.02].

Norges jord var i 1700-tallet i modsætning til Danmark ikke ejet af en lille eksklusiv gruppe af mennesker. Norge var på det tidspunkt uden en adel af betydning. Jorden og gårdene tilhørte bønderfamilierne ved en "Odelsret" – en ret til for efterkommerne at arve gården. Så længe gården var et familiebrug og derfor ejet af alle familiemedlemmerne i fællesskab forblev den udelt, men denne brugsform gav ofte anledning til splid og trang til deling af jorden. Odelsretten blev ændret i 1769 således, at selvejerbønderne frit kunne dele gården mellem børnene.

I 1821 fik Norge sin første udskiftningslov med "Lov angaaende Jords og Skovs Udskiftning af Fællesskab". Efter denne lov var udskiftning af sameje og jordfællesskab lagt op til at skulle løses i mindelighed af parterne selv. Sekundært kunne udskiftningen, dersom mindelig løsning ikke var mulig, afholdes af domstolene [Sevatdal & Wannebo; 2000; side 152]. Denne første lov fra 1821 gav hjemmel til at kræve udskiftning af fællesskab og omformning af ejendomme, hvor der var en dårlig arrondering mellem disse.

1821-loven fastsatte, at gårde, som ikke var udskiftet inden otte år efter lovens ikrafttræden, skulle svare landsskat med 25% forhøjelse. Dette var imidlertid ikke nok til at løse problemerne og loven blev siden afløst af Udskiftningsloven af 12.10.1857 og senere af en ny lov af 13.03.1882, 22.12.1950 og af 21.12.1979. Som kulturminde om tiden før udskiftningerne findes et par "fællestun" bevaret, herunder f.eks. Havråtunet, som vist i fig. 11.1.

Norge dækker et areal på 324.000 km^2. Mere end 70% af landet udgøres af bjerge, fjeld, gletschere og ferskvandssøer. Næsten 25% af landet er dækket af skov og kun 970.000 ha, eller omkring 3% af landets samlede areal er agrart. [Austenå; 1992; side 134]. Stør-

steparten af landbrugsarealerne i Norge ejes i dag af private enkeltpersoner. Antallet af driftsenheder over 0,5 ha var 68.351 i år 2000. Disse fordeler sig som skitseret i figur 11.2.

Arealgruppe – ha	Antal driftsenheder
0,5-4,9	13.678
5,0-9,9	15.752
10,0-19,9	21.662
20,0-29,9	10.389
30,0-49,9	5.245
Over 50,0	1.625

Figur 11.2: Antal driftsenheder fordelt på arealgruppe. [www.landbruk.no; 19.04.02]. Arealerne vedrører alene jordbrugsarealer i drift og ikke f.eks. udmarken[1].

Som det fremgår af figur 11.2 er driftsenhederne generelt små i forhold til danske forhold. Brugsstørrelserne varierer imidlertid meget fra øst til vest og fra fylke[2] til fylke. Hordaland Fylke har med 7,6 ha det mindste gennemsnit for jordbrugsareal pr. brug og Akershus og Oslo Fylke har det største på 22,9 ha pr. brug.

Karakteristisk for den norske ejendomsstruktur i de agrare områder er desuden de meget store skovejendomme og områderne i Nordnorge, hvor lapperne har rensdyrdrift og ret til at lade renerne græsse.

Norge har ikke et harmonikrav, som vi kender det i Danmark. Der findes bestemmelser, hvis formål er at skabe sammenhæng mellem antal dyr og arealtilliggende. Disse bestemmelser findes i "Forskrift om produksjonstilskudd i jordbruget, inkludert tilskudd til økologisk landbruk" og har hjemmel i §§3 og 18 i Lov om Jord. Målet om harmoni søges således alene nået gennem økonomiske virkemidler/støtte, altså ved "gulerodsmetoden" fremfor "stokkemetoden". Det betyder, at der ikke er den samme efterspørgsel efter landbrugsjord, som vi kender den i Danmark.

Formål

I henhold til gældende Lov om jordskifte[3] (LJ) kan ejendomme, der er vanskelige at udnytte på en "tenleg måte etter tid og tilhøve" underlægges jordskifte. Det samme gælder, hvis forholdene bliver uhensigtsmæssige som følge af f.eks. byggeri, udbedring, vedligeholdelse, drift af anlæg eller ved offentlig regulering af ejendomsretten, jf. LJ §1.

---

[1] Udmark: 1% af arealet i Norge er bebygget, 3% er opdyrket indmark og resten, de 96% er udmark. Der findes ingen præcis definition af begrebet udmark, men generelt kan det siges at være det areal, der hverken er bebygget eller dyrket [www.ostforsk.no/utmark; 19.04.02]. For landbrugets vedkommende gælder at udmarken ofte er fælles mht. græsning hvad enten den er udskiftet eller ej, hvorimod indmarken drives selvstændigt og er udskiftet.

[2] Fylke: Svarer til dansk amt

[3] Lov nr. 77 af 21.12.1979

Jordskifte kan gå ud på et eller flere af følgende tiltag, jf. LJ §2:

- Deling af sameje
- Bytte af jord eller rettigheder
- Aflysning af brugsrettigheder
- Oprettelse af fællestiltag (veje, gærder, minikraftværker etc.)
- Udformning af ejendomme som får tillægsjord
- Ejendomsdeling efter værdiforhold.

Et grundlæggende vilkår for jordskifte er, at det skal være privatøkonomisk lønsomt. Af Jordskiftelovens §3 fremgår det således, at jordskifte ikke kan gennemføres såfremt omkostningerne og ulemperne bliver større end nytten på nogen ejendom. Det er vanskeligt at sige noget konkret om, hvordan nyttebegrebet skal vurderes. Det må bero på et skøn. Men målet er at "optimere målvariable til det enkelte brug eller ejendom". [Sevatdal; 1989; side 294 ff.]

I 1988 fik Jordskiftelovens §29 en tilføjelse, der efter en opstramning i 1998 lyder: "Det skal takast omsyn til at naturressursane skal disponerast ut frå framtidige generasjonar sine behov. Forvaltninga av naturressursane skal vere miljøforsvarleg og mellom anna ta omsyn til vern av jordsmonnet som produksjonsfaktor og ta vare på areal og kulturlandskap som grunnlag for liv, helse og trivsel for menneske, dyr og planter.", jf. §29a.

Denne hensyntagen fordrer naturligvis, at jordskiftedommerne er bekendt med f.eks. kulturmæssige værdier i et jordskifteområde. Sevatdal [1991; side 422] skriver herom, at "på samme måten som vi omhyggelig registrerar eigedomsforhold, arealbruksmuligheder osv., så må vi nå klarleggje det nye element." Denne viden skaffes dels ved kontakt til kommunen, som jordskiftedommeren i øvrigt er forpligtiget til at kontakte, jf. §20a[4] i Jordskifteloven og dels ved besøg på stedet og kontakt til de lokale. Jordskiftedommer Per Kåre Sky, Hordaland Jordskiftekontor skriver i en artikel fra 1991 i den forbindelse, at digitale flybilleder kan være et godt supplement til jordskiftekortet. For det første er flybilleder let læselige for ikke kortkyndige. For det andet vil man ved hjælp af flyfotos nemt kunne udpege steder, hvor ejendomsgrænserne ikke bør ændres – pga. af risiko for fjernelse af kulturlandskabselementer (ejendomsskel, vandløb eller veje). [Sky; 1991; side 311]

Bestemmelsen i LJ §29a betyder, at der skal lægges et langsigtet perspektiv ind på disponeringen af naturressourcerne. Der skal lægges vægt på beskyttelsen af jorden og hensynet til produktionsjorden i landbruget og der skal tages vare på arealer og kulturlandskaber ved arealforbrug som f.eks. til industri, bebyggelse og infrastruktur. Alle naturressourcer som jord, skov, vand og mineraler skal bruges og udnyttes miljøforsvarligt. [Austenå & Øvstedal; 2000; side 184].

---

[4] LJ §20a: "Jordskifteretten skal samrå seg med offentlege styresmakter dersom skifteplanen har verknad for tilhøve som ligg under slike organ. Det same gjeld når tilhøve som krev vedtak av offentlege styresmakter, har verknad for skifteplanen. Føyd til med lov 18.12.1998 nr. 84."

Rønningen [1991; side 243 ff.] skriver om vægtningen af dette hensyn i jordskiftet. "Det kan kort slås fast, at det er legalt for jordskifteretten å legge vekt på miljøhensyn, og det vil være feil saksbehandling å ikke gjøre det. Samtidig vil det likevel ikke være forbudt for jordskifteretten å vedta planer som medfører skadelige inngrep i naturmiljø og landskapsbilde. Retligt set bindes antakeligt ikke jordskifteretten til å velge andre løsninger enn tidligere. Men ved å henvise til §29 vil det antakeligt kunne bli lettere å avvise et skifte som klart har miljøskadelige effekter, men som ikke er af en slik art at de faller inn under naturvernloven". Disse kommentarer, skrevet af Rønningen i 1991, vedrører den blødere formulering af §29a før 1998, hvor ordet "bør" blev anvendt i stedet for "skal". Opstramningen betyder formentlig, at jordskifteretterne i højere grad end før 1998 er bundet retligt til at vælge andre løsninger.

Austenå og Øvestedal [2000; side 184] understreger i kommentarudgaven til Jordskifteloven, at rådføringspligten efter LJ §20a[5] må være opfyldt. Det centrale for jordskifteretten er, at der foreligger tilstrækkelig med oplysninger når den skal udøve skøn og afgørelsen skal træffes. Jordskifteretten skal ikke gå ind i nogen forvaltningsrolle efter denne paragraf. Sagen må være bedst mulig belyst og retten må lægge vedtagelser om beskyttelse og fredning til grund for afgørelsen. Jordskifteretten skal tage hensyn til miljøbeskyttelse under syn, ved bonitering, fjernelse af grænselinier, ved opmåling og under grænseafmærkning. Vigtigst er en aktiv holdning under jordskiftearbejdet ved at placere grænser efter terrænet, tilrettelægge for læhegn etc.

Jordskifteloven har dermed et ensidigt formål om at optimere målvariable til det enkelte brug eller ejendom, men loven skal herudover søge at tage flersidige hensyn også i de almindelige jordfordelinger. Til sammenligning er formålet i Danmark ligeledes entydigt landbrugsmæssigt, men de flersidige hensyn tages som udgangspunkt alene ved gennemførelse af de specielle projektjordfordelinger og inddrages ikke i almindelige jordfordelinger.

Jordskifteadministrationen

Jordskifteværket ledes af en jordskiftechef, som også er afdelingschef ved afdeling for arealforvaltning i Landbrugsdepartementet.

Jordskifte foretages af jordskifteretten, hvis opgaver er fastsat i Lov om jordskifte. Jordskifteretten er en særdomstol i medfør af Domstolsloven. Det betyder, at jordskifterettens afgørelser er retskraftige medmindre de ankes til højere instans. Højere instans er lagmandsretten eller jordskifteoverretten alt efter hvad anken vedrører. Tvistesager om skel og brugsrettigheder ankes til lagmandsretten.

Norge er inddelt i 41 jordskiftesogne med hver sin jordskifteret og 5 jordskiftedømmer med hver sin jordskifteoverrret. I hvert fylke er der desuden et fylkejordskiftekontor,

[5] Se note 4

som er underlagt en del administrative opgaver. På sognekontorerne er der en jordskiftedommer, som er kontorleder og leder af domstolen. I de tilfælde hvor sognekontoret er placeret ved et fylkejordskiftekontor er fylkejordskiftechefen også leder af domstolen. På landsplan er der desuden 9 konsulenter tilknyttet jordskifteværket som skal bistå de enkelte kontorer med fagekspertise. [Slørdal et al.; 1999; side 15].

Antallet af jordskifter ved jordskifteretterne var i løbet af 1990'erne relativt stabilt. Årligt afsluttedes omkring 1000 sager ved jordskifteretterne, mens overretterne afsluttede omkring 50 sager.

	1988	**1990**	**1992**	**1994**	**1996**	**1998**
Afsluttede jordskiftesager (§2)	812	498	576	508	585	464
Afsluttede skelsager (§88)	503	626	609	463	407	354
Antal parter		6080	7898	7330	7838	6486
Areal i jordskiftefeltet (dekar)	680000	779708	942905	619057	611658	465194
Areal "bruksordning" (km2)	-	-	-	473	559	467
Lodreduktion		579	685	1217	1042	468
Gennemsnitlig alder på afsluttede sager	3,1	3,2	2,8	2,9	2,7	2,7
Gennemsnitlig alder på foreliggende sager	2,5	2,6	2,3	2,7	2,4	2,2

Figur 11.3: Jordskifteværkets aktivitetsniveau. [Slørdal et al.; 1999; side 25].

Jordskifteretten er en planlæggende særdomstol. På den ene side har jordskifteretten domstolskompetance og på den anden side er den planorienteret i og med, at den omfordeler ressourcer mellem parter og til en vis grad samordner med andre beslutningstagere. Jordskifteretten har således, som også nævnt i ovenstående afsnit, pligt til at samarbejde med de øvrige offentlige myndigheder, jf. LJ §20a, hvori det hedder at "Jordskifteretten skal samrå seg med offentlege styresmakter dersom skifteplanen har verknad for tilhøve som ligg under slike organ. Det same gjeld når tilhøve som krev vedtak av offentlege styresmakter, har verknad for skifteplanen."

Ifølge Austenå & Øvstedal [2000; side 154] gælder reglerne i LJ §20a ikke en kompetancefordeling mellem jordskifteretten og forskellige forvaltningsorganer. Bestemmelsen siger noget om, hvorledes jordskifteretten skal gå frem i de tilfælde, hvor der er overlap mellem jordskifterettens arbejde og et givent forvaltningsorgans arbejde.

Regelværket, som regulerer arealbrug og ejendomsforhold, har også i Norge været i stærk vækst i de seneste årtier. Det drejer sig om love, der på mange måder grænser op til - og delvist griber ind i det felt, hvor Jordskifteloven virker. Af sådanne love kan nævnes Jordloven, Vegloven, Plan- og Bygningsloven, Skogproduksjons- og Skogvernsloven, Naturvernsloven, Konsesjonsloven, Delingsloven, Vildtloven og Lov om Laksefisk og Innlandsfisk.

I jordskifteværkets arbejde med udformning af jordskifteplanen og ejendomsudformningen i øvrigt, vil jordskifteretten støde på flere af disse love og samarbejdet/rådføringen med de forvaltningsorganer, som styrer disse love er derfor vigtig.

Jordskifteretten skal naturligvis rette sig efter lovlige vedtagne planer, retningslinier og lignende. Men som domstol kan jordskifteretten ikke tage imod direktiver fra noget forvaltningsorgan eller politisk organ om, hvorledes de enkelte sager bør løses på områder, hvor jordskifteretten efter loven er kompetent til at komme med afgørelse. Før og under et jordskifte må retten skaffe sig viden om planer, vedtagelser, restriktioner og lignende som gælder i skiftefeltet. På den anden side bør jordskifteretten give information til de forskellige forvaltningsorganer om jordskifte, sådan at forhold, der ligger under disse organer kan tages op i forbindelse med skifte. [Austenå & Øvstedal; 2000; side 154]

Austenå og Øvstedal understreger, at jordskiftedommeren i denne sammenhæng optræder som dommer med de forpligtigelser, som det fører med sig. Grænsen mellem domstolsarbejde og forvaltningsarbejdet kan i skiftesager af og til være problematisk.

Jordskifteværket er ingen ejendomsbesidder, men alene en institution, som koordinerer parternes ønsker om mål, gennem planlægning og ejendomsudformning.

Jordskifteværket står p.t. foran en omstrukturering, hvorfor særdomstolens fordele og ulemper sammenlignes med den administrative model for gennemførelse af jordfordelinger. Mykland og Sky [2002; side 1] skriver herom, at "research shows that interest-based mediation provides better solutions for the parties than rights-based adjudication" og konkluderer, at "with court administered mediation the special court would provide the best environment for mediation. The crucial point is that in order for the land consolidation service to be effective, it must retain the opportunity to make decisions when the parties disagree."

Jordskifteprocessen

For at en jordskiftesag kan starte må der indkomme et krav fra en part, som ifølge Lov om jordskifte har ret til at kræve jordskifte. Jordskifte kan kræves af enhver grundejer eller nogen, som har en evig brugsret til et areal. I enkelte tilfælde kan departementet eller amtskommunen kræve jordskifte, jf. LJ §5. Jordskifteretten kan altså ikke selv starte en sag.

Når en sag er rejst udføres det retlige arbejde af jordskifteretten eller jordskifteoverretten. Jordskifteretten består af en jordskiftedommer eller en afdelingsingeniør med almen "beskikkelse" og to meddommere. I større skønssager anvendes fire meddommere, som ved de ordinære domstole. [Slørdal et al.; 1999; side 12]

Jordskifteretten prøver først kravet om jordskifte i forhold til LJ §1. Desuden skal betingelsen i LJ §3 (Nyttebegrebet) være opfyldt.

Retsformanden, som er jordskiftedommeren er ansvarlig for sagsforberedelsen. Denne forberedelse foregår skriftligt og eventuelt ved sagsforberedende møder. Formålet er at få klarlagt, hvilke problemer parterne ønsker at få løst, hvormed efterfølgende retsmø-

der kan gennemføres mest muligt rationelt og effektivt. Det klarlægges også i denne sagsforberedende fase om det vil være muligt at opnå forlig mellem parterne ved tvister.

Efter sagsforberedelsen er afsluttet indkaldes parterne til et retsmøde. Ved retsmødet tager jordskiftedommeren stilling til om de formelle og materielle vilkår for jordskiftesagen er til stede.

Om nødvendigt af hensyn til jordskiftet må retten først afgøre tvister om grænser, ejendomsret, brugsret og andet indenfor jordskifteområdet. Der kan således blive tale om flere retsmøder.

Der udarbejdes en skifteplan, som skal indeholde ejendomssituationen efter skiftet, aktuelle tiltag, anvendelsesbestemmelser, nødvendige investeringer etc. I forbindelse med udarbejdelse af skifteplanen er jordskifteretten forpligtiget til at kontakte andre offentlige myndigheder i det omfang planen har indvirkning på forhold, som disse har myndighed over. Skifteplanen skal forelægges parterne og fremlægges ved retsmøde efter givne regler i Jordskifteloven. Der skal redegøres for det retlige grundlag, den faktiske tilstand og andre forhold, som har været af betydning for skifteplanerne, skøn og takster. [Slørdal et al.; 1999; side 13]

Jordskiftesagerne afsluttes ved et retsmøde. Sagsomkostningerne fordeles mellem parterne efter den nytteværdi hver enkelt har haft af sagen og der fremlægges beskrivelse af ejendomsgrænser samt kort. Udgifterne ved jordskiftet betales således bl.a. af de involverede lodsejere – også selv om de ikke deltager frivilligt.

Jordskiftets afgrænsning i marken afgøres af jordskifteretten. Jordskifteretten er forpligtiget til at dele sameje, bytte jord eller rettigheder, aflyse brugsrettigheder og foranledige oprettelse af fællestiltag, i det omfang retten mener, det er nødvendigt i forhold til kravet, jf. LJ §26.

Planlægning

Plan- og Bygningsloven[6] (PBL) er det vigtigste værktøj til styring af arealanvendelsen i Norge, de agrare områder inklusive [Austenå; 1992; side 137]. Kommunen kan gennem kommuneplanens arealdel og en reguleringsplan afsætte områder til bestemte formål, som sikrer en bestemt brug af arealerne. En vedtaget plan er direkte bindende overfor borgerne. Det indebærer at arealanvendelse i strid med planens formål og bestemmelser ikke kan foregå.

Kommuneplanens *arealdel* angiver områder til forskellig anvendelse og der kan herunder gives mere detaljerede bestemmelser til regulering af arealanvendelsen. Kommuneplanen udarbejdes for en 12 års periode og revideres hvert 4. år. Kommuneplanen skal lægges til grund ved planlægning, forvaltning og udbygning i kommunen, jf. PBL §20.

[6] Lov nr. 77 af 14.06.1985

En *reguleringsplan* er en mere detaljeret plan for et afgrænset område. Planen regulerer udnyttelsen og beskyttelsen af ejendom, søområder, vandløb, bebyggelse og det ydre miljø. En reguleringsplan gælder på ubestemt tid og er bindende på den måde, at det der ikke er i overensstemmelse med planformålet i §25 kan forbydes. Der er desuden ekspropriationshjemmel til gennemførelse af reguleringsplaner, jf. PBL §35.

I kommuneplanens arealdel kan områder afsættes til landbrugs-, natur- og friluftsområder (LNF-områder). Det har imidlertid vist sig vanskeligt at kontrollere landbrugsvirksomheden i LNF-områder. Tiltag som f.eks. dræning og planering af flader, der sker af landbrugsmæssige årsager kan være ødelæggende og skæmmende for kulturlandskabet, men det er tilladt i LNF-områder. Når landbrug, natur og friluftsområder indgår i samme planområde/-formål er det vanskeligt at regulere landbrugsdriften med hensyn til natur og friluftsinteresser. Landbrugsdriften kan til en vis grad reguleres når et område båndlægges. Et området kan således båndlægges et nærmere angivet formål, f.eks. frilufts- eller naturbeskyttelsesområde, hvilket imidlertid alene kan ske, når der er stor sandsynlighed for, at området senere fredes. At området båndlægges betyder, at der lægges restriktioner på arealanvendelsen.

Kommunestyret har det øverste ansvar for udarbejdelse af både kommune- og reguleringsplaner. §29 i Plan- og Bygningsloven hjemler derimod en ret for andre offentlige myndigheder til at regulere indenfor sit sagsområde [Kittelsrud; 1992; side 9 ff.].

Jordskifteretten kan altså, jf. §29 i Plan- og Bygningsloven planlægge for et område – både i forhold til arealanvendelsen og i forhold til byggeriets omfang og udseende med det formål at tage f.eks. kulturhistoriske hensyn. De enkelte lodsejere, der indgår i en given jordskiftesag er bundet af en eventuel planlægning, der vedtages i forbindelse med jordskiftet. Kommunen er derimod ikke bundet af jordskiftesagens planlægning, hvilket kan medføre problemer. Kommunen oplyses om planlægningen, men kan uden problemer gennemføre anden planlægning for området. Dette har ifølge jordskiftedommer Olav Bruflot ved jordskiftekontorer i Hardanger indtil videre ikke givet anledning til problemer og der foreligger således ingen retspraksis på området.

Muligheden for planlægning i forbindelse med jordskifte er blevet benyttet i flere tilfælde og et eksempel er et stølsområde[7] ved Nordheimsund, hvor der er udarbejdet en brugsordning med det formål at sikre både "stølsvollen" og fem stølshuse[8].

Den pågældende stølsvol var blevet bevaret og ikke udbygget med store hytter, som tilfældet har været mange andre steder. De gamle hytter(stølshuse), der lå på stølsvollen

---

[7] Et stølsområde er et område i fjellet, hvor dyrene om sommeren blev sat på græs. Efterhånden som sneen smeltede om foråret blev dyrene sat på græs – først omkring den nederste stølsvol og senere, når græsset var brugt op der, længere oppe ved en højere stølsvol. På østlandet kaldes et sådant område for "sæter".

[8] I juli måned 2001 besøgte jeg jordskiftekontoret i Hardanger, hvor jordskiftedommer Olav Bruflot orienterede om jordskiftesagen i stølsområdet og viste mig rundt i området.

var imidlertid meget forfaldne. Stølsvollen var ejet af én landmand og seks andre havde brugsret til stølsvollen. Der havde således oprindeligt været syv stølshuse, men kun fem var tilbage. Da der opstod uenighed omkring størrelsen og anvendelsen af hytterne rejstes en jordskiftesag med det formål at få brugsrettighederne fastlagt og da området var af stor kulturhistorisk værdi blev resultatet både en fastlæggelse af brugsrettighederne samt en "bevaringsplan" for området med bestemmelser om bygningsmaterialer, taghældning, hyttestørrelse etc. Sagen blev afsluttet i 1998.

Figur 11.4: Stølsområde af stor kulturhistorisk værdi ved Nordheimsund. Jordskiftets resultat omfattede både en fastlæggelse af brugsrettighederne samt en "bevaringsplan" for området med bestemmelser om bygningsmaterialer, taghældning, hyttestørrelse etc. Billedet er taget af jordskiftedommer Olav Bruflot i sommeren 2002.

Opsamling

Ved studiet af norsk jordskifte er der i relation til miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning følgende interessante forskelle i forhold til dansk retsgrundlag og praksis:

- De flersidige hensyn søges i høj grad integreret i landbrugslandskabet generelt
- Jordskifte kan kræves af en enkelt lodsejer bl.a. med baggrund i rådighedsindskrænkninger efter Naturvernloven.[9]

---

[9] Denne situation svarer grundlæggende til situationen i den danske udskiftningsforordning fra 1781. Af denne forordning fremgik det, at enhver lodsejer i byen kunne forlange sin del af de fælles jorder særskilt udlagt, selv om de andre lodsejere ikke ønskede udskiftningen og at der, selv om kun en enkelt lodsejer begærede sin part udlagt, straks skulle udarbejdes en fuldstændig plan til hele byens udskiftning.

Fordelene ved en sådan bestemmelse er, at det uden tvivl vil betyde flere almindelige jordfordelinger. For en miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning vil det næppe betyde meget, medmindre det offentlige, som lodsejer i et område, kræver jordfordeling. Kombineredes bestemmelsen med bestemmelserne om, at jordfordelingsplanlæggerne skal søge at inddrage planlægning og tage miljø- og kulturmæssige hensyn kan det imidlertid få en stor og positiv betydning. Ulempen er, at der gives køb på frivilligheden i jordfordelingerne og at en sådan bestemmelse vil give anledning til lokale trætter i de tilfælde, hvor lodsejere tvinges med.

- Jordskiftet er tvungen - til gengæld gives en benefit-garanti
- Jordskiftets omkostninger betales ud fra nytteværdi
- Jordskifte er placeret ved en særdomstol
- Jordskiftet inddrager planlægning og kan selv planlægge
- Jordskiftet skal tage hensyn til miljøet og kulturlandskabet og digitale flyfotos kan med fordel anvendes.

	Danmark	**Norge**
Formål	Landbruget (arrondering og struktur)	Landbruget (arrondering og struktur)
Hensyn til miljø- og kulturmiljø	Tages ikke - medmindre jordfordelingen har det som formål	Skal tages i alle jordskifter
Varighed	Ca. 2 år	Ca. 2 år
Tvangsmuligheder	Teoretisk kan et enkelt flertal vedtage jordfordelingsplanen og dermed tvinge den igennem overfor et mindretal under visse betingelser I praksis er tvangsmulighederne uanvendelige, hvormed tvang ikke er muligt.	En person kan kræve jordskifte. Jordskifteretten bestemmer omfanget, men alle tvinges med.
Planlægningsopgaven foreståes af ?	Jordfordelingsplanlægger (offentlig eller privat) og lodsejere/lodsejerudvalg	Domstol og lodsejere
Størrelse	5-50 lodsejere, men i praksis ofte mere end 50 lodsejere	Ingen begrænsning
Hvem betaler planlægningen ?	Lodsejere ved jordfordelinger med 5-10 ejendomme Staten ved jordfordelinger med 10-50 ejendomme Rekvirent ved de "rekvirerede sager"	Lodsejerne
Sammenhæng med planlægningen ?	Nej	Ja

Figur 11.5: Norsk jordskifte sammenlignet med dansk jordfordeling på centrale punkter.

Med figur 11.5 er norsk jordskifte sammenlignet med dansk jordfordeling på centrale punkter som f.eks. formål, hensyn, varighed, tvangsmuligheder, planlægningsopgavens gennemførelse, jordskifternes størrelse, omkostningsfordeling og evt. sammenhæng med planlægningen.

11.2 Holland

I Holland kaldes jordfordeling for "landinrichting" og jordfordelingstraditionen startede for ca. 100 år siden, i begyndelsen af det 20. århundrede. Jorden var på daværende tidspunkt blevet opdelt i mange små lodder pga. manglende strukturregler og herunder specielt en manglende begrænsning i udstykningen af gårdene.

Et eksempel på situationen findes på en af de Hollandske vadehavsøer; Ameland, hvor der i 1916 var 119 lodsejere om 3.659 lodder fordelt på 190 ha. Det betød, at hver lodsejer i gennemsnit havde 1,6 ha. jord fordelt på mere end 30 lodder [Ellenkamp; 2000; side 9].

I 1905 gennemførte et privat selskab den første frivillige jordfordeling. Dette projekt omfattede 71 ha og var baseret på lodbytte alene med det formål at skabe større lodder med en bedre form. Det stod imidlertid allerede efter dette første projekt klart at frivillige lodbytte ikke var nok i sig selv. Der var behov for bedre dræning og bedre adgangsforhold, hvis en intensivering skulle opnås. Det vil sige, at der var behov for at inddrage hele områder, hvilket fordrede mulighed for tvang.

I 1924 blev den første Jordfordelingslov vedtaget. Et "dobbelt-flertal"[10] kunne herefter tvinge de resterende til jordfordeling. Det faktum, at nogle lodsejere kunne blive tvunget til at deltage blev kompenseret med en procedure, der skulle sikre at afstået jord blev kompenseret med jord af samme værdi, tilgængelighed etc..

Med vedtagelsen af den anden jordfordelingslov i 1938 ændredes det dobbelte flertal til et enkelt flertal. Tredje jordfordelingslov i 1954 gjorde det muligt at anvende jordfordeling i lille skala til en integreret forbedring af landbrugsområderne. For eksempel kunne plantning af træer og realiseringen af elektricitets- og vandledninger inkluderes i projektet ligesom nedrivningen af gamle ubenyttede landbrugsbygninger.

I 1985 blev loven atter ændret og herunder også navnet. Loven ændrede navn fra Jordfordelingsloven til Arealudviklingsloven[11] pga. lovens bredere formål end blot arronderings- og strukturforbedringer for landbrugserhvervet.

Holland er et meget tæt befolket land. På et areal, der er lidt større end 4 mio. ha lever mere end 15 mio. indbyggere. Halvdelen af det samlede hollandske areal er kultiveret, heraf benyttes 1.1 mio. ha som græsningsarealer, 0.8 mio. som dyrkningsarealer og 0.1 mio. ha til gartneri. Holland har en meget intensiv landbrugsproduktion og der produceres både til hjemmemarkedet og i et betydeligt omfang, set i forhold til nationaløkonomien, til eksport. Dette giver anledning til betydelige miljømæssige problemer. [Brussaard; 1992; side 114]

Størsteparten af landbrugsarealerne i Holland ejes og drives nu som tidligere af private enkeltpersoner. Ifølge Brussaard [1992; side 127] er omkring 54% af landbrugsejendommene imidlertid forpagtet ud. Antallet af driftsenheder i år 1995 var på 113.100. Disse fordeler sig som skitseret i figur 11.6.

Arealgruppe - ha	**Antal driftsenheder**
< 5 ha	37.400
5 – 20 ha	38.800
20 – 50 ha	29.800
50 – 100 ha	6.200
> 100 ha	900

Figur 11.6: Antal driftsenheder fordelt på arealgruppe. [Busck et al.; 2001; side 70]

[10] Et dobbelt-flertal betyder, at der skal være mindst dobbelt så mange for som imod

[11] Landinrichtingswet af 09.05.1985

Som det fremgår af figur 11.6 er driftsenhederne generelt små i forhold til danske forhold. Langt de fleste er således på under 20 ha.

Den hollandske regering har indført harmoniregler, dvs. regler for maksimum tilførsel af husdyrgødning pr. ha. Disse regler strammes ligesom i Danmark gradvist og der er tillige indført begrænsninger på produktionen af husdyrgødning. Landmændene skal desuden føre et energiregnskab for bedriften, der viser forholdet mellem input og output for bl.a. kvælstof, fosfor og kalium. [Det hollandske Ministerie for landbrug, naturforvaltning og Fiskeri; 2000; side 27]. Der er intet arealkrav, men landmændene er afhængige af at kunne komme af med husdyrgødningen, hvorfor der er et stort pres på landbrugsjorden. Et andet og endnu større pres på landbrugsjorden følger dog af befolkningstætheden og et pres for urbanisering [Berg; 2000].

Holland har stadig ingen strukturregler til sikringen af en god landbrugsstruktur. Landmænd kan således købe et hvilket som helst stykke jord, der måtte være udbudt til salg, hvormed ejendomsstrukturerne vil forringes med tiden og der opstår en "naturlig" efterspørgsel efter jordfordeling.

Ejendomsudformning og herunder jordfordeling har haft stor betydning for landskabet og landbruget i Holland. Et beløb svarende til mere end 35 mia. DKKr og omkring 2,3 mio. ha har de seneste 50 år været igennem/anvendt på ejendomsudformning. [Damen; 2002; side 3]

Formål

I begyndelsen af det 20. århundrede var målet med jordfordeling i Holland ensidigt at skabe en bedre arronderings- og ejendomsstruktur for landbrugserhvervet. For at opnå disse forbedringer blev lodder byttet og sammenlagt.

I henhold til artikel 4 i gældende lov, "Wet van 9 mei 1985, houdende regelen met betrekking tot de inrichting van de landelijke gebieden" er formålet med "landinrichting" en forbedring af de agrare områders udformning i overensstemmelse med funktionen af områderne, som den er angivet i den fysiske landsplanlægning.

Ifølge artikel 5 kan "landinrichting" målrettet og fremadrettet omfatte behovet for blandt andet land-, have- og skovbruget, naturen i landskabet, infrastrukturen, friluftslivet og kulturhistorien.

"Landinrichting" kan jf. artikel 13 anvendes ved
a) ændring af anvendelses- og ejendomsforhold generelt,
b) jordbytte indenfor landbruget,
c) anlæg af nationale og regionale indretninger (infrastruktur) og
d) jordbytte indenfor landbruget ved overenskomst.

I a), b) og c) – sagerne er lodsejernes deltagelse ikke frivillig. I d)-sagerne er deltagelse helt frivilligt. Jordfordelingen findes således i to varianter, der udover at have forskellige

principper om frivillighed contra tvang adskiller sig ved at have forskellige omkostningsbyrder for lodsejeren.

De "frivillige jordfordelinger" gennemført efter artikel 17 i Arealudviklingsloven er tilegnet de situationer, hvor tre eller flere lodsejere har behov for en lokal omlægning af deres jorder med henblik på arronderings- og strukturforbedringer. Lodsejerne skal selv afholde udgifterne i forbindelse med planlægningen.

Den anden variant, de "ikke-frivillige jordfordelinger" gennemført efter Artikel 14, 15 eller 16 i Arealudviklingsloven retter sig mod en egn eller et større samlet område med behov for flersidige strukturforbedringer. Udgifterne deles mellem de personer og instanser, der opnår fordele ved arealudviklingen. Disse fordele vurderes og prisfastsættes hver især [Ellenkamp; 2000; side 19 ff.].

Tvangsmulighederne afhænger, jf. loven af formålet. Er formålet land, have- og skovbruget afgøres jordfordelingen enten ved overenskomst (ad pkt. d ovenstående) eller ved afstemning (ad. pkt. b ovenstående). Med anvendelse af Arealudviklingslovens artikel 66 er det således muligt at tvinge modvillige lodsejere til at deltage i en jordfordeling, hvis et enkeltflertal blandt lodsejere og brugere er for eller hvis de, der stemmer for, ejer mere end halvdelen af det berørte areal. Denne mulighed anvendes i praksis i udbredt grad.

Er formålet naturen i landskabet, infrastrukturen, friluftslivet eller kulturhistorien træffer myndighederne den endelige afgørelse og lodsejerne tvinges alle til at deltage, jf. artikel 46-50.

Jordfordelingsadministrationen

Jordfordelingsadministrationen er placeret under "Dienst Landelijk Gebied" (DLG - Landdistriktsforvaltningen), som er et kontor under Ministeriet for landbrug, naturforvaltning og fiskeri. DLG udfører opgaver vedrørende jordpuljedannelse, jordfordeling og naturvenligt landbrug i de agrare områder.

DLG udgøres af et centralt kontor og elleve lokale kontorer i provinsen. Kontoret støtter jordfordelingskomiteen ved forberedelse og gennemførelse af projekter, vedtaget af ministeren, godkender frivillige projekter og gennemfører målrettede jordopkøb til skabelse af en jordpulje. Denne instans er således at sammenligne med det danske jordfordelingskontor under Direktoratet for FødevareErhverv, der i Danmark forestår planlægningsopgaven kombineret med jordbrugskommissionen, der skal godkende jordfordelingen.

Matrikelmyndigheden er en anden aktør, som hjælper jordfordelingskomiteen i planlægningsfasen ved udarbejdelsen af selve jordfordelingsplanen.

I et ikke-frivilligt projekt indgår en jordfordelingskomité bestående af 7 deltagere fra projektområdet, herunder lodsejerrepræsentanter, offentlige myndigheder og interesse-

organisationer. Jordfordelingskomite'en udfører en stor del af forberedelsen og selve planlægningen, men bliver støttet af DLG og Matrikelmyndigheden. Jordfordelingskomite'en er således at sammenligne med de danske lodsejerudvalg kombineret med jordfordelingsplanlæggerens rolle.

I et frivilligt projekt er tinglysningsdommeren central, idet denne udarbejder den officielle aftale og undersøger alle officielle registre. Desuden medvirker private firmaer og institutioner som rådgivere, der guider lodsejerne/deltagerne i den frivillige jordfordeling gennem proceduren. Deltagerne må betale for denne hjælp. [Ellenkamp; 2000; side 17].

Jordfordelingsproceduren

Ligesom der er forskel på aktørerne alt efter om det er en frivillig eller ikke-frivillig jordfordeling er der også forskel på proceduren. I de følgende beskrives de to procedurer med udgangspunkt i Ellenkamps [2000; side 17 ff.] beskrivelse i rapporten "A comparison between land consolidation in Denmark and the Netherlands".

Procedure ved frivillig jordfordeling

De frivillige jordfordelinger starter som regel med nogle få landmænd, der har snakket sammen og vil forsøge at forbedre ejendomsstrukturen.

Landmændene udarbejder et forslag til en jordfordelingsplan indeholdende en liste over deltagende lodsejere, en oversigt over jord omfattet af planen, en beskrivelse af hvilke fordele, lodsejerne vil have af jordfordelingen og en plan 1 og plan 2, som vi kender det fra jordfordelingsplanlægningen i Danmark. En før og en efter situation. Hvis deltagerne ønsker det, kan de rekvirere konsulentbistand hos private firmaer. Denne hjælp betaler deltagerne selv for.

Jordfordelingsplanen med nævnte lister og begrundelser sendes derpå til tinglysningsdommeren. Tinglysningsdommeren tjekker om der findes rettigheder på de involverede arealer, der skal tages hensyn til, om ejerforholdene er i overensstemmelse med de i ansøgningen anførte og om der er lån i ejendommene. Når disse forhold er i orden offentliggøres jordfordelingsaftalen via det offentlige register (Tingbogen).

Derpå sender tinglysningsdommeren aftalen til direktøren for det lokale DLG-kontor. Denne undersøger om aftalen holder sig indenfor kravene i gældende lovgivning. Disse krav er, at der skal være mindst tre lodsejere, der afgiver jord i jordfordelingen, at der skal være tale om bytte i enhver transaktion mellem lodsejere eller at transaktionen sker mellem en "bytter" og en lodsejer udenfor bytteprocessen.

Er disse krav opfyldt godkender direktøren aftalen og sender den videre til kontorchefen i DLG, der på vegne af ministeren har mandat til at godkende aftalen. Ved underskrivelse af aftalen træder berigtigelsesproceduren i gang. Tinglysningsdommeren betales af staten og handelsomkostningerne er frie for afgifter til staten. Tinglysningdom-

meren udarbejder et endeligt aftaledokument, der underskrives af alle lodsejerne og indføres i Tingbogen. I det øjeblik skifter jorden ejer.

På skematisk form ser proceduren ud, som skitseret i figur 11.7.

Handling	Aktører
Udarbejder jordfordelingsplan	Lodsejerne evt. med hjælp "konsulent bistand" fra privat firma
Registertjek	Tinglysningsdommeren
Tjek af indhold	Direktøren for det lokale DLG-kontor
Godkendelse	Kontorchefen i DLG
Opdatering af registre	Tinglysningsdommeren/Matrikelmyndigheden

Figur 11.7: Procedure ved frivillig jordfordeling

Procedure ved den ikke-frivillige jordfordeling

Proceduren ved en ikke-frivillig jordfordeling er i detaljer beskrevet i den hollandske Landinrichtings-lov fra 1985. Den praktiske gennemførelse af en jordfordeling kan variere meget alt efter formålet, men proceduren er stort set den samme.

I det følgende beskrives proceduren ud fra, at formålet er land, have- og skovbruget og afgørelsen derfor træffes ved afstemning blandt lodsejerne. Er formålet i stedet naturen, infrastrukturen, friluftlivet eller kulturhistorien afholdes ingen afstemning, idet afgørelsen træffes af myndighederne og initiativtagerne er ofte andre end landmænd.

Proceduren for en ikke-frivillig jordfordeling, hvor formålet er land, have- og skovbruget kan opdeles i tre dele: Forberedelsesfasen, planlægningsfasen og berigtigelsesfasen.

Forberedelsesfasen starter med et initiativ fra f.eks. lodejere, interesseorganisationer, kommuner eller amtskommuner. Initiativtager retter en forespørgsel til ministeren for landbrug, naturforvaltning og fiskeri. Ministeren træffer herefter i samarbejde med amtskommunen en afgørelse om, hvorvidt planen skal sættes i gang. Denne afgørelse afhænger af, hvilke forbedringer planen kan realisere og hvor mange penge, der er til rådighed, dvs. der er tale om en prioritering af projekterne i fald der er flere ansøgninger udfra en "cost-benefit"-analyse. For de jordfordelinger, der får grønt lys til at starte op udpeges en jordfordelingskomite bestående af 7 personer fra området.

Handling	Aktører
Forespørgsel	Lodsejere, Interesseorganisationer, Kommuner, Amtskommuner eller Andre
Sagsbehandling	Ministeriet for landbrug, naturforvaltning og fiskeri og Amtskommunen
Udpeger jordfordelingskomité	Amtskommunen
Udarbejder jordfordelingsplan	Jordfordelingskomiteen evt. med "konsulent bistand" fra DLG

Udarbejder liste over ejere og brugere	Jordfordelingskomiteen
Organiserer en afstemning	Jordfordelingskomiteen
Værdisætning	Taksatorer
Liste over retmæssige påtalere	Jordfordelingskomiteen
Indsigelser/ønsker fremsættes	Lodsejerne
Endelig jordfordelingsplan	Jordfordelingskomiteen evt. med hjælp fra matrikelmyndigheden
Finansieringsplan	Jordfordelingskomiteen

Figur 11.8: Procedure ved ikke-frivillig jordfordeling

Derpå starter planlægningsfasen. Jordfordelingskomiteen udarbejder en jordfordelingsplan evt. med hjælp fra DLG. Denne plan er en totalplan, der fremhæver alle de ting, der skal ændres. For hver kategori, f.eks. ejendomsstrukturer, adgangsforhold eller vandløbsregulering, beskrives det hvad den eksisterende situation er, hvad målet er og hvorledes dette mål kan nås. Planen indeholder desuden en geografisk afgrænsning af området, et kort og et budget. Når planen er færdig udarbejder jordfordelingskomiteen en liste over ejere og brugere omfattet af planen og disse inviteres til at stemme om planen. Hvis denne afstemning fører til en vedtagelse af planen igangsættes berigtigelsesfasen.

I berigtigelsesfasen starter jordfordelingskomiteen med at udarbejde den endelige jordfordelingsplan visende den nye ejendomsstruktur. For at kunne udarbejde denne plan inddrages taksatorer til taksering af arealerne. Derpå udarbejder jordfordelingskomiteen en liste over alle ejere og brugere af arealer samt en liste værdien af deres arealer. Denne liste kaldes for listen over "retmæssige påtalere". Derpå kan personer opført på listen komme med indsigelser og ønsker om ændringer af planen. Jordfordelingskomiteen udarbejder herefter den endelige plan for ejendomsudformning og fordeler udgifterne til planlægning samt planens fysiske gennemførelse mellem parterne efter en opgørelse af nytteværdien. Hver især betaler således en part af omkostningerne svarende til den nytteværdi den pågældende har haft af projektet.

På skematisk form ser proceduren ud, som skitseret i figur 11.8.

Planlægning

Som beskrevet ovenstående er formålet med "landinrichting" en forbedring af de agrare områders udformning i overensstemmelse med funktionen af områderne, som den er angivet i den fysiske planlægning. Det er således bestemt, at jordfordelingen skal være i overensstemmelse med gældende fysisk landsplanlægning for det pågældende område.

Som i Danmark er det hollandske plansystem bygget op af tre planniveauer – nationalt, regionalt og kommunalt. På tre vigtige punkter adskiller det hollandske plansystem sig imidlertid fra den danske sammenfattende fysiske planlægning:

- Planlægning på nationalt niveau er detaljeret og rummeligt målrettet i Holland
- Kommuner og amtskommuner har i Holland ingen pligt til at udarbejde planer, når der ses bort fra kommunernes lokalplaner (”bestimmingsplan”)
- Udover det almindelige plansystem eksisterer institutioner, der foretager sammenfattende planlægning for større eller mindre områder (”landinrichting”). [Busck et al.; 2001; side 71]

”På nationalt plan udformes en overordnet politik for den fremtidige udvikling (”ruimtelijke ordening”) svarende til de danske landsplanredegørelser. Desuden udarbejder de enkelte ministerier dels overordnede politikker (”struktuurschema”) for hele ministeriets ressortområde dels sektororienterede politikker (”nota” eller ”beleidsplan”). Begge typer af politikker er detaljerede og rummeligt målrettede, idet de indeholder eksempelvis udpegninger af konkrete arealer til mulig oprettelse af nationalparker. De centrale politikker for natur- og landskabsforvaltningen er sektorpolitik for henholdsvis natur (”Natuurbeleidsplan”), landskab (”Nota Landschap”) og skov (”Bosbeleidsplan”) samt den overordnede plan for agrare områder (”struktuurschema Groene Ruimte”). De nævnte politikker udarbejdes alle af Ministeriet for landbrug, naturforvaltning og fiskeri, mens planen for de agrare områder udarbejdes af samme ministerium i et samarbejde med Ministeriet for Boliger, Fysisk planlægning og Miljøforvaltning (”Ministerie van Volkshuisvestering, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer”)”. [Busck et al.; 2001; side 71].

Amtskommuner og kommuner i Holland ”kan udarbejde henholdsvis regionplaner (”streekplan”) og kommuneplaner (”structuurplan”). Det er ikke et lovkrav, og der er ikke fra nationalt hold lagt rammer for, hvad sådanne planer skal indeholde. Vedtagne planer skal revideres mindst hvert 10. år, men arbejdet er ikke som i Danmark koordineret tidsmæssigt. Amtskommuner kan i visse tilfælde pålægges at udarbejde en plan for hele eller dele af amtskommunen, hvorimod kommunerne ikke kan pålægges udarbejdelse af kommuneplaner. De eneste planer på regionalt og kommunalt niveau, der er lovfæstet i den hollandske planlov, er lokalplaner (”bestimmingsplan”). Kommunen skal udforme sådanne planer før der kan foretages større ændringer i arealanvendelsen for områder i det åbne land. Dette gælder eksempelvis ved ændring af vandstanden i et område gennem etablering eller opfyldning af drænkanaler. I Bebyggede områder er der ikke krav om lokalplaner, men de fleste kommuner har dog lokalplaner for bebyggede arealer.” [Busck et al; 2001; side 71 ff.].

Udover det almindelige plansystem er der i Holland en lang tradition for ”landinrichting”, hvor private lodsejere, myndigheder eller interesseorganisationer udarbejder detaljerede planer for arealanvendelsen i lokale områder og jordfordeling anvendes som et vigtigt instrument til implementering af planerne. ”Der gennemføres årligt projekter på 40.000 – 50.000 ha, og der afsættes omkring 230 mio. Hollandske Gylden (red.: ca. 104

mio. Euro eller 775 mio. DKr)[12] årligt på det offentlige budget til opkøb, administration, m.v." [Busck et al; 2001; side 72]. Dermed en denne planlægningsform et vigtigt element i det Hollandske plansystem.

Konklusionen er således, at dels skal alle jordfordelinger gennemføres i overensstemmelse med gældende national fysisk planlægning ("ruimtelijke ordening"), dels anvendes ejendomsudformning/arealanvendelsesprojekter og herunder jordfordeling i sig selv som en væsentlig del af det hollandske plansystem. Landinrichting er ikke blot jordfordeling, det er også planlægning.

Hertil kommer, at der den 1. april 2002 trådte en ny lov i kraft i Holland, under navnet "Reconstructiewet concentratiegebied", "som giver grundlag for, at der udarbejdes lokale "omstruktureringsplaner" for det åbne land. Samtidig bevilgede den hollandske stat, hvad der svarer til ca. 2,5 mia. danske kroner til implementering af de lokale omstruktureringsplaner i de amtskommuner, hvor der er den største koncentration af husdyrbrug." [Willeberg; 2002; side 1].

De lokale omstruktureringsplaner har bl.a. som formål at forbedre den fysiske struktur for landbrug, at forbedre natur- og landskabskvalitet og at forbedre vand- og miljøkvalitet. I hvert af de områder, der skal omstruktureres nedsættes et "rekonstruktionsudvalg", som er ansvarlig for udarbejdelsen og implementeringen af den lokale omstruktureringsplan. Der arbejdes med en realiseringstidshorisont på 12 år. [Willeberg; 2002; side 2].

Opsamling

Ved studiet af hidtidig hollandsk "landinrichting" er der i relation til miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning følgende interessante forskelle i forhold til dansk retsgrundlag og praksis:

- Landinrichting er ikke blot jordfordeling, det er også planlægning og det inddrager planlægning omkring ejendomsudformning og arealanvendelse.
- Landinrichting kan startes af alle, der opnår godkendelse af projektet hos Ministeriet for landbrug, naturforvaltning eller amtet (afhænger af projekttypen)
- Landinrichting til gennemførelse af planlægning og flersidige hensyn er tvungen
- Omkostningerne til "landinrichting" betales af de deltagende parter, herunder også lodsejere ud fra nytteværdi[13].

Der er nye interessante tiltag på vej i form af "omstruktureringsplaner", som bliver et aktivt planlægningsinstrument i de husdyrintensive landbrugsområder, men erfaring hermed mangler endnu.

---

[12] Kurs pr. 1. januar 1999.

[13] I den danske udskiftningsforordning fra 1781 gjaldt en lignende bestemmelse, hvorefter alle udgifter ved udskiftningen skulle fordeles på samtlige lodsejere i byen.

Med figur 11.9 er hollandsk landinrichting sammenlignet med dansk jordfordeling på centrale punkter som f.eks. formål, hensyn, varighed, tvangsmuligheder, planlægningsopgavens gennemførelse, jordskifternes størrelse, omkostningsfordeling og evt. sammenhæng med planlægningen.

	Danmark	**Holland**
Formål	Landbruget (arrondering og struktur)	Landbruget (arrondering) Planlægning Natur Infrastruktur Friluftsliv Kulturhistorie
Hensyn til miljø- og kulturmiljø	Tages ikke – medmindre jordfordelingen har det som formål	Tages ikke – medmindre jordfordelingen har det som formål eller landsplanlægningen har detailplanlagt herom i det pågældende område.
Varighed	Ca. 2 år	Frivillige: 1 år Ikke frivillige: 15-20 år
Tvangsmuligheder	Teoretisk kan et enkelt flertal vedtage jordfordelingsplanen og dermed tvinge den igennem overfor et mindretal under visse betingelser I praksis er tvangsmulighederne uanvendelige, hvormed tvang ikke er muligt.	Hvis formålet er land, have- og skovbruget: Enkelt flertal under visse betingelser, jf. artikel 66 Hvis formålet er naturen i landskabet, infrastrukturen, friluftlivet eller kulturhistorien: Alle lodsejere tvinges til at deltage, jf. artikel 46-50.
Planlægningsopgaven foreståes af ?	Jordfordelingsplanlægger (offentlig eller privat) og lodsejere/lodsejerudvalg	Jordfordelingskomiteen med støtte fra DLG
Størrelse	5-50 lodsejere, men i praksis ofte mere end 50 lodsejere	Små frivillige: 20-30 ha Ikke frivillige: 3000-5000 ha
Hvem betaler planlægningen ?	Lodsejere ved jordfordelinger med 5-10 ejendomme Staten ved jordfordelinger med 10-50 ejendomme Rekvirent ved de "rekvirerede sager"	Lodsejere ved frivillige Stat, lodsejere og andre der opnår fordele ved ikke-frivillige
Sammenhæng med planlægningen ?	Nej	Ja

Figur 11.9: Hollandsk landinrichting sammenlignet med dansk jordfordeling på centrale punkter.

11.3 Opsamling omkring inspiration

De to meget forskellige jordfordelingsprocedurer, regelgrundlag og administrationsmetoder kan give inspiration på mange områder. Både jordskifte og landinrichting indeholder glimrende metoder til varetagelse miljø- og kulturmiljømæssige hensyn.

Specielt skal følgende emner fremhæves, som inspirationskilde ved udarbejdelse af løsningsforslagene i indeværende forskningsprojekt:

- De flersidige formål, som både den hollandske Landinrichtingswet og tildels den norske Jordskiftelov kan håndtere.
- De meget større muligheder for tvang af lodsejere i både Norge og Holland
- Den decentrale planlægningskapacitet, der eksisterer i både Norge og Holland
- En realiseringsdeadline, som i de hollandske omstruktureringsplaner.

Med baggrund i de skitserede hindringer i kapitel 10 er der i disse fire, nævnte punkter specielt tale om inspiration til hvorledes landzoneplanlægning og sektorlovgivning kan samordnes, jordmobiliteten fremmes og offentlighedsfasen udvikles.

11.4 Referencer

Austenå & Øvstedal; 2000: Torgeir Austenå og Sverre Øvstedal; "Jordskifteloven – Kommentarutgave"; Universitetsforlaget; 2000

Austenå; 1992: Torgeir Austenå; "Agrarian land law in Norway"; Kapitel i bogen "Agrarian land law in the Western World" af Margaret Rosso Grossman og Wim Brussaard; CAB International; 1992

Berg & Wintjes; 2000: Leo van den Berg og Annoesjka Witjes; "New rural lifestyle estates in The Netherlands"; Landscape and urban planning; 2000; Side 169-176

Brussaard; 1992: Wim Brussaard; "Agrarian land law in the Netherlands"; Kapitel i bogen "Agrarian land law in the Western World" af Margaret Rosso Grossman og Wim Brussaard; CAB International; 1992

Busck et al.; 2001: Anne Busck, Lone Kristensen, Jørgen Primdahl, Peter Tom-Petersen og Henrik Vejre; "Integration af natur- og landskabshensyn i landbrugspolitikken – en analyse af erfaringer fra EU og de fire medlemslande England, Tyskland (Slesvig-Holsten), Holland og Sverige"; KVL – rapport; 2001

Damen; 2002: Jack Damen; "Development of land consolidation in the Netherlands from project objective to project instrument"; Paper ved det Internationale Symposium "Land fragmentation and land consolidation in CEEC: A gate towards sustainable rural development in the new millennium"; Münich, 25-28 februar 2002; 2002

Det hollandske Ministerie for landbrug, naturforvaltning og Fiskeri; 2000: Det hollandske Ministerie for landbrug, naturforvaltning og Fiskeri; "Facts and Figures 2000"; 2000

Ellenkamp; 2000: Yvette Ellenkamp; "Land Consolidation in Denmark and The Netherlands"; Delft University of Technology; Department of Geodesy; 2000

Fenger & Jørgensen; 1988: Ole Fenger og Stig Jørgensen; "Grundrids af den danske rets historie – på skandinavisk baggrund"; Juridisk Bogformidling, Aarhus Universitet; 1988

Kittelsrud; 1992: Anne Gunn Kittelsrud; "Statens styringsmuligheter av arealbruk – hvordan tiltak kan gjennomføres i kulturlandskapet"; Norges Landbohøjskole; 1992.

Mykland & Sky; 2002: Solfrid Mykland Falkgård og Per Kåre Sky: "Mediation as a component in land consolidation"; Paper fra "FIG XXII International Congress", Washington, D.C. USA, April 19-26 2002; 2002

Rønningen; 1991: Katrine Rønningen; "Kulturlandskap og almenne interesser"; Kart og Plan; Nr. 4; 1991; Side 239-245

Sevatdal & Wannebo; 2000: Hans Sevatdal og Eirik Wannebo; "Jordskifte mellom domstol og forvaltning"; Kart og Plan; Nr. 3; 2000; Side 149-161

Sevatdal; 1989: Hans Sevatdal; "Ejendomsteori og ejendomsutformning – del IV"; Institutt for jordskifte og arealplanlegging, NLH; Kompendium "Perspektiver på eiendom"; Red. Steinsholt, K.; Side 294-309

Sevatdal; 1991: Hans Sevatdal; "Listaprojektet - bruk av Jordskiftelova §29"; Kart og Plan; Nr. 6; 1991; Side 421-424

Sky; 1991: Per Kåre Sky; "Bruk av GIS-teknologi i Jordskifteverket"; Kart og plan; Nr. 5; 1991; Side 307-313

Slørdal et al.; 1999: Hans Arne Slørdal, Sissel Norma Rasmussen, Svein Dag Midtsund, Ørjan Haugland, Johan Enger og Liv Nergaard; "Organisasjonsutvikling i jordskifteverket"; Projektgruppens rapport til Landbrugsdepartementet; 2001

Willeberg; 2002: Karsten L. Willeberg; "Hollandske omstruktureringsplaner for det åbne land"; FSL´s Videnblade 4.2-9; 2002

Internetadresser: http://hordaland.kulturnett.no/tema/havraa/

http://www.landbruk.no

http://www.ostforsk.no/utmark

12 ANBEFALINGER I FORHOLD TIL MILJØ- OG KULTURBASERET EJENDOMSUDFORMNING

I det følgende fremlægges ideer til mulige ændringer af lovgivningen samt nye planlægnings- og forvaltningsmetoder, som menes at kunne bidrage til en højere grad af målopfyldelse i relation til ønsket om en miljø- og kulturtilpasset ejendomsudformning i det agrare landskab. Gennemgangen tager udgangspunkt i lovgivningen og den eksisterende forvaltningspraksis som den er pr. 31.12.2002.

I løsningsforslagene er der i øvrigt taget hensyn til resultaterne af interviewundersøgelsen, hvor de intervewede blev spurgt om, hvordan miljø, kultur og naturindholdet i det åbne land bedst sikres og øges. De væsentligste svar var, som beskrevet i kapitel 7:

- "Jordkøbsloven kunne give et positivt samspil med Jordfordelingsloven – det vil dog kræve at jordkøbsnævnet får mere luft under vingerne."
- "En kombination af støtte og ejendomsudformning er bedst – de to metoder bør supplere hinanden".
- "Ved at skabe opmærksomhed omkring de miljø- og kulturmiljømæssige hensyn. De skal inddrages i planlægningen, da det er med til at sætte fokus på det og skabe opmærksomhed omkring det. "
- "Først og fremmest ved information og holdningsbearbejdning af lodsejerne samt ved subsidier for en ønsket adfærd" "Ved at jordejerne har kendskab til disse tre emner. Hvis ikke den gængse opfattelse hos lodsejerne er, at miljø, kultur og natur er noget vi skal værne om, så kan vi ingenting stille op. Løsningen er i høj grad oplysning.
- "Planlægning af naturens pleje sammen med ejeren, vil efter min mening give de største muligheder for at bevare og evt. genskabe biotoper mv. i det åbne land."
- "Ved masser af penge. Penge til støtte, penge til jordpuljer og penge til jordfordelinger. Penge til stier, toiletter og infotavler. Det er et prioriteringsspørgsmål.
- "Ved at definere målene og sikre en flersidig arealanvendelse i praksis. Ved at vægte interesserne og zonere det åbne land. Jordkøb og jordfordeling er væktøjerne til at gennemføre målsætningerne. "Gennem en måldefinering og lovsammenspil. Der er plads til alle, men ikke på samme sted."
- "Ved at integrere landbrugs- og naturpolitikken. Naturpolitikken bør være en mere synlig del af landbrugspolitikken."

Der findes som regel flere mulige løsninger af et problem. Min opgave er for det første at påpege hindringerne og dernæst at "anbefale mulige ændringer af lovgivningen samt nye planlægnings- og forvaltningsmetoder, som menes at kunne bidrage til en højere grad af målopfyldelse i relation til ønsket om en miljø- og kulturtilpasset ejendomsud-

formning i det agrare landskab". Jeg har med anbefalingerne i dette kapitel søgt at gå efter løsninger, som tilsammen kan skabe et helt og stærkt værktøj, der kan håndtere flersidige hensyn, herunder f.eks. suppleringsjordsbehov til heltidslandbruget, skovrejsning, naturgenopretning samt ekstensivering af arealanvendelsen i indsatsområder for grundvandsbeskyttelse og som kan "spille sammen med" planlægningen i landzonen generelt. De enkelte anbefalinger skal således ikke opfattes som eneste mulige løsninger, men bør ses i en sammenhæng og ud fra målet om at give et holistisk bud på en løsning af problemerne, jf. afsnit om "problemformulering og –afgrænsning" i indledningen.

Undervejs vil der blive henvist til bl.a. norsk og hollandsk praksis, hvor dette synes relevant i forhold til en dansk løsning.

12.1 Landzoneplanlægning og sektorlovgivning samordnes

De overordnede mål for arealanvendelsen i det agrare landskab må, jf. afsnit 10.1 koordineres, hvis denne skal udvikle sig i en retning, der tager hensyn til andet end landbrug og erhverv. Fødevareministeriet må afgive magt og Miljøministeriet må gives handlemuligheder i landzonen udover "gulerodsmetoden" og planlægningen må udvikle sig fra den nuværende inaktive funktion som administrationsgrundlag for kommunernes egen sagsbehandling til også at lægge rammerne for ejendomsudformning i landbruget.

Dette bør ske ved følgende tiltag:

a) Landbrugslovens formål, jf. LBL §1 og landbrugspligtens indhold samordnes med miljø- og planlovgivningen
b) Landbrugslovens strukturreguleringer, LBL §§13 og 16 afstemmes med landzoneplanlægningen
c) Jordfordelingsloven udstyres med et flersidigt formål
d) Jordfordelingskontoret under Landbrugsministeriet gives et bredere formål og flyttes til Miljøministeriet.
e) Ekspropriationshjemmel og tvangsbestemmelser skærpes/revideres
f) landzonen deles op i forskellige anvendelseszoner og kommuneplanrammerne detaljeres for disse zoner.
g) Der gives mulighed for lokalplanlægning vedr. den fremtidige arealanvendelse i landzonen

Ad a) Landbrugslovens formål, jf. LBL §1 og landbrugspligtens indhold samordnes med miljø- og planlovgivningen.

§1 i den danske Landbrugslov lyder:

Ved denne lov tilstræbes 1) at værne dyrkningsjorderne og de hertil knyttede landskabelige værdier, således at både jordbrugets erhvervsøkonomiske interesser og ***hensynet til det omgivende miljø tilgodeses****, 2)*

*sikre en **forsvarlig udnyttelse af de jordbrugsmæssige arealressourcer** og 3) sikre en hensigtsmæssig udvikling af jordbrugserhvervene og en forbedret konkurrenceevne i disse erhverv.*

Stk.2. Loven skal særlig anvendes til 1) at tilgodese, at jordanvendelsen administreres ud fra den betragtning, at landbrugsjord er en begrænset naturressource, således at forbruget af landbrugsjord til ikke-jordbrugsmæssige formål ikke bliver større end nødvendigt, og således at de bedst egnede landbrugsjorder sikres, 2) bevare større samlede landbrugsområder, som på grund af områdets karakter, de pågældende ejendommes struktur og jordernes bonitet har særlig betydning med henblik på en sikring af jordbrugets erhvervsmuligheder, 3) tilgodese heltidsbedrifterne og bevare en bred variation af ejendomme i jordbruget samt sikre en hensigtsmæssig ejendomsstruktur og jordarrondering og 4) tilgodese befolkningsudviklingen i landdistrikterne….

Til sammenligning lyder den norske Jordlovs[1] §1 således:

*Denne lova har til føremål å leggja tilhøva slik til rette at jordviddene i landet med skog og fjell og alt som høyrer til (arealressursane), kan verte brukt på den måten som er **mest gagnleg for samfunnet** og dei som har yrket sitt i landbruket.*

Arealressursane bør disponerast på ein måte som gir ein tenleg, variert bruksstruktur ut frå samfunnsutviklinga i området og med hovudvekt på omsynet til busetjing, arbeid og driftsmessig gode løysingar.

Ein samfunnsgagnleg bruk inneber at ein tek omsyn til at ressursane skal disponerast ut frå framtidige generasjonar sine behov. Forvaltinga av arealressursane skal vera miljøforsvarleg og mellom anna ta omsyn til vern om jordsmonnet som produksjonsfaktor og ta vare på areal og kulturlandskap som grunnlag for liv, helse og trivsel for menneske, dyr og planter.

Landbrugspligten bør erstattes af en pligt til at forvalte jorden ud fra en økologisk bæredygtig betragtning. Ordet landbrugspligt er produktionsfikseret og svarer til samfundets mål for 25 siden efter Danmarks indtræden i EU og ikke til den bæredygtige tankegang, der er herskende i dag og som Danmark gerne vil være kendetegnet ved, jf. "Danmarks strategi for bæredygtig udvikling" [Regeringen; 2001].

Tidligere, for blot få generationer siden var bæredygtigheden i landbruget sikret ved arv og en ydmyg tro på, at jordens ressourcer tilhørte en højere magt. Jorden var familiens overlevelse. De næste generationer skulle gerne leve af den og ødelæggelse ville fjerne børnenes og børnebørnenes muligheder herfor. Jorden var kun til låns og man takkede Gud for det udbytte den gav. I dag er der ikke samme tradition for arv og mange slægtsgårde forsvinder hvert år. Religionen har ikke samme betydning og landmændene synes at have behov for at finde en ny balance støttet af bl.a. lovgivningen.

Ad b) Landbrugslovens strukturreguleringer, LBL §§13 og 16 samordnes med landzoneplanlægningen

Ejendomsstrukturerne styres i dag via Landbrugslovens §§13 og 16. Hvor §13 giver reglerne for omlægning af jorder mellem landbrugsejendomme og §16 reglerne for erhvervelse af landbrugsejendomme.

---

[1] Norsk Lov nr. 23 af 12.05.1995

Adkomst på en landbrugsejendom, der ligger i landzone, og hvis areal overstiger 30 ha, kan således efter LBL §16 erhverves af en person, hvis:

1) erhververen er fyldt 18 år,
2) erhververen er dansk statsborger eller er statsborger i et land, hvis borgere i medfør af De Europæiske Fællesskabers regler eller ifølge traktat har adgang til at erhverve landbrugsjord i Danmark,
3) erhververen, dennes ægtefælle eller børn under 18 år ikke inden erhvervelsen er ejere eller medejere af nogen landbrugsejendom, herunder jordbrugsbedrifter i udlandet,
4) erhververen inden 6 måneder efter erhvervelsen tager fast bopæl på ejendommen,
5) erhververen selv driver ejendommen, og
6) erhververen opfylder de krav til en jordbrugsuddannelse, der fastsættes af ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri efter forhandling med landbrugsorganisationerne.

Desuden er der begrænsninger i adgangen til at eje flere ejendomme og adgangen til jord ud over visse arealgrænser, jf. LBL §16, stk.3 og LBL §13.

Efter LBL §13 kan Ministeren for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri tillade, at en landbrugsejendom eller et areal, der fraskilles en landbrugsejendom, sammenlægges med en anden landbrugsejendom, når det samlede areal efter sammenlægningen ikke overstiger 125 ha. Tilladelse til sammenlægning kan meddeles, hvis 1) de jorder, der ønskes sammenlagt, ligger hensigtsmæssigt for samlet drift fra ejendommens bygninger, ved dyrkningsjorder inden for en vejafstand på 2 km, 2) en ejendoms jorder ikke vil blive opdelt på uheldig måde for driften og 3) der ikke ved sammenlægningen vil opstå en uhensigtsmæssig ejendomsfordeling, a) fordi ejeren af den ejendom, der ønskes suppleret, ikke opfylder betingelserne for erhvervelse af den supplerede ejendom, eller b) fordi ejeren, dennes ægtefælle og børn under 18 år vil blive ejer af mere end 375 ha.

De krav, der stilles ved køb af landbrugsjord og – ejendom, tager således udelukkende udgangspunkt i økonomiske og sociale hensyn. Målet er, at sikre effektive driftsenheder, der kan give en dansk familie et fornuftigt, økonomisk levegrundlag. Der eksisterer i Landbrugsloven intet krav til driftstypen og anvendelsen af jorden i forhold til planlægningen. Dette bør ændres, således, at der **ved enhver handel gennemføres en vurdering af ønskerne til den fremtidige anvendelse i forhold til landzoneplanlægningen.**

I Norge findes de tilsvarende regler i den norske Konsesjonslov[2]. Af denne fremgår i §§1 og 8:

> *§1: Denne lov har til formål å regulere og* ***kontrollere omsetningen av fast eiendom*** *for å oppnå et effektivt vern om landbrukets produksjonsarealer og slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlige for samfunnet, bl.a. for å tilgodese:*
>
> *1. jord-, hage- og skogbruksnæringen (landbruksnæringen),*

[2] Norsk Lov nr. 19 af 31.05.1974

2. *behovet for utbyggingsgrunn,*
3. ***allmenne naturverninteresser og friluftsinteresser,***
4. *en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling vedrørende fast eiendom.*

§8. Ved avgjørelsen av søknad om tillatelse til erverv av eiendom som skal nyttes til landbruksformål skal det ***særlig tas hensyn til formålet med jordloven (Red. se punkt a, dette afsnit)****, jf. jordloven §1, og til: om erververen anses skikket til å drive eiendommen om erververen vil ta fast bopel på eiendommen for selv å drive den.*

Det ser således ud til, at der i Norge eksisterer en mulighed for at afvise en ansøgning om erhvervelse med den begrundelse, at den påtænkte drift af arealet ikke er samfundsgavnlig. Heri ligger ikke en hjemmel til at afvise ervhervelse med henvisning til planlægningen, men der synes umiddelbart at være en mulighed for at afvise erhvervelse med baggrund i almenvellets interesser, herunder f.eks. grundvandshensyn. Landbrugsdepartementet skriver således i en skrivelse fra maj 2001, at "Formålet med erhvervet må veies opp mot de samfunnsinteressene som gjør seg gjeldende i den aktuelle saken. Det en må vurdere, er om det ut fra de hensyn loven fremmer er mest gagnlig for samfunnet om søker får konsesjon eller om eiendommen bør overdras til noen annen. Det må foretas en individuell og konkret vurdering. Ingen har krav på konsesjon, men konsesjon må gis med mindre det er saklig grunn til å avslå." [Landbruksdepartementet; 2001]

Sørensen [1987; side 218 ff.] argumenterer allerede i 1987 for at miljøhensynene i højere grad implementeres i landbrugslovgivningen: "Set i et fremtidigt miljøforvaltningsperspektiv vil principperne for denne "fortrinsstilling for kvalificerede købere" kunne blive interessant. I forbindelse med behovet for en styrkelse af hensynet til miljøet og naturelementerne i landbrugslandet kunne omsætningskontrollen for landbrugspligtige ejendomme omformuleres, således at den i stedet indebar en "fortrinsstilling for en lokal struktur- og miljøtilpasning"."

Ad c) Jordfordelingsloven udstyres med et flersidigt formål

I dag er formålet ensidigt at bedre arronderingen og strukturen for landbrugserhvervet. Loven kan anvendes til at gennemføre f.eks. naturgenopretning, men det er ikke et mål, at der tages hensyn til andet end landbruget i dens nuværende ordlyd.

Loven bør i stedet, ligesom den hollandske Landinrichtingswet og tildels den norske Jordskiftelov, have et mere flersidigt formål.

I den Hollandske Landinrichtingswet hedder det i artikel 4 og 5:

Artikel 4: Landinrichting strekt tot verbetering van de inrichting van het landelijk gebied overeenkomstig de functies van dat gebied, zoals deze in het kader van de ruimtelijke ordening zijn aangegeven. Landinrichting kan maatregelen en voorzieningen omvatten ten behoeve van onder meer: a. de land-, tuin- en bosbouw; b. de natuur en het landschap; c. de infrastructuur; d. de openluchtrecreatie, en e. de cultuurhistorie. - (Jordfordeling stræber mod at forbedre de agrare områders udformning ***i overensstemmelse med funktionen af områderne, som den er angivet i den fysiske landsplanlægning.*** *Jordfor-*

deling kan målrettet og fremadrettet omfatte behovet for blandt andet land-, have- og skovbruget, naturen i landskabet, infrastrukturen, friluftslivet og kulturhistorien.)

I den norske Jordskiftelov hedder det i §§20a og 29a:

§20a. Jordskifteretten skal ***samrå seg med offentlege styresmakter dersom skifteplanen har verknad for tilhøve som ligg under slike organ****. Det same gjeld når tilhøve som krev vedtak av offentlege styresmakter, har verknad for skifteplanen.*

§29a: Det ***skal takast omsyn til at naturressursane skal disponerast ut frå framtidige generasjonar sine behov****. Forvaltninga av naturressursane skal vere miljøforsvarleg og mellom anna ta omsyn til vern av jordsmonnet som produksjonsfaktor og ta vare på areal og kulturlandskap som grunnlag for liv, helse og trivsel for menneske, dyr og planter.*

Ad d) Jordfordelingskontoret under Landbrugsministeriet gives et bredere formål og flytter ressortministerium.

Idet jordfordelingerne gives et bredere formål og idet ejendomsudformning inddrager både landbrugsejendomme og andre typer ejendomme, hvilket i øvrigt falder helt i tråd med Fødevareministerens oplæg omkring privatisering af jordfordelingerne, som beskrevet indledningsvist, bliver tilknytningen til Fødevareministeriet mindre oplagt.

Jordfordelingskontorets opgaver er i dag:

- Administration af statens forkøbsret samt køb og salg af jord i henhold til Jordkøbsloven (-og i den forbindelse administration og udlejning af statens arealer)
- Strukturtilpasning for landbrugsejendomme.
- Planlægning og berigtigelse af jordfordelingsplaner.
- Vurdering af jordkvalitet og mulighed for jordfordeling.
- Grundforbedringsarbejder, forlandsarbejder uden for digerne til Vadehavet.

Disse opgaver er for "snævre" set i forhold til ejendomsudformningstanken, der fordrer at alle ejendomstyper kan indgå i en jordfordeling, at jordfordelingsplanerne tager flersidige hensyn og at projekterne kombineres med retstilstandsændringer.

Landbruget er sikret en sagsbehandling af jordfordelingens forhold til Landbrugsloven, idet Jordbrugskommissionen skal godkende jordfordelingen ved kendelse før planen kan realiseres. Jordbrugskommissionen består ved behandlingen af sager efter Jordfordelingsloven af en formand, som er byretsdommer og beskikket af Fødevareministeren, en realkreditkyndig beskikket af Fødevareministeren efter forhandling med Økonomi- og erhvervsministeren, samt to medlemmer med bopæl indenfor kommissionsområdet udnævnt af Fødevareministeren efter indstilling fra henholdsvis De danske Landboforeninger og Danske Husmandsforeninger, jf. Bekendtgørelse om jordbrugskommissioner[3].

[3] Bkg. nr. 743 af 19.11.1987

Argumenterne for at lade Jordfordelingskontoret blive i Fødevareministeriet mener jeg er få og primært traditionsbundne, mens argumenterne for en flytning til Miljøministeriet er mange set i forhold til Miljøministeriets øvrige opgaver. Centralt i Miljøministeriets departement ligger Landsplanafdelingen, der rådgiver ministeren i plansager. Afdelingen administrerer Planloven og fungerer som statens faglige enhed for fysisk planlægning. Under Miljøministeriet hører desuden Kort- og Matrikelstyrelsen og ministeriet er ressortministerium for følgende centrale love for det agrare land:

- Lov om domæneejendommes afhændelse
- Lov om miljøstøtte
- Lov om okker
- Lov om Kort- og Matrikelstyrelsen
- Lov om visse miljøafgifter
- Lov om Skjern Å naturprojekt
- Skovloven
- Lov om jagt og vildtforvaltning
- Lov om råstoffer
- Lov om afgift ved udstykning m.m.
- Lov om vandforsyning
- Lov om udstykning og anden registrering i matriklen
- Planloven
- Lov om vandløb
- Lov om miljøbeskyttelse
- Lov om naturbeskyttelse

I Norge er Jordfordelingskontoret en specialdomstol og derfor ikke tilknyttet hverken et Landbrugs- eller Miljøministerium. I Holland er jordfordelingsadministrationen centralt placeret under "Dienst Landelijk Gebied" (Landdistriktsforvaltningen), som er et kontor under Ministeriet for landbrug, naturforvaltning og fiskeri.

Landdistriktsforvaltningen i Holland udfører opgaver vedrørende jordpuljedannelse, jordfordeling og naturvenligt landbrug i de agrare områder, det vil sige præcist de opgaver som er centrale for miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning. Landdistriktsforvaltningen udgøres af et centralt kontor og elleve lokale kontorer i provinsen. Kontoret støtter jordfordelingskomiteen ved forberedelse og gennemførelse af jordfordelingsprojekter, vedtaget af ministeren, godkender frivillige projekter og gennemfører målrettede jordopkøb til skabelse af en jordpulje.

Den hollandske måde, at bygge kontoret op på er ideel set i lyset af, at vi i Danmark har en dårligt fungerende jordkøbsadministration og problemer med at få viden bragt ud lokalt.

I Norge er kontorerne ligeledes decentrale om end opbygningen er lidt mere kompliceret. Norge er inddelt i 41 jordskiftesogne med hver sin jordskifteret og 5 jordskiftedømmer med hver sin jordskifteoverrret. I hver fylke er der desuden et fylkejordskifte-

kontor, som er underlagt en del administrative opgaver. I Norge er denne decentralisering helt nødvendig, hvis antallet af jordskiftesager ikke skal falde, landets størrelse og fremkommelighed taget i betragtning. Men jordskiftedommerne anser også decentraliseringen for helt nødvendig i forhold til at opnå lokalkendskab og være i stand til at tage hensyn til kulturmiljøer og landskaber [Slørdal et al.; 1999; side 9 ff.]

Det skal derfor **anbefales, at Jordfordelingskontorets opgaver kommer til at omfatte både statens jordpuljedannelse, jordfordeling og administrationen af statslige støtteordninger til ændret arealanvendelse i det agrare landskab, herunder skovrejsningsstøtte og MVJ-ordninger**, det vil sige ejendomsudformningens centrale opgaver.

Figur 12.1: Det anbefales, at der som minimum eksisterer jordfordelingskontorer i Sønderjylland, Midtjylland, Nordjylland og på Sjælland og Fyn.

Der **oprettes et centralt kontor knyttet til Miljøministeriets departement samt mindst 5 decentrale kontorer** fordelt på landsdelene, f.eks. Nordjylland, Midtjylland, Sønderjylland, Fyn og Sjælland. **For hvert af de decentrale kontorer oprettes en jordfond** og kontorernes opgave bliver jordpuljedannelse, sagsbehandling af jordfordelingerne i forhold til Jordfordelingsloven og den fysiske planlægning og administrationen af statslige støtteordninger til ændret arealanvendelse. Det centrale kontor bliver en overordnet enhed, der sætter rammerne for de lokale kontorers aktiviteter og foretager en endelig godkendelse af projekterne i forhold til Jordfordelingsloven inden Jordbrugskommissionen afgiver kendelse.

Planlægningsopgaven kan udemærket privatiseres, som regeringen netop nu lægger op til sådan, at det bliver lodsejerne selv, der sammen med et landinspektørfirma udarbejder jordfordelingsplanen støttet af de decentrale jordfordelingskontorer.

Hvis jordfordelingskontorets opgaver udvides og der skabes en sammenhæng med den fysiske planlægning bør kontoret navn overvejes. Dette kunne eventuelt i stedet være "landdistriktskontoret" eller "ejendomsudformningskontoret".

Ad e) Ekspropriationshjemmel og tvangsbestemmelser skærpes/revideres

Fra alle sider synes der, at være enighed om, at projekterne som udgangspunkt skal baseres på frivillighed, men at der bør eksistere en mulighed for tvang/ekspropriation i de tilfælde hvor projektformålet er vitalt for almenvellet og hvor det drejer sig om en lille procentdel af lodsejerne, der spærrer for gennemførelse. Der skelnes desuden mellem f.eks. skovrejsning og søgenopretning. Hvor skovrejsning alene er formålet er stemningen, at tvang kun bør anvendes i meget ekstreme tilfælde, og hvor formålet er etablering af en sø er tvang af enkelte lodsejere, der spærrer for projektgennemførelse i orden[4]. Er formålet derimod grundvandsbeskyttelse er holdningen, at dette formål er så vigtigt for os alle, at det bør der i fuldt omfang kunne eksproprieres til fordel for. Flere af de interviewede nævner således det absurde i, at vi i Danmark kan ekspropriere til veje, jernbaner, golfbaner og gennemførelse af lokalplaner i byerne, men ikke til beskyttelse af vores drikkevand. Denne holdning kan sandsynligvis forklares med henvisning til den diskussion, der findes i afsnit 10.3 vedrørende vægtningen mellem forskellige hensyn og Maslows behovspyramide.

Som situationen er i dag kan der teoretisk set anvendes tvang eller eksproprieres til gennemførelse af en jordfordeling i forbindelse med både naturforvaltning, VMPII og drikkevandsbeskyttelse med hjemmel i enten Jordfordelingslovens §2, stk.6 eller Naturbeskyttelseslovens §60 (- "både og" ved naturforvaltning og VMPII). Begge hjemler har imidlertid vist sig så problematiske og begrænsede, at de i praksis er vanskeligt anvendelige og ingen af dem er så entydige og klare som ekspropriationshjemlen til gennemførelse af strækningsanlæg.

Hvis jordfordeling fremover skal være realiseringsinstrument for gennemførelse af arealkrævende projekter, der indebærer en ekstensivering af landbrugsarealer, anbefales en klar ekspropriationshjemmel. Det skal **derfor anbefales, at der fra politisk side vises en større grad af vilje bag målsætningerne gennem vedtagelse af de nødvendige ekspropriationshjemler og at det fra starten gøres lodsejerne klart i hvilken udstrækning disse hjemler vil blive anvendt,** dersom lodsejerne ikke selv finder en løsning indenfor en givet tidsramme.

En klar ekspropriationshjemmel vil give et politisk signal om, at gennemførelsen af projekterne prioriteres højt. Hjemlen vil virke motiverende for lodsejernes deltagelse i projektet. Et projekt kan gennemføres på baggrund af frivillighed i tæt samspil med lodsejerne, men forskellen ligger i, at den enkelte lodsejer bliver nødsaget til at tage stilling til projektet indenfor en givet tidsramme, og at realiseringsprocessen ikke kan forhales i det uendelige.

[4] Denne sondring skyldes, at skoven kan placeres "hvor som helst", mens søen er afhængig af at blive placeret, hvor terrænet er lavest.

Tvangsmuligheden i Jordfordelingsloven kan med fordel fjernes, således at planlæggerens rolle ikke vil kunne kompromiteres.

	Jordfordeling til gennemførelse af naturforvaltningsprojekt	Jordfordeling til drikkevandsbeskyttelse i indsatsområder	Jordfordeling til gennemførelse af VMPII-projekt	Jordfordeling i forbindelse med strækningsanlæg
Tvangs-/ekspropriation	Ekspropriationshjemmel i NBL §60* Tvang under visse omstændigheder efter JFL §2, stk. 6	Tvang under visse omstændigheder efter JFL §2, stk. 6	Ekspropriationshjemmel i NBL §60 Tvang under visse omstændigheder efter JFL §2, stk. 6	Hele eller dele af ejendomme ekspropprieres med hjemmel i Ekspropriationsprocesloven (EPL) eller Vejloven (VL)

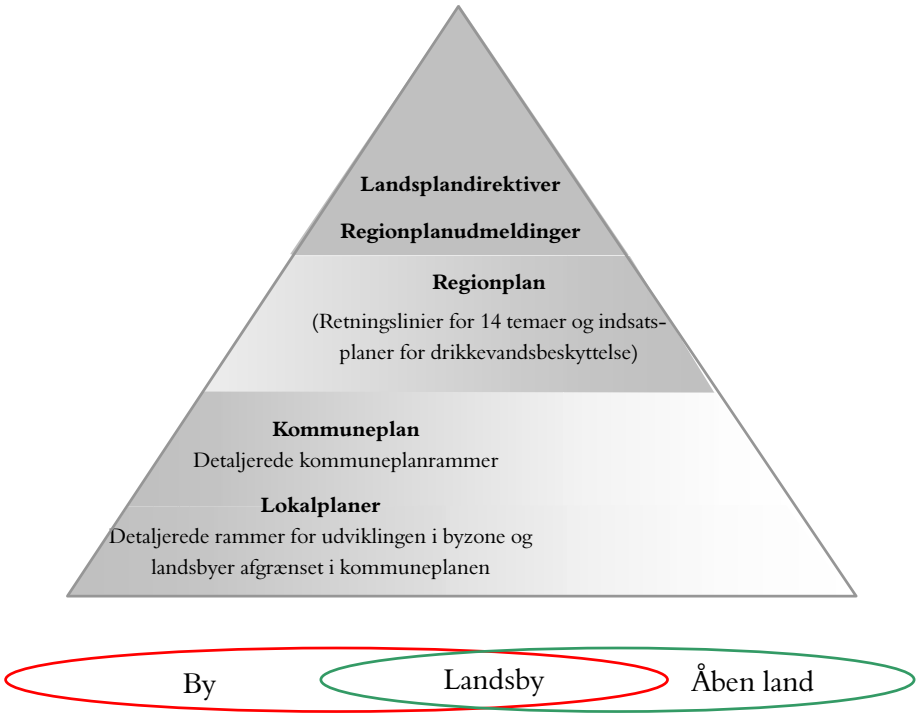
*Figur 12.2: Teoretiske muligheder for tvang eller ekspropriation afhængig af formålet. *Gælder ikke statslig skovrejsning og kun i meget begrænset omfang, jf. afsnit 2.1.*

Ad f) landzonen deles op i forskellige anvendelseszoner og kommuneplanrammerne detaljeres for disse zoner

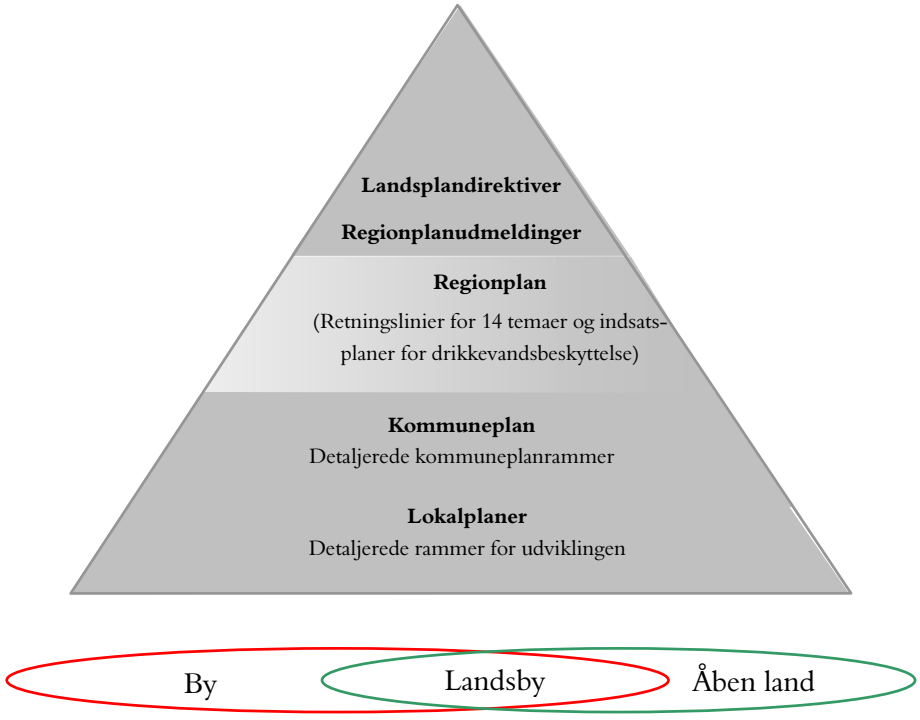
I dag fungerer plansystemet i praksis som skitseret i figur 12.3, men bør i stedet se ud som skitseret i figur 12.4, hvis planlægningen skal have mulighed for at påvirke udviklingen i det agrare land. Farvernes styrke symbolisere planernes styrke i forhold til henholdsvis by, landsbyer og åben land.

Dette forslag falder helt i tråd med det faktum, at landzoneadministrationen pr. 2002 er flyttet til kommunerne og udsigten til, at amtskommunerne eventuelt nedlægges indenfor få år.

Skal ejendomsudformning anvendes som planlægningsinstrument til en aktiv varetagelse af miljø- og kulturmiljømæssige hensyn i landzonen må planlægningen klart prioritere landzonens arealer. Det kunne derfor, som anbefalet tidligere fra forskellige sider være en løsning at zonere landzonen, dvs. at dele landzonen op i forskellige anvendelseszoner.



Figur 12.3 Plansystemet i praksis anno 2002. Farvernes styrke indikerer planernes styrke i henholdsvis by, landsby og åben land.



Figur 12.4: Plansystemet med mulighed for lokalplanlægning af arealanvendelsen i landzonen udenfor landsbyer afgrænset i kommuneplanen. Farvernes styrke indikerer planernes styrke i henholdsvis by, landsby og åben land.

Sørensen [2001]skriver således i en artikel bragt i Tidsskrift for Landøkonomi, at " i fremtiden - og for at sikre den bedste og langsigtede opfølgning af Wilhjelm-udvalgets anbefalinger *bliver det derfor nødvendigt at man gennem en sådan zonering i forskellige kategorier*

af landbrugs- og naturområder får lagt målsætninger fast (Red. kursiv). Det giver et bedre investeringsgrundlag nabo og nabo imellem. Der bør tillige være klarhed over, hvordan myndigheder kan støtte udviklingen bedst muligt gennem geografisk at målrette de ressourcer som det offentlige råder over til at understøtte en sådan planlagt udviklingsretning for de lokale landbrug. Det er med andre ord hovedsynspunktet, at det kan lade sig gøre at skabe både øget biodiversitet og mere naturbeskyttelse i de enkelte landskaber og samtidig give betydelige dele af heltidslandbruget fortsat gennemskuelige og investeringssikre muligheder for af udvikle sig. Det betyder, at der skal være klare målsætninger for de lokale landskaber og så en fleksibel regelanvendelse til opfølgning heraf, fremfor ingen målsætning - som i dag - for de lokale landskaber og så stive landsdækkende ensartede regler uden mulighed for lokal udformning og anvendelse." I bogen "Ejendomsændringer det 20. århundrede" skriver Sørensen [2000; side 331], at "regionplanlægningen må udvikle sig fra den nuværende reaktive funktion som administrationsgrundlag for amtskommunernes egen sagsbehandling til også at lægge rammerne for ejendomsudformningen i landbruget. *Dette kan ske ved at zonere landdistrikterne i beskyttelsesområder, landbrugsområder med flersidige hensyn, og områder, hvor landbrug har høj prioritet (Red. kursiv)*."

14. juni 2000 offentliggjorde Amtsrådsforeningen [2000] et debatoplæg om "Individuel miljøgodkendelse af landbrug". Oplægget indeholder bud på fremtidens miljøregulering af landbruget og arealanvendelsen i det åbne land. Forslaget indebærer i princippet *en opdeling af landbrugslandet i tre forskellige områdetyper; 1) indsatsområder med særligt sårbare natur og vandområder, 2) områder, der er robuste, og hvor miljøkravene for landbrug kan lempes, samt 3) de resterende landbrugsarealer, hvor balancen mellem landbrug og natur/miljø kan reguleres af de nuværende generelle krav (Red. kursiv)*. [Willeberg; 2000] refererer til disse tre typer, som skitseret af Amtsrådsforeningen og skriver: "Det er vigtigt at fremhæve, at der fortsat skal være mulighed for at drive landbrug i alle tre zoner – også i områderne med særligt sårbare natur- og vandområder. Det skal bare være landbrug, der er tilpasset områdets følsomhed. Ofte er landbrugets drift jo en forudsætning for at opretholde kulturlandskabet og den karateristiske flora og fauna. Det handler med andre ord om, at tilrettelægge reguleringen af landbrugets miljøforhold således, at der opnås en flersidig arealanvendelse, der harmonerer med lokale struktur-, natur- og miljømæssige forhold. *Der er behov for at udvikle en lokal planlægning, der kan konkretisere, afveje og sammenfatte, hvad der skal ske (og hvor) i de lokale landbrugsområder…(Red. kursiv)"*

Af Landplansrederedegørelsen 2002 er zoneringen indirekte nævnt som en mulig løsning. "Den øgede værdi, som natur-og landskabsoplevelser tillægges, betyder et stigende pres på attraktivt beliggende arealer uden for byerne. Værdifulde landskaber og smuk natur er af stor betydning for især de mindre byers og yderområdernes muligheder for udvikling. Udlæg af attraktivt beliggende byggegrunde disse steder kan bidrage til vækst, såfremt det sker som led i en velovervejet planlægning. De forskellige landskaber er nemlig ikke lige robuste over for bosætning, erhvervslokalisering og nye tekniske anlæg. *Det er derfor vigtigt, at udviklingen planlægges, så man ikke forringer den natur og de land-*

skaber, som udgør disse områders styrke og særkender (Red. kursiv), og derved svækker grundlaget for turisme og bosætning. Vi skal bevare det åbne landskab." "Landbrugsproduktionen beslaglægger omkring 60 pct.af det samlede areal i Danmark. Landbrug er derfor den erhvervsgren,der først og fremmest er med til at sikre landskabsværdierne, men også en erhvervsgren, der nemt kan komme i konflikt med disse værdier. Derfor er *den fremtidige landbrugsudvikling et centralt emne i spørgsmålene om erhvervslokalisering, bosætning og sikring af landskabernes værdier og funktioner. Regeringen opfordrer kommuner og amtskommuner til at yde et aktivt medspil til at finde løsninger på, hvordan lokalisering af erhverv og bosætning kan spille sammen med sikringen af landskabsværdier og -funktioner. Regeringen ser den regionale og kommunale fysiske planlægning som et vigtigt instrument i denne indsats (Red. kursiv)*." [Landsplanafdelingen; 2002]

Tanken om zonering og funktionsadskillelse kritiseres bl.a. af Christensen [2000; side 313 ff.] i bogen "Kampen om vandet". "Hele tankegangen om zonering og funktionadskillelse er ved sektorplanlægningen projiceret over fra byen til landskabet. Forskellige funktioner kan genfindes i landskabet. Dette ser vi f.eks. også i hele den planlægningsproces, der ligger bag fremkomsten af en afvejet sektorplan…Det samlede landskab analyseres inden for hver sektors egen optik (hvor der laves en status og en foreløbig udmelding af interesser) og først derefter samles de (via afvejning) til et billede af hele landskabet (udmøntet i regionplanen og de afvejede sektorplaner….Det åbne lands planlægning overtager altså en planlægningsmetode, funktionalismen, der for det første er lavet i forhold til byer og for det andet er problematisk. Det problematiske kommer af, at man forveksler de analytiske procedurer (analysen af de enkelte sektorer) med nøglen til, hvordan man skal løse problemet. Landbrug i sig selv og natur i sig selv får dermed for stor vægt, og det er ikke muligt efterfølgende at integrere dem til et samlet hele. Som byggeklodser må de bygges op ved siden af hverandre, de får hver sin zone……" Denne kritik er grundlæggende helt rigtig. Zonering er en uøkologisk tankegang, men problemet er, at den demokratiske metode og oppefra kommende direktiver fra EU synes at efterlade zonering, som den eneste mulige løsning. EU kræver, at medlemslandene udpeger områder, hvor der tages specielle hensyn til f.eks. naturen og den danske mentalitet synes at være den, at der skal være plads til alle – og i så fald kan det være hensigtsmæssigt at adskille gylletanke og boligområder. Et multifunktionelt landskab ville med andre ord forudsætte et stærkt politisk styre, der var uafhængig af interesseorganisationerne og derfor kunne fastlægge rammerne for den menneskelige aktivitet i landzonen på en langt mere håndfast måde en tilfældet er i dag.

Jeg mener derfor, at den eneste mulige løsning på problemerne omkring interessevaretagelsen er, at landzonen opdeles i f.eks. tre forskellige anvendelseszoner:

- L-zoner (Rene landbrugsområder forbeholdt et effektivt landbrug alene og hvor der alene gælder en generel lovgivning mht. driften og arealanvendelsen)
- Ø-zoner (Øko-områder, hvor landbrug, erhverv og bosætning er tilladt under visse hensyn til miljø, natur og kulturmiljø og hvor der, ved aktiv ejendomsudformning,

gennemføres en anvendelse på ejendomsniveau, som nøje er afstemt med planlægningen og tinglyst på de enkelte ejendomme)

- N-zoner (Rene naturområder hvor ekstensivt landbrug er tilladt på miljøets -, naturens - og kulturmiljøet præmisser, hvor ny bosætning og erhverv er uønsket og hvor der, ved aktiv ejendomsudformning, gennemføres en anvendelse på ejendomsniveau, som nøje er afstemt med planlægningen og tinglyst på de enkelte ejendomme.)

Landsbyer, der i dag er beliggende i landzone skal således fremover tilhøre Økozonerne, idet der ingen vægtig begrundelse er for, at parcelhusejere i landsbyerne skal have adgang til at benytte pesticider. Intensive landbrug flyttes fra Ø-zonerne til L-zonerne, hvormed problemerne med de store svinefarme og deres placering i landsbyerne løses. I L-zonerne kommer det til at dreje sig om at placere de 5-10.000 intensive bedrifter, der om få år er realiteten og grundlaget i den industrielle landbrugsproduktion.

Med hensyn til N-zonerne flyttes al indkomstafhængigt landbrug ud til L-zoner, landbrugspligten ophæves og der må ikke ske nogen form for bosætning eller erhvervsetablering i N-zonerne. Eventuelt kunne der ved skovområder gives adgang til byggeret ved oprettelse af store skovejendomme, hvilket vil kunne finansiere hele- eller store dele af ejendomsudformningen, jf. kapitel 9.

Forslaget lægger op til, at den ønskede/planlagte arealanvendelse i Ø- og N-zonerne skal gennemføres ved ejendomsudformningsmetoden. Dette forslag kan sammenlignes med nye initiativer i Holland, som beskrevet i kapitel 11. I Holland er der gennemført en udpegning af områder, for hvilke der skal udarbejdes lokale omstruktureringsplaner og i hvert af disse områder nedsættes et "rekonstruktionsudvalg", som er ansvarlig for udarbejdelsen og implementeringen af den lokale omstruktureringsplan. Der arbejdes med en realiseringstidshorisont på 12 år.

Det **anbefales således, at kommuneplanrammerne fastlægger rammerne for arealanvendelsen indenfor de tre zoner** (- f.eks. at det ikke er tilladt at benytte pesticider indenfor Ø-zonerne, i hvilken udstrækning N-zonerne må tildeles byggeret etc.) **og at der gennemføres en detailplanlægning i form af lokalplaner i det omfang dette skønnes nødvendigt.**

Ad g) Der gives mulighed for lokalplanlægning vedr. den fremtidige arealanvendelse i landzonen

Som beskrevet i kapitel 10 er det et problem for kommunerne og for en aktiv administration af landzonen, at der ikke kan lokalplanlægges. Det er helt afgørende for en succesfuld anvendelse af jordfordelingsinstrumentet, at der er overensstemmelse mellem det formål, som skal opfyldes og de virkemidler, der stilles til rådighed for forandringsprocesserne. Det kan derfor **anbefales, at der åbnes mulighed for tilvejebringelse af lokalplaner for lokalområderne,** idet disse udover at skabe lokale løsninger kunne give den nødvendige hjemmel til anvendelse af de efterlyste værktøjer.

Det **anbefales desuden, at sådanne lokalplaner gives en realiseringsdeadline på f.eks. 8-12 år**, indenfor hvilken lodsejerne på frivillig basis, men med assistance fra de regionale jordfordelingskontorer selv kan vælge at tage udfordringen op og gennemføre planlægningen. Overskrides denne deadline uden en løsning skal de lokale myndigheder/kommunen tage initiativ til at planlægningen gennemføres og i den forbindelse anvende ekspropriation, hvor dette er nødvendigt.

De anbefalede landzonelokalplaner adskiller sig dermed fra andre lokalplaner, da en virkeliggørelse af planlægningen skal ske. Lokalplaners retsvirkning er i dag den, at ændret anvendelse ikke må stride mod planlægningen, men at eksisterende anvendelse er lovlig. Med den nye lokalplantype sættes en deadline, indenfor hvilken arealanvendelsen skal ændres.

12.2 Jordmobiliteten fremmes

Centralt er det, at jorden er mobil. Jordmobilitet er således en forudsætning for at kunne gennemføre jordfordelinger, idet disse bygger på omlægninger af jorder mellem en flerhed af ejendomme. Der er tre vigtige faktorer, som spiller ind på jordmobiliteten i et lokalområde. Det er de lokale landbrugsstrukturelle forhold, det er en tilgængelig jordpulje, og det er kendskab.

De landbrugsstrukturelle forhold er givet i forvejen, hvorfor der med henblik på at skabe jordmobilitet i et givent område kan sættes ind på de to andre områder; kendskabet kan øges og en jordpulje kan opkøbes. Begge disse elementer viste sig i kapitel 10, at være centrale indsatspunkter i relation til ønsket om udvidet anvendelse af ejendomsudformningsmetoden.

Kendskab

Denne manglende viden viste sig således i kapitel 10, at være et væsentligt problem og en hindring for udvidet anvendelse af miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning.

Den lokale planlægningskapacitet har traditionelt set været bedst i Sønderjylland, hvor Tønderkontoret har været placeret med den jordfordelingsplanmæssige ekspertise. I resten af landet har det været af afgørende betydning, hvorvidt der i det pågældende område har været et praktiserende landinspektørfirma med ledig planlægningskapacitet eller om der eventuelt kunne udstationeres en planlægger fra Direktoratet for FødevareErhverv til at gennemføre arbejdet. Ved årsskiftet 2000/2001 åbnede Jordfordelingskontoret et nyt kontor i Foulum ved Viborg. Jordfordelingskontoret har nu 13 jordfordelingsplanlæggere ansat på fuld tid, hvoraf 1 er tilknyttet kontoret i København, 6 er tilknyttet kontoret i Tønder og 6 er placeret i Foulum. For Nordjylland og øerne gælder det imidlertid stadig at den stedlige planlægningskapacitet er afhængig af udstationeringer eller praktiserende landinspektørfirmaer. Set i lyset af de opgaver VMPII og drikkevandsbeskyttelsen stiller overalt i Danmark, samt de opgaver, der kan følge af

Wilhjelmudvalgets anbefalinger, er den eksisterende, statslige planlægningskapacitet næppe tilstrækkelig. Dette problem løses måske efter en årrække ved den forestående privatisering af planlægningsopgaven. I hvilken grad, der vil blive anvendt forskellige, lokale landinspektørfirmaer og advokatkontorer fordelt jævnt over hele landet vides naturligvis ikke. Men chancen er der for, at mange firmaer vil tage udfordringen op og disse firmaer vil efterhånden opnå erfaring og dermed et godt kendskab til jordfordelingsinstrumentet.

Af interviewene fremgik det, at flere lodsejere fremhævede vigtigheden af, at man som lodsejer er åben overfor jordfordelingen og eventuelt deltager aktivt. Denne åbenhed og deltagelse er nødvendig for at få mest muligt ud af jordfordelingen, mener lodsejerne. Et sådant positivt engagement afhænger imidlertid af lodsejernes "kendskab" til fordelene og det bør derfor overvejes om nogle af problemerne vil kunne løses ved en øget indsats omkring formidling af jordfordelingsperspektivet gennem oplysning og undervisning.

Tendenserne i samfundet generelt går imod en stadig større grad af vidensdeling og større grad af skepsis overfor "eksperter". Jacobs [2000; side 177 ff.] skriver i en artikel, at "the model of land use planning is now challenged by three different but interrelated and sometimes contradictory global phenomena: the rise of an increasingly empowered, diverse, populist citizens movement, a renewed emphasis on the institution of private property, and the invention, adoption and increasing accessibility of geographic information systems". Om sidstnævnte skriver han: "Just as citizens can now show up at municipal budget hearings with alternative budgets reflecting alternative priorities, because they have taken publically available data and analyzed them using their own spread sheet programs, GIS provides the same possibility in land use planning and land consolidations."

Denne udvikling er positiv og fremmer engagementet hos den enkelte om end det naturligvis er en udfordring for "eksperterne" – men en sund udfordring, som burde føre til lokale bæredygtige løsninger. En forudsætning er det imidlertid, at den nødvendige viden og information gøres tilgængelig. De anbefalede jordfordelings-/landdistriktskontorer beskrevet i afsnit 12.1 vil kunne forestå denne formidlingsopgave i samarbejde med (amts)kommunerne. Det **anbefales derfor, at de regionale jordfordelingskontorer får som opgave at formidle jordfordelingsperspektivet for regionens landmænd gennem aktiv oplysningsvirksomhed via f.eks. hjemmesider, kontakt til landbrugsskoler og landboforeninger,** idet lodsejernes kendskab til fordelene har betydning for deres positive engagement i jordfordelingen og dermed for jordfordelingens resultat.

Adgangen til miløoplysninger, som også beskrevet i Aarhus Konventionen, må sikres af (amts)kommunerne.

Jordpulje

I kapitel 10 konkluderedes det desuden, at den nuværende jordkøbsadministration er en væsentlig hindring for udvidet anvendelse af miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning i det agrare landskab, idet den er mangelfuld, dårligt fungerende eller simpelthen ikke-eksisterende og nedprioriteret. Den er forsøgt decentraliseret, men al viden findes stadig centralt og de decentrale myndigheder har ikke villet tage udfordringen op og skabe en effektiv jordkøbsadministration. Der er blandt de interviewede enighed om, at jordpuljer spiller en meget afgørende rolle i forhold til mulighederne for at gennemføre projekterne og dermed er de interviewedes holdning helt i overensstemmelse med den, i denne rapport præsenterede teori omkring forudsætningen for jordmobilitet, hvoraf jordpuljer er et væsentligt element.

Jordfordelingskontorets mangeårige erfaringer viser, at det ved målrettede jordopkøb og efterfølgende gennemførelse af frivillig jordfordeling i vid udstrækning er muligt at realisere natur- og miljøprojekter, også i områder med betydelige landbrugsinteresser.

Det **anbefales derfor, at der oprettes jordpuljer forud for jordfordelingerne, men at de regionale jordkøbsnævn opgives. I stedet oprettes statslige jordfonde under de decentrale jordfordelings-/landdistriktskontorer.** Dette vil endvidere løse nogle af de problemer, der vil opstå i forbindelse med bl.a. sikringen af drikkevandet i OSD-områderne. OSD-områderne og herunder også indsatsområderne er grænseoverskridende i den forstand, at de ikke følger amtskommunegrænserne og ofte vil omfatte flere amtskommuner.

En statslig jordfond eksisterede fra 1919 til 1990. Dengang var formålet primært af social karakter. Gennem opkøb skulle jordfonden fremskaffe jord til den tids mindrebemidlede landmænd. I dag tales der om, at oprette en statslig Jordbrugerfond, hvis formål skal være at fremskaffe jord til unge landmænd [Fødevareministeriet; 2002a]. I stedet for at oprette Jordfonde på både amtskommuneniveau og statsligt niveau med forskellige formål anbefales det, at jordkøbsadministrationen koordineres til et helt og stærkt værktøj. Derfor lægger denne rapport op til, at det overvejes at oprette en statslig jordfond med regionale kontorer. Jordfondens formål kan bl.a. være

- Opkøb og videreformidling af jord ved f.eks. salg på jordrentevilkår eller ved bortforpagtning til unge landmænd (sociale hensyn).
- Opkøb, pålægning af dyrkningsrestriktioner og videresalg til private (miljøhensyn)
- Opkøb af puljejord til tilvejebringelse af en bedre jordfordeling mellem landbrugsejendomme (landbrugsmæssige erhvervshensyn)
- Opkøb af puljejord til afhjælpning af konsekvenser i forbindelse med gennemførelse af miljø- eller kulturmiljøprojekter (miljø- og kulturmiljøhensyn)

12.3 Offentlighedsfasen udvikles

Det hidtil beskrevne vedrører primært overordnede forudsætninger for at kunne anvende ejendomsudformningsmetoden i fremtiden til opfyldelse af de fastsatte mål for arealanvendelsen. I det følgende beskrives "nødvendige" ændringer i forhold til selve offentlighedsfasen, den fase, hvor rekvirenten gennemfører de indledende undersøgelser med henblik på at finde ud af om problemet kan løses ved hjælp af ejendomsudformning (*undersøgelsesfasen*) og, i fald at dette skønnes muligt, hvor forhandlere udarbejder et endeligt løsningsforslag på ejendomsudformningen (*forhandlingsfasen*). Se figur 4.1.

Som det fremgik af kapitel 10 fremstår Direktoratet for FødevareErhverv ikke i tilstrækkelig grad som en enhed, der mht. kommunikation og samarbejde er helt gearet til at tackle de miljø- og kulturbaserede ejendomsudformningsprojekter, hvilket naturligvis er et problem i relation til ønsket om udvidet anvendelse af metoden. Der er grundlæggende forskelle i meninger og holdninger med hensyn opfattelsen af deres egen rolle og jordfordelingens formål og - muligheder. Dette skyldes formentlig først og fremmest helt overordnede problemer med en fastlæggelse af målene i det agrare land og en styrkelse af instrumenterne. De bud på en revideret offentlighedsfase, der gives i dette afsnit kan hjælpe til en sådan styrkelse af ejendomsudformningsmetoden og dermed gøre det mere klart for både planlæggere og sagsbehandlere, "hvad opgaven er og hvor grænserne går". Behovet herfor øges formentlig kun yderligere af den forestående privatisering af planlægningsopgaven.

GIS i offentlighedsfasen

Ses på offentlighedsfasen i sin helhed må det anbefales at GIS i højere grad anvendes. Denne anbefaling skyldes en erkendelse af, at planlægning, herunder også jordfordelingsplanlægning er - og bør være en proces, hvor offentligheden, lodsejerne og brugerne af arealerne inddrages i videst muligt omfang og hvor der tages mange forskellige hensyn. I kapitel 8 blev der givet eksempler på GIS-moddellers anvendelse i ejendomsudformningsprojekterne og det problematiske i anvendelsen af analoge matrikelkort i forbindelse med projektformidling blev påpeget.

GIS anvendes naturligvis allerede i dag, men, både hvad angår undersøgelsesfasen og forhandlingsfasen, primært til korthåndtering. GIS har en lang række anvendelsesmuligheder, som kunne være til fordel for ejendomsudformningsprocessen. Det skal derfor **anbefales, at GIS i relation til miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning i højere grad implementeres,**

- **dels med henblik på formidling af projektet via f.eks. internet**
- **dels som støtte- og beslutningsgrundlag ved dannelsen af en jordpulje,**
- **dels med henblik på varetagelse af kultur- og miljømæssige hensyn og dels**
- **med henblik på udarbejdelse af selve jordfordelingsplanen.**

Som beskrevet under afsnittet om kendskab er det vigtigt, at kendskabet øges. Det skaber forståelse, accept og engagement blandt lodsejerne. GIS kan med fordel anvendes til at øge kendskabet til jordfordeling generelt og formidle et projekt specifikt.

En del af vore naboer, herunder f.eks. Norge synes at være længere fremme med anvendelse af GIS i forbindelse med jordfordeling og forskning herom. Sky [1991; side 310 ff.] skriver således allerede i 1991 om brug af GIS-teknologi i forbindelse med udarbejdelsen af jordfordelingsplanen: "Skifteplanlegging er en iterativ prosess som går ut på å kombinere kunnskap, data, analyse og kreativitet." Hertil er GIS ideel og ved en anvendelse af orthofotos opnås flere fordele. "For det første er et flybilde "lett" å lese for en ikke kartkyndig. For det andre vil en ved hjelp av flybilder lettere kunne peke ut steder hvor grensa ikke bør endres, f.eks. der hvor en flytting af eksisterende grenser vil kunne påvirke kulturlandskapet i lite heldig retning. Det kan være steingjerder, spesielle trær, vegetasjonsbelte etc. vi ønsker bevart.".."Den enkleste måde å få laget et kulturlandskapskart på er å bruke flybilderne direkte." Se kapitel 8.

Uimonen [2002] skriver i en artikel om, hvorledes GIS med fordel anvendes i Finland efter at behovet for jordfordelinger øgedes væsentligt, grundet strukturudviklingen i landbruget og behovet for ændret arealanvendelse, og efter at der opstod problemer med for tidskrævende projekter og mangel på information tidligt i planlægningsprocessen.

I Danmark er emnet alene behandlet i to specialer ved landinspektørstudiet på Aalborg Universitet. Kristensen og Andersen [2000] konkluderer således i et speciale vedrørende anvendelse af GIS i jordfordelingsprojekter, at GIS med fordel kan anvendes "som støtte- og beslutningsgrundlag i forbindelse med dannelsen af en jordpulje", som er essentiel i forbindelse med projekter, der fordrer en ændret arealanvendelse. Dahl et al. [1995] giver i et speciale fra 1995 et bud på, hvorledes Tønderkontoret kan implementere et GIS med baggrund i MicroStation og MGE (Modular GIS Environment).

Undersøgelsesfasen

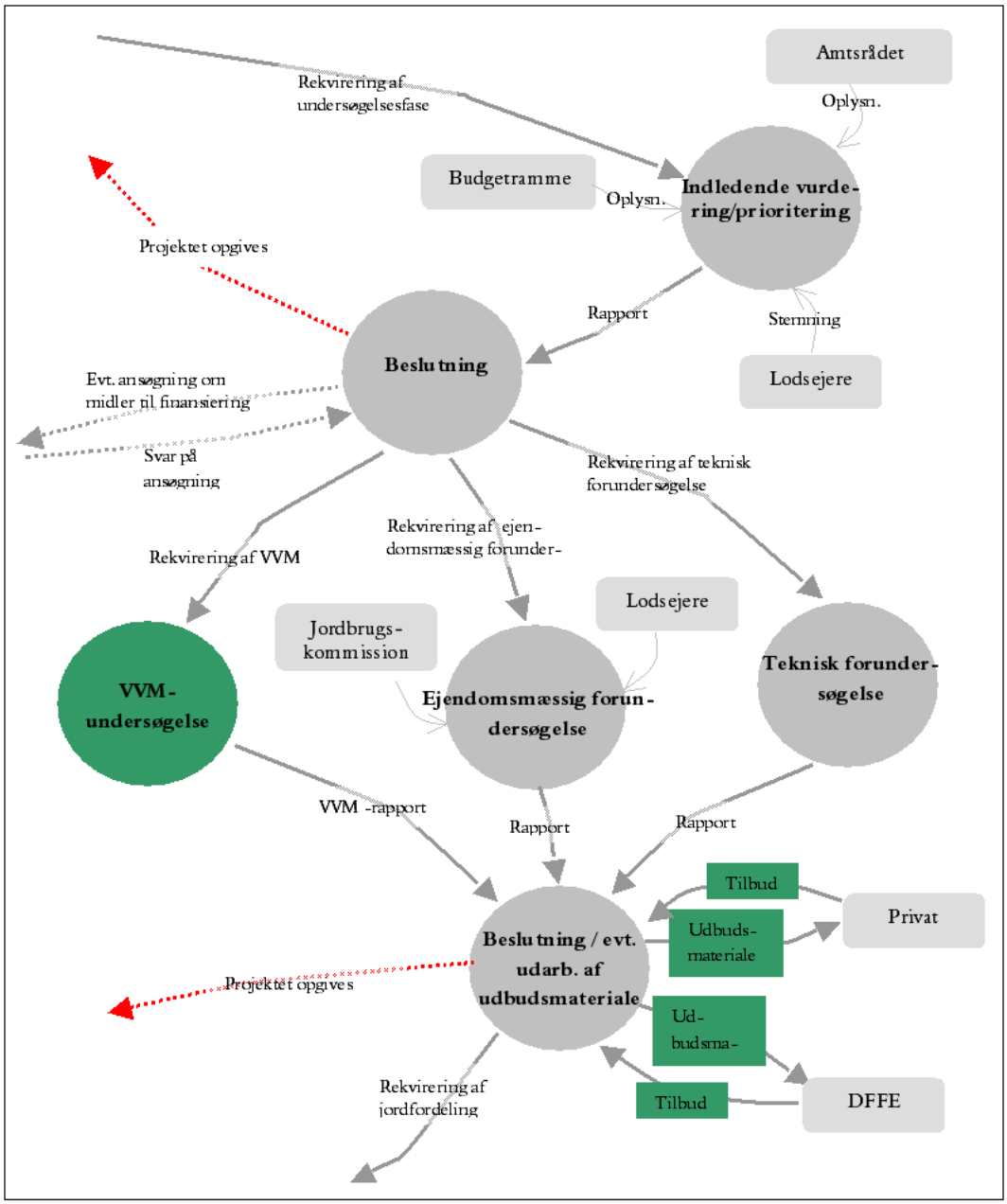
Undersøgelsesfasen er i dens nuværende form beskrevet i afsnit 4.1. Af kapitel 10 fremgår følgende problemer og ønsker vedrørende denne fase:

a) Kravet i Planloven om VVM for jordfordelinger med mere end 75 ejendomme fjernes fra forhandlingsfasen og gennemføres udelukkende i undersøgelsesfasen.
b) Rekvirenterne behøver faste aftaler om tid og pris
c) Planlæggerne behøver bedre defineret opgave

I figur 12.5 er de foreslåede ændringer gennemført i forhold til den eksisterende, som er skitseret i figur 4.2.

Ad a) For det første anbefales det, at **hele VVM-vurderingen samles i undersøgelsesfasen, hvilket betyder, at der allerede i denne fase må tages stilling til eventuelle hensyn, som jordfordelingen skal tage,** herunder f.eks. hensyn til bevarings-

værdige skel. Planlæggeren kan derefter gå i gang med forhandlingerne og præcist skitsere mulighederne for lodsejerne.



Figur 12.5: Flowdiagram over undersøgelsesfasen. En cirkel repræsenterer en aktivitet. En pil repræsenterer en datastrøm og en kasse repræsenterer en kilde (afsender/modtager af data). Grønne farver illusterer tilføjelser/ændringer i forhold til nuværende praksis.

Ad b) For det andet behøver rekvirenterne **en fast aftale om tid og pris,** hvilket naturligvis fordrer at rekvirenterne til gengæld nøje må beskrive opgavens afgrænsning, mål og ønsker, hvormed også det tredje problem løses. På den baggrund kan opgaven sendes i udbud til flere forskellige private firmaer og/eller Direktoratet for FødevareErhverv, som tilsvarende har en chance for at give et tilbud mht. tid og pris. Rekvirenten

tager derefter en endelig beslutning på baggrund af det/de indkomne tilbud og rekvirerer jordfordelingen.

Ad c) Planlæggeren behøver **en klart defineret opgave fra rekvirentens side** som resultat af undersøgelsesfasen med henblik på at forenkle forhandlingsprocessen og klart kunne skitsere de forskellige løsningsmulighederne for den enkelte lodsejer.

Forhandlingsfasen

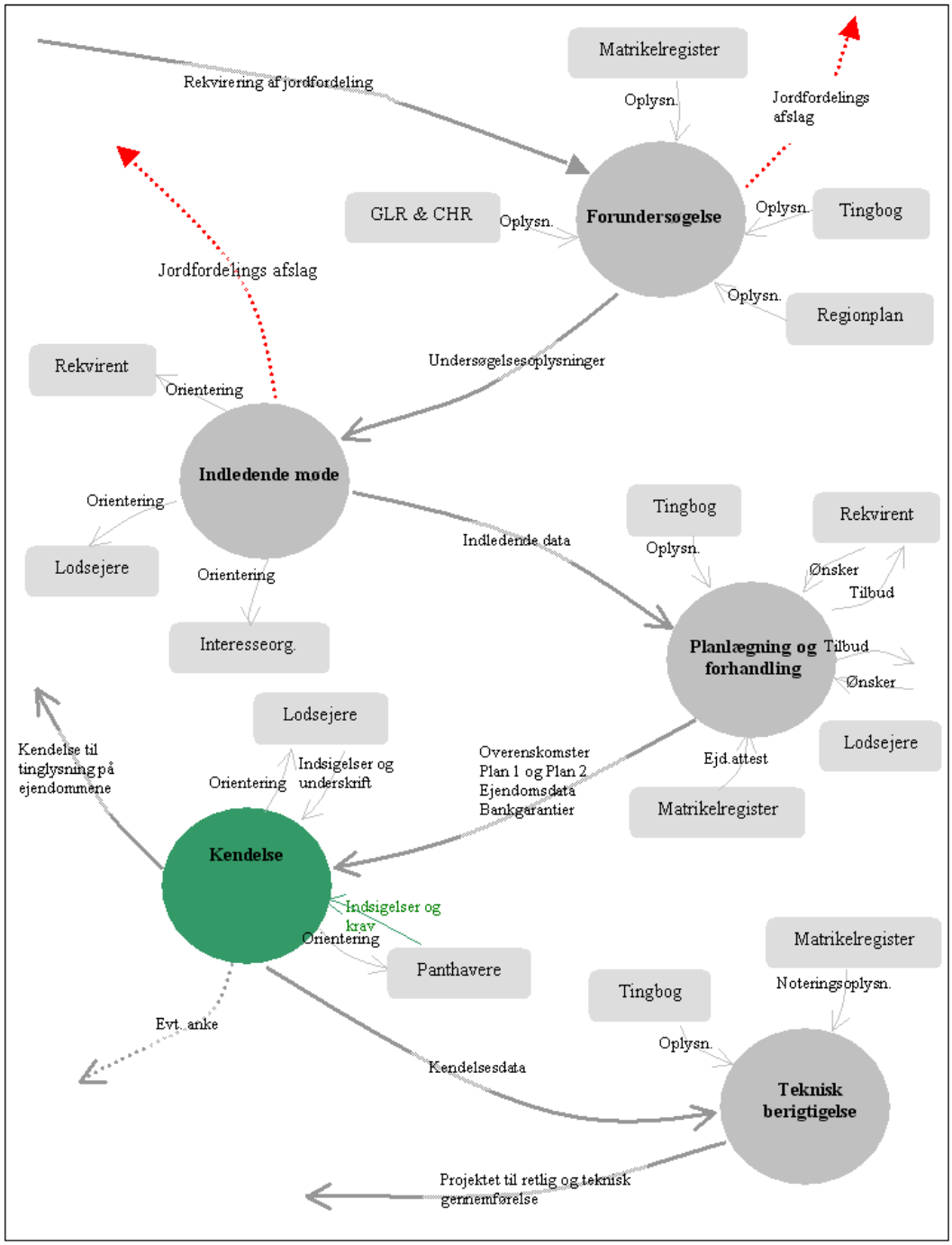
Forhandlingsfasen er ligesom undersøgelsesfasen beskrevet i afsnit 4.1. Af kapitel 10 fremgår følgende problemer og ønsker vedrørende denne fase:

a) Kendelsesforløbet tages op til revision, således at kendelsesforløbet i en §2-sag kommer til at ligne det i en §2a-sag.
b) Uenighed i forhandlingsfasen om planlæggerens rolle og jordfordelingens formål bør løses.
c) Klageadgangen efter Naturbeskyttelseslovens §60 ændres således, at der alene kan klages over erstatningens størrelse.
d) Planlovens krav om VVM for jordfordelinger med mere end 75 ejendomme fjernes fra forhandlingsfasen.
e) Klageadgangen efter Planlovens §58 fjernes i forbindelse med jordfordelinger med flersidige formål eller, i det omfang, der åbnes op for planlægning af landzonen via kommuneplanens rammer, i de tilfælde hvor den ønskede arealanvendelsesændring er i overensstemmelse med planlægningen.
f) Fortrinsstillingsreglerne i Landbrugsloven fjernes fuldstændigt i forbindelse med jordfordelinger og ankemulighederne overvejes.
g) Der skabes en undtagelse i Ejendomsavancebeskatningsloven når der sælges til ekstensiveringsformål eller der åbnes op for detailplanlægning af landzonen via kommuneplanens rammer, hvormed disse transaktioner automatisk vil være undtaget ejendomsavancebeskatning i det omfang planlægningen indenfor en vis årrække kræver en anden arealanvendelse, som foreslået ovenstående.
h) Lov om tinglysningsafgift overvejes mht. til afgift for tinglysning af betinget eller endeligt ejerskifte af fast ejendom.

I figur 12.6 er de foreslåede ændringer mht. selve flow-forløbet gennemført i forhold til den eksisterende, som er skitseret i figur 4.3.

Ad a) Da kendelsesforløbet i en §2-sag ikke er hensigtsmæssigt set i forhold til ønsket om at udvide anvendelsen af ejendomsudformningsmetoden er flow-forløbet ændret, således at kendelsesforløbet i en §2-sag kommer til at ligne det i en §2a-sag. Det vil sige, at **der alene gennemføres én kendelse og at de fornødne dispensationer m.v. afklares inden denne kendelse.** Rent principielt vil en sådan ændring kunne gennemføres, jf. Jørgensen et al. [1997]. Denne ændring får bl.a. betydning for *panthaverne*, der må komme med indsigelser og krav i forbindelse med den første og nu endelige

kendelse. Ændringen betyder desuden, at *registeropdateringen* sker umiddelbart efter den tekniske berigtigelse af sagen.



Figur 12.6: Flowdiagram over forhandlingsfasen. En cirkel repræsenterer en aktivitet. En pil repræsenterer en datastrøm og en kasse repræsenterer en kilde (afsender/modtager af data). Grønne farver illusterer tilføjelser i forhold til nuværende praksis.

Ad b) Direktoratet for FødevareErhverv fremstår ikke som en enhed, der mht. kommunikation og samarbejde sagsbehandlere og jordfordelingsplanlæggere imellem er helt

gearet til at tackle de miljø- og kulturbaserede ejendomsudformningsprojekter. Problemerne vedrører dels planlæggerens rolle og dels selve jordfordelingens formål.

Førstnævnte er der mange meninger om på trods af, at det burde være indiskutabelt i et demokratisk system. Jordfordelingsplanlæggerens opgave er at nå frem til en løsning, en jordfordelingsplan. **Jordfordelingsplanlæggeren bør ikke "forhandle" med jordbrugskommissionen og Direktoratet for FødevareErhverv, da disse repræsenterer en lovgivning, som ikke bør være til forhandling i en jordfordeling.** Det kan imidlertid ikke afvises at problemets opståen kan skyldes en erfaring om, at der gives mange dispensationer[5], hvorfor det er naturligt, at jordfordelingsplanlæggeren af hensyn til lodsejerne søger at prøve grænserne af igen og igen.

Problemet må løses ved **en oppefrakommende, politisk udmelding og indskærpning af målene i det åbne land, og herunder en afklaring af formålet med jordfordeling og en præcisering af dispensationspraksis.**

Ad c) Jordfordelingens anvendelighed som realiseringsinstrument begrænses af ekspropriationsbestemmelsen i Naturbeskyttelseslovens §60 og de tilhørende ankemuligheder. Specielt omkring det tidsmæssige forløb kan jordfordelingen blive hæmmet, idet skæringsdatoen for jordfordelingen ofte er sat før en ankeafgørelse fra Naturklagenævnet kan foreligge. Giver Naturklagenævnet den klageberettigede medhold i klagen opstår yderligere en problematisk situation, hvor grundlaget for projektet fjernes. Lodsejerenes retsstilling vil i disse situationer være uafklaret.

Det skal derfor anbefales, at **ankeadgangen efter Naturbeskyttelseslovens §60 ændres således, at muligheden for at klage over selve afgørelsen fjernes, men muligheden for at klage over erstatningens størrelse bibeholdes** – i lighed med situationen i vejlovgivningen. Dette skal desuden ses som led i en nødvendig styrkelse af instrumentet til gennemførelse af de politisk fastsatte mål for de agrare områder.

Ad d) VVM-bestemmelserne vil, i det omfang kravet om VVM, jf. Samlebekendtgørelsen fastholdes, være en hindring for anvendelse - og dermed også udvidet anvendelse af ejendomsudformningsmetoden, idet der skal afsiges jordfordelingskendelse i løbet af få måneder efter jordfordelingsforhandlingens afslutning. Det vil derfor være problematisk at få udarbejdet VVM-redegørelsen inden kendelsen skal afsiges.

Det anbefales derfor, at **VVM for jordfordelinger med mere end 75 ejendomme fjernes fra forhandlingsfasen i de jordfordelinger, der gennemføres af miljøhensyn.**

---

[5] Jordbrugskommissionerne har således været i søgelyset flere gange de senere år pga. mange dispensationer. Senest i kronikken " Gyllebaronerne" af Kjeld Hansen, direktør for konsulentfirmaet Bæredygtighed, i Politiken, 17.12.02.

Dette kan imidlertid betyde problemer med hensyn til overholdelse af VVM-direktivet[6]. Direktiv vedrører vurderingen af indvirkningen på miljøet af offentlige og private projekter, der er af en sådan beskaffenhed, at de vil kunne påvirke miljøet væsentligt. Ved et projekt forstås, jf. direktivet anlægsarbejder eller indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber. Af direktivets bilag II fremgår det, at projekter, der f.eks. vedrører landbrugsmæssige sammenlægninger er VVM-pligtige når medlemsstaterne finder, at det er påkrævet på grund af projekternes karakter. Med henblik herpå kan medlemsstaterne navnlig udpege visse typer projekter, der skal vurderes, eller fastsætte kriterier og/eller grænseværdier for at afgøre, hvilke af projekterne, der skal vurderes. Dette er sket med udpegningen af jordfordelinger og grænsen på de 75 ejendomme. Formuleringen i direktivet er imidlertid forholdvis løs og det kan derfor ikke afvises, at Danmark kunne vælge at lægge en anden vurdering til grund for udpegningen af VVM-pligtige projekter, f.eks. når selve formålet er at forbedre miljøet.

Ad e) I det omfang klagemuligheden efter Planlovens §58 anvendes vil jordfordelingens anvendelighed som realiseringsinstrument for ejendomsudformningsprojektet blive begrænset. I henhold til Planloven kræver det landzonetilladelse at overføre landbrugsjord til anden anvendelse end en landbrugsmæssig. En sådan landzonetilladelse kan påklages til Naturklagenævnet i medfør af Planlovens §58 og en rettidig klage vil have opsættende virkning medmindre Naturklagenævnet bestemmer andet, jf. PL §60, stk.4.

Det skal derfor anbefales at denne **ankemulighed efter Planlovens §58 fjernes i forbindelse med jordfordelinger med flersidige formål. I det omfang, der åbnes op for planlægning af landzonen via kommuneplanens rammer anbefales det i stedet, at ankemuligheden fjernes i de tilfælde, hvor den ønskede arealanvendelsesændring er i overensstemmelse med planlægningen.**

Ad f) Fortrinsstillingsreglerne og klageadgang ved jordbrugskommissionernes afgørelser er en betydelig hindring for anvendelse af ejendomsudformningsmetoden, idet disse på forskellig vis giver anledning til problemer og irritation i forbindelse med jordfordelingens planlægning og gennemførelse.

Trods diverse undtagelser gælder reglerne om fortrinsstilling i forbindelse med jordfordelinger stadig alle ejendomme, som måtte modtage jord uden at ejendommen selv afstår landbrugsjord til offentlige anlæg m.v. eller til andre ejendomme, der afstår jord til anlægget. Dog undtaget ved f.eks. magelæg eller ved en ubetydelig overskridelse af arealgrænsen på 70 ha.

Fortrinsstillingsreglerne i medfør af Landbrugsloven bør ændres, således at landmænd, der ikke deltager i "jordfordelinger med mere end 10 ejendomme" (§2-sagerne) ikke kan opnå fortrinsstilling overfor jord, der indgår i jordfordelingen. Grænsen sættes ved 10 for at hindre misbrug af muligheden for at omgå for-

[6] Rådets direktiv nr. 337 af 27. juni 1985 som ændret ved Rådets direktiv nr. 11 af 3. marts 1997.

trinsstillingsreglerne. Dette kunne være tilfældet, hvor landmænd søger at gennemføre en række indbyrdes jordtransaktioner ved jordfordeling med det ene formål at undgå en lokal lodsejers mulighed for fortrinsstilling.

Klagesystemet i forbindelse med jordbrugskommissionernes afgørelser er problematisk pga. for lang sagsbehandlingstid. Sagsbehandlingstiden er, jf. en af de interviewede typisk 9 måneder, hvilket passer meget dårligt ind i jordfordelingernes tidsplan. Da afgørelserne har betydning for planens gennemførelse bør denne uhensigtmæssighed overvejes. Det samme gælder det uheldige i, at klager efter Landbrugsloven afgøres af samme direktorat, som administrerer Jordfordelingsloven og som er arbejdsgiver for jordfordelingsplanlæggeren. Det vil sige, at en ansat under Direktoratet for FødevareErhverv ansøger om noget som en kollega, ved anke skal give tilladelse til - eller afslag på.

Ad g) Ejendomsavancebeskatningen er en væsentlig hindring for udvidet anvendelse af miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning i det omfang denne skal baseres på et princip om frivillighed og uden en klar ekspropiationshjemmel. **Der bør derfor vælges en af flere mulige løsning:**

- **en undtagelse i Ejendomsavancebeskatningsloven når der sælges til ekstensiveringsformål,**
- **der åbnes op for detailplanlægning af landzonen via kommuneplanens rammer, hvormed salg automatisk vil være undtaget ejendomsavancebeskatning i det omfang planlægningen indenfor en vis årrække kræver en anden arealanvendelse, som foreslået ovenstående eller**
- **der gennemføres klare ekspropriationshjemler, hvis anvendelse i mangel af frivillige aftaler fastlægges af rekvirenten i forbindelse med en beslutning om rekvirering af en jordfordeling i undersøgelsesfasen.**

Ad h) Da omkostningerne har stor betydning for ejendomsudformningsmetodens anvendelse fremfor støtteudbetalingsmetodens - må det konkluderes, at tinglysningsafgiften a 1400 kr. pr. ejendom plus 0,6 pct. af ejerskiftesummen, som skal betales, jf. §§1 og 4 i Lov om afgift af tinglysning m.v., til statskassen er en væsentlig hindring set i relation til ønsket om udvidet anvendelse af metoden**. Det bør derfor overvejes om tinglysningsafgift, i lighed med situationen før 1999, alene bør bestå i en samlet afgift for hele jordfordelingsprojektet tilsammen.** Tidligere var dette beløb 1200 kr..

12.4 Referencer

Amtsrådsforeningen; 2000: Amtsrådsforeningen; "Individuel miljøgodkendelse af landbrug"; Amtsrådsforeningen, 2000

Dahl; P.H.S. et al.: Peter Hvid Sørensen Dahl, Anders Gai Lassen, Hans Stougaard Andersen; "GIS til jordfordeling og ekspropriation";

Afgangsprojekt; Landinspektørstudiet; Aalborg Universitet; 1995

Fødevareministeriet; 2002a: Fødevareministeriet; externtFORVM; Fødevareministeriets eksterne ugebrev; Nr. 10; 2002

Jacobs; 2000: Harvey Jacobs; "Practicing Land consolidation in a changing world and land use planning"; Kart og Plan; Nr. 3, 2000; Side 175-182

Jørgensen et al.; 1997: Christian Jørgensen, Peter Mortensen og Helge Wulff; "Jordlovgivning"; GadJura; 1. udgave; 1997

Kristensen & Andersen; 2000: Jørgen Kristensen og Steffen Andersen; "Etablering af vådområder – anvendelse af GIS i jordfordelingsprojekt"; Afgangsprojekt; Landinspektørstudiet; Aalborg Universitet; 2000

Landbruksdepartementet; 2001: Landbruksdepartementet; "Om lov av 31. mai 1974 nr. 19 om konsesjon på erverv av fast eiendom (konsesjonsloven) m.v. – orientering om oppfølging av lovendringer; Rundskrivelse M-4/2001; 2001

Landsplanafdelingen; 2002: Landsplanafdelingen; "Landplanredegørelse 2002"; Miljøministeriet ved Landsplanafdelingen; 2002

Regeringen; 2001: Regeringen; "Danmarks strategi for bæredygtig udvikling"; 2001

Sky; 1991: Per Kåre Sky; "Bruk av GIS-teknologi i Jordskiftever ket". Kart og Plan; Nr. 5; 1991; Side 307-313

Slørdal et al.; 1999: Hans Arne Slørdal, Sissel Norma Rasmussen, Svein Dag Midtsund, Ørjan Haugland, Johan Enger og Liv Nergaard; "Organisasjonsutvikling i jordskifteverket"; Projektgruppens rapport til Landbrugsdepartementet; 1999

Sørensen; 1987: Esben Munk Sørensen; "Lokal landbrugsplanlægning – en undersøgelse af dansk jordfordelingspraksis 1979-84 og om forandring af landbrug og landskab"; Aalborg Universitetsforlag; Serie om offentlig planlægning; Nr. 21; 1987

Sørensen; 2000: Esben Munk Sørensen; "Ejendomsændringerne i det agrare landskab"; Kapitel i bogen "Ejendomsændringer i det 20. århundrede"; Red. Esben Munk Sørensen; Den Danske Landinspektørforening; 2000

Sørensen; 2001: Esben Munk Sørensen; "Hvad siger forskningen om Fremtidens natur i det agrare landskab"; Tidsskrift for Landøkonomi; Oktober 2001; side 216-224.

Uimonen; 2002: Mikko Uimonen; "New tools and processes for land consolidation"; Paper fra "FIG XXII International Congress", Washington, D.C. USA, April 19-26 2002; 2002

Willeberg; 2000: Karsten Willeberg; "Landbrug, natur og miljø"; Artikel bragt i Nordjyske Stiftstidende; Fredag 16.06.2000; 2000

13 EFTERSKRIFT

Formålet med dette efterskrift er at fremlægge en række reflektioner over dels forskningsprocessen, dels validiteten af forskningens resultater og dels behovet for yderligere forskning.

Indeværende afhandling er resultatet af en læringsproces, hvor formålet har været at "lære at forske". Efter endt forløb står den studerende med en viden, som ikke var tilstede, da forskeruddannelsen startede. Det er derfor også naturligt, at der er ting, som med fordel kunne have været gjort anderledes, hvis denne viden havde været tilstede fra starten. I det følgende fremlægges resultatet af denne læringsproces og i den forbindelse tillige bemærkninger om, hvor der eksisterer et behov for yderligere forskning.

Validiteten af forskningens resultater, med fokus på hindringer og anbefalinger gennemgåes afslutningsvist.

13.1 Afhandlingens problemstilling

Forskningsprojektets formål, overordnede afgrænsning og empiri var fra starten givet af opgavestillerne bag projektet Ejendomsændringer i det agrare landskab, dvs. af en gruppe af forskere fra hhv. Aalborg Universitet, Den Kongelige Veterinær og Landbohøjskole, Forskningscentret Skov og Landskab samt Danmarks Jordbrugsforskning.

Det var således givet,

- at formålet med forskningsprojektet som udgangspunkt var at *bidrage med teori, metoder og anbefalinger til forskningsprojektet "Ejendomsændringer i det agrare landskab"*, hvis overordnede mål er at skabe en referenceramme til opnåelse af den mest optimale ejendomsfordeling i det agrare landskab i overensstemmelse med de lokale forudsætninger i form af mennesker, landskab og kultur på den ene side og miljømæssige samt produktionsmæssige målsætninger på den anden side.
- at den helhedsorienterede planlægningsmetode, der består af jordmobilitet og forhandlingsplanlagte jordfordelinger, teoretisk skulle *analyseres og perspektiveres med henblik på udvidet anvendelse* og
- at *empirifeltet var gennemførte jordfordelinger*, hvor formålet var naturgenopretning eller skovrejsning.

Med disse formuleringer var der således fra start, fra opgavestillernes side sat fokus på jordfordelingsinstrumentet og en optimering heraf i forbindelse med gennemførelsen af ejendomsudformningsprojekter og virkeliggørelsen af arealanvendelsesændringer og empirifeltet var afgrænset til kun at vedrøre gennemførte jordfordelinger. Titlen "Miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning" var givet af opgavestillerne og heri lå implicit en afgrænsning af hensynene i ejendomsudformningen. Det var således målet, at optimere ejendomsudformningsmetoden til varetagelse af miljø- og kulturmæssige

hensyn i det agrare landskab, men i respekt for - og med udgangspunkt i de lokale forudsætninger og ønsker for både miljø, kulturmiljø, mennesker og erhverv.

Med hensyn til afgrænsningen af empirifeltet blev det hensigtsmæssige heri undersøgt fra starten, da det alt andet lige ville være mere naturligt, at undersøge de jordfordelinger, der måtte opgives undervejs i forhandlingsfasen frem for de gennemførte, når et af de primære mål var at identificere problemer/hindringer. Efter en indledende undersøgelse af empirimaterialet viste det sig imidlertid ikke muligt at finde frem til en samlet oversigt over disse ikke-gennemførte jordfordelinger via Jordfordelingskontoret i Direktoratet for FødevareErhverv. Se afsnit 6.1 for en forklaring herpå.

En mulig alternativ løsning kunne f.eks. have være at tage udgangspunkt i et enkelt case, som indeholdt en mislykket jordfordeling. En sådan case ville kunne findes via Skov- og Naturstyrelsens årlige beretninger eller via medarbejderne i Jordfordelingskontoret. Derpå kunne dette case have dannet grundlag for indsamlingen af data gennem f.eks interviews af planlæggere, sagsbehandlere, deltagende lodsejere og ikke-deltagende lodsejere etc. Dette ville imidlertid være at bevæge sig langt væk fra ovenstående formulering og det ville ikke give samme mulighed for datatriangulering som en analyse af mange subenheder ville. Hertil kommer det faktum, at det er de samme planlæggere, sagsbehandlere og i vid udstrækning rekvirenter, der har været tilknyttet de gennemførte jordfordelinger såvel som de mislykkede. Ved interviewene vil disse aktører ikke tale med udgangspunkt i de gennemførte projekter, men med baggrund i deres generelle erfaring med projekterne. Derfor skønnedes det, at en undersøgelse af de gennemførte projekter ville give det mest korrekte billede af hindringerne, idet det ville give de bedste muligheder for datatriangulation.

Jeg valgte herefter en forskningsproces, som beskrevet i denne afhandlings indledning. Denne forskningsproces blev, sammen med den endelige studieplan som helhed, godkendt af Forskerskolen i marts 2001[1].

Problemet og projektets formål var, som beskrevet givet på forhånd og blev indledningsvist formuleret således: *Hvordan opnås en udvidet anvendelse af en helhedsorienteret landskabsplanlægning i form af jordmobilitet og forhandlingsplanlagte jordfordelinger med miljø- og strukturtilpasningssigte ?* Dette problem formålet med projektet blev herefter søgt opfyldt gennem følgende delmål:

a) at identificere hindringer og skabe en teoretisk referenceramme, tematiseret omkring emnerne miljø og kultur, for gennemførte jordfordelingsprojekter i perioden 1990-1999,
b) at undersøge relevant, dansk og udenlandsk, videnskabelig litteratur, viden og erfaring om emnet mhp. at indhente inspiration til eventuelle metoder og løsningsmodeller,

[1] Den endelige studieplan er tilgængelig via http://www.i4.auc.dk/akmm

c) at anbefale mulige ændringer af lovgivningen samt nye planlægnings- og forvaltningsmetoder, som menes at kunne bidrage til en højere grad af målopfyldelse i relation til ønsket om en miljø- og kulturtilpasset ejendomsudformning i det agrare landskab og
d) at udarbejde GIS-modeller indeholdende data fra to udvalgte sagsområder til modellering og visualisering af landskabets miljø og kulturmæssige udvikling i forbindelse med gennemførelse af ejendomsudformningsprojekterne.

Begrundelsen for de afgrænsninger og valg, der følger af disse delmålformuleringer er beskrevet i indledningen til denne afhandling.

Med hensyn til fravalget af, at tage udgangspunkt i at undersøge implementeringsproblemerne på lodsejerniveau og således også indrage de lodsejere, der ikke ønskede at deltage, kan jeg supplere med, at dette valg blev baseret på kendskabet til anden relevant forskning på dette felt. Ud fra teorien om, at det er "kendskabet", "eksistensen af jordpuljer" og "strukturforholdene", der afgør mulighederne for at gennemføre jordfordelinger og dermed er centrale i forbindelse med en identifikation af hindringerne, kunne en videregående undersøgelse på lodsejerniveau specielt have bidraget med yderligere viden omkring "kendskab".

Præcist på dette felt findes imidlertid andet forskning, som jeg mener er anvendelig i denne sammenhæng og i øvrigt langt mere fyldestgørende end en interviewundersøgelse i dette forskningsprojekt ville kunne give grundlag for. En fyldesgørende afdækning af problestillingerne på dette niveau kræver et indgående kendskab til bl.a. sociale og adfærdsmæssige forhold, idet fokus ville komme på information, viden, kommunikation, sociometri etc. Nogle langt mere "bløde" emner end "jordpuljedannelse" og "strukturforhold".

Den forskning, jeg har valgt at henvise til på netop dette felt er gennemført af den tyske landskabsplanlægger og miljøforsker, Frieder Luz. Luz har gennemført grundige analyser af hindringerne for accept og implementering af landskabsplaner[2] gennem anvendelse støtteordninger og ejendomsudformning baseret på frivillighed. Resultaterne herfra er bl.a. beskrevet i en artikel under overskriften "Participatory approaches in landscape ecology – a basic for acceptance and implementation of

---

[2] Den nuværende tyske landskabsplanlægning blev indført i 1976 med vedtagelsen af en føderal Naturbeskyttelseslov. Planlægningens overordnede målsætning for det åbne land i Tyskland er en langsigtet og bæredygtigt beskyttelse af økosystemerne og landskabernes visuelle fremtræden. Specifikt skal landskabsplanlægningen medvirke til at beskytte flora, fauna, kvaliteten af natur og landskaber samt jord, luft, vand og klima. I medfør af Naturbeskyttelsesloven skal delstaterne udfærdige landskabsplaner. Denne planlægning varetages forskelligt i de forskellige delstater. [Busck; 2001; Side 47 ff.]

I landskabsplanerne udpeges nationalparker, biosfærereservater, landskabsbeskyttelsesområder, naturparker, kulturminder og områder til beskyttelse af særlige habitater. Disse områder udpeges i landskabsplanlægningen sammen med EU-områderne (Fuglebeskyttelsesområder, habitatområder, etc). Kommunerne har en særlig forpligtigelse til at søge planerne gennemført aktivt.

scape ecology – a basic for acceptance and implementation of concepts for managing multifunctional landscapes." [Luz; 2000].

Empirifeltet, som beskrevet i nævnte artikel, bestod i fire lokalsamfund, der blev undersøgt intensivt og f.eks. identificeredes hindringer i forbindelse med implementeringen af planer og nye metoder blev prøvet af. 200 intensive interview af lokale beslutningstagere, repræsentative personer og berørte landmænd blev gennemført og der blev indsamlet data/observationer ved de mange kommunalmøder og offentlige møder i forbindelse med implementeringen af landskabsplanerne.

Allerede i begyndelsen af undersøgelsen viste det sig, at acceptproblemer ofte havde baggrund i kommunikationsproblemer mellem de forskellige grupper, der var involverede i planlægningen. Forskere, planlæggere, sagsbehandlere og lokale myndigheder kommunikerede ofte i en "top-down" retning. Den miljømæssige viden, samlet med stor videnskabelig og financiel anstrængelse blev sjældent videregivet til beslutningstagerne eller for den sag skyld lodsejerne i en forståelig form. Som et resultat heraf kom de berørte ikke kun til at fornemme "arrongance fra de magtfulde" men også "arrogance fra de der ved" og som bestemmer fremtiden for landskabet.

Frieder Luz skriver, at landskabsplanlæggere og miljøvidenskabsmænd sjældent er opmærksomme på, at de som eksperter ser på landskabet med helt andre øjne end de der bor og lever i det. For eksempel mente ingen af de interviewede i lokalområderne at landskabsændringer ville have en effekt på de samme truede dyrearter som dem planlæggerne arbejdede med. Imellem de lokale snakkede man om de større dyr som var forsvundet, f.eks. agerhøns og harer. Eksperterne talte om biller og græshopper. Forskningsprojektet viste i øvrigt, at det allervigtigste i kommunikationsprocessen er at formidle formålet med planlægningen.

Frieder Luz´s hovedpointe er, at så længe planlæggere, forskere og myndigheder ikke accepterer, at den menneskelige dimension behøver at spille en ligeværdig rolle i landskabsanalyser og planlægning udføres kun det halve job og det kan derfor ikke overraske at planerne bliver forkastet når de når frem til de lokale. Subjektive og følelsesmæssige faktorer spiller mindst en lige så stor rolle som de objektive og økonomiske kriterier i forbindelse med accept eller forkastelse af planer eller politikker. Man kan naturligvis betale sig fra den værste modstand, men det giver ikke nødvendigvis forståelse eller accept af projektet. Planlægningsaktiviter i landskabet burde have alle mulige grunde til ikke kun at tage udgangspunkt i et områdes fysiske fakta men også i den sociale og økonomiske situation for de lokale mennesker – på hvis rygrad planlægningen er ved at blive implementeret.

I betragning af ligheden mellem det tyske og danske plansystem, den tyske og danske mentalitet og anvendelsen af ejendomsudformning baseret på frivillighed til implementering af planlægning er resultatet af denne forskning i høj grad anvendelig i dette projekt. Luz´s konklusioner synes i øvrigt kun at være blevet bekræftet i indeværende forskningsprojekt. Det viste sig således f.eks. at samtlige lodsejere havde svært ved at

forstå og dermed acceptere grundlæggende elementer i projektet, herunder enten afgrænsning af kerneområder, rekvirentens ønske om statseje fremfor privateje af projektområdet eller formålets egentlige berettigelse. Tre af fire udtrykte forargelse over rekvirentens måde at agere og prioritere. Det stred imod deres sunde fornuft, at søen skulle eksistere på baggrund af tekniske løsninger, der til stadighed krævede energi og vedligeholdelse, at landmændene selv måtte stå for en del af denne vedligeholdelse efterfølgende fordi rekvirentens ansatte ikke formåede det og at rekvirenten endnu ikke havde fået ryddet op i skoven efter stormen i 1999 og alligevel ønskede at eje mere skov. Sådan formulerede lodsejerne det i interviewene.

13.2 Forskningsdesignet

Forskningsdesignet blev valgt ud fra, at empirifeltet skulle baseres på data vedrørende gennemførte jordfordelinger, at vidensproduktionen måtte ske ud fra "opdagelsens vej" (induktion) og det faktum at undersøgelsesenheden primært bestod af en "organisation". Dermed var det oplagt at vælge "multiple-case"-designet med en analytisk tilgang (embedded design). Andre typiske forskningsdesigns er surveystudier og dynamiske studier.

I et surveystudie er der tale om et statisk studie (øjebliksbillede) med mange undersøgelsesenheder og relativt få variable, der undersøges for hver enhed. Et surveystudie anvender en undersøgelse af en repræsentativ gruppe til at sige noget om en større helhed og designet anvendes således typisk ved f.eks. meningsmålinger. Dataene er kvantitative.

I et dynamisk studie er tidsfaktoren afgørende, hvorfor dette design kunne have været anvendt, såfremt formålet med projektet havde været evaluering af metoden "Miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning". I så fald havde det været oplagt at anvende Søren Winther teorigrundlag vedrørende implementering og effektivitet til at belyse effekten af en given politisk foranstaltning.

Men spørgsmålet i dette forskningsprojekt er ikke, hvorvidt problemerne ændrer karakter i retning af større målopfyldelse efter igangsættelse af en "intervention" og i så fald om denne karakterændring er forårsaget af denne "intervention" eller af helt andre forhold. Det blev således slået fast allerede i stillingsopslaget [Landinspektørens Meddelelsesblad; 1999; side 105], at "baggrunden for dette forskningsprojekt er en erfaringsbaseret erkendelse af, at jordmobilitet og forhandlingsplanlagte jordfordelinger med miljø- og strukturtilpasningssigte rummer et betydeligt potentiale til helhedsorienteret landskabsplanlægning[3]". En evaluering af metoden, "miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning" er derfor ikke formålet. Det primære formål med forskningsprojektet er i

[3] Dette blev dokumenteret med forskningsprojektet "Lokal landbrugsplanlægning" i 1987. [Sørensen; 1987]

stedet at *analysere metoden* mhp. identifikation af hindringer og at *perspektivere* mhp. udvidet anvendelse.

Valget af casestudiedesignet var derfor oplagt og dette valg fik indflydelse på andre valg såsom forskningsorganisering og dataindsamlingsmetoder og tildels analysemetoder.

Der blev valgt tre forskellige casestudier kaldet forvaltningsdokumentationscaset, aktørinterviewcaset og visualiseringscaset. På hver deres måde skulle de bidrage til besvarelsen af projektets delmål a), b), og d), som beskrevet ovenstående. Herudover leverer de tre casestudier grundmateriale i form af identificerede hindringer samt inspiration til brug ved opfyldelse af delmål c.

Forvaltningsdokumentationscasets primære formål var at bidrage med empiri til besvarelse af delmål a), herunder at identificere hindringer og udbygge refencerammen. Dataene bestod i kvantitative data indsamlet i jordfordelingsjournalerne hos Direktoratet for FødevareErhverv.

Aktørinterviewcasets primære formål var at bidrage med empiri til besvarelse af delmål a), herunder at identificere hindringer og sekundært til delmål b), herunder inspiration til anbefalinger. Dataene bestod i kvalitative data indsamlet ved interviews.

Visualiseringscasets primære formål var at bidrage med empiri til opfyldelse af delmål d), herunder udarbejdelsen af GIS-modeller og sekundært til opfyldelse af delmål a), og b), herunder eventuelt at identificere hindringer og indhente inspiration til eventuelle metoder og løsningsmodeller. Datene bestod i både kvantitative og kvalitative data indhentet fra mange forskellige kilder, herunder bl.a. Aalborg Kommune, Kampsax og Skov- og Naturstyrelsen.

Helt centralt for besvarelsen af problemet, "Hvordan opnås en udvidet anvendelse af en helhedsorienteret landskabsplanlægning i form af jordmobilitet og forhandlingsplanlagte jordfordelinger med miljø- og strukturtilpasningssigte ?" er besvarelsen af delmål c. Delmål c indeholder den egentlige perspektivering af metoden med henblik på udvidet anvendelse og sætter derfor fokus på at anbefale mulige ændringer af lovgivningen samt nye planlægnings- og forvaltningsmetoder.

Til brug for besvarelsen af delmål c), der tager udgangspunkt i de identificerede hindringer, delmål a) benyttes resultaterne af delmål b), herunder inspiration hentet via dansk og udenlandsk, videnskabelig litteratur, viden og erfaring om emnet.

Denne fremgangsmåde viste sig anvendelig om end delmålene, set i bagklogskabens lys kunne have været formuleret mere enkelt og præcist. F.eks. ville følgende delmål have bidraget til en forenkling:

I. skabe en teoretisk referenceramme for miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning i perioden 1990-1999 med fokus på jordmobiltet og jordfordeling.

II. identificere hindringer i forhold til den eksisterende anvendelse af ejendomsudformning til varetagelse af miljø- og kulturmæssige hensyn.

III. undersøge relevant, dansk og udenlandsk, videnskabelig litteratur, viden og erfaring om emnet mhp. at indhente inspiration til besvarelsen af problemformuleringen.

Delmålet omkring udarbejdelse af GIS-modeller hører ikke hjemme i projektet som et selvstændigt delmål. Det burde i stedet have været præsenteret i rapporten som en del af besvarelsen af delmål III. Det ville imidlertid ikke få nogen indflydelse på resultatet af forskningen, men alene bidrage til en mere enkel og logisk forskningsproces/fremstilling.

Denne erkendelse er imidlertid kun en af mange tilsvarende i vidensproduktionsprocessen, som har været en iterativ proces, hvor det flere gange har været nødvendigt at gå tilbage og verificere indholdet af forskningsprocessen. Det er således ikke muligt at afslutte videnproduktionen, selvom det af ressourcemæssige årsager har været nødvendigt at sætte det sidste punktum i forskningsrapporten.

13.3 Fremstillingsformen

En ændring af delmålene ville have fået indflydelse på projektets fremstillingsform, der herefter kunne forenkles væsentligt. Den kunne f.eks. se således ud:

Kap. 1: Ejendomsudformning i 250 år
Kap. 2: Jordmobilitet
Kap. 3: Retstilstandsændringer
Kap. 4: Ejendomsudformningsprocessen – en referenceramme
Kap. 5: Forvaltningsdokumentationcase
Kap. 6: Aktørinterviewcase
Kap. 7: Hindringer for udvidet anvendelse af miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning
Kap. 8: Anbefalinger i forhold ønsket om udvidet anvendelse af miljø- og kulturbaseret ejendomsudformningsmetoden

Den viden og erfaring om emnet, der i indeværende rapport præsenteres i kapitlerne 8, 9 og 11 kunne placeres i bilag. Indholdet af det nuværende kapitel 5 kunne indarbejdes i det nuværende kapitel 6, og således udgøre et nyt kapitel 5, som foreslået ovenstående.

Disse ændringer ville imidlertid ikke få indflydelse på validiteten af resultaterne i forskningsprojektet, hvorfor vægten har været lagt på at overholde de tidsmæssige rammer for projektet.

13.4 Behov for yderligere forskning

Med dette forskningsprojekt er der gjort et stort arbejde for at reformere ejendomsudformningsmetoden således, at det lever op til krav og behov anno 2002/2003. Men som beskrevet indledningsvis er der et vedvarende eller tilbagevendende behov for forskning på området med det formål at bevare et effektivt og tidssvarende værktøj.

Efter færdiggørelsen af indeværende forskningsprojekt har der vist sig områder med behov for yderligere forskning. Det drejer sig primært om forskning indenfor konflikthåndtering, forhandlingsteknikker og kommunikation mellem myndigheder og lodsejere. Det er således områder, som knytter sig til "kendskabs"-elementet under begrebet jordmobilitet. Det er områder som vil kræve omfattende studier af sociale og adfærdsmæssige forhold i stil med den forskning, der i Tyskland er gennemført af Frieder Luz.

Det er et meget interessant konfliktfelt, som er helt central i forhold til en implementering af planlægning på frivillig basis. Det er derfor afgørende, at der bliver sat fokus på dette felt også i Danmark, hvor problemstillingen var specielt synligt i 1999, da en central person tilknyttet Skov- og Naturstyrelsen i Nyhederne brugte betegnelsen "Anders And sprog" om de ord, de måtte anvende overfor lodsejerne i marsken. Senere undskyldte styrelsen sig med, at det bare var dagligdagens slang, som var sluppet ud. En sådan indstilling fra myndighedernes side må give anledning til problemer.

Som en del af dette forskningsfelt hører desuden en udvikling af GIS-visualiseringsværktøjer til brug i offentlighedsfasen og til udbredelse af kendskabet. GIS giver fantastiske muligheder for at formidle information om landskaber, ejendomsgrænser, ejerforhold, kulturminder, områdeudpegninger etc. Gennem inddragelse af data fra forskellige sektorer kan GIS medvirke til at formidle budskaber og skitsere løsningsalternativer både projekt- og jordfordelingsmæssigt og således bidrage til øget "kendskab". Men der mangler forsøg og udvikling af metoder til brug i ejendomsudformningsprocessen.

13.5 Validiteten af forskningens resultater

På trods af, at analysefokus som udgangspunkt blev sat på jordfordelingsinstrumentet og en optimering heraf i forbindelse med gennemførelsen af miljø- og kulturbaserede ejendomsudformningsprojekter viste det sig hurtigt vanskeligt at adskille specifikke problemer/hindringer tilknyttet jordfordelingsinstrumentet og overordnede problemer i spændingfeltet mellem miljø- og landboretten. Det hele hang sammen i en stor gordisk knude og det gav ringe mening, alene at komme med anbefalinger til løsning af specifikke problemer tilknyttet jordfordelingsinstrumentet og dets muligheder for at inddrage miljø- og kulturmæssige hensyn når grundlæggende problemer omkring "kendskab" og "jordpuljedannelse" bundede i helt overordnede problemer omring målafklaring og prioritering fra bl.a. politisk side.

Derfor blev perspektivet i forskningsprojektet bredt ud og i stedet for punktvis helbredelse og "symtombehandling" blev fokus også sat på "forebyggelse" og "årsagsbehandling". Med hensyn til en dokumentation og præcicering af de bagvedliggende hindringer anvendtes litteraturstudier og henvisninger til andet forskning.

Forskningsprojektets problem; "hvordan opnås en udvidet anvendelse af en helhedsorienteret landskabsplanlægning i form af jordmobilitet og forhandlingsplanlagte jordfor-

delinger med miljø- og strukturtilpasningssigte ?" blev dermed ikke besvaret ud fra et snævert ønske om at forbedre metoden til gennemførelse af det nuværende projektpotentiale, men i stedet med et stærkt fokus på, at udvide anvendelsen i en grad, der ville gøre ejendomsudformningsmetoden til et reelt alternativ til støtteudbetalingsmetoden når det drejede sig om at implementere de politiske målsætninger på miljø- og kulturmiljøområdet anno 2002.

Analyse mhp. identifikation af hindringer

Hindringerne blev fundet med baggrund i både aktørinterviewcasen og forvaltningsdokumentationscasen.

I tabel 13.1 redegøres for det analytiske grundlag for hindringsidentifikationen – én for én. Til højre i tabellen er hindringerne anført. I midten er angivet den analytiske kilde til hindringen og til højre hvilken metode og empiri, der har været anvendt mhp. at verificere hindringens eksistens. Som det fremgår af denne højre kollonne har metoderne bestået i dels litteraturstudier og dels juridisk metode med studie af retskilderne.

Litteraturstudierne har omfattet studier af dansk litteratur, herunder primært andet forskningspublicering i form af rapporter og artikler, og faglitterære grundbøger.

Den juridiske metode, eller måske mere præcist den retsvidenskabelige metode, der anvendes i denne sammenhæng omfatter en systematisk, deskriptiv og kritisk fremstilling af retten.

Hindring	**Analytisk kilde til hindring**	**Metode og empiri til verificering af hindringens eksistens.**
Modsatrettede mål og eksperimenter med virkemidler – Afsnit 10.1	Aktørinterviewcase - Afsnit 7.5 - Afsnit 7.6 - Afsnit 7.7 - Afsnit 7.8	Litteraturstudier - Christensen; 2000 - Andersen & Hansen; 1991 - Basse & Andersen; 2000 - Sørensen; 1986 Juridisk metode - LBL §§13 og 16 - PL §6, stk. 7 og 6c (VVM) - JFL §1
Jordkøbsadministrationen – Afsnit 10.2	Aktørinterviewcase - Afsnit 7.3 - Afsnit 7.5 Forvaltningsdok.case - Afsnit 6.2 - Afsnit 6.4	Litteraturstudier - Mouritsen et al; 2001 Juridisk metode - JKL §§18 og 20 - Kommunalfuldmagten - VFL §13 - NBL §§55, 57 og 60
God regeringsførelse – Afsnit 10.3	Aktørinterviewcase - Afsnit 7.1 - Afsnit 7.3	Udsagnene er ikke søgt verificeret. Hvis regeringsførelsen opleves som problematisk af jordfordelingens parter er dette i sig selv et problem.

	- Afsnit 7.4	
Kommunikation og samarbejde – Afsnit 10.4	Aktørinterviewcase - Afsnit 7.1	Litteraturstudie - Sørensen; 1987 Udsagnene er ikke søgt verificeret yderligere. Hvis kommunikationen og samarbejdet opleves som problematisk af jordfordelingens parter er dette i sig selv et problem.
Lov om afgift af tinglysning m.v. (TAL) – Afsnit 10.5	Aktørinterviewcase - Afsnit 7.5	Juridisk metode - TAL §§1 og 4
Jordfordelingslovens formål – Afsnit 10.5	Aktørinterviewcase - Afsnit 7.5	Litteraturstudie - Mouritsen et al.; 2001 Juridisk metode - JFL §1
Jordfordelingslovens kendelsesforløb – Afsnit 10.5	Aktørinterviewcase - Afsnit 7.5	Litteraturstudie - Jørgensen et al.; 1997 Juridisk metode - JFL §§ 2 og 2a
Jordfordelingslovens tvangsbestemmelse – Afsnit 10.5	Aktørinterviewcase - Afsnit 7.5	Litteraturstudie - Jørgensen et al.; 1997 - Mouritsen et al.; 2001 Juridisk metode - JFL §§2 og 3
Naturbeskyttelsesloven §60 – Afsnit 10.5	Aktørinterviewcase - Afsnit 7.5	Juridisk metode - NBL §§60, 86 og 87
Miljøbeskyttelsesloven §26a – Afsnit 10.5	Aktørinterviewcase - Afsnit 7.5	Juridisk metode - MBL §26a - Bkg. om indsatsplaner §10
Landbrugslovens fortrinsstillingsregler– Afsnit 10.5	Aktørinterviewcase - Afsnit 7.5	Juridisk metode - LBL §13, stk.6 - Landbrugslovscirkulæret §44
Landbrugslovens klagesystem – Afsnit 10.5	Aktørinterviewcase - Afsnit 7.5	Juridisk metode - LBL §30a, stk.3
Planlovens VVM-bestemmelser – Afsnit 10.5	Aktørinterviewcase - Afsnit 7.5	Juridisk metode - PL §6, stk. 7 og 6c (VVM) - Samlebekendtgørelsen Litteraturstudie - Ringkøbing Amts hjemmeside
Planlovens §58 – Afsnit 10.5	Aktørinterviewcase - Afsnit 7.5	Juridisk metode - PL §§35 og 58
Planlovens §15, stk.5 – Afsnit 10.5	Aktørinterviewcase - Afsnit 7.5 - Afsnit 8.2	Juridisk metode - PL §15, stk. 5

Ejdendomsavance-beskatningsloven (EABL) – Afsnit 10.5	Aktørinterviewcase - Afsnit 7.5	Juridisk metode - EABL §11 - MBL §26a - NBL §60 Litteraturstudie - Mouritsen et al.; 2001 - Madsen et al.; 2002 Case (Figur 10.2)

Figur 13.1: En gennemgang af det analytiske grundlag for hindringerne.

Anbefalingerne - en perspektivering af metoden med henblik på udvidet anvendelse

Feltet mellem miljø- og landbrugssektoren er som tidligere nævnt stærkt politiseret i øjeblikket. Det betyder blandt andet, at det bliver mindre relevant at komme med konkrete anbefalinger til ændringer af lovtekst eller om nye tiltag indenfor regelgrundlaget, da det er det politiske flertal, kompromisser og politiske marginaler, der i sidste ende former indholdet. Det giver derfor større mening at pege på og diskutere de emner, hvor der synes at være behov for ændringer. Anbefalingerne må blot ikke opfattes som eneste mulige løsning, men bør i steder tages som et forskningsbaseret oplæg til diskussion.

Der er behov for forskning på dette felt på trods af, at også emnet Miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning er meget politisk ømtålelig grundet metodens fokus på ændring af ejendomsgrænser og berøring af landzonebåndet. Lodsejere bliver naturligvis skeptisk når nogen ønsker at ændre på ejendomsgrænserne. Denne skepsis, mener jeg er uberettiget i denne sammenhæng, idet der netop grundlæggende er tale om forhandlingsløsninger. Der er tale om lokalt forankrede løsninger, hvor lodsejerne selv får mulighed for at løse problemerne på den måde de finder bedst. Ejendomsudformningsmetoden giver således mulighed for at opnå et langt bedre samspil mellem offentlige interesser og lokale ønsker end alternativet giver mulighed for.

Alternativet er markedskræfternes frie spil indenfor rammerne af Landbrugslovens regler, erstatsningsfrie reguleringer, støtteudbetaling og ekspropriation uden hensyn til ejendomsudformningen. Dette alternativ er ikke optimalt når det drejer sig om at varetage hensynet til miljøet. Det må konstateres efter godt 15 års erfaring. Med hensyn til anvendelsen af ekspropriation er dette næppe ønskeligt i større målforhold. I så fald vil det ødelægge eksistensgrundlaget for mange landmænd og hele lokalsamfund. De mennesker, der lever og bor i de landskaber, der ønskes reformeret bør gives en mulighed for at få medindflydelse på løsningsmodellen og deres egen fremtid. Dette bliver meget aktuelt i de kommende år når drikkevandsområderne skal sikres. Her må samfundet ikke lade de lokale i stikken og tvinge planlagte ændringer af arealanvendelsen igennem uden at give de lokale landmænd muligheder for at få indflydelse på egen

fremtid; vil de opkøbes, tilpasse produktionen til de nye krav gennem ekstensivering eller flyttes ud af området.

Virkeligheden er altså, at der er tale om et ømtåleligt emne i et stært politiseret felt. Ikke desto mindre har Danmark gode erfaringer med aktiv ejendomsudformning. Sidst i 1700-tallet gennemførte kongen og en lille magtelite af store jordbesiddere gennemgribende reformer på trods af at fordelene i første omgang ville komme fæstebønderne til gode[4]. Formålet var økonomisk fremgang for samfundet som helhed gennem øget produktion. Havde metoden dengang været anvendelse af støtteudbetaling med det formål at få bønderne til at intensivere dyrkningen havde resultatet formentlig ikke været det samme – for bøndernes problem bundede ikke i manglende vilje, men var forankret i håbløst, forældede produktionsbetingelser, som var samfundsbestemte og direkte knyttet til middelalderens ejendomsudformning.

Gennem ejendomsudformning og udstykningen af husmandsbrug i hele første halvdel af 1900-taller var formålet at forbedre de sociale og økonomiske kår for unge mennesker på landet, hvis eneste alternativ var at flytte til byerne eller emigrere. Fremskaffelsen af jord til disse brug baseredes på frivillighed og statsejede arealer. Der blev aldrig tilvejebragt en egentlig hjemmel til ekspropriation af jord fra ejendomme i privat eje. Metoden bestod i at give de unge adgang til jord og dermed muligheden for at skabe deres eget levegrundlag. Herudover har ejendomsudformningsmetoden været anvendt til et utal af formål i forbindelse med vejanlæg, vandløbsudretninger, naturgenopretning og skovrejsning.

Ejendommen er et centralt objekt i landskabsbilledet og nøglen til gennemførelse af ønskede ændringer i arealanvendelsen. Det viser erfaringerne. Det er med baggrund i denne grundlæggende erkendelse, at jeg ønsker at komme med anbefalinger, der kan medvirke til en effektivisering af ejendomsudformningsmetoden. Det enkelte menneske er i centrum med fokus på miljø og kulturmiljø. Målet er gennem påvirkning af ejerforhold og ejendomsstrukturer, at give det enkelte menneske en bæredygtig chance for at tilpasse sig nye krav. En chance for at kunne eksistere i et ændret miljø/kulturmiljø. Herudover er anbefalingerne baseret på demokratiet, som idealet og en

[4] Historikeren Erik Kjersgaard skriver: "Det har undret en mere kynisk eftertid, at det var en godsejerregering, der – om end under andre godsejeres vilde protester – gennemførte disse reformer til fordel for en dengang foragtet underklasse. De må have haft deres rent egoistiske, ikke udtalte motiver, nemlig at rejse et værn af besiddende bønder, som kunne stå vagt om velstand og ejendomsret og dermed beskytte godsejerne mod proletariatets stormløb – siger man. Men det er det rene vrøvl. For det ville forudsætte, at reformmændene var clairvoyante….Der er snarere grund til at tage reformmændene på ordet, når de udtalte deres lyse forventninger til fremtiden, hvilket er noget ganske andet. De troede, at når man behandler andre mennesker ordentligt, når man giver dem chancer for at uddanne sig, for at arbejde under trygge vilkår og nyde resultaterne af deres egne anstrengelser, så vil dette blive en lykke – ikke blot for dem, det vedrører i snævrere forstand, men for hele samfundet. " [Kjersgaard; 1993]

implementering af Aarhus Konventionens[5] målsætninger om adgang til oplysninger og offentlig deltagelse i beslutningsprocesser.

I nedenstående figur, figur 13.2 er udarbejdet en oversigt over anbefalingerne i indeværende forskningsprojekt. Tabellen er opdelt i tre kolonner, hvor den venstre indeholder de tre overordnede anbefalinger, som er:

- Landzoneplanlægning og sektorlovgivning samordnes
- Jordmobiliteten fremmes
- Offentlighedsfasen udvikles

Af den miderste kolonne fremgår anbefalinger til løsninger af disse overordnede målsætninger og i den højre kolonne følger en yderligere detaljering, hvor der gives anbefalinger til fremme af målene i den miderste kolonne.

I tilknytning til de enkelte anbefalinger er knyttet en note om, hvor disse er behandlet i rapporten.

---

[5] Århus Konventionen: Underskrevet ved den fjerde miljøministerkonference i Århus d. 23. - 25. juni 1998. Tre centrale områder for ethvert demokrati er dækket af konventionen: Adgangen til oplysninger, adgangen til at deltage i beslutninger og adgangen til at klage og få afgørelser prøvet ved domstolene.

Ret til viden - konventionens artikel 2, stk 3 samt artikel 4-5: Det første centrale område, som konventionen dækker, er kravet om, at myndighederne samler og spreder miljøoplysninger. Princippet er, at kun gennem adgang til viden, giver man mennesker en reel mulighed for at deltage i vores demokrati. Kun hvis man ved, hvorfor beslutninger er truffet - eller ikke truffet - kan man deltage i en dialog. Konventionen har en meget bred definition af miljøoplysninger. Definitionen omfatter stort set alle de oplysninger, der kan relateres til miljøet, herunder menneskers livsvilkår. Konventionen indeholder også, hvad man kan kalde en "aktiv oplysningspligt". Det er altså ikke nok at informere, når nogle beder om informationer. Myndighederne skal selv tage initiativ til at få data og viden om miljøet spredt. For eksempel skal myndighederne ligge inde med ajourførte oplysninger om miljøet, ligesom myndighederne skal sikre adgang til oplysninger på elektroniske databaser og på Internettet. Myndighederne skal også tilskynde private til at informere om, hvilken betydninger deres aktiviteter har på miljøet.

Ret til at deltage - konventionens artikel 6-8: Det andet centrale område, som konventionen dækker, er kravet om, at borgerne skal have ret til at deltage i beslutninger på miljøområdet. Det er ikke nok at vide, hvad der foregår. Offentligheden skal også have indflydelse på, hvad der besluttes. Derfor stiller konventionen krav om, at offentligheden inddrages ved konkrete beslutninger af betydning for miljøet, ligesom borgerne skal inddrages, når der laves planer og politikker på miljøområdet. Landene forpligter sig til at inddrage offentligheden på et tidligt tidspunkt i beslutningsprocessen, når der skal tages stilling til de nye aktiviteter. Det skal blandt andet være synligt, hvad ansøgningen går ud på, hvilken myndighed der træffer afgørelse, og hvordan offentligheden kan deltage og komme med bemærkninger - for eksempel gennem offentlige høringer. Konventionen indeholder også en generel forpligtelse til, at myndighederne skal inddrage offentligheden, når der udarbejdes planer, programmer og politikker på miljøområdet, samt når myndighederne udarbejder generelle regler som love og bekendtgørelser.

Ret til at klage - konventionens artikel 9: Det tredje centrale område, som konventionen dækker, er borgernes adgang til at klage og/eller få afgørelser prøvet ved domstolene. Det er ikke er nok at få regler om adgang til viden og indflydelse, hvis man er afskåret fra at gøre noget, hvis man ikke mener, at myndighederne lever op til de nye krav. Derfor slår konventionen på en række områder fast, at såvel den enkelte borger som organisationer og virksomheder har ret til at klage.

Anbefalinger (Overordnede mål) **- Placering i rapport**	**Anbefalinger mhp. at nå de overordnede mål (Mellemmål)** **- Placering i rapport**	**Anbefalinger mhp. at nå mellemmålene** **- Placering i rapport**
Landzoneplanlægning og sektorlovgivning samordnes. - Afsnit 12.1.	Landbrugslovens formål og landbrugspligtens indhold samordnes med miljø- og planlovgivningen. - pkt. a), afsnit 12.1.	Landbrugspligten erstattes af en pligt til at forvalte jorden ud fra en økologisk bæredygtig betragtning. - pkt. a), afsnit 12.1.
	Landbrugslovens strukturreguleringer afstemmes med landzoneplanlægningen. - pkt b), afsnit 12.1.	Ved enhver ejd.overdragelse og jordomlægning gennemføres en vurdering af ønskerne til den fremtidige anvendelse i forhold til landzoneplanlægningen. - pkt. b), afsnit 12.1.
	Jordfordelingsloven udstyres med et flersidigt formål. - pkt. c), afsnit 12.1.	Loven bør, ligesom den hollandske Landinrichtingswet og tildels den norske Jordskiftelov, have et mere flersidigt formål. - pkt c), afsnit 12.1.
	Jordfordelingskontoret under Ministeriet for FødevareErhverv gives et bredere formål og flyttes til Miljøministeriet. - pkt. d), afsnit 12.1.	Jordfordelingskontorets opgaver: Statens jordpuljedannelse, jordfordeling og administrationen af statslige støtteordninger til ændret arealanvendelse. - pkt. d), afsnit 12.1.
		Der oprettes et centralt kontor knyttet til Miljøministeriets departement samt mindst 5 decentrale kontorer. - pkt. d), afsnit 12.1.
	Ekspropriationshjemmel og tvangsbestemmelser skærpes/revideres. - pkt. e), afsnit 12.1.	Fra politisk side vises en større grad af vilje bag målsætningerne gennem vedtagelse af de nødvendige ekspropriationshjemler. - pkt. e), afsnit 12.1.
		Lodsejerne gøres fra start klart i hvilken udstrækning disse hjemler vil blive anvendt, dersom lodsejerne ikke selv finder en løsning indenfor en givet tidsramme. - pkt. e), afsnit 12.1.

	Landzonen deles op i forskellige anvendelseszoner og kommuneplanrammerne detaljeres for disse zoner. - pkt. f), afsnit 12.1.	Kommuneplanrammerne skal fastlægge rammerne for arealanvendelsen indenfor tre zoner (Ø, L og N-zoner) - pkt. f), afsnit 12.1.
		Der detailplanlægges i de tre zoner ved lokalplaner i det omfang dette skønnes nødvendigt. - pkt. f), afsnit 12.1.
	Der gives mulighed for lokalplanlægning vedr. den fremtidige arealanvendelse i landzonen. - pkt g), afsnit 12.1.	Der åbnes mulighed for tilvejebringelse af lokalplaner for lokalområderne. - pkt. g), afsnit 12.1.
		Lokalplanerne gives en realiseringsdeadline på f.eks. 8-12 år. - pkt. g), afsnit 12.1.
Jordmobiliteten fremmes - afsnit 12.2	Øget kendskab. - "kendskab", afsnit 12.2	De regionale jordfordelingskontorer får som opgave at formidle jordfordelingsperspektivet for regionens landmænd. - "kendskab", afsnit 12.2
	Øget jordpuljedannelse - "jordpulje", afsnit 12.2	Der oprettes jordpuljer forud for jordfordelingerne. - "jordpulje", afsnit 12.2
		De regionale jordkøbsnævn opgives. Der oprettes statslige jordfonde under de decentrale jordfordelingskontorer. - "jordpulje", afsnit 12.2
Offentlighedsfasen udvikles - afsnit 12.3	GIS i offentlighedsfasen - "Gis i offentlighedsfasen", afsnit 12.3	GIS anvendes til formidling af projektet. - "Gis i offentlighedsfasen", afsnit 12.3
		GIS anvendes som støtte- og beslutningsgrundlag ved dannelsen af en jordpulje. - "Gis i offentlighedsfasen", afsnit 12.3
		GIS anvendes mhp. varetagelse af kultur- og miljømæssige hensyn. - "Gis i offentlighedsfasen", afsnit 12.3

		GIS anvendes ved udarbejdelse af selve jordfordelingsplanen. - "Gis i offentlighedsfasen", afsnit 12.3
	Undersøgelsesfasen udvikles. - "Undersøgelsesfasen", afsnit 12.3	Kravet i Planloven om VVM for jordfordelinger med mere end 75 ejendomme fjernes fra forhandlingsfasen og gennemføres udelukkende i undersøgelsesfasen. - "Undersøgelsesfasen", afsnit 12.3
		Rekvirenterne gives faste aftaler om tid og pris. - "Undersøgelsesfasen", afsnit 12.3
		Planlæggerne gives klart defineret opgave. - "Undersøgelsesfasen", afsnit 12.3
	Forhandlingsfasen udvikles. - "Forhandlingsfasen", afsnit 12.3	Kendelsesforløbet tages op til revision, således at kendelsesforløbet i en §2-sag kommer til at ligne det i en §2a-sag. - "Forhandlingsfasen", afsnit 12.3
		Uenighed i forhandlingsfasen om planlæggerens rolle og jordfordelingens formål løses. - "Forhandlingsfasen", afsnit 12.3
		Klageadgangen efter Naturbeskyttelseslovens §60 ændres således, at der alene kan klages over erstatningens størrelse. - "Forhandlingsfasen", afsnit 12.3
		Planlovens krav om VVM for jordfordelinger med mere end 75 ejendomme fjernes fra forhandlingsfasen. - "Forhandlingsfasen", afsnit 12.3

		Klageadgangen efter Planlovens §58 fjernes i forbindelse med jordfordelinger med flersidige formål eller, i det omfang, der åbnes op for planlægning af landzonen via kommuneplanens rammer, i de tilfælde hvor den ønskede arealanvendelsesændring er i overensstemmelse med planlægningen. - "Forhandlingsfasen", afsnit 12.3
		Fortrinsstillingsreglerne i Landbrugsloven fjernes fuldstændigt i forbindelse med jordfordelinger og ankemulighederne overvejes. - "Forhandlingsfasen", afsnit 12.3
		Der skabes en undtagelse i Ejendomsavancebeskatningsloven når der sælges til ekstensiveringsformål eller der åbnes op for detailplanlægning af landzonen via kommuneplanens rammer, hvormed disse transaktioner automatisk vil være undtaget ejendomsavancebeskatning i det omfang planlægningen indenfor en vis årrække kræver en anden arealanvendelse, som foreslået ovenstående. - "Forhandlingsfasen", afsnit 12.3
		Lov om tinglysningsafgift overvejes mht. afgift for tinglysning af ejerskifte i f.m. jordfordelinger. - "Forhandlingsfasen", afsnit 12.3

Figur 13.2: Anbefalinger

I det følgende argumenteres for anbefalingerne med udgangspunkt i en argumentation for handlingsbaserede lokalplaner i landzonen, som skal implementeres ved lokale, bæredygtige og forhandlingsbaserede løsninger, hvor det enkelte menneske sættes i centrum. Dette fokus på landzonelokalplaner skyldes, at netop denne anbefaling er helt central for hovedparten af de resterende anbefalinger og danner således en slags omdrejningspunkt.

Landzonelokalplaner

Årsagen til overhovedet at foreslå lokalplaner i landzonen er, at ejendomsudformningen gennem anvendelse af jordfordeling gennem tiden har vist et stort potentiale hvad angår implementering af netop planlægning. Dette sammenholdt med de målsætninger[6] for landzonen, der følger af planlægningen og miljøretten anno 2002 og som mangler reelle implementeringsmuligheder gør landzonelokalplaner kombineret med aktiv ejendomsudformning interessant. Alternativet er støtteudbetaling, ekspropriation og erstatningsfrie reguleringer.

Landzonelokalplanerne kan sætte rammerne for ejendomsudformningen og ejendomsudformningen kan virkeliggøre planerne. Ejendomsudformningen med forhandlingsplanlagte jordfordelinger kan således karakteriseres som et realiseringsværktøj til fremme af en ejendomsudformning i landzonen, der tager hensyn til både landbrugs- miljø- og kulturmiljøinteresser. Herved er der lagt vægt på, at der på lokalt niveau, med udgangspunkt i lodsejernes, dvs. typisk en landmands ønsker, samt lokalplanlægningen, findes lokalt baserede, bæredygtige løsninger for arealanvendelsen.

De anbefalede landzonelokalplaner adskiller sig meget fra de kendte lokalplaner. Der kunne derfor argumenteres for at kalde dem noget helt andet – f.eks. landskabsplaner, idet de ikke umiddelbart vil kunne indpasses i det eksisterende lokalplaninstitut.

Ved lokalplanlægning er der tradition for udarbejdelse af lokal, samordnet planlægning, men traditionelt set bygger lokalplaner på byplantraditionen og med henvisning til Planlovens §15, stk.5 kan der ikke udarbejdes lokalplaner for arealer i landzone, som fastlægges til jordbrugsmæssig anvendelse, indeholdende bestemmelser om ejendommes størrelse og afgrænsning, bebyggelsens beliggenhed, anvendelsen af de enkelte bygninger og anvendelsen af de ubebyggede arealer. Bestemmelsens formål er netop at hindre lokalplanindgreb i landbrugets ejendoms- og brugsforhold. I bemærkningerne til lovforslaget skriver miljøministeren, at bestemmelsen er medtaget efter ønske fra de Samvirkende Danske Landboforeninger og i forarbejderne skriver miljøministeren, "at det aldrig har været meningen med lokalplaner at lave planlægning for landbruget" [Sørensen; 1987; Side 223]. Landbrugsinteresserne varetages iøvrigt via jordbrugskommissionernes vetoret overfor lokalplanforslag, jf. PL §28. Endvidere eksisterer ingen handlepligt i tilknytning til lokalplanerne.

Lokalplanprocesserne er imidlertid kendte og efterhånden godt indarbejdede i lokalsamfundene. Plansystemets opbygning er i forvejen meget indviklet og indførelsen af et nyt begreb såsom landskabsplaner vil just ikke medvirke til en forenkling. Derimod kan en udbygning af lokalplanværktøjet medvirke til et, på mange måder mere enkelt og

[6] Her tænkes specielt på målsætningerne om, at genoprette 16.000 ha. vådområder, at rejse skov på 20.000 ha. frem til 2003, at indgå aftaler om miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger på 88.000 ha. frem mod 2003, omlægge fra konventionel til økologisk landbrugsdrift på 170.000 ha. frem mod 2005, at sikre byernes drikkevand i henhold til EU's drikkevandsdirektiv og at sikre kulturmiljøværdierne.

helt plansystem på trods af, at der foreslåes forskellige retsvirkninger af lokalplanerne afhængig af om de vedrører land- eller byzone. Lokalplaners retsvirkning er i dag den, at ændret anvendelse[7] ikke må stride mod planlægningen, men at eksisterende anvendelse er lovlig. Med den forslåede lokalplantype i landzonerne sættes en deadline, indenfor hvilken arealanvendelsen skal ændres.

Et andet argument for anvendelsen af landzonelokalplaner i kombination med ejendomsudformningsprojekter følger af nødvendigheden af en zonering. Der er i kapitel 12 argumenteret for en zonering af landzonen. En sådan zonering efterlader naturligvis lodsejerne, herunder primært landbruget med et åbenlyst problem, der uden gennemførelse af ejendomsudformning vil stavnsbinde lodsejerne. En heltidslandmand med et effektivt produktionsanlæg i en zone, der i kommuneplanen udpeges til naturområde vil have svært ved at sælge ejendommen til produktionsformål. Gennem lokalplanlægningens rammer, en realiseringsdeadline og ejendomsudformningens praktiske løsning tilbydes landmanden imidlertid valget mellem aftrapning, ekstensivering eller udflytning. Han tilbydes muligheden for en løsning baseret på egne ønsker og en afklaring af ejendommens fremtid indenfor en overskuelig årrække. Hermed undgås situationer, hvor landmænd på ubestemt tid er stavnsbundne pga. planlægning, som måske aldrig gennemføres.

Med en lokalplan efterfulgt af -/kombineret med ejendomsudformning gives lodsejerne og brugerne af landzonearealerne en mulighed for selv at finde frem til en løsning for den fremtidige ejendomsudformning og arealanvendelse og de gives mulighed for indledende at påvirke ønskerne til ejendomsudformningen og arealanvendelsen gennem lokalplanprocessen. Lokalplanlægning giver gode muligheder for borgerinddragelse i lokalplanprocessen.

En zonering efterfulgt af ejendomsudformning vil i øvrigt give gode muligheder for at skabe korridorer, hvor dyr og planter kan vandre. At realisere sammenhængende korridorer uden anvendelse af ejendomsudformning fordrer anvendelse af tvang. Problemet er i dag, jf, Wilhjemudvalgets rapport, at naturområderne i dag ligger spredt som større eller mindre områder adskilt af agerjord, veje, jernbaner og bebyggelse. Konsekvensen er, at bestandene af de enkelte arter bliver små og isolerede og, at der er en stor kontaktflade mellem natur og agerjord eller vej. [Wilhjelmudvalget, 2001]. Der er behov for nogle sammenhængende korridorer, hvor dyrene kan færdes fra et naturområde til et andet. Sådanne korridorer går på tværs af ejendomsgrænser og kan derfor ikke gennemføres ved frivillige ekstensiveringsaftaler.

Jordfordelinsværktøjet er tilknyttet Ministeriet for FødevareErhverv. I indeværende forskningsprojekt foreslås dette imidlertid flyttet til Miljøministeriet, hvorfor det vil

[7] Dette følger af PL §18: Når der er foretaget offentlig bekendtgørelse af en lokalplan må der ikke retligt eller faktisk etableres forhold i strid med planens bestemmelser, medmindre dispensation meddeles efter reglerne i §§ 19 eller 40.

være naturligt at lokalplanerne udarbejdes i tilknytning til den øvrige planlægning under Miljøministeriets ressortområde og ikke af f.eks. Jordbrugskommissionerne under Fødevareministeriet. Argumentationen for den ressortomlægning i ministerierne findes i kapitel 12.

Det kan således anføres, at landzonelokalplaner, som de er beskrevet i indeværende afhandling fordrer følgende overordnede ændringer af nuværende regelgrundlag/praksis:

- Fjernelse af undtagelsen i Planlovens 15, stk.5.
- Ændring af PL §18 - lokalplaners retsvirkning
- Indførelse af deadline for lokalplanens virkeliggørelse.
- Indførelse af en pligt for lokalplanmyndigheden til at søge lokalplanen virkeliggjort gennem anvendelse af ekspropriation såfremt deadlinen overskrides.

Blandt andet det sidstnævnte vil medvirke til en styrkelse af ekspropriationshjemlen for de planlæggende myndigheder. Som udgangspunkt anbefales det, at ekspropriationshjemler og tvangsbestemmelser skærpes/revideres. Formålet er, at gøre disse bestemmelser operative i forbindelse med gennemførelsen af projekter, der har til formål at implementere en for almenvellet vital målsætning. Hvorledes dette helt konkret kunne gøres ved ændringer af lovtekst ligger som tidligere nævnt udenfor dette forskningsprojekts formål at fastlægge, men en løsning kunne følge af muligheden for at lokalplanlægge i landzonen. Til en sådan landzonelokalplan hører en realiseringsdeadline, som omtalt tidligere. Hvis denne deadline overskrides gives lokalplanmyndigheden en hjemmel – og pligt til at virkeliggøre lokalplanen gennem anvendelse af ekspropriation. Det er derimod vigtigt, at lokalplanmyndigheden ikke gives adgang til at ekspropriere fast ejendom, når ekspropriationen vil være af væsentlig betydning for at sikre gennemførelsen af zoneinddelingen, som foreslås fastlagt i kommuneplanen[8]. Begrundelsen herfor er, at lodsejerne i så fald ikke gives mulighed for, gennem lokalplanlægning og ejendomsudformning at finde en lokalt forankret løsning.

En gennemførelse af de ovenfor nævnte målsætninger, anført i note 6, dette kapitel, gennem ejendomsudformning på baggrund af landzonelokalplaner vil kræve mange ressourcer. Til gengæld vil metoden frigøre mange midler fra et administrations, kontrol- og sagsbehandlingssystem, der i dag er meget omfattende og som må ventes at blive endnu mere omfattende såfremt ejendomsudformningsmetoden ikke bringes i anvendelse som alternativ til støtteudbetaling og erstatningsfri regulering. Ejendomsudformningen, herunder udarbejdelsen og implementeringen af landzonelokalplanerne kan helt eller delvist finansieres gennem salg af statens jord, herunder både eksisterende

[8] Der findes i dag, jf. Planlovens §47 to formål, hvortil kommunalbestyrelsen kan ekspropriere. Kommunalbestyrelsen kan således ekspropriere fast ejendom, når ekspropriationen vil være af væsentlig betydning (1) for at sikre gennemførelsen af en byudvikling i overensstemmelse med kommuneplanen eller (2) for virkeliggørelse af en lokalplan eller en byplanvedtægt.

arealer og jord der opkøbes mhp. jordpulje/ejendomsudformning. Jorden pålægges nødvendige restriktioner ved tinglysning på ejendommen samt evt. en tinglysning om forkøbsret inden det videresælges til private. Den tinglyste forkøbsret giver, i tilknytning til foreslaget om den samordnede sagsbehandling ved handel med jorder og ejendomme, som beskrevet nedenstående, forbedrede muligheder for senere tilpasning af arealanvendelsen til nye hensyn.

Lodsejerne gøres fra start klart i hvilken udstrækning ekspropriation vil blive anvendt, dersom lodsejerne ikke selv finder en løsning indenfor en givet tidsramme. Denne anbefaling knytter sig helt generelt til gennemførelsen af ejendomsudformningsprojekter, men genfindes i anbefalingen om en realiseringsdeadline og et virkeliggørelseskrav i tilknytning til landzonelokalplanerne. Begrundelsen for denne anbefaling i forbindelse med gennemførelse af ejendomsudformningsprojekter generelt er, at det er helt nødvendigt for en optimal forhandlingsproces, at lodsejerne kender deres vilkår og muligheder. Tilbageholdt viden og skjulte dagsordener skaber mistillid og skepsis, hvilket naturligvis ikke er det bedste forhandlingsgrundlag. Lodsejerne har krav på at få klar besked om projektets formål og – afgrænsning i lokalområdet generelt og i forhold til deres ejendom præcist.

I de, i denne rapport, præsenterede ejendomsudformbningsprojekter blev lodsejerne ikke givet en mulighed for at være med til at formulere projektformålet. Det stod rekvirenten for. I og med lokalplanproceduren gives lodsejerne denne mulighed. Det betyder ikke, at de rekvirerede jordfordelinger ikke skal have lov at eksistere i fremtiden, men det betyder, at hvor der er tale om, at gennemgribende arealændringer ønskes gennemført i større områder ud fra samfundsmæssige hensyn anbefales det, at disse gennemføres med baggrund i en lokalplan.

Hidtil er der blevet redegjort for den aktive implementering af planlægningen. Med henblik på en mere passiv implementering anbefales det, at Landbrugslovens strukturreguleringer afstemmes med landzoneplanlægningen, således at der i forbindelse med enhver ejendomsoverdragelse og/eller jordomlægning gennemføres en vurdering af ønskerne til den fremtidige anvendelse i forhold til landzoneplanlægningen. Dette vil bevirke en løbende tilpasning af ejendomsudformningen i forhold til kommune- og lokalplanlægningen. Denne anbefaling er naturligvis specielt afhængig af, at der gennemføres en differentieret sagsbehandling afhængig af f.eks. området sårbarhed, zone eller lignende. Men alene med baggrund i udpegningen af områder med særlige drikkevandsinteresse vil en sådan differentieret og samordnet sagsbehandling give langt bedre muligheder for at påvirke ejendomsudformningen på sigt.

Anbefalingen om at ændre landbrugspligtens indhold er i denne sammenhæng af mere sekundær betydning og alene et ønske om at påpege behovet for en mere tidssvarende Landbrugslov.

Anderledes er det med anbefalingen om, at ændre Jordfordelingslovens formålsparagraf. En sådan ændring må være helt nødvendig, hvis lovgivningen skal bakke op om miljø-

og kulturbaseret ejendomsudformning. Det er i praksis generelt umuligt at gennemføre en jordfordeling, der holder sig indenfor de juridisk tilladte rammer når formålet er at udtage store arealer til naturgenopretning eller skovrejsning. Denne problemstilling er beskrevet i afsnit 10.1. Den anbefalede ændring af formålsparagraffen er aktuel også selvom landzonelokalplanerne aldrig skulle blive en realitet. Alene en mulighed for at inddrage planlægningsmæssige hensyn udtrykt i f.eks. områdeudpegninger eller zonering vil styrke samordningen mellem miljø- og landboretten.

Forslaget om landzonelokalplaner og aktiv planlægningsimplementering nødvendiggør, at der eksisterer handlingsdygtige statslig/regionale enheder til varetagelse af ejendomsudformningen. Såfremt disse lokalplaner skulle blive en realitet vil det blive en meget stor udfordring for jordfordelingsmyndigheden. Som beskrevet i bl.a. afsnit 10.2 og 10.4 er hverken jordkøbsadministrationen eller jordfordelingskontoret gearet til denne udfordring. Ikke engang med de muligheder, der er for ejendomsudformning i dag er forholdene optimale. Jordkøbsadministrationen lider under manglende politisk opbakning og prioritering. Jordkøbsadministrationen består ikke af nogen enkelt og samlet enhed og Jordkøbslovens muligheder udnyttes. Således eksisterer kun regionale jordkøbsnævn i to amter. Jordfordelingskontorets planlægningskapacitet er placeret i Jyl land, hvormed kendskabet i det øvrige Danmark har vanskelige vilkår.

Anbefalingen er derfor at oprette fem statlige, regionale ejendomsudformningskontorer med følgende opgaver: jordpuljedannelse, sagsbehandling af jordfordelingerne i forhold til Jordfordelingsloven og den fysiske planlægning, jordfordelingsplanlægning og administrationen af statslige støtteordninger til ændret arealanvendelse i det agrare landskab, herunder skovrejsningsstøtte og MVJ-ordninger. For hvert af de decentrale kontorer oprettes en jordfond.

Centralt oprettes en overordnet enhed, der sætter rammerne for de lokale kontorers aktiviteter og foretager en endelig godkendelse af projekterne i forhold til Jordfordelingsloven inden Jordbrugskommissionen afgiver kendelse.

Disse anbefalinger, der vedrører etableringen af regionale ejendomsudformningskontorer under Miljøministeriet baserer sig i øvrigt på følgende hovedargumenter:

- Behov for bredere formål i jordfordelingen både hvad angår hensyn, der kan tages og ejendomstyper, der kan indrages.
- Behov for styrkelse af og koordinering af jordkøbsadministrationen
- Behov for øget decentral kendskab
- En mulig koordinering af disse behov med en eventuel kommende kommunalreform.
- En udvikling af ejendomsudformningsmetoden, således at en privatisering af jordfordelingerne, som planlagt af Fødevareministeren, kan indpasses.

Opsamling mht. validitet

Validiteten af hindringerne hviler, som skitseret i figur 13.1 primært på et analystisk forarbejde, hvis datagrundlag er præsenteret i kapitel 6 og 7 og 8, et retsvidenskabeligt studie af miljø- og landboretten samt henvisning til andre forskningsresultater og faglitterære kilder, som forklarer og underbygger eksistensen af disse hindringer.

At der er tale om reelle hindringer mener jeg derfor er sansynliggjort og dokumenteret tilstrækkeligt. Jeg mener derfor ikke at en anden tilgang, et andet empirifelt og andre metoder til dataindsamling ville have ændret resultatet. Dette begrundes endvidere i at sådanne data, indsamlet[9] i 2000 i tilknytning til et andet forskningsprojekt, grundlæggende førte til samme konklusioner omkring hindringerne. Der er således foruden datatriangulation og metodetriangulation også tale om forskertriangulation[10], hvis de nævnte data, hidrørende fra et andet forskningsprojekt medtages.

Validiteten/anvendeligheden af anbefalingerne afhænger først og fremmest af validiteten af hindringerne og validiteten af de kilder, der er anvendt i argumentationen for anbefalinger. Herudover afhænger af den af, hvorvidt læseren kan godkende/acceptere det værdigrundlag og de forudsætninger, der ligger til grund for afhandlingen. Disse baseres sig, som beskrevet ovenstående på,

- at det enkelte menneske sættes i centrum,
- at demokratiet er idealet,
- at vi alle har et ansvar overfor kommende generationer og at
- Aarhus Konventionens målsætninger om adgang til oplysninger og offentlig deltagelse i beslutningsprocesser bør implementeres.

---

[9] I regi af "Videncenter for planlægning i det åbne land" indenfor det indsatsområde, der betegnes planlægning og forvaltning af drikkevandsområder blev der i 2000 indsamlet data til et forskningsprojekt, hvis mål var at evaluere den landbrugsministerielle decentrale planlægningspraksis, der knytter sig til jordfordelingstraditionen med fokus på, hvordan fremgangsmåden her kan løse mange komplekse problemer i konkrete lokale landskaber og dels at fremkomme med anbefalinger af hvordan denne fremgangsmåde, styret af bestemte formål, kan anvendes ved gennemførelse af forhandlingsplanlagte ændringer i landbrugslandskabet. Et særligt formål var sikringen af drikkevandsområderne.

Empirifeltet var ti ejendomme. Der blev foretaget standardiserede interviews af tre forskellige typer af aktører; amtsligt ansatte, jordfordelingsplanlæggere og ti lodsejere. De ti ejendomme, repræsenteret ved ti forskellige lodsejere blev udvalgt ud fra et ønske om, at hver enkelt ejendom skulle repræsentere et bestemt jordfordelingsformål ud fra følgende kriterier: Strukturtilpasning ved salg, strukturtilpasning ved køb, klassisk arrondering, VMPII, naturforvaltning, drikkevand, skovrejsning, strækningsanlæg, projektmodstander og økologiomlægning.

De hindringer, der blev fundet i dette forskningsprojekt var knyttet til formålsparagraffen i Jordfordelingsloven, kendelsesforløbet, tvangsbestemmelserne i Jordfordelingsloven §6, mulighederne for fremskaffelsen af jordpuljer, fortrinsstillingsreglerne i LBL, Naturbeskyttelseslovens §60, VVM-bestemmelserne, klageadgangen ved landzonetilladelser og Ejendomsavancebeskatningslovens regler om beskatning af fortjeneste ved salg.

[10] Investigator triangulation, jf. Patton [1987; side 60]

13.6 Referencer

Busck et al.; 2001: Anne Busck, Lone Kristensen, Jørgen Primdahl, Peter Tom-Petersen og Henrik Vejre; "Integration af natur- og landskabshensyn i landbrugspolitikken – en analyse af erfaringer fra EU og de fire medlemslande England, Tyskland (Slesvig-Holsten), Holland og Sverige"; DSR Forlag; KVL – rapport; 1. udgave; 2001

Kjersgaard; 1993: Erik Kjersgaard; "Kjersgaards Danmarks Historie"; Aschehoug; 1993

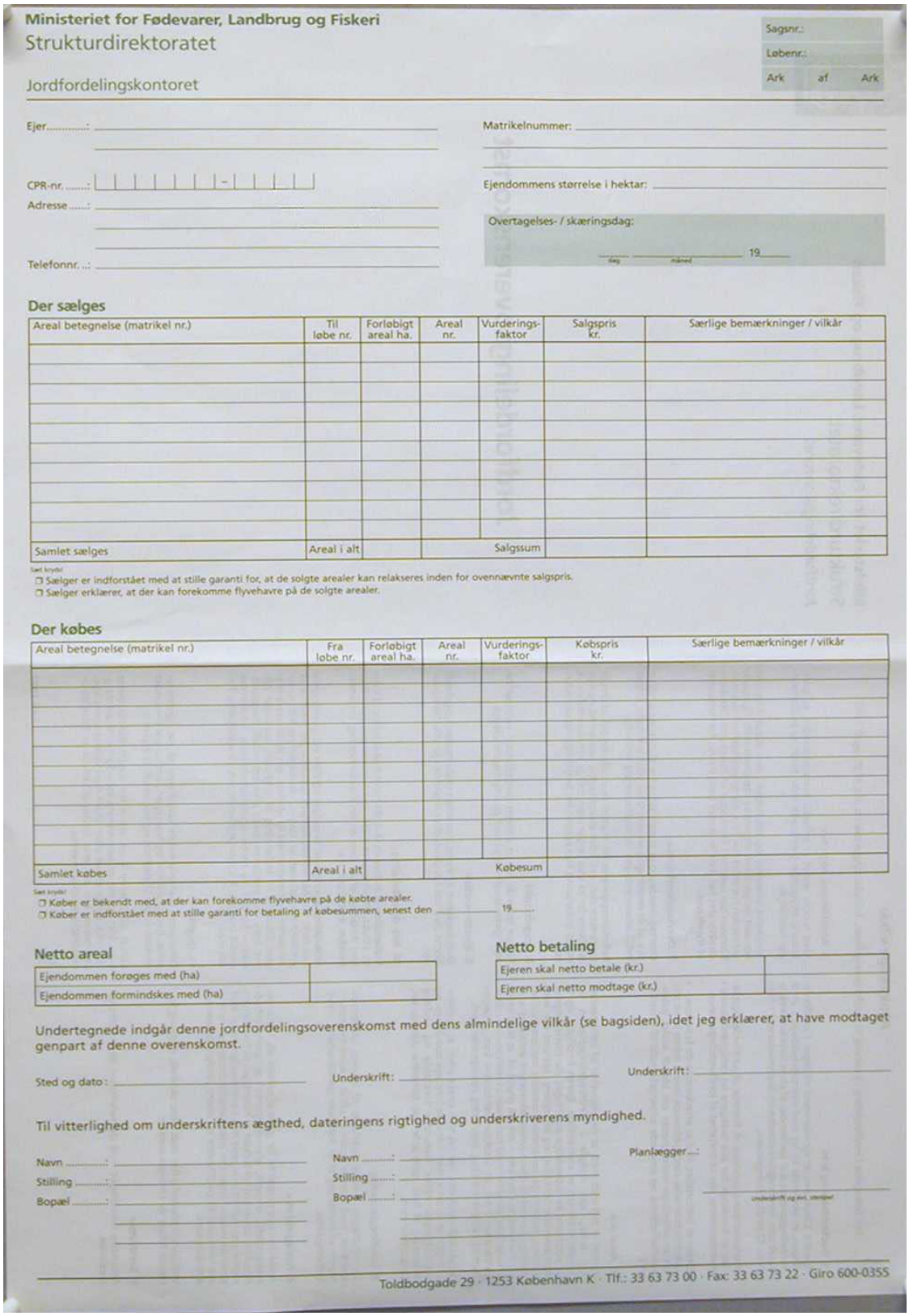
Landinspektørens Meddelelsesblad; 1999: Stillingsannonce bragt i Landinspektørens Meddelelsesblad; 1999, Side 105

Luz; 2000; "Participatory landscape ecology – a basis for acceptance and implementation". Landscape and Urban Planning; Nr. 50; 2000; Side 57-166

Sørensen; 1987: Esben Munk Sørensen; "Lokal landbrugsplanlægning – en undersøgelse af dansk jordfordelingspraksis 1979-84 og om forandring af landbrug og landskab"; Aalborg Universitetsforlag; Serie om offentlig planlægning; Nr. 21; 1987Wilhjelmudvalget, 2001:Wilhjelmudvalget

Internetadresser: http://www.i4.auc.dk/akmm

BILAG A - OVERENSKOMST OG VILKÅR



Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri
Strukturdirektoratet

Jordfordelingskontoret

Sagsnr.:
Løbenr.:
Ark af Ark

Ejer.....:
CPR-nr. .....:
Adresse .....:
Telefonnr. ..:

Matrikelnummer:
Ejendommens størrelse i hektar:
Overtagelses- / skæringsdag:
dag måned 19

Der sælges

Areal betegnelse (matrikel nr.)	Til løbe nr.	Forløbigt areal ha.	Areal nr.	Vurderings-faktor	Salgspris kr.	Særlige bemærkninger / vilkår
Samlet sælges	Areal i alt			Salgssum		

Sæt kryds!
❒ Sælger er indforstået med at stille garanti for, at de solgte arealer kan relakseres inden for ovennævnte salgspris.
❒ Sælger erklærer, at der kan forekomme flyvehavre på de solgte arealer.

Der købes

Areal betegnelse (matrikel nr.)	Fra løbe nr.	Forløbigt areal ha.	Areal nr.	Vurderings-faktor	Købspris kr.	Særlige bemærkninger / vilkår
Samlet købes	Areal i alt			Købesum		

Sæt kryds!
❒ Køber er bekendt med, at der kan forekomme flyvehavre på de købte arealer.
❒ Køber er indforstået med at stille garanti for betaling af købesummen, senest den ..... 19.....

Netto areal

Ejendommen forøges med (ha)	
Ejendommen formindskes med (ha)	

Netto betaling

Ejeren skal netto betale (kr.)	
Ejeren skal netto modtage (kr.)	

Undertegnede indgår denne jordfordelingsoverenskomst med dens almindelige vilkår (se bagsiden), idet jeg erklærer, at have modtaget genpart af denne overenskomst.

Sted og dato:
Underskrift:
Underskrift:

Til vitterlighed om underskriftens ægthed, dateringens rigtighed og underskriverens myndighed.

Navn .....:
Stilling .....:
Bopæl .....:

Navn .....:
Stilling .....:
Bopæl .....:

Planlægger....:

Toldbodgade 29 · 1253 København K · Tlf.: 33 63 73 00 · Fax: 33 63 73 22 · Giro 600-0355

Almindelige vilkår

For deltagelse i jordfordeling i henhold til jordfordelingsloven, lovbekendtgørelse nr. 318 af 25. april 1996.

1. Godkendelse og krav

Ejerens tilbud om, at ejendommen deltager i jordfordelingen, er bindende til og med overtagelsesdagen. Jordfordelingsplanen skal godkendes af såvel Strukturdirektoratet som Jordbrugskommissionen (kommissionen) i henhold til jordfordelingsloven.

Kommissionens kendelse til fremme af jordfordelingsplanen er bindende for alle lodsejere og rettighedshavere i ejendommene, der er omfattet af jordfordelingsplanen.

Ejeren er indforstået med at efterkomme de krav, som – i overensstemmelse med gældende love – måtte blive stillet af offentlige myndigheder om blandt andet spildevandsafledning og ændrede adgangsforhold til offentlig vej.

2. Areal m.v.

Ejeren er bekendt med, at de angivelser af beliggenhed og areal, der indgår i jordfordelingsplanen og -overenskomsten er omtrentlige. Ejeren forpligter sig til at acceptere de nødvendige ændringer, der måtte følge af den endelige opmåling og afsætning. Såfremt der konstateres væsentlige uoverensstemmelser mellem jordfordelingsoverenskomstens (overenskomsten) arealangivelse og forholdene i marken – evt. på grund af, at matriklens arealer ikke stemmer med forholdene i marken – er ejeren indforstået med, at Strukturdirektoratet kan pålægge ham at acceptere en evt. regulering i penge eller jord.

Strukturdirektoratet har ret til – straks efter, at overenskomsten er underskrevet – at lade foretage opmålings- og udstykningsarbejder, herunder foreløbig og endelig afsætning af skel, samt anbringe fornødne skelmærker, fikspunkter m.m.

3. Landbrugsnotering

De modtagne arealer overføres til ejerens landbrugsejendom, med mindre andet er aftalt i overenskomsten. Staten er berettiget til at forenkle ejendommens matrikelbetegnelse.

4. Pantegæld m.v.

Arealerne overdrages fri for gæld af enhver art, herunder mergelgæld, el-gæld, afvandingsgæld og grundforbedringslån. Strukturdirektoratet er berettiget til for sælgers regning at indfri pantegæld m.v. i overensstemmelse med Kommissionens afgørelse efter jordfordelingslovens § 5 om forholdet til panthavere og andre rettighedshavere i ejendommen.

Vedligeholdelsesudgifter vedr. veje, vandløb, diger og lignende følger de omlagte arealer.

5. Servitutter

Arealerne overdrages med de servitutter, som vedrører arealerne.

6. Arealtilstand, hegn m.v.

Med mindre andet er anført i overenskomsten, er arealerne ubebyggede. Eventuelle faste hegn og beplantninger medfølger.

Arealerne afleveres og modtages i den stand, hvori de normalt indgår i den afgivende ejendoms drift. Opmærksomheden henledes her bl.a. på oplysningerne i overenskomsten om eventuel forekomst af flyvehavre. Strukturdirektoratet har ikke foretaget besigtigelse for forekomst af flyvehavre.

7. Overtagelsesdag m.v.

Overtagelsesdagen er skæringsdag for skatter og afgifter m.v. af de overdragne arealer. Disse ydelser betaler sælger indtil omvurderingen får skattemæssig virkning.

Refusionsopgørelse for skatter m.v. udarbejdes af Strukturdirektoratet, evt. efter skønsmæssig beregning og kan udelades for så vidt angår ubetydelige refusionsbeløb. Á conto indbetaling kan kræves for betydelige refusionsbeløb.

8. Brugsforhold

Sælger indestår for, at ethvert brugsforhold vedrørende de afgivne arealer er ophørt pr. overtagelsesdagen.

9. Ejendomsretten

Overdragelsen af ejendomsretten (adkomstberigtigelsen) finder sted ved kendelse efter reglerne i jordfordelingsloven.

10. Ind- og udbetaling

Indbetaling af købesum skal ske senest på skæringsdagen til Strukturdirektoratet eller anvist lokalt pengeinstitut. Ved betaling efter den anførte betalingsdag forrentes beløbet med 6 pct. p.a.

Udbetaling af salgssum til sælger og/eller evt. panthavere kan først ske, når Kommissionens kendelse om fremme af jordfordelingsplanen er tinglyst anmærkningsfrit. Kommissionen bestemmer ved kendelsen, om panthavere skal give tilladelse til udbetaling af salgssum, herunder om evt. krav skal imødekommes i prioritetsorden. Salgssummen – bortset fra rente- og refusionsbeløb – forrentes med 6 pct. p.a. fra overtagelsesdagen, til udbetaling finder sted.

11. Udgifter

Deltagerne skal selv betale udgifterne til evt. låneoptagelse, garantistillelse og høring af panthavere (herunder omkostninger til stempel og ting-/nedlysning) m.v.

Blandt deltagerne i en sag efter Jordfordelingslovens § 2 a, kan der ske en opkrævning for udgifter til planlægning m.v. Dette vil ske efter aftale med sagens ansvarlige. Det bemærkes, at dette betalingsforhold er Strukturdirektoratet uvedkommende.

Juni 1997

BILAG B - OVERSIGT OVER DANSK JORDFORDELINGSLITTERATUR, TIDSSKRIFTSARTIKLER M.V. 1987-2002

Listen indeholder en række emner, som ikke alle vil være direkte refereret i indeværende afhandling, men som tjener det formål at give en samlet oversigt over dansk jordfordelingslitteratur de seneste 15 år.

Esben Munk Sørensen, Aalborg Universitet har tidligere udarbejdet en sådan oversigt over dansk jordfordelingslitteratur frem til 1988 og indeværende liste er derfor en opfølgning på dette arbejde.

Tidsskriftsartikler, publikationer etc.

Andersen; S.L.: Søren Ladegaard Andersen; "Etablering af våde enge og ekstensivering af dyrkede lavbundsarealer"; Artikel i Landinspektøren; 1998; Bd. 39; side 4-10

Ansbjerg; I.: Inger Ansbjerg; "Marginaljordsprojekt i Tinglev Kommune"; DST – Dansk Skovbrugs Tidsskrift; 1990; Hæfte 3; side 160-169

Ansbjerg; I.: Inger Ansbjerg; "Marginaljordsprojekt i Tinglev"; Artikel i Landinspektøren; 1989; Bd. 34; side 456-463

Becker-Christensen; H.: Henrik Becker-Christensen; "Nordschleswigsche Siedlungsgenossenschaft G.m.b.H."; Artikel i Sønderjyske årbøger; 1989; side 311-321

Bisgaard; J.: Jens Bisgaard; "Grænseoverskridende naturgenopretning og jordfordeling"; Artikel i Landinspektøren, 1992; Bd. 36; side 182-189

Bønneland; P.: Peter Bønneland; "Forbedrede muligheder for jordfordeling"; Artikel i Erhvervs-jordbruget; 1994; Nr. 9; side 18-20

Bønneland; P.: Peter Bønneland; "På omkostningsjagt med jordfordeling"; Artikel i Agrologisk; 1997; Nr. 10; side 21-22

Direktoratet for FødevareErhverv: Direktoratet for FødevareErhverv; "Saml dine marker"; Hæfte udgivet af Strukturdirektoratet; 2000

Enemark; S.: Stig Enemark; "Jordfordeling – mange ansigter og nye muligheder"; Artikel i Landinspektøren; 1987; Bd. 33; side 501-504

Hahnemann; S.: Steffen Hahnemann; "Jordfordelingen på Samsø og Endelave i det 16. og 17. århundrede set i lyset af den middelalderlige engelske jordhandel"; Artikel i Bol og by; 2000; Nr. 2; side 53-72

Haldrup; K.: Karin Haldrup; "Om jordreformer i Letland"; Artikel i Landinspektøren; 1992; Bd. 36; side 106-109

Haldrup; N.O.: Niels Otto Haldrup; "Jordreform i Namibia"; Artikel i Landinspektøren; 1992; Bd. 36; side 4-13

Hansen; H.S.: Hans Schultz Hansen; "Dansk jord på danske hænder"; Artikel i Pluk; 2002; Nr. 3; side 21-32

Hartvigsen; M.B og Østergaard; F.: Morten B. Hartvigsen og Frithjof Østergaard; "Erfaringer med jordfordeling i forbindelse med større naturgenopretningsprojekter"; Artikel i Landinspektøren; 1993; Bd. 36; side 554-559

Hartvigsen; M.B. og Jespersen; E.: Morten B. Hartvigsen og Erik Jespersen; "Jordfordeling som et praktisk multifunktionelt instrument til skovrejsning og naturgenopretning"; Artikel i Landinspektøren; 1992; Bd. 36; side 14-17

Heltberg; R.: Rasmus Heltberg; "Småt og godt"; Artikel i Kontakt; 2001; Nr. 2; side 4-8

Jensen; H.B.: Hanne Brandt Jensen; "Jordfordeling i Tøndermarsken"; Artikel i Landinspektøren; 1990; Bd. 35; side 98-104

Jensen; K.A. og Sørensen; A.A.: Knud Aavang Jensen og Aksel Agger Sørensen; "Jordfordeling i Sønderjylland"; Artikel i Landinspektøren; 1987; Bd. 33, side 544-549

Jensen; K.A.: Knud Aavang Jensen; "Lov om beskyttelse af de ydre koge i Tøndermarsken"; Artikel i Landinspektøren; 1990; Bd. 35; side 92-97

Jordbrugsdirektoratet: Jordbrugsdirektoratet; "Jordfordeling – en smidig og økonomisk løsning"; Hæfte udgivet af Jordbrugsdirektoratet; 1988

Jørgensen; C. et al.: Christian Jørgensen, Peter Mortensen og Helge Wullf; "Jordlovgivning"; Gadjura; 1997

Jørgensen; C. og Wullf; H.: Christian Jørgensen og Helge Wullf; "Landbrugsloven i hovedtræk; Jordbrugsforlaget; 1995

Kristiansen; B. og Jørgensen; C.: Birgit Kristiansen og Christian Jørgensen; "Matriklen og landbruget"; Artikel af i Landinspektøren; 1994; Bd. 37; side 52-69

Larsen; A.F.: Alex Frank Larsen; "Fordømte på jorden"; Artikel i Kontakt; 1993; Nr. 8; side 34-35

Larsen; H.E. og Nielsen; B.: Henning Elmstrøm Larsen og Bent Nielsen; "Jordfordeling i en almindelig dansk landinspektørforretning"; Artikel i Landinspektøren; 1987; Bd. 33; side 530 – 536

Larsen; H.E.: Henning Elmstrøm Larsen; "Jordfordeling som værktøj ved beskyttelse af drikkevandsområde" Artikel i Landinspektøren; 1998; Bd. 39; side 22-27

Mouritsen; A.K.M et al.: Anne Kristine Munk Mouritsen, Jan K. Staunstrup og Esben Munk Sørensen; "Property Scenarios 1998-2018 in Denmark"; Danish Journal of Geography; 2002; Special Issue; side 87-95

Mouritsen; A.K.M og Ellenkamp; Y.: Anne Kristine Munk Mouritsen; "Jordfordeling i Danmark og Holland - en sammenligning"; Artikel i Landinspektøren; Bd. 40; 2001; side 214-220

Mouritsen; A.K.M og Sørensen; E.M.: Anne Kristine Munk Mouritsen og Esben Munk Sørensen; "Grundvandsbeskyttelse og landbrugsmæssig arealanvendelse"; Landinspektøren; Bd. 40; 2001; side 340-345

Mouritsen; A.K.M: Anne Kristine Munk Mouritsen; "Environmental and culture-based property design in the rural areas"; Landskabsøkologiske skrifter; Nr. 16; 2000; side 75-80

Mouritsen; A.K.M: Anne Kristine Munk Mouritsen; "Miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning; Artikel i Landinspektøren; Bd. 39; 1999; side 457-462

Mouritsen; A.K.M: Anne Kristine Munk Mouritsen; "Miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning i det agrare landskab"; Midtvejsrapport fra Det Agrare Landskab 1998-2002; Forskningsrådene; 2001; side 89-93

Nielsen; K.B.: Knud Bendt Nielsen; "Landinspektørens rolle i ejendomsdannelsen"; Artikel i Landinspektøren – Nordisk Hæfte; 1988; Bd. 34; side 44-46

Nors; T.: Thyra Nors; "Middelalderens jordejere i Lille Værløse"; Artikel i Årsskrift /Historisk Forening for Værløse Kommune; 1992; side 29-35

Priemé; 1997: Jørn Priemé; "Fra jord til bord –strukturdirektoratets historie"; Bog udgivet af Ministeriet for Fødevare, Landbrug og Fiskeri, Strukturdirektoratet; 1997

Rasmussen; L.: Lis Rasmussen; "Rettigheder for alle ?"; Artikel i Svalebladet; 1998; Nr. 1; side 3-4

Renner; M.: Michael Renner; "Sikkerheden ændrer karakter" Artikel i Verdens tilstand; 1997; side 123-140 og 213-217

Strukturdirektoratet: Strukturdirektoratet; "En nem, smidig og billig løsning på arronderingsproblemer"; Hæfte udgivet af Strukturdirektoratet; 1994

Strukturdirektoratet: Strukturdirektoratet; "Landbrugsministeriets miljøordninger, fire ordninger til et bedre miljø"; Hæfte udgivet af Strukturdirektoratet; 1994

Strukturdirektoratet: Strukturdirektoratet; "Særligt Følsomme Landbrugsområder"; Hæfte udgivet af Strukturdirektoratet og Amtsrådsforeningen; 1997

Sunesen; A.: Arne Sunesen; "Jordfordelingslovens administration"; Artikel i Landinspektøren; 1987; Bd. 33; side 510-517

Sørensen; E.M.: Esben Munk Sørensen (Red.); "Ejendomsændringer i det 20. århundrede"; Bog udgivet af Den Danske Landinspektørforening; 2000

Sørensen; E.M.: Esben Munk Sørensen; "Dansk landinspektør får miljøpris (Frithjof Østergaard)"; Artikel i Landinspektøren; 1993; Bd. 36; side 591

Sørensen; E.M.: Esben Munk Sørensen; "Ekspansionsstrategier gennem jordkøb i landskabet"; Artikel i Landinspektøren; 1999; Bd. 39; side 491-502

Sørensen; E.M.: Esben Munk Sørensen; "Forandring af landbrug og landskab"; Artikel i Landinspektøren; 1994; Bd. 37; side 220-222

Sørensen; E.M.: Esben Munk Sørensen; "Jordfordeling i et udviklingsperspektiv"; Artikel i Landinspektøren; 1987; Bd. 33; side 550-560

Sørensen; E.M.: Esben Munk Sørensen; "Jordfordelingsarbejdet under forandring"; Artikel i Landinspektøren; 1990; Bd. 35; side 86-91

Sørensen; E.M.: Esben Munk Sørensen; "Jordfordelingsplanlægningens indhold"; Artikel i Landinspektøren; 1987; Bd. 33; side 505-509

Wolters; J.: Jens Wolters; "Land consolidation in Denmark"; A national report submitted to the European Expert Meeting on land consolidation in the Federal Republic of Germany in april 1988; 1988

Sørensen; E.M.: Esben Munk Sørensen; "Lokal landbrugsplanlægning – en undersøgelse af dansk jordfordelingspraksis 1979-84 og om forandring af landbrug og landskab"; Aalborg Universitet; Rapport i serie om offentlig planlægning; Nr. 21; 1987

Sørensen; K.: Knud Sørensen; "Om jordfordelingsforhandlinger"; Artikel i Landinspektøren; 1987; Bd. 33; side 505-509

Thomsen; I.E.: Ib Ehrenreich Thomsen; "Den sønderjyske Jordfond"; Artikel i Landinspektøren; 1995; Bd. 37; side 500-504

Thuneby; G.: Gurli Thuneby; "Aldrig siden verden blev begyndt"; Artikel i Bol og by; 2000; Nr. 2; side 21-52

Wullf; H.: Helge Wullf; "Landboret"; Jordbrugsforlaget; 1992

Østergaard; F.: Frithjof Østergaard; "Jordfordeling ved vejanlæg"; Artikel i Landinspektøren; 1987; Bd. 33; side 537-543

Østergaard; F.: Frithjof Østergaard; "Natur og landbrug - et liv i fællesskab" Artikel i Jord og viden; 1994; Nr. 4; side 18-19

Østergaard; F.: Frithjof Østergaard; "Naturgenopretning og jordfordeling"; Artikel i Landinspektøren; 1989; Bd. 34; side 619-622

Betænkninger, ministerielle rapporter o.l.

Betænkning nr. 1/1998: Drikkevandsudvalget betænkning om sikringen af drikkevandet.

Betænkning nr. 1122/1987: "- om gennemførelsen af EFs socio-strukturelle foranstaltninger i Danmark"; Struktur- og planudvalgets 1. delbetænkning

Betænkning nr. 1124/1987: Betænkning om harmonisering af lovgivningen om arealanvendelse.

Betænkning nr. 1137/1988: "Lettelse af landbrugets rentebyrde"; Betænkning fra udvalget vedrørende struktur, finansiering og ejerforhold i landbruget (Bernstein-udvalget). 1. delrapport

Betænkning nr. 1145/1988: " - om opfølgning af marginaljordsstrategien i Landbrugsministeriets lovgivning m.v."; Struktur- og planudvalgets 2. delbetænkning

Betænkning nr. 1152/1988: "Struktur og ejerformer"; Betænkning fra udvalget vedrørende struktur, finansiering og ejerforhold i landbruget (Bernstein-udvalget). 2. delrapport

Betænkning nr. 1242/1992: "Landistrikterne – ændrede vilkår"; Betænkning fra udvalget vedrørende bæredygtig udvikling i landdistrikterne

Betænkning nr. 1309/1996: Betænkning fra udvalget om natur, miljø og EU's landbrugspolitik

Betænkning nr. 1351/1998: Betænkning fra udvalget vedrørende landbrugets strukturudvikling

Direktoratet for FødevareErvherv: "Etablering af en Jordbrugerfond"; Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Direktoratet for FødevareErvherv; Rapport fra arbejdsgruppen vedrørende etablering af en jordbrugerfond; 2001

Direktoratet for FødevareErvherv: "Rapport om konferencen Udvikling i landdistrikterne"; Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Direktoratet for FødevareErvherv; 2001

Jordbrugsdirektoratet: "Beretning 1987", "Beretning 1988",…., "Beretning 1993"

Skov- og Naturstyrelsen: "Genopretning af vådområder"; Miljø- og Energiministeriet, Skov- og Naturstyrelsen; 2000

Skov- og Naturstyrelsen: "Naturforvaltning 1989-1990 – beretning fra det rådgivende udvalg efter naturforvaltningsloven"; Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen; 1991

Skov- og Naturstyrelsen: "Naturforvaltning 1991 – beretning fra det rådgivende udvalg efter naturforvaltningsloven"; Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen; 1992

Skov- og Naturstyrelsen: "Naturforvaltning 1992 – beretning fra naturforvaltningsudvalget"; Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen; 1993

Skov- og Naturstyrelsen: "Naturforvaltning 1993 – beretning fra naturforvaltningsudvalget"; Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen; 1994

Skov- og Naturstyrelsen; ”Naturforvaltning 1994 – beretning fra naturforvaltningsudvalget”; Miljø- og Energiministeriet, Skov- og Naturstyrelsen; 1995

Skov- og Naturstyrelsen; ”Naturforvaltning 1995 – beretning fra naturforvaltningsudvalget”; Miljø- og Energiministeriet, Skov- og Naturstyrelsen; 1996

Skov- og Naturstyrelsen: ”Naturforvaltning 1996 – beretning fra naturforvaltningsudvalget”; Miljø- og Energiministeriet, Skov- og Naturstyrelsen; 1997

Skov- og Naturstyrelsen: ”Naturforvaltning - Årsberetning 1997”; Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen; 1998

Skov- og Naturstyrelsen: ”Naturforvaltning gennem ti år – 1989-1998”; Miljø- og Energiministeriet, Skov- og Naturstyrelsen; 1999

Skov- og Naturstyrelsen: ”Naturforvaltning – Årsberetning for 1999”; Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen; 2000

Strukturdirektoratet: ”Landbruget i planlægningen – planlægningens og arealreguleringens betydning for landbruget”; Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Strukturdirektoratet; Rapport fra arbejdsgruppen om landbruget i planlægningen; 1996

Strukturdirektoratet: ”Årsberetning 1994”, ”Årsberetning 1995, …., ”Årsberetning 1999”

Strukturdirektoratet: Strukturdirektoratet; ” Jordfordeling og ophørsstøtte”; Hæfte udgivet af Strukturdirektoratet; 1997

Strukturdirektoratet: Strukturdirektoratet; ”Almindelig jordfordeling”; Hæfte udgivet af Strukturdirektoratet; 1996

Strukturdirektoratet: Strukturdirektoratet; ”Jordfordeling med 5-10 ejendomme”; Hæfte udgivet af Strukturdirektoratet; 1996

Strukturdirektoratet: Strukturdirektoratet; ”Jordfordeling og matrikulær berigtigelse”; Hæfte udgivet af Strukturdirektoratet; 1996

Wilhjelmudvalget: ”En rig natur i et rigt samfund”; Rapport fra Wilhjelmudvalget; 2001

Wilhjelmudvalget: ”Integration af natur- og landskabshensyn i landbrugspolitikken - en analyse af erfaringer fra EU og de fire medlemslande England, Tyskland (Slesvig - Holsten), Holland og Sverige”; 2001

Wilhjelmudvalget: ”Natur og Landbrug”; Rapport fra Wilhjelmudvalgets arbejdsgruppe vedrørende landbrug; 2002

Wilhjelmudvalget: "Virkemidler til fremme af naturen i landbruget"; Rapport fra Aavang-gruppen nedsat under Wilhjelmudvalgets arbejdsgruppe vedrørende landbrug; 2001

Retskilder og vejledninger pr. 31.12.2002

Love

Lov om jordfordeling mellem landejendomme: Lovbkg. nr. 319 af 25.04.1996

Lov om offentlig fremskaffelse af jord til jordbrugsmæssige formål m.m.: Lovbkg. nr. 498 af 13.06.1997 med ændringer som følge af Lov nr. 477 af 07.06.2001 og Lov nr. 145 af 25.03.2002

Lov om beskyttelse af de ydre koge i Tøndermarsken: Lov nr. 111 af 12.03.1988 med ændringer som følge af Lov nr. 1110 af 21.12.1994

Lov om Skjern Å Naturprojekt: Lov nr. 493 af 01.07.1998 med ændringer som følge af Lov nr. 466 af 07.06.2001

Lov om ophørsstøtte til jordbrugere: Lovbkg. nr 676 af 09.08.1995

Lov om Landbrugsejendomme: Lovbkg. nr. 598 af 15.07.1999 med ændringer som følge af Lov nr. 145 af 25.03.2002

Anordninger (Bkg.)

Bekendtgørelse om administration af jordkøbslovens bestemmelser om statens forkøbsret m.m.: Bekendtgørelse nr. 727 af 17.09.1997

Bekendtgørelse om administration af landbrugsloven m.v.: Bekendtgørelse nr. 821 af 02.10.2002

Bekendtgørelse om administration af visse bestemmelser i lov om statens fremskaffelse af jord og udlån til jordbrugsmæssige formål m.m.: Bekendtgørelse nr. 80 af 25.02.1983

Bekendtgørelse om anvendelse af jordkøbsloven og jordfordelingsloven i forbindelse med genopretning af vådområder til forbedring af vandmiljøet samt om ophævelse af bekendtgørelse om tilskud til udgifter til matrikulær berigtigelse af visse jordfordelinger: Bekendtgørelse nr. 1062 af 21.12.1998

Bekendtgørelse om anvendelse af jordkøbsloven: Bekendtgørelse nr. 1062 af 21.12.1998

Bekendtgørelse om beløbsgrænse, jordfordelingslovens §3, stk.3, 2.pkt.: Bekendtgørelse nr. 312 af 04.06.1979

Bekendtgørelse om de regionale jordbrugskommissioner m.v.; Bekendtgørelse nr. 819 af 02.10.2002

Bekendtgørelse om Den sønderjyske Jordfond: Bekendtgørelse nr. 1178 af 23.12.1993

Bekendtgørelse om Direktoratet for FødevareErhvervs opgaver og beføjelser: Bekendtgørelse nr. 222 af 31.03.2000

Bekendtgørelse om forlængelse af Jordlovsudvalgets funktionsperiode m.v.: Bekendtgørelse nr. 204 af 23.03.1990

Bekendtgørelse om jordbrugskommissionernes behandling af sager efter jordfordelingsloven: Bekendtgørelse nr. 79 af 01.02.1995

Bekendtgørelse om jordfordeling mellem landejendomme: Bekendtgørelse nr. 318 af 14.10.1988

Bekendtgørelse om regionale jordkøbsnævn: Bekendtgørelse nr. 511 af 18.06.1997

Bekendtgørelse om regionalt jordkøbsnævn i Nordjyllands Amt: Bekendtgørelse nr. 623 af 28.06.2000

Bekendtgørelse om regionalt jordkøbsnævn i Sønderjyllands Amt: Bekendtgørelse nr. 440 af 07.06.2002

Bekendtgørelse om regionalt jordkøbsnævn i Viborg Amt: Bekendtgørelse nr. 262 af 13.06.1999

Cirkulærer

Cirkulære om afgrænsning af "tomme" selskaber og underskudsbegrænsning ved skattefri fusion m.v.: Cirkulære nr. 233 af 19.12.1996

Cirkulære om de lokale jordlovsmyndigheders opgaver i forbindelse med administrationen af landbrugsloven: Cirkulære nr. 119 af 14.10.1988

Cirkulære om landbrugsloven: Cirkulære nr. 26 af 22.02.2000

Cirkulære om lov nr. 382 af 02.06.1999 om afgift af tinglysning og registrering af ejer- og panterettigheder mv.: Cirkulære nr. 147 af 23.09.1999

Cirkulære om lov om landbrugsejendomme: Cirkulære nr. 54 af 19.03.1997

Cirkulære om salg af fast ejendom under menighedsrådenes bestyrelse: Cirkulære nr. 12011 af 22.12.1986

Cirkulære om vurderingsplan for den almindelige vurdering pr. 1. januar 2002 (2002-vurderingen): Cirkulære nr. 158 af 29.08.2001

Kontorcirkulære vedrørende "landsbysager": Cirkulære nr. 13020 af 29.03.1971

Vejledninger

Vejledning om almindelig jordfordeling: Vejledning nr. 13841 af 15.10.1996

Vejledning om jordfordeling med 5-10 ejendomme: Vejledning nr. 13842 af 15.10.1996

Vejledning angående fremgangsmåden ved salg eller pantsætning af ejendomme, der deltager i jordfordeling i henhold til jordfordelingsloven, og hvorpå foreløbig kendelse er tinglyst: Vejledning nr. 13095 af 15.04.1983

Vejledning vedrørende matrikulær og tinglysningsmæssig berigtigelse af linieanlæg: Vejledning nr. 17080 af 30.06.1986

Vejledning om ophørsstøtte til jordbrugere: Vejledning nr. 13765 af 15.10.1995

Vejledning om tilskud til miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger: Vejledning nr. 13169 af 15.03.1996

Vejledning i udfyldelse af ansøgning om tilskud til miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger: Vejledning nr. 13180 af 15.03.1996

Jordfordeling og matrikulær berigtigelse: Vejledning nr. 13840 af 15.10.1996

Jordfordeling og ophørsstøtte: Vejledning nr. 13843 af 15.10.1996

Vejledning om arealtilskud til økologisk jordbrugsproduktion: Vejledning nr. 13750 af 15.11.1997

Vejledning om udpegning af særligt følsomme landbrugsområder (SFL-områder): Vejledning nr. 13751 af 15.11.1997

Vejledning om regionplanlægning og landzoneadministration for lavbundsarealer, der er potentielt egnede som vådområder: Vejledning nr. 133 af 15.07.1998

Vejledning om tilskud til demonstrationsprojekter - miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger: Vejledning nr. 13050 af 15.01.1998

Vejledning om jordbrugskommissionernes inddragelse ved offentlige skovrejsningsprojekter og andre naturforvaltningsprojekter: Vejledning nr. 27 af 22.02.2000

Vejledning om udstykningskontrollen: Vejledning nr. 76 af 06.06.2000

Vejledning om matrikulære arbejder: Vejledning nr. 46 af 18.04.2001

Vejledning om landzoneadministration Planlovens §§34-38: Vejledning nr. 9563 af 16.10.2002

Studenterrapporter og undervisningsmateriale

Hansen; P. et al.: Pernille Hansen, Jan Nymark Thaysen og Bent Villadsen; "Grundvandsbeskyttelse i det åbne land : - realistering af frivillige tiltag i Vandmiljøplan II"; Afgangsprojekt; Landinspektørstudiet; Aalborg Universitet; 1999

Dahl; P.H.S. et al.: Peter Hvid Sørensen Dahl, Anders Gai Lassen, Hans Stougaard Andersen; "GIS til jordfordeling og ekspropriation"; Afgangsprojekt; Landinspektørstudiet; Aalborg Universitet; 1995

Corneliussen; 2000: Peder Bjerregård Corneliussen; "Realisering af grundvandsbeskyttelse – et casestudie omkring Drastrup-projektet; Afgangsprojekt; Landinspektørstudiet; Aalborg Universitet; 2000

Kristensen; J. og Andersen; S.: Jørgen Kristensen og Steffen Andersen; "Etablering af vådområder – anvendelse af GIS i jordfordelingsprojekt"; Afgangsprojekt; Landinspektørstudiet; Aalborg Universitet; 2000

Domme, ombudsmandsafgørelser

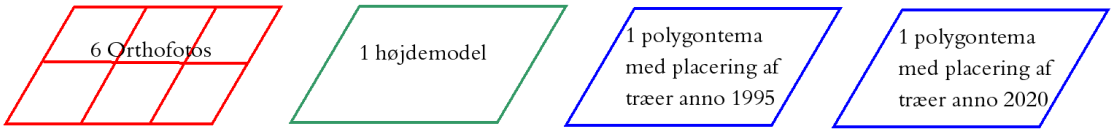
Vestre Landsret, 01.07.1987 (2. afd. B 2018/1985)

BILAG C - EN METODEBESKRIVELSE FOR 3D VISUALISERINGEN

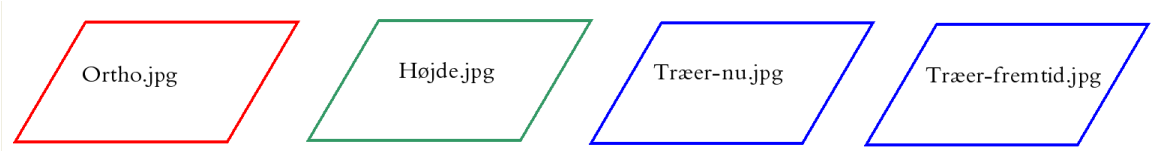
I det følgende beskrives trin for trin den anvendte metode til visualisering af et landskab i Vistapro. Se kapitel 8 for de udarbejdede visualiseringer. Som eksempel anvendes visualiseringen af Drastrupområdet.

ArcView

1) I viewet placeredes fire temaer:



2) De fire temaer blev gemt et ad gangen som et image (.jpg) med nøjagtig samme udstrækning, idet de tændtes et ad gangen i samme view.



PaintShopPro

3) De fire temaer fra ArcView blev hentet ind i PaintShopPro et ad gangen

4) Hvert image fik ændret "Canvas size" til 2050X1500 pixels. Formålet hermed var at skære hvide kanter i siderne væk, idet de vil give et forvrænget billede i VistaPro.

5) Hvert image blev herefter "resized" til 1026X1026 pixels med det formål at reducere imaget til en størrelse, som VistaPro kan arbejde med.

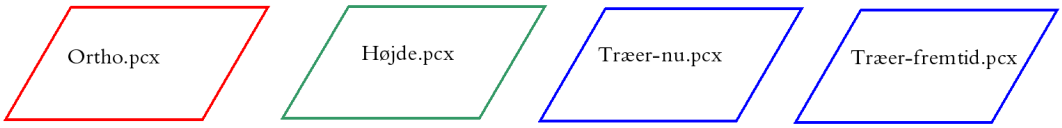
6) Hvert image fik herefter reduceret antallet af farver til 256 (8 bit)

7) De to træ-temaer blev ændret således, at polygonerne fik farve nummer 13 og baggrunden nummer 0. VistaPro benytter sig af følgende farvekoder:

#	color	terrain type
0	black	not used
1	white	not used
2 – 6	blues	Water1 – Water5
7	tan	Beach
8 – 11	browns	Tree1 – Tree4 without trees
12 – 15	greens	Tree1 – Tree4

16 – 19	tans	Bare1 – Bare4
20 – 23	whites	Snow1 – Snow4
24 – 27	grays	Cliff1 – Cliff4
28 – 31	RYGB	Buildings

8) Hvert image blev herefter gemt som .pcx



VistaPro

9) Først sættes "Landscape size" til 1026X1026 pixels

10) Højde.pcx blev importeret som "elevations"/"Grey scale"/"Remove steps"

11) Træ-temaer blev importeret som "Ground colors"/"Terrain type".

12) Ortho.pcx blev importeret som "Ground colors"/"Colors"

13) Herefter blev kameraindstillinger, himmel, solretning etc. justeret og 3D-billedet var færdigt.

BILAG D - ARTIKLER/RAPPORTER 1999-2002

Miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning

Landinspektøren 5/1999

Forfatter(e): Anne Kristine Munk Mouritsen

Abstract: Jordmobilitet og forhandlingsplanlagte jordfordelinger med miljø og struktur-tilpasningssigte rummer et betydeligt potentiale til en helhedsorienteret landskabsplan-lægning. Det har adskillige pro-jekter op gennem 90'erne bevist og derfor vil det også være godt, hvis denne planlægningsmetode kunne opnå en udvidet udbredelse og an-vendelse. Denne artikel er den første i en række til fremlæg-gelse af resultaterne af et Ph.D.-projekt gennemført ved Institut for Samfundsudvikling og Planlægning, Aalborg Universitet og Afdeling for Jordbrugssystemer, Danmarks JordbrugsForskning med start i efteråret 1999. Formålet er at præsentere projektet, dets sammenhæng med forskningsprojek-tet "ejendomsændringer i det åbne land" og at tage fat på en diskussi-on af problemer og eventuelle løsningsmodeller.

Environmental and culture-based property design in the rural areas

Landskabsøkologiske skrifter nr. 16/2000

Forfatter(e): Anne Kristine Munk Mouritsen

Abstract: Earth mobility and planned reallotment with an environmental, cultural and structural adaptation sight has shown a big potential as an integrated planning method in Danish rural areas. The results of this planning method have been seen throughout the country during the past ten years and include among others new multifunctional rural areas. The aim of this article is to describe these results and to show in what way they consider the agriculture, the environment, the cultural heritage and the flora and fauna. In the example from Geddal Tidal Meadow a sustainable multifunctional area was created. The tidal meadow is grazed, the flora and fauna have better conditions and the nature is an experience worth driving for.

Online-kurser - Erfaringer fra ESRI's Virtual Campus

Landinspektøren 2/2000

Forfatter(e): Anne Kristine Munk Mouritsen

Abstract: Forfatteren til denne artikel aflyste et planlagt kursusophold hos SIGIT i Nord-sverige og skulle finde et alternativ. Det blev valgt at følge GIS-kurser på ESRI´s Virtual Campus. En anderledes, udbytterig, fleksibel, men asocial kursusform. En kur-susform som er godt på vej og som uden tvivl vil blive hverdag for mange kursister i

fremtiden. Der er helt klare fordele og ulemper ved online-kurser frem for live-kurser og disse skitseres. Konklusionen er imidlertid, at fordelene i mange tilfælde er langt større end ulemperne og at kursusformen uden tvivl vil blive stadig mere udbredt i fremtiden .

Jordfordeling i Danmark og Holland - en sammenligning

Landinspektøren 2/2001

Forfatter(e): Anne Kristine Munk Mouritsen og Yvette Ellenkamp

Abstract: Denne artikel er et resultat af et dansk-hollandsk samarbejde omkring en sammenligning af jordfordelingsteori- og praksis i henholdsvis Danmark og Holland. Emnet er aktuelt set i lyset af, at der i Danmark ikke synes at være balance mellem ambitioner og mål på den ene side og værktøjer og ressourcer på den anden side hvad angår udviklingen i det åbne land. Jordfordeling er netop et værktøj, der har vist sig anvendelig til gennemførelse af miljø- og kulturmæssige målsætninger, men ambitionerne har været større end værktøjets hidtidige formåen. Konklusionen er, at Danmark bør overveje dels at indføre flersidige formål i Jordfordelingsloven og dels en anvendelse af de allerede eksisterende tvangsbestemmelser i Jordfordelingslovens §2, stk.6. Desuden anbefales det, at Danmark fortsætter med oprettelsen af regionale jordfonde.

Miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning i det agrare landskab

Midtvejsrapport, Det Agrare Landskab 1998-2002, Forskningsrådene, november 2001

Forfatter(e): Anne Kristine Munk Mouritsen

Grundvandsbeskyttelse og landbrugsmæssig arealanvendelse

Landinspektøren 5/2001

Forfatter(e): Anne Kristine Munk Mouritsen og Esben Munk Sørensen

Abstract: Ekstensivering af den landbrugsmæssige arealanvendelse vil være antagelig være påkrævet i områder, hvor der ønskes en langsigtet beskyttelse af betydningsfulde grundvandsforekomster til stabil drikkevandsforsyning. I en række planlægningsopgaver i fremtiden forventes en kombination af jordformidling, jordfordeling og udflytning af landbrug at kunne være den fremgangsmåde, der kan skabe rum for en anden arealanvendelse.

Property Scenarios 1998-2018 in Denmark

Danish Journal of Geography, Special Issue, Nr. 3, 2002

Forfatter(e): Anne Kristine Munk Mouritsen, Jan K. Staunstrup og Esben Munk Sørensen.

Abstract: Property evolution can be affected by an active public property restructuring based on land purchase and implementa-tion of goal-oriented land restructuring of agricultural lands, a restructuring which directly intervenes into the structure of farms. The purpose of this article is to provide an estimate of how the property structure for agricultural properties will proceed in the future under different preconditions and to show that the property restructuring method, in addition to being structurally more sustainable than the subsidy payment method and being able to incorporate social considera-tions, is also more effective when viewed from the vantage point of financial sustainability.

Generalisation of Cadastral Changes

Danish Journal of Geography, Special Issue, Nr. 3, 2002

Forfatter(e): Jan K. Staunstrup, Anne Kristine Munk Mouritsen og Esben Munk Sørensen.

Abstract: The purpose of this paper is to develop a general method for the designation and exploration of alterations in spatial data. The effort is carried out in a methodological and conceptual context, guided by the opportunities inherent in spatial modelling and generalisation techniques. The application of these rather unfamiliar techniques applied to digital cadastral maps offers promising opportunities. In conjunction with the growing body of detailed site-determined data, these techniques will gain importance for efforts to develop tools for finding patterns in large amounts of data, i.e. data-mining.

Regional and Local Patterns of Change in the Ownership of Rural Lands in the Landscape

Danish Journal of Geography, Special Issue, Nr. 3, 2002

Forfatter(e): Esben Munk Sørensen, Anne Kristine Munk Mouritsen og Jan K. Staunstrup

Abstract: Ownership changes 1992 to 1997 in agricultural holdings are studied in Bjerringbro and Hvorslev municipalities and in a countrywide survey. A rapid structural change has occurred whereby expanding farm enterprises acquire land and holding in "chains" due to acction in relation to different agricultural laws. Holdings is purchased to increase area, consolidation reduces the number of holdings to less than three, making further acquisition of holding or land possible. This has resulted in an increase in the number of agricultural holdings below 5 hectares as well as over 49 hectares. The number of holdings in the 5-49 hectare range is in decline. The open land is changing,

with a growing dominance of expanding farms covering the vast majority of the area, while a mixture of "house-like" and "mixed agriculture/other occupation" types are entering the ranks of the smallest agri-cultural holdings, i.e. those under 5 hectares. There are regional dif-ferences in these land-restructuring processes. The structural pressures are most important in regions of intensive animal husbandry, in Jutland, while pressures of urbanization and the demands for middle-sized part-time farms seem to dominate close to the capital, Copenhagen, and in North Zealand. Land re-structuring, agricultural law and the planning system are mentioned because it is important to understand how local changes in ownership are associated with the total land management system.

Struktur- og miljøtilpasning i lokale landbrugsområder. Med særlig fokus på indsatsområder for drikkevandsbeskyttelse

Rapport fra FSL, X/2002 (Under udgivelse – kontaktperson: Mariann Erichsen, Hørsholm Kongevej 11, 2970 Hørsholm, mae@fsl.dk)

Forfatter(e): Anne Kristine Munk Mouritsen, Esben Munk Sørensen og Jan Nymark Thaysen.

Skelforandringer i Bjerringbro Kommune 1995-1999

Rapport fra FSL, X/2003 (Under udgivelse – kontaktperson: Esben Munk Sørensen, FSL, ems@fsl.dk)

Forfatter(e): Anne Kristine Munk Mouritsen og Esben Munk Sørensen.

Abstract: Denne artikel præsenterer resultaterne af et forskningsarbejde gennemført ved Aalborg Universitet og Danmark JordbrugsForskning, vedrørende hegns- og skelforandringerne i Bjerringbro Kommune i perioden 1995 til 1999. Strukturudviklingens betydning for miljø, kultur og natur kan analyseres og skitseres vha. et omfattende statistisk - og arkiveret sagsmateriale vedr. køb og salg af hele eller dele af landbrugsejendomme, antal dyr, afgrøder etc. Men når det drejer sig om at dokumentere, hvad denne udvikling konkret betyder for f.eks. kulturlandskabet har det tidligere været meget vanskeligt og krævet en betydelig arbejdsindsats mht. indsamling af data tæt på kilden. En sådan dokumentation kan nu nemmere gives, idet Danmark for nyligt fik anden udgave af et landsdækkende farve-orthofoto. Orthofotoene giver helt nye muligheder for at undersøge og dokumentere den udvikling, der pågår med hensyn til f.eks. biotopers geografiske placering og arealmæssige udstrækning samt kulturskellenes fjernelse.

Property restructuring in Denmark – a method for achieving environmental and curtural heritage protection measures

Paper ved "GIS 2002", FIG, Istanbul, September 2002

Forfatter(e): Anne Kristine Munk Mouritsen

Abstract: Today's agrarian landscape faces great pressures from groups seeking to change land use so that more consideration is accorded to social, environmental and cultural heritage factors. In Denmark there are two basic methods in the planning of open lands for the public sector to affect and implement active changes in land use: "The subsidy method", which entails paying financial support or compensation to motivate the owner or user of a land area to exhibit a desired behaviour and "the property restructuring method", which requires an analysis and assessment of the desired changes in the agrarian areas leading to a comprehensive restructuring of the property structures and a change in the legal status of the individual properties. This paper will shortly present a research study with the aim of evaluating and improving the property restructuring method in order to increase the use of it.

Property restructuring in Denmark – a method for achieving environmental and curtural heritage protection measures

Finnish Journal of the Surveying Sciences (Afsendt til Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research pr. november 2002. Accepteret til udgivelse i januar 2003)

Forfatter(e): Anne Kristine Munk Mouritsen

Abstract: Today's agrarian landscape faces great pressures from groups seeking to change land use so that more consideration is accorded to social, environmental and cultural heritage factors. In Denmark there are two basic methods in the planning of open lands for the public sector to affect and implement active changes in land use: "The subsidy method", which entails paying financial support or compensation to motivate the owner or user of a land area to exhibit a desired behaviour and "the property restructuring method", which requires an analysis and assessment of the desired changes in the agrarian areas leading to a comprehensive restructuring of the property structures and a change in the legal status of the individual properties. This paper will shortly present a research study with the aim of evaluating and improving the property restructuring method in order to increase the use of it.

BILAG E - MILJØ- OG KULTURBASERET EJENDOMSUDFORMNING SAMMENLIGNET MED ANDRE PROJEKTFORMÅL

Karakteristik	Traditionelle jordfordelinger	Miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning	Strækningsanlæg
Formål	Struktur – og arronderingsforbedringer for landbrugserhvervet	Miljø- og kultur	Etablering af et strækningsanlæg
Lovgrundlag for jordfordelingen	Jordfordelingsloven	Jordfordelingsloven	Ekspropriationsprocesloven (EPL) eller Vejloven (VL)
Jordkøbsmyndigheder	DFFE *(JKL §§18 og 20)* Regionale Jordkøbsnævn *(JKL §18)*	DFFE *(JKL §§18 og 20)* Regionale Jordkøbsnævn *(JKL §18)* (Amts)kommuner *(Kommunalfuldm., VFL§13d og NBL§§55 og 57 afhængig af formålet)* Staten *(NBL §§55, 57 og 60 afhængig af formålet)*	DFFE *(JKL §§18 og 20)* Regionale Jordkøbsnævn *(JKL §18)* Ekspropriationsmyndigheden *(EPL og VL)*
Tvang/frivillighed i forhold til lodsejeres "jordsalg"	<u>Frivillighed</u> Praksis: frivillig Teori: Mulighed for tvang under visse omstændigheder, jf. JFL §2, stk.6.	<u>Delvis frivillighed</u> Praksis: Ekspropriationshjemmel i NBL §60 (afhængig af formålet) benyttes måske i tilfælde af manglende frivillige forhandlingsløsninger Teori: Både ekspropriationshjemlen i NBL (afhængig af formålet) og muligheden for tvang under visse omstændigheder efter JFL §2, stk.6. kan anvendes.	<u>Delvis tvang</u> Praksis: Hele eller dele af ejendomme eksproprieres med hjemmel i enten EPL eller VL Teori: Som praksis
Løsningsmodeller for lodsejeren i forbindelse med afståelse eller ekstensivering af landbrugsjord i projektet	Jordfordeling • Erstatningsjord (frivillig eller ved anvendelse af tvang efter JFL §2, stk.6.) • Frivillig salg (frivillig eller ved anvendelse af tvang efter JFL §2, stk.6.)	Jordfordeling • Erstatningsjord (frivillig eller ved anvendelse af tvang efter JFL §2, stk.6.) • Frivillig salg (frivillig eller ved anvendelse af tvang efter JFL §2, stk.6.) • Udflytning Ekspropriation • Erstatning for eksproprierede arealer (NBL§60) • Erstatning for eksproprierede rettigheder (MBL§26a) Frivillige ekstensiveringsaftaler • MVJ-aftaler	Jordfordeling • Erstatningsjord • Frivillig salg Ekspropriation • Erstatning for eksproprierede arealer (VL eller EPL)

- Engangserstatning for varig ekstensivering (Kommunalfuldmagten eller VFL§13d)